

**T.C.  
GAZİ ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ  
ANABİLİMDALI**

**KÜRESELLEŞME SÜRECİNDE TÜRKİYE VE  
AVRUPA BİRLİĞİNDE SOSYAL POLİTİKALARDA  
YAŞANAN DEĞİŞİMİN ANALİZİ**

**DOKTORA TEZİ**

**Hazırlayan  
Mehmet Merve ÖZAYDIN**

**Tez Danışmanı  
Prof. Dr. Eyüp BEDİR**

**Ankara-2007**

## ÖNSÖZ

Bilimsel niteliği ile çok disiplinli bir çalışma sahası olan sosyal politika, toplum yaşantısının ahenkli bir yapıda devamını sağlayan önlemler bütünüdür. Bu işlevi ile toplumsal düzenin devamlılığının sağlanmasında vazgeçilemez bir niteliğe sahiptir. Toplumsal yapıda meydana gelen büyük ve köklü değişimler, toplumun geleceğine ilişkin kaygılar duymasına ve önlemler alma çabasını yoğunlaştırmasına neden olmaktadır. Toplumdaki inanç ve değer yargılarının bir yansıması olan toplum vicdanı, toplumun başıboş bırakılmasına izin vermemektedir. Bu ahlak anlayışının bir sonucu olarak gelişen sosyal politika, değişen şartlara göre yapılanarak varlığını devam ettirmektedir.

1990'lı yılların başlarında Japon asıllı Amerikalı bilim adamı Francis Fukuyama'nın kaleme aldığı "Tarihin Sonu mu?" isimli makale, büyük ilgi görmüş ve küreselleşme tartışmalarına hız kazandırmıştır. Fukuyama'ya göre faşizm ve marksizmin yıkılması, liberalizmin kesin zaferi ile sonuçlanmış, diyalektik tarihin sonunun gelmesi ile liberal demokrasiye dayanan dünya sistemi tek geçerli sistem olmuştur. Maddenin ideallere galip geldiği bu sistem, everensel ve homojen bir devlet tarafından yönetilecektir. Fukuyama, yeni dünya düzenin adalet anlayışı hakkında ipuçları vermese de, Irak'ta, Cezayir'de, Somali'de, Bosna-Hersek'te yaşanan siyasi gelişmeler, Afrika kıtası başta olmak üzere dünyanın çeşitli yerlerinde milyonlarca insanın açlığa terk edilmesi, tek kutuplu dünya düzeninin adalet anlayışı açısından çeşitli verileri oluşturmaktadır.

Küreselleşme kavramı ile ifade edilen bu dönem, adalet anlayışındaki aksamalarından dolayı endişe ile karşılanmaktadır. Gelişmişlik düzeyi ne olursa olsun bütün toplumsal yapılar, geleceklerine ilişkin ciddi kaygılar taşımaktadırlar. Bu kaygıların ortadan kaldırılmasında ve düzenin devamının sağlanmasında sosyal politikalara yine büyük görevler düşmektedir. Ancak bu süreç, sosyal politikaların kapsamının sınırlandığı, uygulayıcılarının değiştirilmeye çalışıldığı ve araçlarının etkinliğinin önemli ölçüde kırıldığı bir dönemi ifade etmektedir. Kendisini çalışma ilişkileri temelli bir ortamda

geliştiren sosyal politika anlayışı, çalışmanın niteliğinin değiştiği yeni dönemde genişleyen sosyal sorunlarla mücadele etmek zorunda kalmaktadır.

Sosyal politikaların bu mücadele ortamında uğradığı değişimi ve yeni dönemde kendisini nasıl var edeceğine ilişkin tartışmaları içeren çalışmamız, küresel bir sosyal politika anlayışının, varlığını da sorgulamaktadır. Bu sorgulama, yapısal sorunları ile ekonomik gelişmeyi sağlama çabasında olan Türkiye ile bütünleşerek küresel rekabetin etkili bir aktörü olmaya çalışan Avrupa Birliği'nin sosyal politikalarının mukayesesi temelinde yapılmaktadır. Küreselleşmenin sosyal politikalar üzerinde oluşturduğu etkilerin, ülkeler ve modeller arasında nasıl bir farklılaşmayı doğurduğu inceleme konusu yapılmaktadır.

Tezin hazırlanması sırasında her an yanımda olarak bana en büyük desteği veren aileme büyük bir teşekkür borçluyum. Onların sağladığı ortam, tezin ortaya çıkmasındaki en büyük desteğim olmuştur. Tez danışmanım ve sayın hocam Prof.Dr.Eyüp BEDİR'e de tezin her aşamasında sağladığı katkılardan ve yol göstericiliğinden ötürü teşekkürü bir borç olarak görüyorum. Bunun yanında, teze ilişkin yaptığım tartışmaları usanmadan dinleyen ve önemli katkılar sağlayan Fakülte'deki meslektaşlarıma da sonsuz teşekkürler.

## İÇİNDEKİLER

|                   | Sayfa No |
|-------------------|----------|
| ÖNSÖZ .....       | i        |
| İÇİNDEKİLER ..... | iii      |
| KISALTMALAR ..... | xii      |
| TABLolar .....    | xv       |
| GİRİŞ .....       | 1        |

## BİRİNCİ BÖLÜM

### SOSYAL POLİTİKA VE KÜRESELLEŞME

|                                                                    |    |
|--------------------------------------------------------------------|----|
| 1.1. SOSYAL POLİTİKA TANIMI .....                                  | 6  |
| 1.1.1. Sosyal Politikanın Tanımlanmasında Yardımcı Kavramlar ..... | 9  |
| 1.1.1.1. Sosyal Sorun- Sosyal Grup .....                           | 9  |
| 1.1.1.2. Sosyal Adalet .....                                       | 11 |
| 1.1.1.3. Sosyal Devlet-Refah Devleti .....                         | 12 |
| 1.1.2. Sosyal Politikanın Tanımlanmasındaki Güçlükler .....        | 14 |
| 1.1.3. Sosyal Politikanın Kuramsal Çerçevesi .....                 | 16 |
| 1.1.3.1. Fonksiyonalist Kuram .....                                | 16 |
| 1.1.3.2. Çatışmacı Kuram .....                                     | 17 |
| 1.2. TARİHSEL GELİŞİMİ İÇERİSİNDE SOSYAL POLİTİKA .....            | 18 |
| 1.2.1. Sanayi Devrimi ve Sosyal Politika .....                     | 18 |
| 1.2.2. Devletin Sosyal Niteliğinin Gelişimi .....                  | 20 |
| 1.3. SOSYAL POLİTİKANIN AMAÇ VE ARAÇLARI .....                     | 21 |
| 1.3.1. Sosyal Politikanın Amaçları .....                           | 21 |
| 1.3.2. Sosyal Politikanın Araçları .....                           | 23 |
| 1.3.2.1. Kamu Müdahalesi .....                                     | 23 |
| 1.3.2.2. Sınıf Bilinci ve Sendikal Hareket .....                   | 25 |
| 1.3.2.3. Siyasal Yapı ve Sosyal Politika .....                     | 27 |
| 1.3.2.4. Uluslararası Sosyal Politika Düşüncesi .....              | 27 |

|                                                                   |    |
|-------------------------------------------------------------------|----|
| 1.4. EKONOMİK VE SOSYAL DÜŞÜNCE SİSTEMLERİNDE SOSYAL              |    |
| POLİTİKA ANLAYIŞI.....                                            | 28 |
| 1.4.1. Liberalizm .....                                           | 28 |
| 1.4.1.1. Klasik Liberalizm.....                                   | 30 |
| 1.4.1.2. Sosyal Liberalizm.....                                   | 31 |
| 1.4.1.3. Yeni Liberalizm (Neo-Liberalizm) .....                   | 33 |
| 1.4.1.4. Hayek ve Refah Devleti.....                              | 34 |
| 1.4.1.5. Liberteryen Yaklaşım.....                                | 36 |
| 1.4.2. Muhafazakârlık.....                                        | 37 |
| 1.4.2.1. Geleneksel Muhafazakârlık .....                          | 38 |
| 1.4.2.2. Yeni Muhafazakârlık.....                                 | 39 |
| 1.4.3.Sosyalizm .....                                             | 40 |
| 1.4.3.1. Bilimsel Sosyalizm.....                                  | 41 |
| 1.4.3.2. Reformist (Demokratik) Sosyalizm.....                    | 41 |
| 1.4.4. Sosyal Politikaların Gelişiminde Rol Oynayan Diğer Sosyal  |    |
| Düşünceler .....                                                  | 43 |
| 1.4.4.1. Müdahalecilik .....                                      | 43 |
| 1.4.4.2. Sosyal Hristiyanlık .....                                | 43 |
| 1.4.4.3. Dayanışmacılık .....                                     | 44 |
| 1.4.4.4. Keynes ve Beveridge .....                                | 44 |
| 1.4.4.5. Marshall ve Sosyal Yurttaşlık .....                      | 46 |
| 1.4.4.6. Polanyi ve Emeğin Metalaşması .....                      | 47 |
| 1.4.4.7. Myrdal ve Kadın Hakları.....                             | 49 |
| 1.4.5. Çağdaş Siyasal Düşünce Sistemlerinde Sosyal Politika ..... | 50 |
| 1.4.5.1. Üçüncü Yol ve Sosyal Politika.....                       | 50 |
| 1.4.5.2. Yeşiller Hareketi ve Sosyal Politika.....                | 52 |
| 1.4.5.3. Feminist İdeoloji ve Sosyal Politika.....                | 53 |
| 1.5. KÜRESELLEŞME KAVRAMI .....                                   | 54 |
| 1.5.1. TANIM.....                                                 | 54 |
| 1.5.2. TARİHSEL GELİŞİM .....                                     | 56 |
| 1.5.3. KÜRESELLEŞMEYİ ORTAYA ÇIKARAN FAKTÖRLER.....               | 57 |
| 1.5.3.1. Yönetilebilirlik Krizi.....                              | 57 |

|                                                   |    |
|---------------------------------------------------|----|
| 1.5.3.2. Teknolojik Gelişme .....                 | 58 |
| 1.5.3.3. Ekonomik Yapı .....                      | 59 |
| 1.5.3.4. Siyasi Yapı .....                        | 60 |
| 1.6. KÜRESELLEŞME YAKLAŞIMLARI .....              | 61 |
| 1.6.1. Aşırı Küreselleşmeci Yaklaşım .....        | 61 |
| 1.6.2. Kuşkucu Küreselleşmeci Yaklaşım .....      | 62 |
| 1.6.3. Dönüşümcü Küreselleşmeci Yaklaşım .....    | 63 |
| 1.7. KÜRESELLEŞMENİN UNSURLARI .....              | 64 |
| 1.7.1. Uluslararası Ticaret .....                 | 64 |
| 1.7.2. Çokuluslu Şirketler .....                  | 65 |
| 1.7.3. Uluslararası Sermaye Hareketleri .....     | 66 |
| 1.7.4. Uluslararası Rekabet .....                 | 68 |
| 1.7.5. Bilgi Teknolojileri ve Bilgi Toplumu ..... | 69 |
| 1.7.6. Yeni Ekonomi .....                         | 70 |

## İKİNCİ BÖLÜM

### KÜRESELLEŞMENİN SOSYAL POLİTİKALAR ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

|                                                              |    |
|--------------------------------------------------------------|----|
| 2.1. KÜRESELLEŞMENİN TOPLUMSAL YAPI ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ .... | 72 |
| 2.1.1. Güvensizlik .....                                     | 73 |
| 2.1.2. Adaletsizlik .....                                    | 74 |
| 2.1.3. Aile ve Kültür Politikaları .....                     | 74 |
| 2.2. KÜRESELLEŞMENİN EKONOMİK YAPI ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ ..... | 75 |
| 2.2.1. Yüksek İşsizlik .....                                 | 76 |
| 2.2.2. Gelir Dağılımında Yaşanan Sorunlar .....              | 77 |
| 2.3. KÜRESELLEŞMENİN ÇALIŞMA HAYATI VE İŞGÜCÜ                |    |
| PİYASALARINDAKİ ETKİLERİ .....                               | 79 |
| 2.3.1. İşgücünün Değişen Yapısı .....                        | 80 |
| 2.3.1.1. İşgücünün Kutuplaşması .....                        | 81 |
| 2.3.1.2. Kadın İşgücünün Artışı .....                        | 83 |
| 2.3.2. Ücretli Çalışmanın Sonu .....                         | 84 |

|                                                                                                  |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2.4. KÜRESELLEŞMENİN YÖNETİM VE ORGANİZASYON YAPISINDAKİ ETKİLERİ.....                           | 85  |
| 2.4.1. Üretim Sistemlerinin Değişimi ve Esneklik.....                                            | 85  |
| 2.4.2. Endüstri İlişkileri Sisteminin Yeniden Yapılandırılması ve İnsan Kaynakları Yönetimi..... | 87  |
| 2.5. KÜRESELLEŞMENİN SOSYAL POLİTİKA ARAÇLARI ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ.....                           | 89  |
| 2.5.1. Sosyal Devletin Dönüşümü.....                                                             | 90  |
| 2.5.1.1. Sosyal Devletin Temelleri .....                                                         | 90  |
| 2.5.1.2. Sosyal Devletin Etkinlik Alanının Sınırlanması .....                                    | 91  |
| 2.5.2. İşçi Sendikacılığında Güç Kaybı .....                                                     | 94  |
| 2.5.3. Sosyal Demokrasinin Krizi ve Neo-Liberal Politikalar .....                                | 97  |
| 2.6. KÜRESEL SOSYAL POLİTİKA.....                                                                | 100 |
| 2.6.1. Dinamik Bir Süreç Olarak Sosyal Politikaların Küreselleşmesi .....                        | 100 |
| 2.6.2. Küresel Sosyal Politika Araçları .....                                                    | 102 |
| 2.6.2.1. Uluslararası Kuruluşlar ve Sosyal Politika.....                                         | 102 |
| 2.6.2.2. Gönüllü Sivil Toplum Kuruluşları ve Sosyal Politika.....                                | 106 |

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### AVRUPA BİRLİĞİNİN SOSYAL POLİTİKASI VE KÜRESELLEŞME

|                                                  |     |
|--------------------------------------------------|-----|
| 3.1. AVRUPA BİRLİĞİNİN KURULUŞU VE YAPISI .....  | 111 |
| 3.1.1. Tarihsel Gelişim .....                    | 111 |
| 3.1.1.1. Birleşik Avrupa Düşüncesi .....         | 111 |
| 3.1.1.2. Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu .....   | 113 |
| 3.1.1.3. Roma Antlaşması .....                   | 114 |
| 3.1.1.4. Avrupa Birliği Antlaşması .....         | 114 |
| 3.1.1.5. Avrupa Birliğinin Genişleme Süreci..... | 115 |
| 3.1.2. Avrupa Birliği'nin Yapısı .....           | 117 |
| 3.1.2.1. Avrupa Parlamentosu.....                | 117 |
| 3.1.2.2. Bakanlar Konseyi.....                   | 118 |
| 3.1.2.3. Komisyon.....                           | 118 |

|                                                                        |     |
|------------------------------------------------------------------------|-----|
| 3.1.2.4. Avrupa Birliği Adalet Divanı .....                            | 119 |
| 3.1.2.5. Diğer Organlar .....                                          | 119 |
| 3.2. AVRUPA BİRLİĞİ SOSYAL POLİTİKASININ KAPSAMI .....                 | 120 |
| 3.2.1. Sosyal Politikanın Hukuki Temelleri.....                        | 121 |
| 3.2.1.1. Sosyal Politikaya İlişkin Kural Koyma Yöntemleri .....        | 121 |
| 3.2.1.2. Yetki Paylaşımı .....                                         | 122 |
| 3.2.1.3. Sosyal Politikanın Hukuki Kaynakları .....                    | 123 |
| 3.2.1.3.1. Asli Hukuk Kuralları .....                                  | 123 |
| 3.2.1.3.2. Tali Hukuk Kuralları .....                                  | 124 |
| 3.2.1.3.2.1 Tüzükler.....                                              | 124 |
| 3.2.1.3.2.2. Yönergeler .....                                          | 125 |
| 3.2.1.3.2.3. Kararlar .....                                            | 125 |
| 3.2.1.3.2.4. Öneriler ve Görüşler .....                                | 126 |
| 3.2.1.4. Avrupa Anayasası.....                                         | 126 |
| 3.2.2. Avrupa Birliği Sosyal Politikasının Gelişim Süreci.....         | 127 |
| 3.2.2.1. Topluluğun Kuruluş ve Gelişme Döneminde Sosyal Politika ..... | 129 |
| 3.2.2.2. Sosyal Eylem Yılları (1972-1980).....                         | 132 |
| 3.2.2.3. Durgunluk Dönemi (1980–1986).....                             | 133 |
| 3.2.2.4. Avrupa Sosyal Alanının Oluşturulması (1986–1992) .....        | 135 |
| 3.2.2.4.1. Avrupa Tek Senedi .....                                     | 135 |
| 3.2.2.4.2. Çalışanların Temel Sosyal Hakları Topluluk Şartı .....      | 137 |
| 3.2.2.5. Maastricht'ten Lizbon'a (1992–2000).....                      | 140 |
| 3.2.2.5.1. Yeşil Kitap.....                                            | 141 |
| 3.2.2.5.2. Beyaz Kitap .....                                           | 142 |
| 3.2.2.5.3. Amsterdam Zirvesi.....                                      | 143 |
| 3.2.2.6. Lizbon Zirvesi ve Sonrası.....                                | 146 |
| 3.2.3. AVRUPA SOSYAL POLİTİKASININ TARAFLARI.....                      | 150 |
| 3.2.3.1. Hükümetler ve Siyasal Partiler .....                          | 151 |
| 3.2.3.2. İşçi Sendikaları.....                                         | 152 |
| 3.2.3.3. İşverenler.....                                               | 154 |
| 3.3. AVRUPA SOSYAL MODELİNİ AÇIKLAMAYA YÖNELİK<br>YAKLAŞIMLAR .....    | 156 |



|                                                                                                 |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 3.3.1. Avrupa Refah Devletlerinin Oluşumu .....                                                 | 157 |
| 3.3.2. Avrupa Refah Modelleri Çerçevesinde Avrupa Sosyal Politikasının Sınıflandırılması .....  | 160 |
| 3.3.2.1.Liberal Refah Modeli.....                                                               | 162 |
| 3.3.2.2. Muhafazakâr-Korporatist Refah Modeli .....                                             | 164 |
| 3.3.2.3. Sosyal Demokrat Refah Modeli.....                                                      | 166 |
| 3.3.2.4. Güney Avrupa Refah Modeli .....                                                        | 167 |
| 3.3.2.5. Doğu Avrupa Refah Modeli.....                                                          | 170 |
| 3.4. AVRUPA BİRLİĞİ SOSYAL POLİTİKALARINDA YAŞANAN DEĞİŞİMİN ANALİZİ.....                       | 172 |
| 3.4.1. Küreselleşme Sürecinin Etkilerinden Kaynaklanan Nedenler .....                           | 173 |
| 3.4.1.1.Ekonomik Yapının Değişimi.....                                                          | 174 |
| 3.4.1.1.1. Ekonomik Krizler ve Keynezyen Politikaların Yetersizliği .....                       | 174 |
| 3.4.1.1.2. Kamu Finansman Dengesinin Bozulması .....                                            | 176 |
| 3.4.1.1.3. Rekabet Gücünün Kaybedilmesi .....                                                   | 178 |
| 3.4.1.2. Toplumsal Yapının Değişimi.....                                                        | 180 |
| 3.4.1.2.1. Aile Yapısının Bozulması .....                                                       | 182 |
| 3.4.1.2.2. Demografik Gelişmeler.....                                                           | 184 |
| 3.4.1.3. Sosyal Politikanın Aktörleri Arasındaki Güç Dengesinin Değişmesi .....                 | 186 |
| 3.4.1.3.1. Devletin Düzenleyici Rolünün Sorgulanması .....                                      | 187 |
| 3.4.1.3.2. Sendikaların Güç Kaybetmesi .....                                                    | 189 |
| 3.4.1.3.3. Neo-Liberal Siyaset .....                                                            | 191 |
| 3.4.1.4. Çalışma Hayatında Yaşanan Değişimler.....                                              | 192 |
| 3.4.1.4.1. Tam İstihdam Hedeflerinden Uzaklaşma, İşgücü Piyasasının Değişimi ve İşsizlik .....  | 193 |
| 3.4.1.4.2. Çalışma Mevzuatında Değişim Talepleri .....                                          | 197 |
| 3.4.2. Avrupa Birliği Genişleme Sürecinin Sosyal Politikalar Üzerindeki Muhtemel Etkileri ..... | 198 |
| 3.4.2.1. Genişleme Süreci .....                                                                 | 199 |
| 3.4.2.2. Avrupa Anayasası ve Yaşanan Tartışmalar.....                                           | 201 |

## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRK SOSYAL POLİTİKASI VE KÜRESELLEŞME SÜRECİ İÇERİSİNDE DEĞİŞİMİ

|                                                                                                   |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 4.1. TÜRK SOSYAL POLİTİKASININ TEMELLERİ .....                                                    | 205 |
| 4.1.1. Türk Sosyal Politikasının Geleneksel Kurumları.....                                        | 206 |
| 4.1.1.1. Korumacı Devlet Geleneği .....                                                           | 207 |
| 4.1.1.2. Aile .....                                                                               | 208 |
| 4.1.1.3. Toplumsal Yardımlaşma ve Dayanışma Kültürü .....                                         | 210 |
| 4.2. TARİHSEL GELİŞİM SÜRECİ İÇERİSİNDE TÜRK SOSYAL<br>POLİTİKASININ GELİŞİMİ.....                | 211 |
| 4.2.1. Cumhuriyet Öncesi Sosyal Politika.....                                                     | 211 |
| 4.2.1.1. Osmanlı Sosyal Refah Devleti.....                                                        | 212 |
| 4.2.1.1.1. Din Kuralları Çerçevesinde Yapılan Yardımlar .....                                     | 213 |
| 4.2.1.1.2. Vakıflar.....                                                                          | 214 |
| 4.2.1.1.3. Ahi Teşkilatları.....                                                                  | 215 |
| 4.2.2. Cumhuriyet Dönemi Sosyal Politikası.....                                                   | 216 |
| 4.2.2.1. Sosyal Politika Düzenleyicisi Olarak Devlet.....                                         | 217 |
| 4.2.2.1.1. Tek Parti Dönemi ve Devletçilik Anlayışı .....                                         | 217 |
| 4.2.2.1.2. Çok Partili Siyasi Hayata Geçiş ve Modern Sosyal<br>Politika Kurumlarının Oluşumu..... | 218 |
| 4.2.2.1.3. 1960-1980 Dönemi .....                                                                 | 220 |
| 4.2.2.2. İşçi ve İşveren Sendikacılığında Gelişim.....                                            | 221 |
| 4.3. SOSYAL POLİTİKALARIN KURUMSAL YAPISI.....                                                    | 223 |
| 4.3.1. Çalışma Hayatını Düzenlemeye Yönelik Kurumlar .....                                        | 224 |
| 4.3.2. Sosyal Güvenlik Kurumları .....                                                            | 224 |
| 4.3.2.1. Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmet Kurumları .....                                           | 226 |
| 4.3.2.2. Tamamlayıcı Sosyal Güvenlik Kurumları .....                                              | 227 |
| 4.4. TÜRKİYE'DE SOSYAL POLİTİKALARIN OLUŞUMUNDA TARAFLARIN<br>ROLLERİ .....                       | 228 |
| 4.4.1. Devlet.....                                                                                | 228 |
| 4.4.2. İşçi ve İşveren Sendikaları .....                                                          | 230 |

|                                                                                     |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 4.4.3. Siyasi Partiler ve Sosyal Politika .....                                     | 232 |
| 4.4.3.1. Demokrasinin Gelişimi Önündeki Sorunlar ve Siyasal Yapı...232              |     |
| 4.4.3.2. “Sosyal Demokrasi” Anlayışının Eksikliği ve Geleneksel Türk Solu .....     | 233 |
| 4.4.3.3. Merkez Sağ Siyaset ve Sosyal Politika .....                                | 235 |
| 4.4.4. Yeni Bir Sosyal Politika Aracı Olarak Gönüllü Sivil Toplum Kuruluşları ..... | 237 |
| 4.5. KÜRESELLEŞME SÜRECİNDE TÜRK SOSYAL POLİTİKASININ DÖNÜŞÜMÜ.....                 | 238 |
| 4.5.1. Ekonomik Yapının Dönüşümü .....                                              | 238 |
| 4.5.1.1. Ekonomik İstikrar Programları ve İşgücü Piyasaları.....                    | 239 |
| 4.5.1.2. Özelleştirme .....                                                         | 243 |
| 4.5.1.3. Kayıtdışılık Sorunu .....                                                  | 244 |
| 4.5.1.4. Yüksek Enflasyon ve İşsizlik.....                                          | 246 |
| 4.5.2. İşgücü Piyasalarında Yaşanan Değişim.....                                    | 253 |
| 4.5.2.1. İstihdamın Sektörel Dağılımında Yaşanan Değişimler.....                    | 253 |
| 4.5.2.2. İşgücü Yapısında Gözlenen Değişmeler .....                                 | 254 |
| 4.5.3. SOSYAL POLİTİKA UYGULAMALARINDA GÖZLENEN DEĞİŞMELER.....                     | 258 |
| 4.5.3.1.Yapısal Sorunların Etkileri.....                                            | 259 |
| 4.5.3.1.1. Avrupa Birliği Sosyal Politikasına Uyum Gerekleri .....                  | 261 |

## **BEŞİNCİ BÖLÜM**

### **TEMEL ÖZELLİKLERİ ÇERÇEVESİNDE AVRUPA BİRLİĞİ VE TÜRKİYE’DE SOSYAL POLİTİKALARIN GELECEĞİ**

|                                                                   |     |
|-------------------------------------------------------------------|-----|
| 5.1. AVRUPA SOSYAL POLİTİKASININ TEMEL ÖZELLİKLERİ.....           | 264 |
| 5.1.1. Demokrasi Kültürü ve Sosyal Politika .....                 | 264 |
| 5.1.2. Tarafların Etkin Katılımına Dayalı Dinamik Bir Süreç ..... | 266 |
| 5.1.3. İstihdam ve Diyalog Odaklı Yaklaşım .....                  | 267 |
| 5.2. AVRUPA BİRLİĞİ SOSYAL POLİTİKASININ GELECEĞİ .....           | 269 |

|                                                                                       |            |
|---------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 5.2.1. Avrupa Birliği Sosyal Politikasının Geleceğine Yönelik Teorik Yaklaşımlar..... | 270        |
| 5.2.2. Yakınlaştırma'dan Açık Koordinasyon Metodu'na Sosyal Politika..                | 273        |
| 5.2.3. Derinleşme ve Genişleme Ekseninde Sosyal Politika.....                         | 274        |
| 5.3. TÜRKİYE'DE SOSYAL POLİTİKALARIN TEMEL ÖZELLİKLERİ .....                          | 277        |
| 5.3.1. Paternalist Devlet Anlayışı.....                                               | 277        |
| 5.3.2. Sosyal Taleplerdeki Yetersizlikler .....                                       | 278        |
| 5.3.3. Geleneksel Kurumlar.....                                                       | 280        |
| 5.4. TÜRKİYE'DE SOSYAL POLİTİKALARIN GELECEĞİ .....                                   | 281        |
| 5.4.1. Yapısal Sorunlar ve Reform Gerekliliği Çerçevesinde Sosyal Politikalar .....   | 282        |
| 5.4.2. Avrupa Birliğine Uyum Sürecinde Sosyal Politikalar .....                       | 285        |
| <b>SONUÇ .....</b>                                                                    | <b>288</b> |
| <b>KAYNAKÇA .....</b>                                                                 | <b>292</b> |
| <b>ÖZET .....</b>                                                                     | <b>308</b> |
| <b>ABSTRACT .....</b>                                                                 | <b>310</b> |

## KISALTMALAR

|                |                                                                        |
|----------------|------------------------------------------------------------------------|
| <b>AB</b>      | : Avrupa Birliği                                                       |
| <b>ABD</b>     | : Amerika Birleşik Devletleri                                          |
| <b>AET</b>     | : Avrupa Ekonomik Topluluğu                                            |
| <b>a.g.e.</b>  | : Adı Geçen Eser                                                       |
| <b>a.g.m.</b>  | : Adı Geçen Makale                                                     |
| <b>a.g.t.</b>  | : Adı Geçen Tebliğ                                                     |
| <b>AİHS</b>    | : Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi                                      |
| <b>AKÇT</b>    | : Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu                                      |
| <b>ANAP</b>    | : Anavatan Partisi                                                     |
| <b>AP</b>      | : Adalet Partisi                                                       |
| <b>ar- ge</b>  | : Araştırma Geliştirme                                                 |
| <b>ASF</b>     | : Avrupa Sosyal Fonu                                                   |
| <b>ASO</b>     | : Ankara Sanayi Odası                                                  |
| <b>Bkz.</b>    | : Bakınız                                                              |
| <b>BM</b>      | : Birleşmiş Milletler                                                  |
| <b>CHP</b>     | : Cumhuriyet Halk Partisi                                              |
| <b>ÇSGB</b>    | : Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı                                 |
| <b>Der.</b>    | : Derleyen                                                             |
| <b>DP</b>      | : Demokrat Parti                                                       |
| <b>DPT</b>     | : Devlet Planlama Teşkilatı                                            |
| <b>DTÖ</b>     | : Dünya Ticaret Örgütü                                                 |
| <b>Ed.</b>     | : Editör                                                               |
| <b>EFTA</b>    | : European Free Trade Association (Avrupa Serbest Bölge Birliği)       |
| <b>ETUC</b>    | : European Trade Union Confederation(Avrupa Sendikalar Konfederasyonu) |
| <b>EURATOM</b> | : European Atomic Energy Community (Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu)    |
| <b>GATT</b>    | : Ticaret ve Tarifeler Genel Antlaşması                                |
| <b>GSMH</b>    | : Gayri Safi Milli Hasıla                                              |

|                    |                                                                                                       |
|--------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>GSYİH</b>       | : Gayri Safi Yurt İçi Hasıla                                                                          |
| <b>HAK-İŞ</b>      | : Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu                                                                 |
| <b>HM Treasury</b> | : Her Majesty' s Treasury (İngiliz Hükümeti)                                                          |
| <b>ICFTU</b>       | : International Confederation of Free Trade Unions (Uluslararası Hür İşçi Sendikaları Konfederasyonu) |
| <b>ILO</b>         | : International Labour Organization (Uluslararası Çalışma Teşkilatı)                                  |
| <b>IMF</b>         | : International Monetary Fund (Uluslararası para Fonu)                                                |
| <b>İİBF</b>        | : İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi                                                                |
| <b>İLKSAN</b>      | : İlkokul Öğretmenleri Sağlık ve Sosyal Yardımlaşma Sandığı                                           |
| <b>İSO</b>         | : İstanbul Sanayi Odası                                                                               |
| <b>İŞKUR</b>       | : Türkiye İş Kurumu                                                                                   |
| <b>Kamu- İş</b>    | : Kamu İşletmeleri İşverenleri Sendikası                                                              |
| <b>KOBİ</b>        | : Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmeler                                                               |
| <b>MEB</b>         | : Milli Eğitim Bakanlığı                                                                              |
| <b>MESS</b>        | : Türkiye Metal Sanayicileri Sendikası                                                                |
| <b>MİSK</b>        | : Milliyetçi İşçi Sendikaları Konfederasyonu                                                          |
| <b>NATO</b>        | : North Atlantic Treaty Organisation (Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü)                               |
| <b>No</b>          | : Numara                                                                                              |
| <b>NGO</b>         | : Non Government Organisation (Kamu Dışı Örgütler)                                                    |
| <b>OECD</b>        | : Organisation for Economic Co- operation and Development (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı)  |
| <b>OYAK</b>        | : Ordu Yardımlaşma Kurumu                                                                             |
| <b>SHÇEK</b>       | : Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu                                                           |
| <b>STK</b>         | : Sivil Toplum Kuruluşları                                                                            |
| <b>SYDGM</b>       | : Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü                                                     |
| <b>TESEV</b>       | : Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı                                                            |
| <b>TİP</b>         | : Türkiye İşçi Partisi                                                                                |
| <b>TİSK</b>        | : Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu                                                          |

|                |                                                                                                                      |
|----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>TOBB</b>    | : Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği                                                                                 |
| <b>TÜHİS</b>   | : Türk Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası                                                      |
| <b>TÜBİTAK</b> | : Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu                                                                    |
| <b>TÜİK</b>    | : Türkiye İstatistik Kurumu                                                                                          |
| <b>TÜRK-İŞ</b> | : Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu                                                                            |
| <b>TÜSİAD</b>  | : Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği                                                                            |
| <b>ULAKBİM</b> | : Ulusal Akademik Ağ ve Bilgi Merkezi                                                                                |
| <b>UNICE</b>   | : Union of Industrial and Employers' Confederation of Europea (Avrupa Sanayici ve İşveren Konfederasyonları Birliği) |
| <b>WFTU</b>    | : World Federations of Trade Unions (Dünya İşçi Sendikaları Konfederasyonu)                                          |
| <b>Vb.</b>     | : Ve Benzeri                                                                                                         |
| <b>VGM</b>     | : Vakıflar Genel Müdürlüğü                                                                                           |
| <b>Vol.</b>    | : Volume (Cilt)                                                                                                      |
| <b>%</b>       | : Yüzde                                                                                                              |

## TABLOLAR

|                                                                                                                                       | Sayfa No |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| <b>Tablo 3.1.:</b> Sosyal Harcamaların GSYİH İçindeki Payları (%) .....                                                               | 178      |
| <b>Tablo 3.2.:</b> Ar-Ge Harcamalarının GSYİH İçindeki Oranları (%).....                                                              | 180      |
| <b>Tablo 3.3.:</b> Sosyal Harcamalar İçinde Yaşlılara Yönelik Harcamaların<br>Payı (%) .....                                          | 185      |
| <b>Tablo 3.4.:</b> Bazı Avrupa Ülkelerinde Sendika Üyeliklerinin Gelişimi (%) ...                                                     | 190      |
| <b>Tablo 3.5.:</b> Bazı AT Ülkelerinde ve Türkiye’de 1980’li Yıllarda İşsizlik<br>Oranları (%).....                                   | 194      |
| <b>Tablo 3.6.:</b> AB ve Bazı Ülkelerde Toplam İşsizlik Oranları (%).....                                                             | 196      |
| <b>Tablo 3.7.:</b> AB15 Ülkelerinde Çalışma Statüsü Değişimi (%) .....                                                                | 198      |
| <b>Tablo 4.1.:</b> İstihdamdaki Nüfusun Kayıtdışı Çalışma Oranları (%) .....                                                          | 245      |
| <b>Tablo 4.2.:</b> Türkiye İşgücü Piyasalarında İşsizlik ve Eksik istihdam(%).....                                                    | 249      |
| <b>Tablo 4.3.:</b> Türkiye’ de Kişisel Gelir Dağılımı(%).....                                                                         | 252      |
| <b>Tablo 4.4.:</b> Türkiye’de İstihdamın Sektörel Dağılımı (%) .....                                                                  | 254      |
| <b>Tablo 4.5.:</b> Yıllar İtibariyle Kurumsal Olmayan Sivil Nüfusun İşgücü Durumu<br>(Bin Kişi, 15 + Yaş Grubu).....                  | 255      |
| <b>Tablo 4.6.:</b> Dünya Genelinde Bölgelere Göre İstihdam Oranları (%) .....                                                         | 256      |
| <b>Tablo 4.7.:</b> İstihdam Edilenlerin Eğitim Durumu (%).....                                                                        | 257      |
| <b>Tablo 4.8.:</b> Eğitim Düzeyine Göre İşgücü Durumu (15+ Yaş, Bin Kişi) .....                                                       | 257      |
| <b>Tablo 4.9.:</b> Seçilmiş AB ülkelerinde ve Türkiye’de Esspros Uyumlu Sosyal<br>Koruma Harcamalarının GSYİH İçindeki Oranı (%)..... | 263      |
| <b>Tablo 5.1.:</b> Bazı Ülkelerde ve Türkiye’de Yaşlanma Hızı (*) .....                                                               | 282      |
| <b>Tablo 5.2.:</b> Yoksulluk Sınırı Yöntemlerine Göre Fertlerin Yoksulluk<br>Oranları (%).....                                        | 285      |



## GİRİŞ

XVIII. yüzyılın ikinci yarısından itibaren, tarım toplumundan sanayi toplumuna geçişle, toplumsal yapıda görülen değişimin bir benzeri 1980'li yıllarda yaşanmıştır. Bu değişimde teknolojinin hızında ve hacminde yaşanan artışın büyük etkisi vardır. Esasen küreselleşme düşüncesi de bu gelişmelerin bir sonucu olarak değerlendirilmektedir. Ekonomik, siyasi, sosyal ve kültürel alanlarda, bir takım değerlerin ulusal sınırları aşarak, küresel ölçekte hakim olması süreci olarak tanımlayabileceğimiz küreselleşmenin, ne zaman başladığına ilişkin tartışmalar mevcuttur. Küreselleşmeyi bütünleşmiş bir dünya ticaretinin oluşumu temelinde açıklayan düşünceler, küreselleşmenin başlangıcını XIX. yüzyılın ikinci yarısına kadar götürebilmektedirler. Buna karşın küreselleşmeyi, yönetilebilirlik sorunu olarak ele alanlar, 1970'li yıllardaki ekonomik çalkantılar esnasında güçlenen bir kavram olduğu iddiasındadırlar. Küreselleşmeyi, bilimsel ve teknolojik gelişmelerin akılalmaz bir hızla ilerlemesinin bir sonucu olarak gören yaklaşımlar ise, 1970'li yıllardan itibaren başlayarak, etkilerinin 80 ve 90'lı yıllarda görüldüğü üzerinde görüş birliğine varmışlardır. Daha çok ekonomik temelli olan bu yaklaşımlara, siyasi temelli yorumları da ekleyebilmek mümkündür. Buna göre küreselleşme, Sovyet Bloğunun çöküşü ile birlikte tüm dünyada liberal ekonomik düzenin tek ve bağımsız güç olarak ortaya çıkmasıyla başlamıştır.

Küreselleşme sürecinde birçok kavram yeni dinamikler ekseninde tanımlanma gerçeği ile karşı karşıyadır. Daha önce kendine özgü yapıları içinde ifadeleri olan kavramlar, küresel terminoloji ekseninde yeniden biçimlenmektedir. Bu durum toplum hayatının her alanında, çok iyi bildiğimiz kavramların, anlamlarının değişmesine neden olmaktadır. Bu süreçte; pazar, şirket, ürün, işgücü, ekonomi, siyaset ve sosyal politika kavramları, küresel pazar, küresel şirket, küresel ürün, küresel işgücü, küresel ekonomi, küresel siyaset ve nihayet küresel sosyal politika olarak yeniden anlamlandırılmaktadır. Çalışmamıza kaynaklık eden merak duygusunu da, bu değişim oluşturmaktadır.

Sanayi Devrimi anlayışının ve uygulamalarının bir sonucu olarak ortaya çıkan sosyal politika, mevcut sistemin devamlılığına sağlamaya yönelik politikalar bütünü olarak görev yapmıştır. Sanayi Devrimi'nin ilk yıllarındaki hakim iktisat anlayışının, her türlü müdahaleyi reddeden iktisadi liberalizm olması, çalışma ilişkilerinin işverenlerin güçlü olduğu bir yapıda şekillenmesine neden olmuştur. Emek sahiplerinin, devletin her türlü düzenlemesinden ve örgütlenmeden uzak bir yapı içinde sömürüye tabi olmaları, toplumsal yapının devamlılığını imkânsız hale getirmiştir. İşte bu yapılanma içerisinde başta sınırlı devlet müdahaleleri ile başlayan süreç, çalışanların örgütlü bir nitelik kazanarak güçlenmesi ile daha dengeli bir yapıya dönüşmüştür. Bu gelişmeler bazı bölgelerde sınırlı kalırken, Avrupa'da toplumsal yapının temelini oluşturmuş, sağlanan ekonomik ve sosyal başarının dinamik gücü olmuştur.

XIX. yüzyılda sınırlı bir gelişim gösteren sosyal politika düşüncesi, asıl başarısını XX. yüzyılda gerçekleştirmiştir. Dünya savaşlarının ardından barışı tesis eden Avrupa, ekonomik ve sosyal kalkınmasını bütünleştirdiği sistemde, modern sosyal politika kurumlarını daha da güçlendirmiştir. Aynı kıta içerisinde farklı refah modelleriyle, toplumsal barış ve bütünleşme sağlanmıştır. Refah modellerinin insana yatırım yapan anlayışı, ekonomik ve siyasal bütünleşmenin gerçekleştiği Avrupa Birliği'nde, çok farklı sosyo-kültürel yapılara rağmen sosyal bütünleşme umutlarını da artırmıştır.

Küreselleşmenin etkilerini incelemeye tabi tutan analizlerin ortak özelliği, küreselleşmeye karşı olan tavrın, analizi şekillendirmede belirleyici olmasıdır. Buna göre küreselleşmeyi destekleyen yaklaşımlar, küreselleşmenin yarattığı zenginlikler ve özgürlükler çerçevesinde tüm yaşananları tozpembe gösterme çabası içine girerken, küreselleşme karşıtları, son yirmi yıl içinde gerçekleşen her olumsuzluğu, küreselleşmeye endeksleme gayreti içerisindeyler. Bu durum küreselleşmenin etkilerine ilişkin doğru verilere ve rasyonel sonuçlara ulaşmamızı engellemektedir. Bu nedenle sonuç olarak ulaştığımız olumlu ya da olumsuz gelişmelerin, küreselleşme ile bağının kurulması büyük önem taşımaktadır. Çalışmamız içerisinde, küreselleşmeye karşı duyulan önyargılardan uzak analizler

yapılmaya çalışılmıştır. Küreselleşme etkileri olarak ortaya konulan çıktıların, sosyal politikalar üzerindeki somut sonuçları üzerinden hareket edilmiştir.

1970'li yıllarda petrol fiyatlarındaki artışlara bağlı olarak gelişen kriz, tüm dünyada geniş etkilere sahip olmuştur. Mevcut ekonomi politikaları ve üretim sistemleriyle sorunun çözülmemesi bir dizi arayışı beraberinde getirmiştir. Bu arayışlar, işletme düzeyinde esneklik ve kuralılaşdırma, makro politikalarda ise devletin küçülmesi ve müdahalelerini azaltması şeklinde tezahür etmiştir. Uluslararası finansman hareketlerinin güç kazanması, rekabet şartlarının küresel düzeyde belirlenmesi ve kamu harcamalarının kamu finansman dengelerini tehdit etmesi gibi nedenlere dayandırılan yeni uygulamalar, ekonomik, toplumsal, siyasal ve kültürel alanda değişimin habercisi olmuşlardır.

Sosyal bilimler içinde çok disiplinli yapısı ile geniş bir içeriğe sahip olan sosyal politika anlayışı, bu süreçten en olumsuz etkilenen alanların başında gelmiştir. Bunu, farklılıkların ve dengesizliklerin olabildiğince arttığı bir ortamda, bir denge bilimi olan sosyal politikanın her açıdan maruz kaldığı olumsuz etkilerle açıklamak mümkündür. Küreselleşme ile her şeyden önce, sosyal politikaların varlığını sürdürdüğü ekonomik yapı değişerek ortadan kalkma tehlikesiyle karşı karşıya gelmiştir. Bu, sosyal politikaların oluştuğu, şekillendiği ve güç kazandığı zeminin yok olması anlamına gelmektedir. Küreselleşme ile sosyal politika, yeniden tanımladığı sorunların ve bunların çözümüne ilişkin yeni araçların geliştirileceği zorlu bir döneme girmiştir. Dolayısıyla küreselleşmenin sosyal politikalar üzerindeki ilk ve en önemli etkisi, onu var eden temelden uzaklaştırarak anlamsız kılmasıdır.

Sosyal politikanın çalışma ilişkileri temelli bir anlayış olarak ortaya çıkması, gelişim çizgisinin de bu yönde olmasını sağlamıştır. Sanayi Devrimi sorunları üzerinde şekillenen sosyal politika, işçi, işveren ve devlet tarafından şekillenen endüstri ilişkileri sisteminin, estetik yönünü oluşturmuştur. Cömert refah programları, özellikle çalışma hayatında bulunanlara, çalışmayı bir ayrıcalık haline getirmiştir. Çatışmanın siyasi sistem içinde kurumsal nitelik kazanması da, bu konudaki enerjinin büyümeye kanalizasyon edilmesini sağlamıştır. Bu nitelikleri ile sosyal politika, başarı ile uygulandığı ülkelerde,

ekonomik gelişmenin, toplumsal barışın ve bütünleşmenin temel dinamiği olmuştur.

Küreselleşme sürecinde Türkiye ve Avrupa Birliği'nde sosyal politikalarda yaşanan değişimlerin konu edildiği çalışmamız, karşılaştırmalı analiz yöntemiyle gerçekleştirilmiştir. Bir ülkeler bütünü olan Avrupa Birliği'nin Türkiye ile karşılaştırılmasında, tek tek üye ülkelerle değil, Avrupa Birliği ortalamaları ve Avrupa refah modellerini karakterize eden ülkelerin değerleri esas alınmıştır. Buna göre Türkiye ve Avrupa Birliği'nde sosyal politikaların oluşumuna ilişkin süreç aktarılmış, ardından sosyal politikalarda yaşanan değişimin analizine geçilmiştir. Burada küreselleşme süreci olarak adlandırdığımız dönemdeki tüm gelişmeler, küreselleşme etkisi olarak değerlendirilmemiş, yapısal sorunlar farklı bir çerçevede analiz edilmeye çalışılmıştır. Karşılaştırmalarda olabildiğince benzer değişkenler kullanılmaya çalışılmıştır. Sosyal politikaların geleceğine ilişkin muhtemel öngörülere ve kendi değişkenlerimiz neticesinde oluşan kendi öngörümüze yer verilmiştir.

Çalışmamız beş bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde sosyal politika ve küreselleşme yaklaşımlarına ilişkin teorik değerlendirmelere yer verilmiştir. Küreselleşme-sosyal politika ilişkisinin doğru anlaşılabilmesinde büyük öneme sahip olan kavramsal çerçeveler detaylı olarak sunulmaya çalışılmıştır. Çok disiplinli bir çalışma alanı olan sosyal politikanın, tanımlanmasındaki güçlüğün ve küreselleşme kavramına ilişkin tarafsız bir çerçeve çizilmesinin zorlukları bu bölümde giderilmeye çalışılmıştır.

İkinci bölüm, ulusal farklılıklardan ve model ayrışmalarından öte bir analizi içermektedir. Buna göre küreselleşmenin sosyal politikanın alanı ve araçları üzerindeki etkileri belirlenmeye çalışılmıştır. Bu etkilerin sosyal politikalarda yol açacağı değişim sorgulanmış ve mevcut sosyal politika araçları ile yeni dönemin sosyal sorunlarının çözülmesi üzerine bir tartışma yapılmıştır. Küreselleşmenin ortaya çıkardığı yeni sosyal politika ortamı ve bu ortamın yeni araçları üzerinde durularak, etkinlikleri tartışılmıştır.

Avrupa Birliği sosyal politikasının gelişiminin ve değişiminin aktarıldığı üçüncü bölümde, Avrupa Sosyal Modeli'nin ortaya çıkmasındaki unsurlar üzerinde önemle durulmuştur. Avrupa Birliği içerisinde tek bir refah modeli

olmadığından hareketle, mevcut modeller incelenmiş ve bunların Avrupa sosyal politikası içindeki etkinliği tartışılmıştır. Küreselleşme sürecinde sosyal politikalarda meydana gelen değişimler analiz edilmiş, bu değişimlerin Avrupa'yı nasıl bir sosyal politika anlayışına taşıdığı üzerinde tartışılmıştır.

Türkiye'de sosyal politikaların oluşumunda etkili olan tarihsel miras üzerindeki vurgu ile başlayan dördüncü bölüm, Türkiye'de sosyal politikaların gelişimi üzerindeki etkilerin analizini içermektedir. Tarihsel gelişim sürecinde yapısal sorunlar nedeniyle kurumsallaşamayan sosyal politika anlayışı, küreselleşme sürecinde yeni bir sorun alanının içerisine girmiştir. Küresel etkiler ve yapısal sorunlar ikilemindeki Türk sosyal politikasının açmazları ve bunların giderilmesine yönelik olan çalışmalar bu bölümde sunulmaya çalışılmıştır. Beşinci ve son bölümde, Avrupa Birliği ve Türkiye'de, sosyal politikaları karakterize eden temel özelliklerin üzerinde durulmuş, bu özellikler çerçevesinde sosyal politikaların gelecekteki muhtemel yapılanması üzerine odaklanılmıştır.

## **BİRİNCİ BÖLÜM**

### **SOSYAL POLİTİKA VE KÜRESELLEŞME**

#### **1.1. SOSYAL POLİTİKA TANIMI**

Bütün ekonomik ve sosyal çabalar, insanların bir arada yaşamasından meydana gelen toplumu daha iyiye ulaştırma hedefini taşımaktadır. “Daha iyiye ulaşmak” kavramı, bireysel anlamda subjektif değerlendirmelere açık olsa da, ortak yaşamın sonucu olan toplumsal niteliği ile evrensel ve ahlaki normlar taşıyan daha nesnel bir özelliğe sahiptir. Bir toplumun hayatını nasıl kazandığı, hangi şartlarda çalıştığı, nasıl beslendiği, nasıl bir eğitim alabildiği ve elde ettiği geliri ile nasıl bir yaşam sürebildiği sorularına verilecek olumlu cevaplar, toplum hayatının başarısının, kalitesinin ve aynı zamanda bireylerin de o toplumda yaşamaktan duyduğu mutluluğun ifadesidir.

Toplum yapısını açıklamaya yönelik düşüncelerin insanlık tarihi kadar eski olduğunu söylemek mümkündür. Aristo, toplumu, aynı unsurların hem bütüne katkıda bulundukları hem de ondan bağımsız kaldıkları farklılaşmış bir yapı olarak ele alırken, Platon, işbölümü ve toplumsal eşitsizlik etrafında yapılanmış, birleşmiş bir sistem olarak analiz etmektedir. İslam düşüncesinde modern metodolojinin öncüsü İbn-i Haldun da toplumu, bir grup duygusu olarak adlandırdığı “asabiyet” çerçevesinde, toplumun bireyleri arasındaki yardımlaşma ve dayanışmayı sağlayan, direnme ve atılım yapabilmeyi mümkün kılan toplumsal bağlılık duygusu olarak ifade etmektedir.<sup>1</sup> XVIII. yüzyıl Avrupası’nda yaşanan Fransız İhtilali ve Sanayi Devrimi gibi büyük değişimler, insanların düşünme, yaşayış ve çalışma şartlarında önemli değişiklikler yaratmıştır. Sosyoloji ve sosyal politika gibi modern bilimlerin ortaya çıkışı ve gelişmesi de bu döneme rastlamaktadır.

Toplumsal yapı içindeki ilişkileri ve toplumsal yapıyı etkileyen unsurları belirlemeye çalışan tüm sosyal düşüncelerin amacı, toplumu daha iyi anlama

---

<sup>1</sup> Veysel Bozkurt, **Değişen Dünyada Sosyoloji**, 3.Baskı, Aktüel Yayınları, 2005, s.23-25.

ve toplumsal sorunlara cevap verebilmektir. Toplumsal yapı, içinde bulunduğu çevresel şartlardan ve kendi iç hareketlerinden etkilenen dinamik bir yapıya sahiptir. Bireylerin kendi aralarında, toplumsal gruplarla ve grupların kendi aralarındaki ilişkiler, toplumsal yaşam üzerinde büyük etkilere sahiptir. Çevresel faktörlerin olumsuz etkileri, toplumsal grupların amaçlarındaki farklılıklar, sahip olunan kaynakların sınırlı olması, toplumsal yaşam içindeki mücadeleleri ve farklılıkları ortaya çıkarmaktadır. Bu mücadelelerin kimi zaman toplumun dengesini bozan ve tarihsel akışı değiştiren şiddete sahip olduğu görülmüştür. Ortaçağ Avrupa'sında başlayan köylü isyanlarını, Fransız İhtilalini, Sanayi Devrimi ile başlayan işçi hareketlerini bu örnekler arasında sayabilmek mümkündür.<sup>2</sup> Sosyal politika ihtiyacının ortaya çıkmasında da bu gelişmelerin önemli etkileri mevcuttur.

Sosyal politika kavramı ilk olarak XIX. yüzyılın ikinci yarısında Alman bilim adamı Riehl tarafından kullanılmış, kavramın geniş bir kullanım alanına kavuşması ise 1873 yılında Almanya'da kurulan "Sosyal Siyaset Cemiyeti" ile olmuştur.<sup>3</sup> Riehl, kavramı devletin burjuva toplumu karşısındaki faaliyetlerini ifade eden bir program olarak ele almıştır. Ancak Sanayi Devrimi'nin ortaya çıkardığı sorunların zaman içinde giderek farklılaşması, sosyal politikanın niteliğinin de değişmesine neden olmuştur.

Sanayi Devrimi'nin sosyal politikalar açısından önemi, makineleşme ile üretimin artmasına ve sermayenin en önemli faktör olarak ortaya çıkmasına neden olmasıdır. Makineleşmenin üretimi artırmadaki önemi, makinelerin hızla çoğalmasına ve sermayenin üretim içinde hakim bir konuma gelmesine neden olmuştur. İşbölümünün de gelişimi ile "çalışma" kavramı değer kazanmış ve emek-sermaye ilişkisinde sosyal politikalara sürekli ihtiyaç duyulacak anlaşmazlıklar başlamıştır.

Sosyal politikanın kapsadığı konulara, içerdiği zaman dilimine ilişkin tartışmalar farklı tanımlamaların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Kessler sosyal politikayı, "sosyal sınıfların hareketleri, tezatları ve mücadeleleri karşısında devleti ve hukuk düzenini ayakta tutmaya ve idame etmeğe matuf

<sup>2</sup> Ali Çubuk, **Sosyal Politika ve Sosyal Güvenlik**, Gazi Üniversitesi İİBF Yayınları, No:13, s.7.

<sup>3</sup> Orhan Tuna, Nevzat Yalçıntaş, **Sosyal Siyaset**, Filiz Kitabevi, 1991, s.21.

bir siyaset” olarak tanımlarken, Albrech, “toplumun ekonomik yaşamında yoksulluk tehlikesi ile karşı karşıya bulunan grupların korunması için, halkın ve devletin varlığını koruma ve gelişmesini sağlama amacına yönelik önlemlerin ve örgütlerin tümü olarak tanımlamaktadır.<sup>4</sup> Sosyal politika tanımlaması genellikle dar ve geniş olmak üzere ikili bir sınıflamaya tabii tutulmaktadır. Dar anlamda sosyal politika, çalışan ve işveren sınıflarının ortaya çıktığı Sanayi Devrimi ve sonrası ilişkileri esas alan, sınırları ve kapsamı ile daha belirgin bir niteliğe sahiptir. Dar anlamda sosyal politika; emek ve sermaye arasındaki çelişkilerin ve eşitsizliğin ortaya çıktığı, sanayileşmiş toplumlara özgü bir politika olarak karşımıza çıkmakta ve temel amacı, emek-sermaye çatışmasının azaltılması olmaktadır.<sup>5</sup>

Geniş anlamdaki sosyal politika tanımı ise tartışmalı bir durum arz etmektedir. Tuna ve Yalçıntaş(1991), geniş anlamdaki sosyal politikayı, bütün sosyal ve sınıfsal grupları içine alan ve ağırlıklı olarak Sanayi Devrimi öncesindeki ilişkileri konu edinen bir çerçevede tanımlamaktadır.<sup>6</sup> Buna karşın Koray(2005), geniş anlamda sosyal politikanın, insan hakları ve demokrasinin gelişmesine bağlı bir nitelik taşıdığını, sosyal politikaların sosyal eşitlik ve sosyal adalet sağlayıcı bir işlev kazanması sonucunda geniş anlamdaki tanımına ulaştığını savunmaktadır.<sup>7</sup> İki tanımın içerdiği farklılıklara karşın ortak olan tarafı, geniş anlamdaki sosyal politikanın sadece çalışma hayatının tarafları arasında değil, tüm sosyal gruplar arasındaki ilişkileri konu edinmesi ve bu konularda çözüm üretmesidir. İlerleyen bölümlerde ifade edileceği gibi, küreselleşme sürecinde sosyal politika, dar tanımlamasından geniş tanımlamasına doğru bir geçiş göstermektedir.

Sosyal politikanın tanımlanmalarındaki bu farklılıklar uygulamalarda da kendisini göstermiştir. Birbirine yakın sosyo-kültürel değerlere sahip olan ülkeler arasında dahi önemli farkların ortaya çıktığı görülmüştür. Anglo-Sakson geleneğinde sosyal politika, eğitim, sağlık, kişisel sosyal hizmetler, sosyal güvenlik ve konut hizmetlerinin kolektif olarak sağlanması ile ilgili bir

<sup>4</sup> Ömer Zühtü Altan, **Sosyal Politika**, Anadolu Üniversitesi Yayınları, 2003, s.8.

<sup>5</sup> Meryem Koray, **Sosyal Politika**, 2.Baskı, İmge Kitabevi, 2005,s.25.

<sup>6</sup> Orhan Tuna; Nevzat Yalçıntaş, **a.g.e.**, s.30.

<sup>7</sup> Koray, **a.g.e.**, s.29-30.



uygulama alanına sahiptir. Bu hizmetlerin sunumundaki etkinlik ve verimlilik, hizmetleri kimin sağladığı ve hizmet sağlayanların kime karşı sorumlu olduğu konuları sosyal politikanın başlıca unsurlarıdır. Kıta Avrupası'nda ise sosyal politika terimi daha çok emek piyasasına mahsus kurumlar ve ilişkileri, özellikle de işçi haklarını ve sosyal ortaklar arasındaki anlaşma çerçevesini ifade etmektedir.<sup>8</sup>

### 1.1.1. Sosyal Politikanın Tanımlanmasında Yardımcı Kavramlar

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

#### 1.1.1.1. Sosyal Sorun- Sosyal Grup

Sosyal politika tanımının yapılmasındaki temel koşul, bu politikanın varlık nedenini oluşturan sosyal sorunun ortaya konulabilmesidir. Sosyal politika temelde sosyal sorunların çözümlenmesine yardımcı olma iddiasındadır. Adaletsizlik ve eşitsizlik temelinde ortaya çıkan sosyal sorun, fert ve toplum arasındaki ilişkilerin toplum vicdanında memnuniyetsizlik duygusu uyandırmasıdır.<sup>9</sup> Sosyal politika, toplum yaşantısındaki bu

<sup>8</sup> Mark Kleinman, "Kriz Mi? Ne Krizi? Avrupa Refah Devletlerinde Süreklilik ve Değişim", **Sosyal Politika Yazıları**, Der. Ayşe Buğra Çağlar Keyder, İstanbul, İletişim Yayıncılık, 2006, s.159.

<sup>9</sup> Kamil Turan, **Kooperatifçiliğin Sosyo Politik Yapısı**, Gazi Büro Kitabevi, 1994, s.10-11.

aksamanın ortadan kaldırılması ya da etkilerinin azaltılmasını amaçlayan çözüm yollarını araştıran bir disiplin olarak değerlendirilmektedir.

Sosyal politika, sosyal sorunun giderilmesindeki bir etkinlik kümesini ifade etmektedir. Bu olguyu bir örnekle açıklamak gerekirse; işsizlik, tüm dünyada, çeşitli şiddette yaşanan önemli bir sosyal sorun konumundadır. Bu soruna ilişkin olarak içinde bulunulan toplumun sosyo-ekonomik niteliğine göre çeşitli analizler yapmak mümkündür. Buna göre işsizliğin nedenlerini, küresel dalgalanmaların etkisine, ekonominin yapısal özelliklerine ya da toplumda çalışma kültürünün yeterince tesis edilememiş olmasına bağlamak mümkündür. Bu nedenler ekseninde yapılacak her bir analiz işsizliğe bir sorun olarak odaklanılmasından kaynaklanmakta ve çeşitli çözüm yöntemlerinin ortaya konulmasına imkân vermektedir. Sosyal politikanın burada temel işlevi ise, bu çözüm arayışlarının bir bütün içerisinde sistematik hale getirmesidir.<sup>10</sup>

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

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

---

<sup>10</sup> Angus Erskine, "The Approaches and Methods of Social Policy", **The Student's Companion to Social Policy**, Ed. P.Alcock v.d., Blackwell Publishing, 2003, s.11-13.

### 1.1.1.2. Sosyal Adalet

Adalet kavramı, insanlık tarihi boyunca en çok tartışılan konuların başında gelmektedir. Bu tartışmaların Platon'a kadar uzanan bir geçmişi bulunmaktadır. Platon "Devlet" adlı eserinde adaleti, insanın kafasını karıştıran ve dünyevi olmaktan uzak tanrısal bir form olarak tanımlarken kişisel boyutta, iyi bir hayatı gösteren tek bireysel erdem olarak ele almaktadır. Çağımız düşünürlerinden Rawls ise Platon'un bıraktığı noktadan hareketle adaleti, toplumsal kurumların ilk erdemi olarak tanımlamaktadır. Her iki tanımın da ortak özelliği, adaletin, bireysellikten toplumsallığa bir duygu bütününe ifade etmesidir. Bu duygular sadece sorumluluk ve merhamet gibi övgüye değer olanlar değil, intikam, hınç, kıskançlık ve hayal kırıklıklarının oluşturduğu bir bütündür.<sup>11</sup>

Sosyal adaletin, sosyal politikanın ulaşmaya çalıştığı bir hedef olması, onu sosyal politika açısından çok önemli kılmaktadır. Sosyal adalet düşüncesinin temelini ekonomik adalet düşüncesi oluşturmaktadır.<sup>12</sup> Bu çerçevede gelir ve servet dağılımının adaletli ya da buna yakın bir düzeyde kurulması, olumlu sosyal sonuçlara yol açacaktır. Sosyal politikanın sınıflar arası farklılıkları azaltıp, düzeni korumaya yönelik politikalar bütünü olduğu düşünüldüğünde, salt sosyal adalet hedefli bir düşünce sistemi olduğu da ifade edilebilir.

Sosyal adalet kavramı, fırsat eşitliği ve fırsat adaleti gibi kavramları da içinde barındırmaktadır. Toplumda yaşayan herkesin sosyal yönden daha elverişsiz bir duruma düşmesinde eşit risklere sahip olması, sosyal adalet ilkesinin özünü oluşturmaktadır. O halde sosyal adalet ve ona ulaşma hedefinde olan sosyal politika, ekonomik olayların sonuçlarının toplumsal gruplar ve sınıflar arasında doğurmak eğiliminde olduğu eşitsizliklerin ve sosyal farklılıkların giderilmesini içermektedir.<sup>13</sup> Bu niteliği ile sosyal adaleti, dar bir sınırlamaya tabi tutmak mümkün değildir. Sanayi Devrimi'nin

<sup>11</sup> Robert C. Solomon, **Adalet Tutkusu:Toplum Sözleşmesinin Kökenleri ve Temelindeki Duygular**, çev.Ertuğ Altınay, Ayrıntı Yayınları, 2004, s.20-21.

<sup>12</sup> Adil İzveren, **Sosyal Politika ve Sosyal Sigortalar**, 1970, s.27.

<sup>13</sup> Sami Güven, **Sosyal Politikanın Temelleri**, 3.Baskı, Ezgi Kitabevi, 2001, s.26.

başlangıcında işçi ve işverenler ile bunlar arasındaki emek-sermaye çatışmasının toplumsal yapı üzerindeki etkileri, sosyal politikanın dar bir yorum ile ele alınmasını gerekli kılmıştır. Ancak değişen sosyo-ekonomik şartlar, korunmaya muhtaç sınıf ve grupların kapsamının gelişmesine ve değişmesine neden olmuştur. Bu nedenle sosyal adalet hedefli sosyal politikalar, sadece çalışan işçi sınıfı üzerinde değil, işsizler, yaşlılar ve çocuklar gibi diğer korunmaya muhtaç gruplar üzerinde de yoğunlaşmıştır.

Geniş bir tanımlama ile sosyal adalet, bir toplumun üretiminin, üretime katkıda bulunanlar ya da daha genel olarak, o toplumun bireyleri arasında dağıtımda uygulanacağı varsayılan bir değer ölçüsüdür.<sup>14</sup> Bu ölçünün toplumda, sosyal adalet dışında, sosyal denge, sosyal gelişme, sosyal barış ve bütünleşme hedeflerini de içersinde barındırdığı açıktır. Sosyal adaleti sosyal politikaların ulaşmak istediği bir hedef olarak kabul eder ve bu yönüyle bir tanımlama getirmek gerekirse, sosyal politika; sosyal adalet hedefine yönelmiş, ekonomik ve sosyal gelişimi birlikte ele alan, toplumdaki gerginlikleri ve çatışmaları azaltan, toplumsal sınıflar ve gruplar arasında dengeyi temin eden ve bu şekilde toplumu bütünleştirerek toplum yapısını ve mevcut düzeni korumaya yönelik sistematize edilmiş önlemler bütünüdür.

### 1.1.1.3. Sosyal Devlet-Refah Devleti

Liberal devletin kanun önünde eşitlik ilkesi XX. yüzyılın ikinci yarısından sonra, sosyal devlet anlayışı içinde fırsat ve olanak eşitliği ile tamamlanmaya çalışılmıştır. Sosyal devlet, gerek siyasal, gerek ekonomik yapısı, gerek hak ve özgürlükler anlayışı ile liberal devletin, temel yapısını ve kurumlarını korumaktadır. Ancak sosyal devlet, değişen ve gelişen sosyal ve ekonomik koşulların liberal devletin kurallarında ve kurumlarında yapılmasını zorunlu kıldığı değişiklikleri yapan bir devlet anlayışı olarak ortaya çıkmaktadır. Sosyal devlet, liberal devletin hak ve özgürlük sistemini sosyal

<sup>14</sup> Ali Nazım Sözer, *Türkiye’de Sosyal Hukuk*, 1994, s.5.

ve ekonomik haklar ve ödevlerle tamamlamış, bu hakların kullanılabilir olmasında devlete, büyük ödevler ve görevler yüklemiştir.<sup>15</sup>

Sosyal devlet en temel ifadesi ile sosyal politikaların uygulayıcısı olan devlettir. Devletin varlığını koruyucu niteliği ile açıklamaya çalışan kuramlar, yöneten yönetilen ilişkilerini farklı şekillerde ele almışlardır. Başlangıçta güvenliğe dayalı olan sorumluluk anlayışı, çeşitli devlet geleneklerinde farklı sorumluluk felsefelerini ve uygulamalarını ortaya çıkarmıştır. XVII. ve XVIII. yüzyıllarda meydana gelen değişimler, Avrupa'da burjuva sınıfının istekleri ile şekillenen ve bu sınıfa ilişkin hakları güvence altına alan bir devlet düşüncesini doğurmuştur.<sup>16</sup>

Sanayi Devriminin ortaya çıktığı dönemde, siyasal alan ile ekonomik alanın ayrışmasını esas alan ve devletin ekonomiye her türlü müdahalesini reddeden liberal devlet anlayışı, geçiş dönemi sıkıntılarının daha da şiddetlenmesine yol açmıştır. Ekonomik liberalizmin makine ile birleşmesi neticesinde, sanayi kapitalizmi doğarken, her türlü korumayı reddeden liberal anlayışa çalışan sınıfların sefaletinin de eklenmesi, sosyal yapıda işçiler ve işverenler gibi iki büyük sınıfın ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu çatışma karşısında devletin müdahalesini öngören anlayışlar, devlet sistemini derinden etkilemiştir. Bu anlayışların bir kısmı, her türlü özgürlüğü reddeden bir müdahale anlayışını önerirken, bir kısmı da ekonomik ve sosyal alana, demokratik usullerle yapılacak müdahaleleri desteklemişlerdir. Sosyal devlet, bu ikinci anlayışın bir ürünü olarak, siyasal demokrasi kurumlarını koruyarak, sosyal ekonomik demokrasiyi, devletin müdahaleleri ile gerçekleştirmeye çalışan bir sistemi ifade etmektedir.<sup>17</sup>

Refah devleti kavramı ise, sosyal devlet kavramına göre daha yeni bir kavramdır. Beveridge raporu ile popüler hale gelen kavram, II. Dünya Savaşı sonrasında özellikle Avrupa'da uzun süre gündemi meşgul etmiştir. Refah devleti için farklı tanımlamalar mevcut olsa da, müdahaleci, düzenleyici ve geliri yeniden dağıtıcı fonksiyonları, temel karakteristiğidir. Refah devletinin

<sup>15</sup> Ayferi Göze, **Siyasal Düşünceler ve Yönetimler**, Beta Yayınları, 2005, s.365.

<sup>16</sup> Meryem Koray; Alper Topçuoğlu, **Sosyal Politika**, 3. Baskı, Ezgi Kitabevi Yayınları, 1995, s.30.

<sup>17</sup> Ali Çubuk, **a.g.e.**, s.14.

amacı, zorunlu devlet mekanizmalarıyla çeşitli gruplar arasında gelirin yeniden dağıtılmasını ve bu amaçları gerçekleştirebilmek için yasal düzenlemelerin yapılmasını ve kurumların oluşmasını sağlamaktır.<sup>18</sup>

Sosyal devlet ve refah devleti kavramlarının kapsamı ve benzerliğine ilişkin tartışmalı bir durum söz konusudur. Sosyal devlet ile refah devleti tedbirlerinin aynı anlamda kullanılabileceğine ilişkin yaklaşımlar mevcutken<sup>19</sup>, refah devletinin kapsamının çağdaş bir yaşam ve geçim düzeyi sağlayan niteliği ile sosyal devletten farklılaştığını ifade eden görüşler de mevcuttur. Buna göre refah devleti, sosyal devleti de içine alan bir kapsama sahiptir.<sup>20</sup>

Sosyal devleti, liberal ve sosyalist devlet sistemleri arasında bir denge sistemi olarak ifade edebilmek mümkündür. Sosyal devlet anlayışında, birey ve sosyal gruplar, ne liberal devlet sisteminde olduğu gibi serbest bırakılırlar ne de sosyalist devlet sisteminde olduğu gibi tahakküme mahkum edilirler. Sosyal devlet anlayışının en gelişmiş örneklerinin görüldüğü batı toplumları, sermaye birikimini sağlamalarının ardından sosyal devlet anlayışını benimsemişlerdir. Bu nedenle bu toplumlarda temel sorun, gelirin paylaşılması noktasında olmuştur. Sosyal politikaların başarısının önemli ölçüde iktisadi başarılarla bağlı olması, kalkınmakta olan ülkelerde sosyal devlet anlayışının daha geç ve güçlüklerle yerleşmesine neden olmuştur.<sup>21</sup>

### 1.1.2. Sosyal Politikanın Tanımlanmasındaki Güçlükler

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

<sup>18</sup> Süleyman Özdemir, **Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti**, İstanbul Ticaret Odası Yayınları No.2004/69, 2004, s.37-38.

<sup>19</sup> Tarık Zafer Tunaya, **Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku**, 1980.

<sup>20</sup> Sözer, **a.g.e.**, s.7.

<sup>21</sup> Sözer, **a.g.e.**, s.8-9.

kadınların ve çocukların ağır çalışma şartlarının düzenlenmesi sorununa yönelen sosyal politika, bugün yaşlı nüfusun büyümesiyle bu kesime yapılan harcamaların kamu finansman dengelerini tehdit etmesi üzerinde yoğunlaşabilmektedir.

Sosyal politikaların tanımlanmasındaki diğer bir sorun ise, çözüm önerilerinde “neyin daha iyi” olduğunun kabullenilmesinde tek bir yolun bulunmayışıdır. Bunun nedeni, toplumda yaşayan bireyler ve gruplar arasında var olan değer yargılarındaki farklılaşmalardır. Değer yargılarının subjektif niteliği, sosyal politikaların bilimsel bulgularının önünde bir engel teşkil etmektedir. Ölçme ve benzeri bilimsel yöntemlerin kullanılmasına ve çözümlerin bunlarla irtibatlandırılmasına karşın, uygulamalar, bireysel ve toplumsal tutumlarla itirazlara uğramaktadır. Bu durum sosyal politikanın bilimsel niteliğinin gelişimi önünde önemli bir engeldir.<sup>22</sup>

Sosyal politikaların diğer bir açmazı da analiz ve uygulama arasında yaşanmaktadır. Bilimsel anlayış içerisinde analiz kuşku duymayı, uygulama ise inancı ifade etmektedir. Meşruiyetini çoğu kez başka sosyal bilimlere ait yöntemleri kullanmaktan alan sosyal politika, elde ettiği verileri, inançları ve taraf tutmaları da katarak uygulamaya yansıtmaktadır. Bu noktada sosyal politika, çeşitli felsefi ve politik perspektifleri anlamayı da içermektedir. Bütün bu çerçeve sosyal politikanın, analiz ve uygulama arasında diğer sosyal bilimlere oranla daha subjektif bir ilişkiyi esas aldığını göstermektedir.

Sosyal politikanın çalışma sahasını oluşturan sosyal gruplar, bireyler ve bunların arasındaki ilişkilerin, sosyolojinin de çalışma sahasında olması, sosyal politikanın sosyolojinin bir alt dalı olduğu iddialarına neden olmaktadır. Ancak sosyal politika sosyolojinin bir alt dalı olmaktan daha geniş bir evrene sahiptir. Tüm sosyal politika anlayışları “sosyal zenginliğin yaratılmasını” ortak bir çıkar olarak ele almaktadırlar. Sosyal politika, hedeflere ulaşmada sosyolojik yöntemlerden, felsefe, coğrafya, ekonomi ve sosyal psikolojiden, bunların teorilerinden ve istatistiklerinden yararlanır. Kendine özgü kavramları, yöntemi ve teorisi olduğu iddiasında değildir. Bu niteliği ile sosyal

---

<sup>22</sup> Erskine, **a.g.e.**, s.11-12

politika, bir bilim disiplini olmaktan ziyade, çok disiplinli bir çalışma sahasıdır.<sup>23</sup>

### **1.1.3. Sosyal Politikanın Kuramsal Çerçevesi**

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

#### **1.1.3.1. Fonksiyonalist Kuram**

Sosyal problemleri ideolojik ve siyasal ilişkilerden bağımsız ve sosyal politikanın konusu olarak gören fonksiyonalist kuram, toplumun birçok alt sistemin birleşmesinden oluşan bir yapı olduğunu ifade etmektedir. Alt sistemlerin birbiriyle ilişkili bir sistem bütünü olduğunu ve alt sistemlerden birinin tam çalışmadığında sistemin bütünü bütünü bundan olumsuz etkileneceğini savunur. Dolayısıyla sosyal politikalar yoluyla yerine getirilen sosyal hizmet ve sosyal yardım fonksiyonları, ekonomik ve sosyal fonksiyonların yerine getirilmesine etki eden bir niteliğe sahiptir. Sosyal hizmetler yoluyla dezavantajlı gruplar topluma tekrar kazandırılarak iyileştirici, fonksiyon, suçluluğun önüne geçilerek de önleyici fonksiyon görevi yerine getirilmiş olacaktır.

---

<sup>23</sup> Erskine, **a.g.e.**, s.11-12.



Fonksiyonalistlere göre Sanayi Devrimi, kentleşme olgusu ile birlikte, emeği ile geçinen bir sınıfın ortaya çıkmasına neden olmuş, bireycilik sonucu ortaya çıkan farklılaşmayla da bu grubun korunması meselesi gündeme gelmiştir. Ailenin koruyucu fonksiyonunun ortadan kalkması, sosyal sınıflar tarafından sosyal refahın talep edilmesine neden olmuştur. Klasik sosyal koruma anlayışlarının anlamını yitirmesi, kamu müdahalesi ile yürütülecek kurumsal faaliyetleri gerekli kılmıştır. Kamu müdahalesi ile yapılan sosyal politika düzenlemeleri, işlevsel bir gereklilik olduğu kadar, toplumun devamını ve bütünleşmesini sağlayan bir sorumluluğun yerine getirilmesi anlayışıdır.<sup>24</sup>

### 1.1.3.2. Çatışmacı Kuram

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

Marksist çatışma kuramında, toplumsal sınıflar, üretim araçlarının mülkiyetinin dağılımına bağlı olarak oluşmaktadır. Üretim araçlarının mülkiyetine sahip olanlar ile bunların dışında kalanlar, toplumda daima iki sınıfı teşkil etmiştir. Bu iki sınıf arasındaki üretim ilişkilerinin diyalektik gelişimi çatışmayı kaçınılmaz kılmaktadır.<sup>25</sup>

Çatışmacı kuramda, çatışan iki sınıf arasındaki mücadelede hakim olan grup değişimi yönlendirecektir. Değişimi yönlendirecek sınıfın işçi sınıfı olması, sosyal politikaların düzenleyicisi olan devletin, onlardan etkilenecek kapitalist sınıfa karşı bir anti-tez geliştirmesine neden olacaktır. Marksist

<sup>24</sup> Tayfun Çalkavur, *Sosyal Devlet Anlayışı: Sosyal Devletin Uygulama ve İdeolojisi*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2002, s.15.

<sup>25</sup> Çubuk, a.g.e., s.39.

teorisyenlere göre bütün çabalara karşın, sosyal politikanın, kapitalist toplumun bütün sosyal problemlerini çözme gücü yoktur.<sup>26</sup>

## 1.2. TARİHSEL GELİŞİMİ İÇERİSİNDE SOSYAL POLİTİKA

Sosyal politikanın geçmişini Sanayi Devrimi'nin başladığı XVIII. yüzyıla kadar götürebilmek mümkündür. Ancak sosyal politikaların konu edildiği birçok sorunun Sanayi Devrimi öncesinde de mevcut olduğu ifade edilebilir. O halde Sanayi Devrimi'nin oluşturduğu dinamikler ile sorunları belirginleştirerek, sosyal politikalara ihtiyaç duyulacak ortamı yarattığını söylemek mümkündür. Bu çerçevede geniş anlamda sosyal politikanın, toplumsal refahı sağlamanın bir aracı olarak iktisadi faaliyetlerin var olduğu güne kadar bir geçmişe sahip olduğu açıktır.<sup>27</sup>

### 1.2.1. Sanayi Devrimi ve Sosyal Politika

Zanaat ve basit aletlerle donatılmış tezgah ve atölye üretiminin yerini, teknik ve makinelerle donatılmış fabrika üretiminin aldığı Sanayi Devrimi, Avrupa kıtasında ortaya çıkmış ve sonrasında bütün dünyayı etkilemiştir. Zanaat yaşamı içerisinde şekillenen meslek örgütleri olan loncalar ve bu sistemin çalışma ilişkileri, yerini kitle üretim sistemlerine terk etmişlerdir. Kentleşme ile birlikte büyük endüstri merkezlerine hareket eden kırsal nüfus, sanayi üretiminin vasıfsız işgücü talebini karşılamıştır. Üretim araçlarına sahip olmayan, sadece ücreti karşılığı yaşamını sürdüren bu grup hızla büyümüş ve yeni bir çalışan sınıfı ortaya çıkarmıştır.<sup>28</sup>

Sanayileşme ile birlikte üretim ve teknoloji den toplumsal yapılanmaya, hukuk sisteminden eğitime kadar her alanda önemli değişimler yaşanmıştır.

<sup>26</sup> Çalkavur, a.g.e., s.16.

<sup>27</sup> Çubuk, a.g.e., s.27.

<sup>28</sup> Aysen Tokol, **Sosyal Politika**, Vipaz Yayınları, 2000, s.4.

Bu hızlı değişim en büyük etkisini, toplum yapıları üzerinde göstermiştir. Bu süreçte toplumsal değişimin temel aktörleri olarak işçi ve burjuva sınıfları belirmişlerdir. Burjuvazinin liberal-özgürlükçü düşünceler içinde kendi varlığını sürdürme düşüncesi, karşısına ağır çalışma ve yaşam koşullarında var olma mücadelesini veren işçi sınıfını çıkarmıştır.<sup>29</sup>

Sermaye sahiplerinin ekonomik açıdan giderek servet ve refaha kavuşmalarına karşın, işçi sınıfının sefaleti iki sınıf arasındaki uçurumu büyütmüş ve başlangıçta kendiliğinden gelişen bu hareketler giderek örgütlü bir nitelik kazanmıştır. Bu örgütlü yapının siyasi alanda da karşılığı sosyalist hareketler şeklinde tezahür etmiş ve sanayileşen ülkelerde her alanda sınıfsal mücadele başlamıştır.

İşçi ve sermaye sınıfı arasındaki derin ayrılık ve iktisaden güçlü olan sınıfın istismar eğilimi, ciddi sosyal ihtilaflara ve şiddetli mücadelelere yol açmıştır. Başlangıçta tarafsız olan devlet, bu duruma daha fazla seyirci kalmamış ve çatışmaya neden olan unsurları ortadan kaldırmak için çaba göstermeye başlamıştır.<sup>30</sup> Sanayi Devrimi'nin ilerleyen yıllarında sisteme yönelik tehditleri bertaraf etmeyi amaçlayan ilk sosyal politika uygulamaları ortaya çıkmıştır. Başlangıçta sadece sistemin devamlılığını hedefleyen sosyal politika anlayışı, çalışanların örgütlemelerini tamamlamaları ve devletin sosyal niteliğinin gelişimi ile daha insani bir boyuta taşınmıştır.

Sanayi Devrimi, ortaya çıkardığı değişimler sonucunda, yeni bir toplumsal yapının ortaya çıkmasını sağlamıştır. Bu, işletmelerin aileden kesin olarak ayrıldığı, teknolojik iş bölümünün zaruri olduğu ve sermaye birikimi anlayışının geçerli olduğu bir yapılanmadır. İşletme sahibinin yatırımları genişletmek amacı ile maliyet hesaplamalarına sıkı sıkıya bağlı olması ve üretimin işyerine toplanan işçiler eliyle yürütülmesi, sanayi toplumunun diğer belirgin özellikleridir.<sup>31</sup>

<sup>29</sup> Meryem Koray, **Sosyal Politika**, Ezgi Kitabevi, 2000, s.23-24.

<sup>30</sup> Cahit Talas, **Sosyal Politika**, Sevinç Matbaası, 1967, s.23.

<sup>31</sup> Raymond Aron, **Sanayi Toplumu**, 2.Baskı, çev.E.Gürsoy, Dergah Yayınları, 1997, s.65-67.

### 1.2.2. Devletin Sosyal Niteliğinin Gelişimi

Modern anlamıyla sosyal politikanın doğuşu, devlet kavramındaki gelişmelere bağlıdır. Temel hak ve özgürlükler, halk egemenliği ve demokrasi kavramlarının gelişmesine bağlı olarak sosyal politika ve sosyal devlet düşüncesi farklılaşmıştır.

Sanayi Devrimi'nin başlangıcından itibaren sosyal sorunların kapsamında ve şiddetinde meydana gelen artış, Fransız ihtilali ve buna bağlı düşünce akımlarının oluşturduğu devlet kavramındaki gelişmelerle birleşince, devletin sosyal sorunlar karşısında tarafsız kalma imkânı kalmamıştır. Bir yandan temel hak ve özgürlükleri toplumun geniş kesimleri ve işçi sınıfı için talep eden toplumcu düşünceler, diğer yandan örgütlü sınıf yapısı ve siyasal demokrasi talepleri, yeni dönüşümleri gerekli kılmıştır. Bu dönüşümlerin başında da sosyal sorunları gidermeye yönelik kamu müdahalesi yer almıştır.<sup>32</sup>

Kazanılan temel hak ve özgürlüklerin örgütlenme ve siyasal haklar boyutunda gelişme göstermesi, fertlere sadece klasik özgürlükler sağlayarak onlar için zorunlu maddi gereksinimleri karşılamayı görev edinen liberal devlet anlayışının terk edilmesine neden olmuştur. Devlet, klasik fonksiyonları dışında yeni görev ve sorumluluklar almış, sağlık, eğitim, konut, sosyal güvenlik alanında çeşitli hizmetleri üstlenmiştir. İlerleyen dönemlerde bu hizmetlerin yanında işveren konumunu kazanmış, toplumsal refahın artırılması adına ekonomik gelişmeye destek olmuştur. Devletin yüklendiği ekonomik ve sosyal fonksiyonlar yasa ve anayasalarda yerini almıştır.<sup>33</sup>

Devletin niteliğindeki değişimi ve devletin bir sosyal politika uygulayıcısı olarak müdahalesini yalnızca hakların gelişimi ile açıklamak da mümkün değildir. Sanayi Devrimi'nin başından itibaren ağır çalışma şartlarına yönelik kilisenin verdiği tepkiler, savaş tehditlerinden kaynaklanan askeri nedenler, kirli rekabetin önlenmesine yönelik ekonomik gerekçeler,

<sup>32</sup> Koray; Topçuoğlu, **a.g.e.**, s.32.

<sup>33</sup> Tokol, **a.g.e.**, s.7.

siyasal ve kültürel nedenler, devletin bir düzenleyici olarak rolünü perçinlemiştir.<sup>34</sup>

Sosyal devletin gelişimine bağlı olarak büyüyen kamu müdahalesi ve onun oluşturduğu kurumlar, müdahale sınırlarının nerede oluşacağına dair tartışmaları da beraberinde getirmiştir. Örgütlü toplum yapısının gelişimi ve kendi kendine yardım mekanizmasının işleyişinin güçlenmesi, devletin çalışma ilişkilerini düzenlemedeki rolünü sınırlasa da, liberal görüş tarafından devletin müdahaleci anlayışı sürekli bir eleştiriye tabi tutulmuştur. Bu müdahalenin ekonomik işleyişe zarar vereceği ve sosyal yapının da bundan etkileneceği düşünceleri, sosyal devletin gelişim sürecinde sürekli ifade edilen bir eleştiri konusu olmuştur. Nitekim 1970'li yıllarda ard arda yaşanan petrol krizleri sonucundaki ekonomik bunalımın suçlusu olarak refah devleti uygulamaları gösterilebilmiştir.

XX. yüzyıl boyunca ekonomik ve sosyal gelişmelerini sürdüren batı ekonomileri piyasa ekonomisi yoluyla ekonomik genişlemeyi başarmış, çalışma koşullarını ve gelir dağılımını düzenleyici politikalarla da sosyal refah devleti anlayışını, bu büyümeye eklemlemiştir. Gelişmiş kapitalist ekonomilerde sosyal devlet uygulamalarının farklı düzeylerde yaşansa da, benzer süreçlerden geçtiğini ifade etmek mümkündür. Bu benzerlikler, sosyal refah devleti anlayışının ulus devlet yapılanmasının bir ürünü olması ve kapitalist iktisadi sistem içerisinde demokratik ihtiyaçlara cevap verebilme kabiliyetidir.

### **1.3. SOSYAL POLİTİKANIN AMAÇ VE ARAÇLARI**

#### **1.3.1. Sosyal Politikanın Amaçları**

Sanayi Devrimi'nin ilk döneminde dağınık ve güçsüz durumda olan çalışan sınıfa yönelik uygulamalarla kendini gösteren sosyal politika anlayışı, ilk dönemde bireysel iş yasaları ve çalışma hayatının asgari koşullarını

---

<sup>34</sup> Tuna; Yalçıntaş, **a.g.e.**, s.197.

belirlemeye çalışan düzenlemeler olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu dönemin sosyal politika anlayışı, toplumun varlığı ve sistemin devamı özünde engel taşıyan unsurların ortadan kaldırılması ve bu yolla sistemin devamının sağlanması gibi pragmatist bir nitelik taşımaktadır. Tek düzenleyici olan devletin müdahalesine karşı çıkan düşünceler, ilk dönemde sadece sınırlı bir müdahale anlayışının gelişimine imkan tanımıştır.

Sanayi Devrimi'nin başlangıcından itibaren mevcut örgütlenme yasakları, ilerleyen dönemde kolektif haklarda sağlanan gelişmelerle ortadan kalkmış ve özellikle II. Dünya Savaşı sonucunda sendikalar, ekonomik ve toplumsal yapıyı şekillendiren önemli aktörler olarak ortaya çıkmışlardır. Bu dönemde sosyal politikalar, endüstri ilişkileri sistemi içerisinde işçi-işveren ve devlet tarafından düzenlenen bir yapılanma içinde kendini göstermiştir. Kamu müdahalesi yoluyla gerçekleştirilen düzenlemeler genişlemiş, çalışanlar sosyal politikaların etkin bir belirleyicisi olarak ortaya çıkmışlardır.

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

Toplumsal gruplar ve bunlara yönlendirilecek hizmetler farklılaşsa da, sosyal politikanın sınıflar ve gruplar arası çıkar çatışmalarını toplum yararı, barış ve sosyal adalet içinde çözme hedefi, temel hedef olarak önemini korumaktadır. Buradaki sosyal adalet hedefinin, aynı zamanda ekonomik eşitliği ihtiva ettiği ve gelir ve servetin de adil dağıtılarak sosyal politikaların amaçlarına hizmet edileceği açıktır.<sup>35</sup>

Sosyal politikanın temel hedeflerine yönelik yapılacak bir analizde sosyal politikanın, sosyal dengeyi, sosyal uyumu, sosyal barışı ve sosyal adaleti sağlamaya yönelik, dengeleyici ve düzenleyici rolü ağırlık taşıyan bir

---

<sup>35</sup> Sözer, a.g.e., s.5.

uyum disiplini olduğu görülecektir.<sup>36</sup> Günümüzde sosyal politika hedeflerinin de sosyal politikanın bu karakterini ortaya koyan bir niteliğe sahip olduğunu söyleyebiliriz. Bu bağlamda gelir dağılımı adaletini hedefleyen, sosyal refahı toplumun bütününde yaygınlaştırmaya çalışan sosyal vatandaşlık çerçevesinde sosyal adalet hedefine yönelen bir toplum yaratma, sosyal politikanın günümüz amaçları olarak ifade edilebilir.<sup>37</sup>

### 1.3.2. Sosyal Politikanın Araçları

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

#### 1.3.2.1. Kamu Müdahalesi

Sosyal politikanın bilinen en eski ve etkili aracı, devlet tarafından yapılan düzenlemelerdir. Sosyal politika kimi zaman kamusal niteliği olan tüm politikalarla ortak araçlara sahipken, kimi zaman da kendisine özgü kamusal araçlar kullanır.<sup>38</sup> Devletin sosyal yaşama müdahale konusundaki anlayışı, sosyo-ekonomik sistemin yapısını da belirlemektedir. Müdahalenin niteliği ülkeden ülkeye ya da zaman içerisinde farklılıklar gösterebilmektedir. Kamu müdahalesini belirleyen iki temel unsur, ekonomik kalkınma düzeyi ve

<sup>36</sup> Güven, **a.g.e.**, s. 33.

<sup>37</sup> Abdülkadir Şenkal, **Küreselleşme Sürecinde Sosyal Politika**, Alfa Yayınları, 2005, s.44-48.

<sup>38</sup> Altan, **a.g.e.**, s.22.

ideolojik anlayıştır.<sup>39</sup> Sanayi devriminin başlangıcından itibaren sosyal yapıda ve çalışma hayatının dinamiklerinde yaşanan hızlı değişim, devletin sosyal sorunlara yaklaşım tarzını da önemli ölçüde değiştirmiştir.

Sanayi Devrimi'nin başlangıcından itibaren hakim sistem olan kapitalist iktisat sistemi ve onun uygulama alanını oluşturan liberal felsefe, devletin müdahale alanının sınırlandırılması noktasında etkin olmuş ve sınırlamalar, sosyal yapıyı derinden sarsacak etkiler ortaya çıkarmıştır. Devletin müdahale gerekliliğinin ortaya çıkmasındaki en önemli nedenler, ekonomik kaynaklı olanlardır. Sanayi Devrimi ile birlikte üretimde yaşanan büyük artışın dünya ticaretindeki hareketle birleşmesi, ekonomik büyümeyi de beraberinde getirmiştir. Kişisel hakların gelişimi ve bunun siyasal düzlemde ifadesini bulması, gelirin paylaşılmasında devletin temel bir düzenleyici olarak ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Devletin müdahalesini doğuran diğer bir gelişme de, sanayileşen toplumlarda ücretliler sınıfının sürekli büyüyerek ekonomik, siyasal ve toplumsal bir baskı unsuru olarak belirmesidir. Siyasal sistem içinde bir seçmen grubu, ekonomik sistemde büyük bir tüketici topluluğu ve sosyal sistemde endüstri ilişkileri sistemin örgütlü bir aktörü olarak ortaya çıkan ücretliler, devletin sosyal niteliğinin oluşumunda önemli bir baskı grubu konumuna gelmişlerdir.<sup>40</sup>

Kamu müdahalesinin, sosyal politikalara ilişkin işlevleri yerine getirmede, mevzuatı düzenleme ve kurumsal örgütlenmeler gibi iki temel araçtan yararlandığını söyleyebiliriz.<sup>41</sup> Başlangıçta çok sınırlı ve zaruri sigorta uygulamalarını gerçekleştirmekle başlayan bu yapılanma, ilerleyen dönemde büyük finansal birikimlere sahip ve kendi içinde de istihdam yaratan güçlü sosyal güvenlik kurumlarına değin uzanmıştır. Devletin sosyal politika sahasına yönelik bu tür doğrudan düzenlemeleri yanında, vergi politikaları gibi dolaylı müdahale araçları da mevcuttur.

<sup>39</sup> Şenkal, **a.g.e.**, s.59.

<sup>40</sup> Meryem Koray, **Sosyal Politika**, 2000, s.44.

<sup>41</sup> Tuna; Yalçıntaş, **a.g.e.**, s.198.



Geleneksel endüstri ilişkileri sistemi içerisinde devletin beş temel işlevi, sosyal politika etkinliğinin de bir göstergesi olmuştur. Bunlardan ilki, devletin, sistemin genel hatlarını ve hukuki çerçevesini belirleme gücüdür. İkinci işlev devletin sağlık, güvenlik ve ücretlerde asgari sınırları belirlemesi, üçüncüsü uzlaştırma rolü ile çalışma hayatında barışı sağlama fonksiyonu, dördüncüsü bir işveren olarak sistemin içinde olması ve sonuncusu da işveren sıfatı ile belirlediği ücretler yoluyla gelir düzeyleri üzerinde yarattığı etkidir.<sup>42</sup>

XIX. ve XX. yüzyıllar boyunca devletin sosyal niteliğinin gelişimi II.Dünya Savaşı sonrasında en üst düzeye ulaşmış, 1970'li yıllarda yaşanan krizlerin ardından, kamu müdahalesinin sınırlandırılması düşüncesi tekrar tartışma konusu yapılmıştır. Kamu müdahalesi ile sosyal politika uygulamalarının nerede başlayıp nerede biteceği, ülkeler arasındaki ekonomik, ideolojik ve sosyo-kültürel yapılarıdaki farklılıklara göre şekillenmektedir.

### **1.3.2.2. Sınıf Bilinci ve Sendikal Hareket**

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

---

<sup>42</sup> Numan Kurtulmuş, **Sanayi Ötesi Dönüşüm**, İz Yayıncılık, 1996, s.194-195.

yoluyla gerçekleştirilen ilk sosyal politika uygulamaları da bu sınıf üzerine yönelik olarak gerçekleşmiştir.<sup>43</sup>

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

İşçi hareketleri sendikalar aracılığı ile işverenler karşısında yeni bir denge durumunu ortaya çıkarırken, aynı zamanda bu tecrübe ile güçlü bir sendikal kültürün oluşumunu da sağlamıştır. Bir siyasal kurum olarak sendikanın yapılanması işçi hareketi tarihi ve modern siyaset tarihi bakımından büyük öneme sahiptir. Sanayi toplumunun ortaya çıkardığı sorunların demokratik sistem içinde çözülmesinde ve çıkar mücadelelerinin belirli kurallara bağlanarak toplumsal sözleşmelere dönüşmesinde sendikalar, vazgeçilmez bir niteliğe sahip olmuşlardır.<sup>44</sup>

Belirli bir sosyal ideale inanma temelinde güçlenen sınıf bilinci, çalışanların kurdukları sendikalar eliyle, mevcut düzen içerisinde ekonomik ve sosyal durumlarını düzeltme hareketi olarak güç kazanmıştır. Çalışanların kendi gelecekleri üzerinde söz sahibi olmaları ve amaçlarının gerçekleşmesine katkı sağlamaları, modern toplumun bir unsuru olarak da değer görmüştür. İlerleyen süreçte sendikaların toplu pazarlık, grev ve toplu sözleşme hakları ile donatılması, çalışma hayatının güçlü bir aktörü olarak ortaya çıkmalarına ve sosyal politikaları şekillendiren etkin bir unsura dönüşmelerine neden olmuştur.<sup>45</sup>

<sup>43</sup> Meryem Koray, **Endüstri İlişkileri**, BASİSEN Eğitim ve Kültür Yayınları:22, 1992, s.22-24.

<sup>44</sup> Erdiñ Yazıcı, **Sendikal Hareket ve Yeni Misyon Arayışları**, Şeker-İş Sendikası Yayınları, No:96, 1999, s.16-17

<sup>45</sup> Tuna; Yalçıntaş, **a.g.e.**, s.213-214.

### 1.3.2.3. Siyasal Yapı ve Sosyal Politika

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

Birçok siyasal bilimci sosyal politikaların ve devletin sosyal niteliğinin gelişiminde siyasal partilerin en önemli unsur olduğunu düşünmektedir. Siyasal partilerin oy temelinde rekabet yaşamaları, sosyal refah harcamaları vaatleri ile rekabet üstünlüğü sağlamalarına neden olmaktadır. Ancak bu durumun istisnası durumlarda mevcuttur. 1970'lerde yaşanan krizlere değin iktidarı sol partilerin, sosyal politikaların kısıtlandığı dönemlerde ise sağ partilerin alması bu istisnalardan birini oluşturmaktadır.<sup>46</sup>

### 1.3.2.4. Uluslararası Sosyal Politika Düşüncesi

Sosyal politika düşüncesinin uluslararası nitelik kazanmasında üç temel etkenden söz edebilmek mümkündür.<sup>47</sup> Bunların başında uluslararası ticaret nedeniyle rekabet gücünün uluslararası boyutta ele alınması gerekliliği gelmektedir. Sosyal politikaların yüksek maliyetleri, bu uygulamaları gerçekleştiren ülkelerin rekabet gücünü bozan bir etki yaratmaktadır. Diğer bir etken ise, çalışma şartlarında özellikle kadın ve çocuklara yönelik olumsuz uygulamaların ortadan kaldırılmasında uluslararası bir eylemin gerekli

<sup>46</sup> Çalkavur, a.g.e., s.53.

<sup>47</sup> Talas, a.g.e., s.49.

olmasıdır. Son olarak çalışanların örgütlenmelerinin uluslararası boyuta taşınması, sosyal politikanın da bu düzeye çekilmesini gerekli kılmıştır.

Küreselleşme sürecinde ulusal sosyal politikalar arasında ekonomik gelişmişlik düzeylerinden kaynaklanan farklılıklar uluslararası alanda düzenlemelerin birbirine yaklaştırılması eğilimlerini engelleyici bir nitelik taşımaktadır. Bu engellerin aşılmasında ulusal düzenlemelerin ötesinde uluslararası kurum, kural ve usullere ihtiyaç bulunmaktadır.<sup>48</sup> Bu temelde güçlenen uluslararası sosyal politika anlayışı oluşturduğu uluslararası kurumlar, düzenlediği sözleşme ve tavsiyeler ile sosyal politikaların gelişimine uluslararası düzlemde katkı sağlamayı amaçlamaktadır.

#### **1.4. EKONOMİK VE SOSYAL DÜŞÜNCE SİSTEMLERİNDE SOSYAL POLİTİKA ANLAYIŞI**

##### **1.4.1. Liberalizm**

XVIII. yüzyıldan itibaren yaşanan iktisadi ve sosyal gelişmeler tüm dünyada önemli değişimlerin yaşanmasına neden olmuştur. Temel felsefesini “tabiatçılık” ve “bireysellik” üzerine kuran liberal düşünce, toplumu devletin ve diğer kuruluşların müdahalesinden kurtarmayı amaçlayan, “bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler” şeklinde özetlenen sloganları ile iktisadi düşüncelerine uygun bir sosyal yapılanmayı hedeflemişlerdir. Sanayi Devrimi sürecinde, teknolojik gelişmenin iktisadi liberalizm üzerindeki en önemli etkisi, liberalizmin kapitalizme dönüşümü olmuştur. Bu dönüşüm temelde iki sosyal değişimi de beraberinde getirmiştir. Bunlardan ilki, sabit sermaye yatırımlarının önem kazanması ve bunu sağlayamayan işverenlerin çalışan grubuna katılması olmuştur. İkincisi ise işçi için gelir, işveren için

---

<sup>48</sup> Zeki Erdut, **Küreselleşme Bağlamında Uluslararası Sosyal Politika ve Türkiye**, Dokuz Eylül Yayınları, 2002, s.37.

maliyet olan ücretlerin bu iki grup arasında sürekli bir çatışma konusuna dönüşmesidir.<sup>49</sup>

“İnsanın özgürlüğüne ulaşma çağı” olarak da ifade edilen XVIII. yüzyıl aydınlanma çağı, kilise hâkimiyetinin kırıldığı ve dogmatik vaazların yerine bilimselliğin tercih edildiği bir dönüşümü ifade etmektedir. Başta A.Smith olmak üzere aydınlanma düşünürleri, iyi tanımlanmış bir toplumsal hiyerarşinin gerekliliğine inanmış, toplumsal barış ve düzenin sağlanmasını, yoksulluğun giderilmesinden daha çok önemsemişlerdir. Platondan beri tartışılan gelen insanın ruhsal doğasının maddi çevre ile olan ilişkisi, aydınlanma düşünürlerinin liberal felsefelerini, materyalist temele dayandırmaları ile sonlanmıştır. Bu anlayış, liberalizme ekonomik işleyişi açıklayabilmek ve sonuçları değerlendirebilmek açısından büyük kolaylık sağlamıştır.<sup>50</sup> Ancak materyalist anlayışın şekillendirdiği, bireysel fayda tatmininin olumlu toplumsal sonuçlar oluşturacağı iddiası doğru çıkmamış, liberal uygulamalar, büyük toplumsal sorunlara yol açmıştır.

Liberalizmin politik olduğu kadar ekonomik bir teori olması da, ekonomik yapıda ortaya çıkan sorunlarda liberalizmin yeni görünümüleriyle kendisini ifadesine yol açmaktadır. Temelde özel mülkiyet ve piyasa ekonomisi ayakları üzerinde duran liberalizm, tarihsel süreç içinde yaşadığı krizlerden yeni bir yapı ile çıkmayı başarmıştır. XVII. ve XIX. yüzyıllar arasında yaşanan dönem klasik liberalizm olarak ifade edilirken, dünya savaşları, faşizm deneyimleri, sosyalizmin varlığı liberalizmde özgürlüğün korunması yönünde bir endişe çıkarmış ve müdahaleci Keynezyen anlayışın kabul edildiği sosyal liberalizm dönemine yol açmıştır. 1970’li yıllarla birlikte tüm dünyada etkili olan ekonomik krizler liberalizmin yeniden bir kırılma yaşamasına ve neo-liberal anlayış şeklinde ortaya çıkmasına neden olmuştur.<sup>51</sup>

<sup>49</sup> Çubuk, a.g.e., s.30-31.

<sup>50</sup> Vural Savaş, **İktisadın Tarihi**, Siyasal Kitabevi, 2000, s.261.

<sup>51</sup> Songül. S. Gül, **Sosyal Devlet Bitti Yaşasın Piyasa**, Ebabil Yayıncılık, 2006, s.22-23.

#### 1.4.1.1. Klasik Liberalizm

Temelleri A. Smith tarafından atılan ve daha sonra D. Ricardo ve T. Malthus tarafından geliştirilen düşünce sistemidir. Ekonomik ve toplumsal yaşantıyı yarattığı varsayılan doğal düzene her türlü müdahaleyi reddeden yaklaşım, bireysel çıkarların toplum yararına sonuçlar sağlayacağı düşüncesindedir. Klasik liberal düşüncede piyasa mekanizması ve fiyatlar sistemi her türlü ekonomik ve sosyal sorunu kendiliğinden çözümleyen “gizli bir el” işlevi görmektedir. Girişimcilerin çıkarları ile toplumun çıkarları aynı yönde bir uyuşma içinde olacağından, sosyal sorunla karşılaşılmayacak ve devletin ekonomik ve sosyal hayata müdahalesine gerek kalmayacaktır.<sup>52</sup>

Klasik liberallerin devlet müdahalelerinin sınırlı olmasını ifade eden düşünceleri, piyasanın, ortaya çıkan geçici yoksulluk durumunu uzun vadede ortadan kaldıracığı iddiasına dayanmaktadır. Dolayısıyla A. Smith yoksulluğu, kapitalist toplumun sürekli bir niteliği olarak görmez. Tekelleşmeden, kartelleşmeden ve hantal devlet uygulamalarından uzak bir piyasa işleyişinin tüm toplumun refahını sağlayacağı düşüncesi hâkimdir. Spencer ve Malthus ise fakirlere yapılacak yardımları reddederek, toplumsal yaşama uyum sağlayamayanların yok olmasını ifade eden “doğal ayıklanma” sürecini savunurlar. Ancak doğal ayıklanma süreci karşısında olan, hatta sınırlı devlet müdahalesini savunan J.S.Mill gibi klasik liberaller de mevcuttur.

Liberal geleneğin devlet anlayışı, sözleşmecî teoriler tarafından geliştirilmiştir. Hobbes, Locke ve Rousseau gibi geleneksel sözleşme teorisyenleri, siyasal yükümlülüğün temellerini ve modern devletin varlığını sözleşme teorileri ile açıklamaya çalışmışlardır. Sözleşme yöntemi, insanların tabi olacakları her çeşit kuralın, bizzat kendilerince seçilmiş olması düşüncesine dayanır. Bu durum birey-toplum ilişkisi açısından ele alındığında, bireyleri toplumdan bağımsız kabul eden sözleşme yaklaşımı, bireylerin toplum ve onun temsilcisi sayılan devlet tarafından haklarından

---

<sup>52</sup> Güven, a.g.e., s.52-53.

yoksun bırakılamayacağı düşüncesine dayanır. Sosyal sözleşme teorileri, sınırlı devlet anlayışı yönündeki siyasal çabalara büyük katkı sağlamıştır,<sup>53</sup>

#### 1.4.1.2. Sosyal Liberalizm

Klasik liberal düşüncenin her türlü devlet müdahalesini reddeden ve piyasayı temel belirleyici kabul eden anlayışı, XIX. yüzyılın ikinci yarısından itibaren başlayan ekonomik olumsuzluklar, büyüyen işçi sınıfı ve onun temelini oluşturduğu Marksist ve kolektivist hareketlerin etkisiyle yeni bir yapılanmanın içine girmek zorunda kalmıştır. Klasik liberalizmin uygulama sahasında, yeni alt sınıf olan işçilerin ağır çalışma koşullarında olumsuz hayat şartlarına maruz kalmaları, korunmaları ve sisteme katılımları sorunlarını gündeme getirmiştir.

XIX. yüzyılın ortalarından itibaren etkili olmaya başlayan Marksist yaklaşım, zamanla liberal geleneğin yeniden yorumlanarak sosyal ve pozitif bir nitelik kazanmasına neden olmuştur. Bunun öncüsü de Kant ve Hegel'in felsefelerinden etkilenen Hill Green olmuştur. Pozitif özgürlük anlayışını temel alan bir yaklaşımla, devletin rolünü artıran ve aktif görevlerle bunu destekleyen liberal bir düşünce oluşturmuştur. Özgürlüğü sadece bireysel değil aynı zamanda toplumsal bir kavram olarak tanımlayan Green, bireyin toplum içinde üretken değerlerden pay alması gerekliliğine ve devletin bu konudaki sorumluluğuna dikkat çekmiştir.<sup>54</sup>

Klasik liberal anlayışın piyasa mekanizması ve bireycilik esaslarını kabul eden sosyal liberaller, piyasada oluşan eşitsizliklerin önlenmesi gereken bir durum olduğu düşüncesini savunurlar. Bireyin topluma ve diğer bireylere karşı sorumluluğunu ifade eden sosyal liberaller, daha çok insanın mutlu olacağı bir sistemi hedeflemektedirler. Sosyal liberal düşüncenin popüler hale gelmesi 1929 ekonomik bunalımının ardından Keynes tarafından dile getirilmiş olsa da, ilk olarak İngiltere'de 1908 Asquith

<sup>53</sup> Mustafa Erdoğan, **Liberal Toplum Liberal Siyaset**, Siyasal Kitabevi, 1998, s.7-8.

<sup>54</sup> Erdoğan, **a.g.e.**, s.11.

hükümetinin ve 1932’de ABD’de Roosevelt hükümetlerinin programlarında yer almıştır.<sup>55</sup>

Sosyal liberalizm özellikle II. Dünya Savaşı ile 1970’li yıllarda yaşanan petrol krizlerine değin, Avrupa’da sağlanan uzlaşının temelini oluşturmuştur. Kapitalist ekonomik sistem bir yandan serbest işleyişi ile zenginliklerin kaynağını oluştururken, diğer yandan yaşanan aksaklıklar devlet müdahaleleri ile bertaraf edilmeye çalışılmıştır.

Sosyal liberal düşüncenin adalet yaklaşımını ve refah devletine bakışını, John Rawls’ın “dağıtıcı adalet” yaklaşımında bulabilmek mümkündür. Sözleşme yöntemini kullanarak, adalet ilkelerini bir “ilk durum”dan hareketle geliştiren Rawls, ilk durumdaki insanların rasyonel hareket etmekle birlikte, bilgisiz oldukları varsayımına dayanır. Buna göre ilk durumdaki bireylerin benimseyecekleri iki temel ilke vardır. Bunlardan ilki, herkesin en kapsamlı temel özgürlüğe sahip olma hakkı, ikincisi de ekonomik ve sosyal eşitliklerin ancak böyle bir dağılımın herkesin yararına olmasıyla hak edileceğidir.<sup>56</sup> Özetlenecek olursa bu ilkeler eşit temel özgürlükler ve adil fırsat eşitliğidir.

Rawls’ın teorisi toplumda dezavantaja sahip olanların, bu durumlarının giderilmesine yönelik devletin görevler üstlenmesini olanaklı kılmaktadır. Ancak, temelde bireyci olan bu anlayış, her bireyin serbest piyasa işleyişinde refahını artıracaklarını, artıramayan az sayıda birey içinde devlet müdahalesini esas alır. Yeniden dağıtım politikaları, dezavantaja sahip grupların durumlarını düzeltecektir. Toplumdaki diğer gruplar da, ileriye yönelik belirsiz olan bu risk karşısında, yeniden dağıtım mekanizmalarını desteklemektedirler. Bu yapı sosyal sigorta sisteminin gerekliliğini de ortaya koymaktadır.<sup>57</sup>

Rawls, doğal eşitsizliklerin yardımseverlik duygusunu değil, adalet duygusunu harekete geçireceğine inanır. Daha az doğal yeteneğe sahip olan kimselerin daha fazla gözetilme hakkına sahip olması gerektiğini ifade eder.

<sup>55</sup> Gül, **a.g.e.**, s.33-34.

<sup>56</sup> Erdoğan, **a.g.e.**, s.13-14.

<sup>57</sup> Süleyman Özdemir, **Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti**, s.87-88.



Toplumda meydana gelen eşitsizlikler keyfi nitelik taşıyan doğal bir piyangoonun sonucudur ve bu nedenle hak edilmiş değildir. Bu yüzden doğal piyangoonun olumsuz etkilerinin adil sosyal kurumlar aracılığı ile giderilmesi gerekmektedir.<sup>58</sup>

#### 1.4.1.3. Yeni Liberalizm (Neo-Liberalizm)

II. Dünya Savaşı'ndan itibaren başarılı bir uygulama alanı bulan sosyal liberalizmin, 1970'lerde yaşanan krizlere yönelik çözümlerinin yeterli olmaması, yeni bir liberal sürecin başlangıcını oluşturmuştur. Küreselleşme etkilerinin hakim olduğu yeni dönem, birçok yazar tarafından klasik liberalizme dönüş olarak adlandırılmıştır.

Neo-liberalizm, liberal gelenekteki "sosyal liberalizm" ve "refah devleti" sapmalarına karşın, liberal tezlerin yeniden canlanmasını ifade etmektedir. Bu canlanma serbest piyasanın işletilmesi ve toplumdan bireye yönelik olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu nedenle neo liberalizm, iktisat teorisinin bir restorasyonu ve aslına dönüş hareketi olarak da görülebilir. Ancak bu süreçte devletin rolü, klasik işlevlerin yanında eğitim ve sağlık gibi başka alanları da kapsayacak şekilde genişlemiştir.<sup>59</sup>

Felsefi temelleri Chicago, Avusturya ve Virginia üniversitelerinde olgunlaştırılan neo liberal anlayış, düşünce kuruluşları ve medya tarafından yaygınlaştırılan görüşlerle geniş kesimlere sunulmuştur. Yeni liberaller, devletin sınırlandırılması, piyasa-devlet ilişkileri, bireyin seçim özgürlüğü ve sosyal adalet gibi konuları, sosyal liberallerden farklı ve yeniden ele aldıklarını ifade etmişlerdir. Neo liberalizm, bireyin seçme özgürlüğü, serbest piyasa ve sınırlı hükümet gibi liberalizmin temel esaslarını kabul ederken, sosyal liberalizmin, liberalizmin özünden koptuğu iddiasını taşımaktadır. Yeni liberaller merkezi karar alma süreci sonunda belirlenen devlet merkezli refah

<sup>58</sup> Ali Şafak Balı, *Çokkültürlülük ve Sosyal Adalet "Öteki" İle Barış İçinde Yaşamak*, Çizgi Kitabevi Yayınları, 2001, s.158.

<sup>59</sup> Erdoğan, *a.g.e.*, s.14-15.

anlayışını tasfiye edilerek, yerine piyasa merkezli refah anlayışını hedeflemektedirler. Refah devletinin her türlü politikasının devletin müdahale alanını sürekli genişlettiği ve devletin bu işlevlerinin piyasaya devredilmesi gerekliliği savunurlar.<sup>60</sup>

Yeni liberal anlayış temel felsefesini devletin sınırlandırılması anlayışı üzerine kurmuş ve refah devleti uygulamalarını şiddetle eleştirmiştir. Yeni liberal felsefenin iktisadi uzantısı, arz yanlı ekonomi politikaları ile kendisini göstermiştir. Özelleştirmeler ile devletin etkin olduğu alanların piyasaya terk edilmesi gerekliliği, sosyal refah hizmetleri için de gündeme gelmiştir. Kamu sektöründe finanse edilecek bu hizmetlerin piyasa rekabetine açılması düşüncesi, ilerleyen dönemde geçerliliğini kaybetmiştir.

#### 1.4.1.4. Hayek ve Refah Devleti

Avusturya iktisat okulunun önemli temsilcilerinden biri olan Frederich A. Von Hayek, 1930'lu yıllardan itibaren merkezi plana dayanan kolektivist ekonomilerin, uzun vadede özgürlüğün tahribine yol açacağı ve kapitalizm ile sosyalizm arasında bir orta yol olmadığı iddiasıyla gündeme gelmiştir. Serbest piyasa işleyişinin en büyük savunucularından olan Hayek, iktisadi alandaki en uygun siyasetin minimal devlet olduğu iddiasını taşımaktadır.

Yasaların soyut niteliğinden dolayı özel amaçlara yönelik düzenlenemeyeceği iddiasında bulunan Hayek, dağıtıcı adalet anlayışına dayanan politikaların hukuk devleti ilkesi ile bağdaşmadığını savunmaktadır. Bu konudaki itirazının bir diğer gerekçesi de, insanların nelere sahip olması gerektiğini belirleyecek objektif ölçütlerin bulunmamasıdır. Çeşitli nedenlerle beklentileri gerçekleşmeyen kişi ya da sosyal gruplar, siyasi mekanizma tarafından ödüllendirilmeye başlandığı ölçüde, sistem dinamizmini kaybedecek ve bu ödüllerin kaynağı uzun vadede eriyecektir.<sup>61</sup>

<sup>60</sup> Gül, **a.g.e.**, s.37-38.

<sup>61</sup> Erdoğan, **a.g.e.**, s.16.

Hayek, ekonomik örgütlenme süreçlerinde iki tür kararın mevcut olduğunu savunmaktadır. Bunlardan ilki, toplum içindeki birey ya da grupların ne kadar müreffeh olacaklarına hiç kimsenin karar veremediği, işleyen bir piyasa, diğeri ise bu hususta iktidar için örgütlenmiş bir grubun karar verdiği merkezi bir yönetimdir. Piyasanın işleyişi bireylerin birbirlerine nasıl davranacakları konusunda yol gösteren genel davranış kurallarına bağlıdır. Yeniden dağıtım ve müdahale anlayışları bu kuralların ihlali anlamına gelecek ve adaletsizlik getirecektir. Hayek, sosyal adaleti, genel olarak zannedildiği gibi, talihsiz insanlara yönelik masum bir iyi niyet ifadesi olarak değil, belirli grupların imtiyazlı bir durum talebi olarak ele almaktadır. Gelirlerin dağıtımı ve grupların üstünlüklerini korumaları, hükümetleri ikna kabiliyetlerine göre gerçekleşecektir. Dolayısıyla sosyal adalet hedefinin amaçladığı gelir adaleti, liyakat olarak kabul edilen değer ölçülerine göre değil, hükümetlere yönelik yürütülecek siyasi yıpratma araçlarıyla belirlenecektir.<sup>62</sup>

Hayek düşüncesini, piyasa adaleti yaklaşımına dayandırsa da bu, her türlü müdahaleden uzak bir nitelik göstermez. Hayek'i "pür piyasa adaleti" yaklaşımından ayıran özellik, çalışamayacak durumda olanlar ya da kimsesiz çocuklar için müdahaleyi gerekli görmesidir. Ancak, piyasanın başarısızlığı durumunda devletin bu olumsuzlukları giderme görevi, belirli sosyal gruplara ayrıcalık tanıyan gelir aktarma politikalarına dönüşmemelidir.<sup>63</sup> Hayek'e göre piyasa işleyişini bozarak, toplumsal adaleti sağlama gerekçesiyle belirli gruplara pay ayrılması, adaleti değil adaletsizliği getirecektir.

Bütün bu düşünceler Hayek'in refah devleti karşısında bir düşünür olduğunu ortaya koymaktadır. Refah devletinin, adaleti sağlama gerekçesiyle ve çeşitli baskı ve çıkar gruplarının etkisiyle piyasaya yaptığı müdahaleler bir yandan piyasa dengesini bozarken diğer yandan yapılan yardımların gerçek ihtiyaç sahibi gruplara ulaşmasını engellemektedir.

Özgür bir toplum ile sosyal adalet düşüncesinin bir arada bulunamayacağını savunan Hayek'e göre, mutlak anlamda bir sosyal

<sup>62</sup> Eamonn Butler, **Hayek**, Çev. Yusuf Ziya Çelikkaya, Liberte Yayınları, 2001, s.130-133.

<sup>63</sup> Süleyman Özdemir, **Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti**, s.89.

adaletin uygulanabilmesi için, kendiliğinden doğan düzenin yerine organizasyon düzeninin kurulması gerekmektedir. Sosyal adalet, sadece devlet zorunun adil davranış kurallarına uyulmasını sağlamakla kalmayacak, siyasi otoritenin iktidar alanını genişletecek ve devletin vatandaşları arasında farklı kriterlere göre değişik muameleler yapmasına neden olacaktır. Bu durum kanun hâkimiyeti ile de bağdaşmayacaktır. Sosyal adalet uğruna yapılan birçok düzenleme aslında anti-sosyal düzenlemeler olup, toplumun kendiliğinden doğan sosyal gücünü ve yapısını tahrip etmektedir.<sup>64</sup>

#### 1.4.1.5. Liberteryen Yaklaşım

Liberalizmin bireysel özgürlük üzerindeki geleneksel vurgusunu tavizci görerek eleştiren liberteryen görüş, toplumsal siyasal örgütlenmeye yönelik tutumunu da asgari düzeyde belirlemiştir. Locke gibi, hayat, özgürlük ve mülkiyet haklarını dokunulmaz gören anlayış, bu alanın devlet karşısında korunmasını talep eder. Devletin varlığını gerekli ve meşru görmelerine karşın çok sınırlı tutulması gerektiğini savunurlar. Devletin bu sınırlı durumu, liberteryen anlayışın, anarşist kapitalizm olarak da adlandırılmasına neden olmuştur.<sup>65</sup>

Robert Nozick, George Gilder, Charles Murray gibi yazarlar bu akımın önde gelen temsilcileridir. Ancak R. Nozick bu düşüncenin en çok tanınan temsilcisi durumundadır. Nozick, devletin meşruiyeti sorununu, serbest piyasa ekonomisi, mülkiyet hakları ve sınırlı devlet kavramları ekseninde tartışmıştır. Sınırlı devlet fikrini, anarşist ve yayılmacı devlet anlayışına karşı savunan Nozick, özgür bir toplumda devletin gerekliliğini ifade ederken devletin, bireysel haklara müdahale etmeyen, toplumsal adaleti gerçekleştirme amacı gütmeyen, negatif kişi haklarının savunuculuğunu yapan bir niteliğe sahip olması gerekliliğini savunmaktadır.<sup>66</sup>

<sup>64</sup> Atilla Yayla, *Özgürlük Yolu: Hayek'in Sosyal Teorisi*, Liberte Yayınları, 2000, s.195.

<sup>65</sup> Erdoğan, *a.g.e.*, s.30.

<sup>66</sup> Gül, *a.g.e.*, s.62-63.

Nozick'e göre bir toplumun adil olarak nitelendirilmesinde üç temel ilkenin varlığı gereklidir.<sup>67</sup> Bunlardan ilki sahihsiz olan şeylerin sahiplenilmesini ifade eden kazanımda adalet ilkesidir. İkincisi, birinci ilkenin devamı sayılabilecek ve elde edilenlerin değişimini ifade eden el değiştirmede adalet ilkesidir. Sonuncu ilke ise bu iki ilkeye uygun olmayan kazanım ve transferlerin adaletsizliğini giderecek olan adaletsizliklerin düzeltilmesi ilkesidir. Buna göre sahipliğin adil olması tüm sistemin de adil kabul edilmesini sağlayacaktır.

#### 1.4.2. Muhafazakârlık

Liberal düşüncenin bireycilik ve doğal hukuk anlayışlarına tepki olarak, bireyi toplum içinde algılamayı esas alan düşünce sistemidir. Bu tepkinin temelinde, geleneksel kurumların, uygulamaların ve inançların savunulması yatmaktadır. Düzenin korunması ve sürekliliğin sağlanması düşüncesini esas alna muhafazakârlar, devrimci nitelik taşıyan değişimlerin anarşi ve terörizmi beraberinde getireceğini savunmaktadırlar.<sup>68</sup>

Muhafazakâr düşünce de liberal düşünce gibi önemli değişimlere uğramıştır. Özellikle II. Dünya Savaşından sonra XVIII. ve XIX. yüzyıllardaki geleneksel muhafazakârlık anlayışında önemli farklılaşmalar yaşanmıştır. Modern toplum hayatının demokratik, çoğulcu ve laik karakteri bu değişimin yaşanmasındaki en önemli unsurlardır. Bu nedenle muhafazakârlık anlayışının geleneksel ve yeni muhafazakârlık olarak bir tasnife tabi tutulması mümkündür.

---

<sup>67</sup> Balı, **a.g.e.**, s.162-163.

<sup>68</sup> Gül, **a.g.e.**, s.73-74

#### 1.4.2.1. Geleneksel Muhafazakârlık

Muhafazakârlığın bir tutum ve teori olarak ele alınması mümkündür.<sup>69</sup> Bir tutum olarak ele alındığında muhafazakârlık, değiştiğinde bilemeyeceğimiz bir durumun yerine, en azından güvenilir ve bildik bir durumu koruma arzusundan doğan siyasal bir görüşü ifade eder. Muhafazakârlar değişime tamamen karşı çıkmamakla birlikte, itirazlarını, toplumsal düzeni alt üst eden, geleneksel kurum, sınıf ve meslek yapılarını ortadan kaldıracak şiddette yaşanan değişim üzerinde odaklamışlardır. Bu nedenle değişimin ölçülü ve yavaş olmasını istemekte ve değişimin olumsuz etkilerini önlemeye yönelik politikalar geliştirmeye özen göstermektedirler.

Ortaya çıkışında kralcı ve dinci eğilimler gösteren muhafazakâr anlayış, ilerleyen zamanda sanayi toplumunun dinamiklerine uyum sağlamış ve bir tepki hareketi olmaktan çıkarak çağdaş siyasal bir teori niteliği kazanmıştır.<sup>70</sup> Muhafazakâr düşüncenin en önemli isimleri olarak Maistre, Bonald ve Burke 'u saymak mümkündür.

Sosyal düşünce sisteminde aile ve dinin çok büyük öneme sahip olduğu muhafazakâr anlayış, aileyi hem toplumun temel birimi hem de geleneksel ahlakın koruyucusu olarak görmektedir. Aileyi toplumsal dayanışmanın sağlanmasında, ilk eğitimin gerçekleşmesinde ve topluma aidiyet duygusunun kazanılmasında temel unsur olarak ele almaktadır. Muhafazakârlar, dini de sadece bireysel bir inanç olarak değil, toplumsal işlevleri olan bir kurum olarak ele alarak, dinin otoritesi ve kurumlarının toplumsal bütünleşmenin sağlanmasında etkin bir role sahip olduğunu düşünürler. Aile ve dinin toplumsal yaşam içerisindeki bu denli önemi, muhafazakâr politikaların belirlenmesinde de etkisini göstermiştir. Sosyal politikanın düzenlenmesinde ailenin koruyucu ve dinin bütünleştirici özelliği kendisini göstermektedir.

Muhafazakâr düşüncede kurulu otoritenin gücünün sınırlandırılmasından değil, zayıflatılmasından söz edilmektedir. Buna göre

<sup>69</sup> Erdoğan, **a.g.e.**, s.56.

<sup>70</sup> Erdoğan, **a.g.e.**, s.57.

muhafazakârlar, kendi amaçları doğrultusunda olduğu sürece zor kullanma ve keyfi gücün kullanabileceğini kabul etmektedir. Toplumda gereksinim içinde olan kişi ya da gruplara yardım edilmesi, toplumsal istikrarın sağlanması ve düzenin devamı açısından önem taşımaktadır. Ancak, bu yardımseverlik anlayışı, devletin müdahale sorumluluğunu içermemektedir. Bu yardımseverlik başta kilise olmak üzere aile, yerel ve dinsel topluluklar ve gönüllü yardım kuruluşlarınca yerine getirilecektir.<sup>71</sup>

Daha çok sanayi öncesi feodal toplum yaşantısına uygun şekilde gelişen geleneksel muhafazakâr anlayış, sanayileşme ve onun meydana getirdiği değişimleri yorumlamakta yetersiz kalmıştır. Geleneksel muhafazakâr anlayış bu değişim süreci içinde, özellikle ailenin korunması düşüncesini ısrarla savunurken, ideolojik bir tercihi de ortaya koyma çabası içinde olmuştur.

#### 1.4.2.2. Yeni Muhafazakârlık

Modern toplum yaşantısı ile uyumlaşma çabası içinde olan muhafazakarlık anlayışı, yeni süreçte bazı geleneksel formlar üzerindeki vurgusunu hafifletmiş ve bazı modern kurumları yeniden biçimlendirmek suretiyle öğretisine dahil etmiştir. Bu bağlamda seküler yönetim anlayışındaki gelişmelere bağlı olarak, din üzerindeki vurgusunu hafifletmiş, sınıflı toplum hiyerarşisinden demokrasi lehine bir ölçü vazgeçmiş ve bireysel düşünceyi, en azından bireysel girişim özgürlüğü olarak ele alarak içselleştirmiştir. Ancak yaşanan tüm değişime karşın aile ve dinin toplumsal yapı üzerindeki önemi sürmekte, aykırı düşünceler temelindeki kişisel farklılıklara, sosyal uyum gerekçesiyle hoşgörü gösterilmemektedir.<sup>72</sup>

Yeni muhafazakâr düşünce, bir yandan liberalizmdeki serbest piyasa ve kapitalizmin ana kurumlarını benimserken, sosyo-kültürel konularda ılımlı bir bakış açısını da talep etmektedir. Sosyal sorunların analizinde refah

<sup>71</sup> Gül, a.g.e., s.77.

<sup>72</sup> Erdoğan, a.g.e., s.62-63.

devletini destekleyen liberallerle benzer görüşleri paylaşmaktadırlar. Devletin eşitliği sağlamaya yönelik uygulamalarının büyük kamu harcamalarına ve hantal bir bürokratik yapıya neden olduğu düşüncesini savunmaktadırlar.<sup>73</sup> Sosyal sorunların çözümünde geleneksel aile ve din kurumlarının koruma ve yardımlaşma fonksiyonlarının kullanılmasını politikalarına eklemektedirler.

### 1.4.3.Sosyalizm

Liberalizmin ekonomik ve sosyal etkilerine karşı bir fikir olarak ortaya çıkan sosyalizm, özellikle Sanayi Devrimi'nin sonuçlarına yönelik olarak gelişme göstermiştir. Sanayi Devrimi'nin başlangıcındaki emek-sermaye ilişkisinde emeğin zayıf konumu (ücretlerin düşüklüğü, ağır çalışma koşulları, kadın ve çocukların çalıştırılması vb), sefaletle mahkûm olarak yaşayan büyük bir sınıfın ortaya çıkmasına neden olmuştur. Sosyalist düşünce, liberal düşüncenin temelinde yer alan bireycilik düşüncesine karşı, toplumun bireye üstünlüğü düşüncesini geliştirmiştir.

Sosyalist düşünce sistemi içinde farklı ekollerden bahsetmek mümkün olsa da genel ilkeler itibarıyla bir ortaklık söz konusudur. Üretim araçlarının bireylere ait olmasının emek sahipleri için bir sömürü unsuru olacağı düşüncesinden hareketle, özel mülkiyet anlayışı reddedilmekte, yerine kolektif mülkiyet hakkı ikame edilmektedir. Bireyciliğin yerine toplumun önceliği, rekabet fikri yerine kolektif ya da devlet teşebbüsü ve işçi sınıfının çıkarlarına uygun bir yapılanmanın kurulması, sosyalist düşünce sisteminin yaklaşımları içerisindedir.<sup>74</sup>

Temel ortaklıklar esas alındığında birçok sosyalist yaklaşımdan söz edebilmek mümkündür. Ancak uygulamaları itibarıyla iki yaklaşım, sosyalist düşünce içinde öne çıkmıştır. Bunlardan ilik devlet sosyalizmini uygulayarak sosyalist topluma ulaşmayı amaçlayan bilimsel sosyaliz anlayışı, diğeri ise

<sup>73</sup> Gül, **a.g.e.**, s.83.

<sup>74</sup> Kamil Turan, **Kooperatifçiliğin Sosyo Politik Yapısı**, s.50-51.



evrimci bir yolla sosyal politikaları geliştirerek, çoğulcu demokratik sistem içinde yer bulmaya çalışan reformcu sosyalizm anlayışıdır.

#### **1.4.3.1. Bilimsel Sosyalizm**

1848 yılında K.Marks ve Engels tarafından yazılan “Komünist Manifestosu” adlı eserin düşünce sisteminin temelini teşkil etmesinden dolayı, yaklaşım Marksizm ya da Komünizm olarak da ifade edilmektedir. Toplumsal gelişimin sosyolojik temellerini, ekonomik nedenlerini ve özel şartlarını bir dizi tezlerle inceleyerek, önerdiği çözümleri bilimsel gerçekler ve tarihsel bir yorumla sunabilme becerisinden dolayı bilimsel olarak nitelendirilmiştir.<sup>75</sup>

Bilimsel sosyalizm, tarihi materyalizm, diyalektik, sınıf çatışması, artık değer teorisi ve kapitalizmin proleterya tarafından ortadan kaldırılacağı tezleri üzerine kuruludur. Toplumsal düzenin köklü biçimde, gerekirse devrim yoluyla değiştirilmesini, üretim araçları üzerindeki özel mülkiyet hakkının devlete geçmesini ve proleterlerin egemen olduğu bir devlet düzenini hedeflemektedirler.

#### **1.4.3.2. Reformist (Demokratik) Sosyalizm**

Sosyal reformcu sosyalistler ya da revizyoncu sosyalistler olarak da ifade edilen reformistler, sosyal sorunların demokratik parlamenter yöntemlerle, kapitalist düzeni aşan sosyal reformlarla çözümleneceğine inanmaktadırlar. I.Dünya Savaşı sonrasında güç kazanan reformist sosyalizm, kapitalist iktisadi düzenin olumsuzluklarının şiddet kullanılmadan ve antidemokratik yöntemler uygulanmadan düzeleceğini savunmaktadır. Reformistleri, bilimsel sosyalistlerden ayıran bir diğer özellik de üretim

---

<sup>75</sup> Çubuk, a.g.e., s.37.

mallarının kamulaştırılması noktasındadır. Bilimsel sosyalizmin topyekün bir kamulaştırma düşüncesi karşısında reformistler, daha sınırlı ve özel mülkiyeti reddetmeyen bir yaklaşımı benimsemektedirler.<sup>76</sup>

Reformist sosyalizmde temel kişisel hak ve özgürlüklerin korunarak, ekonomik ve toplumsal eşitsizliklerin ortadan kaldırılmasına çalışılmaktadır. Bu hedefe serbest piyasa işleyişinin varolduğu kapitalist ekonomide, parlamenter demokrasi yoluyla ulaşılması amaçlanmaktadır. Reformist sosyalistler maddi üretim araçlarının tekelci bir yapılanma ile belirli bir azınlığın elinde toplanmasını önleyecek, üretim araçları üzerinde kamu mülkiyetinin geniş tutulmasını ve vatandaşların eğitim, sağlık hizmetlerinden ücretsiz yararlanmasını sağlayacak, merkezi bir sosyal güvenlik sisteminin kurulmasını hedeflemektedirler. Bunların gerçekleştirilmesi amacıyla ekonomik ve sosyal planlamayı öngören yaklaşımda, piyasa ekonomisi ile planlı ekonominin bir sentezini oluşturan “sosyal piyasa ekonomisi” önemli bir noktayı oluşturmaktadır.<sup>77</sup>

Sosyalizm ve demokrasinin ilkelerini birleştiren siyasi bir rejim olan sosyal demokrasi, sosyal politikalara programında geniş yer vermektedir. Demokratik gelişmelere bağlı olarak siyasal hakların genişlemesi, sosyal politikaların sosyal demokrasi hareketi içinde güç kazanmasına neden olmuştur. Parlamenter demokratik sistemlerde, çalışanları siyasal olarak harekete geçirmek için sosyal politika uygulamaları etkili bir araç konumundadır. Bu nedenle, sosyal demokrasi için parlamenter demokrasiler içinde sınıf seferberliği, daha yaşanılabilir bir toplumu gerçekleştirebilmenin yolu ve sosyal politikalar da bunu sağlamanın bir aracı durumundadır.<sup>78</sup>

---

<sup>76</sup> Tuna;Yalçıntaş, **a.g.e.**, s.184.

<sup>77</sup> Güven, **a.g.e.**, s.61.

<sup>78</sup> Emrullah Erkan, **Gosta Esping- Andersen’in Sosyal Demokrasi Tezinde Sınıf Yapısının Rolü ve Dekomodifikasyon**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2002, s.67.

#### **1.4.4. Sosyal Politikaların Gelişiminde Rol Oynayan Diğer Sosyal Düşünceler**

##### **1.4.4.1. Müdahalecilik**

Leonard Simon de Sismondi'nin "Ticari Zenginlik" adlı eserinde, mevcut ekonomik işleyiş ciddi eleştirilere tabi tutulmuştur. Liberalizm uygulamalarına teorik anlamdaki ilk tepki Sismondi'nin müdahalecilik okulundan gelmiştir. Makinelerin çalışanları işsiz bırakarak sanayi toplumlarını iki sınıfa ayırdığı ve bu çatışmanın önlenmesinde devletçe uygulanacak sosyal politikaların önemi üzerinde durulmuştur. Sismondi, devlet müdahalesinin, üretim artış hızını kontrol eden, hızlı icatları önleyen ve gelişimi tehdit etmeyen bir niteliğe sahip olması gerekliliğini savunmaktadır.<sup>79</sup>

Devletin müdahalesi ile yeni bir ekonomik örgütlenme tanımının ortaya çıkacağını iddia eden Sismondi, çalışma hayatında yapılacak bir dizi mevzuat düzenlemesi ile sorunların çözüleceğini savunmaktadır. Rekabetin olumsuz etkilerinin azaltılması, kadın ve çocukların fabrikalarda çalıştırılmasının yasaklanması, işçilere dinlenme hakkı verilmesi ve mesleki tehlikelerin önlenmesi, bu sosyal politika uygulamalarından bir kısmını ifade etmektedir.<sup>80</sup>

##### **1.4.4.2. Sosyal Hristiyanlık**

Sanayi Devrimi'nin ortaya çıkardığı sosyal sorunların önüne geçilmesinde, Hristiyan dininin değerlerinin uygulanmasında gören yaklaşım, sosyal katoliklik ve sosyal hristiyanlık olmak üzere iki grupta incelenir. XIX. yüzyılın sonlarına doğru Katolik kilisesi içinde ortaya çıkan Sosyal Katolikliğin Fransa'daki uygulamasını Le Play (1806-1882) temsil eder. Yaşanan sosyal

<sup>79</sup> Talas, **a.g.e.**, s.34-35.

<sup>80</sup> Çubuk, **a.g.e.**, s.48.

sorunların nedenini dinin emirlerine uyulmamasında bulan yaklaşım, emek ve sermaye arasındaki uyumun sağlandığı bir lonca düzenini öngörmektedir.<sup>81</sup>

#### 1.4.4.3. Dayanışmacılık

Toplum içerisinde yaşayan insanların doğumlarından önce mevcut olan bir bağ ile birbirlerine bağlı olduklarını, bunun da bir borçluluk ilişkisi olduğunu ortaya atan Fransız Leon Bourgeois'ın geliştirdiği ekoldür. İnsanlar arasındaki bu borç ilişkisi çalışma hayatında, çalışanlara asgari bir geçim sağlamayı ve sosyal hayatın risklerine karşı korunmalarını içermektedir. Bu nedenle ekolün temsilcilerinin hazırladıkları sosyal programlarda, sosyal sigortaların kurulması, yardım kuruluşlarının teşvik edilmesi, işyerlerinde sağlık ve koruyucu tedbirlerin alınması, çalışan kadın ve çocukların himayesi ve benzeri düzenlemeler devletin sorumluluk sahası içinde ele alınmaktadır.<sup>82</sup>

#### 1.4.4.4. Keynes ve Beveridge

Sanayi Devrimi'nin başlangıcından itibaren çalışma koşullarındaki olumsuz görünüm, yoksul işçi sınıfının XVIII. ve XIX. yüzyıllar boyunca hızla büyümesine neden olmuştur. Aydınlanma düşüncesi ile birlikte sivil haklarda yaşanan gelişmeler, politik hakları da içerisine alarak genişlemiştir. Bireysel özgürlüklerin genişlemesi, demokratik kurumların ve vatandaşlık haklarının kökleşmesine ve kapitalist işleyişin krizleriyle bulunduğu noktada refah devleti anlayışının ortaya çıkmasına neden olmuştur.

XIX. yüzyılın son çeyreğinde görülen sosyal sigorta uygulamaları ile kendini gösteren sosyal politika anlayışı, XX. yüzyılın başında sanayileşme ve kentleşmenin yol açtığı kötü çalışma koşullarının önlenmesi, ücretlerin

<sup>81</sup> Çubuk, a.g.e., s.49.

<sup>82</sup> Talas, **Sosyal Politika**, s.37-38.

iyileştirilmesi ve sosyal güvenliğin sağlanmasına yönelik düzenlemelerle devam edilmiştir. Bu dönemde sanayileşen ülkeler bir yandan çalışma ve yaşam koşullarının iyileştirilmesine çalışırken diğer yandan sosyal güvenlik hizmetlerine de öncülük etmiş, devletin ekonomik ve toplumsal hayata sınırlı da olsa müdahalesi başlamıştır. I.Dünya Savaşı ve sonrasında yaşanan durgunluk, liberalizmin piyasanın tek düzenleyicisi olmasını öngören düşüncenin yerine, devletin bireyleri toplumsal ve ekonomik hayatın öngörülemez değişimlerine karşı güvence altına alması fikrini ön plana çıkarmıştır.<sup>83</sup>

Ekonomiye dolaylı bir müdahale yolu olan para politikalarını tam istihdama ulaşmak için yetersiz bulan Keynes, doğrudan nitelikli maliye politikalarıyla gerçekleştirecek müdahaleleri savunur. Tam istihdama erişmek için yatırımların sosyalleştirilmesinin tek yol olabileceğini savunan Keynes, devletin çeşitli önlemlerle tüketim eğilimlerini etkileyebileceğini ifade etmektedir. Devletin müdahale alanının genişletilmesinin, bireyselci liberal düşünceler tarafından şiddetli eleştirilere maruz kalmasına karşın Keynes, iktisadi yapının yıkılmasını önlemek ve bireysel girişimin başarıyla çalışabilmesi için bu müdahaleyi gerekli görmektedir.<sup>84</sup>

Keynes, liberal bir iktisatçı olmasına karşın, 1936 yılında yazdığı “İstihdam, Faiz ve Paranın Genel Teorisi” adlı eserinde, klasik iktisat anlayışına önemli eleştiriler getirmiş ve liberal çizgiden ödünler vermiştir. Ekonomik dengenin her zaman tam istihdamda oluşamayacağını, eksik istihdam durumunun da bir denge durumu olduğunu ifade eden Keynes, devletçe yapılacak müdahaleleri de gerekli görmüştür. Ekonomik krizlerin nedeninin, fiili talep yetersizliğinden kaynaklandığını savunan Keynes, üretim hacminin, tüketim ve üretim mallarına öngörülen efektif talep tarafından belirlendiğini iddia etmiştir.

Sir William Beveridge’in 1941 yılında bir İngiliz sosyal güvenlik sistemi kurulması hakkında hazırladığı rapor, II. Dünya Savaşı sonrasında tüm ülkelerdeki sosyal reformların da esin kaynağı olmuştur. Bu rapor modern

<sup>83</sup> Gül, a.g.e., s.145-146.

<sup>84</sup> Gülten Kazgan, **İktisadi Düşünce veya Politik İktisadın Evrimi**, Remzi Kitabevi, 2000, s.218.

refah devleti kuruluşunun temel ilkelerinin ilk defa dile getirilmesi bakımından büyük önem taşımaktadır. Beveridge raporunda öngörülen sosyal güvenlik rejimi, 1930'lu yıllarda ABD'de ya da Avrupa'da yapılan kısıtlayıcı sosyal sigorta anlayışından farklılık göstermektedir. Sosyal risk ve devletin rolü hakkında yeni bir anlayış getiren rapor, sosyal güvenliğin amacını, gelir güvenliğinin garanti edilerek insanı gereksinimden kurtarmak olarak tanımlar. Beveridge'nin sosyal güvenlik rejimi; nüfusun tamamını kapsayan, tek primle sosyal risklerin ulusal telafisini öngören, tek ödenekli, merkezi bir sistemdir. Beveridge, raporunda üç amaçlı bir sosyal devlet politikası önermiştir. Bunlar aile ödenekleri ile ailelere yardım, ulusal sağlık merkezi kurularak kamu sağlığının iyileştirilmesi ve istihdamın düzenlenmesidir.<sup>85</sup>

#### 1.4.4.5. Marshall ve Sosyal Yurttaşlık

Marshall, modern toplumların sosyal yapılarına ilişkin vereceği kararlarda iki eğilimin belirleyici olacağı iddiasını taşımaktadır. Bunlardan ilki sosyal yapının ekonomik piyasa işleyişine uygun biçimde, diğeri de insanın evrendeki konumuna uygun olarak “doğal insan eşitliği” anlayışına göre düzenleneceğidir. Başlangıçta ve teorik çerçevede çatışmıyor gibi görünen bu iki eğilim, uygulamada toplum içerisinde eşitsiz konumlar ve sınıflar ortaya çıkarmıştır. Marshall bu çatışmayı yurttaşlık haklarındaki gelişmelerle açıklamaya çalışmıştır.<sup>86</sup>

İnsanın doğal eşitliği düşüncesi, yurttaşlık kavramının özünü oluşturmaktadır. Sözleşme, ifade, inanç, mülk edinme gibi sivil haklar piyasa ilişkilerinin yürütülmesinde de büyük öneme sahiptir. Yurttaşlık hakları, sadece temel sivil haklar ile sınırlı kalmamış, XIX. yüzyıldan itibaren yönetime katılma anlayışı çerçevesinde politik hakların da katılımıyla zenginleşmiştir. Bu genişleme, toplu sözleşme hakkı ve örgütlenme hakkı ile

<sup>85</sup> Pierre Rosanvallon, **Refah Devletin Krizi**, çev.B. Şahinli, Dost Kitabevi Yayınları, 2004, s.123.

<sup>86</sup> T. H. Marshall, **Class, Citizenship and Social Development Anchor Books Company**, 1965, s.71-90.

siyasi partilerin yasal düzenlemelerle sosyal yapıya müdahalelerine değin uzanmıştır. Politik hakların ve demokratik kurumların gelişmesi, doğal insan eşitliği düşüncesi temelinde birtakım sosyal haklar için mücadele ortamı hazırlamış ve elde edilen sosyal haklar, piyasa işleyişi içinde ciddi çelişkiler ortaya çıkarmıştır.

Refah devleti tarafından somutlaştırılan sosyal haklarla, kapitalist piyasa ekonomisi arasındaki ilişkiyi savaş olarak niteleyen Marshall, Marksist refah devletini de adil bir barışın neticesi olarak görmemektedir. Marshall'ın argümanlarındaki refah devletinin, kapitalist ilişkilerin devamını sağlamayı amaçlayan ve muhalefeti susturarak daha radikal bir dönüşüme mani olmaya yönelik bir niteliğe sahip olduğunu söylemek mümkündür. Sosyal hakların sivil ve siyasi hakların bir devamı olduğu kadar, aynı zamanda bunlarla savaş halinde olduğunu öne süren Marshall, sosyal hakların, siyasi hakların meşru kıldığı piyasa öğretilerini geliştirdiğini düşünmektedir. Marshall'ın iyimser olarak dengenin sosyal haklar lehine gelişmesini esas alan düşüncesi, küreselleşme sürecinde etkisini önemli ölçüde kaybetmiştir.<sup>87</sup>

Sosyal haklar ile piyasa işleyişi arasındaki çelişkiyi, toplumsal yaşamdaki birçok çelişkiden biri gibi olağan gören Marshall, sosyal hakların evrensel niteliğinin, sosyal yaşamda eşitsizliklerin artmasını önleyerek, sistemin devamını sağladığı düşüncesindedir. Modern toplumun fırsat eşitliklerini sağlayan ve sosyal hakları genişleten nitelikleri, aynı zamanda piyasa işleyişindeki devamlılığı sağlayan unsurlardır.

#### 1.4.4.6. Polanyi ve Emeğin Metalaşması

Marshall'ın, piyasa işleyişinin sosyal hakların genişlemesiyle birlikte toplumsal düzenin devamlılığını sağlayacağı düşüncesine karşı Polanyi, bu durumdan zarar gören grupların desteğiyle gelişen korumacı ve müdahaleci

<sup>87</sup> John Holmwood, "Refah Devleti Teorisinin Üç Temel Direği: T.H.Marshall, Karl Polanyi ve Alva Myrdal'ın Milli Refah Devleti'ni Müdaafaları", **Siyaset ve Toplum Dergisi**, çev.İzzet Türkmen, 2005, s.38.

eğilimleri ortaya koymaktadır. Polanyi'ye göre piyasa işleyişinin sağlanabilmesi için emek ve toprak da dahil olmak üzere tüm üretim faktörlerinin arz ve talebin kurallarına uymaları gerekmektedir. Aksi takdirde fiyat belirlemesi, piyasa dışı aktörlerden etkilenecek, sistem işleyişi bozulacaktır.<sup>88</sup>

Toplunun temeli olan insanın bir meta işlevi görmesi ve sosyal yapının buna göre düzenlenmesi, insan toplumunu yok olma durumuyla karşı karşıya bırakacaktır. Bu nedenle harekete geçen korumacı ve müdahaleci anlayış, piyasa ilişkilerini kontrol amacını taşımaktadır. Ancak bu durumda da, piyasa işleyişiyle sosyal yapıyı düzenleme düşüncesi, korumacı anlayışla çatışacak ve sistemin devamlılığı zarar görecektir. 1929 ekonomik krizi sonrasında yeni kurulan yapılanmanın, ekonominin, toplumsal yapının bütününe yerleştirilmesi olarak ifade eden Polanyi, emek için sosyal politikalar, para için merkez bankaları ve toprak için de çeşitli korumalarla düzenleme sağlandığını ifade etmektedir. Bu yapı, bireysel özgürlüklerin korunduğu, toplumsal gerçeklerin kabul edildiği ve toplumsal yapının bu yolla korunduğu bir sistemi ifade etmektedir.

Sosyal ilişkilerin ekonomik yapının içine gömüldüğü, kendi kendini yöneten piyasa mekanizması yerine, piyasanın kendisini sosyal ilişkilerin içinde tanımlaması gerektiğini savunan Polanyi, ekonominin kendisini düzenleyen bir organ olarak var olamayacağını düşünür. Vatandaşlık ile sosyal sınıflar arasındaki savaşın ayrıntılı bir tasvirini yapan Polanyi, toplumun kendisini korumasının spesifik meselelerle alakalı olduğunu düşünmektedir. Bunun planlı bir toplum anlamına gelmediğini ve piyasa karşıtı bir niteliğe sahip olmadığını iddia etmektedir. Milli refah devleti teorisi içinde gerekli olan anlayışın, bu hususun siyasi düzenlemenin alanına sokulması olduğunu savunur.<sup>89</sup>

---

<sup>88</sup> Karl Polanyi, **Büyük Dönüşüm: Çağımızın Siyasal ve Ekonomik Kökenleri**, çev.A. Buğra, İletişim Yayınları, 2006, s.191.

<sup>89</sup> Holmwood, **a.g.e.**, s.47.



#### 1.4.4.7. Myrdal ve Kadın Hakları

XIX. ve XX. yüzyıllarda sosyal sorunların niteliğinde yaşanan değişim (alkol düşkünlüğü, seks yoluyla bulaşan hastalıklar, fakirlik ve çocuk refahı vb.) Marshall ve Polanyi'nin düşünce sistemlerinde yer almamıştır. Yeni dönemde kadınlar, sosyal ve siyasal hareketlerin merkezi durumuna gelmişler ve feminist karakterli hareketler güç kazanmıştır. Ne Polanyi ne de Marshall cinsiyet konularının milli refah devletinin anlaşılmasında merkezi bir öneme sahip olacağını tahmin etmemişlerdir. Kadın haklarının sosyal haklar içindeki konumu ve refah devletinin anlaşılmasına ilişkin yaklaşım, Alva Myrdal tarafından geliştirilmiştir. Myrdal, milli refah devletinin feminist bir portresini ortaya koymuş ve “kadın dostu bir refah devleti” anlayışını gündeme taşımıştır.

Donanımlı bir sosyal politikanın, iktisadi ve sosyal açılımlara sahip olması gerektiğini ifade eden Myrdal, iktisadi açılımın toplumun kaynaklarının çocuklara yönelik yeniden dağıtımı içerdiğini, kültürel açılımın ise kadın haklarını içerdiğini ifade etmektedir. Myrdal'ın feminist analizine göre iş ve ev hayatının bir araya gelmesi, erkeklerle kıyaslandığında kadınlar için ciddi bir dezavantaj oluşturmaktadır. Demokratik nitelikler taşıyan nüfus politikasının kadınların istihdam hakları için yeni bir mücadele alanı oluşturduğunu savunan Myrdal, kadın haklarında sağlanacak gelişmenin çocuk bakımı şartının da kolektif olarak organize edilmesini içine alacak şekilde genişlemesini ifade etmektedir.<sup>90</sup>

Analizini İsveç nüfusu üzerinde yaptığı beslenme, barınma, sakatların eğitimi ve planlaması gibi değişik alanlardaki spesifik çalışmalara dayandıran Myrdal'ın, çocuk refahı ve kadın erkek arasındaki görüşleri, vatandaşlığın sosyal demokrat niteliğine dayanmaktadır. Bu yönüyle Myrdal'ın düşüncesi, Marshall'ın sosyal haklar düşüncesi ile uyumlu bir nitelik göstermektedir. Sınıf ve cinsiyet meselelerinin birbirine bağlı niteliğini ve milli bir refah devleti yaklaşımında kadın hakları perspektifinin önemini vurgulayan Myrdal'ın

---

<sup>90</sup> Holmwood, a.g.e., s.50.

alışmaları, refah devletinin sosyal demokrat uygulamalarının ataerkil ve erkek egemen olamayabileceğini göstermiştir.

#### **1.4.5. Çağdaş Siyasal Düşünce Sistemlerinde Sosyal Politika**

1970’li yıllardan itibaren yeni bir gelişme çizgisine giren toplumsal hareketler, siyasette ve toplum yapılarında yeni bir gündem yaratmıştır. Bu yeni hararetlerin temel özelliği, II. Dünya Savaşı’na kadar devam eden refah devleti uzlaşısının dışında, yeni bir düşünce sistemi geliştirmeye çalışmalarıdır. Bu yeni toplumsal ve siyasal hareketler, sosyal teoninin en canlı ve tartışmalı konuları olarak gündemi meşgul etmektedir.

##### **1.4.5.1. Üçüncü Yol ve Sosyal Politika**

1990’lı yıllarda sosyal demokrasi hareketinin içinde bulunduğu sıkıntılı durumun aşılmasında ve politik başarısızlıklarının önüne geçilmesindeki siyasi değişimi ifade etmekte kullanılan üçüncü yol kavramı, İngiltere’de Blair yönetiminde yürütölen İngiliz reform hareketinin fikir adamı Anthony Giddens tarafından geliştirilmiştir. Küreselleşmenin olumlu ve olumsuz yönlerinin analizinin yapıldığı üçüncü yol hareketi, merkezi sol değerlerin yaşanan hızlı değişimlere yanıt verebilme uğraşısı şeklinde tanımlanmaktadır.

Küreselleşmeyi politik ve ekonomik etkilerin birleşmesinden doğan bir dizi karmaşık süreç olarak tanımlayan Giddens, yeni yapının bir yandan yeni uluslar üstü sistemler ve güçler üretirken, diğer yandan gelişmekte olan ölkelerde büyük bir değişimi ortaya çıkardığını ifade etmektedir. İçinde yaşadığımız toplumun kurumlarını hızla dönüştüren küreselleşme süreci, yeni bireyselci anlayışın doğrudan yükselişı ile alakalıdır. Bu bağlamda üçüncü yolun küreselleşme hedefi, vatandaşlara kişisel yaşamlarında dönüşümler

sağlaması ve doğayla ilişki bağlamında ortaya çıkan değişimler karşısında kendi yaşam yollarını çizebilmelerine yardımcı olunmasıdır.<sup>91</sup>

Küreselleşme sürecinde refah devletine karşı geliştirilen eleştirel bakış açısına belirli ölçülerde katılan üçüncü yol hareketi, refah devletinin geçmişine yönelik getirdiği tespitlerle farklılaşmaktadır. Üçüncü yol anlayışında devlet, güçlü, kapsayıcı ve müdahaleci değil, aksine toplumsal değişime, ilerlemeye ve modernleşmeye katkıda bulunan ve bu değişimin demokratik bir ortamda oluşumunu garanti altına alan etkin bir yönetim aygıtıdır. Bu çerçevede girişim özgürlüğünü destekleyen, sosyal harcamalarda vergi yüklerinde kısıntıya gidebilen bir yönetim anlayışı tercih edilmektedir. Üçüncü yol piyasanın kişileri güçlendirici rolünü kabul etmekte ve bireylere sağladığı fırsatların artırılarak, insanların bu fırsatlardan en iyi biçimde yararlanabilecek duruma getirilmesini amaçlamaktadır.<sup>92</sup>

Üçüncü yolun hem ilkesel hem de uygulamaları itibarıyla başarıya ulaştığını ifade etmek oldukça zordur. Her şeyden önce üçüncü yolun tanımlanmasında ve hangi politikaların üçüncü yola ait olduğu noktasında sorunlar mevcuttur. Sadece bir tek üçüncü yol olduğu, farklı üçüncü yollar olduğu ya da üçüncü yolun büyük ölçüde ABD, İngiltere ya da Avrupa'daki ülkelerin çoğunda olduğu iddiaları söz konusudur. Üçüncü yol uygulamaları farklı sosyo-ekonomik koşullardan, siyasi kurum ve geleneklerden ötürü değişiklik gösterebilmektedir. Bu nedenle üçüncü yolun sosyal politikalar üzerindeki etkisi de yukarıda sayılan değişkenlere göre farklı sonuçlar göstermektedir. Üçüncü yolun İngiltere uygulamasında, çocuk yoksulluğunun önlenmesi ve sağlık alanındaki eşitsizliklerin giderilmesi gibi uzun dönemli amaçlarda başarılar elde edilebilmiştir. Ancak diğer ülke uygulamalarında sosyal politikalar üzerindeki etkilerine ilişkin belirgin veriler elde edilememiştir.<sup>93</sup>

<sup>91</sup> Anthony Giddens, **Üçüncü Yol Sosyal Demokrasinin Yeniden Dirilişi**, çev.M. Özay, Birey Yayıncılık, 2000, s.45;75.

<sup>92</sup> İbrahim Sarıtaş, "Marksizmden Piyasa Ekonomisine Uzun Bir Yol Hikayesi:Üçüncü Yoldaki Sosyal Demokrasinin Almanya Serüveni", **Siyaset ve Toplum Dergisi**, Sayı:3, Yaz-2005, s.84.

<sup>93</sup> Martin Powell, "The Third Way", **The Student's Companion to Social Policy**, Ed. P. Alcock vd.,Blavkwell Publishing , 2003, s.105.

Sosyal demokrasi hareketinin küreselleşme süreci ile uyumlu kılınması hareketi olan üçüncü yol, sosyal demokrasinin klasik işlevlerinden sıyrılarak sağlık harcamalarında ve iş güvencesindeki sınırlamalardan, piyasanın kendisinin refah artışı sağlamasına kadar uzanan bir dizi politika önermesi içermektedir. Devletin düzenleyici rolünün, kamu harcamaları ile finansal dengeleri bozan bir niteliğe değil, piyasayı yönlendirici, aktif bir role sahip olması gerektiğini savunur. Marksizmden itibaren süzülerek gelen sol hareket, üçüncü yolla beraber piyasa gereklerine uyum sağlamış ve liberal felsefeyle önemli ölçüde eklemlenmiştir.

#### 1.4.5.2. Yeşiller Hareketi ve Sosyal Politika

1970’li yıllardan itibaren gelişen yeni sosyal hareketlerin en önemlilerinden olan ekoloji hareketi, siyasi düzlemde büyük etkilere sahip olmuş ve temsile dayalı klasik siyaset anlayışının sorgulanmasında önemli bir rol oynamıştır. Çevreci hareket, “kirlenme” boyutuyla öne çıkardığı çevre sorunlarını, teknik bir düzeyde çözümlemeye çalışırken, insanı ve doğayı bütünlük içinde ele alan geniş kapsamlı bir yaklaşımı içermektedir. Ekoloji, bireycilik, doğrudan demokrasi, eşitlik ve üçüncü dünya ile dayanışma gibi söylemlerle özetlenebilecek yeşiller hareketi, ekonomik büyümeye doğrudan karşı çıkışı temsil etmektedir. Maddi ürünlere daha az vurgu yapan alternatif bir hayat tarzını savunmaktadır.<sup>94</sup>

Yeşiller, ücretli çalışmaya aşırı değer verilmesinin, hem toplum hem de birey için zararlı sonuçları olduğunu savunmaktadırlar. Herkese bir hak olarak vatandaşlık geliri şeklinde ifade edilebilecek temel gelir verilmesini, ücretsiz çalışmanın kabulünü sağlamak açısından savunmaktadırlar. Ücretsiz çalışanlar temel geliri kendi hakları olarak kabul edecekleri için ücretsiz çalışmayı değerli hale getirecek süreci de başlatmış olacaklardır. Bu durum, çalışan kooperatifleri gibi yerel istihdam olanaklarını savunan yeşillerin

<sup>94</sup>Mümtaz’er Türköne vd., **Siyaset**, Lotus Yayınları, 2003, s.622.

düşünce yapısına da uymaktadır. Temel gelir, net gelir sağlayan bütün sosyal güvenlik sistemlerinde ortak bir problem olmasına karşın çalışmaya teşviki önlemesinden dolayı ciddi eleştirilere uğramaktadır. Bu konuda bir başka eleştiri, bu uygulamanın çok daha fazla merkezileşmiş ve bürokratik bir devlet mekanizmasını gerektireceğidir. Yerel istihdam transferi projeleri ile ücretsiz çalışmanın yaygınlaşması, akdi istihdam modeline ihtiyaç duyulmadan büyük ölçüde bir ekonomik faaliyetin devam etmesini sağlayacaktır.

Yeşiller hareketi, ulusal düzeyde bireysel gelirler üzerindeki vergilerden, çevre kirliliği üzerindeki vergilere doğru kayan bir vergilendirme rejimini savunmaktadırlar. Bu vergilerin gelişmiş ülkelerde yaygın olarak kullanılabilmesi için farklı yapılarda düzenlenmesine ihtiyaç vardır. Bu nedenle çevre kirliliği vergileri, tehlike yaratmayan ürünlerin satışını desteklemek için, çevre üzerinde zararlı sonuçları olan mallar üzerine konulabilecektir.<sup>95</sup>

#### **1.4.5.3. Feminist İdeoloji ve Sosyal Politika**

Temelde kadın ve erkek arasındaki iktidar ilişkisini değiştirmeye yönelik bir siyasi hareket olarak ortaya çıkan feminizm, kadınla erkek arasındaki ilişkiyi, aile, çalışma hayatı, eğitim, siyasi hayat ve kültürü de içine alan geniş bir yelpazede sorgulamaktadır. Toplumsal yapı içerisinde erkek merkezli toplumsal normların sona erdirilmesi yerine, kadınsı değerlerin ikame edilmesini amaçlayan toplumsal görüşlere sahiptirler. Sosyal alandaki mücadelelerinin temelini, eğitim, çalışma hayatında eşitlik, sosyal ve hukuksal hakların elde edilmesi oluşturmaktadır.

Sanayi toplumunun çalışma ilişkilerinde hak ettiği yeri bulamayan kadınların başlattığı feminist hareket, başlangıçta kamusal alanda yer bulma çabalarına yönelmiş, daha sonra ise, vatandaşlık ve siyasi hakların elde edilmesi üzerinde yoğunlaşmıştır. Bu hakların elde edilmesi ile siyasi bir

<sup>95</sup> Michael Cahill, "The Green Perspective", *The Student's Companion to Social Policy*, Ed. P. Alcock v.d., Blavkwell Publishing, 2003, s.124.

hareket olarak güç kazanan feminizm, toplumsal yaşamda ve hukuk normlarında görülen sorunların eşitlikçi analizi yaklaşımını benimsemiştir. Feminizm içerisinde eşitlik için, farklılık ve otonomi söylemlerinde gelişen farklı yaklaşımlar mevcuttur. Son dönemlerde, farklılık politikalarının değişik feminist gruplar içinde güç kazandığı görülmektedir.<sup>96</sup>

Kadınların toplumdaki yapısal durumlarının modern refah rejimleri ile olan ilişkilerinin feminist analizi, önemli ölçüde genel istihdam üzerinde yoğunlaşan eşit fırsatlara ilişkin yasal düzenlemelere dayanmaktadır. Ücretli ve ücretsiz çalışmada cinsiyete dayalı bölünmeler daha incelikli ve nitelikli politikalar gerektirmektedir. Çalışma hayatında erkeklere uygulanan muamelenin kadınlara da aynı şekilde uygulanmasını amaçlamak, etkin bir sonuç vermeyecektir. Sosyal politikalar içerisinde kadın farklılığını kabul etmek bu soruna süreklilik kazandıracaktır. Oysa feminist analiz aynı ya da farklı muamele sorununun modern sosyal politika anlayışı içerisinde ayrı bir sorun oluşturduğu düşüncesini savunmaktadır.<sup>97</sup>

## 1.5. KÜRESELLEŞME KAVRAMI

### 1.5.1. TANIM

Küreselleşme kavramı; dünyamızın son çeyrek asırdır, içinde bulunduğu değişimi ve dönüşümü ifade etmekte kullandığı en sık ve geçerli kavramdır. Gerek ulusal, gerekse uluslararası düzeyde bu değişim ve dönüşümün ciddi sonuçları doğmakta, ortaya çıkan yeni oluşumlar mevcut verilerle açıklanamamakta ve bir zihniyet değişikliği gerekliliği ortaya çıkmaktadır.

Kavramın, güncel tartışmaların temelinde yer almasına karşın tam bir tanımı yapılamamaktadır. Mevcut tanımlamalarda da ciddi farklılıklar

<sup>96</sup> Türköne vd., **a.g.e.**, s.588.

<sup>97</sup> Jane Lewis, "Feminist Perspectives", **The Student's Companion to Social Policy**, Ed. P. Alcock v.d., Blavkwell Publishing , 2003, s.112.

gözlenmektedir. Kimi zaman belirli fikirlerin, kavram ve teknolojilerin dünya ölçeğinde kullanılması, kimi zaman küresel değerlerin evrensel nitelik kazanarak, ulusal kimlikleri ve sosyal yapıları etkilemesi ve kimi zaman da dünyanın bir ekonomik bütün oluşturarak birbirine benzeme süreci olduğu tanımlamaları yapılmaktadır. Bu tanımların ortak özelliği, küreselleşmenin daha çok ekonomik nitelikteki baskın karakterinin diğer unsurlar üzerinde oluşturduğu etkidir.<sup>98</sup>

Birçok düşünür tarafından yapılan küreselleşme tanımları önemli farklılıklar taşısa da, tanımların ortak özelliği bir içeriğin anlatılması çabasıdır. Bu içeriğin isimlendirilmesi de, her görüşün kendi bilim dairesi içinde gerçekleşmektedir. Buna göre küreselleşmeyi, “Bilgi Çağı”, “Yeni Dünya Düzeni”, “Post Modern Çağ”, “Büyük Dönüm Noktası”, “Yol Ayrımı”, “Tarihin Kırılma Anı”, “Tarihin Sonu”, “Allahın Günleri”, “Geç Kapitalizm” olarak adlandıran düşünürlere rastlanmaktadır.<sup>99</sup> Bu çerçevede, Roland Robertson küreselleşmeyi, “sadece uluslararası bağımlılığın somut yanlarını değil, aynı zamanda dünyayı tek bir mekan olarak algılama biçimi” olarak tanımlarken, Anthony Giddens, “birbirinden uzakta yaşanan bölgesel olayların, dünya çapındaki sosyal ilişkiler olarak birbiri ile ilişkilendirilmesindeki yoğunlaşma süreci” olarak ele almaktadır. Martin Albrow’un “dünyadaki halkların tek bir dünya toplumu ve küresel toplum yönündeki faaliyetlerin bütünü” olarak gördüğü küreselleşmeyi, Rosabeth Moss Kanter de “dünya ürünlerinin ve düşüncelerinin aynı anda her yerde bulunduğu küresel bir market” olarak değerlendirmektedir.<sup>100</sup>

Bu anlamda küreselleşme; “yaşadığımız dünyada, uluslar, toplumlar ve yerel gruplar arası karşılıklı ilişkilerin ve etkileşimlerin genişlemesi, derinleşmesi ve hızlanması” ile ilgili tüm eğilimler ve olguları kapsayıcı bir nitelik göstermektedir.<sup>101</sup> Küreselleşme kavramı, özellikle 1980’li yıllardan

<sup>98</sup> Hasan Tutar, **Küreselleşme Sürecinde İşletme Yönetimi**, Hayat Yayıncılık, 2000, s.17-18.

<sup>99</sup> Kamil Turan, **Milletlerarası Sendikal Hareket ve Küreselleşme**, Türk-Metal Sendikası, Türk-Ar Araştırma Dizisi, 1999, s.66.

<sup>100</sup> Şengül Hablmitoğlu, **Küreselleşme Düşlerden Gerçeklere**, Toplumsal Dönüşüm Yayınları, 2004, s.39-40.

<sup>101</sup> DPT, **Küreselleşme**, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2000, s.1.

itibaren, uluslararası rekabetin yoğunlaştığı kalite, verimlilik ve ekonomik etkinliğin ön plana çıktığı dönem içerisinde gündeme gelmiştir. Özellikle ulaşım ve iletişim teknolojilerinde yaşanan gelişmeler, dünya üzerinde sermayenin, malların, hizmetlerin, emeğin ve kültürün dolaşmasına neden olurken, karşılıklı ilişkiler düzeyinde de yoğunlaşmalar yaşanmıştır.

### 1.5.2. TARİHSEL GELİŞİM

Küreselleşme kavramının tanımında yaşanan farklılıklar ve tartışmalar tarihsel olarak başlangıcının belirlenmesinde de ortaya çıkmaktadır. Küreselleşmenin başlangıcını ifade ederken farklı zaman dilimlerini esas alan temel iki düşünceden söz edilebilmektedir. Küreselleşme tanımını sermaye hareketlerinde yaşanan süratle dayanarak yapılacak bir tanımlamada, küreselleşmenin başlangıcını çok eskilere götürmek mümkündür. Eğer küreselleşmeyi, ülkeler arasında büyük ve artan bir ticaret akışı ile sermaye yatırımının gerçekleştiği açık bir uluslararası ekonomi diye yorumlarsak; küreselleşmeyi yeni olarak ifade etmek mümkün olmayacaktır. Çünkü gerçek anlamda bütünleşmiş bir dünya ticaret sistemi, XIX. yüzyılın ikinci yarısında önemli ölçüde oluşmuştur.<sup>102</sup>

Günümüzde küreselleşmeyi tanımlamadaki hakim görüş ise, XX. yüzyılın özellikle son çeyreğinde ortaya çıkan bir olgu olarak ele almaktadır. Özellikle 1980'li yıllarla başlayan teknolojik değişimin hız ve hacminde yaşanan gelişmeler, bu sürecin başlangıcını teşkil etmektedir. Kapitalin, malların, bilgi ve tüketim anlayışlarının, ulusal sınırları aşarak evrensel bir benzeşime yol açması süreci olan küreselleşmenin baskın sebebi, uluslararası ticaretin artışı, serbest piyasa ve neo-liberal politikalar değil, iletişim ve bilişim teknolojilerinde kaydedilen büyük ilerlemelerdir. Liberal

<sup>102</sup> Paul Hirst; Grahame Thompson, **Küreselleşme Sorgulanıyor**, çev. Çağla Erdem; Elif Yücel, 3. Baskı, Dost Kitabevi, 2003, s.8.



politikalar ve uluslararası ticaret, geçmiş dönemlerde de, etkili olmuş, ancak günümüzdeki değişim ve dönüşümlere ulaşamamıştır.<sup>103</sup>

### 1.5.3. KÜRESELLEŞMEYİ ORTAYA ÇIKARAN FAKTÖRLER

Küreselleşmenin ortaya çıkmasında en önemli etkenin XX. yüzyılın son çeyreğinde ortaya çıkan baş döndürücü teknolojik gelişmeler olduğunu ifade etmiştik. Ancak küreselleşmenin, sonuçları itibarı ile çok geniş bir etki alanına sahip olması, teknolojik değişimi ve gelişimi destekleyen diğer unsurları da ifade etmemizi gerekli kılmaktadır. Bunların, yönetilebilirlik krizi, teknolojik gelişme, ekonomik ve siyasi yapı başlıkları altında analizi mümkündür.

#### 1.5.3.1. Yönetilebilirlik Krizi

Küreselleşmenin ortaya çıkışını her şeyden önce makro ve mikro düzeylerde yaşanan bir yönetim krizi olarak ele almak mümkündür. Fordist üretim anlayışının meydana getirdiği, büyük fabrikalar ve devasa yönetim kadroları, parçalara bölünmüş merkezileştirilmiş görevler, hiyerarşik ve esnek olmayan örgütlenme, şirketleri dayanıksız hale getirmiştir. 1970'li yıllar boyunca yaşanan krizlere bu hantal şirket yapılarının cevap verebilmesi mümkün olmamıştır. Bu noktada küreselleşme, pazar arayışı ve enformasyon devriminden önce bir yönetilebilirlik krizi olarak ortaya çıkmıştır. Bu süreçte şirketlerin fordist üretim anlayışının şekillendirdiği yapıların kırılarak daha kuralsız bir anlayışa geçiş, çözüm olarak görülmüştür.

Şirketlerde yaşanan yönetilebilirlik krizine benzer bir durumda kamu düzenlemeleri noktasında gerçekleşmiştir. Sosyal refah devletiyle sağlanan koruma ve yardımlar, ne geniş halk kesimlerini kapitalist sistemle

<sup>103</sup> Toker Dereli, "Teknolojik Değişmeler, Çalışma İlişkileri ve Yeni İstihdam Türleri", **Çalışma Yaşamında Dönüşümler**, Der.Aşkın Keser, Ezgi Kitabevi, 2002, s.2.

barıştırmış, ne de süreklilik kazanarak toplumsal çatışmaları durdurabilmiştir. Her alana müdahale eden devlet, yapmış olduğu düzenlemelerle müdahale alanını sürekli genişletmiş ve sivil toplumu kendi içinde adeta eritmiştir. Her konuda sorumlu olan, yardım istenen ve eleştirilen devlet, ekonomik ve sosyal yapıdaki hızlı değişimler neticesinde bu işlevlerini daha fazla yerine getirememiştir. Bunun sonucunda yapıcısı olmayan, kurallarını tüm aktörlere dayatabilecek ve anonim bir düzenleyici olarak “piyasa” öne çıkmıştır.<sup>104</sup>

### 1.5.3.2. Teknolojik Gelişme

Küreselleşme sürecinde yaşanan ekonomik, sosyal, siyasal gelişmeleri sadece teknolojik gelişmeye bağlı tutmak, sosyal sistemleri analiz etmede yetersiz görülebilir. Uydu sistemleri ile uluslararası haberleşmenin hızlanması sonucunda yaşanan ekonomik ve siyasal gelişmelerden tüm dünyanın aynı anda haberdar olması, bilgisayar teknolojisinin ve programlarının gelişmesi, iletişim alanındaki yenilikler ile sermaye hareketliliğinin artması ve bunun da öncelikle finans ve diğer sektörler üzerindeki etkileri, yaşanan değişimin boyutlarını göstermektedir.

Yaşanan teknolojik devrimin en belirgin olarak ortaya çıktığı alanlar, bilişim, iletişim ve ulaşım sektörleridir. Bu üç sektörün ortak özelliği, dünyayı birbirine yakınlştırıcı niteliğe sahip olmalarıdır. Gelişmiş iletişim ağları, her topluma, aileye ve bireye ulaşacak şekilde merkezi bir hal almıştır. Bu yolla evrensel bir kültürün, en azından tüketim ve eğlence normları açısından ortaya çıktığı söylenebilir. Bunun tüm dünyayı ve insanları kapsayan evrensel ve kültürel bir sentez değil, bir akültürasyon süreci olduğu ifade edilebilir.<sup>105</sup>

Yaşanan teknolojik gelişmeleri de yeni kabul etmeyen anlayışlar mevcuttur. Kuşkusuz XVIII. ve XIX. yüzyılın Sanayi Devrimi de tarım ve

<sup>104</sup> Andre Gorz, **Yaşadığımız Sefalet**, çev.N. Tural, Ayrıntı Yayınları, 2001, s.21-22.

<sup>105</sup> Gencay Şaylan, **Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**, 2.Baskı, İmge Kitabevi, 2003, s.151.

zanaata dayalı toplumların teknolojik altyapısını değiştirmişti. Ancak günümüz teknolojilerinin niteliği, çeşitliliği ve değişim hızı farklı bir oluşumdur. Mikroelektronik, elektronik bilgi işlem sistemleri ve dijital iletişimin hızı, bilgiye dayalı bir ekonominin doğuşuna, ekonomik büyüme, ulusal rekabet gücü, çalışma organizasyonları ve işgücü nitelik düzeyi gibi kavramların, bu süreçten önemli ölçüde etkilenmesine neden olmuştur.<sup>106</sup>

### 1.5.3.3. Ekonomik Yapı

Küreselleşme sürecinde yaşanan gelişmeler, geleneksel ekonomik yapının farklılaşmasına neden olmuştur. Emek-yoğun ya da sermaye-yoğun üretim teknikleri yerine, küresel pazarlarda etkili olabilecek teknolojiler tartışılmakta, değişen tüketici profili ve tüketim kalıplarına uyumlu firma teorileri geliştirilmektedir. Ulusal pazara yönelik üretimin, karşısında küresel nitelikli yerli tüketici bulması, kaçınılmaz olarak üretim ve diğer işletmecilik faaliyetlerinin küresel norm ve ilkelere uyumlu hale getirilmesini zorunlu kılmaktadır.<sup>107</sup>

Keynezyen iktisat politikalarının özellikle 1970'li yıllarda başlayan petrol krizleri ve ekonomik açmazlara cevap verememesi, iç piyasaların doygunluğu, dış ticarete bu yıllardan sonra daha çok önem verilmesine ve ekonomik yapıların bu yönde şekillenmesine neden olmuştur. Dış piyasalara mal ve hizmet üretiminde bulunmak, yeni bir rekabet anlayışını doğurmuş, üretim sistemleri bu yeni duruma göre yapılandırılmıştır. Bu yapılanma yeni bir ekonomi anlayışını ortaya çıkarmıştır.

Yeni ekonomi kavramının yaşanan teknolojik değişimlerle yakından ilgili olduğu açıktır. Bu bağlamda yeni ekonomik yapılanma, temelinde bilgi ve iletişim teknolojilerindeki hızlı değişim ile bunun üretim, satış, pazarlama ve genel yönetim sistemlerindeki yeniliklere yansımalarıdır. Çok uluslu şirketleri, ar-ge harcamalarının işletme maliyetleri içindeki yüksek payını, nitelikli

<sup>106</sup> Dereli, **a.g.m.**, s.2.

<sup>107</sup> Murat Ali Dulupçu, **Küresel Rekabet Gücü**, Nobel Yayın Dağıtım, 2001, s.39-40.

işgücünü ve sürekli eğitimi yeni ekonomik yapılanmanın unsurları arasında saymak mümkündür.

Dünyada küreselleşme hareketlerini başlatan ve halihazırda yönettiği düşünülen gücün, finans kaynaklarını elinde tutması ve finans piyasalarına egemen olması, sermayenin yüksek mobil nitelik kazanması ile en karlı yeri bularak orada yatırıma geçmesine neden olmaktadır. Küreselleşen ekonomilerde büyümeye paralel olarak kredi taleplerinin artması, mali sermayenin gücünün daha da artmasına neden olmuştur.<sup>108</sup>

#### 1.5.3.4. Siyasi Yapı

Fransız İhtilali ile ortaya çıkan ulus devlet yapılarının küreselleşme sürecinde önemli değişikliklere uğradığı görülmektedir. Ekonomik ve toplumsal dönüşüm, ulus devletlerin ötesinde daha geniş ve kapsayıcı bir değişimi zorunlu kılmaktadır. Temel belirleyici durumunda olan ulus devlet, kendine özgü düzenini kaybetmeye başlamıştır. Küresel işletmeler, gönüllü kuruluşlar ve daha birçok yeni yapılanma ulus devletlere karşı güç kazanmıştır.<sup>109</sup>

Doğu bloğunun yıkılarak dünyanın tek kutuplu bir hal alması, piyasa ekonomisine olan güven duygusunu artırmıştır. Kısa bir süre içerisinde eski planlı ekonomilerde dahi, serbest piyasa işleyişinin kuralları hâkim kılınmaya çalışılmıştır. Siyasal yapıdaki bu değişim küreselleşmenin önünde engel olarak görülen bir yapılanmanın daha ortadan kalkmasıyla sonuçlanmıştır.<sup>110</sup>

---

<sup>108</sup> Tutar, **a.g.e.**, s.33.

<sup>109</sup> Tutar, **a.g.e.**, s.54.

<sup>110</sup> Bozkurt, **Değişen Dünyada Sosyoloji**, s.346.

## 1.6. KÜRESELLEŞME YAKLAŞIMLARI

Küreselleşmenin ortaya çıkması ve gelişimi, bu konuda farklı yaklaşımların geliştirilmesine neden olmuştur. Yaklaşımlar, küreselleşme kavramının tanımlanması, sürecin başlangıcı ve analizi gibi noktalarda farklılıklar taşımaktadır. Günümüzde küreselleşme yaklaşımlarını üç kısımda inceleyebilmek mümkündür. Bunlar aşırı küreselleşmeciler, kuşkucular ve dönüşümcüler olarak sınıflandırılabilirler.<sup>111</sup>

### 1.6.1.Aşırı Küreselleşmeci Yaklaşım

Radikaller olarak da anılan aşırı küreselleşmeciler, endüstri uygarlığının bir ürünü olan ulus devlet anlayışının yerini artık, hükümetlerden daha rasyonel çalışan küresel piyasa mekanizmasının aldığı iddiasındadırlar. Aşırı küreselleşmeci anlayışta piyasalar devletlerden daha güçlü konumdadır. Devletlerin otoritesindeki bu gerileme ise, diğer kurumlar ile birliklerin ve yerel bölgesel otoritelerin artarak yaygınlaşması şeklinde görülebilmektedir. Aşırı küreselleşmeciler, dünya toplumunun, geleneksel ulus devletlerin yerini almakta olduğu (ya da alacağı) ve yeni toplumsal örgütlenme şekillerinin ortaya çıkmakta olduğu görüşünü savunmaktadırlar.<sup>112</sup>

Ulus devletlerin güçlerini kaybetmelerinde yeni teknolojiler üzerindeki denetimin kontrolünün kaybedilmesi büyük önem taşımaktadır. Ulus devletler bu yapılanma içerisinde mevcut sınırlarını korumakta dahi zorlanmaktadırlar. Aşırı küreselleşmeciler küreselleşmenin tanımı ve sınırları dışında sonuçları ile de yakından ilgilenmişlerdir. Buna göre küreselleşmenin sonuçları tüm dünyada ve her alanda etkili olabilecek konumdadır. Bu etki küreselleşme ile mücadele etmek yerine, bir olgu olarak kabul edilerek, onun karşısında pozisyonunu belirleme gerekliliği şeklinde ortaya çıkmaktadır.

<sup>111</sup> Hablemitoğlu, a.g.e., s.19.

<sup>112</sup> Bozkurt, *Değişen Dünyada Sosyoloji*, s.339.

Aşırı küreselleşmeciler, bu süreçte kazanan ve kaybeden grupların olabileceği gerçeğini de kabul ederler. Ekonomik yapı içerisinde belirli grupların durumu, küresel rekabet sonucunda bozulsada dahi, hemen hemen tüm ülkelerin belirli malların üretiminde karşılaştırmalı avantajı söz konusu olacaktır. Ancak bütün bu süreç içerisinde sosyal korumada geleneksel refah devleti rolünün sürdürülmesinin zor olduğu da kabul edilmektedir.<sup>113</sup>

### 1.6.2. Kuşkucu Küreselleşmeci Yaklaşım

Küreselleşme düşüncesinin ikinci temel yaklaşımı, küreselleşme sürecine şüpheyile bakan ve küreselleşme taraftarlarına temkinli yaklaşan kuşkucu yaklaşımdır. Bu görüşün temel düşüncesini iki temel noktada açıklayabilmek mümkündür. Bunlardan ilki; küreselleşme sürecinin ekonomik ve teknolojik değişimlerin sonucunda ortaya çıkan bir olgu olmayıp, daha çok ideolojik bir tutum olduğu iddiasıdır. Bir diğer iddia ise küreselleşme düşüncesinin yeni bir düşünce olmadığı ve aslında bugün karşılaşılan durumun daha önceki tarih dönemlerinde yaşandığıdır. Bu görüş taraftarlarına göre küreselleşmeyi XX. yüzyılın son çeyreğinin bir ürünü olarak algılamak hata olacaktır. Özellikle dünya ekonomisinde yaşanan gelişmeler birbirine bağlı bir süreç içerisinde ele alınmalıdır. Aksi takdirde bir tarih kesiti ile genel değerlendirmeler yapmak, doğru sonuçlara ulaşılmasını engelleyecektir.

Kuşkucu yaklaşıma göre küreselleşme, tarihsel süreç içerisinde beklenen bir olgu olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak onu adeta bir efsane haline getiren aşırı küreselleşmecilerin yaptıkları gereksiz abartılardır. Kuşkucu yaklaşım, küreselleşme sürecinin karşısında gelişen bölgeselleşmeyi, küreselleşmenin bir geçiş noktası olarak değil, alternatifi olarak değerlendirmektedir. Dünya, küresel bir uygarlık yerine, yeni anlayışlar çerçevesinde bölünmeye doğru gitmektedir. Küreselleşme bir bütünleşmeyi

---

<sup>113</sup>Hablemitoğlu, a.g.e., s.20-21.

değil, farklı kültürler, uygarlıklar ve bölgeler arasında yeni çatışmaları getirecektir.<sup>114</sup>

### 1.6.3. Dönüşümcü Küreselleşmeci Yaklaşım

Küreselleşmeyi, modern toplumları ve dünya düzenini yeniden şekillendiren hızlı ekonomik, sosyal ve siyasal değişmelerin arkasındaki ana siyasal güç olarak gören yaklaşımdır.<sup>115</sup> Yaşanan teknolojik değişim ve bu değişimin ekonomi, siyaset, kültür kurumları üzerinde oluşturduğu etki bu kurumları birbirlerine daha bağımlı hale getirmiş, aralarında daha etkili güç dengeleri kurulmasına neden olmuştur.

Küreselleşmenin dünyanın her yerinde aynı şekli ve etkileri ile yaşandığını söylemek mümkün değildir. O halde gerek etkileri gerekse sonuçları açısından önemli bir farklılaşma meydana geldiği açıktır. Dönüşümcü yaklaşım, diğer yaklaşımlarda olduğu şekli ile küreselleşmeye salt ekonomik bir açıdan değil, sosyal, siyasal ve teknolojik boyutları olan bir sorun olarak yaklaşır. Bu nedenle ne aşırı küreselleşmecilerin “ulus devletin sonu” ve ne de kuşkucuların “değişim yok” fikirlerine katılmazlar. Ancak yaşanan süreçte ulus devletlerin önemli bir güç kaybına uğradığı da kabul edilmektedir.

Küreselleşme düşüncesinde yaşanan bu farklı yaklaşımlar daha çok tarafların dünya görüşleri doğrultusundaki yorumlarını içermektedir. Bu yaklaşım farklılıkları, başlangıçta da ifade edildiği gibi herkesçe kabul edilebilecek bir küreselleşme tanımının yapılmasını imkânsız kılmaktadır. Sahip olunan ideolojik bakış ve yaşanan coğrafya ne olursa olsun, küreselleşmenin toplumu oluşturan kurumlar ve toplumların kendi aralarındaki ilişkileri değiştirdiği, dönüştürdüğü ve daha önceki zaman dilimlerinde olmadığı bir şekle büründürdüğüne şahit olunmaktadır

<sup>114</sup> Bozkurt, **Değişen Dünyada Sosyoloji**, s.342.

<sup>115</sup> Bozkurt, **Değişen Dünyada Sosyoloji**, s.342.

## 1.7. KÜRESELLEŞMENİN UNSURLARI

Küreselleşme kavramı ile ifade ettiğimiz içinde bulunduğumuz dönem, önceki zaman dilimlerinden farklı özellikler gösterir. Bu özelliklerden bir kısmı eskiden mevcut olup yeni bir yorumla ortaya konan değerler, diğerleri ise yeni ilkelere hareket edilerek oluşturulanlardır. Küreselleşme sürecinin getirdiği yenedünya düzeni bir takım unsurlara dayanmaktadır. Küreselleşmenin bu unsurlar ile birlikte anlaşılmasına çalışılması, bizi daha doğru sonuçlara götürecektir.

### 1.7.1. Uluslararası Ticaret

Ulusal ekonomilerin uluslararası ticaret hacimlerini göstermede temel ölçü, ihracat oranının gayri safi yurt içi hasılaya oranıdır. Bu oranı esas almak suretiyle elde edilen veriler, küreselleşmenin son otuz yıllık döneme ait bir olgu olduğu tezini desteklememektedir. Sadece İngiltere'nin 1913 yılındaki ticaretinin gayri safi yurt içi hasılaya oranı %44.7 iken, bu oran savaş yıllarında önemli ölçüde düşmüş ve 1973'te %39.3'e gerilemiştir. Almanya ve Fransa için de durum farklı değildir.<sup>116</sup>

Ülkeler açısından böyle bir değerlendirmeyi yapmak mümkün olsa da, dünya ticaretinin geneli açısından farklı bir durum söz konusudur. II. Dünya Savaşı'nı izleyen yıllar, dünyada uluslararası ticaretin belirgin bir hızla artarak, büyüme ve istihdamın kaynağı olduğu dönem oluşturmuştur. Dünya reel üretimi 1948'den 1997'ye kadar ortalama %3.7 artarken, dış ticaret artış oranı %6 olmuştur. Diğer bir ifade ile anılan dönemde ticaret 17 kat artarken, hasıla artışı 6 kat olmuştur.<sup>117</sup>

Uluslararası ticaretin bu artışında çeşitli etkilere söz etmek mümkündür.<sup>118</sup> II. Dünya Savaşı sonrasında uluslararası para fonu ve dünya

<sup>116</sup> Hirst; Thompson, **a.g.e.**, s.8-9.

<sup>117</sup> DPT, **a.g.e.**, s.24.

<sup>118</sup> DPT, **a.g.e.**, s.24-26.



bankasının kurulmasıyla aynı dönemde imzalanan Ticaret ve Tarifeler Genel Anlaşması (GATT) çerçevesinde yapılan sekiz round, gümrük tarifelerinde kademeli olarak önemli düşüöşlere neden olmuş, bu durum uluslararası ticaretin gelişiminde de etkili olmuştur.

Uluslararası ticaretin diğler gelişim nedenleri ise; uzmanlaşma yolu ile üretimin dış pazarlara açılması, toplumsal ve kültürel tercihlerdeki değışime bağılı olarak tüketim anlayışındaki farklılıklar ve bunun dış ticareti zorunlu hale getirmesi ve finans sektöründe yaşanan gelişmeler olarak sıralayabilmek mümkündür.

### 1.7.2. Çokuluslu Şirketler

Uluslararası ticaretin genişlemesi ve sermayenin dolaşımındaki sınırların kalkmasına neden olan küreselleşme süreci, en büyük avantajı hiç şüphesiz ki bu sermayeyi dolaştıran ticareti gerçekleştirecek kurumlar olan çokuluslu şirketlere sağlamıştır. İktisadi faaliyetini, merkez ülke dışında birden fazla ülkede sürdüren iktisadi örgütlenmeler olarak tanımlanan çokuluslu şirketler, 1950 ve 60'lı yıllardan itibaren uluslararası sermaye hareketlerinin hızlanması ve haberleşme teknolojisindeki gelişmeler sayesinde dev konsern şekillerini almışlardır.<sup>119</sup> Teknoloji ve pazarlama üstünlükleri, ürettikleri mallarda sahip oldukları ihtisaslaşma, ileri teknik ve yetkide merkezileşme avantajlarını iyi kullanarak, küreselleşme sürecinin etkin aktörleri olmuşlardır.

Hızla değışen tüketici ve pazar talepleri karşısında bu talebin karşılanmasına yönelik organizasyonlar olarak ortaya çıkan çokuluslu şirketler hammadde, emek kullanımı ve pazarlama aşamalarını farklı ülkelerden temin edebilmektedir. Devletler arasında sürdürülen ticaretin, sermaye birikimine dayalı olarak, işletmeler eliyle gerçekleştirilmesi ve buna

---

<sup>119</sup> Tuna; Yalçıntaş, **a.g.e.**, s.134.

bağlı olarak hammadde kaynaklarının bol ve ucuz sağlanması ihtiyacı, farklı ülkelerde faaliyetlerini sürdüren küresel şirketleri yaygınlaştırmıştır.<sup>120</sup>

Küreselleşme sürecinin her aşamasında ifade edilen olumlu ve olumsuz etkiler, çokuluslu şirketler açısından da geçerlidir. Uluslararası ticaretin hız kazanması, ekonomik gelişmenin finanse edilmesi, az gelişmiş ülkelere teknoloji transferi, bulundukları ülkelerde gelir, refah ve istihdam artışları ilk anda sayılabilecek olumlu etkilerdir. Bunun yanında üründe tekelleşme ile rekabet ve girişimciliği olumsuz etkilemesi, az gelişmiş ülke ekonomilerini birinci dünya teknolojilerine bağımlı kılma, emek rekabetini piyasadan uzaklaştırarak istihdamı azaltma gibi de negatif etkilere sahiptirler. Günümüzde çokuluslu şirketlerin yaklaşık %89'u Avrupa Birliği, Amerika Birleşik Devletleri ve Japonya merkezli olması, çokuluslu şirketlerin dağılımı ile dünya güç dengelerinin paralelliğini göstermesi açısından dikkat çekicidir.

### 1.7.3. Uluslararası Sermaye Hareketleri

Sermayenin sınırlarını belirleyen bir unsur olarak görülen ulus devletin küreselleşme sürecinde güç kaybına uğraması, sermayenin uluslararası bir nitelik kazanmasına ve yatırım kararlarını alırken coğrafi sınırların ortadan kalkmasına neden olmuştur. Küresel ekonomi açısından uluslararası sermaye hareketlerinin önemi, çokuluslu işletmeler ya da ulusötesi işletmeler tarafından gerçekleştirilen doğrudan yabancı yatırımların ortaya çıkmasına dayanmaktadır. Bu bağlamda doğrudan yabancı yatırımlar ve kısa vadeli sermaye akımları, uluslararası sermaye hareketlerinin temel görüntüsünü oluşturmaktadır.<sup>121</sup>

Ekonomik gelişme hızlarının 1970'li yıllarla beraber düşme eğilimi göstermesi, ölçek ekonomilerinin güç kaybetmesine neden olmuştur. Ekonomik genişlemenin sağlanamadığı ortamda Keynezyen politikalar, devletin toplum üzerindeki ağırlığını ve nüfuzunu artırmıştır. Bu genişleme,

<sup>120</sup> Tutar, **a.g.e.**, s.70.

<sup>121</sup> Hasan E. Temiz, **Küreselleşmenin Sosyal Boyutları ve Türkiye Açısından Etkileri**, 2004, s.15.

sermayenin toplumsallaştırılması ya da devletleştirilmesi tehdidine değin uzanmıştır.<sup>122</sup> Bu süreçte iç piyasaları genişletemeyen devletle uzlaşısına son veren sermaye, yönünü yüksek hareketlilik ve esnekliğe çevirmiştir. “Rekabet gücüne sahip olma” ve “yönetilebilirlik” ekseninde oluşan bu yönelim, sermayenin devletle olan bağıllığının ortadan kaldırıldığı bir yapıyı hedeflemiştir. Yeni yapılanmada devlet kendisini, şirketlerin rekabet gücü hizmetine sunması gereken bir varlık olarak algılanmıştır.<sup>123</sup>

II. Dünya Savaşı sonrasında dünya ticaret hayatında yaşanan uzun süreli canlılık, yerli yatırımlardaki üstün artışlarla açıklanmıştır. Uluslararası ekonominin üstünlüğü büyük ölçüde “ihracata yönelik olma” eğilimine bağlı bir nitelik sergilemiştir. 1980’li yıllarla birlikte, ihracata oranla doğrudan yabancı yatırımlardaki ani yükseliş, bu yapının önemli ölçüde değişmesine neden olmuştur. Bu, üretimdeki büyüme ile kıyaslandığında ihracattaki büyümenin durduğunu değil, doğrudan yabancı yatırımlardaki artışla birlikte ihracattaki büyümenin gölgelendiğini göstermektedir.<sup>124</sup> 1980’li yıllardan 1990’lı yıllara gelindiğinde bu hareketlerin dünya geliri içindeki oranında önemli artışlar yaşanmıştır.

Sermaye hareketlerinin hız kazanmasında, 1970’lerin başından itibaren yabancı ülkelerin iç piyasalarına ulaşabilmek amacıyla üretim şubeleri açan çok uluslu şirketlerin yaygınlık kazanmasının büyük rolü vardır. Krizlerin etkilerinden kurtulmanın, büyümede sürekliliği sağlanmasına, ihracat artışlarına ve bir bakıma küresel piyasa payının genişlemesine bağlı olması, sermayenin dolaşımı önündeki engellerin kaldırılmasını gerekli kılmıştır. Yeni rekabet anlayışında kontrolleri azaltan ve hareket özgürlüklerini artıran organizasyonlar, yüksek kazanç şansına sahip olmuşlardır. Rekabet gücünün bu niteliği, ekonominin küreselleşmesini ve sermayenin çıkarları ile ulus devletin çıkarlarının farklılaşmasına neden olmuştur.<sup>125</sup>

<sup>122</sup> İsveç Sosyal Demokrat Partisinin onayladığı Meidner planı, sermayenin özel mülkiyete ait olmasının dokunulmaz olmaktan çıktığını gösteren bir gelişmedir. Bu plan çerçevesinde sendika tarafından yönetilen toplumsal fonlar, ülkenin önemli şirketlerine, sosyal demokrat uygarlık projesine uygun olarak işçi kooperatifleri gibi işletmek ve geliştirmek üzere satın alınması esasına dayanıyordu.

<sup>123</sup> Gorz, **a.g.e.**, s.23.

<sup>124</sup> Hirst; Thompson, **a.g.e.**, s.81-82.

<sup>125</sup> Gorz, **a.g.e.**, s.24

Sermaye hareketlerinin bir diğer görünümünü oluşturan kısa dönemli sermaye hareketleri, özellikle piyasa ekonomilerine geçiş sürecini yaşayan ülkelerde, daha belirgin bir görünüm sergilemektedir. 1980'li yıllarda gelişmekte olan ve piyasa ekonomisine geçiş halindeki ekonomilerde, sınırlı düzeyde kalan kısa dönemli sermaye hareketlerinde, 1990'lı yıllarla birlikte önemli artışlar yaşanmıştır. Dış ticaret mübadeleleri ve doğrudan yabancı yatırım nedeniyle, uluslararası nitelik kazanan gerçek ekonomi, her seferinde daha çok küreselleşmektedir.<sup>126</sup>

#### 1.7.4. Uluslararası Rekabet

Küreselleşme sürecinde yaşanan teknolojik değişim, dünya üzerinde her zaman var olagelmış rekabet anlayışını da değiştirmiştir. Dünya ölçeğinde yaşanan bu değişimde, merkezi plan ekonomilerinin piyasa ekonomisine geçmeleri önemli bir itici güç oluşturmuştur. Uluslararası sermaye hareketleri önündeki engellerin kalkması, haberleşme ve iletişim teknolojilerinin gelişimi ile sermaye dolaşımının hız kazanması, birçok sektörün uluslararası rekabete açılmasına neden olmuş ve fiziksel engeller önemli ölçüde ortadan kalkarak açık ve rekabetçi bir yapı oluşmuştur.

Rekabet kavramı, yeni bir kavram değildir. Ticaret hayatının başladığı günden itibaren rekabetin önemli bir unsur olduğu ortadadır. Ancak onu küreselleşmenin bir unsuru haline getiren, doğasındaki hızlı değişimdir. Rekabeti; fiyat ve maliyet rekabeti, ürün farklılaştırma, kalite olarak yorumlayan düşüncede de önemli değişimler meydana gelmiştir. Bu kavramlar yine günümüz rekabet anlayışında büyük öneme sahiptir. Ancak farklılık, rekabetin uygulayıcısı olan firmaların, rekabet güçlerini artırmak ve sektörde varlıklarını devam ettirmek için, yatırımlarını yönelttikleri alan ile gerçekleştirdikleri yeniliklerin niteliğinden kaynaklanmaktadır. Yeni yapılanma

---

<sup>126</sup> Erdut, a.g.e., s.9.

içerisinde, fikri mülkiyet, hızlı yenilik ve değişme rekabetin başlıca unsurları ortaya çıkmaktadır.<sup>127</sup>

Küreselleşme sürecinde yaşanan gelişmeler bir yandan dünya üzerinde ekonomik sınırları ortadan kaldırırken, diğer yandan yaşanan bölgeselleşme eğilimleri kutuplaşma yapısını ortaya koymaktadır. Avrupa Birliği, Amerika, Asya Pasifik örneklerinde olduğu bir yandan üyeler arasında ticaretin gelişimi ve sınırların kaldırılması teşvik edilirken, üye olmayan ülkeler için engellemeler söz konusu olmaktadır.

Küreselleşme bir yandan ulusal politikaların uluslararası alanda yansımalarını artırırken, diğer yandan ulusal politikaların bağımsız uygulanma gücünü öneli ölçüde kısıtlamaktadır. Bu durum küresel kurallara aykırı olan toplumsal kuralların uygulanma maliyetini artırmaktadır. Günümüzde ticarete dayalı gelişme uluslararası çıkarları tehdit ettiğinde, geleneksel korumacı politikalarla uluslararası rekabet gücünü koruma anlayışı daha zor bir hal almıştır. Diğer bir deyişle, uluslararası rekabet gücünün korunması ve geliştirilmesi, geleneksel korumacı politikalarla değil, yeni rekabet anlayışının araçları kullanılarak yerine getirilmelidir.<sup>128</sup>

#### 1.7.5. Bilgi Teknolojileri ve Bilgi Toplumu

1970'li yıllardan itibaren yaşanan teknolojik gelişim, çalışma ve toplumsal hayat üzerinde de önemli etkilere sahip olmuştur. Ürün, üretim süreçleri ve hizmetlerin dijitalleşmesi, standartlarının gelişimi, internet teknolojilerinde yaşanan gelişim, kablolu ve kablosuz iletişim sistemlerindeki teknik ilerlemeler, yazılım sistemlerinin geliştirilmesi, sadece üretim ve çalışma hayatının değil, toplumsal yaşamın her alanının farklılaşmasına yol açmıştır.

<sup>127</sup> Coşkun Can Aktan; İstiklal Y.Vural, **Yeni Ekonomi ve Yeni Rekabet**, Rekabet Dizisi:1, TİSK Yayınları, Yayın No:253, 2004, s.9.

<sup>128</sup> Coşkun Can Aktan; İstiklal Y.Vural, **a.g.e.**, s.167.

Toffler'in "üçüncü dalga", Drucker'ın "kapitalist ötesi toplum", Bell'in "endüstri sonrası toplum" olarak ifade ettiği yeni dönem, tarım ve sanayi toplumu dönüşümlerinin ardından üçüncü bir dönüşümü ifade etmektedir. Yeni toplum düzeni gücünü, bilgi üretiminden almaktadır. Bilgi, hayatın her alanında önem kazanmış, bilgiye ulaşmanın kolaylaşması daha farklı değer yargılarının oluşmasına neden olmuştur. Tarım toplumunda toprak, sanayi toplumunda sermaye temel kaynak iken, yeni dönemde bu temel kaynak, bilgi ve enformasyon haline gelmiştir.<sup>129</sup>

Bilgi toplumunda organizasyonel başarının sırrı, bilgiye ulaşmak ve onu kullanabilme becerisidir. Bu gerçek "insan" unsurunu ve onun geliştirilmesini içeren "eğitim" unsurunu, bilgi toplumunun olmazsa olmaz bir parçası haline getirmiştir. Belirsizlikle başa çıkmayı bilen, sürekli yeniliğe ve kendine geliştirmeye açık bireyler, bilgi toplumundaki organizasyonların en değerli unsuru olmuşlardır. Sanayi toplumunda var olan kas işçiliği yerini daha çok hizmetler sektöründe örgütlenen fikir/bilgi işçiliğine bırakmıştır.

#### 1.7.6. Yeni Ekonomi

Küreselleşen dünyanın unsurları olarak ifade ettiğimiz bu değişimler yeni bir ekonomik yapılanmayı gerekli kılmıştır. İktisadi faaliyetlerin hızla küreselleşmesi, mal, sermaye, teknoloji ve hizmetler ile üretim ve dağıtım süreçlerinde serbestleşme ve deregülasyon eğilimlerini artırmıştır. Küreselleşen dünyada özellikle üç alanda bu serbestleşme eğilimi gücünü göstermektedir. Bunlar;<sup>130</sup> Mal ve hizmetlerin ticaretinde uygulanan tarife ve tarife dışı ticaret engellerinde azalma, ulusal piyasaların dalgalanmaya bırakılarak, dolaysız yabancı sermaye yatırımları ve teknoloji transferlerinin önündeki engellerin kaldırılması, telekomünikasyon, finans ve sigorta gibi sektörlerde tekellerin ortadan kaldırılmasıdır.

<sup>129</sup> Mehmet Zencirkıran, "Sanayi Toplumundan Enformasyon Topluma: Değişen Çalışma Hayatı ve Yeni Değerler", **Çalışma Yaşamında Dönüşümler**, Der.Aşkın Keser, Ezgi Kitabevi, 2002, s.177.

<sup>130</sup> Coşkun Can Aktan, İstiklal Y.Vural, **a.g.e.**, s.144.

Bilişim teknolojileri etrafında gerçekleşen yeni ekonomik yapılanmayı üçüncü Sanayi Devrimi olarak ele almak da mümkündür. Bu süreçte bilişim teknolojilerindeki gelişim tüm dünya ekonomilerini derinden etkilemektedir. Pazarlama faaliyetleri, dünya ölçeğinde yayılırken, şirket evlilikleri, satın almaları hız kazanmakta ve çokuluslu şirketler karlılıklarını artırmaktadırlar. Sermaye ve çalışma süreçleri yeniden şekillenmekte, sınıfsal dengeler değişmekte ve toplumsal örgütlenmeler yeniden inşa edilmektedir. Teknolojik gelişme ile birlikte çalışma süreci daha büyük bir hızla ve denetime tabi tutulmaktadır.<sup>131</sup>

Yaşanan değişim, bilgi ve iletişim teknolojilerinin değişimi ile değer kazanan yeni bir ekonomik yapılanmayı ortaya çıkarmıştır. Üretim anlayışı, çalışanları, rekabet anlayışı farklılaşan yeni yapıda daha da güçlendirmiş ve etkin konuma getirmiştir. Yönetim anlayışı hiyerarşik anlayıştan uzak, esnek bir yapılanma içerisindedir. Yeni ekonomi, bir yandan işsizliği azaltacak yeni işler yaratmakta, yeni mesleklerin ortaya çıkmasına neden olmakta, diğer yandan vasıfsız çalışanların, ya son derece korumasız bir şekilde istihdamına ya da işsizliğine yol açmaktadır.

---

<sup>131</sup> William K. Tabb, **Ahlaksız Fil: 21. Yüzyılda Küreselleşme ve Sosyal Adalet Düşüncesi**, çev.E. Özkaya, Epaş Yayınları, 2002, s.29-31.

## İKİNCİ BÖLÜM

### KÜRESELLEŞMENİN SOSYAL POLİTİKALAR ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

#### 2.1. KÜRESELLEŞMENİN TOPLUMSAL YAPI ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

İçinde yaşadığımız dönemde, “risk”, “belirsizlik”, “güvensizlik”, “eşitsizlik” gibi kavramların, küreselleşmenin toplumsal sonuçlarını ifade ederken sıklıkla kullanıldığına şahit olunmaktadır.<sup>132</sup> Küreselleşme süreci ile yaşananlar, dünya tarihinde meydana gelen, ölçeği ve kapsamı itibarıyla büyük olan sınırlı sayıdaki değişim hareketlerindendir. Küreselleşmenin tanımlanmasındaki zorluk ve bu süreçte yaşanan olumsuzluklar, bu geçiş döneminin, yukarıdaki kavramlar çerçevesinde analiz edilmesini zaruri kılmaktadır.

Küreselleşmenin ekonomik yönüne getirilebilecek olumlu eleştiriler oldukça fazladır. Özel girişim eliyle zenginliklerin artışı, bireylere devletin temin edemeyeceği özgürlüklerin sağlanması, teknolojik gelişmelerle yaşamın kolay kılınması, serbest rekabet ile yaratıcılığın ve girişimciliğin önünün açılması, ilk anda sayılabilecek olumlu özelliklerdir. Ancak ekonomik yapıdaki bu olumlu hava, küreselleşmenin toplumsal etkileri için söz konusu değildir. Zenginlik üretmek üzerine kurgulanan piyasa, sosyal ihtiyaçları algılamaktan uzaktır. Özellikle az gelişmiş toplumlarda olumsuz yaşam koşullarına tabi olarak yaşamını sürdüren insanlar, küreselleşmenin yarattığı eşitsizliklerden çok daha fazla etkilenir hale gelmişlerdir.<sup>133</sup> Bu gelişmeler, toplumsal yapı üzerindeki korku ve kaygıları artırmaktadır.

---

<sup>132</sup> Bozkurt, **Değişen Dünyada Sosyoloji**, s.349.

<sup>133</sup> George Soros, **Küreselleşme Üzerine**, çev. Mert Keçik, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, No:35, 2002, s.3-4.



### 2.1.1. Güvensizlik

Teknolojinin gelişimine bağlı olarak insanın doğayı kontrol etme isteği, küreselleşen dünyada beklenenin aksine bir yapı ortaya çıkarmıştır. Dünya daha fazla kontrol altına alınmaya çalışılmışsa da bu sağlanamamış ve küreselleşme sürecinden bir düzen olarak değil, düzensizlik olarak söz edilmeye başlanmıştır. Bu düzensizlik ve adaletsizlik, sadece küreselleşme mağdurları ve galipleri arasında yaşanmamaktadır. Küreselleşme sürecinin en güçlü ülkesi olarak görülen Birleşik Devletler’de, küreselleşmenin sonuçlarından duyulan memnuniyetsizliğin oldukça yüksek olduğu ve Amerikan halkı arasında güvensizliğin ciddi bir toplumsal kaygıya dönüştüğü ifade edilmektedir.<sup>134</sup>

Gelişmekte olan dünya ülkeleri açısından durum daha kötüdür. Bu ülkeler, bir yandan ticari organizasyonlarını sınırlı olanaklar ile küresel rekabet karşısında güçlü tutmaya çalışmakta, diğer yandan ülkenin genelinde yaşanan ekonomik, sosyal ve siyasal değişimi kendi yapıları içerisinde anlamlı kılmaya çalışmaktadırlar. Dolayısıyla güvensizlik kaygısının, bu ülkelerde taşıdığı etkinin daha güçlü olduğunu söylemek mümkündür.

Geri teknolojilere sahip ülkelerde güvensizlik sorunu, ticari organizasyonlar üzerinde daha da belirginleşmiştir. Küçük ve orta boyutlu işletmelerin, özellikle uluslararası ticarete var olma mücadeleleri ve yabancı yatırımlar karşısında uğradıkları rekabet dezavantajları, bu kurumların yatırım kararları alma ve büyüme istekleri karşısında engel oluşturmaktadır. Bunun yanında gerileyen kârlar, yalın ve esnek örgütlenme modelleri, artan işsizlik ve yeni istihdam türleri güvensizlik kaygısının emek piyasalarındaki yansımalarıdır.

---

<sup>134</sup> Bozkurt, *Değişen Dünyada Sosyoloji*, s.352.

### 2.1.2. Adaletsizlik

Küreselleşmenin en çok dikkat edilen ve en çok eleştiriye uğrayan alanını adaletsizlik ve eşitsizlik kavramı oluşturmaktadır. Küreselleşme sürecinde, birbirleriyle daha bağlantılı duruma gelen gruplar, organizasyonlar, kurumlar ve ülkeler arasında yaşanan ilişkiler adaletsizliği ve eşitsizliği daha net olarak ortaya koymuş, bu konu en tartışmalı alanlardan biri haline gelmiştir.

Küreselleşme sürecinde, özellikle gelir dağılımında görülen dengesizlik de, eşitsizlik endişelerini artırmıştır. Küreselleşmenin mağduru olarak kabul edilen grupların, ülkelerin, gelirin dağılımından aldıkları pay sürekli olarak gerileme göstermektedir. Özellikle bölgeselleşme eğilimleri ile büyük ticari ve siyasi bloklar oluşturan gelişmiş ülkelerin dışında kalan ülkeler de bu adaletsiz yapının mağdur aktörleridir.

Gelir dağılımında ortaya çıkan olumsuzlukların yanında, çalışma hayatındaki eşitsizlikler ve dengesizlikler de küreselleşme sürecinin bir diğer özelliği olarak dikkat çekmektedir. Kadınların çalışma hayatında artan rollerine karşın düşük iş güvencesi ile çalışmaları, çocuk emeğinin kullanılmasındaki artış ile vasıflı ve vasıfsız çalışanlar arasındaki ücret makasının sürekli genişlemesi, diğer olumsuz örnekler olarak dikkat çekmektedir.

### 2.1.3. Aile ve Kültür Politikaları

Sanayi öncesi toplumlarda kaynakları nesiller boyunca dağıtarak toplumsal risklerle baş eden aile, sanayi toplumuyla birlikte büyük bir değişime uğramıştır. Riskler genelleştiği ölçüde ailenin başarısızlığa uğraması ve yeni riskleri bertaraf edememesi refah devletinin ortaya çıkmasındaki en önemli nedenlerden biridir. Sanayi sonrası toplumda aile istikrarsızlığının artması, yaygın işsizlik ve belirsiz kariyer özellikleri, hayat akışı içinde ortaya çıkabilecek risklerin genişlemesine neden olmuştur. Bu

nedenle geleneksel refah devleti tasarımı ile yeni ortaya çıkan ihtiyaçlar arasında, aile tarafından doldurulması mümkün olmayan bir boşluk oluşmuştur.<sup>135</sup>

Küreselleşme sürecinde uluslararasıda yaşanan yakınlaşmalar, sadece ticari ve ekonomik yakınlaşmalar ve siyasi entegrasyonlar şeklinde kalmamış, artan diyalog nedeniyle bu sürecin kültürel yansımaları da büyük olmuştur. İleri teknoloji kullanarak daha yüksek bir refah düzeyini yaşayan toplumların yaşantıları, tüketim kalıpları, bu düzeyi yaşayamayan toplumlar için iletişim araçları ile cazip ve arzulanır bir hal almıştır. Bu ortak tüketim ve yaşantı anlayışı beraberinde sinema, tiyatro, edebiyat ve diğer alanlarda da tek bir kültüre doğru hareket edildiği izlenimini uyandırmaktadır. Diğer yandan ulus devlet yapılarının sarsılması ile etnik kültürlerin de teşvik edildiği görülmektedir. Dünyada monolitik bir kültür oluşurken, çok kültürlü bir dünya düzeninin savunulması da küreselleşmenin ana hedeflerine uygundur.<sup>136</sup>

## 2.2. KÜRESELLEŞMENİN EKONOMİK YAPI ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

Küreselleşmenin ekonomik yapı üzerinde iki temel etkisinden söz etmek mümkündür. Küreselleşme, ulusal ekonomilerin boyutlarını büyütme için piyasaları genişletmiş, daha fazla uzmanlaşma ve işbölümünü teşvik etmiştir. Bunun sonucunda üretim ve gelir artışını kolaylaştıran şartlar oluşmuştur. Küreselleşmenin etkileri, kaynakların yeniden dağıtımından ve statik rekabet avantajını kullanmaktan doğan potansiyel faydaları aşmaktadır. Bu faydalar; yeni piyasaların oluşturulmasını, ulusal sınırlar arasında teknoloji transferini, yeni teknolojilerin yaratılmasını, büyük ölçekte finansman sermayesinin dolaşımını ve yatırımların teşvikini kapsamaktadır. Diğer bir etki ise devletlerin ekonomilerini yönetme yeteneğini zayıflatmasıdır.

<sup>135</sup> Gosta Esping Andersen, "Toplumsal Riskler ve Refah Devletleri", **Sosyal Politika Yazıları**, Der. Ayşe Buğra Çağlar Keyder, İstanbul, İletişim Yayıncılık, 2006, s.40-41.

<sup>136</sup> Ziya Müezzinoğlu, "Ekonomik Entegrasyon ve Globalleşmenin Kültürel Etkileri", **Kültürel Açıda Avrupa Birliği'ne Yaklaşım Sempozyumu**, Kasım-2001, İstanbul Kültür ve Sanat Vakfı, 2003, s.131.

Makroekonomik düzeyde, finansal sermayenin yüksek mobilitesi, faiz oranları ve döviz kurları üzerindeki hükümet kontrolünü zayıflatmıştır. Çokuluslu şirketlerin esnekliği, hükümetlerin yatırım düzeyini ve yatırımların coğrafi yerleşimini etkileme yeteneğini azaltmıştır. Nitelikli işgücünün uluslararası mobilitesi, hükümetlerin artan oranlı gelir ve servet vergileri koymasını ve devlet harcamaları düzeyinin yüksek seyretmesini güçleştirmiştir.<sup>137</sup> Ekonomik yapıdaki değişim, özellikle insan unsurunun etkin olduğu, çalışma hayatı, gelirin dağılımı gibi alanlarda, küreselleşmenin daha derin etkiler yaratmasına neden olmuştur.

### 2.2.1. Yüksek İşsizlik

1970’li yıllara gelindiğinde, gelişmiş ülkelerde başlayıp tüm dünyayı etkileyen ekonomik kriz, en önemli etkisini işsizlik oranları üzerinde göstermiştir. Bu süreçte verimlilik gerilemiş, ekonomik büyüme hızı yavaşlamış, sabit kur esasına dayalı uluslararası para sistemi çökmüş, fiyat istikrarı bozulmuş, enflasyon ve işsizlik hızlı bir artış trendine girmiştir. Bu sürece, 1980’li yılların başından itibaren arz yönlü ekonomi politikaları, küresel rekabet anlayışı ve “teknolojik değişimlere uyum” sloganlarıyla küreselleşme olgusunun ilave olması, işsizlik probleminin derinleşmesine neden olmuştur.

Gelişmiş ülkelerde istihdamın azalmasının ve işsizliğin artmasının nedeni olarak, yeni teknolojilerin, özellikle de mikro-elektronik teknolojisinin gelişmesi sonucu ortaya çıkan yapısal değişimlerin ve üretimin sanayi sektöründen hizmetler sektörüne kaymasının önemli etkileri olmuştur.

Küresel piyasaların işleyişini ifade eden yeni işbölümü, rekabet gücü esasına dayanmaktadır. Rekabet gücünün ucuzluk ve kalite ekseninde yapılanması, verimlilik artışları yanında işgücü maliyetlerinin de düşürülmesini gerekli kılmıştır. Uluslararası ticaret hareketlerinin

<sup>137</sup> Güven Murat, “Küreselleşen Ekonomide İstihdam”, Prof. Dr. Metin Kutsal’a Armağan, Ankara, TÜHİS Yayınları, 1998, s.510-511.

kolaylaşması, yatırımların ucuz işgücü maliyetlerinin olduğu bölgelere kaymasına neden olmuştur. Sermaye ve teknoloji sıkıntısının çekildiği bu ülkelerde piyasaların her türlü müdahaleden uzak düzenlenmesine özen gösterilmektedir.<sup>138</sup>

Ekonomik gelişmedeki yavaşlamanın ortaya çıkardığı talep yetersizliğine, teknolojik gelişmelerin eklenmesi, işsizlik sorununun şiddetinin daha da artmasına neden olmuştur. İşgücünün nitelik düzeyinin farklılaşması, özellikle niteliksiz işgücü içerisinde işsizliğin hızla artmasına neden olmuştur. Emek yoğun üretimin gerçekleştiği, başta imalat sanayi olmak üzere birçok sektörde üretimin düşmesi işsizliği artırmıştır. Hizmetler sektöründeki teknolojik gelişmelere bağlı hızlı gelişim daha nitelikli ancak daha az istihdam yaratabilmiştir. Kısa vadeli sermaye hareketleri de işgücü piyasalarını olumsuz etkileyerek işsizliğin artışında rol oynamıştır.<sup>139</sup>

### 2.2.2. Gelir Dağılımında Yaşanan Sorunlar

Başta Birleşmiş Milletler olmak üzere tüm uluslararası kuruluşların yaptığı araştırmalar, küreselleşmenin ulusal ve uluslararası düzeyde gelir dağılımı üzerindeki olumsuz etkilerine dikkat çekmektedir. Yapılan birçok araştırma, son yirmi beş yıl içinde uygulanan ekonomi politikalarının, ekonomik büyümeyi azalttığı ve alt gelir gruplarında yaşayanların ciddi bir tehditle karşı karşıya kaldığını ortaya koymaktadır. Ulusal düzeydeki gelir adaletsizliği dünyanın birçok yerinde benzer nitelikler göstermektedir. 1998 Dünya Bankası Kalkınma Raporuna göre nüfusun en üst %20'lik diliminin ulusal gelirden aldığı pay, Brezilya'da %67, Guetemala'da %63 ve Şili'de %61'dir.<sup>140</sup>

<sup>138</sup> Jale Yalınpala, "Küreselleşmenin Emek Piyasası ve İstihdam Üzerindeki Etkileri", **Küreselleşme: İktisadi Yönelimler ve Sosyo-Politik Karşıtlıklar**, Der.Alkan Soyak, İstanbul, Om Yayınevi, 2002, s.264-265.

<sup>139</sup> Temiz, **a.g.e.**, s119.

<sup>140</sup> Hablemitoğlu, **a.g.e.**, s.92.

Gelişmekte olan ülkelerde küresel dalgalanmalara bağlı olarak ortaya çıkan ekonomik durgunluk ve ekonomik faaliyetlerdeki azalış, yoksulluğun önemli ölçüde büyümesine neden olmuştur. Yaşanan değişimin gelir ve refah üzerindeki etkisi; artan borç yükü, özel sermaye akışlarının azalışı ve bozulan ticaret dengeleri şeklinde kendini göstermektedir. İstikrar ve uyum politikaları, özellikle sosyal hizmetlere ve refaha yönelik kamu harcamalarının kısıtlanması ya da azalmasına, artan oranlı vergilerde indirimlere, kitle tüketimine yönelik mal ve hizmetlerde sübvansiyonların kaldırılmasına, reel faiz oranlarının artmasına, reel ücret düzeylerinde ve istihdamda azalmalara, esnek ve kayıtdışı istihdamda da artışlara yol açarak, yoksulluk ve eşitsizliği derinleştirmiştir. Bu değişim, toplumsal yapı içindeki grupları, değişik düzeylerde etkilemiştir. Ancak, gelişmiş ve gelişmekte olan birçok ülkede uyum politikalarının yükünü, toplumun düşük ve orta gelirli kesimleri taşımıştır.<sup>141</sup>

Küreselleşme sürecinde yaşanan sermaye hareketleri, özellikle gelişmekte olan ülkelerde makroekonomik istikrarsızlığa sebep olmakta ve finansal krizlerin sorumlusu olarak gündeme gelmektedir. Kısa vadeli ve spekülâtif amaçlara yönelen sermaye hareketlerinin hacminin büyümesi, gelişmekte olan ülkelerin finansal kriz potansiyelini artırmaktadır. 1994-1995 Meksika krizi ve 1997-1998 Asya krizlerinde, sermaye hareketleri önemli bir istikrarsızlık kaynağı olmuş ve küreselleşmenin bu süreci hızlandığı iddiaları gündeme gelmiştir.

Küreselleşme ile ülkeler arasındaki gelir dağılımı adaletsizliğinin arttığı gözlenmektedir. Özellikle 1980'li yıllarda, gelişmiş ülkeler arasında kişi başına düşen gelir seviyesinde bir yakınlaşma gerçekleşirken, gelişmiş ülkeler ve gelişmekte olan ülkeler arasındaki uçurum büyümüştür. Gelişmekte olan birçok ülkede kişi başına düşen gelir artışı ciddi düzeylere ulaşsa da, bu artış gelişmiş ülkelere oranla oldukça geri kalmıştır.

---

<sup>141</sup> Dharam Ghai, "Yapısal Uyum, Küresel Bütünleşme ve Sosyal Demokrasi", **Piyasa Güçleri ve Küresel Kalkınma**, ED.Renee Prendergost; Frances Stewart, çev.İdil Eser, Yapı Kredi Yayınları, 1995, s.60.

Küreselleşme sürecinde gelir ve refahın dağılımı, ağırlıklı olarak, çokuluslu şirketler aracılığıyla gerçekleşen sermaye ve teknoloji akışından etkilenmektedir. Bu akış, üretim merkezlerinin maliyet etkinliklerine bağlı olarak hız kazanmakta ve gelir dağılımı farklılıklarını ortaya çıkarmaktadır. Bu gelir akışından yararlanamayan toplumlarda ise ciddi ekonomik ve toplumsal sorunlar yaşanmakta ve sosyal doku zedelenmektedir. Olumsuzluğun emek piyasalarına yansması, öncelikli olarak işsizler, işgücüne yeni katılanlar ve emekliler üzerinde etkisini göstermektedir.<sup>142</sup>

Gelir dağılımını ulusal düzeyde olumsuz yönde etkileyen çok sayıda faktör olmasına karşın, küreselleşmenin ortaya çıkardığı ticari ve ekonomik değişimin ülkelerin kendi içindeki gelir dağılımı adaletini bozması daha baskın niteliktedir. Gelişmiş ülkelerin gelişmekte olan ülkelerle artan ticareti ve bu ülkelerdeki teknolojik gelişme sonucu endüstri toplumunun yerini bilgi toplumuna bırakması, gelişmiş ülkelerde imalat sektörünün daralmasına ve yaşam standartlarının olumsuz yönde etkilenmesine neden olmaktadır.<sup>143</sup>

### **2.3. KÜRESELLEŞMENİN ÇALIŞMA HAYATI VE İŞGÜCÜ PİYASALARINDAKİ ETKİLERİ**

Sanayi toplumunun çalışma sistemi; fordist üretim tekniğine, tam süreli çalışmaya ve niteliksiz işçiliğe dayanıyordu. Bu özellikleri ile üretim, ağırlıklı olarak sanayide ve özellikle imalat sektöründe yoğunlaşmıştır. Küreselleşme ile birlikte hızla ilerleme gösteren teknolojik gelişmeler, üretimin daha çok, teknoloji üretiminin gerçekleştiği ve pazarlandığı saha olan hizmetler sektörüne yönelmesine neden olmuştur.

Küreselleşmenin işgücü piyasaları üzerindeki etkilerini olumlu ve olumsuz bakış açıları çerçevesinde incelemek gerekmektedir. Olumlu görüşler, küreselleşmenin ekonomik büyümeye yaptığı katkının, yapısal

<sup>142</sup> Ghai, **a.g.e.**, s.61.

<sup>143</sup> Coşkun Can Aktan, “Globalleşme ve Yoksulluk”, **Yoksullukla Mücadele Stratejileri**, Ed.Coşkun Can Aktan, Hak-İş Yayınları, 2002,s.254.

işgücü piyasası düzenlemeleri ile desteklendiğinde, gelir eşitsizliğini gidereceği ve yeni iş olanakları yaratacağı iddiasını gündeme getirmektedir. Buna karşın daha büyük bir gruba oluşturan olumsuz yaklaşımlar da, küreselleşmenin işgücü piyasalarındaki olumsuz etkilerine dikkat çekmekte, emek gücü ve sosyal hakları daraltıcı bir etkiye sahip olduğunu savunmaktadır.<sup>144</sup>

### 2.3.1. İşgücünün Değişen Yapısı

Küreselleşme sürecinde yaşanan sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş, emek-yoğun istihdamın yoğun olduğu sanayi sektörünün güç kaybetmesine, buna karşın, hizmetler sektörünün genişlemesine neden olmuştur. Hizmetler sektöründeki genişlemenin teknoloji ağırlıklı olması, nitelikli istihdamın değerini artırmış, buna karşın niteliksiz işgücünde arz fazlalığı oluşmuştur. Yeni dönem, kadınların işgücünde yer almayı daha çok talep ettikleri, nitelikli ve niteliksiz işgücü arasındaki farklılaşmanın arttığı, bazı meslek ve çalışma şekillerinin ortadan kalktığı bir işgücü piyasasını da gündeme getirmiştir.

Ekonomilerin dışa açık niteliği, işsizlik oranları ve ücret düzeylerinin dış şoklara karşı duyarlılıklarının yüksek olmasına neden olmuştur. Yaşanan krizler, ekonomik büyümede istikrar sağlanarak emek piyasaları lehine kazanımlar elde edilmesine engel olmaktadır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde, küresel rekabet gerekçeleri ile işverenler, çalışma standartlarını işçiler aleyhine kullanma şansına sahiptirler. Ulusal ve uluslararası düzeyde yaşanan krizler, işgücü piyasalarını düzenleyici reformların yapılmasına engel olmaktadır.<sup>145</sup>

<sup>144</sup> Oğul Zengingönül, **Küreselleşme: Yoksulluk, Gelişmişlik ve İşgücü Piyasaları Ekseninde**, Barış Yayınları Fakülteler Kitabevi, 2007, s.189;196.

<sup>145</sup> Ahmet Okur, "Küreselleşmenin Emek Piyasası Üzerindeki Etkileri", **Yönetim ve Ekonomi**, Yıl:2004,Cilt:11,Sayı:2,s.9.



### 2.3.1.1. İşgücünün Kutuplaşması

Küreselleşen piyasaların oluşturduğu üretim ağı, ekonomik hayatın, çalışma ilişkilerinin ve işgücü piyasalarının küreselleşmesine neden olmaktadır. Uluslararası sermaye hareketleri ve çokuluslu şirketlerin etkin olduğu yeni küresel pazarda işgücünün kullanımı da küresel nitelik kazanmaktadır. İşgücü piyasalarının değişen yapısı kendisini ilk olarak bu piyasalardaki ayrımın derinleşmesi şeklinde göstermektedir. Nitelikli-niteliksiz ayrımının, küresel piyasalarda daha da derinleşmesi, uzmanlık ve nitelik açısından gelişmiş işgücünün iş piyasalarında doyurucu şartlarla istihdamını sağlarken, niteliksiz işgücünün istihdam olanaklarını giderek sınırlamaktadır.<sup>146</sup>

Gerek küresel gerekse de ulusal ekonomilerde teknolojik gelişmelerin ortaya çıkardığı yapısal değişim, yüksek nitelikli çalışanlara olan talebi artırmaktadır. Uluslararası rekabetin belirleyici olduğu piyasalarda, işletmelerin talep değişikliklerine cevap verebilmelerinde, nitelikli personel, büyük bir öneme sahiptir.<sup>147</sup> Nitelikli işgücüne olan talebin yükselmesi, bu işgücünün hareketliliğini önemli ölçüde artırırken, bu grup, bunun nimetlerinden de faydalanmıştır. Buna karşın, niteliksiz işgücünün görece hareketsizliği belirli sektörlerde yığılmalarına neden olmuştur. Bu çerçevede kamu sektörü ve birincil üretim malları sektörleri, niteliksiz işgücünün toplandığı sektörler olmuşlardır.<sup>148</sup>

Küreselleşme sürecinde niteliksiz işgücü talebinde yaşanan gerileme farklı gelişmişlik düzeylerine sahip tüm ekonomiler için geçerli bir olgu halini almıştır. Gelişmiş ekonomilerde niteliksiz işgücü talebindeki azalmayı uluslararası ticaret etkileri ile açıklamak da mümkündür. Gelişmekte olan ülkelerden gelişmiş ülkelere olan düşük nitelikli ürünlerin ihracı, gelişmiş ekonomilerin imalat sanayilerini olumsuz yönde etkilemekte ve niteliksiz işgücüne olan talebin azalmasına neden olmaktadır.

<sup>146</sup> Meryem Koray, **Sosyal Politika**, 2000, s.168.

<sup>147</sup> Kurtulmuş, **a.g.e.**, s.150.

<sup>148</sup> Zengingönül, **a.g.e.**, s.203.

Üretim sistemlerinin esnek yapısı, işgücünü de “merkez” ve “çevre” olarak iki gruba ayırmıştır.<sup>149</sup> Merkezdeki işgücü, esnek üretim sistemlerinin merkezinde yer alarak, ileri teknoloji kullanan gruba ifade ederken, çevre işgücü, piyasa koşullarına göre işe alınıp, geçici süreli sözleşmelerle çalıştırılan ve daralmalara bağlı olarak işlerine son verilen grup olarak ortaya çıkmıştır. Küreselleşen piyasalarda işlerin, farklı işyerleri ve ülkeler arasında dağıtılması, işgücünü sahip oldukları nitelik düzeyiyle bağlantılı bir işbölümüne yöneltmektedir. İşin nitelik gerektirmeyen emek yoğun süreçleri, işgücü piyasalarının çevresel alanında gerçekleştirilirken, sermaye yoğun üretim süreçleri merkez işgücüne gerçekleştirilmektedir.

Bilgi toplumu olarak ifade edilen yeni dönemin çalışan sınıfını, bilgi işçileri oluşturmaktadır. Bilginin çalışma sürecinde kullanılması ve geliştirilmesi olarak tanımlanabilecek bilgi işçiliği, tasarım, planlama, araştırma-geliştirme, organizasyon, programlama, pazarlama ve dağıtım gibi aşamalarda yoğunlaşmaktadır. Küresel ekonomilerde işgücü piyasalarına yönelik ortaya çıkan temel sorun, uygun niteliklere sahip olan işgücünün teminidir. Yaşanan hızlı teknolojik değişimler, bilgili tüketiciler, yüksek donanımlı rakipler ve yoğun rekabet süreci, sayısal olarak değil, nitelik olarak farklılaşan işgücü talebini ortaya çıkarmıştır.<sup>150</sup>

Yeni üretim sistemleri, yüksek bir eğitimle donanmış, çok yönlü teknolojik bilgiye sahip olan, inisiyatif sahibi, takım çalışması ve yaratıcılık yeteneğine sahip zeki çalışanlara yönelmiştir. Bu çalışan tipi, daha önce bilgi işçisi olarak tanımladığımız, beyaz ve mavi yakalı çalışanlardan sonra altın yakalı olarak ifade edebileceğimiz çalışanlardır. İşletmeler bu tip elemanlara sahip olabilmek ve ellerinde tutabilmek için büyük özerklik tanımakta ve çalışma koşullarını bu çalışanlar lehine düzenlemektedirler. İleri teknolojilerin etkin kullanımının yüksek nitelikli işgücü ile mümkün olması, eğitimin ve beşeri sermayenin önemini artırmıştır. Esnek üretimin yarattığı nitelik farklılaşması nedeniyle çalışanların bir bölümünün eğitilerek daha nitelikli

<sup>149</sup> Yalınpala, **a.g.e.**, s.280-281.

<sup>150</sup> Nusret Ekin, **Türkiye’de Yapay İstihdam ve İstihdam Politikaları**, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, 2000, s.62.

olması sağlanmış, rutin işlerin makineler tarafından yapılmasıyla, üretim sürecinde niteliksiz işgücüne olan talep azalmıştır.<sup>151</sup>

### 2.3.1.2. Kadın İşgücünün Artışı

Yeni uluslararası işbölümünün 1970'li yıllarda ortaya çıkardığı en önemli gelişmelerden biri de kadın çalışanların oranlarındaki artıştır. Küreselleşme etkileri ile 1990'lı yıllarda en üst düzeye çıkan bu süreç, kadınların ücretli çalışma içindeki paylarını artırmakla kalmamış, meslek gruplarının feminizasyonunu da gerçekleştirmiştir. Emek standardındaki düzenlemelerin kaldırılması, emeğin esnekleşmesine ve mesleklerin ayrışmasına neden olmuştur. Kadın istihdamındaki bu artış, kadın haklarında ve eğitim düzeyinde yaşanan gelişmelerden çok, daha düşük sabit maliyetlerle daha kolay işten çıkarılabilen esnek bir işgücü yaratma isteğinden kaynaklanmıştır.<sup>152</sup>

Kadın işgücündeki artış, gelişmiş ya da gelişmekte olan ayrımı olmaksızın tüm küreselleşen piyasalarda gözlenen bir gelişmedir. Teknolojik ilerlemelere bağlı olarak yaşanan gelişmeler doğrultusunda hizmetler sektörünün genişlemesi, kadın işgücü için önemli bir çalışma alanını oluşturmuştur. Kadınların işgücüne katılma oranlarındaki artış, kısmen çalışma, iş paylaşımı ve esnek çalışma saatleri gibi kadın işgücünün gereksinimlerini karşılayan çalışma şekillerinin yaygınlaşmasını sağlamıştır.<sup>153</sup>

Kadının aile yaşamındaki rolleri ile çalışma yaşamındaki var olma mücadelesi küresel sermaye için uygun bir ortam hazırlamıştır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde, kadının hane gelirini sağlamadaki sorumluluğu, çalışma hayatının esnek ve kayıtdışı alanlarında kadınlar için yaratılmış işleri ortaya çıkarmıştır. Bu çalışma alanları, kayıtdışında, geçicilik, emniyetsizlik

<sup>151</sup> Yalınpala, **a.g.e.**, s.279.

<sup>152</sup> Ronaldo Munck, **Emeğin Yeni Dünyası**, çev.Mahmut Tekçe, Kitap Yayınevi, 2003, s.144-145.

<sup>153</sup> Meryem Koray, **Sosyal Politika**, 2000, s.171.

ve güvensizlik; esnek çalışma sahasında ise, daha az güvence, çalışma saatlerinde ve ücrette azalma ile vardiyalarda değişim, tatil, doğum izni, hastalık ücreti ve emeklilik haklarından mahrum kalmak gibi özellikler taşımaktadır. Kadın işçilerin erkelere göre daha savunmasız olmaları, düşük ücretli sektörlerde ya da mesleklerde orantısız bir biçimde yoğunlaşmalarına ve genellikle kayıtdışı kalmalarına neden olmaktadır.<sup>154</sup>

### 2.3.2. Ücretli Çalışmanın Sonu

Postfordist üretim anlayışının talep farklılaşmalarını sağlamak amacı ile üretimin esnek yapılandırılmasını öngören yaklaşımı, “ücretli çalışma” anlayışı üzerinde derin etkiler yaratmıştır. İşletme içerisinde ihtiyaç duyulan hizmetlerin dışarıdan sağlanabilmesi, kapitalist anlayışın XIX. yüzyılın başındaki toplumsal koşullara geri dönmesine olanak sağlamıştır. Sosyal güvenceden, izin haklarından, tazminatlardan yoksun taşeron işçileri, yeni dönemin sefaletini yansıtan çalışan grup olarak ortaya çıkmıştır. Dışarıdan hizmet sağlama, çalışmanın ücretlendirilmesini, bireysel olarak çalışma talebinde bulunanların her biri ile şirket arasında yapılan pazarlık konusu haline getirerek esnekleşmeyi tamamlamaktadır. Böylece sermaye, ücretli işçi ilişkilerini ortadan kaldırarak, kolektif hareketlerle elde edilen sınırlar üzerinde ilerleme sağlamıştır. Kolektif pazarlığın yerine bireysel pazarlığı, konvansiyonel ücretlerin yerine bireyselleştirilmiş ve değiştirilebilir ücretleri, ücretli çalışan ilişkilerinin yerine ticari ilişkileri geçiren sermaye, çalışanlar üzerinde, yönetim iktidarının ve makine baskılarının yerine birbirleriyle rekabet ederek parçalanmış bireylerin ilişkilerini düzenleyen ve piyasa tarafından belirlenen kurallar bütününe ikame etmektedir.<sup>155</sup>

<sup>154</sup> Ronaldo Munck, **a.g.e.**, s.148.

<sup>155</sup> Gorz, **a.g.e.**, s.76.

## 2.4. KÜRESELLEŞMENİN YÖNETİM VE ORGANİZASYON YAPISINDAKİ ETKİLERİ

1970'li yılların ortalarından itibaren yönetim ve organizasyon düşünce ve uygulamalarında ortaya çıkan çok sayıda yeni ve değişik görüşler, yeni bir yönetim sistemi yaklaşımı oluşturacak boyuta ulaşmıştır. Örgütsel değişimin, bir sistem anlayışı içinde yeni koşullara kendisini uyarlayarak, kendisine yeni bir yapı ve anlayış kazandırması süreci olan reorganizasyon, kalite, maliyet ve hizmet gibi performans ölçülerinde gelişmeler sağlamak amacıyla yeniden tasarlama sürecini ifade eden değişim mühendisliği ve toplam kalite anlayışı bu gelişmelerden birkaçıdır. Bilgi teknolojilerinin gelişimi ve bu teknolojilerin, işletmelerin yönetsel ve örgütsel süreçlerinde kullanılması örgütsel kademelerin azalmasına ve yataylaşmasına neden olmuştur. Esnek üretim anlayışı ve değişimin yakalanması örgütlerin boyut olarak da küçülmelerine neden olmuştur.<sup>156</sup>

### 2.4.1. Üretim Sistemlerinin Değişimi ve Esneklik

Fordist üretim anlayışının, işletmeleri durgunluktan kurtarmada yetersiz kalması, yeni piyasaların bulunmasını ve bunlara yönelik olarak üretim serilerinin hızlandırılmasını gerekli hale getirmiştir. Yeni üretim anlayışının yalnız ürün yenileme noktasında değil, aynı zamanda yeni oluşan pazarlara yönelik faaliyetleri, daha düşük birim maliyetlerle kısa sürede seri üretim kapasitesine ulaşmasını gerekli kılıyordu. Yeni dönemde rekabet gücü, kitlesel seri üretimle elde edilen ölçek ekonomilerine bağlı olmaktan çıkmış, kısa sürede, düşük maliyetle oluşacak üretim kapasitesine yönelmiştir. Şirketlerin yeni rekabet anlayışına uyum sağlayabilmelerinde, yenilikleri tasarlama becerileri, üretim süreçlerindeki alışkanlıkları ve hızları önemli unsurlar olarak ortaya çıkmıştır. Yeni dönemde şirketler için önemli

---

<sup>156</sup> Tutar, a.g.e., s.95-97.

olan, sadece talebin farklılaşmasına yanıt vermek değil, üretim anlayışı ile bu farklılığı desteklemektir. Bu dönemde işletme içindeki her katı anlayış, yok edilmesi gereken bir engel olarak algılanmaya başlanmıştır.<sup>157</sup>

Uluslararası şirketlerin kâr hadlerini artırmak amacıyla izledikleri stratejilere bağlı olarak yeniden yapılandırılan uluslararası işbölümünün temelini “esnek uzmanlaşma” oluşturmuştur. Çalışanların iç yapısındaki bu farklılaşma, çekirdek işgücü ile çevre işgücü arasındaki farklılığı ortaya çıkarmıştır. Geçmişte imalat sanayi işçilerinin oluşturduğu çekirdek işgücünü bugün, teknolojik ve bilgi yoğun sektörlerde yüksek ücret ve rahat çalışma koşullarında çalışan hizmet sektörü işçileri oluşturmaktadır. Çevre işgücünü genişleten en temel unsur ise taşeronlaşmadır. Üretimin aşamalı ve bölgesel olarak parçalanmasına ve emeğin düşük maliyetle kullanılmasına olanak sağlayan taşeronlaşma, genellikle sigortasız ve geçici bir çalışma durumunu ifade etmekte ve dağınık görünümünden dolayı örgütlenme imkânlarını da ortadan kaldırmaktadır.<sup>158</sup>

Fordist üretim anlayışının, emek-sermaye arasındaki karşılıklı çıkarların özgünlüğünü ve karşıtlığını tanıması modern bir çalışma ilişkisini ifade etmekte idi. Şirketle işçiler arasındaki ilişki çatışmaya dayanıyor ve ilişkiler karşılıklı pazarlıklar şeklinde yürütülüyordu. İşçilerin şirkete ait olmamaları ve görevlerini iş sözleşmeleriyle yürütmeleri, kendilerine, sendikalarına ve toplumlarına şirketlerinden daha fazla ve daha önce ciddiyet duymalarına neden oluyordu. Postfordizm ise “rekabet gücü” gerekçesiyle bu dengelerde önemli değişiklikler yaratmıştır. Yeni dönemde çalışanlardan, kendilerini şirketin amaçlarına koşulsuz ve kişisel olarak adanması talep edilmiş ve tüm kişisel varlık şirket amaçları ekseninde araçsallaştırılmıştır.<sup>159</sup>

Fordist üretim sisteminin olumsuzluklarını gidermeye yönelik uygulamaya giren emek piyasalarının esnekleşmesi düşüncesi, bu amacın çok ilerisinde işlevlere sahip olmuştur. Yarı zamanlı yada geçici çalışma, konjonktüre göre çalışan sayısının işverence tayini ve taşeronlaşma yoluyla

<sup>157</sup> Gorz, a.g.e., s.43-44.

<sup>158</sup> Yalınpala, a.g.e., s.281.

<sup>159</sup> Gorz, a.g.e., s.57-58.

işlerin önemli bir kısmının sendikasız çalışmanın hakim olduğu küçük işletmelere devredilmesi, yeni çalışma şekilleri olarak devreye sokulmuştur. Ekonomik durgunluğun tek kaynağı olarak emek pazarındaki yüksek maliyetlerin görülmesi, işsizliğin talep boyutunun gözardı edilmesine neden olmuştur. Yeni dönemde gelişmekte olan ekonomilere, emek piyasalarının esnekleştirilmesi tavsiyesi, IMF ve Dünya Bankası gibi kuruluşlarca ilk sıralarda yapılır olmuştur.<sup>160</sup>

#### **2.4.2. Endüstri İlişkileri Sisteminin Yeniden Yapılandırılması ve İnsan Kaynakları Yönetimi**

Küreselleşme sürecinin ortaya çıkardığı rekabet anlayışı, geleneksel yönetim anlayışından uzaklaşılmasına ve yeni yönetim modellerinin uygulamaya konulmasına neden olmuştur. İşletme içerisinde en önemli rekabet unsuru olarak “insan gücü” önem kazanmış ve buna yönelik klasik personel politikalarından vazgeçilerek “İnsan Kaynakları Yönetimi” yaklaşımına yönelinmiştir.

Çalışanların fiziksel ve psikolojik ihtiyaçlarının karşılanması ile organizasyonların amaçlarına ulaşmaları arasındaki bağlantı, insan kaynakları yönetimi yaklaşımının değer kazanmasına neden olmuştur. Değişim sürecinde gelişmeye açık organizasyonlar insan kaynakları yöneticilerine daha çok önem vermiş ve onların organizasyonların üst kademelerinde yer almalarını sağlamışlardır. 1980’li yıllardaki örgütsel strateji, iş disipliniindeki gelişmeler, ulusal ve uluslararası rakipler çok yönlü bir rekabet ortamını doğurmuştur. Bu yoğun küresel rekabet süreci, emeğin dünya ölçekli olması ve yeni iş ahlakı gibi kavramlar insan gücü kaynağının stratejik bir yönetim anlayışı ile ele alınmasını gerekli kılmıştır.<sup>161</sup>

<sup>160</sup> Gülten Kazgan, **Küreselleşme ve Ulus Devlet Yeni Ekonomik Düzen**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2002, s.211.

<sup>161</sup> Tutar, **a.g.e.**, s.114.

Ekonomik, sosyal ve teknolojik gelişme hızının yüksek seyretmesi insan kaynakları yönetim fonksiyonunun da gelişimine katkı sağlamıştır. Bu fonksiyonlar; organizasyonun hedeflerini gerçekleştirmede gerekli sayıda ve kalitede insan gücünün zamanında oluşturulması için işgörenin seçilerek işe alınması, çalışma ortamının çalışmaya ve gelişmeye fırsat verecek nitelikte sağlıklı, güvenli ve verimli olmasının sağlanması, gerekli olmayan işgörenin işten çıkarılması gibi organizasyon düzeyinde verimliliğin ve etkinliğin elde edilmesine yönelik çabalaradır. Yeni süreçte işgörenin bir değer olarak benimsenmesi ve organizasyonun rekabet gücünde stratejik bir faktör olarak ele alınması, sorumluluğunu önemli ölçüde farklılaştırmıştır.<sup>162</sup>

Geleneksel endüstri ilişkileri sisteminde işçi ve işverenlerin taraf olarak katıldıkları ve toplu pazarlık düzeni ile işleyen yapı değişime uğramıştır. Yeni yönetim anlayışında, sendikaların devreden çıkarılarak ya da ikinci plana itilerek, çalışanlarla doğrudan ilişkilerin kurulduğuna şahit olunmaktadır. Kalite çemberleri, kariyer planlama ve performans değerlendirme yöntemleriyle iş gücünün daha verimli, daha katılımcı ve daha esnek bir şekilde üretim sürecine katkıda bulunmaları sağlanmaktadır. İnsan kaynakları yönetiminin bu temel işlevleri, yüksek maliyetlere karşın geri dönüşü olan bir avantaj sağlamaktadır. Bu açıdan insan kaynakları yönetimi işletmeler için bir maliyet değil bir varlık olarak nitelendirilmektedir.<sup>163</sup>

Geleneksel rekabet anlayışında belirleyici ölçütün fiyatlar olmasına karşın, talep, 1970'li yıllardan itibaren fiyat ve kalite ölçütlerinin bir arada gözetildiği ürünlere yönelmiştir. 1980'li yıllarda ise fiyat ve kalitenin yanında ürün çeşitliliği ve siparişin anında teslim edilmesi rekabet üstünlüğünü getirmiştir. Bu durum talebin daha da çeşitlenmesine neden olmuş ve 1990'lı yıllar kişiye özgü mal ve hizmet taleplerini ortaya çıkarmıştır. İşletmelerin talepleri karşılamada esnek yapılanması, teknik faktörlerden çok kişilere bağlı bir nitelik göstermiştir. İşletmede işlevsel esneklik insan kaynaklarına bağlı

<sup>162</sup> Ahmet Selamoğlu, "İnsan Kaynakları Yönetiminin Gelişimi", Prof. Dr. Metin Kutsal'a Armağan, Ankara, TÜHİS Yayınları, 1998, s.572.

<sup>163</sup> Kurtulmuş, a.g.e., s.225.



olarak şekillenmiş ve işletme yönetiminin insan kaynaklarını geliştirdiği ölçüde güç kazanmıştır.<sup>164</sup>

İnsan kaynakları kavramı çoğunlukla yönetim çerçevesinde ele alındığında endüstri ilişkileri sisteminin yerini alan ve işçi sendikalarını ortadan kaldırmayı hedefleyen, sermayenin ideolojik bir saldırısı olarak da algılanabilmektedir. Neo-liberal işletme yönetimi yaklaşımında “sendikasızlaştırma”, “insan kaynakları yönetimi yoluyla sendikaların işlevlerini üstlenme” ve “toplu pazarlığı zayıflatma” eğilimleri göze çarpmaktadır. Ancak sendikaların ve bilim çevrelerinin, rekabet, verimlilik ve kalite gibi güncel konulara uzak durması bu zayıflama eğilimini devam ettirecektir. İnsan kaynakları paradigması gerçekte nötr ve objektif bir niteliğe sahiptir. İnsan kaynakları yönetimine karşı algılamalar içerik ve yaklaşım farklılıklarına göre değişmektedir.<sup>165</sup>

## 2.5. KÜRESELLEŞMENİN SOSYAL POLİTİKA ARAÇLARI ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

Küreselleşmenin sosyal politikalar üzerindeki en belirgin etkisi, şu ana kadar değerlendirdiğimiz etkiler çerçevesinde, çalışma ilişkilerindeki yapıyı dönüştürmesidir. Çalışma ilişkilerindeki bu dönüşüm, sosyal politikanın zeminini kaybetmesi anlamına gelmektedir. Var olduğu alanı kaybeden sosyal politikanın araçları da ciddi bir güç kaybına uğramıştır. Kamusal düzenlemeler ve örgütlü yapılanmanın gücüyle etkin sosyal politikaların hakim kılındığı ortam, küresel etkilerin hakim olduğu yeni dönemde gerçekleşmemektedir.

<sup>164</sup> Tijen Erdut, **İnsan Kaynakları Yönetimi ve Endüstri İlişkilerinde Değişim**, TÜHİS Yayınları, No:40, 2002, s.33-35.

<sup>165</sup> Mustafa Yaşar Tınar, “Sosyal Siyasetten Endüstri İlişkilerine/Endüstri İlişkilerinden İnsan Kaynaklarına?”, ”, **Prof. Dr. Metin Kutal’a Armağan**, Ankara, TÜHİS Yayınları, 2000, s.901.

### 2.5.1. Sosyal Devletin Dönüşümü

Keynezyen iktisat politikalarıyla sürekli genişleyen ve hantallaşan devlet, harcamaları sürekli artan ve gelirlerini aynı oranda artıramadığı için para basarak enflasyon yaratan bir niteliğe sahip olmuştur. Açıkların kapatılmasındaki iç ve dış borçlar devletin manevra kabiliyetini önemli ölçüde kaybetmesine neden olmuştur. Sosyal devlet anlayışı içerisinde devletin yeniden dağıtımcı rolü, toplumun bir kesiminden alıp başka bir kesimine vermesi, kamusal alanlardan daha fazla yararlanmak isteyenleri devlete yaklaştırmış, siyasetçilerle her türlü pazarlığa girilen ve popülist politikalara prim verilen yeni bir ortamın doğmasına neden olmuştur.<sup>166</sup>

#### 2.5.1.1. Sosyal Devletin Temelleri

XVII. yüzyıl Avrupası'nda ortaya çıkan yeni devlet anlayışının en temel özelliği, yönetimin tek egemen gücü olarak kendini tanımlaması olmuştur. Bu devletler, idare kabiliyeti ve kapasitesi bakımından eski imparatorluklar ve şehir devletlerine oranla daha fazla üstünlüklere sahip yapılar olarak ortaya çıkmıştır. Modern devlet, işlevi itibarıyla bir yürütme devleti olarak ihtisaslaşmış, hukuki kurumsallığı ile pazar ekonomisinden ayrılmasına karşın, vergi devleti olarak kapitalist ekonomiye karşı bağımlılık içine girmiştir. XIX. yüzyılda ise, ulus devlet olarak, demokratik meşrulaştırma biçimlerine açık hale gelmiştir. Bütün dünyada ideal devlet biçimi olarak kabul edilegelen ulus devlet, bazı ayrıcalıklı bölgelerde ve savaş sonrasında müsait şartları altında gelişimini sürdürerek, sosyal devlete dönüşmüştür.<sup>167</sup>

Sosyal devletin sadece, kapitalist ilişkiler sisteminde sınıflar arası uzlaşma anlayışı olarak ele alınmasının, sosyal devletin ve ona yönelik değişimin analizinde yeterli olmayacağı açıktır. Sosyal devletteki değişimin

<sup>166</sup> Mustafa Acar, "Keynesyen İktisat ve Refah Devletinin Sonu", **Dünü ve Bugünüyle Sosyal Demokrasi, Demokrasi Platformu Dergisi**, 2007, s.140.

<sup>167</sup> Jurgen Habermas, **Küreselleşme ve Milli Devletlerin Akıbeti**, çev. M. Beyaztaş, Bakış Yayınları, 2002, s.65.

ortaya konulmasında öncelikle sosyal devletin neyi ifade ettiğinin iyi bilinmesi önem taşımaktadır. Sosyal devlet anlayışı öncelikle refahın toplumsallaşmasını sağlayarak, sınıfsal farklılıklara dayalı batı toplumsal yapısını orta sınıflar lehine değiştirmiştir. Sosyal devlet anlayışı ile toplum, gelecek endişelerinden uzak ve geleceğini kurmaya katılan özgür bir sivil topluma dönüşmüştür. Bireyi, topluma ve devlete karşı koruyacak ara mekanizmaları yaratmış olması, sosyal devletin diğer bir özelliği olarak dikkat çekmektedir. Eğitimin yaygınlaştırılması ve teknolojik gelişmelere cevap verebilen insan gücünün sağlanması, sosyal devlet anlayışının ekonomik ihtiyaçlara da cevap veren niteliğini ortaya çıkarmıştır. Son olarak demokratik devletle birlikte refah devletini ortaya çıkarması, sosyal devletin kapitalist ilişkilere rağmen dönüşümü gerçekleştirme gücünü göstermiştir. Sosyal devletin sağladığı bu başarı kapitalist düşünce sistemini ortadan kaldıramamış, uluslararası ölçekte yeni ilişkiler konseptinin yaratılması ile sosyal devletin yarattığı uzlaşma sahası tehdit edilmeye başlanmıştır.<sup>168</sup>

#### **2.5.1.2. Sosyal Devletin Etkinlik Alanının Sınırlanması**

Yönetim erkinin tek egemen unsuru olarak ortaya çıkan ulus devlet, sosyal, siyasal, ekonomik alanlarda büyük etkilere sahip olmuştur. Daha önceki kısımlarda da ifade ettiğimiz üzere Sanayi Devrimi'nin başından itibaren yaşanan gelişmeler, devleti, sosyal sorumlulukları esas alan bir anlayışa yöneltmiş ve böylelikle sosyal devlet anlayışının ortaya çıkmasına neden olmuştur. Devletin sosyal niteliğindeki bu gelişim II.Dünya Savaşı'ndan sonra en üst düzeye çıkmıştır. Sosyal devletin, sosyal politika uygulamalarını yoğunlaştırması ve bu alandaki harcamalarını sürekli artırması, özellikle liberal yaklaşımlarca sıklıkla eleştirilmiş, ancak Keynezyen politikalarla sağlanan ekonomik ve sosyal başarı, eleştirilere cevap niteliği taşımıştır. Mevcut ekonomi politikaları ile 1970'li yıllardan itibaren yaşanan krizlerin

<sup>168</sup> Vedat Bilgin, *Türkiye'de Değişimin Dinamikleri*, Lotus Yayınları, 2007, s.212-214.

üstesinden gelinememesi, bir yandan sorumluların aranması sürecinin başlamasına neden olmuş, diğer yandan ise yeni bir yapılanmaya doğru olan hareketliliği başlatmıştır. Yeni yapılanmanın temelini arz yanlı politikaların yönettiği neo-liberal anlayış oluştururken, sorumluluğun, sosyal harcamaları sınırsız bir şekilde artıran “sosyal devlete” yüklenmesi de çok uzun sürmemiştir.

Sosyal devletin 1980’li yılların başından itibaren yaşadığı dönüşüm, ulus devlet anlayışının aşındırılması ile birlikte ele alınmalıdır. Yeni dönemde ulus devletin aşılması iki boyutta gerçekleşmiştir.<sup>169</sup> Bunlardan ilki, ulus devletin ekonomik yetkilerini artan oranlı olarak ulusüstü kurumlara devretmesidir. Ulusüstü kurumların bir kısmını, küresel çapta üyeleri bulunan IMF, OECD, GATT ve Dünya Ticaret Örgütü gibi kuruluşlar oluştururken, diğer bir kısmını ise bölgesel işbirliği antlaşmaları oluşturmaktadır. Ulus devletin aşılmasındaki ikinci boyut, yerel yönetimlerin güçlendirilerek, merkezi devlet olanaklarının, yetki ve sorumluluklarının kendi içindeki alt birimlere devredilmesidir. Yerel yönetimlerin özerkleşmesi, devlete olan bağlılığın azalmasına ve devletin sadece bir ara örgüt haline dönüşmesine neden olmaktadır.

Küreselleşme sürecinin devlet üzerindeki etkisinin bir sonucu olarak 1980’lerden sonra devletin doğrudan mal ve hizmet üreticisi olma konumunu terk etmesi, daha ziyade düzenleyici rolü ile ortaya çıkmasına neden olmuştur. Devletin düzenleyici rolü üzerindeki eleştirilerle ekonomiye müdahale alanı daraltılmaya çalışılmış, piyasalara ve rekabet gücüne daha fazla önem verilerek devletin küçültülmesi ve temel fonksiyonlarına döndürülmesi planlanmıştır.<sup>170</sup>

Sosyal devletin düzenleme alanı olan sosyal politikanın I. Dünya Savaşı’ndan itibaren en hızlı gelişen yönünü sosyal güvenlik oluşturmaktadır. Sosyal devlet anlayışının kamu finansman dengelerinde oluşturduğu baskı da genellikle sosyal güvenlik harcamalarının yüksek olmasıyla açıklanmaktadır. Dolayısıyla sosyal güvenlik nedeniyle sosyal devlete yapılan

<sup>169</sup> Gülten Kazgan, **Küreselleşme ve Ulus Devlet Yeni Ekonomik Düzen**, s.34.

<sup>170</sup> Süleyman Özdemir, **Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti**, s.47.

eleştirilerin bir yönünü bu harcamaların yüksekliği oluştururken diğer yönünü de bu harcamalara karşın yeterli ve kaliteli hizmet sunumunun sağlanamaması oluşturmaktadır.<sup>171</sup>

Küreselleşme sürecinde sosyal devlete karşı olan eleştirinin kaynağını sosyal güvenlik meselesi oluştursa da bu eleştirilerin, sosyal güvenliğin işlevlerine ilişkin bir kapsama sahip olmadığı açıktır. Bu eleştiriler, sosyal devletin yeniden düzenlenmesinin gereği olarak, ülke ekonomisinin rekabet gücünü azalttığı ve işsizliği arttırdığı iddialarına dayanmaktadır. Sorunun kaynağını, çalışmadan yaşamayı, çalışmaktan daha avantajlı hale getiren sosyal devlet oluşturmaktadır. Bu çerçevede sosyal devletin neden olduğu olumsuzlukların aşılmasında, piyasa güçlerine yeniden yapılanma gücü verilmesi ve büyüme dinamiklerini serbest bırakmak için sosyal güvenliğin piyasa ekonomisi içinde sınırlandırılması gerektiği düşünceleri ağırlık kazanmaktadır.<sup>172</sup>

Küreselleşen piyasalarda sermaye hareketleri önündeki engellerin kaldırılması ve serbest ticaret kurallarının uygulanması devletin ekonomi üzerindeki müdahale alanını sınırlamış, buna rağmen gerçekleşen müdahaleler cezalandırılmıştır. Yeni dönemde ekonomi ve politika birbirinden ayrılmış, ekonomi, politikanın düşüşü pahasına yükselmiştir. Piyasaların güçlenmesi ve yarattığı sonuçlar küresel rekabetle meşrulaştırılıp ulusal kontrolün dışına taşındıkça, ulus devletlerin ekonomik sonuçları kontrol ya da değiştirme kapasiteleri azalmaktadır. Ulus devlet artık kendi otoritesiyle ve tüm boyutlarıyla politik sonuçlar yaratmaya muktedir olan, yöneten bir güç değil yönetim biçimlerinin önerildiği ve bu şekilde meşrulaştırılarak kontrol edilen bir konumda görülmektedir.<sup>173</sup>

1980'li yıllardan itibaren uygulamaya konulan fakat esas etkileri 1990'larda ortaya çıkan küreselleşme; özelleştirme politikaları, uluslararası sermayenin önündeki milli engellerin kaldırılması ile kalkınma ve sanayileşme

<sup>171</sup> Besim Bülent Bali, "Globalizasyon ve Refah Devletinin Yeniden Tanımlanması: Emeklilik Sistemlerinde Refaorm", **Globalizasyonun Yansımaları**, Ed. Uğur Selçuk Akalın, İstanbul, Donkişot-Akademi Yayınları, 2002, s.124.

<sup>172</sup> Kadir Koçdemir, **Küreselleşme:Koordinatları Okumak**, Ötüken Yayınları, 2002, s.260-261.

<sup>173</sup> Hirst; Thompson, **a.g.e.**, s.222.

politikalarının merkez ölkelerce kontrol altına alınması şeklinde kendisini göstermiştir. Özelleştirme politikaları, tekelci sermayenin önündeki rekabet engellerinin kaldırılması ya da gelişmekte olan ülkelerin kalkınma aracı olarak kullandıkları kuruluşların iç piyasaları kontrol amacıyla ele geçirmesine hizmet etmiştir. Küresel sermayenin önündeki ulusal engellerin kaldırılmasına, gelişmekte olan ülkelerde krizlerin derinleşmesine, borçların artmasına ve yoksulluğun yaygınlaşmasına neden olmuştur. Toplumsal ilişkilerde müzakere süreçlerini ve müzakere aktörleri olan sendikaları yetersiz bulan küresel aktörler, sosyal güvenlik kurumlarından bütün sosyal fonlara kadar sosyal devletin ürettiği bütün yapıları tasfiye etme çabası içine girmişlerdir.<sup>174</sup>

### 2.5.2. İşçi Sendikacılığında Güç Kaybı

İstihdam ilişkilerinde ortalama vasıfsız işçiyi esas alarak kitlesel pazarlık güçlerini ön plana çıkartan sendikacılık anlayışı, endüstri ilişkileri sisteminde yaşanan değişimin sonucunda büyük güç kaybetmiştir. Yaşanan teknolojik gelişmelerin ortaya çıkardığı değişim, endüstri ilişkileri sistemindeki kurumların rolleri ve güçlerinin azalmasına ve bireyciliğin ön plana çıkmasına neden olmuştur. Üretim ve organizasyon yapısındaki değişimlere, işgücünün yapısal değişimlerinin de eklenmesi sendikacılık üzerindeki olumsuzlukları derinleştirmiştir. İşgücünün nitelik düzeyindeki artış, bireysellik ekseninde kendi beceri ve vasıflarına güvenen yeni çalışan tipini ortaya çıkarmıştır. Bu da, sendikaların sadece sosyolojik bir kuvvet ve baskı aracı olarak öneminin azalmasını değil, çalışanlar için bir ihtiyaç olmaktan çıkmasını da gündeme getirmiştir.<sup>175</sup>

Küreselleşme sürecinde uygulanan yapısal uyum programları, çalışan yoksulları, işçi hareketlerini, toplumsal hareketleri ve dolayısıyla sendikalizmi

<sup>174</sup>Vedat Bilgin, “Sosyal Devlet Nereye Gidiyor veya Sosyal Devletin Alternatifleri Nelerdir?”, **Siyaset ve Toplum**, Sayı:3, Yaz-2005, s.13.

<sup>175</sup> Kurtulmuş, **a.g.e.**, s.199.

derinden etkilemiştir. Hemen hemen tüm dünyada 1980 sonrasında sendikacılık oranlarında ciddi düşüşler meydana gelmiştir. Sendikaların küreselleşmeyle serbest kalan güçlere verdiği kuvvetli tepkiler olsa da bunların çok sınırlı kaldığını söylemek mümkündür. Bu dönem boyunca emeğin toplumsal alnadaki gücünü önemli ölçüde kaybettiğine şahit olunmuştur.<sup>176</sup>

Sanayi istihdamında yaşanan daralma işçi sendikacılığında güç kaybına neden olan diğer bir gelişmedir. Artan sermaye hareketleri ve doğrudan yabancı yatırımlar, üretimin, işgücü maliyetlerinin daha düşük olduğu gelişmekte olan ülkelere kaymasına neden olmuştur. Gelişmiş ülkelerin büyük çoğunluğunda sanayi sektöründe çalışanların mutlak sayılarında önemli düşüşler yaşanmıştır.<sup>177</sup> Sanayi sektöründe yaşanan bu düşüş sendikal yapıları da olumsuz etkilemiştir.

Yeni teknolojiler, işletmelerin yeniden yapılanmasıyla, üretim, örgütlenme ve yönetim anlayışlarını değiştirmiş ve işletmeler bu gelişmelere yanıt verecek nitelikte işgücünü talep eder duruma gelmişlerdir. Bu örgütlenme anlayışında az sayıda nitelikli işgücü için doyurucu çalışma koşulları sunulmakta ve onlara yeniden eğitim gibi sürekli yatırımlar yapılırken, toplam kalite ve insan kaynakları yönetimi gibi uygulamalar da gündeme gelmektedir. Bu tür işgücü için sendikal dayanışma giderek önemini yitirmekte ve esnek işgücü kullanımı içerisinde istihdam ve çalışma koşullarında farklılıklar içeren bir işgücü oluşmaktadır. İşgücü yapısının karmaşık ve bölünmüş niteliği, hem bu işgücünü örgütleyebilme hem de onların farklılaşan çıkarlarını temsil sorununu ortaya çıkarmaktadır. İşyerinde iş güvencesini güçlendirmeye çalışan sendikalar, bunu başardıkları ölçüde işgücü piyasasının güvenceli ve güvencesiz işler olarak ikiye ayrılması düşüncesini güçlendirmektedirler. Daha iyi çalışma koşulları ve kısa süreli

---

<sup>176</sup> Munck, a.g.e., s.156.

<sup>177</sup> Temiz, a.g.e., s.100.

çalışma talepleri bir yandan esnek işgücü kullanımını özendirirken diğer taraftan bu gerçeğin sendikalarca kabul edilmesine neden olmaktadır.<sup>178</sup>

Sendikal yapıların güç kaybetmesinde diğer bir etken de, işsizliğin uzun süreli yaygın bir nitelik kazanması olmuştur. Avrupa Topluluğu ülkelerinde 1970'li yılların başında %4 dolayında olan işsizlik oranı, 1980'lerin sonlarına doğru %11'lere ulaşmıştır. Uzun süreli yaygın işsizlik, sendikaların üye sayılarını artırmaları ve toplu pazarlık güçlerini korumaları önünde büyük bir engel oluşturmuştur. Sendikal yapıların çalışanları için yaptığı mücadelenin yanına işsizlikle mücadelenin de eklenmesi, değişik çıkarların bir arada korunması zorunluluğunu getirmekte ve başarı şanslarını azaltmaktadır.<sup>179</sup> İşsizliğin yeni işler yaratılamaması şeklinde gelişen doğası, sosyal bir sorun olarak büyümesine neden olmuştur.

Değişen teknolojilerin ortaya çıkardığı yeni üretim anlayışının esnek yapılanması üretimin örgütlenmesinde, mal ve hizmetlerin dağıtılmasında önemli değişikliklere neden olmuştur. Değişen talebin beklentilerini karşılamayı amaçlayan işletme anlayışında, büyük ölçekli organizasyonlar etkinliğini kaybetmeye başlamışlardır. İleri teknolojiler ekseninde yapılandırılan yönetim anlayışı hantal ve bürokratik yapıların yerine esnek ve yatay örgütlenmiş modelleri gündeme getirmiştir. Yeni üretim sisteminin çalışma hayatındaki uygulaması da esnek istihdam şekilleri olarak karşımıza çıkmıştır.

Uygulamaya konulan yeni teknolojilerin daha çok hizmet sektöründeki istihdamı artırması ve bu sektördeki yoğun esneklik uygulamaları nedeniyle sendikaların gücü olumsuz yönde etkilenmiştir. Az sayıda nitelikli işçinin sürekli işgücü haline gelmesi, işkolu sendikacılığı yerine daha etkisiz bir sendikacılık uygulaması olan işyeri sendikacılığını geliştirmiştir. Ayrıca esnek üretim ile küçük ve orta ölçekli işletmelerin ön plana çıkması, kitle sendikacılığını tehdit etmektedir.<sup>180</sup>

<sup>178</sup> Meryem Koray, "Sendikalar İçin Bir Gelecek Var Mı?", **Prof.Dr.Metin Kutsal'a Armağan**, Tühis Yayınları, 1998, s.366.

<sup>179</sup> Meryem Koray, **Endüstri İlişkileri**, s.124.

<sup>180</sup> Yalınpala, **a.g.e.**, s.297.



Küreselleşmenin sendikacılık ve işlevleri üzerindeki olumsuz tesirleri, yeni dönemde sendikaları, varlıklarını sürdürebilmek adına yeni bir mücadelenin içerisine sokmuştur. İşsizliğin önlenmesi konusundaki çabalardan, sosyal güvenliğin yaygınlaştırılmasına; toplumun eğitim düzeyinin yükseltilmesinden, işletmelerde kalitenin iyileştirilmesine ve ülkede demokrasinin geliştirilmesinden, çevresel sorunlara kadar birçok konu sendikaların çalışma alanını içermektedir. Bu durum, sosyal sorumlulukları olan bir sendikal anlayışın ortaya konulmasını gerekli kılmaktadır. Hayat standartları ve ahlaki düzeyi yüksek bir toplumun oluşumunda sendikalar, ancak bu donanımlarıyla etkin olabileceklerdir.<sup>181</sup>

### 2.5.3. Sosyal Demokrasinin Krizi ve Neo-Liberal Politikalar

II. Dünya Savaşı'nı takip eden otuz yıllık dönemde sosyal demokrat partiler altın dönemlerini yaşamışlar ve uzun yıllar iktidarda kalmayı başarmışlardır. Sosyal devletin başarısını ifade etmekte kullanılan birçok sosyal politika uygulaması sosyal demokrat partilerce yerine getirilmiştir. 1970'li yılların ikinci yarısından itibaren sosyal devletin vaatlerini yerine getirmekte yetersiz kalması, arkasındaki toplumsal desteğin düşmesine neden olmuştur. Bu gelişme sosyal devletin uygulayıcısı olan sosyal demokrat partilerin güç kaybetmesine, bunun karşısında israfları azaltarak hükümeti etkinleştirme vaatlerinde bulunan muhafazakâr partilerin toplum tarafından desteklenmesine yol açmıştır.

Sosyal demokrat partilerin güç kaybetmesinde iki temel etkenden söz etmek mümkündür. Bunlardan biri işçi sınıfının sayıca gerilemesi, diğeri ise sosyal demokrat partilerin işçi sınıfındaki tabanlarının kaymasıdır. 1980'lerden itibaren işçi sınıfı, sosyal demokrasinin referans seçmen kaynağı olmaktan çıkmış ve sosyal demokrasi hareketi orta sınıftan da gelen talepler

<sup>181</sup> Dursun Bingöl, "21. Yüzyıla Doğru Sosyal Sorumluluk Açısından Sendikalar", **Prof. Dr. Metin Kutsal'a Armağan**, Ankara, TÜHİS Yayınları, 1998, s.242.

karşısında farklı talepleri uzlaştıracı bir niteliğe dönüşmek zorunda kalmıştır. Sosyal demokrasiye soldan gelen baskıların yanı sıra neo-liberal sağ da önemli bir rakip olarak ortaya çıkmıştır. Klasik sosyal demokrasi politikalarının terk edilmesi, bu iki gelişmenin bir sonucu olarak açıklanabilmektedir. Bu süreçte sosyal demokrat partiler heterojen seçmen kitlesini tatmin edecek kapsayıcı politikalarla yönelmişlerdir. Klasik eşitlik söylemi tarihe karışırken “modernite”, “uzmanlık”, “etkililik” temaları gündeme taşınmıştır. Bu gelişmeler sonucunda sosyal demokrasi hareketi post-materyalist ve liberal düşüncelere açılma eğilimi duymuştur.<sup>182</sup>

1980’lerin başından itibaren krizlerden çıkış amaçlı ortaya konulan ekonomik yapısal düzenleme programları sosyal politika sorunlarının daha da artmasına yol açarken topluma da ciddi sosyal maliyetler yüklemiştir. Kriz etkilerinin aşılmasında neo-liberal yaklaşımlar ön planda tutulmuştur. Bu model ekonomide piyasa kontrolünün kaldırılması, ticari liberalizasyon ve kamu sektörünün bölünmesiyle karakterize edilmiştir. Devletin sosyal gelişme konusundaki bütünleyici rolü terk edilirken onun yerine finansal sektöre gelir pompalayan vergi politikası ve faiz oranları ile piyasa işleyişine yardımcı bir anlayış ortaya çıkmıştır.

Keynezciliğin krizine bağlı olarak ortaya çıkan liberal anlayış, fiyat serbestisi, kamu müdahalesinin azalması ve yasal düzenlemelerin hafifletilmesi gibi uygulamalarla, Keynezcilerle karşı alternatif üretme çabası içindedir. Liberalizm en geniş anlamıyla devletin aşırı etkin bir rol oynamasının reddi ve pazarı düzenleme erdemlerinin yüceltilmesi üzerine kurulu bir doktrini ifade etmektedir.<sup>183</sup>

Neo-liberal sosyal politika anlayışı finansal politikalarla sermaye birikiminin gelişimine katkı sağlamaktadır. Birçok Latin Amerika ülkesinde sosyal güvenlik sistemlerinin özelleştirilmesi, finansal kaynakların özel sermayeye devredilmesine ve sermaye birikimine yol açmıştır. Neo-liberal politikaların sosyal politikalar üzerindeki ikinci etkisi hedef belirlemedir.

<sup>182</sup> Philippe Marliere, “Avrupa’da Sosyal Demokrasi: Süreklilik ve Değişim”, **Dünü ve Bugünüyle Sosyal Demokrasi**, çev.Bilal Canatan, Demokrasi Platformu Dergisi, 2007, s.73.

<sup>183</sup> Rosanvallon, **a.g.e.**, s.51.

Fonların daraltılması sosyal politikaları önemli ölçüde etkilemektedir. Neo-liberal politikalar baskı grubu niteliğindeki sosyal gruplara yönelik politikalar geliştirirken, kırsal yoksullar ve kayıtdışı sektör çalışanları bu kapsamın dışında kalmaktadır.<sup>184</sup>

Yeni liberal çözümlemenin doğal uzantılarından biri de minimal devlet anlayışıdır. Buna göre, toplumun zenginleşmesi, insanların özgürleşmesi ve toplumun ileriye gitmesi için devletin ekonomik alanlardaki düzenleme fonksiyonunun tasfiye edilmesi gerekmektedir. Bu anlayış refah devletinin ortadan kalkmasını, devletin ekonomik alandaki işlev ve girişimlerinin pazara devredilmesini ve devletin sadece yasa ve düzen sağlamakla görevli olmasını hedeflemektedir.<sup>185</sup>

Neo-liberal politikalarla şekillenen küreselleşme süreci sosyal demokrasi anlayışı açısından birçok sorunu beraberinde getirmiştir. Eski dönemde savunulan müdahaleci devlet anlayışına yeniden güncellik kazandırılması artık mümkün olmamakla birlikte küreselleşmeden kaynaklanan zenginliğin, sınıflar ve uluslar arasında dengeli bir şekilde paylaştırılması için sıkı düzenlemeler gerekmektedir. Ancak bunun için genel kabul gören iktisat kanunlarına meydan okumak ve uluslararası güçlerle mücadele etmek gerekecektir. Böyle bir gelişme de sosyal demokrasinin 1980'li ve 90'lı yıllarda güçlkle elde ettiği saygın ve sorumlu siyaset imajını tehlikeye sokacaktır. Bu sonuçlardan kaçınan sosyal demokrasi hareketi, neo-liberal küreselleşmenin aşırılıklarını kınamakla yetinmekte ve buna karşın ciddi bir alternatifin bulunmadığını da itiraf etmektedir.<sup>186</sup>

---

<sup>184</sup> Şenkal, **a.g.e.**, s.157.

<sup>185</sup> Şaylan, **a.g.e.**, s.137.

<sup>186</sup> Marliere, **a.g.e.**, s.77.

## 2.6. KÜRESEL SOSYAL POLİTİKA

Sosyal politika günümüz dünyasında her ne kadar ulusal bir sorun olarak algılanmaya devam etse de, küreselleşme sürecinde ulusal sınırları aşan boyutu daha çok öne çıkmıştır. Ulusal sosyal politikanın düzenleyicisi olan devlet ve devlet dışı kurumlar ulusüstü ve uluslararası düzeylerdeki sosyal politika düzenlemelerinden etkilenmektedirler. Bu, yeni bir çalışma alanı olan küresel sosyal politikanın gelişimini sağlamaktadır. Uluslarüstü aktörlerin bir uygulaması olarak küresel sosyal politika, küresel yeniden dağıtımı, küresel sosyal düzenlemeleri ve küresel sosyal yetkilendirmeyi şekillendirmekte ve ulusüstü örgütlerin ulusal politikaları biçimlendirme usullerini de kapsamaktadır.<sup>187</sup>

### 2.6.1. Dinamik Bir Süreç Olarak Sosyal Politikaların Küreselleşmesi

Küreselleşmenin, refah devletini zedeleyerek sosyal politikalar üzerinde olumsuz etkilere sahip olduğu tezi, küreselleşme-sosyal politika ilişkisinde sıkça kullanılmaktadır. Gerçekten de ekonomik küreselleşmenin, çeşitli refah devletlerinin borç alabilme gücünü etkileyerek onları, refah önlemlerini devam ettirebilmeleri konusunda ciddi bir baskıya maruz bıraktığı, çeşitli ülke örneklerinde görülmektedir. Ancak küreselleşmeyle birlikte özerklikleri önemli ölçüde azaltılan ve giderek güçsüz duruma düşen hükümetlerin görüntüsünün abartılı olduğuna dair düşüncelere de rastlanmaktadır. Küreselleşme sürecinde hükümetler refah devletlerinin yeniden yapılandırılmasında daha sıkı bir şekilde sınırlandırılmış politika seçenekleri içerisinde olsalar da küreselleşmeye cevap verebilmektedirler. Avrupa Birliği'nin rolü, küreselleşmenin baskılarına karşı direnç gösteren uluslarüstü bir yapı olarak daha önemli bir hale gelmektedir. Benzer şekilde Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu, Dünya Ticaret Örgütü, Uluslararası

<sup>187</sup> Nicola Yeates, *Globalization&Social Policy*, Sage Publications, 2001, s.28.

Çalışma Örgütü gibi uluslararası kuruluşları, küreselleşmenin kötü temsilcileri olarak görmektense, bu kuruluşların küreselleşme ile ulusal refah devleti politikaları arasındaki ilişkiye nasıl dahil edileceğinin dikkatli bir şekilde kavranmasına ihtiyaç duyulmaktadır.<sup>188</sup>

Küreselleşmenin sosyal politika üzerindeki analizi iki boyutlu bir bakış açısını gerekli kılmaktadır. Yapılan araştırmalar, küreselleşmenin niteliğinin farklı ulusal sistemlerde ya da refah sistemlerinde farklı vurgulandığını ve yorumlandığını göstermektedir. Farklı refah uygulamaları, içinde bulundukları refah düşünce sisteminin de etkisiyle, küreselleşmeyi ve onun ortaya çıkardığı problemleri ve fırsatları farklı algılamaktadır. Bu nedenle, İsveç sosyal demokrat refah devletinin küreselleşmeye verebileceği muhtemel cevapların, piyasa merkezli ABD'den ya da komünizm sonrası Macaristan'dan farklılık göstereceği açıktır. O halde ulusal düzeyde farklı refah devleti koşullarının olması farklı küreselleşme süreçlerini ortaya çıkarmaktadır. Ulusal refah sistemleri sadece piyasa başarısızlıklarını önlemek için geliştirilmemiştir. Ülkelerin sosyal yapılarının ve işgücü piyasalarının özelliklerini de yansıtan refah sistemleri, her ülkede ideolojik ve kültürel miraslar oluşturmaktadır. Bu nedenle refah devletleri, ülkelerin sosyo-ekonomik, siyasal ve kültürel yapılarının önemli parçalarıdır. Bu süreçte refah sistemleri küreselleşmenin kendilerini etkileme biçimi ve şiddetini, sahip oldukları yapılar çerçevesinde yine kendileri belirlemektedir. Küreselleşmenin neden olduğu varsayılan refah devleti reformları ulusal düzeylerde küreselleşme eğilimlerini göstermektedir. Örneğin artan kamu borçlarının önemli bir kısmını oluşturan refah harcamalarını azaltmak için ulusal hükümetlerce yapılan düzenlemeler, küreselleşmenin ortaya çıkardığı varsayılan tasarruf önlemleriyle paralellik gösterebilmektedir. Sosyal politika finansman sisteminde yapılacak reformlar, toplam işgücü maliyetlerini azaltmak için olduğu kadar, işgücü piyasası esnekliğini artırmak ve işçiler

---

<sup>188</sup> Rob Sykes, "Social Policy and Globalization", *The Student's Companion to Social Policy*, Ed. P. Alcock v.d., Blackwell Publishing, 2003, s.165.

arasındaki uluslararası rekabeti desteklemek gibi amaçlara da hizmet edebilir.<sup>189</sup>

### **2.6.2. Küresel Sosyal Politika Araçları**

Küreselleşen dünyada sosyal sorunlar nitelik olarak farklılaşırken kapsadığı gruplar da ciddi bir genişleme içerisine girmiştir. Sosyal politikanın geleneksel araçları olarak ifade edilen din ve aile kurumları yeni dönemde etkinliklerini önemli ölçüde yitirmişlerdir. Modern toplumun yönetim sistemini ifade eden ulus devlet anlayışı ve onun gelişmiş bir evresinin ifadesi olan sosyal devletin küreselleşme sürecinde düzenleyici karakterini önemli ölçüde kaybetmesi, sorunların kim tarafından çözümleneceği sorusunun sıklıkla gündeme gelmesine neden olmuştur.

Bu süreçte küreselleşmenin güçlü aktörleri olan uluslararası kuruluşlar sosyal politika meselelerine ilgilerini artırmışlardır. Bu ilgi bir kesim tarafından sosyal sorumlulukların fark edilmesi bağlamında sevinçle karşılanırken, buna muhalif büyük bir cephe de bu ilgiyi sosyal politikasızlığa yol açacak bir gelişme olarak endişe ile karşılamaktadır. Yeni küresel sosyal politika anlayışının diğer bir aracı olarak da din kurumları, aile ve devletin boşalttığı sahada bireysel sorumluluk tercihleri olarak gönüllü örgütlenmeler gelişmeye başlamıştır. Bu kuruluşlar bir yandan devletin işlevlerini yerine getirirken diğer yandan mali ve kamuoyu destekli görünümüleriyle güçlü birer küresel aktöre dönüşmektedirler.

#### **2.6.2.1. Uluslararası Kuruluşlar ve Sosyal Politika**

Küreselleşme sürecinde yeni bir küresel politik gündem ortaya çıkmış, sosyal politika tedbirleri küreselleşirken, küresel politika ve düzenlemeleri de

---

<sup>189</sup> Sykes, a.g.e., s.165.

sosyalleşmiştir. Küresel politikaların sosyalleşmesinin, küresel kapitalizmi tanzim etmenin bir yolu olduğu düşüncesi ağırlık kazanmaktadır. Küresel alan arzu edilen refah modeliyle kamunun, ticaret kurumlarının ve gönüllü sektörlerin ideolojik ve politik mücadelelerine sahne olan bir alana dönüşmüştür. Ulusal ya da bölgesel düzeyde sosyal politikalar gittikçe artan oranda Dünya Bankası ve IMF gibi küresel kurumlardan, OECD ve Avrupa Komisyonu gibi uluslararası oluşumlara kadar uzanan çok sayıda kurumun içsel ve dışsal sosyal tedbirleri tarafından biçimlendirilmeye başlanmıştır.<sup>190</sup>

Uluslararası kuruluşlar, kamu harcamalarını bir bütün olarak verimsiz kabul eden iktisadi yaklaşımların etkisiyle, 1980'lerin sonuna kadar kalkınmakta olan ülkelere, kamu harcamalarını tüm kalemlerinin daraltılmasına yönelik yapısal programlar sunmuşlardır. Bu yapısal uyum programlarının yıkıcı sosyal etkileri, bu programların yeniden gözden geçirilmesini gerekli kılmıştır. Dünya Bankası başta olmak üzere tüm uluslararası kuruluşlar, yeni kalkınma kurumlarının da etkisiyle, kamu harcamaları içinde “beşeri sermaye”ye yönelik harcamalarla, diğer harcamaları ayırmaya başlamışlardır. Sadece sağlık ve eğitimin değil, konut, şehircilik ve kültürün de beşeri sermaye içinde değerlendirildiği bu yeni yaklaşım, devletin daraltılmasını değil, varlık biçiminin değiştirilmesini önermektedir.<sup>191</sup>

Dünya Bankası, IMF, OECD, BM ve AB gibi uluslararası örgütlenmeler sosyal düzenlemelerin oluşturulmasında doğrudan ve dolaylı olmak üzere aktif bir role sahiptirler. Bu kurumlardan hem düzenleme hem de hazırlık açısından en kapsamlısı olan Avrupa Birliği'nin işgücü ve sosyal düzenlemeler, yapısal fonlar ve çeşitli sosyal programlar şeklindeki uygulamaları, önemli bir küresel düzenleme sahası oluşturmuştur. 1990'lı yıllarda BM ve ILO gibi kuruluşlarca ekonominin kamu tedariki, sağlık, sosyal ve eğitim hizmetlerinde sübvansiyon sağlanması şeklindeki tavsiyelerine, son dönemde Dünya Ticaret Örgütü de anahtar bir aktör olarak katılmıştır. Örgüt,

<sup>190</sup> Yeates, **a.g.e.**, s.29.

<sup>191</sup> Ahmet İnsel, “Kamuyu Değil, Devlet Daraltmak”, **Neo Liberalizm: Hegemonyanın Yeni Dili**, 2.Baskı, Birikim Yayınları, 2005, s.209-210.

sermaye hareketliliğinin hükümetler üzerindeki etkilerinin yol açtığı sosyal standartlardaki gerilemeye karşın, serbest ticaret çerçevesinin ulusal sağlık, sosyal ve çevresel standartlar üzerindeki etkilerine odaklanmıştır.<sup>192</sup>

İki kutuplu dünyanın ortadan kalkmasıyla birlikte küresel aktörler, sosyal politikaların şekillendirilmesinde toplumsal liberal eğilimleri uygulama imkanı bulmuşlardır. Özellikle istikrarsız bölgelerde uygulama şansı bulan yeni yaklaşım, sosyal politikalarda, Sivil Toplum Kuruluşları ile uyumlu sosyal güvenlik ağına dayalı bir gelecek kurulmasını hedeflemektedir. Güney ve Doğu Avrupa ülkelerinde hükümetlerin de desteğini alarak genişleyen bu Sivil Toplum Kuruluşu hareketi, sosyal politikaların evrensel ve sosyal güvenlik temelli refah devleti anlayışına karşı ciddi bir meydan okuma şeklinde gelişmektedir. Yeni dönemde uluslararası kuruluşların sosyal politika yaklaşımlarında ciddi değişiklikler meydana gelmektedir. Başlangıçta, IMF'nin refaha değil çalışmaya vurgu yapan güvenlik ağı yaklaşımını, sosyal politikalara tercih ederek refah harcamalarını ekonomi üzerinde bir yük olarak ele alması ve Dünya Bankası'nın yoksulluğun azaltılması üzerine yeni sosyal güvenlik yaklaşımları önemli değişimlere uğramaktadır. Sosyal politika uygulamalarının ekonomik büyüme üzerinde olumlu katkılar sağlayabileceği düşüncesi, IMF'nin küreselleşmenin toplumsal boyutlarını biraz daha ciddiye aldığıнын bir göstergesidir. Dünya Bankası da küreselleşme sürecinde sosyal korumaya risk yönetimini açık bir şekilde eklememesi bu değişimi ortaya koymaktadır.<sup>193</sup>

Dünya Bankası'nın 1996 yılında oluşturduğu insani gelişme ağının üç ayağını; sağlık, beslenme, nüfus; eğitim ve sosyal koruma oluşturmuştur. Sosyal koruma bölümü, toplumsal hayata katılımın sağlanmasında risk yönetimi üzerinde yoğunlaşmış, emek piyasası ve emeklilik reformlarını pek çok ülkede Sivil Toplum Kuruluşlarını ve sosyal fonları destekleyecek şekilde stratejiler geliştirme arayışına girmiştir. Bu, hükümetlerin riskleri kapsama, hizmetlerin sunumunu evrenselleştirme ve ekonomiyi düzenleme

<sup>192</sup> Yeates, a.g.e., s.30.

<sup>193</sup> Bob Deacon, "Küreselleşme ve Sosyal Politika: Hakkaniyetli Bir Refaha Tehdit", **Sosyal Politika Yazıları**, Der. Ayşe Buğra; Çağlar Keyder, çev.Burcu Çakar;Utku Balaban, İletişim Yayınları, 2006, s.111.



sorumluluklarından çok, bireyin, küreselleşmenin artırdığı riskler ve belirsizliklere karşı kendini güvence altına alma sorumluluğuna vurgu yapan bir stratejiyi önermek anlamına gelmektedir.<sup>194</sup> Ekonomik liberalizmin gerçekleşmesinde toplumsal sonuçlarla ilgilenmeksizin kamu harcamalarının kısılması savunması içinde olan IMF'nin de küreselleşme sürecinde sosyal gerçeklikleri kabullendiği uygulamalara ve söylemlere şahit olunmaktadır. Bu süreçte Asya'daki finansal krizin IMF'yi sosyal politikaların yeterliliği üzerinde ciddi bir sorgulamaya yönelttiği de açıktır. Küreselleşen dünyada ekonomik hedeflere ulaşırken buna, temel sağlık ve eğitim, sosyal koruma, çevre koruması gibi diğer öğelerin de ilavesinin gerekli olduğu anlaşılmıştır.<sup>195</sup>

Soğuk savaşın sona ermesinin ardından, Birleşmiş Milletler de sosyal sorunları çalışmalarında öne çıkarmış ve bu sosyal sorunlar içerisinde yoksulluk özel bir öneme sahip olmuştur. Soğuk savaş yıllarında ağırlıklı olarak, silahsızlanma ve güvenlik politikalarını gündemine alan kuruluş, 1990'lı yıllardan sonra sosyal kalkınma üzerinde yoğunlaşmıştır. 1990'lı yıllarda yedi büyük dünya zirvesi gerçekleştiren Birleşmiş Milletler, zirvelerin sonunda, sosyal sorunların çözümü ve yoksulluğun giderilmesi konusunda ülkeleri çok sayıda taahhüt altına sokmuştur.<sup>196</sup>

Sosyal harcamaların, sosyal bütünlüğü korumanın bir aracı olduğu düşüncesini sosyal politika düşüncesinin temeline yerleştiren ILO, muhafazakar-korporatist bir sosyal koruma anlayışının savunuculuğunu yapmıştır. Temel çalışma standartlarının uluslararası boyutta sözleşme ve tavsiyelere dönüşmesi, sosyal politikanın uluslararası boyutunun gelişimine büyük katkılar sağlamıştır. Ancak küreselleşme sürecinde Dünya Bankası ve IMF eksenli yeni sosyal politika anlayışının etkilerinin ILO üzerinde de görüldüğünü söylemek mümkündür. Dünya Bankası'nın sosyal güvenlik sistemlerinin bazı kısımlarının özelleştirilmesi yönündeki tavsiyelere yapılan

<sup>194</sup> Deacon, **a.g.m.**, s.114.

<sup>195</sup> Deacon, **a.g.m.**, s.116.

<sup>196</sup> Osman Yıldız, "Birleşmiş Milletlerin Yoksulluğun Ortadan Kaldırılmasına İlişkin Yaklaşımı", **Yoksullukla Mücadele Stratejileri**, Ed.Coşkun can Aktan, Hak-İş Yayınları, 2002, s.831.

itirazlara karşın, bireyselleştirilmiş özel emeklilik sistemlerine verdiği destek, sosyal politika düşüncesinde önemli bir sapma olarak değerlendirilmiştir.<sup>197</sup>

Uluslararası kurumların küreselleşme sürecinde ortaya koydukları sosyal politika yaklaşımları, küresel bir sosyal politikanın tanımlanması gereğini ortaya koymaktadır. IMF, OECD ve Dünya Bankası, küreselleşmenin sosyal sonuçlarını esas alan yaklaşımlarla sosyal politikaları dönüştürme gayreti içerisindeyler. Diğer taraftan ILO, geleneksel kararlıklarından taviz vererek, küresel sosyal politika anlayışına uyum sağlama gayreti içerisindeyler. Kurumsal çözümlerin sosyal nitelik kazanması, sosyal politikaların geleceğine ilişkin iyimser tahminlerin doğmasına neden olurken, bunların geleneksel kurumların ortadan kaldırılmasına aracılık ettiğine ve sosyal politikaların sonunu hazırladığına inanan görüşler de azımsanmayacak boyuttadır.

#### **2.6.2.2. Gönüllü Sivil Toplum Kuruluşları ve Sosyal Politika**

XVII. yüzyılın sonu ve XVIII. yüzyılın başlarından itibaren batı dünyasında yaşanan ekonomik ve sosyal değişimler ile sanayi toplumunu hazırlayan ve oluşturan dönüşümler sivil toplumun kavramsallaştırılmasının da referans noktasını oluşturmuştur. Yönetimin merkezileşmesi, iş bölümünün karmaşılaşması, pazar ekonomisindeki genişleme, emek ve sermayenin ticarileşmesi gibi gelişmeler, aile ve devlet dışında üçüncü bir alan olarak sivil toplum kavramını gündeme getirmiştir.

Sivil toplumun gelişmesinde bazı sosyal şartların rol oynadığını söylemek de mümkündür. Sivil toplum uygulaması, öncelikle kültürel, etnik, dini, ekonomik, siyasi alanlardaki farklılaşmanın bastırılmadan ve tek tipleşme yaratılmadan toplumsal yaşama aktarılmasıdır. Bu farklılaşma yanında, örgütlenen sivil toplum unsurlarının serbestçe dernek, vakıf, sendika ve siyasal partiler şeklinde örgütlenerek politika üretebilecek ya da

---

<sup>197</sup> Deacon, a.g.m., s. 190.

politika üretenleri etkileyebilecek güce sahip olmalarının mümkün olması gerekmektedir. Üçüncü bir sosyal şart olarak da farklılık temelindeki örgütlülüğün “gönüllülük temeli”nde gerçekleşmesi gerekmektedir. Gönüllülük ilkesi korunmaya çalışılan bireysel varoluş, sivil toplumdaki örgütlenmeler açısından bir koşuldur.<sup>198</sup>

1970’lerin sonunda kamu hizmetlerinin görülmesinde ve sosyal yardımların sağlanmasında, devletin payının zirveye ulaşması kriz sürecini de beraberinde getirmiştir. Bu tarihten itibaren merkezi idaresi ve yerel yönetimleriyle devlet, sosyal yardım ve kamu hizmetlerindeki yükünü azaltma yollarını aramaya başlamıştır. Bu yeni anlayışta sosyal adalet ve sosyal refah hedefleri tamamen gözden çıkarılmamış ancak bunların sağlanmasına yönelik farklı araçlar geliştirilmeye çalışılmıştır. Yeni yapı, sosyal refah hizmetlerinin planlanması, finansmanı ve denetiminin devlet tarafından üstlenilmesini, bu hizmetlerin üretim ve dağıtımının ise özel sektör ve sivil kuruluşlara devredilmesi gereğini öngörüyordu. Bu yaklaşımın bir sonucu olarak, sosyal devlet tarafından işletilen birçok kurum ve hizmet, özel sektör, yerel yönetimler ve vakıflar gibi kamu dışı örgütlenmelere devredilmeye başlanmıştır.<sup>199</sup>

Gelişmiş ülkelerde son yıllarda yoğun bir gelişme gösteren, gönüllü sektör (Voluntary Sector), kâr amacı gütmeyen sektör (non-profit sector), hükümet dışı örgütler (Non-governmental organizations NGO), üçüncü sektör (third sector) olarak da adlandırılan yeni bir sektörün yükselişine tanık olunmaktadır. Bu sektörde yer alan örgütlerin, kullanım alanına bağlı olarak farklı kavramlarla ifade edildiği gözlenmektedir. Ekonomik ve sosyal yapı üzerinde büyük etkilere sahip olan bu kuruluşların toplumsal değişimin yaşandığı yeni dönemin güçlü aktörleri olarak ortaya çıktıklarına şahit olunmaktadır.

<sup>198</sup>Türküne vd., **a.g.e.**, s.358.

<sup>199</sup> Hüsnü Koyunoğlu, **Sosyal Politika Açısından Vakıflar (XVII. Yüzyıl İstanbul Örneği)**, Yayımlanmamış Doktora Tezi, 2002, s.3.

Bu gönüllü organizasyonların ortaya çıkmasında çeşitli etkenlerden bahsetmek mümkündür.<sup>200</sup> Sanayi toplumunun ortaya çıkardığı iş bölümü ve yabancılaşma olgusu, çalışma yaşamında yakınlık ve güven duygusunun ortadan kalkmasına ve çalışanların kendilerini yalnız hissetmelerine neden olmaktadır. Bu durum bireylerin gönüllü girişimlerde bulunma isteğini artırmıştır. Yine sanayileşme ile birlikte ortaya çıkan değişim ve gelişimlerden yararlanamayan sosyal grupların da ortaya çıkması, bu grupları dayanışma ihtiyacı ile gönüllü toplumun birer parçası yapmıştır. Kapitalist anlayışın, bireyi, madde temelli açıklayan zihniyeti, onu, toplumdaki ailesi, arkadaşları ve yakın çevresinden ayrı bir yere yerleştirmiştir. Farklılaşan birey, kendi amaç ve düşüncelerine göre kendisini ifade edebilecek bir yer olarak gönüllü girişimleri tercih etmektedir. Geleneksel aile yapısının, aile içindeki dayanışmanın ve ailenin geleneksel koruma fonksiyonunun ortadan kalkması bu işlevi yerine getirecek yeni örgütlenmelere olan ihtiyacı ortaya çıkarmıştır. Teknolojinin ilerlemesi çalışma saatlerinin ciddi şekilde azalmasına ve kişilerin gönüllü faaliyetleri gerçekleştirecekleri zaman diliminin artmasına neden olmuş ve kendini gerçekleştirme duygusu ile birlikte çalışma motivasyonu üzerinde de olumlu tesirler yaratmıştır. Sanayileşmenin toplumu çok küçük parçalara bölmeye, devlet ve birey arasındaki ilişkinin ciddi şekilde zarar görmesine neden olmuştur. Bunun sonucunda toplumsal dayanışmanın sağlanmasına yönelik sosyal bütünleştirici yapılar olarak gönüllü örgütlenmeler ortaya çıkmıştır.

Gönüllü kuruluşların sosyal politika işlevini kazanmalarına neden olan gelişmeler arasında dini, psikolojik ve tarihsel nedenlerden de söz etmek mümkündür. Yine kapitalist iktisat anlayışının piyasa mekanizmasının işleyişindeki başarısızlıkları bertaraf edememesi, toplumsal sorunların genişlemesine ve derinleşmesine neden olmuştur. Devletin bu süreçteki düzenleyici rolünün sürekli olarak gerilemesi ve yaptığı sınırlı düzenlemelerle toplumsal yapı üzerinde olumlu sonuçların elde edilememesi, gönüllü kuruluşların genişlemesinin bir diğer nedenidir. Son olarak çok kültürlü

<sup>200</sup> Birgül Şimşek, “Gönüllü Kuruluşların Küreselleşmesi”, **Küreselleşmenin İnsani Yüzü**, Der. Veysel Bozkurt, İstanbul, Alfa Yayınları, 2000, s. 331-333.

toplum yapısı ve demokrasinin gelişimi de bu örgütlenmelerin güç kazanmasında etkili olmuştur.<sup>201</sup>

Sosyal politika ve küreselleşme arasında ulusal düzeyde devam eden mücadele, uluslararası politik ve kurumsal alana taşınmıştır. Bu yeni alanda hükümetlere ilave olarak sermaye, emek ve Sivil Toplum Kuruluşları temsilcileri karşımıza çıkmaktadır. Özellikle Sivil Toplum Kuruluşları küresel sosyal ve çevresel problemlerde verdikleri tepkilerde olduğu gibi, küresel sosyal politikayı da biçimlendirmek için eylemlerini bu alana yöneltmişlerdir.<sup>202</sup>

Sivil toplum kuruluşları küresel alanın sayısız sosyal sorunları hakkında uluslararası söyleme önemli katkılar sağlamışlardır. Özellikle son yirmi yılda, insan hakları savunucuları, cinsiyet aktivistleri, gelişimciler, yerli halkların grupları ve diğer ayırt edilebilir çıkar temsilcileri, daha önce devlet temsilcileri için ayrılmış olan politik sahada aktif hale gelmişlerdir. Bu güçlenme kiliseler, işçi sendikaları ve insani amaçlar etrafında kurulan birçok uluslararası örgütün prestijini ve mevkiini yükseltmiştir.<sup>203</sup>

Batı toplumlarında son yıllarda yaşanan ekonomik büyüme ve kazançların dağılımı, yoksulluğun önemli ölçüde azalmasına katkı sağlamıştır. Yapılan tüm çalışmalara rağmen yoksulluk tamamen ortadan kaldırılamamış ve devletin bu sorunu çözmede ne kadar yeterli olabileceği ciddi bir tartışma konusu olmuştur. Yaygın olarak kabul edilen bir görüşe göre sosyal ihtiyaçların giderilmesi amacıyla bazı kamusal hizmet sorumluluklarının, gönüllü örgütlenmelere devredilmesi gerekmektedir.

Günümüzde ulusal düzeyde güç kazanan gönüllü örgütlenmelerin ulusal düzeyden uluslararası düzeye doğru taşındığı görülmektedir. Diğer bir ifade ile gönüllü örgütlenmeler de küreselleşme olgusuna paralel bir gelişme göstermişlerdir. Bu gelişme ulusal vatandaşların oluşturduğu gönüllü örgütlenmelerdeki vatandaş kavramının genişleyerek “sorumlu dünya

<sup>201</sup> İbrahim Uslu, **Bir Sosyal Siyaset Vasıtası Olarak Kar Gütmeyen Kuruluşlar: ABD Örneği**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 1999, s.47-58.

<sup>202</sup> Yeates, **a.g.e.**, s.28-29.

<sup>203</sup> L.Gordenker; T. G. Weiss, “Pluralizing Global Governance: Analytical Approaches and Dimensions”, **NGOS, The UN and Global Governance**, Ed.L. Gordenker; T. G. Weiss, London, Lynne Rienner, 1996, s.17.

vatandaşlığına” kaymasına neden olmuştur. Sınırların ortadan kalktığı küresel dünyanın herhangi bir yerindeki savaş, yoksulluk, çevre sorunları sadece o ülkeyi değil bütün ülkeleri ilgilendirir konuma gelmiştir. Dolayısıyla gönüllü örgütlerin yaygınlaşarak sorunların giderilmesine yönelik yürüttükleri çabalar, yüksek ahlaki değerler yanında egoist değerler de taşımaktadır.<sup>204</sup>

Gönüllü sivil toplum kuruluşlarının amaçlarından bazıları, fakirliğe yol açan yapısal nedenlerin ortadan kaldırılması, insan haklarının gelişimine katkıda bulunulması, çevrenin korunması ve sürdürülebilir kalkınmanın sağlanmasıdır. Bu kuruluşlar, küreselleşme vizyonunun genişletilmiş özel bir hali olarak kabul edilmektedir. II. Dünya Savaşı’ndan sonra sosyal gelişme gündemi giderek önem kazanmıştır. Bunda ulusal ve uluslararası yardımlara rağmen bütün dünyada hızla yayılan fakirlik ve sosyal sorunlar etkili olmuştur. Küreselleşme sürecinde fakir ve zengin ülkeler arasındaki fark giderek büyümektedir. Bu eğilim ulusal ve küresel barış için ciddi bir tehdit unsurudur. Uluslararası yardımlaşmanın önem kazanmasındaki bir diğer neden, ulusal bütçelerin ve dış yardımların sosyal ihtiyaçları karşılamada yeterli olmamasıdır. Bu ihtiyaçlar, aile, iş yeri ve hükümet dışındaki kişilerin bir araya geldiği güçlü küresel gönüllü kuruluşları ortaya çıkarmıştır.

---

<sup>204</sup> Şimşek, a.g.e., s.335-336.

## **ÜÇÜNCÜ BÖLÜM**

### **AVRUPA BİRLİĞİNİN SOSYAL POLİTİKASI VE KÜRESELLEŞME**

#### **3.1. AVRUPA BİRLİĞİNİN KURULUŞU VE YAPISI**

##### **3.1.1. Tarihsel Gelişim**

Kökleri X. ve XI. yüzyıllara kadar uzanan Avrupa aydınlanma düşüncesi, temel kurumlarını da geç ortaçağ olarak ifade edilen bu yüzyıllarda oluşturmuştur. İnsanın kendisini ve çevresini, algılama, tanıma ve kavramlaştırma hareketi olan Rönesans ve din düşüncesinde değişiklikleri içeren Reform hareketleri, bütün Avrupalı tarihçilerin ve siyasetçilerin aydınlanmanın temeli olarak kabul ettiği gelişmelerdir. Rönesans anlayışı içinde yer alan; yeryüzünün ilgi çekici ve araştırılmaya değer bir yer olması, insanın gücüyle büyük başarılar elde edebilecek olması, insanın faal olmasının onurlu bir davranış olması ve gerçeklerin güzel olması gibi düşünceler, aydınlanmanın çerçevesini belirlemiştir.<sup>205</sup> Buna göre, “çalışmanın yüceltilmesi” temelinde güç kazanan yapı, Avrupa Medeniyeti’nin oluşumunda büyük paya sahip olmuştur.

##### **3.1.1.1. Birleşik Avrupa Düşüncesi**

Avrupa bütünleşme düşüncesine ait ilk eserin, Fransız hukukçu Pierre Dubois tarafından 1306 yılında yazıldığı, birçok Avrupalı tarihçi tarafından da kabul edilmektedir.<sup>206</sup> Bu tarihten itibaren, Avrupa bütünleşmesine yönelik çok sayıda özgün düşünce ortaya çıkmıştır. Bunlar arasında Dante’nin, monarşik bir yapı altında tek bir hukuk sisteminin benimsenmesi yaklaşımı ve

---

<sup>205</sup> Oral Sander, **Siyasi Tarih: İlk Çağlardan 1918’e**, 10.Baskı, İmge Kitabevi, 2002, s.81-82.

<sup>206</sup> Enver Bozkurt; Mehmet Özcan; Arif Köktaş, **Avrupa Birliği Hukuku**, 2.Baskı, Asil Yayın Dağıtım, 2002, s.2.

Jean Jacque Rousseau'nun yapılacak bir antlaşma ile Avrupa Federasyonu kurulması fikirleri dikkat çekicidir. Birleşik Avrupa düşüncesinin La Roche Faucauld, Saint-Simon ve Victor Hugo gibi düşünürlerce dile getirildiği ve XX.yüzyılda Monnet, Churchill ve H. Speak gibi birçok devlet adamının bu konuda girişimleri olduğu bilinmektedir.

Ancak XX. yüzyılın başlarından itibaren yaşanan dünya savaşları ve ekonomik krizler, bütünleşme düşüncesini zedeleyen gelişmeler olmuştur. Dünya ticaret hacminin 1930'lu yıllarda büyük oranda azalmasıyla artan yoksulluk, birçok ülkede özgürlükçü yapıları sarsmış, hatta bazılarında dünya barışını tehdit edecek düzeyde otoriter, ırkçı ve sömürgeci rejimlerin kurulmasına yol açmıştır.<sup>207</sup>

Avrupa'da birlik yaratma düşüncesi, ciddi olarak ancak II. Dünya Savaşı sonrasında gelişmiştir. 1944 yılında Belçika, Hollanda ve Lüksemburg kendi aralarında bir ekonomik birlik kurulması düşüncesini kabul etmişlerdir. Bundan iki yıl sonra Churchill, Birleşik Avrupa Devletlerinin kurulmasını önermiştir. Avrupa'da birlik yaratma konusundaki en ciddi atılım ise Fransa'dan gelmiştir. Fransa Planlama Teşkilatı Başkanı Jean Monnet, savaş sonrasında Avrupa'da düzenin korunmasının yolunun, Almanya'nın büyümesinin sınırlandırılmasında değil, Avrupa içinde asimile edilmesinde olduğunu ifade etmiştir.

Savaş sonrası önemli bir insangücü kaybı ve ekonomik sıkıntılar yaşayan Avrupa devletleri, ideolojik farklılaşmaya dayanan yeni bir ayrım ile karşı karşıya kalmışlardır. Amerika Birleşik Devletleri ve Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliğinin tam ortasında kalan Avrupa, barış ve güvenliğin sağlanmasında ivedi çözümler geliştirmek zorunda kalmıştır. İki kutuplu dünya düzeninde güvenliklerini sağlama endişesi içinde olan Batı Avrupa devletleri NATO'ya, Doğu Avrupa devletleri de Varşova Paktına üye olmak suretiyle derin bir ayrımın içine girmişlerdir.

<sup>207</sup> DPT, **Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT:2542, 2000, s.1.



### 3.1.1.2. Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu

Savaş sonrasındaki olumsuz tablo, Batı Avrupa ülkelerini ileri bir işbirliğine zorlamış, ekonomik ve savunma alanlarında birlik arayışlarına girilmiştir. Yeni bütünleşmede eski tecrübelerden ders alınarak, sadece ekonomik birliktelik hedeflenmemiştir. Çünkü ekonomik birliktelik, siyasi koşullardan ciddi şekilde etkilenmiş ve savaş koşullarında işlevini kaybetmiştir. Bu nedenle birleşme bütün boyutlarıyla ele alınarak, çok yönlü ve güçlü bir bütünleşme gerekliliği ortaya konulmuştur.

Birbirleriyle uzun yıllar savaşan ülkeler arasında bu denli güçlü bir birlikteliği oluşturmanın kolay olmayacağı anlaşıyor, bu nedenle birlikteliğin en sorunlu ülkelerin anlaşması ile başlaması gerekiyordu. Bu anlayışın bir sonucu olarak, yaklaşık yetmiş yıl savaşan Fransa ve Almanya bu adımı atan ülkeler olmuşlardır. Fransa'nın, Federal Almanya'yı savaş sanayinin temel taşı olarak oluşturan kömür çelik sektörlerinin birleştirilmesi amacıyla kurulması öngörülen uluslararası kuruma davet etmesiyle, Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT), Federal Almanya'nın da katılımıyla 1951 tarihli Paris sözleşmesi ile kurulmuştur.<sup>208</sup>

Avrupa Birliği tarihini 8.Nisan.1951'de Fransa, Federal Almanya, Belçika, Lüksemburg, Hollanda ve İtalya tarafından Paris'te imzalanan ve AKÇT'yi kuran antlaşma ile başlatmak mümkündür. Topluluk 1952 yılında çalışmaya başlamış ve ülkelerin yasama organlarında gerekli düzenlemeleri yapmalarının ardından, Avrupa'da 1958 yılında kömür çelik ürünlerinde bir ortak pazar yaratılması mümkün olmuştur.<sup>209</sup> Üye ülkelerin gelişmelerine katkıda bulunmak, yatırımların hızlandırılması, sektörde tekelleşmenin önlenmesi gibi sosyal açımlı konuların da Topluluğun amaçları arasında sayılması, bütünleşmenin uzun soluklu birlikteliği hedeflediği gerçeğini ortaya koymaktadır.

<sup>208</sup> DPT, *Türkiye Avrupa Birliği...*, s.2.

<sup>209</sup> Rıdvan Karluk, *Avrupa Birliği ve Türkiye*, 7.Baskı, Beta Yayınları, 2003, s.8.

### 3.1.1.3. Roma Antlaşması

Paris Antlaşması'nı imzalayan altı ülke, kömür çelikte giriştikleri deneyimi başka alanlara yaymak için çabalarını sürdürmüşlerdir. Bu çalışmalar daha çok ekonomik entegrasyon üzerinde yoğunlaşmıştır. Uzun görüşmeler ve teknik çalışmaların ardından 25.Mart.1957'de Roma'da imzalanan antlaşmalarla, Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (EURATOM) ve Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) kurulmuştur. AET, altı üye ülke arasında kömür çelik sektörlerinde başlayan bütünleşmenin o tarihe kadar ulaştığı en kapsamlı birliktelik olmuştur.

Avrupa Topluluğu, kuruluşundan itibaren, gerek temel hedefi olan Birleşik Avrupa'nın tesisi ve mevcut bütünleşmenin etkinliğinin korunabilmesi için üye devletler arasındaki uyum ve eşgüdümü geliştirmek amacıyla derinleşme hareketi, gerekse de Avrupa kıtasındaki refah ve istikrar alanını yayabilmeyi teminen genişleme süreci yaşayan dinamik bölgesel bir oluşum olmuştur.<sup>210</sup> Roma Antlaşmasının 1958 yılında uygulamaya girmesiyle birlikte, başarılı olarak değerlendirilebilecek bir dönem başlamıştır. “Geçiş Dönemi” adı verilen ilk uygulama döneminin sonu olan 31.Aralık.1969'da tespit edilen hedeflerin çoğuna ulaşılmıştır.

### 3.1.1.4. Avrupa Birliği Antlaşması

Avrupa bütünleşmesinin başlangıç metni olan Roma Antlaşması'nda en önemli değişiklik, 1986 yılında kabul edilen Avrupa Tek Senedi'dir. Avrupa Tek Senedi'nde öngörülen reformlar, serbest mal dolaşımının güvence altına alındığı, iç sınırların kalktığı bir ortak pazar amacına uygun olarak hazırlanmıştır.

Üye devletler tarafından 7.Şubat.1992 tarihinde imzalanan ve Kasım.1993'te yürürlüğe giren Avrupa Birliği Antlaşması ile de, Avrupa

---

<sup>210</sup> DPT, a.g.e., s.117.

halklarının daha çok yakınlaştırılması hedeflenmiştir. Antlaşma ile Birlik, başlangıç hedefi olan ekonomik bütünleşmeyi, siyasi bütünleşme ile tamamlamış ve sosyal boyutta bütünleşme hedeflerine yönelmiştir.<sup>211</sup>

### 3.1.1.5. Avrupa Birliğinin Genişleme Süreci

Avrupa Kömür Çelik Topluluğu Antlaşmasını imzalayan Fransa, Federal Almanya, Belçika, Lüksemburg, Hollanda ve İtalya'nın başlattığı Avrupa bütünleşme hareketi, zaman içerisinde tüm Avrupa'yı içine alan bir birliktelik olma yoluna girmiştir. 1969 yılında Lahey Zirvesinde birinci genişlemeye ilişkin sürecin başlatılması kararı alınmış, bu çerçevede topluluğa katılma talebinde bulunan İngiltere, Norveç, İrlanda ve Danimarka ile müzakerelere başlanmıştır. İki yıl süren müzakerelerin ardından İngiltere, İrlanda ve Danimarka 22.Ocak.1972'de tam üye olarak topluluğa katılmışlar, Norveç'in katılma antlaşması ise ülkede yapılan referandum sonucu gerçekleşmemiştir.

Topluluğun ikinci genişleme dalgası Yunanistan ile başlamıştır. 1975 yılında tam üyelik başvurusunu gerçekleştiren Yunanistan, 1981 yılında komisyonun olumsuz raporlarına karşın, siyasi sayılabilecek bir kararla topluluğun onuncu üyesi olmuştur. 1980'li yıllarda genişleme süreci Akdeniz ülkeleri ile devam etmiştir. Faşist diktatörlerin siyaset sahnesinden çekilmesiyle demokrasiye geçen İspanya ve Portekiz, yine komisyonun olumsuz raporlarına karşın 1986 yılında topluluğun tam üyesi olmuşlardır. Ancak İspanya ve Portekiz ile yürütülen müzakere süreci çok çetin geçmiş, işçilerin serbest dolaşımı, topluluk bütçesinden yaralanma ve tarım politikasının uyumu gibi konularda uzun geçiş süreçleri esas alınmıştır. Bu genişleme halkasının ardından genişleme sürecine ara veren Topluluk, tek pazar çatısı altında ekonomik ve parasal birlik çalışmalarına ağırlık vermiştir.

<sup>211</sup> Münir Ekonomi, "Maastricht Anlaşmasından Önce Birliğin Sosyal Politikaları", **Avrupa Birliğinin Sosyal Politikaları ve Türkiye Semineri**, Çimento Müstahsilleri İşverenleri Sendikası Yayınları, 1997, s.33.

Avrupa Birliği Antlaşması'nın 1992 yılında kabulünün ardından üçüncü genişleme halkası, önceki genişleme halkasına oranla daha kolay görünen Avusturya, İsveç ve Finlandiya'nın katılımlarıyla, 1.Ocak.1995 tarihinde gerçekleşmiştir. Tam üyeliği beklenen Norveç, ilk genişleme dalgasında olduğu gibi yine referanduma gitmiş ve ortak balıkçılık politikalarındaki sorunlar nedeniyle Topluluk dışında kalmayı tercih etmiştir.

Soğuk savaşın sona ermesi, Topluluğun stratejilerini yeniden gözden geçirmesine ve yeni stratejiler belirlemesine neden olmuştur. 1990 yılında iki Almanya'nın birleşmesi ile Avrupa'nın merkezinde bir demokratikleşme süreci başlamış, eski Varşova Paktı üyeleri ile Avrupa ülkelerinin ve Birliğin ticari ilişkilerinde gelişmeler yaşanmıştır. Bu ülkelerin pazar ekonomilerine geçişlerini desteklemek amacıyla Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası kurulmuş, bunun da yetersiz kalması üzerine, 1990 yılında yapılan Dublin Zirvesinin ardından ortaklık antlaşmaları gündeme gelmiştir. 1991–1995 yılları arasında taraflar arasında yasal zemini oluşturan, on ülke ile ortaklık antlaşması imzalanmıştır. 1993 yılında Kopphenag Zirvesinde komisyon, hiçbir ülkenin adaylık kriterlerini tam olarak yerine getirmediği kararına varmış, ancak Macaristan, Polonya, Slovenya, Çek Cumhuriyeti ve Estonya'yı orta vadede bu kriterlere ulaşabilecek ülkeler olarak belirlemiştir.

1997 yılında yapılan Lüksemburg Zirvesi'nde başlayan müzakere süreçleri sonucunda, Macaristan, Litvanya, Polonya, Malta, Letonya, Çek Cumhuriyeti, Slovakya, Estonya, Slovenya ve Kıbrıs Rum Kesiminin 1. Mayıs.2004'te Birliğe tam üyelikleri gerçekleşmiştir. 1.Ocak.2007 tarihinde Bulgaristan ve Romanya'nın üyelikleri ile Birliğin üye sayısı 27'e, nüfusu 490 milyona, sınırları Atlantik okyanusundan Karadeniz'e kadar uzanan geniş bir coğrafyaya ulaşmıştır. Müzakere sürecinin devam ettirildiği Hırvatistan'ın Uluslararası Savaş Suçları Mahkemesi ile işbirliğine yanaşmaması üzerine üyelik müzakereleri askıya alınmıştır. Birliğe 1987 yılında tam üyelik başvurusunda bulunan Türkiye ile 3.Ekim.2005 tarihinde müzakerelerin başlatılması kararı alınmıştır.<sup>212</sup>

<sup>212</sup><http://europa.eu/abc/governments/index.en.htm>, Erişim Tarihi: 04.10.2006

### 3.1.2. Avrupa Birliği'nin Yapısı

Avrupa Birliği'nin kurumsal yapılanması, aynen bir ulus-devletler sistemi gibi yasama, yürütme ve yargı erklerinden oluşmaktadır. Birbirlerinden bağımsız olarak görev yapan bu kurumlar dışında başka bir örgütlenme de mevcut değildir. Antlaşma metinlerine bakıldığında, değişik organların fonksiyonları ve onların Birliğin gelişmesinde oynayacakları roller ile ilgili birçok hüküm mevcuttur. Antlaşmalar, tıpkı bağımsız bir devletin yazılı anayasası gibi organların yetkilerini kullanmaları konusunda bir takım denge ve kontrol sistemine yer vermektedir.<sup>213</sup>

#### 3.1.2.1. Avrupa Parlamentosu

Son genişleme süreci ile birlikte 490 milyona ulaşan bir nüfusu temsil eden ve siyasi bir güç olarak Birlik politikalarının hazırlanmasında belirleyici olan organizasyondur. Üye ülke sayısının 27'e yükseldiği son genişlemenin ardından üye ülkeler parlamentoda 785 vekil tarafında temsil edilmektedir.

Daha önce Avrupa Toplulukları Meclisi olan organizasyonun adı, 1987 yılında yürürlüğe giren Avrupa Tek Senedi ile Avrupa Parlamentosu ismini almıştır. Parlamentonun yasama yetkisi yoktur. Birliğe yeni üyelerin katılımı ve parlamento seçimlerinin yenilenmesi gibi konularda Avrupa Parlamentosunun onayı gereklidir. Parlamentonun seçimi üye ülke vatandaşları tarafından o ülkenin yasalarına göre yapılır. Üye ülkenin kaç vekile sahip olacağı, nüfus büyüklüğüne göre belirlenmektedir.<sup>214</sup>

Avrupa Parlamentosu, Avrupa Birliği içerisinde komisyon ve konsey arasında paylaşılmış yasama ve yürütme yetkilerinin kullanılmasının demokratik biçimde denetlenmesi amacıyla kurulmuştur. Avrupa Parlamentosunun yetkilerini üç başlık altında toplamak mümkündür. Bunları,

<sup>213</sup> Bozkurt vd., **a.g.e.**, s.66.

<sup>214</sup> Altan Heper, **Avrupa İş Hukuku ve Türkiye**, Avrupa-Türkiye Araştırmaları Enstitüsü Yayınları, 1997, s.53.

Avrupa Topluluklarının yasama görevini yerine getirmesinde yardımcı olmak ve bu göreve katılmak, bütçeyi görüşmek ve kabul etmek, komisyon ve konseyi denetlemek olarak sıralamak mümkündür.<sup>215</sup>

### 3.1.2.2. Bakanlar Konseyi

Üye devletlerin temsil edildiği önemli bir Birlik kurumudur. Genellikle üye ülkelerin dış işleri bakanlarından oluşmakla birlikte, tartışılan konuya göre diğer bakanların katılımı da söz konusu olabilmektedir. Yasama faaliyetlerini nihai olarak gerçekleştiren kurumdur. Konsey, kararlarını basit çoğunluk, nitelikli çoğunluk veya oy birliği ile almaktadır. Parlamenter demokrasilerde, parlamento yetkilerine eşdeğer yetkilere sahiptir. Komisyonlar tarafından hazırlanan tasarıların yasalaştırılmasını sağlar. Parlamentonun değişiklik önerilerini karara bağlarken, Birliği şekillendiren, yöneten ve dış politikasını belirleyen etkinliğe sahiptir.<sup>216</sup>

Konsey, başkanının çağrısı, üye ülkelerin ya da komisyonun isteği üzerine toplanır. Temmuz 1967’de yürürlüğe giren Yürütme Organlarının Birleştirilmesi Antlaşması ile AKÇT, EURATOM ve AET’nin konseyleri birleştirilerek tek bir konseye dönüştürülmüştür. Maastricht Antlaşması ile de Avrupa Konseyine, ortak dış politika ve güvenlik politikasının oluşturulması görevi verilmiştir. Bunun dışında toplam olarak dokuz farklı konsey yapılanması vardır. Avrupa Birliği Bakanlar Konseyi çalışmalarını bir genel sekreterlik başkanlığında yürütmektedir.

### 3.1.2.3. Komisyon

Komisyon Toplulukların icra organı olarak, Avrupa’nın bütünleşme sürecini görev edinmiştir. Bu görev, komisyonların devletlerin talimatlarından bağımsız kalmalarını gerekli kılmaktadır. Komisyonun esas işlevi,

<sup>215</sup> Karluk, **a.g.e.**, s.185.

<sup>216</sup> Bozkurt vd.,**a.g.e.**, s.85-87.

antlaşmalara uyulmasını sağlamak, antlaşmalarla yürürlüğe giren kuralların uygulanmasını denetlemek ve uyulmaması halinde harekete geçerek Avrupa Birliği Adalet Divanı'nda dava açmaktır.<sup>217</sup>

Avrupa Birliği'nin yürütme organı da olan Komisyon, Roma Antlaşması'ndan kaynaklanan yetkilerinin yanı sıra, ortak politikaların oluşturulması ve yürütülmesi görevini de üstlendiğinden ilerleyen zamanda yetkilerinde bir artış olmuştur. Avrupa Birliğini hukuken temsil eden Komisyon, Birlik fonlarının yönetim görevini de yerine getirmektedir.<sup>218</sup>

#### 3.1.2.4. Avrupa Birliği Adalet Divanı

Birliğin en yüksek yargı organı olan Avrupa Birliği Adalet Divanı, Avrupa Antlaşmalarının üye devletler tarafından hukuka uygun ve ulusal hukukun üstünde uygulanmasını sağlamak amacıyla oluşturulmuştur. Bu çerçevede, Birlik ve üye ülkeler arasında, üye ülkelerin kendi aralarında ve Birlik ile şahıslar arasındaki anlaşmazlıkları görüşerek karara bağlar. Birlik hukuku dışında, Birlik üyeleri arasında gerçekleştirilen uluslararası antlaşmalarda, Adalet Divanı'nın görev alanındadır. Adalet Divanı'nın almış olduğu kararlar, Birlik hukukunun gelişmesinde önemli katkılar sağlamıştır. Son genişlemeden önce 15 üye ülkeden 15 yargıcın bulunduğu mahkeme, 10 yeni üyenin katılımı ile 25 yargıçtan meydana gelmektedir.<sup>219</sup>

#### 3.1.2.5. Diğer Organlar

Avrupa Birliğinin kurumsal yapılanması içinde sayılan temel organlar dışında başka kurumlar da mevcuttur. Bunlar arasında ilk sırada, Avrupa Birliği kurumsal yapısının dışında, ancak yakın ilişkili bir kurum olan ve

<sup>217</sup> Heper, **a.g.e.**, s.55.

<sup>218</sup> Karluk, **a.g.e.**, s.163-165.

<sup>219</sup> Bozkurt vd, **a.g.e.**, s.109.

Türkiye'nin de başlangıçtan beri üyesi olduğu Avrupa Birliği Konseyini sayabilmek mümkündür. Bunun yanında, Daimi Temsilciler Komitesi, Ekonomik ve Sosyal Komite, Avrupa Sayıştay, Avrupa Yatırım Bankası, Avrupa Para Enstitüsü ve Avrupa Merkez Bankası gibi kurumları sayabilmek de mümkündür.

### 3.2. AVRUPA BİRLİĞİ SOSYAL POLİTİKASININ KAPSAMI

Avrupa Birliği sosyal politikasının amacı, katılımcı ve sağlıklı bir toplum yapısına ulaşmak amacıyla yaşam kalitesinin artırılmasıdır. Yaşlılardan işsizlere, özürllülerden sosyal dışlanmaya tabi olan tüm Birlik vatandaşları bu hedefin kapsamı içindedir. Başlangıçta ekonomik bir yapılanma olarak ortaya çıkan Avrupa Birliği, ilerleyen yıllarda sosyal vurgusunu da önemli ölçüde geliştirmiş ve bugün Avrupa Sosyal Modeli olarak ifade edilen başarılı kurumsal yapı ortaya çıkmıştır.

Yaşanan önemli gelişmelere rağmen Avrupa'da sosyal politikaların düzenlenmesi ve gelişimi üye ülkelerin sorumluluk alanlarına bırakılmış bir konudur. Bu nedenle yetki ikamesi prensibi çerçevesinde Birlik, sadece kendi çözümünün daha anlamlı ve etkin sonuçlar doğuracağı konularla ilgilenmektedir. Birlik genelinde sosyal politikaların oluşturulması meselesi, sosyo-kültürel yapı farklılıklarından dolayı daha çok ulusal düzeyde gerçekleşmiş, uyumlaştırma için alınan ortak tedbirler geçersiz kalmıştır.<sup>220</sup>

Avrupa Birliği'nin sosyal politika esaslarının belirlenmesinde, bugüne değin asgari standartların ve hakların belirlenmesi yoluna gidilmesine karşın, üye devletlerin bu düzenlemelerin ilerisinde kural ve düzenlemeleri yapabilme şansları vardır. Avrupa'nın sosyal sorunları çok aktörlü bir yapı içinde çözülmeye çalışılmaktadır. Bu nedenle üye devletler dışında bu ülkelerdeki

<sup>220</sup> Mustafa Aykaç, "Avrupa Birliği Sosyal Politikası: Muğlak Geçmiş ve Tartışmalı Gelecek", **Tüm Yönleriyle Türkiye-AB İlişkileri**, Der.Mustafa Aykaç; Zeki Parlak, Elif Kitabevi, 2002, s.521.



sosyal taraflar ve sivil toplum örgütleri de Avrupa Sosyal Modeli'nin oluşumuna katkıda bulunabilmektedir.<sup>221</sup>

### 3.2.1. Sosyal Politikanın Hukuki Temelleri

Avrupa Birliği hukukunun özelliği üye ülkelerin egemenliklerini kısmen devretmesinden ve Avrupa Birliği'nin egemenlik haklarını bağımsız olarak kullanmasından ileri gelmektedir. Avrupa Birliği hukukunu, üye devletlerin hukuku ile uluslararası hukuk arasında bir yere oturtmak doğru olacaktır. Birliği kuran antlaşmalar uluslararası hukuk antlaşmaları olarak görünse de aslında ulusal hukukun üstünde yer alıp, etkilerini üye ülkelerin iç hukuklarında gösterirler. Böylece Birlik, üye devletlerin kendisine devrettiği egemenlik hakkı ile o devletlerin üzerinde bağımsız hukukunu yaratmış ve üye ülkelerin hukuk düzenlemelerinin üstünde doğrudan uygulanabilir bağlayıcı güce sahip bir özellik kazanmıştır.<sup>222</sup>

#### 3.2.1.1. Sosyal Politikaya İlişkin Kural Koyma Yöntemleri

Avrupa Birliği'nde hukuk alanının oluşumu genellikle üç yöntem aracılığı ile olmaktadır. Bunlar aynı zamanda, Birlik organlarının da görevlerini belirlemektedir. Bu yöntemler koordinasyon, uyumlaştırma ve mevzuatların birleştirilmesi yöntemleridir.

Koordinasyon yöntemi, üye ülkelerin hukuk sistemlerinde yer alan farklılıkların birbirleriyle ve Birlik düzenlemeleriyle olan çelişkilerinin ortadan kaldırılmasıdır. Bu yöntem, Birlik düzenlemesine uygun olmayan üye ülkedeki düzenlemelerin olumsuz etkilerinin azaltılarak, kanunlar ihtilafı kurallarına

<sup>221</sup> AB Türkiye Temsilciliği, **Avrupa Birliği, İstihdam ve Sosyal Politika**, Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, 2000, s.1.

<sup>222</sup> Can Tuncay, "AB Sosyal Politikasına İlişkin Düzenlemelerin Temel Yapıları", **Avrupa Birliği'nin Sosyal Politikaları ve Türkiye Semineri**, Çimento Müstahsilleri İşverenleri Sendikası Yayınları, 1997, s.88.

uygun bir çözümlü hedeflemektedir. Koordinasyon yönteminin uygulaması genellikle tüzükler yoluyla gerçekleşmektedir.

Avrupa Birliği'nin sosyal politikalara yönelik kural konulmasında en önemli yöntem uyumlaştırmadır. Bu yöntemle üye ülkelerin farklı hukuk kuralları benzer ya da uyumlu hale getirilmeye çalışılmaktadır. Son olarak da Birlik içinde uygulanma imkânı olmayan ve üye ülkelerdeki düzenlemelerin içerik ve biçim yönünden tek bir düzenlemeye bağlanmasını öngören mevzuatların birleştirilmesi yöntemi mevcuttur.<sup>223</sup>

Avrupa Birliği üyelerinin genişleme süreciyle birlikte farklı ekonomik ve sosyal yapıları içinde barındıran bir yapıya sahip olması, yukarıda saydığımız yetkilerin istenilen ölçüde etkinlik sağlamasına olanak vermemektedir. Bu durum özellikle sosyal politika alanında Birliğin, ulusal mevzuatlardaki gelişmeleri teşvik eden bir yapıyı benimsemesine sebep olmuştur.

### 3.2.1.2. Yetki Paylaşımı

Avrupa Birliği organlarının kural koyma yetkilerini kullanmalarında iki ilke söz konusudur. Bunlardan birincisi “sınırlı yetki ilkesi” olup, sadece antlaşmalarda belirtilen görevlerin, yine antlaşmalarda belirtilen çerçeve ve sınırlar içinde yapılmasını ifade etmektedir. Birlik, sınırlı yetki ilkesi doğrultusunda kendi tasarrufunda bıraktığı konularda, üye devletlere tasarruf hakkı tanımaz. Üye devletlerin egemenliklerini sınırlı olarak devretmelerinden dolayı, ancak antlaşmaların tüzük ya da yönerge çıkarma yetkisini, Birlik organlarına açıkça vermediği alanlarda, üye devletlerin sınırlı yetkisi söz konusudur.

İkincilik ya da ikame etkisi ile Birlik ile üyeler arasında yetki paylaşımı bakımından bir sınır çizilmeye çalışılmıştır. Buna göre Birlik, ancak antlaşmalarda açıkça kendisine tanınmış olan ya da belirli hedefleri gerçekleştirmeye yönelik yetkileri kullanabilmektedir. Yetki alanı dışındaki

---

<sup>223</sup> Tuncay, a.g.t., s.88-89.

konularda ise ancak üye ülkeler yeterli önlemleri almamışlarsa ya da bu önlemlerin Birlik tarafından alınması daha etkili ve faydalı görülüyorsa Birlik yetkili sayılır. İkame etkisi ile bireyin özgürlüğünün devlete ve merkezi otoriteye karşı korunması amaçlanmaktadır.<sup>224</sup> Bu ilkenin sosyal politika açısından karşılığı ise, sosyal konularda, üye ülke mevzuatlarının Birlik mevzuatlarının önünde gelmesi ve zorunluluk olmadıkça, Birlik düzeyinde düzenleme yapılamamasıdır.

Bugüne kadar Avrupa Birliği sosyal politikasının esaslarının belirlenmesinde asgari standartların ve hakların belirlenmesi yoluna gidilmiştir. Üye devletlerin bu düzenlemelerin ilerisinde kural ve yönetmelikleri kabul edebilme şansları daima mevcuttur. Bu durum üye ülkelerdeki sosyal taraflar ve sivil toplum örgütlerinin de Avrupa Sosyal Modeli'ne önemli katkılar yapabilmesine olanak vermiş ve yaşanan sosyal sorunlar, çok aktörlü bir yapı içerisinde çözülmeye çalışılmıştır.<sup>225</sup>

### **3.2.1.3. Sosyal Politikanın Hukuki Kaynakları**

#### **3.2.1.3.1. Asli Hukuk Kuralları**

Asli hukuk kuralları, kuruluş anlaşmaları ve ekleri, kuruluş anlaşmalarını değiştiren antlaşmalar, katılma antlaşmaları, genel hukuk kuralları ve yazılı olmayan teamüli hukuktur.<sup>226</sup> Birlik hukuku, Birlik ile üye devletler arasındaki ilişkileri tanımlamaktadır. Üye ülkeler, Birlik antlaşmalarından ya da Birlik organlarının getirdiği düzenlemelerden kaynaklanan yükümlülükleri yerine getirmek için uygun önlemleri almakla yükümlüdürler. Birlik hukuku, Birlik ile üye ülkelerin arasındaki ilişkileri tanımlamanın yanı sıra, üye ülke vatandaşlarına aynı zamanda Birliğin

<sup>224</sup> Gülören Tekinalp; Ünal Tekinalp, **Avrupa Birliği Hukuku**, 2.Baskı, Beta Yayınları, 2000, s.92-93.

<sup>225</sup> AB Türkiye Temsilciliği, **a.g.e.**, s.1.

<sup>226</sup> Heper, **a.g.e.**, s.57.

vatandaşları olmaları ve “doğrudan uygulanabilirlik ilkesi” nedeniyle uygulanır.<sup>227</sup>

Avrupa Sosyal Politikasının temelini oluşturan dört temel uluslararası sözleşme vardır. Bunlar 1957 tarihli AET Antlaşması, bu sözleşmede değişiklikler yapan 1986 tarihli Avrupa Tek Senedi, 1989 tarihli Çalışanların Temel Sosyal Haklarına ait Topluluk Şartı ve 1992 tarihinde Birliği kuran Avrupa Birliği Antlaşması’dır.

### **3.2.1.3.2. Tali Hukuk Kuralları**

Komisyon ve Bakanlar Konseyi görevlerini yerine getirirken, antlaşmalarda yer alan ve tali hukuk kuralları olarak ifade edilen imkânlardan yararlanırlar. Tali hukuk kuralları içerisinde “tüzük”, “yönerge” ve “karar” bağlayıcı nitelik taşıırken, “öneri” ve “görüş”ler bağlayıcı nitelik taşımaz.

#### **3.2.1.3.2.1 Tüzükler**

Şekil yönünden yasa hükmünde ve genel geçerlilik taşıyan düzenlemelerdir. Tüzüklerin kabulünde iç düzenlemelerde bir yasaya ihtiyaç duyulmaz. Tüzüklerin üye ülkelerin vatandaşları açısından da bağlayıcı nitelik taşıması, vatandaşlara iç hukuk düzenlemelerini tüzüklere dayandırma hakkı vermektedir. Tüzüklerin tüm hükümlerinin, bütün ülkelerde doğrudan bağlayıcı nitelik taşıması, işçi, ve işveren örgütlerine de hak ve sorumluluklar yüklemesine neden olmaktadır.<sup>228</sup> Üye devletler, iç hukuk düzenlemelerinde tüzüklerde öngörülen unsurların dışında bir düzenleme yapamazlar. İç hukuk düzenlemesi ile tüzüğün çatışması durumunda tüzük, iç hukuk düzenlemesinin yerini almaktadır.

<sup>227</sup> Tomris Çavdar, “Avrupa Sosyal Modeli “ve Türkiye Avrupa Birliği İlişkileri, Araştırma İnceleme Dizisi, 2003, s.44)

<sup>228</sup> Heper, a.g.e., s.58.

### 3.2.1.3.2.2. Yönergeler

Üye devletlerin ulusal düzenlemeleri arasındaki çelişki ve farklılıkların azaltılması, çatışmaların en aza indirilmesi ve benzer maddi koşulların oluşumuna yönelik hazırlanan metinlerdir. Tüzüklerin, hukukun birleştirilmesi (tekilleştirilmesi) gibi bir amacı varken, yönergeler daha çok uyumlaştırma amacını taşımaktadır. Birlik hukukunun ulusal hukuk sistemine uyumlu hale getirilmesinde çoğunlukla, bunun dolaylı olarak gerçekleştirilmesi eğilimi vardır. Bu yüzden yönergeler en çok tercih edilen Birlik yasama şeklidir.<sup>229</sup>

Yönergeler de tüzükler gibi bağlayıcı niteliktedir. Birlik, yönergedeki amaçları ortaya koymasının ardından bunun uygulanması için dar ya da geniş bir hareket alanı bırakmaktadır. Bu düzenlemede yönergenin hangi sürede ve ne ölçüde iç hukuka aktarılacağı belirtilir. Üye ülkeler bu doğrultuda iç hukuk düzenlemelerini gerçekleştirirken, iç hukukun düzenlememesinden dolayı uğranılacak mağduriyetler karşısında, vatandaşların ya da örgütlerin resmi makamlar önünde yönergeye dayanma hakları mevcuttur.<sup>230</sup>

### 3.2.1.3.2.3. Kararlar

Kararlar, muhatapları için bağlayıcı nitelik taşıyan düzenlemelerdir. Birlik organları, bireylerden ya da üye devletten bir işlemde bulunulmasını ya da sakınılmasını isteyebilir. Kararlar, uygulama alanı belirli, bütünü itibarıyla bağlayıcı ve muhatap aldığı kişi ya da kurumlara doğrudan uygulanabilir niteliktedir. Kararlar, tüzüklerden farklı olarak, sadece yöneldikleri kişiler için bağlayıcıdır. Yönergelerden farklı olarak da “tüm yönleriyle bağlayıcı” olduklarından, uygulanmasının yöntemi konusunda muhatabına hiçbir yetki tanımamaktadır.<sup>231</sup>

<sup>229</sup> Bozkurt vd., **a.g.e.**, s.148.

<sup>230</sup> Heper, **a.g.e.**, s.59.

<sup>231</sup> Bozkurt vd., **a.g.e.**, s.150.

### 3.2.1.3.2.4. Öneriler ve Görüşler

Bağlayıcı niteliği olmayan hukuksal araçlardır. Ancak Avrupa Birliği Adalet Divanı kararlarında, öneriler ve görüş açıklamaları, genel kavramların yorumlanmasında ve boşlukların doldurulmasında önemli rol oynamaktadır.<sup>232</sup>

### 3.2.1.4. Avrupa Anayasası

Haziran 2004'te Brüksel Zirvesi'nde Avrupa Birliği devlet ve hükümet başkanları tarafından kabul edilen Avrupa Birliği Anayasası, sosyal politika açısından da önemli bir belgedir. Anayasa, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin (AİHS), Avrupa Birliği hukukunun genel ilkelerini oluşturacağını belirtmektedir. Sosyal politika açısından Anayasayı önemli bir düzenleme haline getiren unsur, "Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı"nın Anayasanın ikinci bölümüne aktarılmış olmasıdır.

Avrupa Parlamentosu tarafından 12.Ocak.2005 tarihinde kabul edilen Anayasanın yürürlüğe gireceği tarih, Anayasal Antlaşmada 1.Kasım.2006 olarak belirlenmiştir. Ancak Anayasanın yürürlüğe girebilmesi için tüm ülkelerde onaylanması gerekmektedir. Üye ülkelerin kendileri tarafından belirledikleri sisteme göre onay süreci başlamış ancak Fransa ve Hollanda'da yapılan referandumlarda Anayasaya hayır denmesi, tek bir üyenin dahi onaylamadığında yürürlüğe giremeyecek olan Anayasanın geleceğini tartışılır hale getirmiştir. Haziran 2005'te Brüksel'de yapılan toplantıda, Fransa ve Hollanda'daki hayır kararlarının domino etkisi yaratmaması amacıyla onay sürecine bir yıl süreyle ara verilmesi kararlaştırılmıştır. Bu karar üzerine birçok üye devlet onay sürecini durdurmuştur.

---

<sup>232</sup> Heper, a.g.e., s.60.

### 3.2.2. Avrupa Birliği Sosyal Politikasının Gelişim Süreci

Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nun 1951 yılında kurulmasıyla somutlaşan Avrupa bütünleşme çabalarının, bir Avrupa sosyal politikası yaklaşımını ortaya koyup koymadığı, kuruluşundan bugüne kadar tartışma konusu olmuştur. Bu tartışmanın aydınlatılmasına ilişkin geliştirilecek yaklaşımlar, başka bir tartışma konusunu da beraberinde getirmektedir. Taraflar, verilecek cevapların ilkesel yaklaşımlar düzeyinde mi yoksa somut düzenlemeler noktasında mı olacağı noktasında ayrışmaktadırlar. Çeşitli değerlerin ışığında oluşan bir ilkesel birlikten söz edilmesine karşın, somut düzenlemeler noktasında, özellikle genişleme sürecinde farklılıkların daha da arttığına tanık olunmaktadır.<sup>233</sup>

Elli yılı aşkın bir bütünleşme ve uyumlaştırma sürecinin sonunda, Avrupa'da tek bir sosyal politika modelinden söz edebilmek mümkün görünmemektedir. Avrupa Birliği düzeyinde tanımlanan kurum ve politikalar ile ulusal kurum ve politikalar arasındaki farklılıklar geçen yıllara rağmen giderilememiştir. Toplumsal farklılıklardan dolayı kurumsal benzeşmenin oldukça zor olduğu sosyal politika alanı, Avrupa'da kurumların tarihsel gelişimini belirleyen uluslararası farklılıklar nedeniyle amaçlanan benzeşmeyi ortaya çıkarmamıştır. Bu tarihsel farklılıklar çerçevesinde Avrupa Birliği içerisinde beş farklı sosyal politika yaklaşımı gelişebilmiştir. Orta Avrupa'nın korporatist, İskandinav ülkelerinin sosyal demokrat, İngiltere'nin liberal ve eski demir perde ülkelerinin tam istihdam hedefli modellerinin yanı sıra aile dayanışması, geleneksel toplum bağları, yardımlaşma kültürü ve enformel istihdam unsurlarının ağırlıklı olarak görüldüğü ve Türkiye'nin de içinde sayılabileceği Güney Avrupa Modeli, aslında Avrupa Sosyal Modeli'nin bir bütün olarak değil, tarihsel, ekonomik, dini, sosyo-kültürel ve siyasi etkilerle şekillenmiş çok parçalı bir yapı olduğunu göstermektedir. Küreselleşen dünyada üretim sistemleri, demografik unsurlar ve aile yapılarında meydana

<sup>233</sup> Radikal 2, "Avrupa'nın Sosyal Politikası", 06.03.2005.

gelen değişmeler neticesinde tüm modeller dönüşmekte ve kendi modelleri çerçevesinde çözüm arayışlarına girmektedirler.

Avrupa Birliği'nin bugün ulaştığı bütünleşme süreci, içsel bütünleştirici mekanizmalara sahip, siyasal örgütlenmesini kendisi tarafından sağlayan bir toplumsal bütün olarak tanımlanabilmektedir. Ancak bir bütünleşme düşüncesinde temel belirleyici, bütünleşmenin oluşum koşulları ve buna neden gerek duyulduğudur. Kuruluşunda ekonomik amaçların esas olması ve birlik düşüncesinin ekonomik çıkarlar gözetilerek başlaması, Avrupa'da sosyal politikaların geç ve ağır bir gelişme göstermesine neden olmuştur. Buna rağmen Avrupa sosyal politikası, kendine özgü bir model olarak, Avrupa ekonomisinin gelişmesinde etkili olmuş, kendisine geniş bir uygulama sahası bulan en etkili sosyal modellerden biri belki de biricisi olma niteliğini taşımıştır. Avrupa Sosyal Modeli ve sosyal politikası bu alanda kazanılan tarihsel, hukuksal, demokratik ve insan haklarına dayalı kazanımların ve değerlerin bir yansıması olarak görülmektedir.<sup>234</sup>

Avrupa'da ortak bir sosyal politika oluşturulması, bütünleşme ve genişleme sürecinin en tartışmalı konularından biri durumundadır. Tartışmaların Avrupa için en uygun ekonomik ve sosyal model arayışından kaynaklandığını söylemek mümkündür. Bütünleşme sürecinin başından itibaren içsel ve dışsal birçok tehditle karşılaşan Avrupa Sosyal Modelinin kapasitesi, işleyişi ve meydana gelen değişikliklere cevap verme kabiliyeti, Avrupa Birliği Sosyal Politikalarının bugünü ve geleceği açısından önemli bir gündem maddesi olarak yerini korumaktadır.<sup>235</sup>

Avrupa Birliği sosyal politikasının gelişim sürecini sadece, Topluluğun oluşumundan itibaren gerçekleştirilen düzenlemeler olarak ifade etmek yetersiz bir analiz olacaktır. Avrupa Sosyal Modeli'nin özgün niteliği, ekonomik ve sosyal yapıdaki değişim ve gelişimlere göre yapılanmasından kaynaklanmaktadır. Böylece içinde bulunduğu dönemin ekonomik ve sosyal ihtiyaçlarına cevap verebilecek ve "uygulanabilirliği" olan bir yapı olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu nedenledir ki Avrupa sosyal politikasını,

<sup>234</sup> Cavdar, a.g.e., s.74.

<sup>235</sup> Aykaç, a.g.e., s.478.



kırılmaların yaşandığı bu eşikleri dikkate alarak, dönemler itibarıyla bir analize tabi tutmak doğru bir yaklaşım olacaktır.

### 3.2.2.1. Topluluğun Kuruluş ve Gelişme Döneminde Sosyal Politika

Batı Avrupa sosyal politika tarihi, Sanayi Devrimi'nin ortaya çıkmasına değin uzanan bir geçmişe sahiptir. Eğitim koşulları, sağlık hizmetleri, işsizlik sigortası, emekli aylıkları ve çalışma hakları ile taleplerin güç kazanmasıyla modern sosyal politikanın köklerine XIX. yüzyılın ikinci yarısından itibaren ulaşılmıştır. Sosyal politikalardaki gelişme XX. yüzyıl boyunca devam etmiştir. Bu gelişmeler İngiltere ve İskandinav ülkelerinde sosyal demokrat hükümetler eliyle gerçekleştirilirken, Fransa ve Almanya gibi ülkelerde muhafazakâr ya da Hristiyan-demokratik rejimlerin öncülüğünde gelişmiştir. Ancak ülkeler düzeyinde sağlanan gelişmelerin, Topluluğun ilk yıllarındaki bütünleşme sürecine taşınması söz konusu olmamıştır. Bütünleşmenin başlangıcını oluşturan Avrupa Kömür Çelik Topluluğu ve Avrupa Ekonomik Topluluğu Antlaşmaları temelde üyeler arasında askeri ve ekonomik işbirliğine dayanmaktaydı. Bütünleşme süreci enerjisini, Avrupa'nın çöken ekonomisini nasıl iyileştireceği, Sovyetler Birliği tehdidi ile nasıl baş edeceği ve Almanya'nın bütünleşme sürecine nasıl dahil edileceği üzerinde yoğunlaştırmıştır. Bütün bu nedenlere bağlı olarak sosyal politika, bütünleşme sürecinin başında sınırlı bir rol oynamıştır.<sup>236</sup>

1951 yılında Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu ile sektörel ve 1957 yılında Roma Antlaşması ile ekonomik işbirliğini gerçekleştirmek, Avrupa bütünleşmesinin yöneldiği hedefleri belirlemek açısından önem taşımaktadır. Bu nedenle, Avrupa Birliğinin oluşum sürecinin başlangıcı, ekonomik bütünleşmeye verilen öncelikler çerçevesinde olmuş, ortak pazarın sağlanması temel hedef olarak ele alınmıştır. Bu hedef, bütünleşmenin piyasadan başlanarak gerçekleştirilmesi düşüncesini gündeme getirmiştir.

<sup>236</sup> Robert R.Geyer, **Exploring European Social Policy**, Polity Press, 2000, s.11-12.

Ortak bir programın oluşturularak, fiili bir dayanışma yaratılması ve Avrupa sosyal politikasının bu dayanışmanın sonucu olarak ortaya çıkması hedeflenmiştir. Bu yaklaşıma göre başarılı bir ekonomi politikasıyla sağlanacak bütünleşme, Toplulukta çalışma ve yaşam koşullarında uyumu ve sosyal bütünleşmeyi beraberinde getirecektir. Ancak bu dönemde arzu edilen sosyal sonuçlar, kurucu antlaşmalarla değil, türevsel hukukun sonucu olarak, antlaşma kurallarına dayanılarak açılan davalarda, Avrupa Adalet Divanı kararlarıyla gerçekleşmiştir.<sup>237</sup>

Topluluğun oluşum sürecinde sosyal politikanın önemli bir yere sahip olmadığını söylemekle birlikte, bugünkü sosyal politikaların ilk izlerini, altı kurucu üye devlet tarafından imzalanan Roma Antlaşması'nda görebilmek de mümkündür. Antlaşmada içerik yönünden çok sınırlı olan sosyal hükümler, birçok bölümü dağıtılmış durumdadır. Antlaşmada sosyal konularla ilgili oniki maddeye yer verilmiş, sosyal koruma ve sosyal güvenlikle ilgili düzenlemelerin işverenlere ve devlete getireceği yükler düşünülerek, bu düzenlemeler gerçekleştirilememiştir. Topluluk sorumluluğunu, kesin sosyal politika hedefleri tanımlamaktan ziyade, işbirliğini teşvikle sınırlı tutmuştur.<sup>238</sup>

Roma Antlaşması'nın hazırlanmasında karşı görüşler<sup>239</sup> dikkate alınarak sosyal politika başlığı konulmasına karşın, Topluluğa bu başlığa ilişkin normlar koyma yetkisi verilmemiştir. Bu yetki genel olarak üye devletlerde bırakılmış, topluluğun görevi uyum sağlamaktan çok üye devletlerin faaliyetlerini koordine ve teşvik etmek olarak sınırlandırılmıştır.<sup>240</sup>

Bu dönemde sosyal politika alanında en önemli faaliyet, antlaşmada hukuki tasarruflar için özel yetkinin tanındığı işçilerin, serbest dolaşımı ile ilgili düzenlemelerdir. Başlangıç için ileri sayılabilecek bir sosyal politika düzenlemesinin varlığını, Topluluğun savaş sonrasında işgücü arz ve

<sup>237</sup> Mesut Gülmez, **Avrupa Birliğinde Sosyal Politika**, Türkiye-AB Sendikal Koordinasyon Komisyonu, 2003, s.3.

<sup>238</sup> Aykaç, **a.g.m.**, s.36.

<sup>239</sup> 1956-1957 Messina konferanslarında sosyal uyum tartışılmasına karşın günden dışı kalmıştır. Topluluk Antlaşmasının hazırlanmasında Fransa, gelişmiş bir sosyal politikanın yükleyeceği masrafları ortak pazarda rekabet eşitliğini bozan bir unsur olacağını, sosyal hizmet sistemlerinde ileri bir uyumun sağlanması gereğini ifade etmiştir. Almanya ise, ekonomik gelişmelerin sonucunda bütünleşmenin sağlanacağı ve sosyal politikaların aynı yolda geleceği iddiasında bulunmuştur.

<sup>240</sup> Ekonomi, **a.g.t.**, s.36.

talebinin dengelenmesi gerekliliğine ve ortak pazar düşüncesine dayandırabilmek mümkündür. İşgücünün serbest dolaşımı çerçevesinde yapılan düzenlemeler neticesinde, sanayileşmekte olan ülkelerin işgücü piyasalarında oluşan emek talebi önemli ölçüde işgücü fazlası olan İtalya tarafından sağlanmıştır.<sup>241</sup>

Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu kuran Roma Antlaşması'nın, sosyal maliyetlerin kısılarak, rekabet düzeyinin korunmasını esas alan liberal yaklaşım ile sosyal politikayı sosyal barışın en önemli unsuru sayan ve sosyal koruma maliyetlerindeki farklılıkların rekabet eşitsizliklerine yol açacağına inanan refah devleti anlayışı arasında uzlaştırıcı bir yol çizdiğini söylemek mümkündür. Bu doğrultuda malların, sermayenin ve emeğin serbest dolaşımı önündeki engellerin kaldırılmasıyla, Avrupa piyasalarının genişletilmesi ve rekabet gücünün artırılması amaçlanmıştır.<sup>242</sup>

Roma Antlaşmasını takip eden on yılda sosyal politikalarda beklenen gelişmeler gerçekleşmemiştir. Sosyal güvenlik, sağlık, eğitim ve ayrımcılıkla mücadele konularında üye ülkelerin iç düzenlemelerinde gelişmeler yaşandıysa da bu, Topluluk düzeyine taşınamamıştır. Bu dönemde yaşanan gelişmelerden biri de 1961 yılında Avrupa Sosyal Fonunun kurulması olmuştur. İstihdam olanaklarının artırılması, yaşam standartlarının yükseltilmesi, mesleki ve coğrafi mobilitenin kolaylaştırılması gibi amaçları taşıyan fonun, işçi, işveren ve devlet tarafından oluşturulan bir komitece yönetilmesi öngörülmüştür. 1970 yılında fona, işsizliği önleyici tedbirleri finanse etme ve yapısal-bölgesel dengesizlikleri giderme işlevi de kazandırılmıştır.<sup>243</sup>

Sosyal taleplerin yoğun olarak gündeme geldiği 1968 Mayıs olayları ve birinci petrol krizinin yaşandığı yıllarda, bir "sosyal eylem planı" ortaya çıkmıştır. 1969 yılında General De Gaulle'un iktidardan ayrılması ve Almanya'da Willy Brandt'ın iktidara gelmesi, bu dönemdeki sosyal politika

<sup>241</sup> Ekonomi, **a.g.t.**, s.41.

<sup>242</sup> Aykaç, **a.g.m.**, s.481.

<sup>243</sup> Çavdar, **a.g.e.**, s.89.

taleplerinin yükselmesinde önemli aşamalar olarak sayılabilir.<sup>244</sup> Bu anlayışların bir sonucu olarak Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun iktisadi ve siyasi temellerini geliştirmenin en önemli unsuru olarak görülen sosyal politikalar, 1970 yılından itibaren komisyonun üzerinde yoğunlaştığı konulardan birisi olmuştur.

### 3.2.2.2. Sosyal Eylem Yılları (1972-1980)

1960'lı yılların ortalarından itibaren yaşanan ekonomik ve siyasi gelişmeler, Avrupa'da önemli değişimlerin yaşanmasına neden olmuştur. Vietnam savaşı sonrası ABD ve Avrupa arasında görüş ayrılıklarının artması, ABD ekonomisinin bozucu etkisi ve Batı Avrupa ekonomisindeki monetarist politikalar, Avrupa bütünleşmesinin daha da sağlamlaşmasına yol açan gelişmeler olmuştur. Batı Avrupa hükümetlerinin geleneksel ekonomik kontrol ve performanslarını sürdürmesi, uyumlu bir Avrupa stratejisinin gerekliliğini göstermiştir. Yaşanan bu gelişmelere, işçi ve öğrenci taleplerinin de eklenmesi sosyal gelişimin tetiklenmesine ve bu konudaki taleplerin parlamento düzeyinde ele alınmasına neden olmuştur.<sup>245</sup>

Ekim 1972'de Paris'te dokuz üye devletin devlet ve hükümet başkanları, Avrupa Birliği sosyal politikasında yeni bir evreyi başlatmışlardır. Üye devletler arasında iktisadi gelişme ve hayat standartları farklılıkları ifade edilerek, Topluluğun ekonomik konulara olduğu kadar sosyal konulara da önem vererek, sosyal gelişmeyi sağlamanın önemi vurgulanmıştır.

Paris Zirvesi'nin sonuç bildirgesinde Avrupa'da ekonomik işbirliğinin yanında sosyal birliğin de kurulması ve işçi-işveren taraflarının Topluluğun sosyal boyutu içinde yer almalarının teşvik edilmesi karar alınmıştır. Paris Zirvesi kararları çerçevesinde 1974'te bir eylem planı hazırlanmış, göçmen işçilerin çalışma koşullarının düzeltilmesi, tam istihdam hedefi, çalışanların kazanılmış haklarının korunması, kadın ve erkeklere iş hayatında eşit fırsatlar

<sup>244</sup> Gülmez, a.g.e., s.4.

<sup>245</sup> Geyer, a.g.e., s.34.

tanınması ve işçi temsilcilerinin işletme yönetimine katılması gibi kararlar alınarak, bazı yönergeler çıkarılmıştır.<sup>246</sup>

1974 tarihli Eylem Planı ile Topluluk içerisinde üç temel amaç benimsenmiştir. Bunlar;<sup>247</sup>

- Tam ve daha iyi istihdamın yaratılması,
- Eşitlik içerisinde çalışma ve yaşam koşullarının geliştirilmesi,
- İşletme düzeyinde işçilerin, Topluluk düzeyinde işçi ve işveren örgütlerinin ekonomik ve sosyal kararlara katılımının artırılması, şeklinde ifade edilebilir.

Diğer taraftan sosyal politikanın sağlam temellere oturmasını sağlayacak kurumlarda bu dönemde faaliyete geçmiştir. Mesleki Eğitim Avrupa Merkezi, Yaşam ve Çalışma Standartlarının Düzeltmesi Avrupa Vakfı ve Avrupa Sendikalar Enstitüsü gibi kurumlar faaliyete geçmesine karşın, 1973 yılında birinci ve 1976'da başlayan ikinci petrol krizi nedeniyle kurumlardan beklenen faydalar sağlanamamıştır.<sup>248</sup>

1970'li yıllar Topluluğun sosyal politikada güçlü bir düzenleyici bir aktör olarak belirlediği yıllar olmuştur. Sosyal içerikli düzenlemelere önem verilmiş, çıkarılan yönergeler ve eylem planları ile Avrupa sosyal politikasında önemli gelişmeler sağlanmıştır.

### 3.2.2.3. Durgunluk Dönemi (1980–1986)

Kısa aralıklarla yaşanan petrol krizleri, dünya ölçeğinde bir ekonomik krize ve Topluluk ülkelerinin de içinde bulunduğu birçok ülkede büyüme hızlarının düşmesine ve işsizliğe neden olmuştur. Buna, 1970'li yılların başından itibaren teknolojik gelişmelere bağlı olarak oluşan küresel rekabetin olumsuz etkilerinin de eklenmesi, krizin daha da derinleşmesini sağlamıştır. Yaşanan ekonomik sorunlar karşısında, kriz koşullarına uyumu

<sup>246</sup> Tuncay, **a.g.t.**, s.94.

<sup>247</sup> Aysen Tokol, **Uluslararası Sosyal Politika**, 1995, s.106.

<sup>248</sup> Ekonomi, **a.g.t.**, s.43.

kolaylaştırmak amacıyla, 1974 yılında eylem planında öngörülen konuların hayata geçirilmesine ara verilmiştir. Yıllar süren tartışmalar neticesinde olgunlaşan birçok konuda hedeflenen uygulamalara da geçilememiştir. Gerek işsizlikle mücadelede işletmelerin hareket sahasını daraltmamak ve gerekse de İngiltere’de Thatcher yönetiminin Avrupa sosyal politikasına karşı ısrarlı muhalefetine etkileri, dönemin durgunluğunun başlıca nedenleridir.

1970’li yıllardan itibaren yaşanmaya başlayan ekonomik durgunluğun aşılması gerekliliği iktisat politikalarında köklü bir değişikliğe neden olmuştur. Özellikle İngiltere’deki muhafazakâr sağ iktidarla özdeşleşen arz yanlı ekonomi politikaları, durgunluğun aşılması ve işsizliğin önlenmesinde sosyal hukukun “kuralsızlaştırılması” ve “esnekleştirilmesi” çabalarını gündeme getirmiştir. İşgücü piyasasında esnekliğin sağlanması ve işverenler üzerindeki yüklerin azaltılması çabası, politikaların uygulama alanlarını göstermesi bakımından ilgi çekicidir.

En parlak dönemini 1970’li yılların ortasına kadar yaşayan Avrupa Birliği sosyal politikası bu dönemden itibaren bunun tam tersi bir durgunlukla karşı karşıya kalmıştır. İşgücü piyasalarındaki zayıf performansı, işleyişindeki etkisizliği ve ihtiyaçları karşılayabilme yeteneğine sahip olmamasının sonucunda, yaşanan durgunluğu sosyal politikadaki genişleme eğilimine bağlı tutan İngiliz hükümeti, bu süreçte Avrupa Birliği sosyal politikasının genişlemesine yönelik muhalefette başarılı olmuştur. Bu başarının temelinde, bütün konsey kararlarının, alınan kararları engellemek veya yavaşlatmak noktasında herhangi bir üyeye imkân veren oybirliği kuralının büyük etkisi olmuştur. Bu muhalefet etkisinin 1986 yılındaki Avrupa Tek Senedi’ne değin kırılması mümkün olmamıştır.<sup>249</sup>

---

<sup>249</sup> Aykaç, a.g.m., s.486.

### 3.2.2.4. Avrupa Sosyal Alanının<sup>250</sup> Oluşturulması (1986–1992)

1980’li yılların başında sosyal politikalarda yaşanan durgunluğa son vermek amacıyla Fransa’da Mitterand yönetimi, konseye istihdam sorununa ağırlık verecek, sosyal taraflar arsında diyalogu artıracak ve sosyal koruma alanında işbirliğini geliştirecek “Avrupa Sosyal Alanı”nın geliştirilmesi önerisinde bulunmuştur.

Bu düşünce, 1985 yılında komisyon başkanı Jacques Delors tarafından yeniden gündeme getirilmiş, sosyal politikalara ilişkin konularda varılacak antlaşmaların AB sosyal mevzuatının temelini teşkil etmesi ve bu yolla sosyal standartlarla ilgili harmonizasyonun sağlanarak, sosyal dampingin<sup>251</sup> önlenmesi sağlanmıştır. Sosyal tarafların katılımı ile yapılan görüşmelerde sosyal diyalogun teşvik edilmesi kabul edilmiştir. Bu toplantılar neticesinde Avrupa Sosyal Fonunun daha fakir ülkelere desteğinin artırılması kararı alınarak, sosyal bütünleşme vurgusu yinelenmiştir.<sup>252</sup>

#### 3.2.2.4.1. Avrupa Tek Senedi

Avrupa’nın kuruluş anayasası sayılan Roma Antlaşmasında ilk gözden geçirme ya da reform, Avrupa Tek Senedi ile gerçekleşmiştir. 10.Ocak.1986’da İspanya ve Portekiz’in Topluluğa katılmasının ardından, 28.Şubat.1986’da kabul edilen Avrupa Tek Senedi, ulusal parlamentolarca

<sup>250</sup> Avrupa Sosyal Alanı: Avrupa Topluluğu içerisinde tek pazarın kurulmasına yönelik olarak alınan tedbirlerin ekonomik ve politik nitelikte olması, Avrupa Ekonomik Alanı kavramını gündeme getirmiştir. Bunun bir karşılığı ya da tamamlaması olarak da, Topluluk, sosyal politikalarının geliştirilmesi, sosyal içerikli tedbirlerin alınması ve sosyal haklardan örülmüş bir Avrupa’nın kurulmasını ifade eden “Avrupa Sosyal Alanı” kavramını kullanılmaya başlamıştır. Kavram ilk olarak, 1988 yılı Şubat ayında Avrupa Topluluğu Sosyal İşler yardımcısı Manuel Marin tarafından hazırlanan “Topluluk Sosyal Politikalarının Geliştirilmesi” konulu raporda kullanılmıştır.

<sup>251</sup> Sosyal Damping: Bir ülkenin işgücü maliyetlerinde ya da işgücü piyasalarına yönelik mevzuatının sınırlayıcı (katı) olmaması nedeniyle, istihdam yaratan yatırımları kendisine çekmesidir. Özellikle küreselleşme sürecinde sermaye, mal ve hizmetlerin hareketlerinin önündeki sınırlandırılmaların kaldırılması, başta çok uluslu şirketler olmak üzere sermaye hareketlerinin sosyal damping uygulayan ülkelere kaymasına neden olmuştur. Avrupa Birliği’nde ise özellikle İspanya ve Portekiz’in tam üyelik sürecinin, ücret ve sosyal düzenlemelerin yüksek olduğu ülkeler aleyhine bir durum yaratacağı tartışmaları yoğun olarak yaşanmıştır.

<sup>252</sup> Aykaç, a.g.e., s.485.

onaylandıktan sonra, 1.Temmuz.1987’de yürürlüğe girmiştir.<sup>253</sup> Avrupa Tek Senedi’nin en önemli amacı kuşkusuz, malların serbest dolaşımına getirilmiş tarifersiz engellerin kaldırılarak, ortak pazara atılım kazandırmak olmuştur. Roma Antlaşması’na eklenen maddelerle tek pazarın aşamalı olarak 31.Aralık.1992 tarihine kadar tesisi amaçlanmıştır.

Avrupa Birliği sosyal politikasında en köklü hatta reform niteliğindeki gelişme olarak kabul edilen Avrupa Tek Senedi, sosyal politikalarda yaşanan durgunluğu sona erdirirken, sosyal politikaların yeniden Avrupa’da önemli bir gündem haline gelmesine neden olmuştur. Avrupa Tek Senedi ile Topluluk, ilk defa önemli sosyal politika meselelerinde tasarrufta bulunabilme yetkisine sahip olmuştur.

Avrupa Tek Senedi, Avrupa Ekonomik Topluluğu Antlaşması’nda önemli değişikliklerin yaşanmasına neden olmuştur. İşçi sağlığı ve güvenliğinin korunması amacıyla çalışma ortamının düzenlenmesi konusunda Topluluğa tasarrufta bulunma yetkisi verilmiş, antlaşmaya eklenen bir diğer madde ile Topluluğun sosyal politikasının belirgin hale geleceği ifadesine yer verilmiştir. Topluluk, Avrupa Tek Senedi ile ekonomik ve sosyal politikanın güçlendirilmesi hedeflerinin uyum içinde sürdürülmesi esasını belirlemiştir.<sup>254</sup> Ancak Tek Senedin bütünleşme yandaşları ve ulusalcılar arasında bir uzlaşma belgesi olduğunu ve sosyal politikalarda yeni bir açılım sağlamadığına yönelik düşünceler de mevcuttur.

Avrupa Tek Senedi’nin 18.maddesi ile Roma Antlaşması’na eklenen 100a maddesi, alınan kararlarda işçi sağlığı ve iş güvenliği ile çalışma şartlarının genel alanları hakkındaki konularda, nitelikli oy çoğunluğunun geçerli olacağı düzenlemesini getirmiştir. Bu düzenleme ile 1980’li yılların başında Avrupa sosyal politikasında durgunluğun nedeni olan İngiliz muhalefетinin veto aracının etkinliği önemli ölçüde kırılmıştır.<sup>255</sup> Komisyon, yaşam ve çalışma koşulları, fırsat eşitliği, mesleki eğitim, çalışanlara bilgi

<sup>253</sup> Gülmez, **a.g.e.**, s.23.

<sup>254</sup> Ekonomi, **a.g.t.**, s.44.

<sup>255</sup> Aykaç, **a.g.m.**, s.486.



verme ve danışma gibi birçok konuda nitelikli çoğunlukla karar verme yöntemine geçilmesi önerisini ise benimsenmeyerek ertelemiştir.

Avrupa Sosyal Modeli'nin temel unsurlarından olan sosyal diyalogun geliştirilmesi konusunda da Avrupa Tek Senedi önemli düzenlemeler getirmiştir. Roma Antlaşması'na eklenen ve Avrupa Birliği Antlaşması ile değiştirilmeyen 118-B maddesi ile Komisyon, sosyal ortakları Topluluğun sosyal yapılanmasına katmayı ve isterlerse Avrupa düzeyinde sözleşmesel düzenlemeler yapabilmelerine olanak tanımıştır.<sup>256</sup>

1988 yılında Hannover Zirvesi'nde komisyonunun sosyal politikalar konusunda öneriler getirmesi öngörülmüş ve Eylül 1988'de "İç Pazarın Sosyal Boyutu" adlı çalışma hazırlanmıştır. Kasım 1988'de Komisyon Ekonomik ve Sosyal Komiteden, "Çalışanların Temel Sosyal Haklarına İlişkin Topluluk Şartı" nın (sosyal şart) unsurlarını belirlemesini istemiş, çalışma Mayıs 1989'da Komisyona sunulmuştur.

#### **3.2.2.4.2. Çalışanların Temel Sosyal Hakları Topluluk Şartı**

İç pazarın sosyal boyutunun geliştirilmesine yönelik düşünceler 1987 yılının ilk yarısında başlamış, Mayıs 1988'de J.Delors Avrupa Sendikalar Konfederasyonu'nun kongresinde, işçilerin asgari sosyal haklarının belirlenmesine ilişkin bir şart taslağı üzerinde çalışmalara başlamayı taahhüt etmiştir.<sup>257</sup>

Avrupa'da Birlik oluşumunun hemen öncesinde topluluk sosyal politikanın en önemli adımlarından birini oluşturan, Çalışanların Sosyal Hakları Topluluk Şartı'nı 9.Aralık.1989 tarihinde İngiltere dışındaki onbir üye devlet tarafından kabul etmiştir. Strasburg Zirvesi'nde kabul edilen Topluluk Şartı ile Avrupa'nın sosyal boyutuna siyasal bir ivme kazandırılmak istenmiştir.<sup>258</sup>

<sup>256</sup> Gülmez, a.g.e., s.25-26.

<sup>257</sup> Tuncay, a.g.t., s.96.

<sup>258</sup> Gülmez, a.g.e., s.27.

Birlik yapılanmasına geçilmeden önce Topluluğun sosyal boyutunun da geliştirilmesini hedefleyen Topluluk Sosyal Şartı, emeğin Avrupa toplumundaki yerinin dayandığı temel ilkeleri saptama amacını taşıyan bir belgedir. Belge, Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) sözleşmeleri ve 1961 tarihli Avrupa Sosyal Şartı'ndan esinlenerek hazırlanmıştır. Topluluk Sosyal Şartı, uygulamayı gösteren sosyal eylem programı ve 1992'de Avrupa Birliği Antlaşması'na eklenen sosyal politika protokolünün de temelini oluşturmuştur.<sup>259</sup>

Topluluk Sosyal Şartı, Tek Avrupa Pazarının korunması için oluşturulan politika önceliklerinin en önemlisidir. Şart, tüm çalışanlara ve gruplara sistematik olarak uygulanabilecek hakları içermektedir. Bunlar daha önce sıklıkla tekrar edilen ve üye ülkelerce önceden uluslararası sözleşmelerle kabul edilmiş metinlerdir. Bu çerçeveden bakıldığında, tekrardan ileri bir düzenleme getirmemiştir. Belki de bu nedenle Topluluk Sosyal Şartının zorlayıcı hukuksal bir niteliği olmamış, üyelere Avrupa Sosyal Modeli'nin temel dayanaklarını gösteren sosyal ve moral yükümlülükler getirmiştir.

Topluluk Sosyal Şartı oniki temel hakkı içermektedir. Bunlar, serbest dolaşım hakkı, istihdam ve ücretler, yaşam ve çalışma koşullarının iyileştirilmesi, sosyal koruma, toplu pazarlık ve örgütlenme özgürlüğü, mesleki eğitim, kadın-erkek arasında işlem eşitliği, bilgi, danışma ve yönetime katılma hakkı, işyerinde sağlık ve güvenliğin korunması, çocukların, gençlerin, yaşlıların ve sakatların korunmasıdır. Şart, Topluluk amaçlarının Roma Antlaşması çerçevesinde gerçekleştirilmesini kolaylaştırmaya yönelik bir araç niteliğindedir.

1989 yılında hazırlanan Sosyal Eylem Programındaki 47 madde, Topluluk Sosyal Şartının uygulamasını yerine getirmeyi amaçlamıştır. Bu maddeleri dört ana başlık altında toplamak mümkündür.<sup>260</sup>

- Mevcut talepleri güncelleştirmek,
- Halen yürürlükte olanları birleştirmek,

<sup>259</sup> Gülmez, a.g.e., s.27.

<sup>260</sup> Aykaç, a.g.m., s.487.

- Çıkmaza giren tedbirleri yeniden düzenlemek,
- Yeni alanlarda yeni tedbirler oluşturmaktır.

İngiltere 1980’li yılların başından itibaren uyguladığı neo-liberal politikalarla çatıştığını düşündüğü Avrupa sosyal politikası muhalefetini Topluluk Sosyal Şartında da yinelemiştir. Özellikle eylem programındaki düzenlemelerin aşırı olduğu iddiası ile hem Topluluk Sosyal Şartını hem de eylem programını imzalamamıştır. Bu durum Avrupa sosyal politikasında iki başlı bir yapılanmanın oluşmasına neden olmuştur.

Topluluk Sosyal Şartı özellikle işçi, sendikalarınca yeterli bulunmamış ve eleştirilere uğramıştır. Avrupa Tek Senedi’nin tek pazar ve ekonomik odaklanma eleştirilerine karşı, Topluluk Şartının sosyal boyutu oluşturmaya yönelik bir metin olduğu düşünüldüğünde, bağlayıcılığı olmayan, Topluluk içinde hukuksal bir değer taşımayan ve sosyal uyumu sağlamaktan uzak niteliği, ciddi eleştirilere maruz kalmıştır. Yine sosyal eylem programında yer alan 47. maddenin hiç birinin “sosyal güvenlik” ve “örgütlenme ve toplu pazarlık” konusuna değinmemesi işçi sendikalarınca ciddi eleştirilere uğramıştır.<sup>261</sup>

Eleştirilerin önemli haklılıklar taşımasına rağmen, Topluluk Sosyal Şartı, bütünleşme sürecinin başından itibaren gerçekleşen en önemli sosyal politika düzenlemesidir. Bu belge ile sosyal politikanın hukuksal çerçevesi belirlenmeye çalışılmış, sosyal hakların yönergelerde yer alması önemli bir hedef olarak tespit edilmiştir. Bu niteliği ile belge, hukuksal düzenlemeler yoluyla yumuşak bir geçişi hedefleyen, kendinden sonraki düzenlemelere alt yapı hazırlayan ve ortak pazarın sosyal politika ile dengelenmesini ifade eden iyi niyetli bir irade beyanı niteliğindedir.

<sup>261</sup> Tonguç Çoban, “Avrupa’da Neo-Liberal Rüzgar Sert Esiyor”, Aralık-2004, [http://sendika.org/yazi.php?Yazi\\_no=1277](http://sendika.org/yazi.php?Yazi_no=1277), Erişim tarihi, 15.05.2006, s.3.

### 3.2.2.5. Maastricht'ten Lizbon'a (1992–2000)

1957 yılında imzalanan Roma Antlaşması'na getirilen en önemli ve köklü değişiklik, biri siyasi diğeri ekonomik birlik olmak üzere iki sözleşme halinde imzalanan “Avrupa Birliği Antlaşması”dır. Avrupa Birliği geleneğinde, zirvelerin ve varılan mutabakatın bulunulan kent ile anılmasının bir sonucu olarak antlaşma, Maastricht Sözleşmesi olarak da anılır. 9-10.Aralık.1991’de Maastricht’te toplanan devlet ve hükümet başkanları, Avrupa Birliği Antlaşması üzerinde mutabakata varmışlar, 7.Şubat.1992 tarihinde imzalanan antlaşma, Danimarka ve İngiltere’de karşılaşılan güçlüklerden sonra 1.Kasım.1993 tarihinde yürürlüğe girebilmiştir.

İkiyüz maddesi ve onyedii protokolü ile Roma Antlaşması'na getirilen en önemli ve karmaşık değişikliktir. Rekabeti esas alan ve serbest piyasa işleyişi temelleri üzerinde oturan antlaşma, Avrupa’da ekonomik bir birliğin yanında siyasi birliğinde gerçekleştirme kararlılığını ifade etmektedir.<sup>262</sup> Avrupa bütünleşmesini daha ileri götürme ve ekonomik-parasal birlik ile siyasi birliği gerçekleştirme amacını taşıyan antlaşma, sosyal içerik taşımayan ancak sosyale daha fazla vurgu yapan düzenlemelerle, Birliğin sosyal amaçlar listesini zenginleştirmiştir.<sup>263</sup>

Avrupa Birliği’ni kuran Maastricht Sözleşmesi’nde de İngiltere’nin muhalefeti nedeniyle sosyal politikaya ilişkin düzenlemeler istenilen düzeyde gerçekleşmemiştir. Ancak İngiltere ile yapılan görüşmeler neticesinde, Avrupa Birliği Antlaşmasına yapılan III. Ek ile “Sosyal Politikaya İlişkin Protokol” hazırlanmıştır. Avrupa Sosyal Şartı’ndaki sürece benzer bir hareket tarzıyla, İngiltere dışındaki onbir üye ülke için sosyal politika konularında Birliğin hareket alanı genişletilmeye çalışılmıştır. Komisyonca hazırlanacak raporlarla, sosyal politika protokolünün üye devletlerde ve Toplulukta uygulamalarının ortaya konulması ve bu raporların Konsey, Parlamento ve Komitece incelenmesi öngörülmüştür.<sup>264</sup>

<sup>262</sup> Tuncay, a.g.t., s.97.

<sup>263</sup> Gülmez, a.g.e., s.33.

<sup>264</sup> Çavdar, a.g.e., s.114.

Sosyal Politika Protokolü'nün önemini dört noktada ifade etmek mümkündür,<sup>265</sup> İlk olarak protokolle, AB sosyal politikasının oluşturulması ve uygulanması konusunda "ikame" prensibine yer verilmiştir. İkame prensibi, Birliğin kendisine tanınan yetkilerin ve belirlenen amaçların sınırları içinde kalmak kaydıyla, yetkisi dışında kalan alanlarda öngörülen faaliyetin amaçları üye ülkeler tarafından gerçekleştirilmediğinde, tasarrufta bulunma yetkisini ifade etmektedir. Sosyal Politika Protokolü'nün ikinci önemi, "nitelikli oy çokluğu" ile alınan kararların kapsamında yaptığı genişlemedir. Bu çerçevede nitelikli oy çokluğu ile alınabilecek kararlar şu şekilde belirlenmiştir,

- Çalışma ortamının sağlık ve güvenliği de sağlayacak şekilde iyileştirilmesi,
- Çalışma süresi ve ücretli tatil gibi çalışma şartlarının iyileştirilmesi,
- İşçilerin bilgilendirilmesi ve danışılması,
- Fırsat eşitliğinin ve emek piyasalarından dışlananların uyumunun sağlanması.

Protokolün üçüncü önemi, etkin bir şekilde kolektif haklardan bireysel haklara yönelmiş olmasıdır. Son olarak protokolle, farklı düzeylerde sosyal diyalogun gerçekleştirilmesi kabul edilmiştir. Bu çerçevede sosyal taraflara Avrupa düzeyinde kanunlaştırma imkânı olan çerçeve antlaşmalar yapabilme prosedürü getirilmiştir. Buna ilaveten Avrupa Birliği direktiflerini ulusal yasama sürecine gerek kalmadan, sosyal taraflarca üye ülkeler düzeyinde uygulama imkânı verilmiştir.

### 3.2.2.5.1. Yeşil Kitap

Komisyon 1993 yılında, Avrupa rekabet gücü ve işsizlik konularını esas alarak, ekonomik ve sosyal hedeflerin uyumlaştırılmasının sorgulandığı "Yeşil Kitap"ı yayınladı. Yeşil Kitap üye ülkelerin ve sosyal tarafların emek piyasaları, sosyal koruma ve dışlanma, fırsat eşitliği ve eğitim gibi konularda

<sup>265</sup> Aykaç, a.g.e., s.488-489.

amaçlar, hedefler ve tedbirleri içermekte idi. Değişim sürecindeki Avrupa'nın başarıya, rekabetçi ve uyumlu bir ekonomi ile ulaşabileceği, bunun yanında yeni teknolojilerden ve ileri organizasyonlardan yararlanılması gerekliliği ifade edilmiştir.

Zorlayıcı bir niteliğe sahip olmayan ancak, Avrupa sosyal politikasının geleceğe ilişkin yapılanmasında önemli ipuçlarının yer aldığı Yeşil Kitap, işsizlik ve rekabet gücündeki eksikliği ekonomik büyüme önündeki engeller olarak ifade etmektedir. Yeşil Kitapla ilgili Avrupa İşveren Sendikaları'nın (UNICE) yorumu da paralel yönde olmuş, Avrupa Sanayinin rekabet gücünün artırılması gerekliliği ve bunun içinde esnekliğin önemi belirtilmiştir.<sup>266</sup>

### 3.2.2.5.2. Beyaz Kitap

1994 Temmuzunda yayımlanan “Beyaz Kitap”, yüzyılın sonuna kadar, birleşmenin sosyal boyutu üzerinde, tarafların sorumluluklarını içeren bir çerçeve sunuyordu.<sup>267</sup> Komisyon Temmuz 1994'te yayınladığı Beyaz Kitapta, 1995–1999 dönemine ilişkin Avrupa Birliği sosyal politikasına ilişkin planlarını yayınlamıştır. İşsizlik probleminin 1990'lı yılların başından itibaren belirginleşmesi, siyasi gündemi de bu meseleye odaklamıştır. Rekabet gücü ile sosyal dayanışma arasında yeni bir dengeyi ifade eden “beyaz kitap”, Avrupa sosyal politikasının geleceğine yönelik olarak çeşitli konularda yoğunlaşmıştır. Bunlar,<sup>268</sup>

- Ekonomik ve sosyal uyum için bir çıkış noktası olarak istihdam,
- Rekabet gücü ve sosyal gelişme arasındaki kuvvetli ilişki,
- Çeşitliliği esas alan yakınlaşma yaklaşımı, (Sosyal politikanın tüm Avrupa'da uyumlaştırılması mümkün olmasa da, ortak ve faydalı amaçların yakınlaştırılması gereği)

<sup>266</sup> Aykaç, a.g.e., s.490.

<sup>267</sup> Linda Hantrais, **Social Policy in The European Union**, Macmillan Press, London, 1995, s.211.

<sup>268</sup> Aykaç, a.g.e., s.491.

—Ortak asgari standartların geçerli olduğu bir seviye, olarak ifade edilebilir.

İşsizlik artışlarının, ekonomik yapılardaki bozulma ve Doğu Bloğunun parçalanması gibi siyasi nedenlerle ciddi boyutlara ulaşması, Birlik içerisinde istihdam politikalarını ön plana çıkarmıştır. İşsizliğin nedeni olarak, petrol krizleri sonrası uygulanan ekonomi politikaları gösterilmiş, istidamin artırılmasında eğitimin önemi vurgulanarak eğitim-istihdam ilişkisi, mesleki eğitim ve yaşam boyu eğitim gerekleri ifade edilmiştir.

Beyaz Kitabın Avrupa Birliği sosyal politikasına getirdiği diğer bir katkı, yaptığı istihdam vurgusu ile çalışmayanları da ilk kez sosyal politikanın kapsamı içerisine sokması olmuştur. İstihdam fırsatlarının oluşturulması ve istihdam artışlarını sağlayıcı bir ekonomik modelin tercihi üzerinde önemle durulmuştur. Beyaz Kitap getirdiği yeni açılımlar ile Avrupa Birliği'nde sosyal politikanın gelecekteki yönelim ve amaçlarının belirlenmesinde önemli bir etki yaratmıştır.

### **3.2.2.5.3. Amsterdam Zirvesi**

Avrupa sosyal politikasında önemli değişiklikler yapan Amsterdam Zirvesi'ne gelinceye kadar, sosyal politikanın gündemin önemli başlığı olarak ele alındığı çeşitli zirveler de yapılmıştır. Aralık.1994'te Essen Zirvesi'nde; istihdamın artırılmasında eğitim ve işgücü piyasası tedbirlerinin önemine, Haziran.1995'te Cannes'da emek piyasasındaki yapısal reformlara ve işsizlikle mücadeleyle ve Haziran.1996'ta Floransa'da işsizliğin azaltılmasının Avrupa Birliği için temel politika haline getirilmesine ilişkin görüşler ifade edilmiştir.

Haziran 1997'de Avrupa Birliği Bakanlar Konseyinin Amsterdam Zirvesi'nde aldığı kararlar, Avrupa Sosyal Modelindeki iki başlılığın ortadan kaldırılması ve giderek güçlenecek olan istihdam vurgusunun yinelenmesi açısından önem taşımaktadır. 1.Mayıs.1999'da yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması ile hem sosyal politika protokolü Birlik Antlaşması ile

bütünleştirilmiş hem de istihdam ayrı bir başlık altında düzenlenmiştir. Dolayısıyla Amsterdam Antlaşması'nın sosyal politika alanında getirdiği en önemli değişiklik, sosyal politikaya ilişkin protokol ve antlaşmayı ortadan kaldırması ve bu içeriği Avrupa Birliği Antlaşması ile bütünleştirmesidir. İngiltere'de iktidar değişikliğinin ardından yeni hükümetin Avrupa sosyal politikalarına ilişkin muhalefeti kaldırması, Maastricht'te gerçekleşmeyen sosyal politika bütünleşmesinin Amsterdam'da gerçekleşmesini sağlamıştır.<sup>269</sup>

Amsterdam Antlaşması ile getirilen bir diğer düzenleme de istihdamın ayrı bir başlık olarak düzenlenmesi olmuştur. Uzun süreli işsizliğin sürekli artış eğiliminde olması, Birliğin işsizlikle mücadele ve istihdamın iyileştirilmesi sorununu gerek ulusal gerekse de Birlik düzeyinde düzenleme önceliğini ortaya çıkarmıştır. Bu çerçevede, bütçe ve makro ekonomik politikaların verimlilik ve istihdamla ilişkilendirilerek sürekli büyümenin sağlanması hedeflenmiştir.

Amsterdam Antlaşması, istihdam kılavuz ilkeleri ve ulusal eylem planlarının yıllık gelişim sürecini resmileştirmiştir. İstihdam bölümünün beşinci maddesi Konseye, istihdam konusunda üye devletler arasında işbirliğini geliştirmek için, teşvik edici tedbirler alma yetkisi tanımıştır. Dördüncü madde ile de Konseyin yıllık olarak istihdam durumunu ve istihdam politikası için kılavuz ilkelerin gerçekleşme durumunu değerlendireceği ve altıncı maddeyle de istihdam ve emek piyasası politikaları ile ilgili işbirliğini teşvik etmek için istihdam komitesinin kurulması kararları alınmıştır.<sup>270</sup>

Kasım.1997'de Lüksemburg'da yapılan istihdam zirvesinde Avrupa Birliği Komisyonu, üye devletlerin "1998 İstihdam Politikaları İçin Kılavuz İlkeler" teklifini kabul etmiştir. Lüksemburg Zirvesinde kabul edilen ilkeler dört grupta ifade edebilmek mümkündür;<sup>271</sup> Bunlar;

- İstihdam edilebilirliğin artırılması,
- Girişim gücünün geliştirilmesi,

<sup>269</sup> Gülmez, **a.g.e.**, s.43.

<sup>270</sup> Aykaç, **a.g.e.**, s.496.

<sup>271</sup> Aykaç, **a.g.e.**, s.498.



- İşletmelerin ve çalışanların uyum yeteneklerinin teşviki,
- Fırsat eşitliği politikalarının kuvvetlendirilmesidir.

Avrupa Birliği Komisyonu Ekim.1998’de 1999 istihdam kılavuz ilkelerini kabul etmiştir. Bu aynı zamanda 1982’deki İstihdam Raporu ve Ortak İstihdam Rapor Taslağının da bir analizini yapmaktadır. Bu raporlarda istihdam oranı, ekonomik performansın ölçülmesinde en iyi göstergelerden biri olarak ifade edilmiş, Avrupa’da istihdam oranlarında yaşanan düşüş karşısında ABD’nin istihdam artışı ile karşılaştırmalar yapılarak, Avrupa istihdam oranlarının artırılmasına yönelik çeşitli politika tedbirleri önerilmiştir. Bu tedbirleri, eksik istihdamın önlenmesi, aktif istihdam sayısındaki azalmanın sosyal güvenlik sistemleri üzerinde oluşturduğu yüklerin paylaşımı ve sosyal dışlanmanın önlenmesi olarak sayabilmek mümkündür.<sup>272</sup>

Haziran.1999’da Köln’de yapılan Avrupa Birliği Konseyi’nde, Almanya tarafından hazırlanan ve Avrupa’da istihdamı ve ekonomik reformları desteklemeyi amaçlayan “Avrupa İstihdam Paketi” kabul edilmiştir. Yüksek istihdamın Birliğin en önemli amacı olduğu vurgulanarak, Paktin işsizlikte ciddi bir düşüşü hedeflediği ifadesi kullanılmıştır. Buna göre;

- Sosyal taraflar arasında makro-ekonomik diyalog yoluyla para, maliye, bütçe ve ücret gelişmeleri arasındaki etkileşimin geliştirilmesi,
- Emek piyasalarının etkinliğinin geliştirilmesine yönelik bir istihdam stratejisinin uygulanması,
- Mal, hizmet ve sermaye piyasalarının da etkinliğini ve yenilikçi kapasitesini artırmak için kapsamlı yapısal reform ve modernleştirme çabalarına hız verilmesi hedefleri belirlenmiştir.

Bu zirvede, Mart.2000’de Lizbon’da yapılacak zirvede görüşülmek üzere, Lüksemburg, Cardiff ve Köln zirvelerinin istihdam, ekonomik reform ve sosyal bütünleşme konularının ele alınması kararlaştırılmıştır.

---

<sup>272</sup> Aykaç, a.g.e., s.501.

### 3.2.2.6. Lizbon Zirvesi ve Sonrası

Avrupa Birliği Konseyi'nin 2000 yılının Mart ayında Lizbon'da yaptığı zirve, Birliğin 2000'li yıllarda ekonomik ve sosyal politikalarının yönünün belirlenmesi bakımından büyük öneme sahiptir. İstihdam artışlarının sağlanması için “bilgi ekonomisi”nin gücünün nasıl harekete geçirileceğinin tartışıldığı zirve, Avrupa ekonomisi için on yıllık bir strateji belirlemiştir. Bu nedenle yeni dönemde zirve adından sıklıkla söz ettirmiş ve Lizbon Stratejisi ya da yaklaşımı olarak da ifade edilmiştir.

Lizbon Yaklaşımının temel özelliği, rekabet gücünün ve küresel bilgi toplumunu esas alan ekonomik amaçlarla, toplumsal içermeyi gerçekleştirecek sosyal amaçları aynı düzeyde ele almasıdır.<sup>273</sup> İşsizliğin 1990'lı yıllar boyunca Avrupa'da yaratmış olduğu baskı, Lizbon kararlarında hissedilmektedir. Yoksulluk ve sosyal dışlanmanın önemli boyutlara ulaştığı “daha çok ve daha iyi işler” yaratılması yoluyla sosyo-ekonomik büyümenin sağlanması, sosyal koruma sistemlerinin geliştirilmesi hedefleri bu kararların ortak nitelikleri olarak ifade edilebilir.

Lizbon Zirvesi ile sosyal politika alanında yaşanan en önemli değişiklik “Açık Koordinasyon Metodu”nun kabul edilmesidir. Bu gelişmeyle sosyal politikalara ilişkin olarak da, Avrupa Konseyi'nin belirleyici gücü ön plana çıkmıştır. Açık Koordinasyon Metodu ile üye ve aday ülkelerdeki sosyal politika uygulamaları arasında, Birlik düzeyinde tespit edilen hedefler çerçevesinde uyumun sağlanması hedeflenmiştir.

Zirve, Avrupa Sosyal Modeli'nin rekabet gücü ve sosyal bütünleşme gibi iki hedefe dayandığını göstermiştir. Sosyal politikalar konusunda o güne değin alınan kararlardan farklı olarak, somut hedefler belirlenmiştir. Avrupa'yı sürdürülebilir ekonomik büyümeyi ve daha büyük sosyal uyumu gerçekleştirebilen rekabetçi ve dinamik bilgi ekonomisi yapmak, bu hedeflere ulaşmada yıllık %3 büyümeyi yakalamak ve işgücüne katılım oranında 2010

<sup>273</sup> Ayşe Buğra, **Yoksulluk ve Sosyal Haklar**, Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu, Sivil Toplum Geliştirme Merkezi Derneği Raporu, Aralık-2005, s.11.

yılına kadar erkeklerde %70 ve kadınlarda %60'lık oranları aşmak hedefleri belirlenmiştir.

Aralık.2000'de Nice'de toplanan Avrupa Konseyi, sosyal politika alanında ilk beş yıllık eylem programını oluşturan "Sosyal Politika İçin Ajanda"yı kabul etmiştir. Şubat-2003 tarihinde yürürlüğe giren Nice Antlaşması ile sosyal politika ve sosyal diyalog alanında mevcut durumun korunup sürdürülmesi yaklaşımı benimsenmiştir.<sup>274</sup>

Nice Zirvesi'nde ortaya çıkan en önemli belge "Temel Haklar Şartı"dır. Bu şart, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, Avrupa Sosyal Şartı, Çalışanların Temel Sosyal Hakları Topluluk Şartı, Avrupa Adalet Divanı İçtihatları, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi İçtihatları, Asli ve Tali Topluluk Mevzuatı, ortak anayasal gelenekler ve çeşitli uluslararası sözleşmelerde yer alan hakların bir araya getirilmesi ile oluşturulmuştur.<sup>275</sup> Temel Haklar Şartı, 2004 yılında kabul edilen Avrupa Anayasa Taslağının ikinci bölümünü oluşturması bakımından büyük önem taşımaktadır.

Nice Antlaşması'nın sosyal politika alanında sağladığı bir diğer gelişme ise, nitelikli çoğunlukla alınan kararların kapsamında yapmış olduğu genişlemedir. Bu genişlemenin tüm sosyal tarafları memnun edebildiğini de söylemek mümkün değildir. Sosyal Güvenlik, yapısal fonlar ve uyum fonlarında nitelikli çoğunluğa geçişin 2007 yılına ertelenmesi şiddetli eleştirilere uğramıştır. Yapılan diğer bir düzenleme ile Amsterdam Antlaşması'nın 144. maddesi yeniden düzenlenerek, üye devletlerden her birinin ve komisyonun atayacağı ikişer üyeden oluşan "Sosyal Koruma Komitesi"nin de kurulması, Belirlenen hedeflere ulaşmada Açık Koordinasyon Metodunun kullanılacağı ve hazırlanacak iki yıllık eylem planları ile sosyal göstergelerin takip edilmesi kararlaştırılmıştır.

Haziran.2004'te Brüksel Zirvesi'nde kabul edilen Avrupa Anayasa Taslağı, Avrupa Sosyal Politikasının ulaştığı noktayı göstermesi bakımından büyük önem taşımaktadır. Bunun nedeni, Nice Antlaşması ile kabul edilen Avrupa Birliği Temel Haklar Şartının, anayasa taslağının ikinci bölümüne

<sup>274</sup> Gülmez, a.g.e., s.48.

<sup>275</sup> Çavdar, a.g.e., s.153.

aktarılmış olmasıdır. Anayasanın bir parçası olan Temel Haklar Şartı, klasik hak ve özgürlükler yanında örgütlenme, grev, toplu sözleşme ve iş güvencesi gibi sosyal haklara da ayrıntılı biçimde yer vermektedir. Temel sosyal haklara anayasada yer verilmesi, Avrupa sosyal sistemini katı bulan liberal yaklaşımlarca ciddi eleştirilere uğramıştır. Bu düzenlemelerin rekabet ve esneklikten geri adımlar olduğu, işverene ve devlete yeni yükler getireceği iddiası sıklıkla gündeme taşınmıştır.<sup>276</sup>

İş güvencesi, sosyal dışlanma ve yoksullukla mücadele, sosyal adalet ve sosyal koruma, kadın erkek eşitliği ve ayrımcılıkla mücadele, çocuk işçiliğinin yasaklanması, sosyal güvenlik ve sosyal yardım hakkı gibi pek çok sosyal hak Anayasada yer almıştır. Avrupa Anayasa Taslağı ile işçilerin uzun mücadeleler sonunda elde ettikleri kazanımların önemli bir bölümü Avrupa düzeyinde, anayasal bir norm halinde ve açık haklar olarak tanınmış olmaktadır.<sup>277</sup>

Avrupa Komisyonu'nun Eylül.2000 ve Şubat.2005'te hazırladığı "Avrupa Birliği'nin Sosyal Gündemi"ne ilişkin raporlar, Birliğin 2000-2005 ve 2005-2010 yılları arasındaki sosyal politikalara ilişkin gerçekleştireceği politika ve faaliyetleri belirleyen yol haritasıdır. "Yeni Bir Avrupa'nın Şekillendirilmesi" amacını taşıyan ve 2000-2005 yıllarını içeren beş yıllık eylem planı, Lizbon yaklaşımını esas alan bir anlayışla hazırlanmıştır. Daha fazla ve daha nitelikli istihdam ile daha geniş çaplı sosyal bütünleşme eşliğinde, sürdürülebilir ekonomik büyümeyi sağlayacak, rekabet gücü yüksek ve bilgi temeline dayanan dinamik bir Avrupa yaratmak, bu dönemdeki eylem planının temel hedefidir.<sup>278</sup>

Beş yıllık eylem planını oluşturan gündemin başarılı bir şekilde uygulanabilmesi için gereklilikler "Amaçlar ve Eylemler" bölümünde sunulmuştur. Buna göre,<sup>279</sup> Avrupa İstihdam Stratejisi çerçevesinde tam istihdamın sağlanması ve nitelikli çalışma, ekonomik uyum ve piyasaya uyumun istihdama sosyal etkilerini esas alan esneklik-güvence arasında yeni

<sup>276</sup> Aziz Çelik, **AB Sosyal Politikası Uyum Sürecinin Uyumsuz Alanı**, Kitap Yayınevi, 2006, s.118.

<sup>277</sup> Çelik, **a.g.e.**, s.119.

<sup>278</sup> TİSK, **Avrupa Birliğinin Sosyal Politika Gündemi**, TİSK Yayın No:206, 2001, s.9.

<sup>279</sup> TİSK, **a.g.e.**, 2001, s.24-38.

bir denge arayışı, bilgi ekonomisinin genişletilerek Avrupa’da daha çok iş yaratılması, serbest dolaşımın önündeki engellerin kaldırılması, sosyal korumanın modernleştirilerek bir üretim faktörü haline getirilmesi<sup>280</sup>, sosyal dışlanmanın önlenmesi, ayrımcılıkla mücadele, sosyal diyalogun endüstri ilişkileri sistemi içerisinde etkinleştirilmesi ve genişleme sürecinin ekonomik ve sosyal gelişme koşulları gözetilerek sürdürülmesi, dönemin sosyal politikalara ilişkin hedeflerini ortaya koymaktadır.

Komisyonca Şubat 2000’de hazırlanan Avrupa Birliği Sosyal Gündemi de, 2000 yılındaki gündeme atıf yaparak, eylem planlarının devam ettirilmesi gerekliliğini ifade etmektedir. Bu niteliği ile gündem Avrupa Birliği sosyal politikasının somut temelinde ilerlerken, 2005-2010 dönemi için “herkes için istihdam” ve “eşit fırsatlar” konularında yoğunlaşmakta ve ulusal düzeydeki reformları desteklemektedir.<sup>281</sup>

Avrupa Birliği 2005-2010 sosyal gündemi ekonomik politikaların, istihdam ve sosyal politikalara ilişkin olumlu etkileşimini savunan ve ilk sosyal politika programı olan önceki sosyal politika gündeminin başarılı sonuçlarını ifade etmiştir. Buna göre;<sup>282</sup> Avrupa İstihdam Stratejisi hedeflerinde sınırlı da olsa bir başarı sağlanmıştır. Kadın istihdamında 1999-2003 yılları arasında %3.2’lik bir artış sağlanmış ve %57 olan Lizbon hedefine %56.1 ile yaklaşılmıştır. Avrupa Sosyal Fonunun Avrupa İstihdam Stratejisini desteklemesine yönelik, yaklaşık 62.5 milyar avroluk ciddi bir katkı söz konusudur. Avrupa İş Hareketliliği Portalı açılmış, sosyal güvenlik hak kaybı yaşamadan hareketlilik kolaylaştırılmıştır. Birlik vatandaşlarına ayrımcılığa karşı ortak bir asgari koruma sağlayan mevzuat düzenlemeleri gerçekleştirilmiştir. 2001 yılında ilk kez işyeri dışında cinsiyet ayrımcılığını yasaklayan bir mevzuat kabul edilmiştir. Sosyal dışlanmanın önlenmesi için üye devletlerden, sosyal koruma sistemlerinin modernleştirilmesi, çocuk

<sup>280</sup> Sosyal korumanın bir üretim faktörü haline getirilmesi kavramı uygulamada, sosyal koruma sistemlerinde uyumun sağlanması yoluyla, işin garantili bir gelir sağlaması, emeklilik sistemlerinin sürdürülebilir kılınması, sosyal katılımın gerçekleştirilmesi, yüksek düzeyli sağlık ve bakım hizmetlerinin sağlanması anlamında kullanılmaktadır.

<sup>281</sup> TİSK, **AB Sosyal Gündemi 2005-2010 Küresel Ekonomide Sosyal Bir Avrupa: Herkes İçin İş ve Fırsat**, TİSK Yayın No:260, 2005, s.10.

<sup>282</sup> TİSK, **a.g.e.**, s.12-14.

yoksulluğunun önlenmesi, etnik azınlıkların ve göçmenlerin sosyal uyumunun sağlanması istenmiştir. Son olarak Birlik, üye ülkelerde emeklilik sistemlerine ilişkin reformları destekleyerek, kamu emeklilik harcamalarının sürdürülmesine yönelik önemli ilerlemeler kaydetmiştir.

Önceki sosyal politika gündeminin başarısını vurgulayarak, başarılı yönlerin devamlılığı ve eksikliklerin tamamlanması yönünde bir içeriğe sahip olan gündem 2005, sosyal politika çerçevesinin hükümet, sosyal taraflar ve sivil toplum ile birlikte incelenmesi gerekliliğini ifade etmektedir. 2005-2010 Avrupa sosyal politikasını planlayan gündemin iki önceliği vardır. Bunlar tam istihdama yönelim ile yoksulluk ve sosyal dışlama ile mücadele ederek sosyal koruma sistemlerinin tüm toplumu kapsayacak şekilde genişletilmesidir.<sup>283</sup> Yaşlanan nüfusun ve küreselleşmeden kaynaklanan rekabetin yarattığı sosyal politika sorunları da Birliğin sosyal politika geleceğine yönelik tehditler durumundadır. Bu konuda gündem, küreselleşmenin Avrupa Sosyal Modeli üzerindeki etkilerinin, ancak sosyal politikanın küresel bağlamda ele alınarak azaltılacağı ilkesini kabul etmektedir.

### 3.2.3. AVRUPA SOSYAL POLİTİKASININ TARAFLARI

II Dünya Savaşı'nın ardından çoğulcu demokratik sisteme sahip Batı Avrupa ülkelerinin temelini oluşturduğu Avrupa Birliği, ortak çıkarlar etrafında örgütlenmiş grupları toplumun merkezine alarak, bunlar arasındaki çatışmayı kurumsallaştırma becerisi gösteren bir niteliğe sahip olmuştur. Bu kazanım, çatışma ve mücadelelerle şekillenen bir geçmişin, deneyimleri iyi analiz edilmiş bir sonucudur. Bu baskı grupları, temsil ettikleri grubun amaçları doğrultusunda lobicilik, propaganda ve siyasal partilerle yakınlaşma stratejileri ile hedeflerini gerçekleştirmeye çalışmışlardır. Bu şartlar altında Avrupa geleneği, emek ve sermaye, liberal demokrasi ve sosyal demokrasi,

---

<sup>283</sup> TİSK, a.g.e.,2005,s.15.

sınırlı haklar ve genişletilmiş haklar arasında bir uzlaşma olarak tanımlanabilir.<sup>284</sup>

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

### 3.2.3.1. Hükümetler ve Siyasal Partiler

Sanayi Devrimi ve sonrasında klasik demokrasi ve liberal iktisat anlayışının devlet müdahalesini hoş görmeyen yaklaşımının, toplumsal yapının korunmasında ve düzenin sağlanmasında başarılı olmadığı görülmüştür. XIX. yüzyılın başından itibaren devletin ekonomik ve sosyal yapıya müdahale etmesi yönündeki düşünceler yaygınlaşmış, toplumsal düzenin ancak sosyal sorunların çözülmesi, bunun da temel hak ve özgürlüklerin yanında ekonomik ve sosyal hak ve özgürlüklerin de sağlanması yoluyla gerçekleştirileceği fikri önem kazanmıştır.<sup>285</sup>

Sanayi Devrimi'nin başlarında ahlaki kaygılar taşıyan, paternalist nitelikli düzenlemeler, demokrasinin gelişimi ve sosyal haklarda sağlanan ilerlemeler neticesinde, devletin sosyal niteliğini ön plana çıkarmıştır. Çalışma hayatında yaşanan olumsuzlukların giderilmesi ve bir ölçü de ekonomik gerekçelerle, sosyal politikaların ilk görünümü olan sosyal sigorta düzenlemelerine geçilmiştir. Kitlesele sınıf hareketlerinin güç kazanması ve bunun siyasi yapı içinde örgütlenme başarıları, sosyal gelişimlerin geri döndürülemeyecek kurumsal yapılanmalara dönüşmesine neden olmuştur. Özellikle Avrupa'da güçlü sınıfsal yapının temsil ettiği siyaset anlayışı, sosyal

<sup>284</sup> Meryem Koray, **Avrupa Toplum Modeli**, 2.Baskı, İmge Kitabevi, 2005, s. 93.

<sup>285</sup> Güven, **a.g.e.**, s. 81.

politikaların kapsamının ve niteliğinin sürekli genişlemesine ve sosyal devletin refah devletine dönüşmesine yol açmıştır.

### 3.2.3.2. İşçi Sendikaları

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

Sanayi Devrimi'nden itibaren çoğulcu demokratik sistem içerisinde sürekli gelişim gösteren işçi hareketi, Avrupa'nın savaş sonrası yenilenmesinde en büyük katkıyı sağlayan gruptan biri olmuştur. II. Dünya Savaşı'nın ardından kitle üretim teknolojilerinde yaşanan gelişim, örgütlenme eğilimini ve ihtiyacını artırırken, ücretlilerin sosyal yapı içerisindeki payının artması, ulus devletin bu süreçte sendikal hareketin meşruluğunu desteklemesi ve toplu pazarlık hakkının gelişimi ile sendikal örgütler önem kazanmıştır.<sup>286</sup> Bu güçlü yapısı ile Avrupa İşçi Hareketi, savaş sonrasında, ulusal ekonomilerin yükselmesine ve sosyal yapının da bu gelişmeye eklenmesine büyük katkı sağlamıştır.

Petrol krizlerinin yarattığı ekonomik durgunluk dönemlerine kadar Avrupa'da sürekli güç kazanan işçi sendikacılığı, ulusal düzeyde yaşamış olduğu deneyimleri ile dünya sendikacılık hareketine örnek olmuştur. Durgunluk süreci ile başlayan çözüm arayışları, bütünleşme düşüncesini doğurmuş ve 1973 yılında onbeş ülkeyi temsil eden onyedili kuruluşun katılımı ile "Avrupa Sendikalar Konfederasyonu" (ETUC) kurulmuştur. Avrupa

<sup>286</sup> Ahmet Selamoğlu, "Avrupa Birliği ve Avrupa İşçi Sendikaları", **Prof.Dr.Toker Dereli'ye Armağan**, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası, Cilt:55, Sayı:1, 2006, s.62.



Sendikalar Konfederasyonu 1970'li yılların ortalarına gelindiğinde otuz milyonu aşkın üyesiyle önemli bir baskı grubu haline gelmiştir. Avrupalı işçilerin sosyal, ekonomik ve kültürel çıkarlarının korunmasında, işsizlik ve enflasyon sorunlarının çözümünde aldıkları ortak eylem kararları ile Birlik düzeyinde etkin olmaya çalışmışlardır.<sup>287</sup>

Avrupa'da örgütlü işçi sendikalarının, Avrupa bütünleşmesine verdiği tepkiler farklı olmuştur. Hristiyan düşünce geleneğinden beslenen Hristiyan sendikalar birlik düşüncesini desteklerken, hür sendikalar aynı coşkuyu göstermemekle birlikte, bütünleşme sürecini desteklemişlerdir. Marksist düşünce geleneğinden beslenen radikal sendikalar ise bütünleşme karşıtı bir yol izlemişlerdir. Bu farklılıklar tepe örgütlenmelere de yansımıştır. Avrupa'daki ulusal sendikaların çok büyük bir bölümünü çatısı altında toplayan ICFTU (Uluslararası Hür İşçi Sendikaları Konfederasyonu), üyeleri için ekonomik ve sosyal imkânlar sağlayan güçlü bir birlikten yana olmuştur. Yine Hristiyan demokrat partilerle aynı düşünce ekseninde olan Dünya Sendikalar Konfederasyonu (WCL), Avrupa Birliği'ni aileden başlayıp evrenselliğe doğru giden bir felsefe içinde değerlendirmektedir. Avrupa Birliği muhalefeti ile öne çıkan grup ise, sosyalist temelli sendikaların tepe örgütü olan Dünya İşçi Sendikaları Konfederasyonu (WFTU)'dur.<sup>288</sup>

Bu örgütlenmeler içerisinde özellikle Avrupa Sendika Konfederasyonu'nun, Avrupa Birliği'nin komisyon ve komiteleri ile yakından ilişkili olduğunu ve karar alma süreçlerinde önemli roller üstlendiğini söylemek mümkündür. Konfederasyon emek cephesi lehine gelişmeler sağlamak amacıyla, Birlik politikalarını etkilemeye çalışmaktadır. Bunun yanı sıra konfederasyon yöneticileri Avrupa Parlamentosu liderlerini de etkileyerek, parlamentonun karar sürecinde sendikal kazanımları koruma çabasında dırlar. Başta ekonomik ve sosyal komite olmak üzere birçok komitede etkin olan Avrupa Sendikalar Konfederasyonu üyeleri, piyasa

<sup>287</sup> Meryem Koray, **Endüstri İlişkileri**, s.99.

<sup>288</sup> Veynel BOZKURT, **Avrupa Birliği ve Türkiye**, Vipaş Yayınları, 2001, s.203.

şartlarının olumsuz etkileri ve özellikle işsizlik konularında özel bir hassasiyet taşımaktadırlar.<sup>289</sup>

Durgunluk döneminin ardından yaşanan sosyo ekonomik gelişmelerin olumsuz etkileri ile var olma mücadelesini aktif biçimde sürdüren Avrupa işçi örgütlenmesi, gücünde meydana gelen kırılmalara rağmen, sosyal politikaların etkili bir aktörü olma konumunu sürdürmektedir. Avrupa Birliği sosyal politikasının gelişim seyrinde; nitelikli oy çoğunluğu ile alınan kararların genişlemesi, çalışma hayatına yönelik yönergelerin hazırlanması ve son olarak Avrupa Anayasa Taslağı içerisine Avrupa Temel Haklar Şartının alınması, bir baskı grubu olarak Avrupa Sendikalar Konfederasyonu'nun gücünü ortaya koymaktadır.

### 3.2.3.3. İşverenler

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

Avrupa ölçüğünde işverenlerin bütünleşme sürecine ilişkin düşüncelerini ilk olarak Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nun kuruluşu aşamasında görebilmek mümkündür. Fransa ve Almanya arasındaki sektörel birleşme düşüncesi, savaşın olumsuz etkilerinin silinmesi ve en önemli sektörde işbirliğinin sağlanması açısından büyük önem taşımaktaydı. Bu çerçevede 1950 yılında ilan edilen Schuman planı, Alman ve Fransız işverenlerden destek görmüştür.<sup>290</sup> Sektörel düzeyde başlayan bu destek,

<sup>289</sup> Bozkurt, **Avrupa Birliği ve Türkiye**, s.205.

<sup>290</sup> Bozkurt, *Avrupa Birliği...*, s.69-70.

“ortak pazar”ı temel alan ve ekonomik gelişimi hedefleyen bütünleşme sürecinin, Avrupalı işverenlerce desteklenmesini sağlamıştır.

Avrupa Birliği üyesi devletlerin yanı sıra EFTA VE OECD üyesi ülkelerin sanayici ve işveren konfederasyonlarını da kapsayan Avrupa Sanayici ve İşveren Konfederasyonları Birliği (UNICE), 1958 yılında kurulmuştur. Bugün otuzüç ülkeden otuzdokuz Birlik ve Konfederasyonu bünyesinde toplamaktadır.<sup>291</sup> Avrupalı sanayici ve işverenlerin, Avrupa Birliği politikalarının geliştirilmesindeki tutum ve görüşlerinin, Birlik kurumları nezdinde koordinasyonunu gerçekleştirme görevini yerine getirmektedir. Konfederasyonun önemli görevleri arasında, temsil ettiği işverenlerin ortak çıkarlarını desteklemek, Avrupa’da işletmeleri etkileyen politika ve mevzuat tekliflerinde üyelerinin çıkarlarını koruma amacı ile Avrupa düzeyinde karar alma süreçlerine bilgi sunmak ve Avrupa Birliği Antlaşması’nda öngörülen sosyal ortaklar arasındaki diyalogda üyelerini temsil etmeği sayabilmek mümkündür.<sup>292</sup>

Avrupa Birliği karar süreçlerinde etkin bir konuma sahip olan Avrupa işverenlerinin, sosyal politikalara ilişkin yaklaşımlarını, UNICE’nin görüşleri içerisinde tespit edebilmek mümkündür. Küresel dünyada etkili bir ekonomik aktör olabilmenin yolunun rekabet gücünün geliştirilmesine bağlı olduğu yaklaşımını savunan UNICE, Avrupa’nın ekonomik potansiyelinin gelişimini engelleyen sorunların ortadan kaldırılması gerekliliğini savunmaktadır. Bu çerçevede tespit edilen beş öncelikli alan şu şekilde ifade edilmektedir.<sup>293</sup>

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

Tespit dilen hedefler çerçevesinde; kamu finansman dengelerinin korunması, işletmeler üzerindeki vergi yüklerinin hafifletilmesi, rekabet

<sup>291</sup> <http://www.unice.org/content/default.asp?PageId=260>

<sup>292</sup> [www.deltur.cec.eu.int/guncel/ghaber28.02.06.html](http://www.deltur.cec.eu.int/guncel/ghaber28.02.06.html), (çevrimiçi), Erişim Tarihi:16.10.2006

<sup>293</sup> TİSK, **Lizbon Stratejisi, UNICE Görüşü ve Ülkemiz İçin TİSK Önerileri**, Yayın No:248, Ekim-2004, s.5.

gücünün temel unsuru olan ar-ge harcamalarının artırılması, beyin gücü çekiciliğinin sağlanması, istihdam koşullarının geliştirilmesi, işgücü maliyetlerinin azaltılması ve işgücü piyasalarında esnekliğin geliştirilmesi, konfederasyonun sosyal konularda temel yaklaşımlarını ifade etmektedir.

### **3.3. AVRUPA SOSYAL MODELİNİ AÇIKLAMAYA YÖNELİK YAKLAŞIMLAR**

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

Sanayi Devrimi öncesi toplumlarda çeşitli yardımlaşma unsurlarına rastlamak da mümkündür. Ortaçağda kiliseler tarafından oluşturulan hayır kurumları, aile, korporasyonlar ve yardım sandıkları, yardımlaşmanın önemli unsurları olarak belirmektedir.<sup>294</sup> XVIII. yüzyılın ikinci yarısından itibaren hız kazanan teknik buluşlar, Avrupa'da büyük bir ekonomik ve toplumsal dönüşümün de kaynağı olmuştur. XVIII. yüzyıl hem özgürlük ve eşitlik

<sup>294</sup> Ali Güzel; Ali Rıza Okur, *Sosyal Güvenlik Hukuku*, 4.Baskı, Beta Yayınları, 1994, s.16.

düşüncelerinin benimsendiği Fransız ihtilalinin, hem de teknik buluşlarla başlayan Sanayi Devrimi'nin yaşandığı yüzyıl olarak, Avrupa tarihinin değişim ve dönüşümünün yaşandığı en önemli dönem olmuştur.

### 3.3.1. Avrupa Refah Devletlerinin Oluşumu

Sanayi Devrimi'nin başlangıç yıllarında bugünkü modern refah devleti anlayışını görebilmek mümkün değildir. Bu dönemki uygulamalar, sanayileşmenin ortaya çıkardığı sosyal sorunları, “toplumun iyiliği” adına ahlaki duygularla bertaraf etmeye çalışan liberal yaklaşımlar ve sınıf hareketlerini bastırmaya çalışan “paternalist” muhafazakâr yaklaşımlar şeklinde kendini göstermiştir.<sup>295</sup>

Sanayi Devrimi ile birlikte üretimdeki hızlı artış, kentleşme olgusu, geleneksel sosyal koruma kurumlarını ortadan kaldırmış ya da etkinliklerini azaltmıştır. Küçülen aile yapıları ile birlikte, aile bağları ve ailenin koruyucu görevi zayıflamış, sosyal korumayı sağlayacak kurum olarak devlete olan ihtiyaç daha belirgin olarak ortaya çıkmıştır.<sup>296</sup>

Sosyal politikalara ilişkin ilk düzenlemelerin “sosyal sigorta” alanında gerçekleştiği görülmektedir. Çalışanların korunmasına ilişkin ilk tedbirler İngiltere’de alınmaya başlanmasına karşın, ilk modern sosyal sigorta uygulaması Almanya’da gerçekleşmiştir. Başbakan Bismark, 1881 yılında Alman parlamentosunda yaptığı konuşmada işçilerin sosyal durumlarının düzeltilmesinde devletin pay sahibi olması gerekliliğini dile getirmiş ve devletin kaza, hastalık ve yaşlılığa karşı koruma yasaları çıkarmasını savunmuştur. Bunun üzerine hareketlenen yasal süreçte, 1884 tarihinde hastalık ve 1885 yılında iş kazaları sigortası yürürlüğe girmiştir. Ancak iş kazaları sigortasında devletin finansmana katılımı üzerinde anlaşmaya varılamaması üzerine, uygulamadan vazgeçilmiştir. Almanya’daki bu gelişim

<sup>295</sup> Koray, **Avrupa Toplum Modeli** , s.185.

<sup>296</sup> Özdemir, **Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti**, s.148.

diğer Avrupa ülkelerini de harekete geçirmiş ve yasal düzenlemeler konusunda Almanya'nın takipçisi olmuşlardır.<sup>297</sup>

Sanayi Devrimi'nin öncü ülkelerinden olan İngiltere'de, sosyal koruma aracı olarak özel ve kamu yardım tekniğinin kullanılması çok eskilere dayanmaktadır. 1601 tarihli yoksullar yasası dışında, 1897 tarihinde iş kazasında işverenin sorumluluğunu düzenleyen yasa ve 1908 tarihli yaşlılık aylığı yasası, önemli düzenlemeler olmuştur. Yine 1911 yılında yürürlüğe giren "Ulusal Sigorta Yasası", hastalık ve sakatlık sigortası yanında işsizlik sigortasını da düzenlemiştir.<sup>298</sup>

Tüm bu gelişmelerin yanında 1942 yılında yayınlanan "Beveridge Raporu", çağdaş sosyal güvenlik ve sosyal politika düşüncelerinin oluşumunda önemli bir eşiği teşkil etmiştir. Rapor; işsizliğin azaltılması, asgari bir ücret düzeyinin tespiti ve kapsamlı bir sağlık sistemi kurulmasını içeren üç temele dayanmıştır. Beveridge Raporu, Keynezyen iktisat anlayışı ile birlikte, kamu sektöründeki genişlemenin temeli olan düşünceleri teşkil etmiştir.<sup>299</sup>

Sosyal sigorta düzenlemelerine Almanya ve İngiltere'ye göre daha geç başlayan Fransa, aile ödenekleri konusunda öncü durumdadır. 1884 yılında İlere bölgesinde Klein işletmesi işçilerine ücret dışında aile ödeneği yardımı yapıldığı görülmektedir. Ancak bu ödemeler geniş boyut kazanmamış, aile ödenekleri sistemine kabul eden yasa ancak 1932 yılında kabul edilebilmiştir.<sup>300</sup>

Sosyal sigorta düzenlemelerinin kurumsal gelişimi incelendiğinde, refah devleti uygulamalarının dört aşama geçirdiğini söylemek mümkündür;<sup>301</sup> Birinci aşama 1888 yılındaki ilk sigorta düzenlemelerinden 1914 yılına kadar olan aralığı kapsar. Bu dönem sigorta uygulamalarının Avrupa ülkelerinde düzenlenmeye başladığı dönemdir. İkinci aşama, sigorta uygulamalarının yayılmaya başladığı iki dünya savaşı arasındaki dönemi

<sup>297</sup> Sait Dilik, **Sosyal Güvenlik**, Kamu-İş Yayınları, 1991, s.48-50.

<sup>298</sup> Ali Güzel; Ali Rıza Okur, **a.g.e.**, s.20-21.

<sup>299</sup> Süleyman Özdemir, **Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti**, s.153.

<sup>300</sup> Ali Güzel; Ali Rıza Okur, **a.g.e.**, s.22.

<sup>301</sup> Koray, **Avrupa Toplum Modeli**, s.186.

kapsar. II. Dünya Savaşı sonrası sosyal güvenlik konusunda önemli reformların yapıldığı üçüncü aşama, 1950'lere kadar uzanmaktadır. Bu aşamada tüm ülkelerde iş kazası, yaşlılık, hastalık, işsizlik gibi temel sigorta kollarında kapsayıcı uygulamalara geçilmiştir. 1950 sonrası dönemde son aşamayı ifade eder ki, birleşme ve yeniden yapılanma dönemidir. Bu aşamada tüm sigorta kolları birleştirilerek genel bir sigorta sistemi kurulurken, bu sistemin adı sosyal güvenlik sistemi olarak ifade edilmiştir. Modern refah devleti, geniş kapsamlı bir vatandaşlık anlayışı ve sosyal haklar temelinde, eğitim, sağlık, istihdam ve gelir dağılımı gibi birçok alanda amaçlar edinmiştir.

1929 yılında yaşanan dünya ekonomik bunalımı, birçok Avrupa ülkesi ve ABD'de refah devleti uygulamalarına hız kazandırmıştır. Klasik iktisat politikalarının sorunları çözmede yetersiz kalması, çalışanların ve yoksulların sosyal güvenlik ve sosyal yardım programına dahil olmaları ve katılımcı temsil sistemi talepleri, kapitalist anlayışı daha paylaşımcı ve hümanist bir çizgiye yöneltmiştir.<sup>302</sup> Serbest piyasa işleyişinin sorunları çözmede yetersiz kaldığı ve bu nedenle devletin müdahale gereği, 1930 ve 40'lı yıllarda Beveridge ve Keynes tarafından sıklıkla dile getirilmiştir.

Liberal iktisatçılardan olmalarına karşın, sosyal reformizmin öncüleri arasında sayılan Keynes, 1936 yılında yazdığı meşhur eseriyle, klasik iktisat anlayışının, piyasanın kendi haline bırakıldığında kaynakların tam istihdama ulaşacağı düşüncesinden hareket etmemiştir. Ekonomik krizlerin, yoksulluk ve işsizlik gibi toplumsal yönleri olan sorunların önlenmesinde, etkin vergi, para ve gelir politikaların uygulanması gerekliliğini ifade eden Keynes'in düşünceleri, II. Dünya Savaşı sonrası Avrupa'nın iktisadi ve sosyal yapısının şekillenmesinde ve refah devleti uygulamalarının görülmesinde büyük rol oynamıştır.

1945-1975 yılları arasında yaşanan ve refah devletinin "Altın Çağ"ı olarak ifade edilen dönem, Keynes tarafından geliştirilmiş olan, ekonomik ve sosyal açıdan etkin bir devlette, ekonomik büyümenin zorunluluklarıyla, daha fazla sosyal adalet gerekliliği dengesine dayanmaktadır. Keynes, döneme

---

<sup>302</sup> Gül, a.g.e., s.146.

yön veren eserinde, klasik teorinin işsizlik sorununu çözmedeki yetersizliğini tespit ederek, çalışmada istihdamı belirleyen etmenleri ortaya koymaya çalışmıştır. Bu etmenleri yatırım ve tüketim yetersizlikleri olarak belirleyen Keynes, devletin doğrudan (kamu harcamaları) ve dolaylı (vergi ve kredi politikaları) biçimde bu iki işlevi etkileme görevi olduğunu düşünmektedir.<sup>303</sup>

Avrupa refah devletlerinin oluşumunu, çeşitli yaklaşımlar açısından değerlendirmek mümkündür. Liberal yaklaşımlar, ahlaki temele dayanan iyilik hareketleri çerçevesindeki oluşumları İngiliz yoksulluk yasasına kadar taşımaktadırlar. Marksist yaklaşım ise, refah devletini, kapitalizmin ortaya çıkardığı sorunları, sistemi değiştirmeden düzenleyebilme yeteneği olarak görür. Yapısal faktörleri esas alan yaklaşımlarda ise refah devleti, mutlakiyetçi demokrasiden kitle demokrasisine geçmenin, sivil ve sosyal hakların yanında sosyo-ekonomik hakların kurumsallaşması ile gerçekleşen bir süreçtir.<sup>304</sup> Yaklaşımlar farklı esaslar taşısa da, refah devletinin oluşumundaki temel nedeni, kapitalist sistemin ortaya çıkardığı, adaletsizlik olgusuyla açıklayabilmek mümkündür. Bu sürecin, Sanayi Devrimi ile birlikte oluşan sınıfsal yapı ve artan sosyal sorunlar sayesinde daha da belirginleştiğini ifade edilebilir.

### **3.3.2. Avrupa Refah Modelleri Çerçevesinde Avrupa Sosyal Politikasının Sınıflandırılması**

1980'li yıllardan itibaren ulusal düzeyde refah modellerine yönelik sürdürülen derin tartışma, pek çok ülkede refahın yeniden yapılandırılması çalışmalarına hız kazandırmıştır. Hem ulusal hem de uluslararası düzeyde değişen sosyal refah modellerini anlayabilmek için, çok sayıda düşünür, yeni refah modelleri sınıflandırması çalışmalarına yönelmişlerdir. Bu sınıflandırmaların en güçlüsü ve kabul edileni, Danimarkalı analizci Gosta Esping-Andersen'e aittir. Refah Kapitalizminin Üç Dünyası (1990) adlı

<sup>303</sup> Rosanvallon, **a.g.e.**, s.44.

<sup>304</sup> Meryem Koray, **Avrupa Toplum Modeli**, s.183-184.



eserinde bir refah devleti sınıflandırması geliştiren Andersen'in modeli, sadece kapitalist ülkelerdeki kamu düzenlemelerinin ölçü, kapsam ve yetkilerindeki farklılıklara dayanmayıp, aynı zamanda, politika oluşturma sitilleri ile süreçlerinde ve sınıf oluşumu ile siyasi farklılıklardan kaynaklanan unsurlara dayanmaktadır.. Andersen'in teorisinde, devlet refahının sosyal vatandaşlığı sürdürdüğüne yönelik iki boyut mevcuttur. Bunlar; devletin bireyleri pazar güçleri işlemlerinden muaf tuttuğu ve sosyal olarak kabul edilebilir bir yaşam sağladığı dekomodifikasyon boyutu, diğeri ise devletin sosyal yardımı sosyal gruplar arasında farklılaştırdığı ve eşitlik ile sosyal bütünleşmeyi teşvik ettiği boyuttur.<sup>305</sup>

Esping-Andersen refah devleti rejimlerindeki farklılıkların, devlet, piyasa ve aile arasındaki ilişkilerin düzenlenme şeklinden kaynaklandığını ifade etmektedir. Bu farklı düzenlemeler çerçevesinde üç farklı refah rejimi ortaya konulmaktadır. Rejimler arası farklılıklar, temel düzenleyici ilkelerde ve buna bağlı olarak uygulanan sosyal haklarda ve refah devletlerinin kurumsallaşma süreçlerinde belirleyici olan toplumsal güçlerde görülebilmektedir.<sup>306</sup>

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

<sup>305</sup>Margaret May, "The Role of Comparative Study", *The Student's Companion to Social Policy*, Ed. P.Alcock v.d., Blackwell Publishing, 2003, s.21-22.

<sup>306</sup>Gosta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Pres, Cambridge UK, 1990, s.26.

karşılaştığı sorunların analiz edilmesinde ve Türkiye'nin de içinde bulunduğu aday ülkelerin, sosyal politikalara ilişkin doğru tercihleri belirlemesinde, bu tür bir sınıflandırma büyük önem taşımaktadır.

Güney Avrupa Refah Modelinin, refah modelleri sınıflandırılmasına sonradan dahil edilmesi gerekliliği, bu alandaki akademik çalışmaların yetersizliği ile açıklanabilir.<sup>307</sup> Yapılan çalışmalarda Akdeniz ülkelerinin farklı bir refah yapısına sahip oldukları ifade edilse de, bir modelleme geliştirilememiştir. Ancak 1990'lı yıllardan itibaren yapılan çalışmalarda, Güney Avrupa Refah Modellerinin farklılıkları ortaya konularak, modelleme çabalarına girilmiştir. Bu nedenle Avrupa Birliği'nin önemli bir bölümünü oluşturan Akdeniz ülkelerinin, özgün bir model olarak Esping-Andersen'in sınıflamasına dahil edilmesi gereği vardır.

Avrupa Birliği'nin son ve en büyük genişleme süreci, eski doğu bloğu ülkelerinin de aralarında bulunduğu on ülkenin, birliğe katılmaları olmuştur. Demokratikleşme ve piyasa ekonomisine geçiş şartlarının yaşandığı bu ülkelerin de, yukarıda ifade edilen refah rejimleri içinde sayabilmesi mümkün değildir. Avrupa Birliği için yapılacak bir analizde bu ülkelerin zorlamalı bir tasnife tabi tutulmak yerine, geçiş şartlarını taşıyan refah rejimleri olarak ayrı bir sınıflamada yer almaları uygun olacaktır.

### 3.3.2.1.Liberal Refah Modeli

İdeolojik temelleri açısından toplumsal refahın sağlanmasının, piyasa ilişkilerinin yaygınlaştırılmasına dayandığı modeldir. Devlet yardımlarının, gelir araştırmaları çerçevesinde sadece durumu en kötü olanlara yönelik sağlanması söz konusudur. Bu nedenle devlete bağlı sigortalardan düşük gelirli çalışanlar yaralanırken, devlet eliyle gerçekleşen gelir transferleri de sınırlıdır. Hakların sağladığı kazançlar düşük ve düzenlenme şartları katıdır.

<sup>307</sup> Maurizio Ferrera, "Sosyal Avrupa'da Güney Avrupa Refah Modeli", **Sosyal Politika Yazıları**, Der. Ayşe Buğra Çağlar Keyder, çev.Burcu Çakar Utku Balaban, İstanbul, İletişim Yayıncılık, 2006, s.195.

Devlet, mininum kazanımlar garanti ederek, pasif ve özel refah uygulamalarını geliştirici bir unsur olarak piyasayı desteklemektedir.<sup>308</sup>

Liberal Refah Modelini diğer modellerden ayıran yapısal farklılıklar da mevcuttur. Kamu sektörü istihdamı, özel sektöre göre daha düşük ve kadınların işgücüne katılım oranları yüksektir. Vergi oranları diğer modellere oranla düşük düzeydedir. Refah harcamalarının sınırlı olması, finansal krizleri önleyici niteliktedir. Sendikal yapıların görece olarak güçsüz olması, gelir adaletsizliğinin ve yoksulluk sorununun diğer rejimlere oranla daha yoğun yaşanmasına neden olmaktadır.<sup>309</sup>

Esping-Andersen bu modelin güçlü örnekleri olarak ABD, Kanada ve Avustralya'yı göstermiştir.<sup>310</sup> Ancak, modelin karakteristik bir ülkesi olmamasına karşın, İngiltere'nin de bu grup içerisinde yer alması, Avrupa'daki farklılığın analizi açısından önem taşımaktadır. Kamu harcamaları içinde sosyal harcamalarının payının oldukça yüksek olmasına karşın, Avrupa Birliği içerisinde sosyal politikalara karşı muhalefetini uzun yıllar boyunca sürdürmesi, 1980 sonrasında neo liberal ekonomi politikaları ve buna bağlı esneklik ve kuralsızlaştırma uygulamalarının en güçlü savunucusu olması, İngiltere'yi bu grupta incelemeyi gerekli kılmaktadır.

İngiltere'nin, Avrupa sosyal politikalarının belirlenmesine ilişkin diğer üyelerle ayrılmasında, kuşkusuz 1979 yılında iktidara gelen Thatcher yönetiminin uyguladığı liberal politikalarla sistemi dönüştürmesinin büyük etkisi vardır. Özellikle uygulanan özelleştirme uygulamaları ile devletin üretim alanında etkinliğini sağlayan kamu işletmelerinin ortadan kaldırılması ve serbest piyasa sisteminin üstünlüğünün kurulması sağlanmıştır. Birçok kamu hizmetinin sunulmasında harç ve fiyat ödenmesi esasına geçilmiştir. Toplumsal refahın sağlanması bireysel sorumluluk olarak görülse de, devletin bu alanda doğrudan üretimde bulunması yerine, bunu finanse etmesi ancak hizmetin piyasadan temin edilmesi anlayışı yaygınlaştırılmaya çalışılmıştır.<sup>311</sup>

<sup>308</sup> Esping-Andersen, *The Three Worlds of...*, s.27.

<sup>309</sup> Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s.107.

<sup>310</sup> Esping Andersen, *a.g.e.*, s.27.

<sup>311</sup> Gül, *a.g.e.*, s.216-217.

Refah devleti uygulamalarının dinamizmini sağlayan sendikalar da, liberal politikaların mücadele sahası içindedirler. Durgunluk yıllarından itibaren tam istihdam politikalarından uzaklaşmaya başlanması ve yasal düzenlemelerle sendikaların etkileri kırılmaya çalışılmıştır. İngiltere’de, 1980 yılında 13.3 milyon olan sendikalı işçi sayısı, 1984’te 12milyonun altına düşmüştür.<sup>312</sup>

Anglo-Sakson geleneğinin önemli bir temsilcisi olan İngiltere, uyguladığı ekonomik ve sosyal politikalarla, liberal refah modelinin Avrupa’daki en önemli temsilcisi olmuştur. Sosyal harcamaların Avrupa Birliği ortalamaları üzerinde olmasına karşın, sosyal politikalara yaklaşımı, bu ülkenin, liberal düşüncenin yaklaşımları çerçevesinde ele alınmasını sağlamıştır.

### 3.3.2.2. Muhafazakâr-Korporatist Refah Modeli

Muhafazakâr yönetim anlayışının, piyasanın olumsuz etkileri ile bireyselleşme ve bireyler arası rekabeti, toplumsal bütünlüğü tehdit eden bir sorun olarak algılaması, piyasaya bağımlılığı azaltan haklarda yoğunlaşmalarına neden olmuştur. Bu yoğunlaşma, hakların statünü ve sınıfların varlığını koruyacak şekilde genişlemesine neden olmuştur.<sup>313</sup>

Almanya, Fransa, Avusturya ve Belçika kendi aralarındaki küçük farklılıklara rağmen, modelin karakteristik özelliğini taşıyan Avrupa Birliği ülkeleridir. Model, “Kıta Avrupası Modeli”, “Sosyal Sigorta Modeli”, “Kurumsal Refah Rejimleri”, “Bismark Ülkeleri Modeli”, “Hıristiyan Demokratik Rejimler” gibi isimlerle de anılmaktadır. Modelin temeli, kapitalizm öncesi kraliyet rejim elitlerine kadar dayanan muhafazakârlık anlayışına dayanır. Sosyal düzenin, piyasa düzenlemelerinden çok, hiyerarşik yapısının korunarak sağlanması

<sup>312</sup> Uğur Kara, *Sosyal Devletin Yükselişi ve Çöküşü*, Özgür Üniversite Kitaplığı, 2004, s.182.

<sup>313</sup> Emrullah Erkan, *a.g.e.*, s..74.

düşüncesi ön plandadır. Geniş bir kapsama sahip olan sosyal haklar, kamu tarafından düzenlenirken, özel düzenlemeler sınırlayıcı düzeydedir.<sup>314</sup>

Modelin refah devleti uygulamaları, yeni muhafazakârlık düşüncesinin etkileri altında gerçekleşmiştir. II. Dünya Savaşı'ndan sonraki yıllarda, Hans Freyer ve Arnold Gehlen gibi muhafazakâr yazarlarca teorik altyapısı oluşturulmuştur. Yeni muhafazakâr yaklaşımlara göre modernlik, yaşam için ahlaki bir çerçeve sağlayan tarihsel devamlılık kurumlarını çözmeye eğilimlidir. Kapitalist toplumun ahlak bozucu etkilerinin, devlet tarafından önlenilebileceğini savunurlar. Bu bağlamda muhafazakârlığın anlamı, ahlaki anlamı hala üretilebilecek olan, politika ve ekonomi dışındaki kurumları (aile ya da kilise) korumaktır.<sup>315</sup>

Kıta Avrupası'nın, bir refah modeli olarak farklılaşmasındaki en önemli unsur, refahın sağlanması hususunda aileye verdiği önemdir. Bu özelliği Güney Avrupa Modelinde de gözlemek mümkündür. Ailenin gelir temininde erkeğe önemli bir görev verilirken, evli kadının iş piyasasına katılımı teşvik görmez. Bu bağlamda muhafazakar görüşün refah devletine bakışının olumsuz olduğunu söylemek mümkündür. Refah devletindeki gelişmeyi, ailenin parçalanmasında, kilise ve diğer gönüllü kuruluşların gerilemesinde etken olarak görmektedirler.<sup>316</sup>

Muhafazakar –Korporatist Refah Modelinde kamu harcamaları, diğer modellere oranla yüksektir. İstihdamı yüksek tutuma hedefi yerine, sosyal sorunların sosyal güvenlik yoluyla giderilmesi ilkesi benimsenmiştir. Sosyal güvenliğin finansmanında katkıya dayalı finansman sistemi tercih edilmiştir. Cömert emeklilik sistemleri, işverenlerin yüksek katkı payı ödemelerine ve sonuçta rekabet güçlerini kaybetmeleri ve yatırımsızlık sorunlarını ortaya çıkarmaktadır. Özellikle son yirmi yıllık süreç içinde demografik unsurlar ve küresel rekabet şartlarından, diğer modellere oranla daha fazla etkilenmiştir.

<sup>314</sup> Özdemir, **Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti**, s. 108-109.

<sup>315</sup> Anthony Giddens, **Sağ ve Solun Ötesinde Radikal Politikaların Geleceği**, çev.M. Sözen; S. Yücesoy, Metis Yayınları, 2002, s.36.

<sup>316</sup> Özdemir, **Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti**, s.110.

### 3.3.2.3. Sosyal Demokrat Refah Modeli

Modelin en başarılı uygulamasının sağlandığı ülke olması nedeniyle, “İsveç Modeli” olarak da ifade edilir. Özellikle İskandinav ülkeleri Norveç, Danimarka ve Finlandiya modelin uygulamalarının görüldüğü ülkelerdir. Sınıflararası eşitlik, evrensellik ve sosyal dayanışma ilkeleri, modelin temelini oluşturmaktadır. Devlet, liberal modelin aksine, yüksek vergi oranları ile refahın temel düzenleyicisidir. Daha çok sosyal demokrat partilerce yürütülen bir hareket olmasında ötürü, “Sosyal Demokrat Model” olarak da ifade edilir.

Sadece sosyal demokratların toplumsal tabanları göz önünde tutularak, bu denli zor bir kolektivist hareketin modelleştirilemeyeceği açıktır. Bu nedenle dayanışma ve sosyal hakların, toplumun tamamını kapsayacak şekilde gerçekleştirilmesi esastır. Sosyal demokrat refah modelinde, sosyal hakların genel özelliğinin; evrensel nitelikte, tüm vatandaşları kapsayacak ve piyasa bağımlılığını azaltacak bir nitelik taşıması gerekmektedir. Bu nedenle modelin uygulandığı ülkelerde, haklar, işçi sınıfı ile sınırlı kalmamış ve orta sınıfı da içine alacak şekilde genişletilmiştir. Bu da modelin, liberal modelden farklı olarak, devlet-piyasa ve işçi sınıfı-orta sınıf bölünmesinin önüne geçmesini sağlamıştır.<sup>317</sup>

Sosyal demokrat refah modelinin başlangıcını, II.Dünya Savaşı’ndan sonra, sosyal demokrat partilerin adil ve demokratik toplum söylemine dayandırabilmek mümkündür. Bu dönemde sosyal demokrat hareket, adil ve eşitlikçi toplum düzeni etrafında siyasi bir güç kazanmıştır. Bu siyasi etkinliğin uygulama alanındaki kaynağını, devlet kapitalizmi olarak da tanımlamak mümkündür. Bu düşünce, piyasanın neden olduğu toplumsal çatışmaların ve gerilimlerin yumuşatılması ve sistemin dar boğazlarının aşılması için, devlet müdahalesinin gerekliliğini savunmaktadır. Bu müdahaleler, özellikle devletin bizzat işletmeci olmasını esas alarak, temel endüstriler, alt yapı ve sosyal hizmetler alanlarında yoğunlaşmaktadır.<sup>318</sup>

<sup>317</sup>Erkan, a.g.e., s.75.

<sup>318</sup>Şaylan, a.g.e., s.99.

Sosyal demokrat refah devletleri, sosyal hakların yoğun olarak ve devletçe sağlandığı ve özel refah düzenlemelerinin çok sınırlı olduğu bir toplum modelidir. Ancak haklar, korporatist olmaktan çok evrenseldir. Statü farklılıklarının korunması yerine vatandaşların eşitliği, gelirin yeniden dağılımı ve herkese yüksek gelir güvencesi vurgusu ön plandadır. Bu nitelikleri ile model, Kıta Avrupası Modelinden farklılaşmaktadır.<sup>319</sup>

Sosyal Demokrat Refah Modeli, liberal modelden farklı olarak piyasaya ve korporatist modelden farklı olarak aileye olan bağımlılığı azaltmayı amaçlar. Modeli, diğer modellerden ayıran temel özellik ise, refah düzeyinin korunması ile çalışma olanaklarının sağlanmasını bir arada gerçekleştirebilmesidir.<sup>320</sup> Bu nedenle, tam istihdamın sağlanması ve sürdürülmesi modelin başarısının ön koşudur. Bu denli geniş sosyal refah hizmetlerinin karşılanabilmesi, büyük bir ücretliler grubunun varlığını gerekli kılmaktadır. Bu ülkelerde işgücüne katılım oranlarının yüksekliği, ayrı bir anlam taşımaktadır.

İskandinav ülkelerindeki sosyal politika uygulamaları, cömert niteliği ve toplumun geniş bir kesimini kapsamına alması ile Avrupa içerisinde etkin bir konuma sahiptir. Bunun sağlanmasında; önleyici tedbirlere yapılan yatırımların payının büyüklüğü, sosyal politikaların yaşlılardan çok gençlere yönelik olması gibi farklı fonksiyonlar taşımasının etkileri de vardır. Küreselleşmenin refah devleti ile giriştiği amansız mücadele, sosyal demokrat modeli de derinden etkilenmektedir. Buna karşın, gücünü ağırlıklı olarak toplumsal dinamiklerden alan model, diğer modellere oranla daha az yapısal sorunu bünyesinde barındırmaktadır.

#### 3.3.2.4. Güney Avrupa Refah Modeli

Gosta Esping Andersen'in 1990 yılında yazdığı "The Three Worlds of Welfare Capitalism" adlı kitabındaki refah modelleri tasnifinin, en çok

<sup>319</sup> Özdemir, **Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti**, s.111.

<sup>320</sup> Esping-Andersen, **a.g.e.**, s.35.

başvurulan sınıflama olduğu ifade edilmişti. Bu ilgi eleştirilere de yansımış ve İngiltere'nin ABD ile aynı model içinde olup olamayacağı, Akdeniz ülkelerinin farklı yapıları ile hangi model içinde yer alacağı tartışmaları süregelmıştır.

Bu eleştirilerin en hararetli ve belki de en haklı yanını, Güney Avrupa ülkelerine yönelik taraf oluşturmaktadır. Bu eleştiriler, Esping Andersen'in üçlü sınıflandırmasının yeterli görülmeyle, yeni çalışmaların ortaya konulmasına ve eksiklerin doldurulmaya çalışılmasına neden olmuştur. Bu bağlamda en önemli katkı, Leibfried'in (1993), Esping Andersen'in tasnifine bir dördüncü model olarak Titmuss'un "Tam Oluşmamış Refah Devleti" modelini eklemesidir.<sup>321</sup>

Güney Avrupa Refah Modelinin farklılıklarını, bu ülkelerin refah programlarının gelişmemişliğine, geleneksel aile yapısının hala önemini korumasına ve Katolik inancının bu programları yönlendirmedeki etkisine dayandırarak analiz eden çalışmalar mevcuttur. Sorunu sadece gelişmemiş ya da Katolik refah rejimleri olarak algılamak, bu ülkelere ilişkin genel karakteristiğin belirlenmesinde yanıltıcı olabilir. Çünkü bugün Güney Avrupa Refah Modeli, emeklilik sistemleri başta olmak üzere birçok konuda Avrupa'nın en cömert desteğini sağlamaktadır. Ayrıca güçlü sosyalist alt kültürlerin varlığı da Latin sosyal politikasının şekillenmesinde, kimi zaman kiliseden daha fazla etkin olmuştur.<sup>322</sup>

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

<sup>321</sup> Özdemir, **Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti**, s.120

<sup>322</sup> Ferrera, **a.g.m.**,s.196.



popülist politikalara sıklıkla rastlanmaktadır. Dördüncü ve son özellik de dinamik transfer harcamaları ve vergi toplamadaki sıkıntılar nedeniyle, devletin sıklıkla mali krizlerle karşı karşıya kalmasıdır. Akdeniz ülkeleri, Avrupa Birliği içinde kamu borçlanması GSMH'ya oranının en yüksek olduğu ülkelerdir. Sistemik olarak birbirine bağlı olan bu özellikler, siyasi krizler yüzünden kendi kendini pekiştirmektedir.<sup>323</sup>

Güney Avrupa Refah Modeli içinde İtalya'nın bir bütün olarak alınması tartışmalıdır. Önemli bölgesel farklılıklar taşıyan, Kuzey ve Güney İtalya'nın ayrı değerlendirmelere konu olmaları gerekmektedir. Aksi halde Kuzey İtalya örneğini tek başına ele almak, modelin kurucu özellikleri ile yüksek düzeyde servet ve sanayi kalkınması arasındaki uyumu doğrulayabilir ki, bu da hatalı olacaktır.<sup>324</sup>

İtalya, İspanya, Yunanistan ve Portekiz'de refah devletinin gelişimi, diğer Avrupa ülkelerine oranla daha geç ve zorluklarla gerçekleşmiştir. Özellikle Avrupa Birliği'nin Akdeniz genişleme dalgası içerisinde 1980'li yıllarda üyeliği kazanan bu ülkelerin, yapısal sorunlarının çözülmesinde, Birliğe uyum çabasının pozitif etki yarattığını söylemek mümkündür. Ancak bugün dahi, bazı koruma sistemlerinde fazlasıyla cömert düzenlemeler mevcutken, bazı gruplar için geniş koruma boşlukları olması, dengesiz bir yapılanmanın varlığını ortaya koymaktadır.

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

<sup>323</sup>Ian Gough, "Güney Avrupa'da Sosyal Yardım", **Sosyal Politika Yazıları**, Der. Ayşe Buğra Çağlar Keyder, çev.Burcu Çakar Utku Balaban, İstanbul, İletişim Yayıncılık, 2006, s.232.

<sup>324</sup>Enzo Mingione, "Güney Avrupa Refah Modeli ve Yoksulluk ve sosyal Dışlanmaya Karşı Mücadele", **Sosyal Politika Yazıları**, Der. Ayşe Buğra Çağlar Keyder, çev.Burcu Çakar Utku Balaban, İstanbul, İletişim Yayıncılık, 2006, s.272.

politik bir çözümlemeye yönelmesidir. Diğer ise, sol ve merkez partilerin sosyal vatandaşlık ve asgari gelir hakkını ön plana alacak bir strateji değişikliğine gitmeleridir.<sup>325</sup>

Güney Avrupa Modelinin, Avrupa sosyal politikası içindeki konumunu sorgulayan iki tür yaklaşım söz konusudur. Birinci görüş, daha derin ve yaygın Avrupa Birliği'nin, yeni Güney Avrupa için belki de çok erken geliştiğini ve bu nedenle Güney Avrupa'nın ikinci sınıf bir çevre olarak kalmaya mahkum olduğunu ifade etmektedir. Diğer görüş ise, Birliğin uyum süreci için koyduğu kısıtlamaların, az gelişmiş Akdeniz sahili ile daha medeni iç Avrupa'nın aynı hizaya gelmesindeki modernleşme patlamasının bir imkanı olarak görmektedirler.<sup>326</sup>

### 3.3.2.5. Doğu Avrupa Refah Modeli

Avrupa Birliği'nin son ve en büyük genişleme halkasının önemli bir bölümünü, eski Sovyetler Birliği'nin geçiş sürecini yaşayan ülkeleri oluşturmaktadır. Esping Andersen'in sınıflaması içine girmeyen Doğu Avrupa ülkeleri için de, Güney Avrupa Modeline benzer bir sınıflama çabası ortaya çıkmıştır. Güney Avrupa Refah Modeli için ifade edilen, Titmuss'un tam oluşmamış refah devleti modelini, Doğu Avrupa ülkeleri için de değerlendirmek mümkündür.

Sovyet sisteminin ekonomik ve siyasal yönden çöküşüyle bağımsızlığını kazanan Doğu Avrupa ülkeleri, devlet sosyalizminden kalma yapısal ve kurumsal sorunlarla karşı karşıya kalmışlardır. Bu geçiş süreci, piyasa ekonomilerine uyum sağlanması yönünde ekonomik güçlükler yaratırken, gelirlerin piyasa ekonomilerine oranla daha adil dağıldığı ve sosyal politikaların herkese sosyal koruma ve istihdam güvencesi sağladığı sosyal yapının da zarar görmesine neden olmuştur. Doğu Avrupa ülkelerinin geçmişlerinde sahip oldukları refah geleneğini; tüm hane halklarının sosyal

<sup>325</sup>Gough, **a.g.m.**, s.257.

<sup>326</sup>Ferrera, **a.g.m.**,s.226.

yardım kapsamında bulunduğu, sosyal harcamaların kamu harcamaları içindeki payının yüksek olduğu, eşitsizliklerin transferlerden çok fiyat kontrolleri ve gelir dağılımı çerçevesinde düzenlendiği ve sosyal hizmet ve yardımların devlet kurumlarınca düzenlendiği evrensel nitelikte bir sistem olarak tanımlamak mümkündür. Bu geleneği sağlamak üzere kurulmuş olan sosyalist gelirler politikası, tam istihdam üzerinde yapılandırılmış ve bütün vatandaşlar için asgari yaşam standartlarının sağlanmasını ve görece olarak daha eşit bir gelir dağılımını kendisine hedef edinmiştir.<sup>327</sup>

Eski Sovyet rejiminin içerisinde refahın sağlanmasının tam istihdam düzeyi ile ilişkilendirilmesi, piyasa ekonomisi şartlarında refah uygulamalarının aksamasına neden olmuştur. Değişim rüzgârlarının en sert estiği 1990'lı yıllarda yaşanan bu geçiş, piyasa ekonomisi ve özelleştirme süreçleri ile kamu refah düzenlemelerinde de büyük bir dönüşümü beraberinde getirmiştir.<sup>328</sup> Bu dönem istihdamın daraldığı, gelir adaletsizliklerinin ve yoksulluğun arttığı, eğitim ve sağlık hizmetlerinin piyasalaştırıldığı ve kamu finansman dengelerinin bozulduğu gelişmelere tanık olmuştur. Siyasi nedenlerle üyelik süreçlerinin hızlandırılması ve yapısal uyum programlarının gerçekleştirilmeden Avrupa Birliği'ne dahil edilmeleri, bu ülkelerin bugün de önemli sosyal sorunlarla mücadele etmelerine neden olmaktadır. Bu niteliği ile sosyal politikalar, sanayi ve tarımda yaşanan ekonomik dönüşümün yarattığı sosyal sorunlara cevap verecek niteliğe sahip değildir.<sup>329</sup>

<sup>327</sup>Güngör Turan, "Piyasa Ekonomisine Geçiş Ülkelerinde Sosyal Sektörün Yeniden Yapılandırılması: Sosyalist Politikadan Sosyal Politikaya Geçiş", **Çimento İşveren Dergisi**, Cilt:18, 2004, s.10.

<sup>328</sup> Süleyman Özdemir, **Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti**, s.122

<sup>329</sup> Ahmet Selamoğlu, K. Lordoğlu, **Katılım Sürecinde Avrupa Birliği ve Türkiye'de İşgücü ve İstihdamın Görünümü**, Belediye İş Yayınları, 2006, s.184.

### 3.4. AVRUPA BİRLİĞİ SOSYAL POLİTİKALARINDA YAŞANAN DEĞİŞİMİN ANALİZİ

A.Toffler “Üçüncü Dalga” isimli kitabında, Sanayi Devrimi’nden sonraki en önemli dönüşümün, bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmelere bağlı olarak yaşanan küreselleşme süreci olduğunu örnekleriyle birlikte açıklamaya çalışmaktadır. Yaşanan değişimin temelleri, 1970’lerde ardı ardına yaşanan petrol şokları ve mevcut ekonomi politikalarının çözümsüzlüğüne dayandırılrsa da, ilerleyen yıllar, sorunun sadece ekonomik olmadığını ispatlayan gelişmelerle dolu olacaktır. Toffler’ın ifadesiyle, güçlü bir dalga mevcut yapıya temas etmiş, olumlu ya da olumsuz birçok şeyi yok ederken, yerine nelerin ikame edildiği ortaya konulamamıştır.

Keynezyen iktisat politikalarının yeni dönemin sorunlarını aşmada yetersiz kalması, özellikle Avrupa’da başarılı bir şekilde uygulanan sosyal uzlaşmanın sona ermesine neden olmuştur. Dolayısıyla Avrupa Sosyal Modeli’ndeki değişimi açıklamada bir dizi makro ekonomik politikanın değil, ulus devlete dayanan politika bütününün de çözülmesinin konu edinilmesi gerekmektedir. Avrupa Tek Senedi ve Maastricht Antlaşması ile Birliğin karar alma süreçleri, ulusal düzeyden ulusüstüne doğru kaymaya başlamıştır.<sup>330</sup>

Küreselleşme olumsuz etkilerini, sadece refah devleti üzerinde değil, onun dayandığı toplum modelini sarsarak da göstermiştir. Bu yeni yaklaşımda toplum modeli, iki farklı görüş arasında sentez yapmak yerine, küreselleşen piyasaların etkilerine boyun eğmek zorunda kalmıştır. Sosyal politikaların uygulayıcısı olan refah devleti ve piyasa arasındaki denge, piyasa lehine bozulmuştur. Küreselleşmeden gelen etkilere karşı koyacak sosyal güçlerin zayıflaması ise Avrupa Sosyal Modeli’nin geleceğine ilişkin önemli tedirginlikler yaratmaktadır.<sup>331</sup>

Küreselleşme süreci sosyo-ekonomik ve siyasal yapıda meydana getirdiği değişimler sayesinde, sosyal politikaları sadece kapsam ve konu yönünden değil, sahip olduğu araçlar üzerinden de temelden etkilemiştir. Bu

<sup>330</sup> Çelik, **AB Sosyal Politikası**, s.93.

<sup>331</sup> Meryem Koray, **Avrupa Toplum Yapısı**,2005, s.303.

sürece, yeni dünya düzeninde küresel bir güç olma hedefini taşıyan Avrupa Birliği'nin bütünleşme sorunlarının eklenmesi, sosyal politikalarda değişimi kaçınılmaz kılmıştır. Bu nedenle Avrupa sosyal politikasının yeniden yapılanmasına yönelik bir tartışmanın küreselleşme etkilerini ve bütünleşme süreci sorunlarını içeren iki merkezde yapılması gerekliliği vardır.

### **3.4.1. Küreselleşme Sürecinin Etkilerinden Kaynaklanan Nedenler**

Yirminci yüzyılın son çeyreğinden itibaren yaşanan değişim ve dönüşümü ifade etmekte kullanılan küreselleşme kavramı, içerisinde birbirleriyle etkileşim halinde bulunan ekonomik, sosyal, siyasal ve teknolojik süreçlerin bulunduğu karmaşık bir yapılanmadır. Küreselleşmenin etkilerinin de, bu süreçlerin her birinde yaşanan değişimlerin analiz edilerek ölçülmesi, metodolojik olarak bir gerekliliktir. Üzerinde küreselleşme etkilerini araştırdığımız sosyal politika sahasının çok disiplinli niteliği, böyle bir analizi gerekli kılmaktadır.

Küreselleşme, kavram olarak daha çok ekonomik niteliği ile anılsa da, sosyal ve siyasal olarak da bir alanı belirlemektedir. Buna göre ekonomik küreselleşme en basit tanımlaması ile; mal, hizmetler, teknoloji ve sermayenin ulusal sınırların ötesinde mobilitesinin artmasıdır. Siyasal küreselleşme ise, siyasi ilişkilerin nitelik ve nicelik açısından yoğunlaşması, hükümet dışı örgütlenmelerin sayısının ve etkinliğinin artması olarak ifade edilmektedir. Soyo-kültürel küreselleşme kavramı ise, küreselleşme düşüncesine dayanan evrensel ahlak ilkelerinin yayılmasını, demokrasi ve insan hakları gibi değerlerin ortak değerler haline gelmesini ifade etmektedir.<sup>332</sup>

<sup>332</sup> Coşkun Can Aktan; İ. Y. Vural, **Globalleşme Fırsat Mı, Tehdit Mi?**, Zaman Kitap, 2004, s.15-19.

### 3.4.1.1.Ekonomik Yapının Değişimi

Ekonomik niteliği ile ortaya çıkan ve güç kazanan küreselleşme kavramı, ekonominin toplumsal yapı üzerindeki etkileri nedeniyle, kısa zamanda toplumsal etkilere de sahip olmuştur. Uzun bir süre, ekonomik ve sosyal uyumu başarılı bir şekilde gerçekleştiren Avrupa ülkeleri, küreselleşme etkileri ile değişen yeni ekonomik yapılanma içerisinde bu uyumu daha fazla sağlayamamışlardır.

#### 3.4.1.1.1. Ekonomik Krizler ve Keynezyen Politikaların Yetersizliği

Petrol üreten ülkelerin (OPEC) kartelleşmesi sonucunda, 1973 yılının sonundan başlayarak, petrol fiyatlarında yaşanan yükselmeler, hemen hemen tüm dünyada, enflasyon oranlarının da artmasına neden olmuştur. Ücret-fiyat enflasyonunun Keynezyen öngörünün üzerinde kalması, krizin Keynezyen politikalarla çözümünü imkansız kılmıştır.<sup>333</sup>

Petrol fiyatlarındaki artışa, Vietnam savaşı nedeniyle ABD'nin dış açıklar veremeye başlaması ve Bretton Woods para sisteminin çöküşünün eklenmesi, birçok ekonomide stagflasyon (durgunluk ve fiyat artışlarının bir arada yaşanması) durumunu ortaya çıkarmıştır. Yaşanan krizin etkilerinin giderilmesi ancak yeni bir politika ile mümkün olabilmektedir. Bu dönemden itibaren, neo-liberal siyaset anlayışı ve onun iktisadi uygulama çevresini belirleyen arz yanlı iktisat politikaları, yeni dönemin reçeteleri olarak, başta gelişmiş ülkeler olmak üzere tüm dünyada yayılmaya başlamıştır.

Arz yanlı iktisat politikaları Keynezyen teorinin talep yanlı kuruluşuna bir tepki olarak doğmuş, İngiltere ve ABD'de büyük ilgi görmüştür. Arz iktisadının popülaritesini artırmasında, Phillips analizinin, Keynezyen teoriyi sınırlı ve katı bir hale dönüştürmesinin büyük etkisi vardır. 1970'li yıllarda bütün sanayileşmiş ülkelerde işsizlik %5-8 aralığını korurken, enflasyondaki

<sup>333</sup> John Kenneth Galbraith, **İktisat Tarihi**, çev.M. Günay, Dost Kitabevi, 2004, s.246.

hızlı artış, yüksek işsizlik ve düşük üretimin bir arada gözlendiği yeni yapının ortaya çıkmasını sağlamıştır. Bu durgunluk ortamında, enflasyonu önlemede yetersiz kalan Keynezyen reçeteler yerini, arz iktisadının devlet harcamalarını azaltarak toplam talebi sınırlayan, para arzındaki artışı yavaşlatan, tasarruf ve sermaye birikimini olumsuz yönde etkileyen ve vergi yüklerini hafifleten reçetelerine bırakmak zorunda kalmıştır.<sup>334</sup>

Bu süreçte özellikle Avrupa refah devletlerinin, hem yaşanan ekonomik krizlerin etkilerinin azaltılmasına yönelik liberal ekonomi politikalarının uygulayıcısı, hem de refah hizmetlerinin uygulayıcısı konumunda olması, yaklaşan büyük bir dönüşümün habercisi olmuştur. İlerleyen yıllar bu dönüşümde dengenin, neo-liberal politikalar ve piyasa şartları lehine değiştiğini göstermektedir. Yaşanan yüksek işsizlik oranları, sosyal uzlaşının temeli olan tam istihdam politikalarından vazgeçilmesine neden olmuştur. Vergi politikalarında yaşanan değişimler, ücretler düzeyinde gerilemelere neden olurken, gelir eşitsizlikleri derinleşmiştir.

Avrupa ekonomilerinde yaşanan bu değişim tüm ulusal ekonomilerde ve fakat farklı şiddette olumsuz etkilere sahip olmuştur. Dolayısıyla ekonomik yapıdaki dönüşümün sosyal politikalar üzerindeki etkisi, ulusal sosyal politika modellerindeki farklılıklara bağlı olarak aynı şiddette gerçekleşmemiştir. Ekonomik yapının dönüşümü, Kıta Avrupası'nda büyük önem taşıyan sosyal sigorta sisteminde reform tartışmalarını gündeme getirmiştir. Bunu sosyal programlarda daralma, bazılarının kaldırılması ve bir kısmı içinde bedel esasına geçilmesi süreçleri izlemiştir. Liberal refah modellerinde ekonomik yapının değişim hızı çok daha yüksek olmuş, özelleştirme ekonomi politikalarının ayırt edici bir özelliği olmuştur. İngiltere'de, vergi politikalarının dolaylı vergilere kaydırılması, düşük gelirli sınıfların yaşam standartlarının gerilemesine, konut harcamalarının azaltılmasına ve sosyal güvenlikle evrensel nitelik taşıyan annelik ve ölüm ödemelerinde geri adımlar atılmasına neden olmuştur.<sup>335</sup>

<sup>334</sup> Vural Savaş, **a.g.e.**, s.955-956.

<sup>335</sup> Kara, **a.g.e.**, s.182-184.

İskandinav ülkelerinde de benzer ekonomik yapısal değişimler yaşanmış ancak sosyal koruma ve sendikacılık geleneğinin sağlam temellere dayanması, sosyal politikalar üzerindeki baskıyı azaltmıştır. Özellikle sigorta uygulamalarında kapsamın daralmasına ilişkin yaklaşımlar görülmektedir. (Hastalık ödemelerinin kısılması, yaşlılık aylığı alanların sınırlandırılması vb.) Bir refah modeli olup olmadığının tartışıldığı Güney Avrupa'da da durum farklı değildir. Yapısal sorunlar taşıyan ekonomilerin sosyal etkileri, küresel krizin etkileri ile daha da derinleşmiştir. Tarım sektörünün görece olarak ağırlığını koruması, ekonomik büyüme hızlarının düşmesi, yaşlı ve yüksek doğurgan nüfusun olumsuz etkileri, vergi gelirlerinin Avrupa ortalamalarının altında kalması, daha da derinleşen sorunlar olarak ortaya çıkmıştır.<sup>336</sup>

#### **3.4.1.1.2. Kamu Finansman Dengesinin Bozulması**

Refah devletinin altın döneminde ulaştığı başarı ile sonunu hazırladığı tezi, ağırlıklı olarak, sosyal harcamaların kamu dengelerini bozduğu ve rekabet gücünü zayıflattığı iddialarına dayanmaktadır. Avrupa Sosyal Modeli içerisinde başarılı olan ülkelerde, kamu harcamalarının sürekli büyüdüğü ve özellikle ABD ve Japonya karşısında rekabet gücünün kaybedilmesindeki temel etkenin bu olduğu iddiası sıklıkla ifade edilmektedir.

Refah devletinin temel belirleyicisi olan cömert sosyal politika uygulamaları ve yeniden dağıtım mekanizmalarına bağlı kamusal harcamaların artış hızının, milli üretimin artış hızından daha yüksek olması, kamu maliyesi açısından önemli bir sorun teşkil etmektedir. 1970'lerden itibaren yaşanan ekonomik krizler ve onu izleyen durgunluk dönemi, üretim oranlarını yavaşlatırken, bu etkilerin telafisine yönelik sosyal harcamaların aynı düzeyde ya da küçük artışlarla devamını gerekli kılmaktadır. Rosanvallon'un Fransa için yaptığı değerlendirme bu tezi desteklemektedir. 1959 yılında GSYİH'nın %9.7'sini kapsayan sosyal harcamalar, 1970'te

---

<sup>336</sup> Ferrera, **a.g.m.**, s.222-223.



%12.7'ye ve 1990'da %20'ye ulaşmıştır. Aynı seri içerisinde vergi gelirlerinin GSMH içindeki payının %23.1, %23.2 ve %25 olduğu düşünüldüğünde, kamu finansman dengesindeki bozulma daha iyi anlaşılacaktır.<sup>337</sup>

Kamu finansman dengesindeki bozulmayı hiç kuşkusuz sadece sosyal harcamaların payının büyümesi ile açıklamak da mümkün değildir. Dönemin uluslararası gelişmeleri de kamu dengelerini tehdit eder niteliktedir. 1970'li yıllarda ABD ekonomisinin yaşadığı sorunlar ve doların rezerv para olma niteliğini kaybetmesi, çok uluslu şirketlerin sayılarını ve güçlerini artırmalarına ve sermaye hareketlerinde çok önemli bir konuma sahip olmalarına neden olmuştur. Bunun yanında mali kurumlar daha küresel bir nitelik kazanmış, iletişim teknolojilerindeki gelişmelere bağlı olarak, uluslararası kredi piyasaları genişlemiş ve sermayenin dolaşım hızı artmıştır.<sup>338</sup>

Yaşanan gelişmeler karşısında birçok Avrupa Ülkesi düzenleme çerçevesinde, sosyal harcamaların düzeyinin ve kapsamının daraltılmasına yönelik çalışmalar başlatmışlardır. Başta sosyal güvenlik ve sağlık harcamaları olmak üzere, sosyal politikaların tüm alanlarında önemli reform çalışmaları yapılmıştır. Ancak sosyal harcamaların yıllar itibarıyla gelişim çizgileri incelendiğinde, (Bkz. Tablo3.1) önemli düşüşlerin yaşanmadığı, aksine küçük artışların söz konusu olduğu görülecektir. Bu durum piyasa gerçekleri ile sosyal gerçeklerin çatışmasından başka bir şey değildir. Avrupa'da nüfusun giderek yaşlanması ve buna bağlı taleplerin artması, liberal ekonomi politikaları sonucunda artan gelir eşitsizliği ve korunmaya muhtaç sınıfın büyümesi, kazanılmış haklarda geri adımlar atılmasının toplumsal mukavemetle karşılanması, dönemin başındaki planlamanın gerçekleştirilememesinin nedenleri arasında sayılabilir.

Arz yanlı ekonomi politikalarının sermaye üzerindeki vergilerin azaltılarak, işsizliğin bertaraf edileceğine duyduğu inanç, vergi reformları ile vergi yükünün orta ve düşük gelirli nüfus üzerine kaydırılmasına neden olmuştur.

<sup>337</sup> Rosanvallon, **a.g.e.**, s.15-16.

<sup>338</sup> Özdemir, **Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti**, s.214.

Tablo 3.1.: Sosyal Harcamaların GSYİH İçindeki Payları (%)

|                 | 1990  | 1993  | 1996  | 1997  | 2000  | 2001  |
|-----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Avusturya       | 24,10 | 26,60 | 26,71 | 25,96 | 26,02 | 25,96 |
| Belçika         | 25,35 | 27,50 | 26,45 | 25,11 | 24,25 | 24,72 |
| Çek Cumhuriyeti | 17,03 | 19,19 | 18,81 | 19,70 | 20,32 | 20,09 |
| Danimarka       | 29,32 | 32,35 | 31,69 | 30,66 | 28,89 | 29,22 |
| Finlandiya      | 24,75 | 33,89 | 30,91 | 28,66 | 24,50 | 24,80 |
| Fransa          | 26,61 | 29,48 | 29,38 | 29,42 | 28,34 | 28,45 |
| Almanya         | 22,80 | 26,94 | 28,09 | 27,62 | 27,17 | 27,39 |
| Yunanistan      | 20,90 | 21,14 | 22,07 | 22,09 | 23,58 | 24,34 |
| İrlanda         | 18,65 | 20,31 | 18,17 | 16,82 | 13,63 | 13,75 |
| İtalya          | 23,26 | 24,72 | 23,54 | 24,16 | 24,07 | 24,45 |
| Japonya         | 11,20 | 12,45 | 13,67 | 13,78 | 16,13 | 16,89 |
| Lüksemburg      | 21,86 | 23,13 | 23,86 | 22,61 | 20,03 | 20,84 |
| Hollanda        | 27,65 | 28,55 | 24,41 | 23,98 | 21,77 | 21,75 |
| Polonya         | 15,55 | 25,58 | 23,88 | 23,26 | 21,94 | 23,03 |
| Portekiz        | 13,90 | 17,18 | 19,10 | 18,88 | 20,50 | 21,10 |
| Slovakya        | ..    | ..    | 19,13 | 18,67 | 18,26 | 17,90 |
| İspanya         | 19,55 | 22,47 | 21,57 | 20,94 | 19,91 | 19,57 |
| İsveç           | 30,78 | 36,77 | 32,68 | 31,34 | 29,48 | 29,78 |
| İsviçre         | 17,92 | 23,01 | 24,95 | 25,96 | 25,40 | 26,41 |
| Türkiye         | 7,64  | 8,28  | 9,67  | 10,80 | ..    | ..    |
| İngiltere       | 19,55 | 23,66 | 22,78 | 22,02 | 21,69 | 21,82 |
| ABD             | 13,37 | 15,34 | 15,22 | 14,86 | 14,19 | 14,73 |
| AB 15           | 23,27 | 26,31 | 25,43 | 24,68 | 23,59 | 23,86 |
| OECD (ortalama) | 19,09 | 21,79 | 21,28 | 20,94 | 20,48 | 20,77 |

**Kaynak: OECD Factbook 2006:** “Economic, Enviromental and Social Statistics; Public Finance, Public Expenditure and Aid, Social Expenditure, <http://www.oecd.org>., (çevrimiçi), Erişim Tarihi, 18.03.2007.

#### 3.4.1.1.3. Rekabet Gücünün Kaybedilmesi

Küreselleşme sürecinde Avrupa’da sosyal politikaların kapsamının daraltılmasını talep eden düşüncelerin en büyük dayanak noktasını, Refah Devleti uygulamalarının, Avrupa’nın rekabet gücünü kaybetmesinde etkin olduğunu fikri oluşturmaktadır. Bu düşünce, krizin etkilerinin yaşandığı 1980’li yıllardan itibaren Avrupa belgelerine de yansıtılmıştır. 1986 yılında Avrupa Tek Senedi’nden itibaren, rekabet gücünün yeniden kazanılması gerekliliği önemli bir başlık olarak ifade edilmiştir. Yaşanan tartışmaların ekonomik ve

sosyal hedeflerin uyumlaştırılması merkezinde olması, rekabet gücünün korunması meselesini, sosyal politikalar üzerinde bir tehdit haline getirmiştir.

Avrupa rekabet gücüne vurgu yapan en önemli belgeler, 1993 ve 1994 tarihlerinde yayınlanan yeşil ve beyaz kitaplardır. 1993 yılında yayınlanan Yeşil Kitapta, değişim sürecindeki Avrupa'nın başarıya ancak rekabetçi ve entegre olmuş bir ekonomiyle ulaşabileceği, bunun yanında yeni teknolojilerden de yararlanılması gerekliliği ifade edilmiştir. İşsizlik sorunun çözümünde ekonomik büyümenin tek başına yeterli olmadığı ve sorunun asıl kaynağının rekabet gücü olduğu vurgulanmıştır.

Komisyon'un 1994 yayınladığı Beyaz Kitapta ise, Avrupa Birliği rekabet gücü ve sosyal politikaları arasında bir dengenin kurulması gündeme gelmiştir. Özellikle işsizlikle mücadelede rekabet gücü ve istihdam birbirinden ayrılmaz iki gelişme olarak izlenmiştir. 1990'lı yıllardan itibaren, Birlikte ortaya çıkan büyüme oranlarındaki düşüş, işsizliğin artması, yatırımların azalması, araştırma-geliştirme harcamalarının istenilen düzeye yükseltilememesi, uluslararası rakipler ABD ve Japonya karşısında rekabet gücünün kaybedilmesine neden olmuştur. Bu vurguyu yineleyen Beyaz Kitap, durgunluğun aşılmasında, ekonomik ve parasal birliğin üçüncü aşamasına geçmek için önem taşıyan yakınlaşma kriterlerine tüm üyelerin uymasının önemini ifade etmiştir.<sup>339</sup>

Teknolojik değişimin baş döndürücü bir hızla devam ettiği günümüz dünyasında, küreselleşme etkileri ile her türlü sınırlama ortadan kaldırılmaya çalışılmakta ve rekabet edebilmek uluslararası piyasalarda varlığını sürdürmenin en önemli aracı olarak ortaya çıkmaktadır. Rekabet gücünü belirleyen temel faktör, teknolojik bilgi üretimini esas alan, araştırma-geliştirme (ar-ge) kaynaklı yüksek ve sürdürülebilir verimlik artışıdır. Küresel rakiplerine oranla ar-ge harcamalarında oldukça geride bulunan Avrupa Birliği, yeni teknoloji ve girişimciliği ekonomi politikalarının merkezine taşıyarak rekabet gücünü artırma çabasıdadır. Avrupa Birliği'nin rekabet gücünün rakipleri karşısında geri kalmasının nedenleri arasında, araştırma

---

<sup>339</sup> Aykaç, a.g.e., s.493.

sonuçlarını yeni teknolojik ürünlere dönüştürememesi, rakiplerine oranla daha az sayıda bilim adamına sahip olması, Birlik alanı içerisinde rekabetin zayıf olması ve Avrupa Birliği'nde işletme verimliliklerinin Amerikan ve Japon işletmelerine oranla çok düşük olması sayılabilir.<sup>340</sup>

Bu sorunları aşma eğiliminde olan Avrupa Birliği komisyonu, Nisan.2005'te, 2007-2013 dönemi için dört milyar avroyu aşkın yeni bir rekabet gücü ve yenilik çerçeve programı önermiştir. Çerçeve programı işletmelerin ve sanayinin yenilik kapasitesini destekleyecektir. Bu program ile Lizbon stratejik hedeflerinin 2010 yılına kadar ar-ge harcamalarının GSMH'nin %3'ü geçmesi yönündeki hedefine, daha basit, daha açık ve daha odaklı bir anlayış getirilmiştir.

Tablo 3.2.: Ar-Ge Harcamalarının GSYİH İçindeki Oranları (%)

|                | 1990 | 1995 | 1998 | 2000 | 2003 |
|----------------|------|------|------|------|------|
| <b>AB15</b>    | 1.94 | 1.82 | 1.80 | 1.89 | 1.99 |
| <b>AB25</b>    | --   | 1.72 | 1.73 | 1.80 | 1.93 |
| <b>ABD</b>     | 2.40 | 2.44 | 2.59 | 2.70 | 2.76 |
| <b>JAPONYA</b> | 2.72 | 2.83 | 3.03 | 2.99 | 3.12 |
| <b>TÜRKİYE</b> | 0.32 | 0.38 | 0.50 | 0.64 | 0.66 |

**Kaynak:** OECD Science, Technology and Industry: Outlook 2004; Eurostat, Statics in Focus, Science and Technology, 2/2005.

#### 3.4.1.2. Toplumsal Yapının Değişimi

Bir olgunun toplumsal yapı üzerindeki etkilerinin analiz edilmesinde uzun bir zamana ihtiyaç duyulduğu açıktır. Küreselleşmenin toplumsal sonuçları üzerindeki öncelikli tartışma, çeyrek yüzyıllık bir gelişmenin toplumsal sonuçlarının ölçülüp ölçülemeyeceği noktasında yaşanmaktadır. Öte yandan mevcut küreselleşme yaklaşımlarının genel karakterleri de, küreselleşmenin toplumsal sonuçlarının olumlu ya da olumsuz değerlendirmelere tabi tutulmasına neden olmaktadır.

<sup>340</sup> Ramazan Taş, "Ar-Ge Yoğunluğu-Rekabet Gücü İlişkisi Açısından Türkiye-AB Karşılaştırmalı Analizi, <http://malieyempozyumu.pamukkale.edu.tr/rtas.pdf>, 2005, s.17-18.

Küreselleşmeye olumlu bakan yaklaşımlar, küreselleşme-toplumsal yapı ilişkisini, evrensel ahlak ilkelerinin yayılması, demokrasi ve insan hakları gibi değerlerin ülkelerin büyük çoğunluğunca paylaşılması ve ortak insanlık değerleri haline gelmesi olarak tanımlamaktadırlar.<sup>341</sup> Diğer yandan küreselleşmeye şüphe ile bakanlar ise, “risk”, “belirsizlik”, “güvensizlik”, “eşitsizlik”, “toplumsal çözülme” gibi kavramlarla süreci tanımlamaya çalışmaktadırlar. Bu tanımlama düşük gelirli ve orta sınıfın yaşam standartlarının düşmesi temelinde açıklanmaktadır.<sup>342</sup>

Küreselleşme süreci ile birlikte, ailenin koruyucu niteliğini kaybetmesi gelişmiş refah modellerinde dahi sıklıkla bir tartışmanın konusu olmaktadır. Tartışmanın odak noktasını ise, aile kurumunca gerçekleştirilen sosyal koruma fonksiyonunun artık yerine getirilemediği ve bu fonksiyonun devlete transferi ile kamu finansman dengesizliğinin daha da artması oluşturmaktadır. Eğitim düzeyinin yükselmesi, hizmetler sektörünün genişlemesi ve kadın haklarında yaşanan gelişmeler neticesinde kadınların işgücü piyasalarında daha fazla yer almaları paralelinde boşanmalar artmış, ilk evlilik yaşları giderek büyümüş ve evlilik tercih edilen bir kurum olma niteliğini kaybetmiştir. Evlilik kurumuna duyulan ilgisizlik evlilik dışı çocuk sayısının hızla yükselmesine neden olmuştur. Avrupa Birliği ülkelerinde 2004 yılında doğan 4.8 milyon çocuğun %31.6’sı evlilik dışı olarak doğmuştur. Doğum oranlarındaki düşme Birliğin gelecekteki nüfus projeksiyonlarını yeniden gözden geçirmesine neden olmaktadır. Avrupa Birliği’nde ikamet olarak bildirimde bulunan ailelerin %67’si çocuk sahibi değildir. Aile yaşamını tehdit eden diğer bir gelişme ise eşcinsel evliliklerin artmasıdır. Bu evliliklerde özellikle kilise ve muhafazakâr çevrelerin mücadelesine rağmen, yasal düzenlemelerin gerçekleşmesi ile son yıllarda ciddi artışlar söz konusudur.

<sup>341</sup> Aktan; Vural, **a.g.e.**, s.19.

<sup>342</sup> Bozkurt, **Değişen Dünyada Sosyoloji**, s.349-351.

### 3.4.1.2.1. Aile Yapısının Bozulması

Sanayi Devrimi'nin başlangıcından itibaren çalışma hayatında etkin şekilde yerini alan kadınlar, eğitim imkânlarının artması, kadın hareketlerinin güç kazanması ve evliliğin sağladığı güvencelerin azalması gibi nedenlerle, Avrupa'da çalışma hayatının asli unsurlarından biri olmayı başarmışlardır. Kadınların çalışma hayatındaki bu artış, bir yandan aile yapısında önemli değişiklikler meydana getirirken, diğer yandan çalışma yaşamında kendilerine has düzenlemeleri de elde etmelerini sağlamıştır. Kadınların çalışma yaşamında güç kazanmalarına paralel olarak, boşanma oranlarında, evli olmayan çiftlerin ve yalnız annelerin sayısında önemli artışlar meydana gelmiştir. İngiltere'de çocuğunu yalnız yetiştiren annelerin sayısı 1971'de 90.000 iken, yirmi yıl sonra bu rakam 430.000'e çıkmıştır. Bu değişimde, kilisenin evliliğin bozulmasındaki iktidarından vazgeçmesinin de önemli etkisi olmuştur.<sup>343</sup>

Neo liberal ekonomi politikalarının kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde devleti sınırlayıcı yaklaşımı, 1980'li yıllarla birlikte geniş bir coğrafyada test edilerek, politik başarısızlığın tescili ile sonuçlanmıştır. Yaşanan ekonomik krizler, Avrupa'da da aileyi olumsuz etkilemekte ve bu çerçevede gerek ulusal gerekse Birlik düzeyinde önemli düzenlemeler yapılmaktadır.

Boşanmaların, evlilik dışı çocukların ve tek ebeveynli ailelerin artması, evliliklerin ve doğum oranlarının azalması, eğitim yaşının yükselmesine bağlı olarak çocuk yetiştirmenin maliyetinin artması, aile içi rol ve görevlerde yaşanan değişim, ailenin bir tüketim birimine dönüşmesi, aile içi iletişimin medya, iş ve arkadaş çevresine kayması gibi nedenlerle çekirdek aile yapısı derin bir dönüşüme uğramıştır. Ailenin yapısında görülen bu değişim, ailenin bakmakla yükümlü olduğu grupların (çocuklar-yaşlılar), sisteme devredilmesi sonucunu doğurmuştur. Aileden sosyal politika kurumlarına doğru yaşanan

<sup>343</sup> Jack Goody, *Avrupa'da Aile*, çev.Serpil Arısoy, Literatür Yayıncılık, 1994, s.192-193.

bu transferler, sosyal harcamaların özellikle kriz dönemlerinde kamu finansman dengeleri üzerindeki tehdit katsayısını artırmıştır.<sup>344</sup>

1980’li yıllardan itibaren yaşanan ekonomik durgunluk ve kriz dönemlerinde iyice belirginleşen sosyal harcamaların yarattığı yük, özellikle sosyal dışlanmaya tabii kalan (özürlüler, yaşlılar, işsizler, aile parçalanmasına uğrayanlar) gruplar üzerinde yoğunlaşmıştır. Bu dönemden itibaren üye ülkelerdeki sosyal koruma ve sosyal içerme programlarının da bu gruplara yöneldiğini söylemek mümkündür. Özellikle çocukların yetiştirilme sürecinde aileye yüklenen maliyetlerin sosyalleştirilmesi<sup>345</sup>, çocuklardan hareketle özellikle tek ebeveynli ailelerin desteklenmesi yönünde sosyal güvenlik ve gelir güvencesi sağlayıcı aile ödenekleri sistemini geliştirmiştir. Yine kadınlara yönelik olarak geliştirilen, çocuk bakımının garanti edilmesi, evrensel sağlık bakımı ve temel geçimi sağlayacak minimum bir ücretin temini gibi pasif politikalara rastlanırken, işgücü piyasalarında ayrımcılığın önlenmesi gibi politikalarla, kadınların çalışma hayatındaki pozisyonu da desteklenmeye çalışılmaktadır.<sup>346</sup>

Avrupa Birliği çerçevesinde sosyal dışlanmanın önlenmesi ve sosyal içerme konularında sınırlı olarak ön plana çıkan aile politikaları, genellikle ulusal düzenlemelere bırakılmıştır. Bu çerçevede üyeler arasında da çok farklı yapılanmalar mevcuttur. Aile, bazı ülkelerde hükümet mekanizmasının sorumlu olduğu bir ilgi alanı olarak kabul edilirken, kimi ülkelerde ise sadece bürokratik yapı içinde örgütlenmiştir. Bu yapılanmalar doğrultusunda aileye yönelik politikaları üç grupta ele almak mümkündür. Bunlar; aile bireylerinin gelir ve istihdam sağlama yoluyla desteklendiği güçlendirme politikaları, aile

<sup>344</sup> Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü, **AB Ülkelerinde ve Türkiye’de Aile Politikaları**, <http://www.aile.gov.tr/tr/?Sayfa=Detay&Id=20069660111>, (çevrimiçi), Erişim Tarihi:12.10.2006, s.7.

<sup>345</sup> Aileye yönelik maliyetlerin sosyalleştirilmesi kavramıyla, çocuk yetiştirme maliyetlerinin aileye vermiş olduğu yüklerin hafifletilerek ailede maddi tatminin sağlanması ve çocukların aile içinde kalabilmeleri olanağının artırılması ifade edilmektedir.

<sup>346</sup> Gwendolyn Mink, “The End of Welfare”, **Social Ethics**, Ed.Thomas A. Mappes; Jane S. Zembaty, Sixth Edition, Mc Graw Hill, 2002, s.368.

hayatını geliştirmeye ve rahatlatmaya yönelik eğitim ve danışma hizmetleri ve son olarak ailenin yerini alabilecek önlemler olarak ifade edilebilir.<sup>347</sup>

Aile politikaları, Avrupa sosyal bütünleşme sürecinin her döneminde hissedilen piyasa-sosyal koruma çatışmasının etkisinde kalarak, Birlik düzeyinden çok, ulusal düzeydeki düzenlemelere konu olmuştur. Avrupa sosyal politikasının geleceğinde, ailenin yapısında yaşanan değişim ve sosyal harcamalar üzerinde yarattığı baskılar nedeniyle, aile politikalarının önem kazanacağı muhakkaktır.

#### **3.4.1.2.2. Demografik Gelişmeler**

Dünya nüfus hareketleri, niteliksel ve niceliksel bir analize tabi tutulduğunda, endüstrileşmiş ve gelişmiş merkez ülkelerde nüfus artışlarının durmak üzere, buna karşılık sonradan endüstrileşen ülkelerde artışların hızla devam etmekte olduğu görülmektedir. Bu analiz ekonomik gelişmişlik düzeyindeki farklılıkların, demografik yapılara da yansıdığını göstermektedir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde doğum oranlarının düşmesi, tıp alanındaki gelişmelerin ve tedavi olanaklarını artırmasına bağlı olarak yaşam süresinin uzaması, yaşlı nüfusun toplam nüfus içindeki oranının artmasına neden olmuştur.

Demografik yapı üzerindeki bu değişme, yaşlıların daha fazla talep ettiği sağlık harcamalarının sosyal harcamalar içindeki payının genişlemesine ve yine bu kesime yönelik koruma tedbirlerinin artmasına neden olmuş, yaşanan gelişmelerden emeklilik sigortası ve kamu finansman dengeleri olumsuz etkilenmiştir. Aktif çalışma yaşamının ardından yaşlılık döneminde emekli gelirin korunması, sosyal politikanın temel uğraşı alanlarından birisidir. Burada sigorta tekniği açısından bir sorun bulunmakta, aktif çalışanların pasif sigortalıları karşılama oranı, nüfusun yaşlanmasına ve

<sup>347</sup> W. Dumon, “Avrupa Topluluğu Ülkelerinde Aile Politikaları Genel Değerlendirme”, **Avrupa Topluluğu Ülkelerinde Aile Politikası**, çev.Ruhi Esengün, Başbakanlık Aile Araştırma Kurumu, 1991, s.193.



istihdamın geliştirilememesine bağlı olarak sürekli düşmektedir. Bu durum insanlara uzun ve güvenli bir yaşamı temin hedefi bulunan sosyal güvenlik sistemlerin önemli bir çıkması durumundadır.<sup>348</sup>

Tablo 3.3.: Sosyal Harcamalar İçinde Yaşlılara Yönelik Harcamaların Payı (%)

| Ülkeler   | 1993 | 1995 | 1998 | 2000 | 2002 | 2004 |
|-----------|------|------|------|------|------|------|
| AB25      | ---  | ---  | ---  | 42.1 | 41.3 | 41.4 |
| AB15      | 39.2 | 40.1 | 41.3 | 42.0 | 41.1 | 41.2 |
| İngiltere | 38.9 | 39.3 | 41.2 | 44.4 | 41.7 | 41.3 |
| Fransa    | 36.5 | 37.3 | 37.8 | 38.4 | 37.1 | 37.1 |
| Almanya   | 40.0 | 40.9 | 40.7 | 40.8 | 41.1 | 42.1 |
| İtalya    | 50.2 | 52.6 | 53.2 | 52.5 | 51.7 | 51.3 |
| Hollanda  | 31.9 | 32.4 | 35.7 | 37.0 | 36.0 | 36.2 |
| Belçika   | 31.3 | 32.1 | 33.4 | 33.6 | 34.2 | 34.2 |
| İspanya   | 36.1 | 39.6 | 42.1 | 42.9 | 41.8 | 40.7 |

Kaynak: Eurostat.

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1996,39140985&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=Yearlies\\_new\\_population&root=Yearlies\\_new\\_population/C/C5/C54/dae13584](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=Yearlies_new_population&root=Yearlies_new_population/C/C5/C54/dae13584)

Avrupa sosyal politikasında yaşlı nüfusun oluşturduğu baskı giderek büyümektedir. 1970'li yıllardan itibaren yaşanan krizlere bağlı olarak ortaya çıkan işsizlik baskısının hafifletilmesinde kullanılan erken emeklilik politikaları, prim artışı olmaksızın reel gelirin yükseltilmesini hedefleyen popülist politikalar ve sağlık harcamalarında önlenemeyen artışlar, yaşlı nüfusun Avrupa Sosyal Modeli üzerinde ciddi bir tehdit olarak belirmesine neden olmuştur.<sup>349</sup> (Bkz. Tablo 3.3.) Avrupa Birliği üye ülkelerde sosyal güvenlik reform programlarına büyük önem vermekte ve desteklemektedir. Bu desteğin ve yapısal sorunların şiddetinin bir sonucu olarak ulusal düzeylerde önemli reformlar yapılmaktadır. Birçok üye ülke uyguladığı aktif yaşlanma politikaları ile (emeklilik yaşının yükseltilmesi, yarım zamanlı

<sup>348</sup> Abdulhalim Çelik, **Küreselleşme Sürecinde Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Dönüşümü ve Türkiye**, Kamu-İş Yayınları, 2002, s.84.

<sup>349</sup> Özdemir, **Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti**, s.248.

emeklilik, yaşlı istihdamının teşviki vb.) sorunun çözümü üzerinde odaklanmaktadır.<sup>350</sup>

#### **3.4.1.3. Sosyal Politikanın Aktörleri Arasındaki Güç Dengesinin Değişmesi**

Sosyal politikanın doğduğu ve genişlediği coğrafya olan Avrupa, ekonomik, sosyal ve siyasal nitelikleri ile sosyal politikanın güçler dengesinin çoğulcu demokratik sistem içinde kurulmasında büyük rol oynamıştır. Avrupa'nın modern devlet anlayışı içerisinde sahip olduğu, sermaye birikimi, sınıflı toplum yapısı, siyasal demokratik sistem ve çatışmanın uzlaştırılmasını sağlayıcı mekanizmalar türündeki deneyimleri modern sosyal politika anlayışının da temelini oluşturmuştur.

Yirminci yüzyıl, içinde bulundurduğu savaşlar ve krizler nedeniyle, dünya tarihinin en dramatik asırlarından biridir. Avrupa'nın gelişmiş ülkeleri, dönemin olumsuz özelliklerine karşın, ekonomik ve sosyal gelişimini sürdürmüş, sosyal yapının temel özelliklerini pekiştirecek gelişmeler göstermiştir. Piyasa ekonomisi ve ekonomik büyüme arasındaki denge başarılı bir şekilde sağlanmış, çoğulcu demokrasiyi var edecek ekonomik ve sosyal altyapı tesis edilmiş ve ekonomi politikaları ile de sosyal refah devleti uygulamaları uzunca bir döneme yayılmıştır. Yirminci yüzyılda oluşturulan bu yapı, ekonomik gelişmişlik, demokratik, hukuk ve sosyal nitelikleri gelişmiş bir toplum olabilme özlemini duyan tüm ülkeler için bir model niteliği taşımıştır.<sup>351</sup>

Sosyal politikalarda devletin tek düzenleyici olduğu dönemin hemen ardından işçilerin, önce geçici sonraları ise sürekli örgütlenmeleri ile düzenleme alanına girerek, etkin bir aktör olması mümkün olmuştur. Başlangıçta olumsuz çalışma koşullarına karşı başlatılan tepki, ilerleyen dönemde sosyal yapı içerisinde en büyük baskı gruplarından biri olmaya

<sup>350</sup>Manfred Weiss; Marlene Schmidt, "Almanya'da İş Yaratma Politikaları-İş Hukuku, Sosyal Güvenlik Hukuku ve Endüstrinin Rolü", **İş Yaratma ve İş Hukuku**, Ed.Marco Biagi, çev.Zülfü Dicleli; Ahmet Kardam, MESS Yayınları, 2003, s.219-220.

<sup>351</sup> Koray, **Sosyal Politika**, 2000, s.39.

kadar uzanmıştır. 1970'li yıllarda meydana gelen krizlere kadar Avrupa, güçlü bir endüstri ilişkileri sistemini, sosyal taraflar olan devlet, işçi ve işveren örgütlenmelerinin uzlaşması sayesinde taşıyabilmiştir. Ancak bu dönemden itibaren yaşanan ekonomik krizler, teknolojik ilerlemeler ve küreselleşmenin ortaya çıkardığı yapısal dönüşümler, güç dengelerinin bozulmasına ve uzlaşma ortamının kaybolmasına neden olmuştur.

#### 3.4.1.3.1. Devletin Düzenleyici Rolünün Sorgulanması

Sanayi Devrimi'nden itibaren derinleşen ve farklılaşan ekonomik, siyasi, hümaniter, askeri, dini ve kültürel nitelikteki<sup>352</sup> sosyal sorunlara ulus devletlerin kayıtsız kalamamaları, devletin hem hukuki sistemin düzenleyicisi ve hem de dengesizlikleri giderici bir unsur olarak rolünü artırmıştır. İktisadi sistemlerde yaşanan değişim ve kavramsal gelişmesi sürecinde devlet, sosyal eşitsizlikleri hafifletme amacı ile hareket eden “sosyal” bir fonksiyona sahip olmuştur.

Avrupa Birliği'nin kurucuları ve en önemli üyelerinde de devlet düzenlemelerinin etkin olduğu korporatist yapıların öne çıktığı görülmektedir. Bu ülkelerde devlet, sosyal tarafların işbirliğini sağlamayı, onları karar süreçlerine sokmayı ve kararlardaki uygulama başarısını artırmak için onlara etkin roller vermeyi hedef edinmiştir. Geçmişten taşınan ahlaki ve dinsel temellere dayanan bu yaklaşım, çalışma ilişkilerini ekonomik, siyasal ve sosyal sistemin merkezine taşımıştır.<sup>353</sup>

Keynezyen iktisat politikalarının devlet müdahalelerini gerekli sayan reçetelerinin 1970'li yıllardan itibaren yaşanan krizlere cevap verememesi ve alternatif olarak sunulan arz yanlı politikaların sorunların kaynağı olarak devlet müdahalesini görmeleri, bu dönemden itibaren devletin rolünün sorgulanmaya başlanmasına neden olmuştur. Uygulamaya giren yeni politikalar, sermaye, mal ve hizmetlerin uluslararası dolaşımının önündeki

<sup>352</sup> Tuna; Yalçıntaş, **a.g.e.**, s.197.

<sup>353</sup> Koray, **Avrupa Toplum Yapısı**, s.156-157.

engellerin kaldırılması yönlü olmuş, böylece küresel düzeyde bütünleşmiş bir yapı hedeflenmiştir.

Küreselleşmenin ekonomik ve siyasi alandaki rekabeti uluslarüstü alana taşıması, ulus devletin ekonomi düzlemindeki yetkilerini de uluslar üstü kurumlara devretmesiyle sonuçlanmaktadır. Bu rekabetin ulusal düzeyde bir aktörü olamamak, bölgesel antlaşmalarla kurulan yeni ulusüstü yapılanmaların ortaya çıkmasına neden olmaktadır.<sup>354</sup> Küresel ekonominin ulus devleti ciddi bir yükü karşı karşıya bırakması alternatif bütünleşmeleri gündeme getirmektedir. Bu bütünleşmelerin ana fikrini, küresel rekabette, daha büyümüş ekonomik altyapı ile siyasi merkez olarak mevzi rekabetin gerçekleştirilmesi düşüncesi almaktadır.<sup>355</sup> Avrupa Birliği 1990'lı yılların başından itibaren, pazar üzerinden entegre olmuş bir yapılanmayla yetinmeyerek, siyasi bir birlik olabilme yaklaşımına büyük önem vermiştir.

Gelişmiş refah devleti uygulamalarında devletin ekonomiye müdahale anlayışının da bir sonucu olarak, milli gelirin önemli bir kısmını elinde tutan devlet, bu suretle ödemelerde ve desteklemelerde hareket serbestliği kazanmış ve sosyal sorunlarda etkin bir politika takip edebilmiştir. Bu yapı içerisinde devlet, bir yandan büyümeyi sağlayacak tedbirlerle ekonomik dinamizmi geliştirirken, diğer yandan sosyal politikaları kuvvetlendirerek sosyal bütünlüğü koruyabilmiştir. Küreselleşme sürecinin, tüm dünyada yeni bir dönüşümü ifade ettiğini savunan düşünceler, en önemli eleştirilerini devletin bu koruyucu niteliği üzerine yapmışlardır. Yeni dönemin ekonomi politikaları, desteklemelerin kaldırılmasını, yatırımların daha cazip hale getirilmesini, pazarların devlet müdahalelerinden arınmasını, anti enflasyonist para ve faiz politikaları ile vergilerin azaltılmasını ve özelleştirmeyi başarı koşulları olarak ortaya koymaktadırlar.<sup>356</sup>

Küreselleşme süreci devletin düzenleyici niteliğinin yanında, özelleştirme politikaları ile sosyal yapı üzerindeki gücünü de sınırlamıştır. Gelişmiş ekonomilerin kamu mülkiyetini özel mülkiyetle birlikte ele alması,

<sup>354</sup> Kazgan, **a.g.e.**, s.34.

<sup>355</sup> Habermas, **a.g.e.**, s.66.

<sup>356</sup> Habermas, **a.g.e.**, s.60.

II.Dünya Savaşı'ndan sonra devletin büyük bir işveren olarak da gelişmesini sağlamıştır. Bu durum sosyal politikaların düzenleyicisi olma fonksiyonunun yanında, devletin büyük bir işveren olarak da belirmesine ve sosyal nitelikteki uygulamalarıyla özel sektöre yol gösterici olmasına neden olmuştur. Ancak bu politikalar, hakim arz iktisadının ciddi eleştirilerine tabi tutulmuştur. Kamu kuruluşlarının verimsizliği ve devletin bu açıkları kapatarak kamu finansman dengelerini riske attığı sıklıkla ifade edilmiş ve özelleştirme krizin etkilerinin aşılmasında etkin bir iktisat politikası olarak sunulmuştur.

#### **3.4.1.3.2. Sendikaların Güç Kaybetmesi**

Sanayi Devrimi'nin başlangıcından itibaren giderek daha örgütlü, bilinçli bir gelişim gösteren işçi sendikacılığı, özellikle Avrupa Sosyal Modeli'nin oluşumu üzerinde önemli katkılar sağlamıştır. Demokratik toplumun giderek vazgeçilmez ögesi haline gelen sendikalar, bölüşümün sağlanmasında, çalışma koşullarının iyileştirilmesinde ve dolayısıyla sosyal adalet ve sosyal politika hedeflerine ulaşmada önemli katkılar yapmışlardır.

Avrupa'da işçi sendikacılığının gelişimi incelendiğinde, ülkeler arasında farklılıkların olmakla birlikte üye sayılarının II.Dünya Savaşından itibaren tüm ülkelerde arttığı ve bu artışın 1970'li yıllardaki durgunluk dönemine kadar devam ettiği görülmektedir. Bu çerçevede işçi sendikacılığının refah devleti uygulamalarına ve Avrupa Sosyal Modeline katkısından kasıt, demokratik siyasal katılımın, çalışanların ekonomik ve sosyal haklarının ve herkese istihdam sağlayarak tam istihdam politikalarının başarıya ulaşmasındaki rolleridir.<sup>357</sup>

---

<sup>357</sup> Selamoğlu, a.g.m, s.62.

Tablo 3.4.: Bazı Avrupa Ülkelerinde Sendika Üyeliklerinin Gelişimi (%)

| Ülkeler   | 1970 <sup>358</sup> | 1980 | 1990 | 2002 |
|-----------|---------------------|------|------|------|
| Almanya   | 37                  | 34.9 | 31.2 | 23.2 |
| Fransa    | 22                  | 17.1 | 10.1 | 9.7  |
| İngiltere | 51                  | 55.1 | 39.3 | 30.4 |
| İsveç     | 79                  | 78.2 | 80.0 | 78.0 |
| Hollanda  | 39                  | 34.8 | 25.5 | 22.1 |
| İtalya    | 39                  | 54.5 | 38.8 | 34.0 |

Kaynak: Avrupa Sendikalar Konfederasyonu, Ocak-2006, [http://www.yol-is.org.tr/genel/bizden\\_detay.php?kod=227](http://www.yol-is.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=227)

1980 sonrası yaşanan yapısal dönüşümlerden en fazla etkilenen kurumların başında sendikalar gelmiştir. Yeni teknolojilerin üretim yapılarını değiştirmesi ve sendikalara ilginin az olduğu nitelikli işçiliğin ön plana çıkması, sendikacılığın güçlü olduğu kol gücüne dayanan niteliksiz işçiliğin giderek önemini kaybetmesi neden olmuştur. Ekonomik yapıdaki değişimlere bağlı olarak sendikal örgütlenmenin güçlü olduğu sanayi sektörü zayıflarken, iletişim ve haberleşme teknolojilerindeki gelişmeye bağlı olarak hizmetler sektörü büyümüştür. Yaşanan küresel rekabet sonucu ekonomik krizlerin ve durgunluğun etkilerinin aşılmasında, çalışma ilişkilerinin esnekleştirilmesi sonucu, standart dışı istihdam tipleri genişlemiştir. İş ve işyerini tanımlayan unsurlar değişmiş, sendika üyeliğinin tercih sebepleri anlamını kaybetmeye başlamıştır. Sendikal eğilimlerin görece olarak daha düşük olduğu kadınların ve gençlerin çalışma hayatındaki etkinliklerinin artışı da, işgücü piyasalarında yaşanan değişimlerin sendikacılığa olumsuz etkileri olmuştur.

Ekonomik rekabet ve karar alma süreçlerinin, sendikaların etkin olduğu ulusal düzeyden kontrol dışı olan uluslararası düzeye taşınması, işçi sendikacılığının etkisizleşmesinde önemli rol oynamıştır. Yeni dönemde sendikalar, işyeri düzeyinde güçlü temsil ve katılım, yüksek çalışma standartları ve küresel rekabet sürecinde güçlü bir cephe oluşturmak yerine, değişim dinamiklerine sadece savunma mekanizmalarıyla tepki vermeye çalışan parçalı örgütlü bir hareket görünümündedirler.<sup>359</sup>

<sup>358</sup> Ahmet Selamoğlu, *İşçi Sendikacılığının Gücündeki Değişim*, Kamu-İş Yayınları, 1995, s.15.

<sup>359</sup> Selamoğlu, *a.g.m.*, s.67.

### 3.4.1.3.3. Neo-Liberal Siyaset

Sanayi Devrimi'nin ortaya çıkardığı en önemli sonuçlardan biri, hiç şüphesiz çalışan ücretli bir sınıfın toplumsal yapı içerisinde güç kazanması olmuştur. Bu hareketlerin siyasal sistemin çoğulcu demokratik yapısı içinde temsil edilmeleri sonucu, işçi partileri, sosyalist partiler ve sosyal demokrat partilerin ortaya çıkmışlardır. Temsil ettikleri sosyal sınıflara uygun politikalar geliştirmelerinin bir sonucu olarak da, piyasa sistemi içinde devletin müdahale alanının genişletilmesi, gelir dağılımı politikalarının dezavantajlı gruplara yönelik iyileştirmelerin sağlanacak şekilde düzenlenmesi, sosyal güvenlik ve sosyal koruma sistemlerinin genişletilmesi gibi söylemlere sahip olmuşlardır.<sup>360</sup> Bu politikaların ve ücretliler toplumunun önemini giderek artırmasının etkisiyle, refah devleti uygulamalarının siyasi aktörü olarak, uzun dönemli iktidar şanslarına sahip olmuşlardır.

Batı dünyasında, 1970'li yıllarda yaşanan krizlerle birlikte, demokrasi ve sosyal devlet arasındaki uzlaşmanın çöktüğüne şahit olunmuştur. Krizin çözümlerinin liberal açılımlara sahip olması, siyasi yapılanmada da önemli değişimler yaşanmasına neden olmuştur. İsveç'te sosyal demokrat partinin kırk yılı aşkın iktidarı sona ermiş, bir daha eski dönemdeki gücüne ulaşması da mümkün olmamıştır. 1979'da İngiltere'de İşçi Partisi ve 1980'de Almanya'da sosyal demokratlar iktidarı kaybetmişlerdir. Muhafazakâr ve sağ partiler 1973'te Danimarka'da ve 1982'de Hollanda'da iktidarı sosyal demokratlardan devralmışlardır. Fransa'da sosyalist-komünist ittifak başarılı olamamış, Mitterand'ın başlangıçta temsil ettiği ilkelerle çelişen sosyalist ağırlıklı kabinenin düşüşünü yeni sağ dalga izlemiştir.<sup>361</sup>

1970'li yılların sonunda maliyet enflasyonu ve fiili talepteki düşüşle karşı karşıya kalan Avrupa ekonomileri, ABD'de dış açıkların yarattığı faiz oranları artışı karşısında büyük sermaye akışlarından korkarak, faiz oranlarının ileri seviyelere yükselmesine izin vermişlerdir. Bu neticesinde kamu borçlanmasının artması, küresel etkilerle devletlerin sermaye

<sup>360</sup> Tuna; Yalçıntaş, **a.g.e.**, s.226-227.

<sup>361</sup> Alpaslan Işık, **Sendikacılık ve Siyaset**, İmge Kitabevi, 1990, s.9.

hareketlerini kontrol etme kapasitelerinin zayıflaması, yerel sermaye piyasalarını, uluslararası etkilere karşı korumayı imkansız kılmıştır. Ağırlıklı olarak dış mali kısıtlamaların yönlendirdiği makro ekonomik gelişmeler, sosyal demokratların da dahil olduğu siyasi uygulayıcıları, büyüme-tam istihdam yolundan, arz yönlü politikalara döndürmüştür.<sup>362</sup>

Küreselleşme sürecinde yaşanan ekonomik, sosyal ve teknolojik değişimler, sosyal demokrat hareketi de yeni bir sorgulamanın içerisine sokmuştur. Refah devleti uzlaşmasının sona ermesi ve Marksizm'in itibarını kaybetmesi, sosyal demokratları üçüncü bir yol arayışına sokmuştur.<sup>363</sup> Üçüncü yol olarak ifade edilen bu anlayış, sınırlı fakat aktif ve etkin, sosyal harcamalardan arınmış, bireysel üstünlüğe önem veren, devlet ve piyasa ekonomisini yeniden düzenlemeye tabi tutan, girişimciliği destekleyen ve işçi sınıfından ziyade tüm halkın tercihlerine cevap verecek politikalar üreten niteliklere sahiptir.<sup>364</sup>

#### 3.4.1.4. Çalışma Hayatında Yaşanan Değişimler

Avrupa refah devletlerinin, oluşumunda ve sonrasında bütünleşme sürecinde etkin bir sosyal modele sahip olmalarında, hiç kuşkusuz çalışma hayatında sağlanan uzlaşa ve yakalanan başarının büyük bir rolü vardır. Sanayi Devrimi'nden itibaren ekonomik gelişme seyri incelendiğinde, büyümenin ağırlıklı olarak sanayi ve hizmetler sektöründe gerçekleştiği ve bu sektörlerdeki ücretli çalışan grubun gücünü artırarak, sosyal refah devleti uygulamalarının en önemli destekçisi oldukları görülecektir. Bu gelişme sosyal politikaların da çalışma hayatından başlatılarak tüm topluma doğru genişleyen bir niteliğe sahip olmasına neden olmuştur. Avrupa bütünleşmesini oluşturan üyelerin ulusal düzeydeki bu yapılanması, Avrupa Birliği sosyal politikasının “çalışma” merkezli olmasına neden olmuştur.

<sup>362</sup>Jelle Viesser, “İşgücü İlişkileri ve Savaş Sonrası Batı Avrupa'daki Sosyal Politika: Keynezyenizmden Üçüncü Yola”, **Siyaset ve Toplum Dergisi**, Sayı:3, Yaz-2005, s.62.

<sup>363</sup> Anthony Giddens, **Üçüncü Yol Sosyal Demokrasinin Yeniden Dirilişi**, s.9.

<sup>364</sup> Sarıtaş, a.g.m.,s.75.



Kuruluşundan itibaren Avrupa Birliği düzeyindeki sosyal politika düzenlemelerinin ana hedefleri işgücü piyasaları ve çalışma hayatı olmuştur. Avrupa sosyal geleneğinde yer alan emek ve sermaye mücadelesi, kurumsallaşan sosyal diyalog çerçevesinde ele alınarak, uzlaşmanın sürdürülmesi, büyüme, verimlilik ve istihdam yaratmanın temel unsuru olarak görülmüştür.<sup>365</sup> Bütünleşme sürecinin ekonomik gerekçelere dayalı olarak başlaması ve ekonomik hedeflere ulaşmanın, çalışma hayatının düzenine büyük ölçüde bağımlı olması, Birliğin bu alandaki düzenlemelerinin bir diğer gerekçesi olarak ifade edilebilir.

#### **3.4.1.4.1. Tam İstihdam Hedeflerinden Uzaklaşma, İşgücü Piyasasının Değişimi ve İşsizlik**

II. Dünya Savaşı'ndan sonra, endüstri ilişkileri sistemi içerisinde, işçi, işveren ve devlet arasında sağlanan, "çalışma" merkezli uzlaş, tam istihdam hedeflerini tüm Avrupa ülkeleri için geçerli kılmış, bir yandan ekonomik büyüme yakalanırken, diğer taraftan sosyal haklarda yaşanan ilerlemelerle, sosyal yapının da korunması mümkün olmuştur. Sosyal politikaların finansmanında da tarafların sisteme aktif katılımı ve devletin yüksek vergi gelirleriyle düzenleme fonksiyonunu yerine getirebilmesi sayesinde, sosyal refah hizmetleri başarıyla gerçekleştirilebilmiştir.

1970'li yıllardan itibaren başlayan ekonomik krizler, en önemli etkiyi işsizlik oranları üzerinde ortaya çıkarmıştır. Büyümenin dış rekabet nedeniyle yavaşlaması ve 1980 sonrasında ortaya çıkan talep yetersizliği, işsizliğin tüm Avrupa'da yükselmesine sağlamıştır. Yaşanan teknolojik gelişmeler sonucu üretim yapısının, kitlesel işçi çalıştıran demir-çelik, gemi tezgahları ve dokuma giyim gibi alanlardan, az sayıda vasıfsız işçi çalıştıran ve nitelikli

<sup>365</sup> Koray, *Avrupa Toplum Modeli*, 2005, s.285.

işçiliğin önemli olduğu, finans, mikro elektrik ve haberleşme alanlarına kayması, istihdamda daralmalar yaşanmasına neden olmuştur.<sup>366</sup>

II. Dünya Savaşı sonrasındaki demografik gelişmeler de, işsizlik üzerindeki bir diğer baskı sebebidir. Savaş sonrasında gençlerin sayısında artış ve işgücü piyasalarında daha fazla yer almaları buna ilaveten kadınların işgücü piyasalarında sayılarının artması, istihdam yaratma potansiyeli düşen ekonomik yapıları daha fazla tehdit etmiştir. Yaşanan yapısal ve teknolojik gelişmeler işsizlik oranlarının Avrupa ülkelerinde hızla artmasına neden olmuştur. (Bkz. Tablo 3.5.)

Tablo 3.5.: Bazı AT Ülkelerinde ve Türkiye’de 1980’li Yıllarda İşsizlik Oranları (%)

| ÜLKELER    | 1980 | 1982 | 1983 | 1985 | 1987 | 1988 |
|------------|------|------|------|------|------|------|
| F.Almanya  | 3.3  | 6.7  | 8.2  | 8.3  | 7.9  | 7.9  |
| Fransa     | 6.4  | 8.2  | 8.4  | 10.2 | 10.5 | 10.1 |
| İtalya     | 7.1  | 8.5  | 9.2  | 9.3  | 11.0 | 11.0 |
| İngiltere  | 6.1  | 10.4 | 11.2 | 11.6 | 10.2 | 8.2  |
| Belçika    | 7.7  | 11.7 | 12.9 | 12.0 | 11.1 | 10.0 |
| Yunanistan | 2.8  | 5.8  | 7.9  | 7.8  | 7.4  | 7.6  |
| Hollanda   | 6.3  | 12.4 | 15.0 | 14.2 | 8.7  | 8.3  |
| Portekiz   | 8.0  | 7.5  | 7.9  | 8.7  | 7.1  | 5.6  |
| İspanya    | 11.5 | 16.4 | 18.2 | 21.5 | 20.5 | 19.5 |
| Türkiye    | 14.8 | 15.6 | 16.1 | 16.3 | 15.2 | 15.9 |
| AT         | 6.3  | 9.4  | 10.5 | 11.2 | 10.8 | 10.2 |
| (Toplam)   |      |      |      |      |      |      |

Kaynak: OECD Economic Outlook, June 1989’dan Aktaran TİSK, Sosyal Yönleriyle Avrupa Topluluğu, s.69.

1980’li yıllar boyunca devam eden işsizlik, 1990’lı yılların ilk yarısı boyunca da artarak devam etmiş, gerek ulusal gerekse Birlik düzeyinde alınan stratejik planların uygulamaya konulması ile 2000’li yıllarda azalma eğilimine girmiştir. Ancak yaşanan tüm bu gelişmelere karşın, üye ülkeler arasında da önemli farklılıklar mevcuttur. Makro ekonomik krizlerin etkisi, Hollanda, Danimarka ve Portekiz gibi ülkelerde daha kolay atlatılırken, Yunanistan, İtalya ve İspanya krizlerden daha fazla etkilenmişlerdir. Birlik

<sup>366</sup> Gülten Kazgan, **Küreselleşme ve Ulus Devlet Yeni Ekonomik Düzen**, s.208.

geneli için yapılacak bir analizde, yapısal işsizliğin GSYİH'daki yükselmelere bağlı olarak, 1990'lı yılların ikinci yarısından itibaren azaldığını söylemek mümkündür.<sup>367</sup> (Bkz Tablo3.6)

Avrupa Birliği'nin 2004 yılında yaşadığı son genişleme halkasında, işgücü piyasalarında ve işsizlikte önemli yapısal sorunlar yaşayan ülkelerin Birliğe dahil edilmesinin, Avrupa işgücü piyasalarında olumsuz etkiler yaratacağı tahmin edilmektedir. Yeni üyelerde işgücünün vasıf seviyesinin genellikle düşük ve sektörel dağılımın diğer üyelere oranla farklı nitelikler taşıması önemli handikaplar olarak dikkat çekmektedir. İşsizlik oranları açısından da durum farklı değildir. Yeni on üye ülkenin işsizlik oranları, eski on beş üyenin işsizlik oranlarının oldukça üzerindedir. (Bkz.Tablo3.6) Bu gelişme bütünleşme süreci ile birlikte, birlik genelindeki işsizlik oranlarının artmasına neden olmuştur.

Avrupa ülkelerine petrol krizlerinin etkisiyle azalan emek göçü 1990'lı yıllardan itibaren yeniden yükselişe geçmiştir. Doğum oranlarının düşük ve yaşlı nüfusun yüksek olduğu birlik ülkelerinde, göçmen işçiler işgücü açıklarının kapatılmasında önemli rol oynamaktadırlar. Ancak yaşanan işsizlik sorunu göçmen işçileri daha yoğun etkilemektedir. Avrupa Birliği üyesi ülke vatandaşlarında %7.1 olan işsizlik oranı, göçmen işçilerde %15.8 olarak belirmektedir. Bu rakam Fransa'da %33.5 ve Belçika'da %24.9'la en üst düzeydedir.<sup>368</sup> Bunun bir sonucu olarak yaşanan sosyal olaylar, toplumsal yapıyı tehdit eden bir görünüm sergilemektedir. 2005 yılının Ekim ayının son günlerinde, Paris'in banliyösünde iki göçmen gencin polisten kaçarken ölmeleri sonucunda çıkan olaylar, uzun süre bastırılmamış, bu kesimlere yönelik politikaların uzun süre tartışılmasına neden olmuştur. Şiddet olaylarının işsizlik ve ırkçılığa duyulan tepkiler merkezinde olması, sosyal politikaların yetersizliğini göstermesi açısından da dikkat çekicidir.

<sup>367</sup> Selamoğlu; Lordoğlu, **a.g.e.**, s.29.

<sup>368</sup> Selamoğlu; Lordoğlu, **a.g.e.**, s.35

Tablo 3.6.: AB ve Bazı Ülkelerde Toplam İşsizlik Oranları<sup>369</sup> (%)

|             | 1994 | 1996 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2004 | 2005 |
|-------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| AB 25       | :    | :    | 9.1  | 8.6  | 8.4  | 8.8  | 9.1  | 8.8  |
| AB 15       | 10.4 | 10.1 | 8.5  | 7.6  | 7.2  | 7.6  | 8.1  | 7.9  |
| Belçika     | 9.8  | 9.5  | 8.5  | 6.9  | 6.6  | 7.5  | 8.4  | 8.4  |
| Çek Cum.    | :    | :    | 8.6  | 8.7  | 8.0  | 7.3  | 8.3  | 7.9  |
| Danimarka   | 7.7  | 6.3  | 5.2  | 4.3  | 4.5  | 4.6  | 5.5  | 4.8  |
| Almanya     | 8.3  | 8.5  | 7.9  | 7.2  | 7.4  | 8.2  | 9.5  | 9.5  |
| Estonya     | :    | :    | 11.3 | 12.8 | 12.4 | 10.3 | 9.7  | 7.9  |
| Yunanistan  | 8.9  | 9.6  | 12.0 | 11.3 | 10.8 | 10.3 | 10.5 | 9.8  |
| İspanya     | 19.5 | 17.8 | 12.5 | 11.1 | 10.3 | 11.1 | 10.6 | 9.2  |
| Fransa      | 11.7 | 11.6 | 10.5 | 9.1  | 8.4  | 8.9  | 9.6  | 9.9  |
| İrlanda     | 14.3 | 11.7 | 5.7  | 4.3  | 4.0  | 4.5  | 4.5  | 4.4  |
| İtalya      | 10.6 | 11.2 | 10.9 | 10.1 | 9.1  | 8.6  | 8.0  | 7.7  |
| Kıbrıs      | :    | :    | :    | 4.9  | 3.8  | 3.6  | 4.6  | 5.2  |
| Letonya     | :    | :    | 14.0 | 13.7 | 12.9 | 12.2 | 10.4 | 8.9  |
| Litvanya    | :    | :    | 13.7 | 16.4 | 16.5 | 13.5 | 11.4 | 8.3  |
| Lüksemburg  | 3.2  | 2.9  | 2.4  | 2.3  | 2.1  | 2.8  | 5.1  | 4.5  |
| Macaristan  | :    | 9.6  | 7.0  | 6.4  | 5.7  | 5.8  | 6.1  | 7.2  |
| Malta       | :    | :    | :    | 6.7  | 7.6  | 7.5  | 7.4  | 7.3  |
| Hollanda    | 6.8  | 6.0  | 3.2  | 2.8  | 2.2  | 2.8  | 4.6  | 4.7  |
| Avusturya   | 3.8  | 4.3  | 3.9  | 3.6  | 3.6  | 4.2  | 4.8  | 5.2  |
| Polonya     | :    | :    | 13.4 | 16.1 | 18.2 | 19.9 | 19.0 | 17.7 |
| Portekiz    | 6.9  | 7.3  | 4.5  | 4.0  | 4.0  | 5.0  | 6.7  | 7.6  |
| Slovenya    | :    | 6.9  | 7.3  | 6.7  | 6.2  | 6.3  | 6.3  | 6.5  |
| Slovakya    | :    | :    | 16.4 | 18.8 | 19.3 | 18.7 | 18.2 | 16.3 |
| Finlandiya  | 16.6 | 14.6 | 10.2 | 9.8  | 9.1  | 9.1  | 8.8  | 8.4  |
| İsveç       | 9.4  | 9.6  | 6.7  | 5.6  | 4.9  | 4.9  | 6.3  | 7.8  |
| İngiltere   | 9.3  | 7.9  | 5.9  | 5.4  | 5.0  | 5.1  | 4.7  | 4.8  |
| Bulgaristan | :    | :    | :    | 16.4 | 19.5 | 18.1 | 12.0 | 10.1 |
| Romanya     | :    | :    | 6.2  | 6.8  | 6.6  | 7.5  | 7.6  | 7.9  |
| Türkiye     | :    | :    | :    | 6.5  | 8.3  | 10.3 | 10.3 | 10.3 |
| ABD         | 6.1  | 5.4  | 4.2  | 4.0  | 4.8  | 5.8  | 5.5  | 5.1  |
| Japonya     | 2.9  | 3.4  | 4.7  | 4.7  | 5.0  | 5.4  | 4.7  | 4.4  |

**Kaynak:** Eurostat, Adjusted Employment Series, Employment Indicators-Annual Data, Total Unemployment Rate (15 to 64 years), <http://europa.eu.int/comm/eurostat/newcronos>., (çevrimiçi), Erişim Tarihi, 24.02.2007.

Yaşanan tüm olumsuzluklara karşın, 2000 yılındaki Lizbon Zirvesi'nde somutlaşan Avrupa İstihdam Stratejisi, işsizliğin Avrupa genelinde azaltılmasında ve hedeflerin gerisinde de kalsa, istihdam artışlarının yaşanmasına neden olmuştur. Küresel bir ekonomik aktör olma yolunda çaba sarfeden Avrupa Birliği, rakipleri karşısında rekabet gücünün geliştirilmesinde istihdam'a büyük önem vermektedir. Üye ülkelere yapılan 2004 yılı istihdam

<sup>369</sup> Toplam İşsizlik Oranı: Bu oran, işsiz nüfusun işgücü içindeki oranıdır. İşgücü, istihdam edilenler ve işsizlerin oluşturduğu nüfusu kapsamaktadır. İşsizler, 15- 74 yaş grubundaki şu kişilerden oluşmaktadır; **a)** referans dönemi içinde istihdam halinde olmayanlar, **b)** belirtilen referans dönemi içinde 2 hafta sona ermeden ücretli ya da kendi hesabına halihazırda işbaşı yapabilecek durumda olanlar, **c)** aktif olarak iş arayanlar (Örneğin; 4 haftalık referans süre sona ermeden ücretli ya da kendi hesabına veya daha sonraki bir tarihte başlayacağı bir iş bulmak amacıyla harekete geçmiş olanlar, 3 aylık dönem içinde iş arayanlar)

tavsiyelerinde de bu önem vurgulanmıştır. Buna göre işçilerin ve işletmelerin uyumunun artırılması, işgücüne katılım oranlarının artırılması ve çalışmanın herkes için gerçek bir tercih olmasının sağlanması, insan kaynaklarına daha fazla yatırım yapılması ve yaşam boyu öğrenmenin geliştirilmesi, Birliğin istihdam hedeflerini göstermektedir.

#### 3.4.1.4.2. Çalışma Mevzuatında Değişim Talepleri

Bilginin ve bilgi toplumunun artan önemi, iletişim ve haberleşme teknolojileri başta olmak üzere tüm alanlarda görülen teknolojik gelişim, üretim yöntemlerinin buna bağlı olarak değişimi, rekabetin ulusal düzeyden uluslararası düzeye taşınması, işgücü piyasalarında görülen sektörel ve demografik değişimler, istihdam etmenin niteliğinde köklü değişimlere neden olmuştur. Diğer yandan arz yanlı iktisat politikalarının yaşanan durgunluğun aşılmasında devletin etki alanının daraltılmasına yönelik önerileri, kuralların azaltıldığı ve esnetildiği “kuralsızlaştırma” sürecinin başlangıcı olmuştur. Bu dönüşüm süreci içersinde işgücü piyasalarının esnetilmesi çabaları büyük önem kazanmış, özellikle işverenlerce küresel rekabet gücüne uyum sağlanmasının temel aracı olarak görülmüştür.

Üretim sistemlerinin farklı ürünlerin küçük miktarlarda ve maliyet artışı yaratmadan üretilmesi gerekliliği, yeni esneklik anlayışının temelini oluşturmaktadır. Ancak esnekleştirme uygulamaları bununla sınırlı kalmamış, yarı-zamanlı ya da geçici çalıştırma, işverenin dalgalanmalara göre düzenleme alanının genişlemesi, taşeronlaşma ile sendikasız işçilerin devreye sokulması gibi uygulamalarla çalışma hayatının dengelerini bozucu bir nitelik kazanmıştır.<sup>370</sup>

Esneklik uygulamalarının Avrupa Birliği içerisinde başta İngiltere olmak üzere birçok ülkede, işsizliğin önlenmesinde etkili bir yöntem olarak uygulamasını artırdığı görülmektedir. 1995-2001 yılları arasında Avrupa

<sup>370</sup> Gülten Kazgan, **Küreselleşme ve Ulus Devlet Yeni Ekonomik Düzen**, s.211.

Topluluğu hane halkı anketi sonuçları incelendiğinde, tam zamanlı çalışanların oranı, %7.3 artarken bu artış, geçici çalışanlarda %15 olarak gerçekleşmiştir. Tam zamanlı çalışmanın ağırlıklı istihdam olma niteliğini korumasına karşın, geçici çalışanlarda önemli oransal artışların olduğu da dikkati çekmektedir. Bu bağlamda diğer bir gelişime, kısmi süreli istihdamın Avrupa Birliği içerisinde yoğunluk kazanan niteliğidir. 1995-2001 yılları arasında Avrupa Birliği'nde yaratılan tüm işlerin %40'ından fazlası kısmi süreli işler ile gerçekleşmiştir. 1998-2003 yılları arasında hızla artış gösteren kısmi süreli istihdam, 2003 yılında toplam istihdamın %17.1'ine ve 2004 yılında %18'ine ulaşmıştır. Özellikle Hollanda, İngiltere, İsveç, Danimarka, Avusturya, Almanya kısmi süreli istihdamda önemli gelişmeler sağlamışlardır. Bu ülkelerde dikkat çeken bir diğer özellik de kadınların kısmi süreli istihdam içindeki payının oldukça yüksek olmasıdır.<sup>371</sup>

Tablo 3.7.: AB15 Ülkelerinde Çalışma Statüsü Değişimi (%)

|                                    | 1995 | 1997 | 1999 | 2001 |
|------------------------------------|------|------|------|------|
| <b>Tam Zamanlı Çalışma</b>         | 42.3 | 42.7 | 44.4 | 45.4 |
| <b>Geçici Çalışma</b>              | 6.0  | 6.2  | 6.1  | 6.9  |
| <b>Kendi Hesabına Çalışma</b>      | 9.3  | 9.1  | 8.9  | 9.1  |
| <b>İstihdam Dışı</b>               | 32.7 | 32.1 | 30.9 | 29   |
| <b>Öğrenim Veya Mesleki Eğitim</b> | 9.8  | 10   | 9.7  | 9.7  |

**Kaynak:** European Commission, General for Employment and Social Affairs, "Employment In Europe 2004 Recent Trends And Prospects", 2004, p.161'den Aktaran Ahmet Selamoğlu; Kuvvet Lordoğlu, **Katılım Sürecinde...**, S.67.

### 3.4.2. Avrupa Birliği Genişleme Sürecinin Sosyal Politikalar Üzerindeki Muhtemel Etkileri

Kuruluşundan itibaren en büyük genişleme halkasını on üyeyi bünyesine katarak 1.Mayıs.2004'te gerçekleştiren Avrupa Birliği, bu genişleme ile coğrafi alanını dörtte bir ve nüfusunu da beşte bir oranında büyütmüştür. Genişleme düşüncesi hiç şüphesiz, Avrupa'nın savaşlarla geçen tarihini geride bırakmak, refahı daha geniş alanlara yaymak ve

<sup>371</sup> Selamoğlu; Lordoğlu, **a.g.e.**, s.65-74.

Avrupa'yı bir istikrar ve güven coğrafyasına dönüştürmek gibi yüksek değerlere dayanmaktadır. Aynı zamanda bu genişleme sürecinin, Avrupa Birliği'nin tek pazarının uluslararası rekabet gücünü artırması ve daha yüksek istihdamın yaratılmasında da etkin bir role sahip olacağı düşünülmektedir. Yeni üye ülkelerin adaylık sürecinden itibaren başlayan tartışmalar, bugün dahi hız kesmiş görünmemektedir. Genişleme süreci, kimi ülkelere desteklenir ve devam etmesi beklenirken, kimi üyelere 27 üyeli yapının başarılı işlemeyeceğine dair şüpheler mevcuttur.

#### **3.4.2.1. Genişleme Süreci**

1990'ların uluslararası ortamının ve kendi iç siyasal dönüşümünün etkisiyle, 2000'li yıllara subjektif ve rasyonel genişleme kararları ile giren Avrupa Birliği, hazır olmadığı bir dönemde en büyük genişleme halkasını yaşamış oldu. Üyeliğin somut koşullarının, siyasal subjektivite alanına taşınması, geçmiş hesaplaşmaların geleceğe ipotek koyması ile noktalanmıştır. Çin, Hindistan, Brezilya gibi düşük maliyetlerle yükselen güçlerle mücadele, işsizlik, yaşlı nüfus, rekabet gücü, tarım alanlarının Birlik bütçesinden desteklenmesi ve avronun dolar karşısında değerinin yüksek seyretmesi gibi sorunların çözülmeden genişleme sürecine geçilmesi, sorunların üyelere yansımalarının ve çözümlerinin farklılaşmasına neden olmuştur. Buradaki temel yanlış, derinleşmeden genişleme sürecini geçilmiş olmasıdır.<sup>372</sup>

1980'li yıllarda yaşanan Akdeniz genişlemesinin eski üyeler üzerinde yarattığı kaygı, son genişleme halkasında da devam etmiştir. Akdeniz ülkelerinin uyumu sürecinde gerek Avrupa Sosyal Fonundan ve gerekse diğer fonlardan çok önemli harcamalar yapılmış ve büyük çabalar sarfedilmiştir. Bu çabaların günümüzde de devam ettiğini söylemek mümkündür. Her genişleme sürecinin, Avrupa Birliği'nin kurumsal ve yönetsel

<sup>372</sup>Beril Dedeoğlu, "AB Türkiye'yi Dışlamaya Mı Hazırlanıyor?", Zaman Gazetesi Yorum, 06.11.2006.

yapısında önemli değişikliklere neden olması, birçok sorun yaşanmasına neden olmaktadır. Yeni üyelerin sahip oldukları ekonomik ve sosyal farklılıklar, Birlik içindeki farklılaşmaları artırmakta ve karar alınma süreçlerini zorlaştırmaktadır.<sup>373</sup>

Yeni üyelerin ağırlıklı bir bölümünü oluşturan Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri, demokratikleşme ve piyasa ekonomisine geçiş sorunlarıyla uğraşmaktadırlar. 1990'lı yıllardan sonra özelleştirme çabalarıyla Avrupa Birliği ülkelerinden gelen sermaye girişleri söz konusu olmasın karşın, yapısal sorunlar devam etmektedir. Yatırımsızlık, kamu kesiminde yolsuzluk, verimsizlik ve etkinlik sorunları, rekabet gücünü artırmak, bölgesinde fiyat istikrarını korumak ve parasal birlik yaratmak isteyen Avrupa Birliği açısından sorunlu alanlardır.<sup>374</sup>

Genişleme süreci sonunda Birliğe dahil olan ülkelerin sosyal yapılarındaki farklılıklar, katılım süreci içerisinde çözümlenememiştir. Bunun en önemli göstergelerinden biri istihdamın sektörel dağılımında kendini göstermektedir. Yeni üyelere tarım istihdamı yüksekken, hizmetler sektörü zayıf kalmaktadır. Tarım istihdamı eski üyelere oranla üç kat fazla, hizmetler sektörü ise eski üyelerin sahip oldukları oranların yarısından düşüktür.<sup>375</sup> Sosyal politikaların yeterince etkin olamadığı tarım istihdamının yüksek, Avrupa rekabet gücünün kaynağı kabul edilen hizmetler sektörü istihdamının düşük olması önemli bir handikap olarak görünmektedir. Ancak bu ülkelerin Polonya dışındakilerin büyük bir nüfusa sahip olmamaları ve İspanya ve Portekiz'in benzer yapılarda sağladıkları ilerlemeler, bu ülkelerin de ileriye yönelik uyumu gerçekleştirme umudunu artırmaktadır.

Avrupa Sosyal Modeli'ni tehdit eden işsizlik problemi, genişleme sürecindeki ülkelere eski üyelere oranla daha yüksektir. 2005 yılı verilerine göre eski onbeş üye arasında %7.9 olan işsizlik, yeni on üye katıldığında %8.8'e yükselmektedir. En yüksek işsizlik oranı %17.7 ile aynı zamanda yüksek nüfusa sahip Polonya'ya aittir. (Bkz.Tablo3.6) Merkez ülkelerinin de

<sup>373</sup> Koray, **Avrupa Toplum Yapısı**, 2005, s.232.

<sup>374</sup> Koray, **Avrupa Toplum Yapısı**, 2005, s.326-327.

<sup>375</sup> Selamoğlu; Lordoğlu, **a.g.e.**, s.63.



işsizlik sorunuyla mücadele etiği Avrupa Birliği'nde yapısal fonlar, bölgesel ya da üyeler arasındaki farklılıkları giderecek güçte değildir. 2000-2006 döneminde yapısal fonlara ayrılan payın 175 milyar avro ve Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin yapısal uyum için ayrılan kısmının 45 milyar avro olduğu düşünüldüğünde, bunun sorunların çözümünde yetersiz kalacağı anlaşılmaktadır.<sup>376</sup>

Genişleme sürecinde karşılaşılan sorunlardan bir diğeri de 2004 yılındaki son gelişme halkasıyla tam üyelik kazanan ülkelerdeki sendika yoğunluklarının, diğer üyelerin sendika yoğunluklarına oranla düşük olmasıdır. Bu olumsuzluğun giderilmesinde ekonomik ve sosyal alanda yeniden yapılanma çalışmalarına hız verilmekte, sosyal tarafların güç kazanmasında Uluslararası Çalışma Örgütü ve siyasi iktidarlarca çalışmalar yürütülmektedir. Ancak bu beklentiler içinde olan siyasi iktidarlar, uygulamada sosyal tarafların taleplerini göz ardı etmeye de devam etmektedirler. Yeni üyelerde sendikal örgüt yapılarının, nitelikli sendika yöneticilerine sahip olamama, üye gelirlerinin düşüklüğü nedeniyle devlet yardımlarına ve uluslararası desteklere bağımlı olmaları gibi nedenlerle güç kazanamaması, dış unsurlara olan bağımlılıklarını artırmaktadır.<sup>377</sup>

### 3.4.2.2. Avrupa Anayasası ve Yaşanan Tartışmalar

2002 yılında çalışmalarına başlanan Avrupa Anayasası, üye devletlerin ortak bir taslak metin üzerinde anlaşmaya varması üzerine, 29.Ekim.2004'te "Avrupa İçin Bir Anayasa Oluşturan Antlaşma"nın imzalanması ile sonuçlanmıştır. 25 üyeli Avrupa Birliğinin her bir üyesinin onaylamasından sonra yürürlüğe girecek olan Avrupa Anayasası, 15 üye ülkede kabulünün ardından, Mayıs 2005'te Fransa'da ve Haziran 2005'te Hollanda'da yapılan referandumlarda, bu ülke vatandaşlarından onay

<sup>376</sup> Meryem Koray, "Avrupa Toplum Modeli Avrupalılaşabilir Mi?", Cilt:55, Sayı:1, İstanbul, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası, 2006, s.623.

<sup>377</sup> Selamoğlu, a.g.m., s.63.

alamamıştır. Tüm üyelerce onaylandığında 1.Kasım.2006'da, bu gerçekleşmezse son onay tarihini izleyen ayın ilk gününde yürürlüğe girecek Anayasanın akıbeti üzerinde ciddi tartışmalar yapılmaktadır.

Avrupa Anayasası beraberinde, 2000 yılındaki Nice Zirvesi'nden itibaren yoğunlaşan, Birliğin geleceğine ilişkin tartışmaların yeniden gündeme gelmesine neden olmuştur. Gelecekte duyulan kaygıların bir tarafını, üyelerin devlet niteliğini kaybedecekleri ulusüstü yapılanmaya yönelim, diğer tarafını ise, Avrupa kamusalığının destekleneceği ve Birlik organlarının anayasal bir düzen içinde daha etkin yapılanacağı düşünceleri almaktadır.

Avrupa Anayasası'nın Avrupa sosyal politikası açısından önemi ise, 2000 yılında Nice Zirvesi'nde açıklanan Temel Haklar Şartı'nın, Anayasanın ikinci bölümüne olduğu gibi aktarılmış olmasıdır. Anayasanın yürürlüğe girmesi ile Birlik, İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına İlişkin Avrupa Konvansiyonu ile İşçilerin Temel Sosyal Haklar Topluluk Şartından daha kapsamlı ve bağlayıcılığı olan, temel haklar kataloguna sahip olacaktır. Böylelikle Avrupa Temel Haklar Şartı, Birliğin yumuşak hukuk düzenlemeleri arasında değil, katı hukuk düzenlemeleri arasında yer alacak, şartın uygulanmamasında Avrupa Adalet Divanı devreye girebilecektir.<sup>378</sup>

Anayasa; özgürlükler başlığı altında örgütlenme, meslek seçme ve çalışma hakkını; eşitlik başlığı altında kadın-erkek eşitliği ve özürliülerin topluma kazandırılmasını ve dayanışma başlığında da toplu pazarlık ve eylem hakkını düzenlemektedir. Bunların yanında, iş güvencesi, sosyal dışlanma ve yoksullukla mücadele, sosyal adalet ve sosyal koruma, adil ve kurallara uygun çalışma koşulları, çocuk işçiliğinin yasaklanması, sosyal güvenlik ve sosyal yardım hakkı gibi birçok sosyal hak Anayasada yer almaktadır. Avrupa Anayasası ile işçilerin çok uzun bir süreçte elde ettikleri kazanımlar Avrupa Birliği düzeyinde anayasal bir norm haline gelmekte ve iş güvencesi ilk kez bir anayasal hak olarak tanınmaktadır.<sup>379</sup> Nice Zirvesi ile genişletilerek sayıları beşten onbire çıkarılan, sosyal politikalara ilişkin

<sup>378</sup>Banu UÇKAN, "Avrupa Anayasası'nın Genel Çerçevesi ve Sosyal Politikalara İlişkin Temel Düzenlemeleri", *Çalışma ve Toplum Ekonomi ve Hukuk Dergisi*, 2005/3, s.121.

<sup>379</sup> Çelik, *AB Sosyal Politikası Uyum Sürecinin Uyumsuz Alanı*, s.119.

alanlarda nitelikli çoğunlukla karar alma ilkesi korunmakta, alınan kararlarda hem üye ülkelerin en az %55'inin, hem de toplam nüfusunun %65'inin temsili istenmektedir.<sup>380</sup>

Avrupa Birliği sosyal politikasının ulaştığı en kapsamlı düzeyi ifade eden Avrupa Anayasası, Avrupa'da sosyal sisteme muhalif gruplarca şiddetli eleştirilere uğramıştır. Anayasa'da geniş düzenleme alanı bulan sosyal hakların, işveren ve devlete ağır yükler getireceği ve rekabet gücünün korunması noktasında sorunların yaşanacağı, liberal çevrelerce sıklıkla ifade edilmektedir. Bu düşünce taraftarlarına göre; esneklikten geriye dönülerek, Avrupa sosyal mevzuatının daha katı bir niteliğe kavuşması, küresel bir aktör olma iddiasındaki Avrupa hedefleriyle çelişmektedir.

Anayasa, Avrupa sosyal politikasının emek tarafı Avrupa İşçi Sendikaları Konfederasyonu (ETUC) tarafından eksikliklerine rağmen, diğer Birlik antlaşmaları ile karşılaştırıldığında daha olumlu görülerek desteklenmektedir. Çünkü ETUC, küreselleşme, çok uluslu sermaye ve neo-liberalizm ile mücadele için sendikaların ve sivil toplumun güçlü sosyal değerlerle gelişen bir Avrupa Birliği'ne ihtiyaç duyduğunu ileri sürmekte ve Anayasa tartışmalarının bu sürecin başlangıcı olduğunu düşünmektedir. İşveren tarafı UNICE'de Anayasanın taşıdığı, "rekabet gücü" ve sosyal tarafların rolünün Birlik düzeyinde ele alınmasını düzenleyen maddelere vurgu yaparak, Anayasa Taslağını genel olarak olumlu karşılamaktadır.<sup>381</sup>

Anayasa referandumunun, Fransa ve Hollanda'da olumsuz sonuçlanması, dikkatleri "hayır"ın gerekçeleri üzerinde odaklamıştır. Genişleyerek sosyal farklılaşmaları iyice hissedilen Birlikte, Anayasa karşıtı cephenin, ortak gerekçelere dayanan eş bir düzlemde yer aldığını söylemek mümkün değildir. İtirazlar ağırlıklı olarak siyasi ve ekonomik gerekçelere dayanmaktadır. Siyasi itiraz, Fransa'nın başına çektiği Kıta Avrupa'sının sosyal üyelerinde genişlemeden ve milliyetçilik temelli hassasiyetlerden kaynaklanmaktadır. Bu ülkede referandum sürecinde özellikle genişleme sürecinde Türkiye'nin tartışma konusu yapıldığı dikkat çekmektedir.

<sup>380</sup> Koray, **Avrupa Toplum Modeli**, 2005, s.377.

<sup>381</sup> Uçkan, **a.g.m.**, s.131.

Anayasaya yapılan ekonomik itirazın gerekçesi, temel haklar şartı ile sosyal sistemin katılaştırılmasıdır. Bu itirazın en önemli sahibi, Şartın sadece siyasi bir deklarasyon olarak kalması gerektiğini savunan İngiltere'dir. Yazılı bir Anayasası bulunmayan İngiltere'nin bu tavrını, onay sürecinde daha da netleştirmesi beklenmektedir.

Taslak olarak kalan Anayasa, farklı görüş ve çıkarlar arasında bir dengeleme sağlarken, ulusüstü yapılanmayı güçlendiren bazı düzenlemelerin getirilerek siyasal bir yapıya dönüşmek hedeflenmektedir. Ancak bu hedefe ulaşmada, iç dinamiklerin ve dış gelişmelerin şu an için uygun olmadığı da açıktır.<sup>382</sup> Anayasanın reddinin Birliğin güçten düşeceği ve belirsizlik sürecinin başlangıcı olacağı iddiaları da mevcuttur. Bu yüzden daha sosyal bir Avrupa kaygısıyla Anayasaya hayır denilmesi, mükemmele ulaşmada eldekinin kaybedilmesi olacaktır. Sosyal niteliği ağır bir Anayasa taslağının reddedilmesi, Avrupa'da sosyal politikaların gelişimini engelleyen ve liberallerce desteklenen eski durumun devamı anlamına gelecektir.<sup>383</sup>

Avrupa Anayasasının onay süreci, sosyal modellerini koruma ve bir takım siyasi endişeleri taşıyan ülkeler ile ekonomik gerekçeleri ön planda tutan üyeleri karşı karşıya getirmiştir. Tartışmalar, Anayasa ile sosyal politikaların Birlik düzeyinde daha güçlü yapılandırılıp yapılandırılmayacağı merkezinde değil, ekonomik ve siyasi düzlemde yapılmaktadır. Avrupa bütünleşme sürecinin genel karakterini yansıtan “sosyal”ın, “ekonomik” ve “siyasi”nin gerisinde kaldığına bir kez daha şahit olunmaktadır. Avrupa sosyal politikasının geleceğini, Anayasanın içeriğinin değil, Anayasaya yapılan sosyal dışı itirazların belirleyecek olması, sosyal modelin yaygınlaştırılması ve sosyal bütünleşmenin sağlanması açısından endişe vericidir.

<sup>382</sup> Koray, **Avrupa Toplum Modeli**, 2005, s.379.

<sup>383</sup> Çelik, **AB Sosyal Politikası Uyum Sürecinin Uyumsuz Alanı**, s.127.

## **DÖRDÜNCÜ BÖLÜM**

### **KÜRESELLEŞME SÜRECİNDE TÜRKİYE’DE SOSYAL POLİTİKA**

#### **4.1. TÜRK SOSYAL POLİTİKASININ TEMELLERİ**

XVI. yüzyılın ikinci yarısında büyümesi doruğa ulaşan Osmanlı Devleti, XVIII. yüzyıldan itibaren batıda gelişmeye başlayan yeni tekniğe ayak uyduramamıştır. Bu durum devletin ekonomik ve mali alanda çöküşünü hazırlamıştır. XIX. yüzyıldan başlayarak geri bir tarımsal teknikle hammadde üreticisi olan devlet, zanaat ve atölye üreticiliğini de Avrupa’nın yeni tekniği karşısında korumasız bırakmıştır.<sup>384</sup> Sanayileşen toplumlarda, ulus devlet anlayışındaki gelişimin de etkisiyle, toplumsal sorunlar çeşitlenmiş ve bunların çözümüne yönelik arayışlar yoğunlaşmıştır. Bunun sonucunda da modern sosyal politika kurumlarının ve bunların düzenlemelerinin ortaya çıkmasına ve genişlemesine şahit olunmuştur. Sanayi Devrimi’nin batıda ortaya çıkarmış olduğu bireysel yaklaşım, üretim anlayışı, sınıfsal çelişkiler ve toplumsal ilişkiler bütünü, kendi sosyo-kültürel yapıları içerisinde şekillenerek kendine özgü kurumların ortaya çıkmasını sağlamıştır.

Bireysel yaklaşımın ve sınıflı toplum yapısının reddedildiği, zanaat ilişkilerinin üretim döngüsünü oluşturduğu, “din” ve “kültür”ün şekillendirdiği Türk toplumsal yapısı ise farklı bir sosyo-ekonomik temele oturmaktadır. Bu temel, geleneksel aile koruması, kamu düzenlemeleri ile sosyal yaşama müdahale edilmesi, dezavantajlı grupların korunmasının sosyal ve dini bir sorumluluğa dayanması gibi özelliklere sahiptir. Bu özellikler geleneksel sayılabilecek sosyal politika işlevlerinin, batıdaki örneklerinden farklı kurumlarca yerine getirilmesini sağlamıştır. Türkiye Cumhuriyeti’nin kuruluşu öncesinde oluşan bu kurumlar ve geleneksel koruma düşüncesi, Cumhuriyet tarihi boyunca da etkisini sürdürmüştür.

---

<sup>384</sup> Cahit Talas, *Türkiye’nin Açıklamalı Sosyal Politika Tarihi*, Bilgi Yayınevi, 1992, s.35.

Osmanlı Devleti'nde sosyal politikalara ilişkin işlevlerin ağırlıklı olarak devlet dışında örgütlenmiş kurumlarca gerçekleştirildiği görülmektedir. Bu kurumların en önemlisi olan vakıflar, bir yandan sosyal yardım işlevleri ile önemli bir sosyal politika kurumu niteliği kazanırken, diğer yandan da, Osmanlı Devleti'nde sivil toplumun başarılı bir uygulamasını göstermiştir. XVIII. yüzyıldan itibaren vakıfların bu işlevini önemli ölçüde kaybetmeleri üzerine, sosyal politika düzenlemelerini gerçekleştirmek üzere son derece zengin ve karmaşık bir sosyal yardım ve hayır sistemi kurulmuştur.<sup>385</sup>

Türkiye'de modern sosyal politika kurumlarının oluşumu, ancak II.Dünya Savaşı sürecindeki demokratik gelişmeler neticesinde gerçekleşebilmiştir. Bu düzenlemeler, çalışma hayatına ilişkin kurumların oluşturulması, çalışanların örgütlenmelerine ilişkin düzenlemelerin gerçekleşmesi ve örgütlenme düzeyinin güç kazanması şeklinde kendisini göstermiştir.

#### **4.1.1.Türk Sosyal Politikasının Geleneksel Kurumları**

Kendi ekonomik ve toplumsal yapısı içinde sanayileşme dönüşümünü gerçekleştiremeyen Türk toplumu, batıda sanayileşme ile ortaya çıkan modern sosyal politika kurumlarına çok geç sahip olmuştur. Toplumsal sorunlar, Türk devlet anlayışının korumacı düzenlemeleri içerisinde çözümlenmeye çalışılmıştır. Bunun yanında toplumun en küçük birimini oluşturan aile, Türk-İslam düşünce sisteminde büyük değer görmüştür. Ailenin korumacı niteliği, toplumsal çatışmaları önlemiş ve birey, dayanışma kültürü sayesinde her türlü sorun karşısında korunmuştur.

---

<sup>385</sup> Nadir Özbek, **Osmanlı İmparatorluğu'nda Sosyal Devlet: Siyaset, İktidar ve Meşruiyet 1876-1914**, İletişim Yayınları, 2002, s.26.

#### 4.1.1.1. Korumacı Devlet Geleneği

Yaklaşık dört bin yıllık geçmişe sahip Türk devlet geleneği, dinin, coğrafya ve iklim şartlarının ve geleneklerin etkisiyle şekillenmiştir. Türklerde devlet anlayışı kökleri çok derinlerde bulunan ve sağlam bir düşünce sistemini yansıtan bir dünya görüşüne dayanmaktadır. Türk devlet yapılanmasındaki en önemli olgu “adalet” kavramıdır. Yöneticilerin halktan çok uzak bir yaşantıya sahip olmamaları, onların sorunlarını ve taleplerini çok yakından bilmelerine ve bunun sonucunda adaletin ve toplumsal taleplerin hızla gerçekleşmesini sağlamıştır.

Türk devlet yapılanmasında gerek İslamiyet öncesinde ve gerekse İslamiyet sonrasında dinin devlete ve yöneticilerine kutsallık atfeden niteliği, halkın devlete duyduğu saygı ve sevginin pekişmesini sağlamıştır. Devlet başkanlarının halkı koruma ve halkın yaşamını düzenleme ile ilgili görevleri, Türk devlet anlayışının, halkın devletten beklentilerini artıran, “devlet baba” kavramı çerçevesinde şekillenmesine neden olmuştur.<sup>386</sup>

“Türk” adının geçtiği ilk Türkçe metin olan Orhun Abideleri, Göktürk devrinde yazılmış, içinde taşıdığı ekonomik, askeri, kültürel ve toplumsal hayata ilişkin öğelerle, Türk toplum yaşantısını yansıtan en eski belgedir. Orhun Abideleri’nin bir diğer önemli özelliği de, Türk devlet adamlarının milletine hesap verdiği ve devlet ile millet ilişkilerinin düzenlendiği bir sözleşme niteliğine sahip olmasıdır. Nitekim anıtın doğu cephesinde yer alan “... Tanrı bağışlasın, devletim var olduğu için, kısmetim var olduğu için, ölecek milleti diriltip besledim. Çıplak milleti elbiseli, fakir milleti zengin kıldım. Az milleti çok kıldım...”<sup>387</sup> ifadeleri devlet başkanı olan hakanların sorumluluklarına ilişkin ifadelerdir. Buradan da anlaşılmaktadır ki, Türk devlet yöneticileri, görevlerini sadece askeri ve idari konularla sınırlı tutmamıştır. Yöneticilerin, topluma karşı olan sosyal görevlerinin bilinci, en eski yazılı belgelerde dahi görülebilmektedir. Bu, Türklerde devlet anlayışının sosyal devlet niteliğini de içerecek şekilde var olduğunu göstermektedir.

<sup>386</sup> Attila Özer, **Türklerde Devlet Anlayışı ve Demokratik Rejim**, 2002, s.22-23.

<sup>387</sup> Muharrem Ergin, **Orhun Abideleri**, Boğaziçi Yayınları, No:95, 1989, s.25.

#### 4.1.1.2. Aile

Toplumsal yapının en önemli kurumlarından biri olan aile, varlığını insanlık tarihi boyunca koruyup sürdürebilen sosyal kurumların başında gelmektedir. Yapısı ve fonksiyonları itibarıyla aile, toplumların değişik sosyo-kültürel yapılarına göre farklı görünümlere sahip olsa da daima varolagelmıştır. Özellikle çocuğun bakımı, eğitimi ve sosyalleştirilmesi fonksiyonlarının yanında aile, sığınma, koruma, himaye, sevgi ve ilgi gibi sosyo-psikolojik görevlerin de yerine getirilmesi bakımından önemli bir yere sahiptir. Aileye gerçek manada alternatif teşkil edebilecek başka bir sosyal kurumun olmaması, sosyal politika uygulamaları çerçevesinde aile kurumunun daha fazla önem kazanmasına neden olmuştur.<sup>388</sup>

Her toplumsal yapıda varlığını sürdürse de, ailelerin şahıslara verdiği davranış, duygu ve düşünce kalıpları kültürel farklılıklar taşır. Türk sosyo-kültürel sistemini açıklamada aileyi, toplum hayatının temeli olarak alan Gökalp, yapısal sistemini aile üzerine inşa etmiştir. Aile içi ilişkiler arası etkileşimler ısrar edici ve kişileri zorlayıcı duygu ve düşüncelere sahiptir. Dolayısıyla aile içindeki bağlılık, diğer tüm küçük sosyal gruplardan daha baskın bir nitelik göstermektedir.<sup>389</sup> Aile içindeki bu bağımlılık duygusu, yardımlaşma ve dayanışma duygularının da gelişmesine katkı sağlamaktadır. Türk aile yapısının aynı zamanda toplumsal yapının temelini oluşturması ailenin, toplumsal yapı içerisinde “geleneksel sosyal politika koruyucusu” olarak güç kazanmasına neden olmuştur.

Osmanlı Devleti’nde bir nevi üretim ve tüketim birliği niteliği taşımış olan aile, kişilerin sosyal risklere karşı korunması bakımından çok önemli bir rol oynamış; aile içi yardımlaşma, sosyal güvenlik sisteminin temelini oluşturmuştur. Üretimin ağırlıklı olarak tarım sektöründe gerçekleşmesi,

<sup>388</sup> Ali Seyyar, **Sosyal Siyaset Açısından Kadın ve Aile Politikaları**, Birey Yayıncılık, 1999, s.10.

<sup>389</sup> Nihat Nirun, **Sistemik Sosyoloji Açısından Ziya Gökalp**, T.C Kültür Bakanlığı Yayınları No:459, 1999, s.42.



gelenekler, dini inançlar ve pederşahi aile kuralları, ailenin bölünmeden geleneksel bir koruyucu olarak güç kazanmasında etkili olmuştur.<sup>390</sup>

XVIII. ve XIX. yüzyıllarda Osmanlı Devlet yapısında yaşanan değişim, en muhafazakâr kurum olan aile yapısını da derinden etkilemiştir. İmparatorluğun son döneminde küçük şehir ve köylerde büyük aile yapıları hakimken, İstanbul gibi büyük şehirlerde çekirdek aileye yönelim başlamıştır. Osmanlı aile yapısında kadının işgücüne katılımı söz konusu değilken, XX. yüzyılın başından itibaren, kadınların evde başlayan pazar üretimi, fabrika işçiliğine doğru bir dönüşüm göstermiştir. 1950'li ve 1960'lı yıllarda büyük bir ivme gösteren sanayileşmenin ve hukuki reformlarla desteklenen kamu hizmetlerinin genişlemesi, kadının çalışma hayatındaki etkisini arttırmıştır. Cumhuriyet ailesini, Osmanlı ailesinden ayıran temel farklılık, sanayileşme ile birlikte aile bireylerinin ücretli çalışanlar olarak çalışma hayatına girmeleri olmuştur.<sup>391</sup>

Tarihsel bir analize tabi tutulduğunda, Türk toplumsal yapısı içerisinde en az değişime uğrayan kurumların başında aile gelmektedir. Osmanlı toplum yapısının temelini oluşturan aile, Cumhuriyet döneminde de büyük değer görmüştür. Aile yapısının özellikle kentleşme olgusuna bağlı olarak, 1950'li yıllardan itibaren değiştiğine şahit olunmuştur. Tarımsal yapı ile uyumlu geniş aile yapısının kentleşme ile yerini çekirdek aile yapısına bıraktığı görülmüştür. Sanayileşme, modernleşme ve kentleşme sürecinde aile yapılarında meydana gelen değişimlere karşın ailenin geleneksel rolü ve aileye ilişkin değer sisteminde önemli bir çözülme oluşmamıştır.<sup>392</sup>

<sup>390</sup> Sevinç Akbulak; Yavuz Akbulak, "Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yaşanan Sorunlar ve Alınması Gereken Önlemler", **Sosyal Güvenlik Kurumlarının Kaynak Sorunları ve Çözüm Önerileri**, Ankara, Maliye Hesap Uzmanları Vakfı Yayınları, Yayın No:17, 2004, s.3.

<sup>391</sup> İlber Ortaylı, **Osmanlı Toplumunda Aile**, 7. Baskı, Pan Yayıncılık, 2006, s.140.

<sup>392</sup> Bozkurt, **Değişen Dünyada Sosyoloji**, s.276.

#### 4.1.1.3. Toplumsal Yardımlaşma ve Dayanışma Kültürü

Toplumsal yardımlaşma kavramı, bireyler ve gruplar arasındaki bir etkileşimi ifade etmede kullanılmaktadır. Sosyal yardım yukarıdan aşağıya doğru bir seyir gösterirken, toplumsal yardımlaşma daha sivil bir kavramı ifade etmekte ve toplumun kendi içindeki yardımlaşma dinamiğini ortaya koymaktadır. Türk toplumsal yapısı içerisinde bu yardımlaşmanın kurumsallaştırılmasının bir sonucu olarak vakıf ve benzeri sosyal yardımlaşma kurumları ortaya çıkmıştır. Toplumsal yapı içerisinde, ortak tavır ve toplu hareket etmeye bağlı olarak gelişen bağlılık duygusunun bir yansıması olan bu kurumlar, toplumsal yapının kurumları ve değerlerinin birbiriyle tutarlı şekilde işletilerek, çatışmanın önlenmesini sağlamışlardır. Toplumsal ve kültürel özellikleriyle tarihi bir derinliğe sahip olan Türk toplumsal yapısı içinde var olan vakıf kurumu, dünyadaki yönetici elitlerin henüz sosyal adalet, sosyal refah ve dengeli gelir dağılımı gibi konularla ilgilenmedikleri bir dönemde, devletten bağımsız olarak bu işlevi yerine getirmiştir. Temelinde gönüllülük ve maddi fedakârlık düşüncesinin yattığı vakıf kurumu, sivil karakteriyle dinamik bir toplumsal yapının da hazırlayıcısı olmuştur.<sup>393</sup>

İslam düşüncesinin bireylere, topluma yararlı olmalarını tavsiye eden yaklaşımı İslam toplumlarında, sosyal yardımlaşma ve dayanışma anlayışının büyük bir gelişme göstermesine neden olmuştur. Dayanışmayı, hayatın bir ilkesi olarak kabul eden İslam düşüncesi bu düzenlemeleri, hukukun ve toplumsal yaşantının temeline yerleştirmiştir. Bu yardımlaşmanın kapsamı, insani faaliyetleri konu alan çalışmaların yanında hayvan hakları ve çevre hakları gibi düzenlemelere kadar da uzanmıştır.<sup>394</sup>

İslam hukukunda hayır kavramının yeri ve önemine bağlı olarak gelişen hayırseverlik, dini sadaka yükümlülüğünde yorumlanmakta ve İslam açısından son derece faziletli bir davranış olarak değerlendirilmektedir.

<sup>393</sup> Ali Rıza Abay, “Bir Sosyal Politika Olarak Yoksullukla Mücadelede Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının Yeri”, **Sivil Toplum Dergisi**, Nisan-Eylül, 2004, s.7-16.

<sup>394</sup> Mehmet Niyazi, **İslam Devlet Felsefesi**, Ötüken Yayınları, 1989, s.217.

Nitekim Osmanlı padişahlarının sadakaya önem verdiği, çeşitli vesilelerle binlerce koyun kestirip yoksullara dağıttıkları ve imarethanelerin Osmanlı coğrafyasındaki yaygın niteliği, hayır hizmetlerinin varlığının göstergesi konumundadır. Hayır hizmetlerinin bu yaygın niteliği, özellikle Ramazan ayı gibi yardımlaşmanın ön planda olduğu dönemlerde, İstanbul gibi büyük şehirlerin dilenci akımına uğramasına neden olmuştur.<sup>395</sup>

## 4.2. TARİHSEL GELİŞİM SÜRECİ İÇERİSİNDE TÜRK SOSYAL POLİTİKASININ GELİŞİMİ

Türk sosyal politikası anlayışını sadece Cumhuriyet tarihi ile sınırlandırabilme imkanı yoktur. Kuruluşunda Osmanlı Devleti'nin ekonomik ve toplumsal mirasını devralan Türkiye Cumhuriyeti, modern kurumların oluşmasında bu mirasın olumlu ve olumsuz etkilerini sürekli hissetmiştir. Devralınan ekonomik yapının sanayileşme yönünde geliştirilmesi çabası en önemli zorluklardan birini teşkil ederken, geleneksel toplumsal ilişkiler mirasının olumlu katkılarıyla da karşılaşmıştır. Bu nedenle Türk sosyal politikasına yönelik yapılacak bir analizin, Cumhuriyet öncesi dönemin etkilerini de içermesi gerekmektedir.

### 4.2.1. Cumhuriyet Öncesi Sosyal Politika

Osmanlı Devleti'nde üretim sisteminin ağırlıklı olarak tarıma dayalı olması, toplumsal ilişkilerin bu üretim anlayışı çerçevesinde oluşmasını sağlamıştır. İslam dininin kabul edildiği diğer devletlerde olduğu gibi Osmanlı Devleti'nde de dini kurumlar toplumsal yapıyı doğrudan şekillendirmiş ve kendi dönemi içerisinde ileri sayılabilecek birçok düzenlemeyi uygulamaya koymuştur.

<sup>395</sup> Halil İnalcık, *Osmanlı İmparatorluğu'nun Ekonomik ve Sosyal Tarihi Cilt:1 1300-1600*, Eren Yayıncılık, 2000, s.84.

#### 4.2.1.1. Osmanlı Sosyal Refah Devleti

İslam düşünce sisteminde, ekonomik faaliyetler, bir bütün olarak toplumun refahını her şeyin üstünde tutan bir anlayışça belirlenmektedir. İslam anlayışının bireyi tanımlamada “homo economicus” kavramından ayrılarak dünya görüşünün, dünya ile ahiret birliğine dayanması düşüncesi, “Allah rızası” anlayışının insan yaşamının nihai hedefi durumuna gelmesine neden olmuştur. Bu nedenle, gerçekleştirilen ekonomik amaçlar, yoksul ve muhtaçların gözetilmesi, gelecek nesillerin refahına kaynak tahsis edilmesi ve toplum yaşantısının iyileştirilmeye çalışılması anlayışlarına uygun düzenlenmiştir. Birey-toplum ilişkisinin bu şekilde kurgulanması, hayır kavramından türeyen kurumların oluşmasına ve bunların, servetin toplum içinde yeniden bölüştürülmesi görevini gerçekleştirmesini sağlamıştır. Osmanlı kent ve kasabalarındaki kalabalık yoksul ve işsiz gruplar, bu tür hayır kurumlarından geçinmişlerdir. Seçkinler elinde toplanan servetin önemli bir bölümü hayır amaçlı vakıflara aktarılmış ve bu tür kurumlar Osmanlı ekonomik yapısının temelini oluşturmuşlardır.<sup>396</sup>

Osmanlı toplumunda uzun müddet devam eden refah devresinden sonra ortaya çıkan ahlaki ve sosyal gevşeme, iktisadi ve sosyal değişmelerle birlikte sistemin çöküşünü getirmiştir. Amerika’nın keşfi ve doğu ticaret yollarının değişmesi, toprak sisteminin bozulması ve yeni dünyanın keşfiyle Yakın ve Orta Doğu’ya intikal eden madenler ile Osmanlı sahasındaki maden ocaklarının verimsiz hale gelmesi, Osmanlı iktisat yapısını olumsuz etkilemiştir. Bu sürece askeri ve idari başarısızlıkların eklenmesi, ekonominin temelini oluşturan tarım sektörünün gerilemesine ve toplumsal yapının zarar görmesine neden olmuştur. Batıda korporasyon düzeninin yıkılarak kütleli üretime dayanan kapitalist üretim tarzına geçilmesi el emeğine dayanan üretimlerin ucuz maliyetli makine üretimleriyle rekabet etme şansını ortadan kaldırmıştır.<sup>397</sup>

<sup>396</sup> İnalcık, **a.g.e.**, s.83-84.

<sup>397</sup> Ahmet Tabakoğlu, **Türk İktisat Tarihi**, Dergah Yayınları Tarih Dizisi, 1986, s.425.

Savaşlar nedeniyle sürekli değişen sınırlar ve toplumsal yapının din, dil, ırk, kültür ve gelenek bakımından oluşturduğu farklılıklar, Osmanlı toplum yapısını karakterize eden unsurlar olarak öne çıkmaktadır. Bu farklılıklar tüm toplumu kapsayacak sosyal politika uygulamalarının ortaya çıkmasını ve yaygınlaşmasını güçleştirmiştir. Devletin, geniş bir coğrafyada, çok farklı kültürel yapılara ve toplumsal ihtiyaçlara cevap vermede yetersiz kalabileceği düşüncesi, sosyal politika işlevlerinin vakıflar ve meslek örgütlenmeleri yoluyla gelişmesinin önünü açmıştır.

#### 4.2.1.1.1. Din Kuralları Çerçevesinde Yapılan Yardımlar

Osmanlı Devleti'nde özellikle yoksullara yönelik sağlanan sosyal yardımların bir bölümünü din kurallarına göre gerçekleşen yardımlar oluşturmaktadır. İslam dininin emrettiği zekat, fitre, kurban, diğer bağış ve sadakalar şeklinde dar gelirli ve muhtaçlara yapılan yardımlar, yüksek gelir gruplarından düşük gelir gruplarına doğru bir transferin gerçekleşmesini sağlamıştır. Toplumdaki yoksul kimselere dini bayram ve çeşitli vesilelerle yapılan geçici yardımlar da bu kapsamda yer almaktadır.<sup>398</sup>

İslam inanç sisteminde iktisadi bir ibadet olan zekat, zenginden fakire bir gelir transferini sağlamayı amaçlamaktadır. Dini niteliği ile bir sosyal yardım olmayıp, fakirin zenginindeki hakkıdır. Zekat kurumu ile servetin hayır işlerine sevk edilmesi, toplumsal sorumlulukların farkına varılmasına ve toplumdaki yardımlaşmanın gelişmesine katkıda bulunmuştur.<sup>399</sup>

Zekat kurumu daha sonraları Kuran'ın devlete tanıdığı bir gelir kaynağı olarak, bir vergi olarak kabul edilmiş ve uygulanmıştır. Böylece zekat iktisadi ve başka amaçlarla da kullanılmaya başlanmıştır.<sup>400</sup> Zekat toplamak ve bunu zekat verilebilecek kesimlere ulaştırabilmek için devletin meydana getirdiği

<sup>398</sup> Akbulak; Akbulak, **a.g.e.**, s.6.

<sup>399</sup> Sabahaddin Zaim, **İslam-İnsan Ekonomi**, Yeni Asya Yayınları, 1992, s.85.

<sup>400</sup> Dilik, **a.g.e.**, s.29.

teşkilatlanmalar da mevcuttur. Bunlar, sosyal güvenlik sistemlerinin İslam devleti uygulamalarındaki çekirdek organizasyonlardır.<sup>401</sup>

#### 4.2.1.1.2. Vakıflar

Servetin özel mülkiyetten çıkarılarak, toplumsal mülkiyete geçmesine imkan veren, dini, hukuki, sosyal, kültürel ve iktisadi niteliklere sahip bir kurum olan vakıf, kişisel menfaatler düşünülmezsizin insanların yararına hizmet sunumunu amaçlamıştır. Bu özellikleriyle vakıf, alım-satım, devir veya intikal konusu yapılamamakta sadece kamu yararına kullanılabilir. <sup>402</sup>

Temelleri İslam hukukuna dayanan vakıf kurumu, Osmanlı Devleti'nde büyük bir gelişme göstermiş ve toplum hayatının vazgeçilmez ögesi olmuştur. Toplumun, eğitim, sağlık, sosyal güvenlik gibi en temel ihtiyaçlarının ötesinde son derece ayrıntılara dönük alanlara da yönelmiştir. Özellikle XV. ve XVI. Yüzyılda, toplumun tüm ihtiyaçlarına cevap vermeye çalışan tek yaygın toplumsal kuruluş niteliğini kazanmıştır. Osmanlı toplum hayatı içerisinde vakıfların gördüğü işlevleri göz önünde tutmadan bu dönemlerin iktisadi ve sosyal analizinin yapılması mümkün değildir. <sup>403</sup>

Türk toplumunun önemli sosyal problemlerine çözümler sunabilen vakıf kurumu, sosyal yardım, sosyal güvenlik, gelir-servet dağılımı ve istihdamı artırıcı etkileriyle önemli sosyal politika işlevlerini kamu dışı bir organizasyon olarak yerine getirmiştir. Vakıfların toplumsal yapı içerisinde, sosyal çatışmaları engelleyen, kişiler arası sosyal ilişkileri düzenleyen, sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik eden ve sosyal bütünleşmeyi sağlayan niteliği, kamusal alanın tamamen vakıflara terk edilmesine ve batılı sosyal

<sup>401</sup> Kadir Arıcı, **Sosyal Güvenlik Dersleri**, 1999, s.170.

<sup>402</sup> Erol Akı; Sevdâ Demirbilek, **Sosyal ve Kültürel Hayatımızda Vakıflar ve İlgili Mevzuat**, Alfa Yayınları, 1996, s.1.

<sup>403</sup> İbrahim Erol Kozak, **Bir Sosyal Siyaset Müessesesi Olarak Vakıf**, Sakarya Üniversitesi Rektörlüğü Yayınları, Sayı:7, 1994, s.16.

politikacıların, XVI. yüzyıl Osmanlı toplumu için “vakıf cenneti” tabirini kullanmalarına neden olmuştur.<sup>404</sup>

İnsan tabiatındaki servetini sergileme zaafı, batı toplumlarında gösteriş tüketimine dönük harcamalara ve yaşam biçimlerinin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu gösteriş çoğu kez toplumsal sınıflar arasındaki çatışmanın bir nedeni olarak görülmüştür. Osmanlı toplum yapısının güçlü bir kurumu olan vakıflar, servetin sergilenmesinin sosyal amaçlara uygun bir şekilde yönlendirildiğinde toplum için ne denli faydalı bir niteliğe sahip olduğunu göstermiştir.<sup>405</sup> Gösteriş ve lüks tüketimine yönelmesi muhtemel kaynakların, vakıflar yoluyla sosyal faydası yüksek sahalara kayması bireysel tatminle birlikte sosyal amaçların da gerçekleşmesini sağlamıştır.

#### 4.2.1.1.3. Ahi Teşkilatları

Osmanlı sanayi ve iç ticaret kesimleri esnaf birlikleri halinde teşkilatlanmıştır. Esnaf birlikleri, rekabete değil, işbirliği, karşılıklı kontrol ve tahsis ilkelerine bağlı olarak çalışmışlardır. Bu şartlar altında iş ve çalışma hayatı belirli bir disiplin altına alınmış ve kapitalist anlayışta olduğu gibi herkesin istediği mesleği, istediği yerde ve istediği şekilde yapmasına imkan verilmemiştir. Mesleki eğitim, usta-kalfa-çırak hiyerarşisi içinde gerçekleşmiş ve keyfi davranışlar önlenmiştir. Esnaf birliklerinde meslekteki beceriye ve tecrübeye dayanan bir kademeleşme mevcuttur. Fakat bu Avrupa’da daha sonra sendikacılığın temelini oluşturacak olan sınıflı bir yapılanma değildir.<sup>406</sup>

XIII. yüzyılın ortalarından başlayarak Osmanlı toplum yaşantısının düzenlenmesinde önemli tesirlere sahip olan Ahi teşkilatları çok yönlü sosyal yapılardır. Ahi teşkilatının sosyal yapı ve çalışma hayatı üzerinde çeşitli etkilerinden söz edebilmek mümkündür. İlk olarak usta-kalfa-çırak şeklinde kurulan mesleki hiyerarşi Ahi teşkilatı içerisinde yapılandırılmış, mesleki ve

<sup>404</sup> Mehmet Soysaldı, “Vakıflar ve Psiko-Sosyal Fonksiyonları”, *Diyanet İlmî Dergi*, Cilt:40, Sayı:3, Temmuz-Eylül 2005, s.50.

<sup>405</sup> Kozak, **a.g.e.**, s.47.

<sup>406</sup> Tabakoğlu, **a.g.e.** s.410.

ahlaki temele dayalı güçlü bir niteliğe sahip olmuştur. Esnaf ve sanatkârlıkta önemli bir sorun olan üretici-tüketici çıkar ve ilişkileri, birbiriyle çatışmadan bu teşkilatlar içersinde çözümlenebilmiştir. Yine Ahi teşkilatlarınca oluşturulan konuk evleri Anadolu'nun her köşesinde her türlü konuğa kucak açarak önemli bir sosyal fonksiyonu yerine getirmiştir.<sup>407</sup>

Ahi teşkilatının başlıca amacı, karşılıklı yardımlaşma ve dayanışma düşüncesinin oluşturulması ve yaygınlaştırılmasıdır. Yoksula, yabancıya ve misafire sofrası kurup onu beslemek ahilik ideolojisinin temelini karakterize etmektedir. Bu çerçevede ahiliğin sosyal karakteri doğruluk ve dayanışma noktalarında toplanmıştır. Bu birlikler Avrupa'daki benzerleri gibi üyeleri ve aile efradı için hastalık, evlenme, doğum, iş kurma, işsizlik, ölüm gibi bir takım sosyal risklere karşı ayni ve nakdi yardım sağlayan dayanışma sandıkları kurmuşlardır. Bu sandıklar muhtaç duruma düşmüş esnaf ve aileleriyle fakirlere de yardım etmişlerdir.<sup>408</sup>

Ahilerin kurduğu birliklerin ana kurallarını fütüvvetnameler oluşturmuştur. Başlangıçta sınırlı alanlarda faaliyet gösteren ahiler ilerleyen dönemde bu sanat kollarını arttırmışlardır. Ahi teşkilatları devletin uyguladığı merkeziyetçi politika ve biraz da gizliliğe dayanan kendi teşkilatlanması nedeniyle, yönetimin uyguladığı idari sisteme ayak uyduramayarak XV. yüzyılın ortalarından itibaren güç kaybetmeye başlamıştır.<sup>409</sup>

#### 4.2.2. Cumhuriyet Dönemi Sosyal Politikası

Büyük bir tarım toplumu ve onun şekillendirdiği toplumsal yapıyı miras olarak kurulan Türkiye Cumhuriyeti, kuruluşundan itibaren modern dünyanın ekonomik ve toplumsal gelişmelerini izlemeye ve gerçekleştirmeye yönelmiştir. Bu çerçevede ekonomik gelişimini, sanayileşme hedefli olarak belirlemiştir. Nitekim temel ekonomi politikalarının belirlendiği 1923 yılındaki

<sup>407</sup> Neşet Çağatay, **Bir Türk Kurumu Olan Ahilik**, Selçuk Üniversitesi Yayınları, 1981, s.101.

<sup>408</sup> Akbulak; Akbulak, **a.g.e.**, s.4.

<sup>409</sup> Dilik, **a.g.e.**, s.32.



“İzmir İktisat Kongresi”ne, işçi, işveren ve meslek gruplarından temsilcilerin davet edilmesi, sanayileşme düşüncesinin ortaya konulması bakımından önem taşımaktadır. Başlangıçta bu gelişimin, tüm dünyada olduğu gibi özel sektör eliyle gerçekleştirilmesine çalışılmış ancak sermaye yetersizliği ve Dünya Ekonomik Krizi nedeniyle bu mümkün olmamıştır.

#### **4.2.2.1. Sosyal Politika Düzenleyicisi Olarak Devlet**

Bir ülkede çalışma hayatına ilişkin düzenlemelerin, sanayiinin gelişimine ve bu sektörde çalışanların sayısına bağlı olarak kapsam ve nitelik kazandığını söylemek mümkündür. Sanayi Devrimi etkilerini oldukça gecikmeli olarak yaşayan ülkemizde sosyal politika kurumlarının ve düzenlemelerinin oluşması da sanayileşen ülkelere oranla oldukça geç gerçekleşmiştir. Osmanlı Devleti’nde ve Cumhuriyetin ilk yıllarında üretimin tezgah ve el işçiliğine dayanması çalışan sayısının sınırlı kalmasına neden olmuştur.<sup>410</sup>

##### **4.2.2.1.1. Tek Parti Dönemi ve Devletçilik Anlayışı**

Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren yaşanan değişimler, savaşın getirdiği yıkımları ortadan kaldırmada yeterli olmamış, yoksulluğun daha da artması engellenememiştir. Bu olumsuzluklara bir de 1929 Dünya Ekonomik Krizinin eklenmesi, radikal önlemlerin alınmasını gerekli kılmıştır. Bu çerçevede ortaya çıkan devletçilik anlayışı, devletin, sanayi, ticari ve ekonomik sektörlerde işletmeler kurma, yatırımlar yapma, piyasaya müdahale etme ve denetleme unsurlarını içeren geniş bir niteliğe sahip olmuştur. Bu devletçilik anlayışı, paternalist bir yaklaşımla, taleplere dayanmaksızın belirlenen hizmetlerin yerine getirilmesi faaliyetlerini

---

<sup>410</sup> Nuri Çelik, **İş Hukuku Dersleri**, 13.Baskı, Beta Basım Yayın Dağıtım, 1996, s.5.

içermektedir. Devletçilik anlayışının çalışma hayatı üzerine yansıması ise ağırlıklı olarak denetleme biçiminde gerçekleşmiştir. Tek parti tarafından örgütlenen işçi ve esnaf birlikleri, ciddi bir baskı altında tutulmuş, emeğin örgütlenme süreci, “komünizm” tehlikesi nedeniyle sürekli olarak yasalarla kısıtlanmıştır.<sup>411</sup>

1932 yılından itibaren aktif bir şekilde uygulamaya giren devletçilik anlayışı iktidarda bulunan bir grup devlet adamının gayretlerinin bir sonucudur. Devletçilik, sanayileşme konusundaki küçük ölçekteki yavaş gelişmenin beklenememesi şeklinde bir sabırsızlık olarak ortaya çıkmıştır. Ancak batıdaki gelişmeler, sanayi gelişiminin özel teşebbüs eliyle ve zaman içerisinde gerçekleştiğini ortaya koymaktadır. Türkiye’de devletçilik anlayışı özel teşebbüsün liyakatsizliğine yönelik bir uygulama olarak gelişmiştir.<sup>412</sup>

Bu dönemde sanayileşmenin devlet eliyle de olsa başlaması, çalışma hayatına ilişkin düzenlemeleri gerekli kılmıştır. Bu nedenle 1936 tarihinde 3008 sayılı ilk İş Kanunu kabul edilmiştir. Bunu 1946 yılında Çalışma Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun ve 1947 yılında sendikalara ilişkin ilk yasa olan 5018 sayılı İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun izlemiştir.<sup>413</sup>

#### **4.2.2.1.2. Çok Partili Siyasi Hayata Geçiş ve Modern Sosyal Politika Kurumlarının Oluşumu**

II. Dünya Savaşı sonrası dönem, Türk ekonomisinin uluslararası ekonomik düzenlemelere duyarlılığının arttığı ve devletçilik uygulamasının gevşetildiği bir dönem olarak değerlendirilebilir. Savaş sonrasında büyük gücü ABD, komünizme karşı kapitalist bir cephe kurma yolunda “Marshall Yardımı”

<sup>411</sup> Tevfik Çavdar, **Türkiye Ekonomisinin Tarihi:1900-1960**, İmge Kitabevi, 2003, s.267-268.

<sup>412</sup> Max Weston Thornburg, **Türkiye’nin Bugünkü Ekonomik Durumunun Tenkidi**, çev.Nail Artuner, 1950, s.21.

<sup>413</sup> Nizamettin Aktay; Kadir Arıcı; E.Tuncay Kaplan/Senyen, **İş Hukuku**, Seçkin Kitabevi, 2006, s.40.

olarak bilinen program ile ekonomiyi canlandırma ve devlet müdahalesini sınırlayıcı bir düzenin kurulmasında önemli katkılar sağlamıştır.<sup>414</sup>

II. Dünya Savaşı'ndan sonra demokratik düşüncenin, parlamenter demokratik sistemin yaşatılması düşüncesine dayalı olarak yapılacak iktisadi ve sosyal desteklerin ön şartlarından birisinin çok partili demokrasi olması Türkiye'yi bir kez daha bu girişime yönlendirmiştir. Türkiye'de demokratik sistem, 1950 yılında iktidar olan ve ekonomi politikalarında büyük bir değişimi başlatan Demokrat Parti'yle (DP) başlamıştır. DP öncelikle "devlet" kavramının Türk toplumundaki özelliğini ve halkın devletten ne beklediğini doğru teşhis ederek politikalarını buna göre geliştirmiştir. Türk toplumunun devlet anlayışı sıkı ekonomik ve politik ilişkilerin olduğu batı devlet anlayışından farklılaşmakta ve toplumun devlet değerlendirmesi "koruyucu devlet" şeklinde gerçekleşmektedir.<sup>415</sup>

DP, ekonominin ve ticaretin ana kaynağı olarak tarım sektörünü görmüş, kalkınmanın ve gelir artışının da bu sektörlerdeki gelişmeye bağlı olduğu tezini savunmuştur. Savaş sonrası sıkıntıların giderilmesi ve dış yardımların artmasıyla Türk ekonomisi dinamik bir döneme girmiştir. İthalat bolluğu ve dış yardım, tarımda makineleşme, iyi ürün yıllarının birbirini kovalaması ekonomide hızlı bir gelişmeyi başlatmıştır.

1936 yılında ilk İş Kanunumuz olan 3008 sayılı kanunun uygulama sahasını genişletmek için 1945 tarihinde 4792 sayılı kanunla İşçi Sigortaları Kurumu, 1946 tarihinde 4837 sayılı kanunla İş ve İşçi Bulma Kurumu ve aynı yılda 4841 sayılı kanunla Çalışma Bakanlığı kurulmuştur. 1945-1950 yılları arasında iş kazaları, meslek hastalıkları, analık, ihtiyarlık ve hastalık sigortaları kurulmuştur. İşçilere yönelik yapılan bu düzenlemeler yanında 1949 yılında da memurların durumunu düzenleyen Emekli Sandığı kurulmuştur.

<sup>414</sup>Abdulkadir Buluş, **Türk İktisat Politikalarının Tarihi Temelleri**, Tablet Kitabevi, 2003, s.50.

<sup>415</sup>Adnan Gülerman, **Türkiye'nin Ekonomik ve Toplumsal Yapısı**, Anadolu Matbaacılık, 1987, s.142.

#### 4.2.2.1.3. 1960-1980 Dönemi

27.Mayıs.1960 ihtilalinden sonra kabul edilen 1961 Anayasası, Türk sosyal politika tarihinde bir dönüm noktasını oluşturmaktadır. Bu dönemde, Türk endüstri ilişkileri sistemi bütün yetersizliklerine karşın çoğulcu kapitalist sistemin gerektirdiği çağdaş bir model üzerine oturtulmaya çalışılmıştır. Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren uygulanan sanayileşme politikaları sınırlı da olsa bir işçi grubu oluşturmuştur. 1961 Anayasası ile ilk kez Türk Anayasa sistemine giren “sosyal devlet” düşüncesi, endüstri ilişkileri sisteminin demokratik kurallar çerçevesinde oluşumuna katkılar sağlamıştır.<sup>416</sup>

1961 Anayasasının ikinci maddesinde yerini bulan sosyal devlet ilkesi, o döneme kadar sosyal güvenlik, çalışma koşullarının iyileştirilmesi, parasız ilköğretim gibi konularla sınırlı kalan sosyal politika uygulamalarında bir genişleme yaratmıştır. Anayasada tüm işçi ve işverenler için sendika kurma hakkı tanınarak modern sendikacılığın yasal alt yapısı oluşturulmuştur. Bu hak toplu sözleşme, grev ve lokavt haklarıyla da sağlam bir temele oturtulmuştur. Bu tarihten itibaren işçi sendikaları ve üye sayılarında önemli artışlar yaşanmıştır.

II. Dünya Savaşı yıllarında başlayan, modern sosyal politika kurumlarının oluşturulması süreci bu dönemde de devam etmiştir. 1964 yılında yürürlüğe giren 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ile daha önce kurulmuş olan sosyal sigorta kolları genişletilerek bir araya getirilmiştir. Bunu 1971 yılında Bağ-Kur’un kuruluşu izlemiştir. 1960’lı yıllarda endüstri ilişkilerinin artan yoğunluğu 3008 sayılı İş Kanununun gelişmelere cevap veremez hale gelmesine neden olmuştur. Oluşturulmaya çalışılan yeni mevzuat Sınırlı kapsamı nedeniyle dağınık bir yapının ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu dağınıklığın giderilmesi amacıyla 1971 tarihinde 1475 sayılı İş Kanunu yürürlüğe girmiştir.

1960-1980 dönemi ülkemiz açısından sert siyasi mücadelelere ve bunların yansımalarına sahne olmuştur. Kısa geçmişine karşın endüstri

<sup>416</sup> Koray; Topçuoğlu, a.g.e., s.64.

ilişkileri sistemi tıkanmış, uyuşmazlıklar çatışmalara dönüşmüştür. Siyasal ve ekonomik istikrarsızlık toplumsal yaşamın hemen her alanına yansiyarak pek çok olumsuzluğu beraberinde getirmiştir.<sup>417</sup>

#### 4.2.2.2. İşçi ve İşveren Sendikacılığında Gelişim

Türkiye’de çalışanların oluşturdukları örgütlenmelerle kendi kendine yardım mekanizmalarını harekete geçirmeleri kısa bir geçmişe sahiptir. Cumhuriyet’in kuruluşuna kadar olan süreçte başlıca ekonomik faaliyet alanının tarım sektöründe oluşumu, Cumhuriyet yönetimine büyük bir tarımsal miras bırakmıştır. Bu yapılanma içerisinde uzun süre işçi kesiminin oluşamaması, sendikal örgütlenmeler için gerekli sosyal bilincin gelişmesini imkansız kılmıştır. Bunun yanında, Türk toplumsal yapısı içerisinde sınıf ayrılıklarının, dini ve sosyo kültürel kurumların etkisiyle hoş karşılanmayan yapısı, sendikaların gelişmesi önündeki bir diğer engeli teşkil etmiştir.<sup>418</sup>

II.Meşrutiyetin ilanından itibaren sendikacılık hareketindeki kıpırdanmalar, sanayileşmenin yeterli olmaması ve siyasi krizler nedeniyle başarıya ulaşamamıştır. Cumhuriyetin ilanı ile sanayileşme yolunda yapılan atılımlar işçi sayısının artmasına neden olmuş, ancak sınıf esasına göre dernek kurulmasının yasak olması, örgütlenmenin ancak II. Dünya Savaşı sonrasında gerçekleşebilmesine neden olmuştur. 1947 yılında çıkarılan 5018 sayılı İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkındaki Kanun, Türk sendikacılık hareketinin ilk yasal zeminini oluşturmuştur. 1947 Sendikalar Yasası’nın belirlediği çerçeve içerisinde çok sayıda sendika kurulmuş ve sendikal hareket bölünmüş bir yapı göstermiştir. Bu dönem içerisinde sendikalar üst örgütlenme, üye sayıları, mali olanaklar ve örgüt yapıları bakımından yetersiz kamışlardır.<sup>419</sup>

<sup>417</sup> Altan, **a.g.e.**, s.74.

<sup>418</sup> Çubuk, **a.g.e.**, s.111.

<sup>419</sup> Tokol, **Sosyal Politika**, s.54.

Ülkemizde gerçek anlamda toplu iş sözleşmesi düzeninin kurulması 1961 Anayasası ve 1963 yılında çıkartılan 274 sayılı Sendikalar ve 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunları ile gerçekleşmiştir. Yapılan yasal düzenlemelerle ücretler ve çalışma şartlarından, yönetime katılmaya; işçi sağlığı ve iş güvenliğinden, siyasal katılım ve sosyal demokrasiye kadar geniş bir alanda önemli gelişmeler sağlanmıştır. 1952 yılında kurulan Türk-İş'i, 1967 yılında Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu (DİSK), 1970 yılında Milliyetçi İşçi Sendikaları Konfederasyonu (MİSK) ve 1976 yılında da Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonunun (HAK-İŞ) kuruluşları izlemiştir. Hukuksal gelişmeleri takiben oluşan kurumsal yapı, sendikacılığın artan ölçüde ideolojik bir yapı kazandığını ortaya koymuştur.

1958 yılında Koç Topluluğunun önderliğinde kurulan Madeni Eşya Sanayicileri Sendikası'nın (MESS) ardından değişik sektörlerden gelen işverenler sendikal örgütlenmeyi yaygınlaştırmaya çalışmışlardır. 15.Ekim.1961 tarihinde çeşitli sektörlerden gelen işverenler MESS ile birlikte İstanbul İşveren Sendikaları Birliği'ni oluşturmuşlardır. 1962 yılında yapılan II. Olağan Genel Kurul'da örgütlenmenin ülke düzeyinde yapılması ve birliğin adının da "Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu" (TİSK) olarak değiştirilmesi kararlaştırılmıştır.<sup>420</sup>

1960 sonrasındaki siyasi kutuplaşmanın bir cephesini de işçi-işveren mücadelesi oluşturmuştur. Siyasi gerekçelerle alınan grev kararlarını aynı niteliğe dayanan lokavt kararları takip etmiştir. Çatışmanın sona erdiği 1980'li yıllarla birlikte dışa açılmacı ekonomi politikalarının önemli bir aktörü olan işverenler, çalışma hayatının düzenlenmesi hususunda etkilerini giderek artırmışlardır. Çalışma mevzuatının esnek hale getirilmesi ve esnek çalışma modellerinin uygulanması, istihdam etmedeki vergi yüklerinin hafifletilmesi, verimlilik-ücret ilişkisinin kurulması işveren sendikalarının taleplerinin ortak noktalarını oluşturmaktadır.

1961 Anayasası ile sosyal hakların genişletildiği, sendikal yapıların gelişme gösterdiği dönem yine askeri bir darbe ile kesintiye uğramış ve

<sup>420</sup>Tankut Centel, "İşçi ve İşveren Sendikaları Konfederasyonları'nın Türk Çalışma Yaşamındaki Yeri", Prof. Dr. Nusret Ekin'e Armağan, Ankara, TÜHİS Yayınları, Yayın No:38, 2000, s.455.

sendikal hareket, kazanımlarından önemli ödünler vermek zorunda kalmıştır. Bu dönemde birçok sendika kapatılmış, işlevlerine devam eden sendikaların etkinliği yasal düzenlemeler ve izlenen ekonomi politikaları aracılığıyla önemli ölçüde daraltılmıştır.<sup>421</sup> 1983 yılında kabul edilen 2821 ve 2822 sayılı kanunlar, 274 ve 275 sayılı kanunların yerini alarak daha sınırlı bir sendikacılık anlayışına ortam hazırlamıştır. 1980 sonrası Türk sendikacılık hareketi, bölünmüşlük, yasal sınırlamalar ve değişen ekonomi politikaları çerçevesinde zor bir döneme girmiştir. Kamu sendikacılığında 1980'li yılların sonunda başlayan tartışmalar da 2001 yılında kabul edilen Kamu Görevlileri Sendikalar Kanunu ile yasal zemini oluşturmuştur.

#### 4.3. SOSYAL POLİTİKALARIN KURUMSAL YAPISI

Türkiye’de sosyal politika işlevlerinin yerine getirilmesinde çok parçalı bir kurumsal yapı ile karşılaşmaktadır. Çok parçalı yapının ortadan kaldırılmasına yönelik reform süreci de belirsizliklerle doludur. Reform çalışmaları ile sosyal güvenlik kurumları “norm ve standart birliği” sağlama düşüncesi ile bir araya getirilmiştir. Ancak sosyal politika işlevlerini yerine getiren başka kurumlarda vardır. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (SYDGM), Vakıflar Genel Müdürlüğü (VGM), Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu (SHÇEK) yoksulluk ve sosyal dışlanma tehdidi altındaki gruplara yönelik, ihtiyaç tespitine dayalı sosyal hizmet ve yardım sağlayan kurumlardır. Sağlık Bakanlığı ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın da (ÇSGB) sosyal koruma alanına yönelik faaliyetleri mevcuttur.<sup>422</sup>

<sup>421</sup> Aysen Tokol, **Sosyal Politika**, s.55.

<sup>422</sup> Ayşe Buğra; Sinem Adar, **Türkiye’nin Kamu Sosyal Koruma Harcamalarının Karşılaştırmalı Bir Analizi**, Sosyal Politika Forumu, Nisan-2007, s.19.

#### 4.3.1. Çalışma Hayatını Düzenlemeye Yönelik Kurumlar

Kurtuluş Savaşı yıllarında insan gücünü büyük ölçüde kaybeden ülke, geri kalan nüfusunu da ancak tarım sektöründe barındırabilmiştir. Cumhuriyet'in ilk yıllarında sınırlı üretim anlayışının tezgah ve el işlerine dayanması, çalışan sayısının sınırlı kalmasına neden olmuş, buna bağlı olarak, yasal ve kurumsal gelişmeler de gerçekleşmemiştir. İlk İş Kanunu 1936 tarihinde 3008 sayılı kanunla düzenlenirken, Çalışma Bakanlığı'nın kurulması da ancak 1945 yılında gerçekleşebilmiştir.

II. Dünya Savaşı'ndan itibaren yaşanan demokratikleşme süreci gelişmiş ülkeler ile ilişkilerin artmasına ve buradaki modern kurumsal yapıların izlenebilmesine olanak vermiştir. Bu çerçevede teşkilat yapısı gelişmelere uygun olarak değişikliklere uğrayan ÇSGB, ülkemizde çalışma hayatının düzenlenmesindeki tek kapsamlı kurumdur. Bakanlık teşkilat yapısı, merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatları olmak üzere örgütlenmiştir. Çalışma hayatını düzenleyici ve denetleyici görevleri bulunan Bakanlık, Çalışma Genel Müdürlüğü, İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü ve Dış ilişkiler ve Yurt Dışı İşçi Hizmetleri Genel Müdürlüğü gibi ana hizmet birimlerini de bünyesinde bulundurmaktadır. Sosyal Güvenlik Kurumu, kamu istihdam hizmetlerini sağlayan Türkiye İş Kurumu ve Avrupa Birliği'ne uyum sürecinde oluşturulan Mesleki Yeterlilik Kurumu ise ilgili kuruluşlar olarak görev yapmaktadırlar. Bunun yanında, Çalışma Meclisi, Üçlü Danışma Kurulu, Asgari Ücret Tespit Komisyonu ve Yüksek Hakem Kurulu Başkanlığı da, sürekli kurullar ve komisyonlar olarak hizmet vermektedir.<sup>423</sup>

#### 4.3.2. Sosyal Güvenlik Kurumları

Cumhuriyet öncesinde sosyal güvenlik kurumlarının, dini ve örfi nitelik taşıyan sosyal yardımlaşma ve dayanışma kurumları olarak ortaya çıktığı

<sup>423</sup> <http://www.calisma.gov.tr/>, (çevrimiçi), Erişim Tarihi: 10.01.2007.



görülmüştür. Zekat, vakıflar ve esnaf sandıklarını geleneksel sosyal güvenlik kurumları olarak ifade edebilmek mümkündür. Bu kurumların bir kısmının Cumhuriyetin toplumsal yaşantısına etkisi ve ailenin geleneksel rolü ile modern sosyal güvenlik kurumlarının oluşumu ancak II. Dünya Savaşı yıllarında gerçekleşmiştir. 1946 yılında 4792 sayılı kanunla İşçi Sigortaları Kurumu oluşturulmuştur. Kurumun adı 1964 tarihinde 506 sayılı yasa ile Sosyal Sigortalar Kurumu şeklinde değiştirilmiştir. Kurumsal yapılanmayı 1971 yılında bağımsız çalışanların sosyal güvenliklerini sağlamayı amaçlayan Bağ-Kur'un kuruluşu izlemiştir. 1950 yılında kurulan Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü ise kamu çalışanlarının sosyal güvenliklerini sağlamayı amaçlayan bir kurum olarak görev yapmıştır.

Türkiye'de sosyal sigorta kurumları, tarihi gelişim sürecinin de etkisiyle çalışanların mesleki statülerini ve çalıştıkları sektör farklılıklarını dikkate alarak örgütlenmişlerdir. Sosyal sigorta kurumlarının kapsamına aldıkları kişiler bakımından sahip oldukları homojen yapı, sosyal güvenlik sisteminin kapsamını genişletmek için bazı çalışan ve meslek gruplarının kapsama alınmasına yönelik düzenlemelerle ortadan kaldırılmıştır.<sup>424</sup> Sosyal sigorta kurumlarının kapsam bakımından gösterdiği farklılıklar ile primler ve sağlanan yardımlardaki farklılıklar uzun yıllar eleştiri konusu yapılmış ve sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesi, gündemi uzun süre meşgul etmiştir.

Sosyal sigorta kurumları arasında norm ve standart birliğinin sağlanması ve ortak bir sosyal güvenlik politikasının takip edilebilmesi için bir üst kurumun oluşturulabilmesi ancak 04.10.2000 tarih ve 618 sayılı kanun hükmünde kararname ile gerçekleştirilmiştir. Ancak ilgili kararnamenin Anayasa Mahkemesince iptali ile ortaya çıkan boşluk, 24.07.2003 tarihinde 4947 sayılı kanunla giderilerek Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı kurulabilmiştir. Bu yapılanma, sosyal sigortacılık ilkelerine dayalı, etkin, adil, kolay erişilebilir, aktüeryal ve mali açıdan sürdürülebilir ve çağdaş standartlarda sosyal güvenlik sisteminin yürütümünü amaçlamaktadır.

<sup>424</sup> Nusret Ekin v.d., **Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Arayışlar:Özelleştirme ve Yeniden Yapılanma**, İTO Yayınları, Yayın No:1999-69, 2004, s.128.

#### 4.3.2.1. Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmet Kurumları

Ülkemizde sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin sağlanmasına yönelik kurumsal örgütlenme oldukça karmaşık bir yapılanma arz eder. Primsiz rejimler olarak da adlandırılan bu tür kamu sosyal güvenlik harcamaları, finansmanının devletçe karşılandığı sosyal güvenlik uygulamalarıdır. Yaşlı, malul ya da sakat olan vatandaşlara aylık bağlanması, sağlık hizmetlerinin ücretsiz gerçekleştirilmesi sosyal yardım uygulaması olarak gerçekleştirilmektedir. Herhangi bir sosyal güvenlik kurumunun kapsamında olmayanlar için hayata geçirilen geniş kapsamlı bir diğer sosyal yardım uygulaması da 1986 yılında 3294 sayılı kanunla oluşturulan “Sosyal Yardımlaşmayı ve Dayanışmayı Teşvik Fonu” ile başlamıştır. Bununla, il ve ilçe düzeyinde oluşturulan birimlerle fakir ve muhtaç vatandaşlara ayni ve nakdi yardım yapılması amaçlanmıştır.<sup>425</sup>

1980’li yıllara kadar süren sosyal hizmetlerin yürütümüne ilişkin kurumlar arası dağınıklık 1983 yılında 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu ile giderilmiş ve bu alana ilişkin mevzuatın birleştirilerek hizmetlerin tek çatı altında toplanması sağlanmıştır. Kurum korunmaya muhtaç çocuklara, sakatlara, kimsesiz ve yaşlılara koruma garantisi sağlamaktadır. Ülke çapında faaliyet gösteren yurtlar ve huzurevleri aracılığıyla sağlanan sosyal hizmetler, gönüllü kuruluşlar ile işbirliği içerisinde sosyal refah hizmetlerinin etkinleştirilmesi amacını taşımaktadır.<sup>426</sup>

Sağlık hizmetlerinde, genel sağlık sigortasına geçişin uzun yıllar boyunca gerçekleştirilememesi hiçbir sosyal güvenlik kurumu kapsamında olmayanların sağlık harcamalarının karşılanmasında önemli sorunlar yaratmıştır. 1987 tarihinde kabul edilen 3359 sayılı Sağlık Hizmetleri Genel Kanunu ile genel sağlık sigortasının alt yapısı oluşturulmaya çalışılmıştır. Ancak genel sağlık sigortasına geçiş ile ilgili çalışmaların gecikmesi, 1992 yılında 3816 sayılı “Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşılanması Hakkında Kanun” un

<sup>425</sup> Ekin v.d., **a.g.e.**, s.135.

<sup>426</sup> Yusuf Alper, **Sosyal Sigortalar**, Ekin Kitabevi, 2003, s.54.

çıkarılmasına yol açmıştır. Yeşil Kart uygulamalarındaki politik yaklaşımlar sağlık hizmetlerinden yararlananların sayısını hızla artırmış ve tedavi giderlerinin karşılanması konusunda önemli sorunlar yaşanmıştır.

Başbakanlığa bağlı kurumlardan Vakıflar Genel Müdürlüğü ile Kadın ve Sosyal Hizmetler Müsteşarlığı yanında, Sağlık, Milli Eğitim, İçişleri ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı olarak faaliyet gösteren çeşitli kurumlarca, değişik gruplara sağlanan sosyal yardım ve sosyal hizmet uygulamaları da mevcuttur. Merkezi yönetimin kurumsal yapılanmasının yanında Kızılay gibi yarı resmi kurumlar ve yerel yönetimlerce sağlanan yardımları da ifade etmek gerekmektedir.

#### **4.3.2.2. Tamamlayıcı Sosyal Güvenlik Kurumları**

Tamamlayıcı sosyal güvenlik kurumları, temel sosyal güvenlik kurumlarının sağladığı kişisel farklılıkları dikkate alarak ve tasarruf fonksiyonuna öncelik vererek sağladığı, sosyal güvenlik garantisinin üzerine ilave bir garanti sağlamayı amaç edinen kurumlardır. Ülkemizde tamamlayıcı sosyal güvenlik kurumları yeterince gelişmemiştir. Ancak bu tanıma uyan kurumlar olarak, ülkemizin ilk sosyal sigorta kuruluşu olarak da bilinen Amele Birliğini, Ordu Yardımlaşma Kurumunu (OYAK), İlkokul Öğretmenleri Sağlık ve Sosyal Yardımlaşma Sandığını (İLKSAN) ve bazı holdinglerin yardımlaşma sandıkları ile özel sigortaların hayat ve sağlık sigortalarını sayabiliriz.<sup>427</sup>

Ülkemizde sosyal güvenlik sisteminin yaşadığı finansman sıkıntıları ve geleceğe yönelik olarak oluşturduğu olumsuz sinyaller bireysel emeklilik sisteminin kurulmasını sağlamıştır. 2001 yılında 4632 sayılı “Bireysel Emeklilik Sisteminin Kurulmasına İlişkin Kanun” la kurulan bireysel emeklilik sistemi, 2003 yılının Ekim ayından itibaren uygulamaya konmuştur. İsteğe bağlı olarak sisteme dahil olan kişiler yapacakları düzenli ödemeler ile sosyal

---

<sup>427</sup> Ekin v.d., a.g.e., s.137.

güvenlik kuruluşlarının sağlayacağı olanakların üzerinde bir hayat standardına sahip olabileceklerdir.<sup>428</sup>

#### 4.4. TÜRKİYE'DE SOSYAL POLİTİKALARIN OLUŞUMUNDA TARAFLARIN ROLLERİ

##### 4.4.1. Devlet

Ortaçağ şartlarına göre ileri derecede ticaret ve kentsel üretimin yapıldığı bir coğrafyada gelişen Osmanlı devleti, bu ekonomik hayatı örgütlemek üzere erken bir dönemde özerk bir bürokratik zümreye sahip olmuştur. Osmanlı toplum yapısının bürokratik merkeziyetçilikle kazandığı dinamizm ve bunun tarım toplumu şartlarında oluşturduğu denge, Sanayi Devrimi, ticaret yollarının değişmesi gibi gelişmelerin takip edilememesi yüzünden bozulmuştur. XIX. yüzyılda başlayan yeniden yapılanma çalışmaları çerçevesinde, Tazimatla birlikte, “kul” bürokratları özgür hale getirmiş ve devlet içerisinde örgütlenerek, devleti kendileri için bir araç haline getirmelerini sağlamıştır.

Cumhuriyetin kuruluş yıllarında, kentlerde yaşayan nüfus ve buralarda çalışanlar oldukça küçük bir kesimi oluşturuyordu. Nüfusun büyük bölümü, birbirleriyle iktisadi, sosyal, siyasal, kültürel bağlantıları zayıf, onbinlerce küçük köye dağılmış olarak yaşayan ve siyasal etkinlikten yoksun olan geniş köylü yığınlarından oluşmaktaydı. Kurtuluş Savaşı sırasında Cumhuriyeti kuran askeri- bürokratik kadronun, sahip olduğu burjuva-ulus devlet ideolojisi ile köylü yığınlarının siyasal seferberliğine dayanan geniş bir köylü hareketi yaratmaya yönelik çabalarına rastlanmaktadır. Bu örgütleme ve yönlendirme çalışmaları, savaştan sonraki siyasal yapının temel özelliklerinden biri olarak da devam etmiştir.<sup>429</sup>

<sup>428</sup> Akbulak; Akbulak, **a.g.e.**, s.115.

<sup>429</sup> Yahya Tezel, **Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi 1923-1950**, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 1994, s.138.

Kurtuluş Savaşı'nın kazanılmasının ardından bağımsızlık mücadelesini veren kadroların önemli bir kısmının tasfiye edilmesiyle ortaya çıkan yeni bürokratik yapı, “batılılaşma” ekseninde “egemen siyasi elit olma” özelliğini devam ettirmiştir. Bu bürokratik yapı, toplumsal yapıda meydana gelen değişimlere cevap vermek yerine, onları ciddi reflekslerle reddetmeyi tercih etmiştir. Toplumun kendi sosyo-kültürel değer sistemine dayalı bir kültür hayatının oluşturulması ve devlet müdahaleciliği karşısında piyasa mekanizmasının canlandırılmasına ilişkin sivil taleplere dayalı toplumsal çabalar, bürokrasinin devlet merkezli toplumsal projeleri karşısında feda edilmiştir. II. Dünya Savaşı sonrasında başlayan demokratikleşme çabalarının sık aralıklarla kesintiye uğraması, bürokratik elitlerin Tanzimat'tan itibaren sürdürdükleri egemenliği paylaşamama düşüncesinin de bir sonucudur.<sup>430</sup>

Türkiye’de toplumsal yapı da, devletin mali yapısında yaşanan sorunlar, ekonomik gelişme hızı, gelir dağılımı adaletsizliği gibi nedenlerle sosyal kutuplaşma temelinde şekillenmiştir. Kentleşme sürecinde geniş aile yapısı ortadan kaldırılmakta, vakıf vb. sosyal dayanışma oluşumları kanuni sınırlara hapsedilmektedir. Kapitalizmi oluşturan Protestan ahlakı ve rasyonalizmin, küreselleşen dünyada kendi kültürel değerlerine özgü bir zihniyet dönüşümünü gerçekleştirdikleri gibi, Türkiye’de de, toplumun tarihi geçmiş içinde oluşturduğu anlayış ve kurumların yeni dönemin şartları bakımından yeniden ele alınması gereği vardır.<sup>431</sup>

Cumhuriyet Türkiye’sinde toplumsal sınıfların durumu, geleneksel devlet seçkinleriyle bunların yaratmak istedikleri yeni sınıflar arasındaki ilişkiler açısından belirsiz bir nitelik göstermektedir. Türk toplumsal yapısı hala, yönetenle yönetilen arasındaki tarihsel ikiliği, devlet seçkinleri arasındaki ikili rekabeti ve son olarak da girişimci olmak isteyenlerle iktidarı onlarla paylaşmaya yanaşmayanların ayrımını yansıtmaktadır. Türk

<sup>430</sup> Bilgin, **a.g.e.**, s.123.

<sup>431</sup> Koçdemir, **a.g.e.**, s.269-270.

toplumsal yapısını oluşturan bu çatışmaların tekrarlanarak sürdüğüne şahit olunmuştur.<sup>432</sup>

Bu yapılanma, Türkiye’de devletin, sosyal politikanın kapsamını, uygulamaların içeriğini ve boyutlarını belirleyen tek güç olarak ortaya çıkmasına neden olmuştur. Sosyal, siyasal ve ekonomik yapıda doğrudan belirleyici durumda olan devlet, çoğu zaman bu alandaki olumsuzlukları gerekçe göstererek sınırlı bir sosyal politika düzenlemesi gerçekleştirmiştir. Devlet anlayışındaki “devlet baba” figürünün toplumca kabul görmesi, devletin belirlediği sosyal politika alanına yönelik itirazların ortaya çıkmasını da engellemiştir.

#### 4.4.2. İşçi ve İşveren Sendikaları

1961 Anayasası ile arzuladığı hukuki zemine kavuşan Türk sendikal hareketi, 1960-1980 döneminde bazı istisnalar dışında başarılı bir sendikal performans sergileyememiştir. Alt kademelerde ekonomik faktörlerden ve liderlikten, üst düzeyde siyasi ve sosyal görüş farklılıklarından kaynaklanan bölünmüş yapı, işyerinde ve iş kollarında birbirleriyle yoğun mücadele içerisinde olan çok sayıda sendikanın ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu mücadele sendikal hareketin daha fazla güçlenmesini engellemiş ve sosyal politikaların şekillendirilmesindeki rollerini sınırlamıştır.<sup>433</sup>

1961 Anayasası ile başlayan süreci daha çok ideolojik tartışma ortamında geçiren Türk sendikal hareketi, 12 Eylül müdahalesi ile birlikte yasal kısıtlamaların olduğu yeni bir sürece girmiştir. Mali ve politik yönden sınırlamaların yoğun olduğu bu dönem, 1990’lı yılların başına değin devam etmiştir. İşkolu ve işletme barajları ile örgütlenme gücü önemli ölçüde sınırlanan sendikal hareket, çalışma mevzuatının ve toplumsal ilişkilerin şekillenmesine de müdahil olamamıştır.

<sup>432</sup> Şerif Mardin, “Tabakalaşmanın Tarihsel Belirleyicileri: Türkiye’de Toplumsal Sınıf ve Sınıf Bilinci”, **Türkiye’de Toplum ve Siyaset (Makaleler-I)**, İletişim Yayınları, 1994, s.116-117.

<sup>433</sup> Tokol, **Sosyal Politika**, s.55.

1980’li yıllarla birlikte dışa açık ekonomi politikaları benimseyen Türkiye, başta özelleştirme olmak üzere kamu istihdamının daraldığı ve devletin küçüldüğü yeni bir dönüşümün içerisine girmiştir. İstihdamın sanayi sektöründeki payının, gelişmiş ülkeler düzeyine ulaşmadan hizmetler sektörüne kayması, kadın istihdamının artışı, nitelikli işçiliğin bazı sektörlerde önem kazanması, teknolojik gelişmeler ve piyasadaki dalgalanmalar nedeniyle kitlesel üretim ve mavi yakalı işçilere dayalı sendikal yapı bu süreçten olumsuz etkilenmiştir. Küreselleşme sürecinde, sanayi sektöründeki yapının emek yoğun niteliğinin sürmesi ve hizmetler sektörünün yüksek bilgi ve teknolojiye dayanan niteliğe sahip olmaması, Türkiye’de küreselleşme etkilerinin, gelişmiş ülkelere oranla daha az hissedilmesine neden olmuştur.<sup>434</sup>

1980 sonrasında sendikalarındaki en önemli değişim, merkezileşmenin artması, sendikal bölünmenin memurları da kapsayacak şekilde devam etmesi olmuştur. 1990 yılından sonra yoğunlaşan ve önlenemeyen üye kayıpları, sendikal etkinliği önemli ölçüde kırmıştır. Sendikaların üye kayıplarındaki azalmayı, sendikal ve sendikasız işyerleri arasındaki maliyet farklarının büyümesi, kayıtdışı ekonominin cazibesinin artması ve özelleştirme uygulamalarıyla KİT’lerde çalışan işçi sayısının azalması önemli ölçüde etkilemiştir. Toplu iş sözleşmesi kapsamındaki bir kısım işletmeler, çok sayıda küçük işyerlerine bölünerek taşeron uygulamasına yönelmiş ve bu durum toplu iş sözleşmesi kapsamındaki işçi sayısı ve sendikalaşma oranlarının düşmesine neden olmuştur.<sup>435</sup>

Kayıt dışı sektörün özellikle 1990’lı yıllardan itibaren hızla büyümesi ve üretimin küçük işyerlerinde gerçekleşmesi, sendikaların faaliyet alanını kısıtlayan bir diğer gelişme olmuştur. Bu duruma işsizlik oranlarının yüksekliği ilave edildiğinde kayıt dışı istihdam daha çok tercih edilmiş ve formel istihdamda ciddi düşüşler meydana gelmiştir. Bu düşüşler özellikle sendikalı çalışanların da işlerini kaybetmeleri sonucunu doğurmuştur.

<sup>434</sup> Sayım Yorgun, “Küreselleşme Sürecinde Türk Sendikacılığında Yeni Yönelişler ve Alternatif Öneriler”, Çalışma ve Toplum Ekonomi ve Hukuk Dergisi, 2005/3, s.142.

<sup>435</sup> Yorgun, a.g.e., s.144.

Batı toplumlarında çok büyük mücadeleler sonucunda kazanılan sendikal haklar, yine büyük mücadeleler verilerek korunabilmiştir. Sınıflı toplumsal yapının değer görmediği Türkiye’de ise sendikalar, toplumsal dinamikleri esas alan ve toplumla barışık bir sendikal hareketi gerçekleştirememiştir. Batı’da sendika yöneticileri birer “toplum önderi” niteliği kazanarak, ülke siyasetinin sosyal adalet yönünde değişimine katkı sağlarken, Türkiye’de tabanın dinamik gücü ile bütünleşemeyen sendika yöneticileri, siyasetin etkisiz aktörleri olmayı tercih etmişlerdir. Bu çerçevede özellikle KİT’lerdeki istihdam daralmalarının sonucunda gücünü kaybeden sendikalar, sosyal politikaların belirlenmesinde, toplu sözleşmelere taraf olmaktan öte bir işlevi gerçekleştirememişlerdir.

#### **4.4.3. Siyasi Partiler ve Sosyal Politika**

##### **4.4.3.1. Demokrasinin Gelişimi Önündeki Sorunlar ve Siyasal Yapı**

Çok partili siyasi hayata geçiş yapılan 1946 yılından itibaren, demokratik sistem içerisinde çok sayıda parti kurulmuştur. Türkiye’de siyasi partilerin aldıkları oy oranları ve gelişim çizgileri izlendiğinde istikrarsız bir görüntü ile karşılaşılmaktadır. Partiler sahip oldukları geleneksel yapılarla karşın kurumsallaşamamışlardır. Bu istikrarsızlığın en önemli sebebi olarak demokrasiye dışarıdan yapılan müdahaleleri gösterebiliriz. Cumhuriyet tarihi içerisinde sık sayılabilecek aralıklarla yapılan askeri müdahaleler ve sosyal değişime, nüfus yapısındaki değişimlere ve ekonomik krizlere karşı koyamaması, partilerin istikrarlı bir seçmen tabanına dayanmamalarına ve bu değişimleri karşılayacak yapısal değişimi gerçekleştirememelerine neden olmuştur.<sup>436</sup>

Demokratik siyasal kültürün siyasi yapıyla çatışmadığı demokratik rejimlerde siyasal partiler sistemin savunucusu ve koruyucusu olarak kabul

---

<sup>436</sup> Türköne vd., **a.g.e.**, s.288.



edilmektedir. Ülkemizde ise demokratik siyasal kültürün yeterince gelişmemesi, siyasal partilerin rejim için tehlikeli kabul edilerek kapatılmasına neden olmuştur. Ancak siyasal partilerin demokratik rejimler için tehdit oluşturduğu tezi, kapatılan bu partilerin iktidar dönemlerinde demokratik rejimi tehdit edecek uygulamalara da dönüşmemiştir.<sup>437</sup> Siyasal partilerin kısa demokratik geçmişinde, sürekli müdahalelere uğramaları, toplumsal tabanın temsilcisi olarak güç kazanmalarına engel olmuştur. Bu durum, toplumsal taleplerin savunularak bir siyaset geliştirilmesi yerine, sistem içinde varlığını sürdürmeye yönelik kısır bir siyaset anlayışının ortaya çıkmasına neden olmuştur.

#### **4.4.3.2. “Sosyal Demokrasi” Anlayışının Eksikliği ve Geleneksel Türk Solu**

Ortaya çıktığı XIX. yüzyılın sonlarında kapitalizm karşıtı bir güç olan sosyal demokrasi hareketi, II. Dünya Savaşı sonrasında Avrupa’da kurulan refah devletlerinin siyasi aktörleri olarak belirmiştir. II. Dünya Savaşı ile 1970’li yıllar arasındaki dönemde uzun süre iktidarda kalan sosyal demokrat partiler çalışan sınıfın büyük desteğiyle, sosyal politikaları yaygınlaştırmayı başarmışlardır. Bu çerçevede sosyal demokrat partilerin üç temel özelliğinden söz etmek mümkündür. Bunlar; sendikalar arıcılığıyla işçi sınıfı ile sıkı ilişkiler kurmaları, bu yakınlık sayesinde işçi sınıfının kapitalist rejime entegrasyonunun sağlanması ve partinin işçi ve halk kesimleri ile yakınlığının orta sınıflara açılmasını da kolaylaştırmasıdır.<sup>438</sup>

Türkiye’de sol ya da sosyal demokrat geleneğin geleneksel Türk bürokrasisi tarafından temsil edilmesi, toplumdan kopuk ve toplum tarafından benimsenmeyen bir siyaset anlayışını ortaya çıkarmıştır. Toplumun aydın kesime karşı kuşkulu yaklaşımı, onlardan gelen fikir ve eylemlere karşı, ya şüphe duymasına ya da ilgisiz kalmasına neden olmuştur. Tanzimat’tan

<sup>437</sup> Özer, a.g.e., s.110.

<sup>438</sup> Marliere, a.g.e., s.66.

itibaren Türk aydınlarının batı taklitçiliği olarak ifade edilebilecek özelliği, toplum hayatında, aydın ve halk arasındaki mesafenin açılmasına neden olmuştur. Bu temelde şekillenen sol akımların oluşturduğu bürokrat-aydın solculuğu, tabanını topluma yerleştirememiştir.<sup>439</sup>

Türkiye’de Marksist karakter taşımayan sol gelenek batıdaki gelişmenin tersine tepeden inme bir yaklaşım sergilemiştir. 1970’li yılların ortalarına kadar devam eden bu süreç, halka yabancılaşmanın ideolojisi olarak ortaya çıkmış ve halkçılık retoriği ile birlikte gitmiştir. Cumhuriyetin kuruluş yıllarında tek parti egemenliği ideolojisine sahip çıkan Türk solu, halkı yönetimden uzak tutan, demokrasiyi gündem dışına iten ve halktan gelen talepleri göz ardı eden bir anlayışa sahip olmuştur. 1950 yılında demokratik yaşama geçişle birlikte, solculuk ve ilericilik adına, demokrasi karşısında bürokratik diktatörlüğü savunan sol anlayış, köylü, esnaf ve işçi sınıflarının siyasal tercihlerinin yansıması olamamıştır.<sup>440</sup>

Türkiye’de sol geleneğin temsilcisi olarak görülebilecek Cumhuriyet Halk Partisi (CHP), 1950 yılına kadar tek parti sisteminde koruduğu iktidarını demokrasiye geçişle birlikte Demokrat Parti’ye (DP) bırakmak durumunda kalmıştır. 1960 darbesi sonrasında toparlanan parti, ideolojik kutuplaşma ekseninde yerini belirlemeye çalışmıştır. Bu dönemde Adalet partisi’nden (AP) farklılaşacak sosyal adalet anlayışı ve Türkiye İşçi Partisi’nin (TİP) sosyalizmine alternatif oluşturma çabaları, partinin konumunu “ortanın solunda” belirlemesine neden olmuştur.<sup>441</sup> Türk solunun ortanın solu tercihinde başlangıçta belirlediği bu pragmatist anlayış, ilerleyen yıllarda da farklı görünümlemlerle devam etmiştir.

---

<sup>439</sup> Işıklı, **a.g.e.**, s.402.

<sup>440</sup> Erdoğan, **a.g.e.**, s.274.

<sup>441</sup> Feroz Ahmad, **Demokrasi Sürecinde Türkiye (1945-1980)**, çev.Ahmet Fethi, Hil Yayın, 1994, s.295.

#### 4.4.3.3. Merkez Sağ Siyaset ve Sosyal Politika

Çok partili siyasi hayata geçilmesinin ardından kurulan tüm hükümetler sosyal refah anlayışına yakın bir çizgi benimsemişlerdir. Ancak Türkiye’de sağ/muhafazakar ve sol/sosyal demokrat düşüncelerin sosyal refah anlayışları farklılaşmaktadır. Sol için sosyal adalet her şeyden önce daha fazla eşitlik, toplumsal gruplar arasındaki gelir, statü ve yaşayış farklarının en aza indirilmesini ifade etmektedir. Sağ/muhafazakar çizgi ise sosyal adaleti, belirli bir asgari yaşam düzeyinin sağlanmasına yönelik olarak görmekte, bununla da pragmatist bir anlayışla toplumsal çatışmaların yumuşatılmasını hedeflemektedir.<sup>442</sup>

Siyaset sahnesinde 1950 yılında DP ile yerini alan merkez sağ hareket, o yıllarda tek parti felsefesinin aksine, devletin milletle bütünleşmesi temelinde bir sosyal politika açılımına sahip olmuştur. Savaş sonrası sıkıntılarının aşılması, dış yardımların artması, tarımda makineleşme ve birbirini izleyen bolluk yılları ekonomik ve sosyal yapıda büyük bir dinamizme neden olmuştur.<sup>443</sup> 1940’lı yıllarda başlayan sosyal politika kurumlarının oluşumuna bu dönemde de devam edilmiştir.

DP iktidarının 27.Mayıs.1960 askeri darbesi ile sonlamasının ardından, merkez sağ siyaset Adalet Partisi (AP) ile devam etmiştir. Türkiye’de merkez sağ hareketin ve AP’nin geleneksel lideri Demirel’in sosyal devleti “ekonomik ve sosyal gelişmede önemli görevleri olan, tanzim edici, yönlendirici, destekleyici, hizmet götürücü, yardım edici görevleri yerine getirerek refah ve huzur toplumuna varıcı devlet” olarak tanımlaması, sosyal refah anlayışıyla uyumun ifade edilmesi açısından dikkat çekicidir. Sosyal devletin en önemli hedeflerinden biri olarak fırsat eşitliğini ele alan AP, sosyal güvenlik düzenlemelerine programlarında olmasa da söylemlerinde geniş yer vermiştir.<sup>444</sup>

<sup>442</sup> Tanel Demirel, **Adalet Partisi: İdeoloji ve Politika**, İletişim Yayınları, 2004, s.321-322.

<sup>443</sup> Gülerman, **a.g.e.**, s.143

<sup>444</sup> Demirel, **a.g.e.**, s.324.

AP'nin 1960-1980 döneminde takip ettiği ithal ikameci sanayileşme çizgisinin sosyal devlet anlayışıyla önemli ölçüde örtüştüğünü ve 1960 sonrası örgütlü sendikal hareketin, benzer ülkelerle karşılaştırıldığında daha yüksek bir hayat standardına ulaştığını söylemek mümkündür. Sosyal hakların genişlemesi, tarım sektörünün desteklenmesi ve diğer toplumsal kesimlerdeki gelişmelerle desteklenmiştir. Bu, AP hareketinin sosyal politikalara aktif bir şekilde karşı koymadığının ve dünyadaki birçok sağ partinin takip edeceği refah devleti kurumlarını küçültmeye çalışan çizgiden uzak olduğunun da bir göstergesidir.<sup>445</sup>

1983 yılında Turgut Özal'la iktidar şansı yakalayan ANAP, esas itibariyle 1950'lerde başlayan kentleşme olgusunun ortaya çıkardığı, şehirlerde yaşayan orta sınıfı temsil eden bir siyasi hareket olmuştur. İdeolojisinde, milliyetçilik, muhafazakarlık, piyasa ekonomisi ve sosyal adalet kavramlarıyla ifadesini bulan dört eğilimi birleştirdiği iddiasını taşıyan parti, esas itibariyle muhafazakar bir yapıyı temsil etmiştir. Ancak Özal'ın piyasacı temalara tutkulu bağlılığı, devlet karşısında bireyin bağımsızlık ve önceliğini ön plana çıkarması ve uyguladığı neo-liberal politikalar, daha çok liberal bir parti olarak algılanmasına neden olmuştur.<sup>446</sup>

12 Eylül süreci ve 24 Ocak kararları ile uygulamaya konulan neo-liberal politikalar Özal hükümetlerince sürdürülmüştür. Özal'ın sosyal adalet ve sosyal güvenlik politikaları, serbest piyasa sistemi içinde girişimciliğin ve bireysel tasarrufların teşvik edilmesi esasına dayanmaktadır. Birey ve toplum düzeyinde sosyal güvenliğin sağlanması hususunda ilk ve en önemli teminat olarak aileyi gören ANAP, geleneksel sosyal dayanışma kurumlarının aile sistemi ile birlikte teşvik edilmesi gerektiğine işaret etmektedir.<sup>447</sup>

1990'lı yıllar ise merkez sağ siyasetin parçalı bir yapı sergilediği ve koalisyon hükümetleri ile tek bir parti programının uygulama imkânının bulunmadığı yıllar olmuştur. Ekonomik krizler karşısında yıpranan siyasi partiler, sosyal açılımlara sahip politikalara da yönelememişlerdir. Bu dönem

<sup>445</sup> Demirel, **a.g.e.**, s.332-333.

<sup>446</sup> Erdoğan, **a.g.e.**, s.309.

<sup>447</sup> Gül, **a.g.e.**, s.284-285.

siyaset anlayışında, uygulamalardan çok vaatlerin ön planda olduğu bir yapılanma söz konusudur.

#### **4.4.4. Yeni Bir Sosyal Politika Aracı Olarak Gönüllü Sivil Toplum Kuruluşları**

Sosyal sorunlar karşısında toplumsal gücün ve toplumsal refleksin bir yansıması olarak ortaya çıkan sivil toplum kuruluşları, demokratik yapıların vazgeçilmez unsurları haline gelmiştir. Toplumsal yaşantı içerisinde sorun niteliği taşıyan hemen hemen her konuda gönüllü örgütlenmeler oluşmuş ve toplumsal duyarlılığı harekete geçirmeye çabalamışlardır. Gönüllü sivil toplum örgütlerinin demokratik hayat içerisinde siyasi partiler gibi vazgeçilmez bir niteliğe sahip olması devletin otoriter kimliğinden de uzaklaşmasını sağlamıştır. Bu yapılar sayesinde devlet hemen her konuda politika üretme gereğini duymamış ve birçok sorunu topluma devretme şansı yakalamıştır.

Batı toplumlarında milli çıkarların, kişi ve grup özerkliğini ifade eden bu kavram, Türkiye’de bu özellikleri taşımayan, kolektif bir nitelik arz etmektedir. 1961 Anayasasının batıdaki sivil toplum yaklaşımını ülkemize aktarma çabaları, toplumsal çerçevemize oturtulamamıştır. Türkiye’deki kolektivist anlayışın bir uzantısı, Osmanlı bürokratik yapılanmasının devlete bağlı meşruiyet anlayışıdır. İkinci uzantı ise iletişim araçlarının ve aydın gruplarının gelişmemesi ve İslami devlet anlayışında, devlete karşı gelmenin batıdaki toplumsal dayanaklardan mahrum olmasıdır.<sup>448</sup>

Özellikle son yıllarda önemli bir atılım içerisinde olan gönüllü kuruluşlar, toplumsal gücün bir yansıması olarak değer kazanmaktadır. Ülkemizde örgütlenme önündeki bürokratik engellerin ortadan kaldırılmasına ve demokratik gelişim sürecine paralel olarak bu örgütlenmelerin güç kazandığına şahit olunmuştur. Ancak Türkiye’deki gönüllü kuruluşların önemli

<sup>448</sup> Şerif Mardin, “Sivil Toplum”, **Türkiye’de Toplum ve Siyaset (Makaleler-I)**, İletişim Yayınları, 1994, s.17.

bir handikabı kendilerini devletten bağımsız görememe sorunudur. Bu sorun, temel özelliği kamu dışı örgütlenme olması olan bu kurumların, modern gelişimlerini olumsuz yönde etkilemektedir. Bu örgütlenmelerin, “sivil” karakteri ön planda tutan, devletin müdahalesini hiçbir şekilde kabul etmeyen ve vatandaşların gönüllü çalışmalarını içeren bir niteliğe sahip olması, sosyal politika işlevlerinin yerine getirilmesinde de önemli katkılar sağlayacaktır.<sup>449</sup>

#### **4.5. KÜRESELLEŞME SÜRECİNDE TÜRK SOSYAL POLİTİKASININ DÖNÜŞÜMÜ**

##### **4.5.1. Ekonomik Yapının Dönüşümü**

1980’de karşılaşılan kriz, ithal ikamesine dayalı modellerde görülen bir kriz olup petrol fiyatlarının etkisiyle derinleşmiştir. 1980’lerde yapılan reformlar, ekonomide yapısal değişimi gerçekleştirmek ve dünya çapında süren neo-liberal reform dalgasına uygun olarak daha açık ve pazara yönelik ekonomi oluşturmayı amaçlamıştır.<sup>450</sup> Türkiye’de Özal hükümetleri ile gerçekleştirilen dönüşüm, ekonomiyi dışa açan, işleyişine esneklik getiren kurumların ve araçların devreye girmesini sağlamıştır. Enflasyonla mücadelede başarısız olunması, bir yandan, bu olumlu karar ve araçların bozulan dengelerin düzelmesine olan katkılarının sınırlı kalmasına neden olurken diğer yandan ekonomik politikaların sosyal sonuçlarının derinleşmesini sağlamıştır.<sup>451</sup>

<sup>449</sup> Şimşek, **a.g.e.**, s.340.

<sup>450</sup> Ziya Öniş, “yeni Yüzyılın Başında Türkiye ekonomisi Eleştirel ve Karşılaştırmalı Yaklaşımlar”, **Türkiye’nin Dönüşümü ve Amerikan Politikası**, Ed.Morton Abramowitz, İstanbul, Liberte Yayınları, 2001, s.138.

<sup>451</sup> Erdinç Tokgöz, **Türkiye’nin İktisadi gelişme Tarihi (1914-2004)**, İmaj Yayınevi, 2004, s.219.

#### 4.5.1.1. Ekonomik İstikrar Programları ve İşgücü Piyasaları

Türkiye'nin yapısal ayarlama ve istikrar programları, IMF ve Dünya Bankasından büyük destek görmüştür. 1980 ve 1984 yılları arasında Dünya Bankasından birbiri arkasına beş kez yapısal düzenleme kredisi alan Türkiye, yapısal düzenleme açısından bir başarı örneği ve model olarak kabul edilmiştir.<sup>452</sup>

1980 öncesinde yaşanan yüksek enflasyonun, dış ödeme güçlüklerinin, dış ticarete ortaya çıkan açık ve uluslararası durgunluğun yarattığı bunalımlı ortamdan, 24 Ocak 1980 istikrar programı ile çıkılması amaçlanmıştır. 1980 yılında başlayan sürecin 1993 yılına kadar olumlu birçok sonucundan söz etmek mümkündür. Bu süreçte, ihracatta ciddi artışlar yaşanmış, ihracat birleşimi sanayi ürünleri lehine değişmiş, dışa açılma büyük ölçüde gerçekleşmiş ve yabancı sermayenin ülkeye girişi hızlanmıştır. Özellikle imalat sanayiinde kapasite kullanım oranları artmış, alt yapı ve konut yatırımlarında önemli artışlar gerçekleşmiştir. Tüm bu olumlu gelişmelerin yanında özellikle sosyal yapıya olumsuz etkileri daha fazla yansıyan ekonomik gelişmeler de yaşanmıştır. Enflasyon artış hızı bütün çabalara rağmen kesilememiş, bütçe harcamaları ve açıklarının GSMH'ye oranları yükselmiş, iç ve dış borçların büyüme hızı devam etmiş, hızlı nüfus artışına bağlı olarak işsizlik sorunu ve gelir adaletsizliği önemli ölçüde artmıştır.<sup>453</sup>

24 Ocak 1980 tarihinde alınan kararlarla başlayan istikrar programlarına dayalı ekonomik yapılanma yeni bir dönemin başlangıcı olarak kabul edilmektedir. 24 Ocak, Türk ekonomisinin sorunlarına ve çözüm yollarına yeni bir yaklaşımın getirildiği, ekonomik modelin bir anlamda revizyona uğradığı ve alınmaya mecbur olunan kararların uygulamaya başlandığı tarihtir. 24 Ocak kararlarının IMF baskısı ile alınan kararlar olduğu iddiası uzun süre tartışma konusu olmuştur. Bu kararların üzerinde durulması gereken en büyük özelliği ise devletin kamu iktisadi teşebbüsleri sahibi

<sup>452</sup> Öniş, a.g.e., s.138.

<sup>453</sup> Meral Tecer, **Türkiye Ekonomisi**, TODAİE Yayınları, Yayın No:317, 2003, s.84-90.

olmaktan çok, ekonomiyi bütünüyle harekete geçiren bir güç, bir lokomotif olduğunun görülmesi ve bundan yararlanılması girişimidir.<sup>454</sup>

Yapısal uyum programlarında 1989 yılında bir değişikliğe gidilerek dış finansal serbestlik kararı alınmıştır. Bununla bir yandan, sermaye hareketlerinin serbest kalması, diğer yandan yurt içindeki kurum ve bireyler arasındaki iktisadi işlemlerin yabancı para cinsinden yapılabilmesine olanak tanınmıştır. 1989 yılından itibaren Türkiye'ye de aşırı düzeyde yabancı sermaye girişi yaşanmıştır. Gelişmekte olan ülkelerin sermaye hareketleri fazlası 1987 yılında 48.7 milyar dolar iken bu rakam 1993 yılında 162.9 milyar dolara ulaşmıştır. Bu yönelmeye büyük ölçüde gelişmekte olan ülkeler de faiz oranlarının, uluslararası faiz oranlarının üstünde seyretmesi neden olmuştur. Bu gelişmeler 1989'dan itibaren bütçe harcamaları içerisinde finans kesimine yapılan faiz ödemelerinin giderek yükselmesine neden olmuştur. Bu yükseliş 1994 yılında en üst düzeye ulaşmış ve krizden sonra özellikle personel harcamalarında ciddi kısıtlamalara gidilmiştir. Dolayısıyla 1989 yılında yapılan değişiklik ciddi sosyal etkilere neden olmuş, sabit gelirlilerden rant gelirlerine doğru bir transfer yaşanmıştır.<sup>455</sup>

1980'lerin başında uygulamaya konulan ekonomik reform programı en çok ücretli kesim ve çiftçiler üzerinde olumsuz etkilere sahip olmuştur. Bu olumsuzluğun 1987 yılından itibaren siyasi bir tepkiye dönüşmesi, gelirin popülist biçimde dağıtılmasını amaçlayan baskıların artmasına ve 1990'ların başında zayıf koalisyon hükümetlerinin ortaya çıkmasına neden olmuştur. 1987 ile 1993 yılları arasında mali dengeler belirgin şekilde bozulmuştur. Hükümetin kuvvetli iç baskılara dayanamayarak faiz oranlarını düşürme kararı ve uluslararası derecelendirme kuruluşlarının Türkiye'nin notunu düşürmesi, büyük miktarda spekülasyona neden olmuştur. Kısa vadeli sermaye çıkışının cari harcamalar açığıyla birleşmesi büyük bir ödemeler dengesi krizini ortaya çıkarmıştır.<sup>456</sup>

<sup>454</sup> Ahmet Kılıçbay, **Türk Ekonomisi**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Genel Yayın No:263,Ekonomi Dizisi:19, 1994, s.161-162.

<sup>455</sup> Yakup Kepenek; Nurhan Yentürk, **Türkiye Ekonomisi**, Remzi Kitabevi, 2000, s.211.

<sup>456</sup> Öniş, **a.g.e.**, s.151.



1990'ların başından itibaren yükselen kamu açıklarına bağlı olarak artan iç faiz oranları sıcak para girişini hızlandırmış ve Türk lirasının reel olarak aşırı değerlenmesini sağlamıştır. Bu gelişme, işgücü maliyetlerindeki reel artışlar, doğrudan ve dolaylı ihracat teşviklerindeki azalma ile birleşerek Türk ekonomisinin hızla rekabet gücünü kaybetmesine neden olmuştur.<sup>457</sup>

1997 Güney Doğu Asya ve 1998 Rusya krizlerinin tetiklediği küresel krizlerin sektörel yansımaları ile boğuşan Türkiye, 1999 yılında yaşadığı depremle sarsılmıştır. 1999 depreminin ülke sanayiinin adeta üretim merkezi olan Marmara Bölgesinde büyük yıkıma neden olması, 1999 yılının ikinci yarısından itibaren büyüme hızının negatif olmasına ve işsizliğin önemli ölçüde artmasına neden olmuştur. Bunu, Kasım 2000'de bankacılık sisteminin kötü işleyişinden kaynaklanan mali kriz izlemiştir. Bankalar açık pozisyonlarını kapatmak için yoğun bir şekilde döviz toplamaya girişirken, yabancı tasarrufların kaçıışı da hızlanmıştır. Kriz, IMF'ye verilen üçüncü ek iyiniyet mektubu ile aşılmış gibi görünse de, Şubat 2001'de Hükümet ve Cumhurbaşkanı arasındaki siyasi kriz, yeni bir ekonomik krize dönüşmüştür.

Şubat 2001 krizi ile artan döviz talebinin yüksek faizlerle durdurulması çabası, gecelik faizlerin %6200 'lere kadar yükselmesine neden olmuştur. Türk lirasının devalüasyonu mali kesimde duyarlılığın artmasına, bankaların reel kesime yönelik kredilerde kısıtlamalara gitmeleri de, reel kesimde istihdamın daralmasına yol açmıştır. Şubat 2001 krizi 1999'da uygulamaya konulan istikrar programının da sonunu getirmiştir. 15 Mayıs 2001'de "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı" olarak adlandırılan ve IMF'nin geleneksel istikrar programlarından farklı olmayan yeni bir program yürürlüğe konmuştur.<sup>458</sup>

Ekonomik daralma ve yüksek işsizliğin karakterize ettiği ekonomik krizler ve krizden kurtulmada kullanılan istikrar politikaları çalışma hayatını çeşitli yönleriyle etkilemekte ve sosyal politika ihtiyacını artırmaktadır. Kriz dönemleri, işverenler üzerinde yarattığı olumsuz etkilerle işsizliğe yol açarken, çalışan kesim için de reel ücret düzeylerinde önemli düşüşlere neden olmaktadır. Krize uyum sağlama çabasındaki işverenler, sert rekabet

<sup>457</sup> Tokgöz, **a.g.e.**, s.281;288.

<sup>458</sup> Tecer, **a.g.e.**, s.100.

ortamında işgücü maliyetlerini düşürmek, çalışan sayısını azaltmak, işe almada aranan nitelikleri sürekli olarak yükseltmek ve esnek çalışma yöntemlerini uygulamak gereğini hissetmektedirler. Sendikalar pazarlık gücünü önemli ölçüde kaybetmekte ve üye sayılarında ciddi düşüşler meydana gelmektedir.<sup>459</sup>

Ülkemizde istikrar programları, ücret ve gelirler ile istihdam politikaları üzerinde önemli etkilere sahip olmuştur. Bu çerçevede kamu maliyesini dengede tutmak amacıyla, kamu çalışanları maaşlarının enflasyon oranında artırılması düzenlemesine geçilmiştir. Kamu kesiminde çalışan işçi ücretlerinin de bütçe imkanları çerçevesinde kamu kesimi çalışanları arasında ücret adaletini gözeterek şekilde ayarlanması esas kabul edilmiştir. İstihdam politikaları boyutunu ise kamuda istihdam yükünün azaltılmasına yönelik önlemler oluşturmaktadır. Özelleştirme kapsamındaki kuruluşlardan, fonlardan ve döner sermayelerden konsolide bütçe kapsamındaki kurumlara ve KİT'lere işçi nakli yapılmaması hedeflenmiş, işletmelerin verimliliğinin sağlanması amacıyla emekliliği gelmiş kamu işçilerinin emeklilik işlemlerinin gerçekleştirilmesi karara bağlanmıştır. İstikrar programlarının gelirler politikası üzerindeki uygulamasını da, kamu işçi ücretlerinin kamu dengesi gözetilecek şekilde ayarlanması kararı oluşturmaktadır. Özellikle 1990'lı yıllardan itibaren Türk ekonomisinde yaşanan ekonomik krizlerin geleneksel işsizlik sorunları dışında, formel istihdam üzerinde de işsizlik sorunu ortaya çıkardığı görülmüştür. Özellikle hizmetler sektöründe görülen kriz etkileri, nitelikli işçilerin de işsizlik sorunu ile karşılaşmasına neden olmuştur.<sup>460</sup>

<sup>459</sup> Toker Dereli, "Ekonominin Çalışma İlişkilerine Etkisi", **Prof. Dr. Metin Kutsal'a Armağan**, Ankara, TÜHİS Yayınları, Yayın No:25, 1998, s.296-301.

<sup>460</sup> Cem Kılıç, "Türkiye'de İşgücü Piyasası ve Kriz", **Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Seçme Yazılar**, Ed.E. Tuncay Kaplan; Bülent Bayat, Ankara, 2003, s.88-89.

#### 4.5.1.2. Özelleştirme

Küresel piyasaların talep ettiği ekonomilerin esnekleştirilmesi, maliyetlerin düşürülmesi ve işyerlerinin teknolojik yeniliklere açık olarak ihracata yönelmesi, bütün dünyada özelleştirme eğilimlerini hızlandırmıştır. 1970'li yıllarda kamu açıklarının artması, enflasyon ve işsizlikteki artışlar, yoğun istihdam baskısı altında kalan ve geri teknolojilerle üretimin sürdüğü kamu kuruluşlarının özelleştirilmesini gündeme getirmiştir.

Türkiye'de özelleştirme uygulamalarının nedenlerinin ağırlıklı olarak mali gerekçelere dayandığını söylemek mümkündür. Kamu borç stoğunun yarattığı borç ve faiz kısılacı, yatırımların azalmasına, işsizliğin artmasına, ücretlerin reel düzeylerinin gerilemesine, yani sosyal huzursuzluklar ile kamu hizmetlerinin aksamasına yol açmaktadır. Bu nedenlerle Türkiye'de özelleştirme, kamu borçlarının anapara ve faiz yükünün hafifletilmesi ve zarar eden kamu kurumlarının elden çıkarılması gibi amaçlar taşımaktadır.<sup>461</sup>

Türkiye'de devletleştirmenin sosyal ihtiyaçları gözeten bir anlayışa dayanması, KİT'leri sosyal politika işlevlerinin gerçekleştirildiği kurumlara dönüştürmüştür. Ürettikleri ucuz mal ve hizmetlerle, düşük ve orta gelirli gruplara destek sağlayan KİT'ler, sendikaların güç kazandığı ve toplu sözleşmelerle sosyal barışın temin edildiği kurumlar olmuştur.<sup>462</sup> Bu nedenlerle Türkiye'de özelleştirmenin ekonomik ve sosyal etkileri, batılı ülkelere oranla geniş ve güçlü etkilere sahip olmuştur. Dolayısıyla sosyal politikalar üzerindeki etkileri de daha derin bir nitelik taşımaktadır.

Özelleştirmenin sosyal politikalar açısından ortaya çıkardığı olumsuz sonuçlar, özelleştirilen kurumlarda ortaya çıkan işsizlik üzerinde yoğunlaşmaktadır. Özelleştirmeler sonucunda, işsizlik sorunu derinleşmekte, sendikal yapılar önemli ölçüde güç kaybetmesiyle endüstri ilişkilerinin dengeleri değişmekte, toplu iş sözleşmelerinin kapsam ve içerikleri olumsuz yönde değişmekte, rekabete bağlı olarak maliyetleri düşürme çabası

<sup>461</sup> Güneri Akalın, **Türkiye'de Ekonomi-Politik Kriz ve Piyasa Ekonomisine Geçiş**, Akçağ, 2002, s.195-196.

<sup>462</sup> Eyüp Bedir, Kamu İktisadi teşebbüslerinin Özelleştirilmesinden Doğan Problemler ve Çözüm Önerileri, **Uluslararası Endüstriyel İlişkiler Semineri**, Ocak-1992, s.50.

ücretlerin düşmesine neden olmakta ve erken emeklilik uygulamaları ile sosyal güvenlik kurumlarının finansman yükü ağırlaştırılmaktadır.<sup>463</sup>

#### 4.5.1.3. Kayıtdışılık Sorunu

Belgelenmeyen ya da belgelendirilemeyen ekonomik faaliyetler olarak ifade edebileceğimiz kayıtdışı ekonomi kavramı yerine vergisiz ekonomi, ikinci ekonomi, informel ekonomi ve marjinal ekonomi gibi kavramlar da kullanılmaktadır. Kayıtdışı ekonominin yaygınlığı ekonomik ve sosyal yapı üzerinde önemli etkiler yaratmaktadır. Bunun kısa vadedeki olumsuz yansımaları, vergi gelirlerinde kayıplar dolayısıyla kamu maliyesinde, sigorta primlerindeki kayıplar dolayısıyla da sosyal sigorta kurumlarında görülmektedir.

Kayıtdışılığın yasal olmayan saklı niteliği, onun ölçümünde ciddi sorunlar çıkarmaktadır. Ölçülemeyenin ölçülmeye çalışılması olarak ifade edebileceğimiz<sup>464</sup> kayıtdışı ekonominin büyüklüğü üzerine ülkemizde yapılmış çeşitli çalışmalar mevcuttur. GSMH'nin yüzdesi olarak %1.5 'den başlayıp %40'a hatta %138'e kadar oluşan rakamlara rastlanmaktadır. DPT araştırmalarında %40, Maliye Bakanlığı Hesap Uzmanları Kurulu araştırmasında ise %33-37 aralığında rakamlar ortaya konulmuştur. Hesaplama yöntemlerindeki farklılaşmalara rağmen, Türkiye'de kayıtdışılığı ifade etmede bazı ortak ve geçerli özelliklerden söz edilebilir. Buna göre, kayıtdışılık, tekstil, ulaştırma, inşaat, temizlik ve perakende sektörlerinde yoğun olarak görülmektedir. Bayanlar, göçmenler ve düşük düzeyde eğitilmiş kişilerin ve bunların yanı sıra çocukların Türkiye'de kayıtdışılığı oluşturan unsurlar olarak ortaya çıktığı görülmektedir.<sup>465</sup>

<sup>463</sup> Türk-İş, **KİT'ler ve Özelleştirme: İddialar ve Gerçekler**, Türk-İş Araştırma Merkezi, 1999, s.199-206.

<sup>464</sup> Osman Altuğ, **Kayıtdışı Ekonomi**, Türkmen Kitabevi, 1999, s.63.

<sup>465</sup> Ercan Duygulu; Pınar Pehlivan, "Sosyal Güvenlik Kurumlarının Kaynak Sorunları ve Çözüm Önerileri", **Sosyal Güvenlik Kurumlarının Kaynak Sorunları ve Çözüm Önerileri**, Maliye Hesap uzmanları Vakfı Yayınları, Yayın No:17, 2004, s.36.

Tablo 4.1.: İstihdamdaki Nüfusun Kayıtdışı Çalışma<sup>466</sup> Oranları (%)

|             | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|-------------|------|------|------|------|------|
| Ücretli     | 19.5 | 18.9 | 21.3 | 23.6 | 23.3 |
| Yevmiyeli   | 89.6 | 91.0 | 91.3 | 92.6 | 92.4 |
| İşveren     | 18.8 | 18.4 | 24.2 | 26.6 | 29.0 |
| Kendi       | 65.0 | 66.0 | 65.5 | 64.8 | 65.1 |
| Hesabına    |      |      |      |      |      |
| Ücretsiz    | 98.2 | 98.0 | 96.5 | 95.0 | 95.4 |
| Aile İşçisi |      |      |      |      |      |
| Toplam      | 52.1 | 51.7 | 53.0 | 50.5 | 49.8 |

**Kaynak:** TÜİK: Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları; “Esas İşlerinden Dolayı Herhangi Bir Sosyal Güvenlik Kuruluşuna Kayıtlı Olmayanların Yıllar ve Cinsiyete Göre İşteki Durumu, Toplam”, <http://www.tuik.gov.tr/PrelstatistikTablo..>, (çevrimiçi), Erişim Tarihi, 18.03.2007.

Ülkemizde 1980 sonrasında büyük kentlere yönelen göç hareketlerinin etkisiyle, kayıtdışılık arasında paralellik bulunmaktadır. Bu süreçte, işsizlikteki artış, istihdam üzerindeki vergi yüklerinin ve sigorta primlerinin yüksek olması kayıtdışı istihdamı besleyen unsurlar olarak öne çıkmıştır. Sigortasız çalışmayı önleyecek yeterli idari ve cezai tedbirlerin alınmaması ve çalışanların sosyal sigorta konusundaki bilincinin yeterli düzeyde olmaması bu sektördeki istihdamın sürekli olarak genişlemesine neden olmuştur. Kayıtlı işletmeler için vergi dışında, çalışma mevzuatından kaynaklanan ve sosyal amaçlarla getirilen çok fazla yasal yükümlülükler mevcuttur. Bu ağır yükümlülükler bir yandan işsizliği artırırken diğer yandan işletmelerin rekabet gücünü azaltarak üretimi olumsuz yönde etkilemektedir. Kayıtdışı ekonomi haksız rekabeti artırarak çalışma hayatındaki dengeleri bozmaktadır.<sup>467</sup>

Evrensel haklardan biri olan sosyal güvenlik hakkının çalışanın elinden alınması, haksız rekabete yol açması, vergi adaletsizliği ve bütçe açıklarına yol açması, işyerlerinin küçülerek işçi sayılarının azalması yoluyla sendikasılaştırma yaratması ve moral değerlerini yozlaştırması, kayıtdışı ekonomi ve istihdamın ilk anda sayılabilecek olumsuz etkileridir. Bunun yanında işletmelere rekabet gücü kazandırarak ekonomik dinamizmi canlı tutması, istihdam yaratması ve gelir dağılımına yaptığı olumlu katkılar ise kayıtdışı sektörün avantajlı yanlarını oluşturmaktadır. Türkiye’de kayıtdışı

<sup>466</sup> Tüik tanımına göre kayıtdışı istihdam, herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna tabi olmayan kişileri kapsamaktadır.

<sup>467</sup> Ahmet Ulusoy; Mehmet Cural, “Üretim ve İstihdam Politikaları Yeniden Yapılandırılmalı”, **TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, Cilt:19, Sayı:1-2, Ağustos-Kasım 2004, s.52.

istihdamla mücadele her şeyden önce siyasi bir sorun olarak karşımızda durmaktadır. Herkesin ve her kesimin vergi mükellefi olarak kayıt altına alınması, memnuniyetsiz bir seçmen kitlesinin yaratılarak bunlardan oy beklenmesi ikilemi, siyasi iradenin karşısında önemli bir sorun olarak belirmektedir.<sup>468</sup>

Ülkemizde kayıtdışı istihdam, özellikle küçük ve orta boyutlu işletmelerde (KOBİ) yoğun olarak görülen bir niteliğe sahiptir. Birçok sektörde üretimin motor gücünü oluşturan KOBİ'ler ekonomik gelişmenin sağlanmasında ve istihdam yaratılmasında hayati öneme sahiptirler. Ülkemizde vergilendirme yükünün kaynakta kesilen vergilere dayalı olması, ücret ve istihdam etme üzerindeki yükleri ağırlaştırmakta ve kayıtdışı sektöre geçişi zorlamaktadır. Bu kesimde yaratılan istihdamın büyüklüğü, kayıt altına alma çalışmalarını ve maliyetlerini zorlaştırmaktadır. Bu nedenle yapılacak yasal düzenlemelerin, toplumun kabulünü almış, kademeli geçişi öngören ve istihdam etmeyi cezalandırmayan bir anlayışı içermesi gerekmektedir.

#### 4.5.1.4. Yüksek Enflasyon ve İşsizlik

1980'li yılların başından itibaren uygulanan istikrar politikaları yüksek enflasyonla mücadelede yeterli olamamıştır. 1990'ların başında %65'leri aşan enflasyon oranı, 1994 krizi ile birlikte %100'ler seviyesini aşarak rekorlara imza atmıştır. Enflasyon ekonomik bir kavram olmasına karşın, önemli toplumsal etkilere de sahiptir. Uzun süreli yüksek enflasyon eğiliminin, kültürel normlarda aşınma, ahlaki değerlerin ve sosyal ilişkilerin zayıflaması, maddeci değer hükümlerinin kuvvetlenmesi, geleceğe olan güvenin sarsılması ve uzlaşma yerine çatışma kültürünün yaygınlaşması gibi etkilere sahip olduğu söylenebilir.<sup>469</sup>

<sup>468</sup> Altuğ, **a.g.e.**, s.480-487.

<sup>469</sup> Mustafa E. Erkal, "Yüksek Enflasyon Döneminin Sosyal Etkinlikleri ve Yeni Dönemde Beklentiler", **Yeniden Yapılanma Sürecinde Türkiye Ekonomisi**, Ankara, ATO Yayınları, 2001, s.19.

Türkiye’de enflasyonla mücadelenin öncelikli ekonomi politikası tercihi olması, 1984 yılından itibaren görülen bir gelişmedir. Ancak 1980’li yıllardan başlayarak uzun bir süre enflasyonla mücadelede başarısız olunmuştur. Enflasyonla mücadelede, kamu açıklarını önlemeye çalışan geçici maliye politikası önlemlerinden ve vergi gelirlerinde geçici artışlar sağlanmasından öteye gidilememiştir. Enflasyonla mücadelede en ciddi girişim, 2000-2002 yıllarını kapsayan ve IMF stand-by düzenlemesiyle desteklenen program olmuştur. Bu program bir yandan kamu gelirlerini arttırıcı ve giderlerini kısıcı bir maliye politikasına yönelirken diğer yandan da para arzını kısıtlayıcı bir para politikasını uygulamaya koymuştur. Bu gelişmelerin bir sonucu olarak Türkiye, 2004 yılının başından itibaren tek haneli enflasyon rakamlarına ulaşabilmiştir.<sup>470</sup>

Türkiye’de enflasyonun kronik niteliği, yatırımların azalmasına ve ekonominin yapısından kaynaklanan işsizliğin artmasına neden olmuştur. Türkiye’de işsizlik, yatırım düzeyinin düşük olması yanında, diğer özellikleri ile de gelişmiş ülkelerden farklılıklar göstermektedir. Bu farklılıkların ilkinin yüksek tarım istihdamı oluşturmaktadır. Üretimin aile ölçeğinde gerçekleştirildiği, kadın istihdamı ve ücretsiz aile işçiliğinin yoğun olduğu bu yapı, mevsimlik dalgalanmalara tabi bir seyir izlemektedir. İşgücü fazlalığı düşük verimliliğe yol açmakta, görülebilir ve görülemez eksik istihdam ciddi bir yoğunluğa ulaşmaktadır.

Türkiye’de işsizlik konusundaki önemli sorunlardan biri de işsizliğin ölçülmesi hususunda yaşanmaktadır. Resmi rakamlar, bu konudaki gerçeği ortaya koymaktan uzaktır. Düzenli işi olmayanların, iş ararken geçici işlerle geçimini sağlayanların işsiz sınıflamasına girmemesi, ücretsiz aile çalışanlarının kendi işlerinde çalışıyor sayılması, ev hanımlarının işgücüne dahil edilmemesi işsizlik konusunda sağlıklı değerlendirmeler yapılabilmesine engeldir.<sup>471</sup> Batı’da kullanılan işsizlik kavramları, Türkiye’de işsizliği açıklamaya yetmemekte, açık işsizlik kavramı yerini, eksik istihdam

<sup>470</sup> Mahfi Eğilmez; Ercan Kumcu, **Ekonomi Politikası: Teori ve Türkiye Uygulaması**, 7. Baskı, Remzi Kitabevi, 2004, s.78.

<sup>471</sup> Faruk Kocacık, **Türkiye’de Çalışma Hayatından Kesitler**, Cumhuriyet Üniversitesi Yayınları, No:94, 2004, s.25.

kavramına terk etmektedir. İşsizlik, istihdam içinde çeşitli şekiller almak suretiyle kendini göstermektedir. Bu da, düşük gelir, fakirlik, çalıştığı halde asgari gelirden yoksun ve ülkenin ulusal gelirine katkıda bulunmayan yapay istihdam şekillerinin ortaya çıkmasına neden olmaktadır.<sup>472</sup>

Türkiye’de 1980’li yıllarda ortaya çıkan ekonomik dönüşümün sosyal yapı üzerindeki en olumsuz etkisi işsizlik olarak tezahür etmiştir. 1970’li yıllardaki ekonomik krizlere bağlı olarak tüm dünyada etkisini gösteren işsizlik sorunu, ülkemizde de değişik aralıklarla gelişme göstermiştir. Özellikle 1990’lı yıllarda yaşanan ekonomik krizler, rekabet gücü yetersiz olan sektörlerde ciddi daralmaların yaşanmasına neden olmuştur. İşsizlik sorununun yetersiz gelir, kayıtdışı çalışma ve düşük verimle birlikte yaşanması işsizliğin etkilerinin toplumsal yapı üzerinde derinleşmesine neden olmuştur.

1988-1995 yılları arasında % 8’ler civarında olan işsizlik oranı, 1995-1999 döneminde ortalama % 7’lere ve 2000 yılında da % 6.7’ye gerilemiştir. Yaşanan ekonomik krizin etkisiyle 2001 yılında % 8.6’ya yükselen işsizlik, son yıllarda ortalama %10 civarında seyretmektedir. Bu rakam 2005 yılı için, %8.8 olan AB25 ve %7.9 olan AB15 ortalamasının üstündedir. Türkiye’de işsizlik oranının nispeten düşük seyretmesindeki en önemli faktör işgücüne katılım oranının da düşük olmasıdır. Açık işsizlik ve eksik istihdam toplamı olan atıl işgücü bize daha sağlıklı değerler vermektedir. Bu rakam 2001 krizinin ardından %15.7 seviyelerine çıkmasına karşın, bugün %13.5 düzeyine gerilemiştir.

---

<sup>472</sup> Aysen Tokol, “Günümüz Türkiye’inde Giderek Ağırlaşan Sosyal Sorunlar ve Sosyal Politika Uygulamaları”, **Dünden Bugüne Türkiye’nin Toplumsal Yapısı**, Ed.Mehmet Zencirkıran, Nova Yayınları, 2006, s.682.



Tablo 4.2.:Türkiye İşgücü Piyasalarında İşsizlik ve Eksik istihdam(%)

|             | <b>İşsizlik Oranı</b> | <b>Eksik istihdam</b> | <b>Atıl İşgücü</b> |
|-------------|-----------------------|-----------------------|--------------------|
| <b>1988</b> | 8.4                   | 6.6                   | 15.0               |
| <b>1990</b> | 8.0                   | 6.5                   | 15.6               |
| <b>1992</b> | 8.5                   | 8.2                   | 16.7               |
| <b>1994</b> | 8.6                   | 8.5                   | 17.1               |
| <b>1996</b> | 6.6                   | 6.8                   | 13.4               |
| <b>1998</b> | 6.9                   | 6.2                   | 13.1               |
| <b>2000</b> | 6.5                   | 6.9                   | 13.4               |
| <b>2002</b> | 10.3                  | 5.4                   | 15.7               |
| <b>2004</b> | 10.3                  | 4.1                   | 14.4               |
| <b>2006</b> | 9.9                   | 3.6                   | 13.5               |

**Kaynak:** TÜİK: Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları; “Kurumsal Olmayan Sivil Nüfusun Yıllar ve Cinsiyete Göre İşgücü Durumu, Toplam- Kadın- Erkek”, <http://www.tuik.gov.tr/PrelstatistikTablo>., (çevrimiçi), Erişim Tarihi, 16.03.2007.

15-24 yaş arası işsizlik ya da genç işsizliği olarak ifade ettiğimiz kavram, işsizlik içinde önemli bir sorun durumundadır. Türkiye’de genç işsizlik oranı ortalama işsizlik oranının çok üstünde seyretmekte ve ortalama işsizlikten daha hızlı şekilde artmaktadır. 2000- 2006 döneminde, ortalama işsizlik oranı % 6.5’den % 9.9’a yükselirken, genç işsizliği oranı % 13.1’den %18.7’ye yükselmiştir. Genç bir nüfus yapısına sahip olan Türkiye’de nüfusun dinamik bir grubunun istihdam edilememesi, hem ekonomik hem de sosyal açıdan olumsuz etkiler yaratmaktadır.

Son yıllarda Türkiye’nin uygulamakta olduğu ekonomik programın olumlu etkileri ve büyüme, işgücü piyasasına yansımamıştır. Başka bir deyişle Türkiye’de “istihdamsız büyüme” yaşanmaktadır. Bunun temel sebepleri ise yatırım hacminin zayıf olması, işgücüne katılan nüfusu istihdam edecek yeni işlerin yaratılamaması ve istihdam üzerindeki vergi ve prim yüklerinin ağırlığı ile işgücü verimliliğindeki artışlardır. 2000-2006 döneminde 15-64 yaş nüfusundaki 5 milyonun üzerinde artarken, işgücü yaklaşık 1.7 milyon artmış ve sadece 750 bin civarında iş yaratılabilmektedir.

#### 4.5.1.5. Gelir Dağılımı

1980 yılında ithal ikameci ekonomi modelinin yerine uygulamaya konulan ihracata dayalı ekonomi anlayışı, ortaya çıkardığı yüksek enflasyon ve işsizlik sorunlarıyla gelir dağılımı adaletinin bozulmasındaki süreci de başlatmıştır. Reel ücret düzeylerinde ortaya çıkan azalma, dönem boyunca devam etmiş ve gelir dağılımı ücretliler aleyhine bir gelişme göstermiştir.

1980'li yıllar milli gelirin ücret ve kar arasındaki dağılımının değiştiği bir sürecin de başlangıcı olmuştur. 1988 yılına kadar süren emek gelirlerinin mutlak düzeylerinin bastırılmasıyla devam eden süreç, reel ücretlerin TL ve Dolar cinsinden gerilemesine neden olmuştur. Reel ücretlerin 1970'lerin sonundaki katma değer içindeki payı %35'ten 1988'de %15'lere çekilmiştir. 1980'lerin sonunda artan sendikal baskılar ve seçim baskıları bu sürecin devamını imkansız kılmış ve bu yıllardan itibaren reel ücret düzeylerinde bir artış seyrine girilmiştir. 1988 sonrasında finansal serbestleşme süreci ile birlikte iç borç faiz kazançları önem kazanmış ve yeni bir bağımsız sermaye kimliğinin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Piyasada hedeflediği kar marjını yakalayamayan reel sermaye, ya faaliyetlerini durdurmuş ya da mali sermaye davranışları sergilemiştir. Bu durum yatırımların önemli ölçüde düşmesine, üretim kapasitelerinin daralmasına ve işsizliğin ortaya çıkmasına neden olmuştur.<sup>473</sup>

Enflasyonun ivme kazandığı kriz dönemlerinde gelirlerin, üst gelir grupları dışında düştüğü gözlenmiştir. 1980 sonrasında uygulanan borçlanmaya dayalı kamu finansman modelinin de etkisiyle, bütçe içerisinde, özellikle iç borç faiz ödemelerinin payının giderek artması devletin genelde sosyal refahı, özelde ise gelir dağılımını düzeltici ve yoksulluğu azaltıcı politikalar uygulama imkanını daraltmıştır. Buna karşılık, uygulanan kamu

<sup>473</sup> Ahmet Haşim Köse v.d., “Gelir Dağılımı, Yoksulluk, Popülizm”, **Gelir Dağılımı, Yoksulluk, Popülizm**, İktisat Dergisi, Sayı:418-419, 2001, s.8.

finansman modeli, önemli ölçüde rant geliri elde eden grupların gelir dağılımı içerisinde avantajlı duruma geçmesini sağlamıştır.<sup>474</sup>

Türkiye’de gelirin sektörel dağılımı da gelir dağılımı adaletsizliğini oluşturan bir unsur olarak öne çıkmaktadır. Ücretsiz aile işçiliği ve düşük verimle çalışmanın yaygın olduğu tarım sektörünün, GSMH içindeki payı yıllar itibarıyla sürekli azalmıştır. Bu sektörde istihdamın önemli bir bölümünün düşük eğitim düzeyine sahip olması, ekonomik verimliliğin ve dolayısıyla kişi başına düşen gelirin artırılarak gelir dağılımı adaletinin sağlanmasına olanak vermemektedir. 1980 sonrası dönemde sektörel gelir bölüşümü tarım aleyhine olmuş ve tarım üreticisi fakirleşmiştir. Bu dönemde sanayi kesiminin reel sektöre yatırım yapıp üretim ve istihdam sağlamak yerine, tahvil, bono ve repo geliri sağlamak gibi faaliyet dışı gelirlere yöneldiği gözlenmiştir. Sanayi kesiminin finans gelirlerine yönelmesi, hizmetler kesiminde görece bir iyileşme sağlamış ancak bu sektör gelirlerini sanayi sektörü ile paylaşmak zorunda kalmıştır.<sup>475</sup> Sektördeki geçici büyüme suni bir istihdam yaratılmış, yaşanan krizlerle birlikte istihdam kısa sürede daralmıştır. Sanayi ve hizmetler sektörünün kriz dönemlerinde kendilerini koruyabilmelerine imkan tanıyan araçlar, tarım sektörü için söz konusu olamamış ve kırsal yoksulluk sorunu önemli bir sosyal politika konusu olarak belirginleşmiştir.

<sup>474</sup> Akın İzmirlioğlu, “Gelir Dağılımı Sorunu Kronik ve Yapısal Özellikler Taşıyor”, **Gelir Dağılımı, Yoksulluk, Popülizm**, İktisat Dergisi, Sayı:418-419, 2001, s.32.

<sup>475</sup> Ulusoy; Cural, **a.g.e.**, s.40.

Tablo 4.3.: Türkiye’ de Kişisel Gelir Dağılımı(%)

| Yıllar    | Birinci<br>%20 | İkinci<br>%20 | Üçüncü<br>%20 | Dördüncü<br>%20 | Beşinci<br>%20 | Gini<br>Katsayısı* |
|-----------|----------------|---------------|---------------|-----------------|----------------|--------------------|
| 1963 (1)  | 4,5            | 8,5           | 11,5          | 18,5            | 57,0           | 0.55               |
| 1968 (2)  | 3,0            | 7,0           | 10,0          | 20,0            | 60,0           | 0.56               |
| 1973 (3)  | 3,5            | 8,0           | 12,5          | 19,5            | 56,5           | 0.51               |
| 1978 (4)  | 2,9            | 7,4           | 13,0          | 22,1            | 54,7           | 0.51               |
| 1983 (5)  | 2,7            | 7,0           | 12,6          | 21,9            | 55,8           | 0.52               |
| 1986 (6)  | 3,9            | 8,4           | 12,6          | 19,2            | 55,9           | 0.50               |
| 1987 (7)  | 5,2            | 9,6           | 14,1          | 21,2            | 49,9           | 0.43               |
| 1994 (8)  | 4,9            | 8,6           | 12,6          | 19,0            | 54,9           | 0.49               |
| 2002 (9)  | 5,3            | 9,8           | 14,0          | 20,8            | 50,1           | 0.44               |
| 2003 (10) | 6,0            | 10,4          | 14,5          | 20,9            | 48,3           | 0.42               |
| 2004 (11) | 6,0            | 10,7          | 15,2          | 21,9            | 46,2           | 0.40               |

**Kaynak:** (1) 1963, Çavuşoğlu ve Hamurdan, 1966; (2) 1968, Bulutay, Timur ve Ersel, 1971; (3) 1973, DPT-SPO,1976; (4) 1978, Celasun, 1986; (5) 1983, Celasun, 1989; (6) 1986, Esmer, Fişek ve Kalaycıoğlu,1986; (7) 1987, DİE-SİS, 1990 ; (8) 1994, DİE-SİS, 1996; (9) 2002, DİE-SİS, 2003; (10) 2003, DİE-SİS, 2004; (11) 2004, TÜİK, TURKSTAT, 2005

\*: Gini katsayısı “0”a yaklaştıkça gelir eşitliği artmakta, “1”e yaklaştığında ise gelir eşitsizliği artmaktadır.

TÜİK tarafından yapılan gelir dağılımı araştırmalarına göre, 1994 yılında 0.49 olan Gini katsayısı, 2003 yılında 0.42’ye ve 2004 yılında 0.40’a düşmüştür. Olumlu olarak nitelendirilebilecek bu gelişmeye karşın, gelir dağılımındaki bozukluğun halen önemli bir sosyal sorun olarak devam ettiği görülmektedir. 2004 yılında ilk % 20’lik dilime giren nüfusun toplam gelirden % 6, beşinci % 20’lik dilime giren nüfusun ise % 46.2 oranında pay aldığı tahmin edilmiştir. İlk % 20’lik dilimdekilerin toplam kullanılabilir gelirden aldıkları paylar, 2003 yılı verileri ile kıyaslandığında; ilk % 20’lik dilimin gelirden aldığı pay sabit kalırken, beşinci % 20’lik dilimin gelirden aldığı payın azaldığı ve diğer grupların payının arttığı görülmektedir. Buna göre; 2003 yılında beşinci % 20’lik dilimde yer alanlar gelirden, birinci % 20’lik dilimdekilerden 8.1 kat daha yüksek pay almışlardır. Bu oran 2004 için 7.7 olarak gerçekleşmiştir.

#### 4.5.2. İşgücü Piyasalarında Yaşanan Değişim

##### 4.5.2.1. İstihdamın Sektörel Dağılımında Yaşanan Değişimler

1980 sonrasında ekonomik yapıda ortaya çıkan yapısal değişim, en büyük etkisini şüphesiz istihdamın sektörel dağılımı üzerinde göstermiştir. Tarım istihdamındaki bu azalmayı mesleki eğitim ve yönlendirmede yaşanan yetersizliklerden dolayı sanayi istihdamına kanaliz edemeyen Türkiye, dağınık ve büyük bir hizmet sektörü istihdamıyla karşı karşıya kalmıştır.

Tarım sektörünün toplam istihdam içindeki payı son yirmi yılda sürekli bir düşüş göstermiştir. 1980 yılında nüfusun yarısından fazlası tarımda istihdam edilmekte iken, bu oran 1990 yılında % 46.8'e, 2000 yılında % 34.3'e, 2006 yılında ise % 27.3'a gerilemiştir. İnşaat ve sanayi sektörlerinin oranları birbirine yakın olmakla birlikte, tarım sektöründe yaşanan azalma hizmetler sektöründeki artışa yansımaktadır. Dolayısıyla istihdamın tarımdan hizmet sektörüne doğru kaymakta olduğu görölmektedir. 2000-2006 yılları arasında, tarımın toplam istihdamdaki payı %8.7 gerilerken, hizmetler sektörünün payı ise %6.7 oranında artmıştır. 2006 yılı itibariyle çalışanların % 53.0'ü hizmet, % 27.3'ü tarımda istihdam edilmektedir. Kırsal yerlerde ise tarım, toplam istihdam içinde en yüksek paya sahip olmaya devam ederken, kentlerde en yüksek paya hizmetler sektörü sahiptir.

Tarımda, aile işletmeciline dayanan, küçük ölçekli ve ücretsiz aile işçiliğinin hakim olduğu yapı azalma eğilimi içindedir. Bu tarım işgücünün önemli ölçüde tarım dışına kaymasına neden olmuştur. Bu gelişme önümüzdeki yıllarda önemli bir mesleki eğitim sorununu, sosyal politikaların gündemi içerisine sokacaktır.

Ülkemizde sanayi sektörü, sanayi toplumu dinamiklerine sahip olunması bakımından yeterli bir düzeye ulaşamamıştır. Özellikle ar-ge harcamalarının düşük olmasına bağlı olarak rekabet düzeyinin yükseltilememesi, teknolojik gelişme ve beşeri sermaye konusundaki yetersizlikler, ekonomik krizler ve kayıtdışı ekonomi problemleri sanayi istihdamının gelişmiş ülkeler düzeyine ulaşmasına engel olan nedenlerdir.

Son yıllarda sağlanan büyüme oranlarına rağmen, sanayi istihdamında önemli artışlar sağlanamamaktadır. Tarımdan kopan işgücünü istihdam etmekten uzak görünen sanayi sektörünün istihdamdaki payı, %19'lar düzeyinde gerçekleşmiştir.<sup>476</sup>

Tablo 4.4.: Türkiye’de İstihdamın Sektörel Dağılımı (%)

| Yıllar | Tarım | Sanayi | Hizmetler |
|--------|-------|--------|-----------|
| 1990   | 46.9  | 15.8   | 38.2      |
| 1994   | 44.0  | 16.5   | 39.5      |
| 1998   | 41.5  | 17.1   | 41.4      |
| 1999   | 40.2  | 17.1   | 42.7      |
| 2000   | 36.0  | 17.7   | 46.3      |
| 2001   | 37.6  | 17.5   | 44.9      |
| 2002   | 34.9  | 18.5   | 46.6      |
| 2003   | 33.9  | 18.2   | 47.9      |
| 2004   | 34.0  | 18.3   | 47.7      |
| 2005   | 29.5  | 19.4   | 51.1      |
| 2006   | 27.2  | 19.7   | 53.1      |

**Kaynak:** TÜİK: Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları; “İstihdam edilenlerin Yıllar ve Cinsiyete Göre İktisadi Faaliyet Kolları, Toplam”, <http://www.tuik.gov.tr/PrelstatistikTablo>., (çevrimiçi), Erişim Tarihi, 18.03.2007.

Gelişmiş ülkelerle karşılaştırıldığında düşük katma değere sahip olan hizmetler sektörü birçok yapısal problemi bünyesinde barındırmaktadır. Gelişmiş ülkelerde, sanayileşme sürecinin gelişmesinin ardından büyüme gösteren hizmetler sektörünün aksine, ülkemizde bu sektör tarım istihdamının daralmasına bağlı olarak genişlemiştir. Bu nedenle sektörde uzmanlaşmış nitelikli işgücü eksikliği en önemli sorundur. Bunun yanında gelişmiş ülkelerde teknolojik bilgi birikimine dayalı olarak gelişen sektör ülkemizde bu niteliğinden uzaktır. Bu nitelikler sektörü, kayıtdışı ve geçici çalışmanın yaygın olduğu bir yapıya büründürmüştür.

#### 4.5.2.2. İşgücü Yapısında Gözlenen Değişmeler

İşgücü piyasalarının dinamizmini gösteren bir kavram olan işgücüne katılım oranı Türkiye’de, yıllar itibarıyla azalma göstermektedir. 1988 yılında

<sup>476</sup> Tokol, “Günümüz Türkiye’sinde...”, s.682.

% 57.5 olan işgücüne katılım oranı, 1999 yılında % 52.7 olarak gerçekleşmiştir. 2001 yılında yaşanan ekonomik krizin ardından düşme eğilimi artan işgücüne katılma oranı, 2006 yılında % 48.0 olarak gerçekleşmiştir. 1998-2006 yılları arasında, işgücüne katılım oranı hem kırsal hem kentsel alanda düşüş göstermiştir. Ancak, bu düşüş tarımın giderek azalan payının bir sonucu olarak kırsal alanda daha belirgin nitelik taşısa da, işgücüne katılım oranları, kırsal alanlarda kentlerden daha yüksek olmayı sürdürmektedir.

Tablo 4.5.: Yıllar İtibariyle Kurumsal Olmayan Sivil Nüfusun İşgücü Durumu (Bin Kişi, 15 + Yaş Grubu)

|                                  | 1997   | 1998   | 1999   | 2000   | 2001   | 2002   | 2003   | 2004   | 2005   | 2006   |
|----------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| <b>Kurumsal Olm. Sivil Nüfus</b> | 62.870 | 64.007 | 65.139 | 66.187 | 67.296 | 68.393 | 69.479 | 70.556 | 71.611 | 72.606 |
| <b>15 + Yaş Grubundaki Nüfus</b> | 43.298 | 44.295 | 45.310 | 46.211 | 47.158 | 48.041 | 48.912 | 49.906 | 50.826 | 51.668 |
| <b>İşgücü</b>                    | 22.755 | 23.384 | 23.877 | 23.078 | 23.491 | 23.818 | 23.640 | 24.289 | 24.565 | 24.776 |
| <b>İstihdam Edilenler</b>        | 21.004 | 21.778 | 22.048 | 21.581 | 21.524 | 21.354 | 21.147 | 21.791 | 22.046 | 22.330 |
| <b>Eksik İstihdam</b>            | 1.398  | 1.448  | 2.164  | 1.591  | 1.404  | 1.297  | 1.143  | 995    | 817    | 890    |
| <b>İKO(%)</b>                    | 52.5   | 52.8   | 52.7   | 49.9   | 49.8   | 49.6   | 48.3   | 48.7   | 48.3   | 48.0   |
| <b>İstihdam Oranı (%)</b>        | 48.9   | 49.1   | 48.6   | 46.7   | 45.6   | 44.4   | 43.2   | 43.7   | 43.4   | 43.2   |
| <b>Eksik İst. Oranı(%)</b>       | 6.1    | 6.2    | 9.1    | 6.9    | 6.0    | 5.4    | 4.8    | 4.1    | 3.3    | 3.6    |
| <b>İşgücüne Dahil Olm. Nüfus</b> | 20.544 | 20.910 | 21.428 | 23.133 | 23.667 | 24.223 | 25.272 | 25.616 | 26.260 | 26.892 |

**Kaynak:** TÜİK: Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları; "Kurumsal Olmayan Sivil Nüfusun Yıllar ve Cinsiyete Göre İşgücü Durumu, Toplam", <http://www.tuik.gov.tr/PrelstatistikTablo>., (çevrimiçi), Erişim Tarihi, 16.03.2007.

Türkiye’de İşgücüne katılımın düşük olmasının başlıca nedeni, kadınların işgücüne katılımının düşük olmasıdır. Kadınların işgücüne katılımı hem kırsal kesimde hem de kentlerde erkeklere oranla oldukça düşüktür. 2006 yılında erkeklerde %71.5 olan katılım, kadınlarda %24.9 olarak gerçekleşmiştir. Artan eğitim düzeyi ve düşen doğurganlık hızlarına rağmen, özellikle kentlerde kadınların işgücüne katılım oranları oldukça düşüktür. Tarımsal istihdamın azalması ile artan kırdan kente göç, özellikle kadınların işgücünden çekilmesine neden olmaktadır. Vasıfsız veya eğitim düzeyi iş piyasasının artan taleplerini karşılayamayacak düzeyde düşük olan kadınlar,

sınırlı istihdam olanakları ve işsizlik ortamında iş bulmaktan ümitlerini kesip iş aramamaktadır. Yüksek işsizlik ve sınırlı istihdam olanaklarıyla birlikte, kadınların işgücü piyasasında cesareti kırılmaktadır.

AB25 ülkeleriyle kıyaslandığında kadınların işgücüne katılım oranlarının düşüklüğü belirgin şekilde ortaya çıkmaktadır. 2004 yılında 15-64 yaş arası nüfustaki işgücüne katılım oranı AB25 ülkelerinde % 70.3 iken, Türkiye’de % 51.3’tür. Cinsiyete göre dağılıma bakıldığında ise erkeklerde %76.2 olan işgücüne katılım oranı, AB25 ortalaması olan % 77.9’a yakinken, kadınlarda % 26.5 ile AB25 ortalaması olan % 62.9’un oldukça altındadır.

Türkiye’de istihdam oranları da gelişmiş ülke ortalamalarının çok altındadır. (Bkz.Tablo4.5) 1988’de % 54.9 olan istihdam oranı, 1999’da ekonomik krizden sonra daha da kötüleşerek % 50’nin altına düşerek, 2006 yılında % 43.2’ye kadar gerilemiştir. Bu düzey üyelik sürecinde bulunduğumuz Avrupa ortalamaları ile karşılaştırıldığında çok düşüktür. Türkiye’de 2006 yılında istihdam oranı toplamda %43.2 olarak gerçekleşirken bu rakam AB25 ülkelerinde % 63.8 olarak gerçekleşmiştir. İstihdam düzeyi, erkeklerde AB25 ortalamalarına biraz daha yakinken, kadınlarda AB25 ortalamasının yarısının da altındadır. Son yıllarda ekonomik büyüme rakamlarında sağlanan istikrar, iş yaratmada aynı performansı gösterememektedir.

Tablo 4.6.: Dünya Geneline Bölgelere Göre İstihdam Oranları (%)

| <b>BÖLGELER</b>                  | <b>1994</b> | <b>1995</b> | <b>1996</b> | <b>2004</b> | <b>2005</b> | <b>2006</b> |
|----------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Dünya Ortalaması</b>          | 62.4        | 62.8        | 62.6        | 61.8        | 61.4        | 61.4        |
| <b>Gelişmiş Ekon. ve AB</b>      | 55.9        | 55.8        | 55.9        | 56.0        | 56.4        | 56.7        |
| <b>Merkez ve Doğu Avrupa</b>     | 56.5        | 55.5        | 54.8        | 51.6        | 52.1        | 53.0        |
| <b>Doğu Asya</b>                 | 78.2        | 75.2        | 75.1        | 76.4        | 71.7        | 71.6        |
| <b>Güneydoğu Asya ve Pasifik</b> | 66.8        | 67.2        | 67.5        | 66.7        | 65.8        | 66.1        |
| <b>Güney Asya</b>                | 56.2        | 58.9        | 58.4        | 56.1        | 57.2        | 56.5        |
| <b>Latin Amerika</b>             | 55.6        | 59.2        | 58.5        | 56.0        | 60.9        | 60.3        |
| <b>Ortadoğu ve Kuzey Afrika</b>  | 43.9        | 44.2        | 44.9        | 47.3        | 46.4        | 47.3        |
| <b>Türkiye</b>                   | 50.0        | 50.0        | 50.2        | 43.7        | 43.4        | 43.2        |

**Kaynak:** ILO;2005, 2006, 2007 ve TÜİK 2007 verilerinden derleyen Özay Göztepe, “Küreselleşme Sürecinde Türkiye İşgücü Piyasası”, Çalışma ve Toplum Ekonomi ve Hukuk Dergisi, 2007/3, s.84.



İşgücünün eğitim düzeyinin de gelişmiş ekonomilerden oldukça farklı olduğu görülmektedir. 2006 yılına gelindiğinde halen istihdamın yarısından fazlasını, lise ve altı eğitimliler oluştururken, yüksek okul ve fakülte eğitimi alanların istihdam içindeki oranı ancak %12.4 düzeyindedir. Küresel rekabetin yoğun olarak yaşandığı günümüz dünyasında, rekabet avantajı sağlamanın en önemli unsurlarından olan yetişmiş eleman ve bilgi işçiliği açısından Türk işgücü piyasalarının durumu endişe verici düzeydedir.

Tablo 4.7.:İstihdam Edilenlerin Eğitim Durumu (%)

| YILLAR | Hiçbir Eğitim Almayanlar | Lise Altı Eğitimliler | Lise ve Dengi Mesleki Eğitim | Yüksek Öğretim |
|--------|--------------------------|-----------------------|------------------------------|----------------|
| 1988   | 26.5                     | 59.6                  | 9.0                          | 4.9            |
| 1990   | 23.0                     | 62.3                  | 9.3                          | 5.3            |
| 1992   | 19.5                     | 64.2                  | 10.8                         | 5.5            |
| 1994   | 16.5                     | 65.3                  | 12.0                         | 6.2            |
| 1996   | 14.3                     | 64.7                  | 14.1                         | 6.8            |
| 1998   | 12.1                     | 65.1                  | 15.3                         | 7.5            |
| 2000   | 12.2                     | 62.5                  | 16.5                         | 8.8            |
| 2002   | 10.9                     | 61.3                  | 17.8                         | 10.0           |
| 2004   | 10.6                     | 60.2                  | 18.9                         | 10.3           |
| 2006   | 9.8                      | 56.9                  | 20.9                         | 12.4           |

**Kaynak:** TÜİK: Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları; "Eğitim Durumuna Göre İşgücü Durumu", <http://www.tuik.gov.tr/PrelstatistikTablo>., (çevrimiçi), Erişim Tarihi, 18.03.2007.

Tablo 4.8.: Eğitim Düzeyine Göre İşgücü Durumu (15+ Yaş, Bin Kişi)

| Eğitim Düzeyi   | 1997   | 1998   | 1999   | 2000   | 2001   | 2002   | 2003   | 2004   | 2005   | 2006   |
|-----------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Okur İşgücü     | 1.190  | 1.968  | 2.005  | 1.985  | 1.959  | 1.728  | 1.606  | 1.537  | 1.324  | 1.243  |
| Yazar İst.      | 1.957  | 1.925  | 1.960  | 1.917  | 1.899  | 1.649  | 1.493  | 1.480  | 1.265  | 1.188  |
| Olm. İKO(%)     | 31.4   | 31.5   | 32.2   | 31.5   | 30.3   | 28.8   | 28.2   | 24.4   | 21.9   | 20.3   |
| Lise İşgücü     | 15.463 | 15.753 | 16.037 | 15.066 | 15.268 | 15.234 | 14.859 | 15.352 | 15.205 | 15.114 |
| Altı İst.       | 14.595 | 14.880 | 14.973 | 14.204 | 14.075 | 13.770 | 13.351 | 13.957 | 13.740 | 13.703 |
| Eğitimli İKO(%) | 54.1   | 54.0   | 53.5   | 50.1   | 49.9   | 49.2   | 47.5   | 48.2   | 47.4   | 46.9   |
| Lise ve İşgücü  | 3.609  | 3.880  | 3.915  | 3.991  | 4.150  | 4.449  | 4.552  | 4.843  | 5.209  | 5.352  |
| Dengi İst.      | 3.072  | 3.340  | 3.350  | 3.566  | 3.599  | 3.795  | 3.971  | 4.113  | 4.501  | 4.665  |
| Mesleki İKO(%)  | 57.7   | 57.7   | 58.0   | 55.3   | 56.8   | 55.1   | 53.3   | 56.6   | 57.1   | 57.0   |
| Eğitim İşgücü   | 1.693  | 1.783  | 1.919  | 2.037  | 2.114  | 2.406  | 2.624  | 2.558  | 2.827  | 3.067  |
| Yüksek İst.     | 1.579  | 1.632  | 1.764  | 1.894  | 1.950  | 2.140  | 2.333  | 2.241  | 2.540  | 2.774  |
| Öğretim İKO(%)  | 80.65  | 81.5   | 79.8   | 78.2   | 79.2   | 79.5   | 77.7   | 80.0   | 79.1   | 78.5   |

**Kaynak:** TÜİK: Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları; "Eğitim Durumuna Göre İşgücü Durumu", <http://www.tuik.gov.tr/PrelstatistikTablo>., (çevrimiçi), Erişim Tarihi, 18.03.2007.

#### 4.5.3. SOSYAL POLİTİKA UYGULAMALARINDA GÖZLENEN DEĞİŞMELER

1980'li yıllardan itibaren ithal ikameci içe dönük politikalarını terk ederek, dışa açık büyüme modellerini tercih eden Türkiye, küresel etkileri önceki döneme oranla daha fazla hissetmiştir. Ekonomik yapıdaki bu dönüşüm, toplumsal yapıda etkilerini göstermekte gecikmemiştir. Tüm dünyada devletin küçülmesi, sermayenin rekabet gücünün artırılması, iş piyasalarının bu rekabete uyum için esnekleştirilmesi söylemleri Türkiye için de geçerli olmuştur. Bu söylemlerin uygulamaya aktarılması çalışmaları ise yoğun tartışmalara neden olmuştur. Kentleşme ve işsizlik sorunlarıyla derinleşen sosyal problemler, hükümetleri ciddi önlemler almaya itmiştir. Ancak bu baskı, çoğu zaman ekonomik sorunları bahane eden hükümetlerce karşılıksız bırakılmıştır.

Türkiye'de ekonomik ve sosyal yapıdan kaynaklanan sorunlar, sosyal politikalar üzerinde baskısını artırarak sürdürmektedir. Sosyal güvenlik sistemi sadece formel çalışanları içeren, sınırlı bir koruma sağlarken, sosyal sigorta sistemi de siyasi müdahaleler nedeniyle işleyemez hale gelmiştir. Cumhuriyet tarihinin uzun bir bölümünde hakim olan tarım yoğunluğu, bugün bile gelişmiş ülkelerin çok üzerindedir. Bu kesime, nüfusun büyük bir bölümünü içerecek, geniş kapsamlı sosyal politikalar götürülememiş, gelir düzeyi tarımsal sübvansiyonlarla korunmaya çalışılmıştır. Yapısal nitelikli ekonomik sorunlar, işsizlik üzerinde sürekli bir baskı unsuru olmuştur. İstihdam üzerindeki vergilerin yüksekliği, yatırım yapılamamasını ve kayıtdışılığı besleyen unsurlar olmuşlardır. Yine bu süreçte gelir dağılımı adaletsizliği önemli ölçüde artmıştır. Daha önce ifade edildiği gibi, nüfusun büyük bir kısmı yoksulluk sınırının altında yaşamaktadır. Tüm bu yapısal sorunlar, köklü ve kalıcı reformlarla sosyal politika düzenlemelerini gerekli kılmaktadır.

1999 yılında Avrupa Birliği adaylık sürecine giren Türkiye için, yeni bir dönem başlamıştır. Birçok başlıkta ele alınan üyelik sürecinin bir başlığını da, Avrupa Birliği sosyal politikasına uyum oluşturmaktadır. Ancak burada da

yapılacak düzenlemelerin, uyumu sağlamaya yönelik kalıcı düzenlemeler mi, yoksa üyeliğin gerçekleşmesini sağlayacak göstermelik düzenlemeler mi olacağı konusunda önemli tartışmalar yaşanmaktadır. Yeni dönemde oluşturulan kurumların işlevsellikten uzak olduğuna ilişkin önemli eleştiriler vardır. Henüz sürecin başında olunması, uygulamaların sonuçları için beklenilmesi gereğini ortaya koymaktadır. Ancak Avrupa Birliği üyelik sürecinde yapılacak karşılaştırmalar ile sürecin Türkiye için dinamik bir etki yaratması sağlanabilecektir. Bu çerçevede, sosyal harcamaların artması, sosyal diyalogun kurumsal ve işlevsel bir nitelik kazanması, sosyal güvenlik kurumlarının modern bir işleyişe ulaşması ve sosyal korumaya muhtaç gruplara yönelik çalışmaların hız kazanması, bu süreçten sosyal politika yönlü beklentileri oluşturmaktadır.

#### 4.5.3.1.Yapısal Sorunların Etkileri

Türkiye’de sosyal politikaların yeniden ele alınmasına yönelik tartışmaların ağırlıklı bir kısmını sosyal güvenlik tartışmaları oluşturmaktadır. Türk sosyal güvenlik sisteminin finansmanında temeli oluşturan primler, sigortalılar ve işverenlerden alınmaktadır. Gelişmiş ülkelerin birçoğunda devletin sosyal sigorta sisteminin finansmanına katılması yaygın bir uygulama iken, bu Türkiye’de gerçekleşmemektedir. Siyasi iktidarların, sosyal güvenlik hakkını bir imtiyaz olarak, çeşitli toplum kesimlerine verme eğilimi, sosyal sigorta kurumlarının aktüeryal dengelerini bozmuştur. Sosyal güvenlik için tahsis edilen kaynaklar yetersiz kalmış, mevcut kaynaklar da etkin kullanılamamıştır. Sosyal güvenlik kurumlarının kapsadığı nüfus büyütülemediği gibi, mevcut yapı da sürekli açıklar vermeye başlamıştır. Dağınık ve etkin çalışmayan organizasyon yapısı içerisinde sağlanan sosyal güvenlik garantisinin seviyesi yetersizdir.<sup>477</sup>

<sup>477</sup> Alper, **Sosyal Sigortalar**, s.67-84.

Sosyal güvenlik reformu çerçevesinde, adil, kolay erişilebilir, yoksulluğa karşı daha etkin koruma sağlayan, mali açıdan sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sisteminin hayata geçirilmesini sağlamak amacıyla, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu kabul edilmiştir. Ancak, Anayasa Mahkemesinin memurlarla ilgili maddeleri iptali üzerine yasanın yürürlük tarihi, 1.Ocak.2008 olarak öngörülmüştür. Bu kanundan doğan görevleri yürütmek üzere, 20.Mayıs.2006 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe giren 5502 sayılı kanun gereğince, norm ve standart birliğini sağlamayı amaçlayan, Sosyal Güvenlik Kurumu oluşturulmuştur.

Sosyal güvenlik sisteminin, formel çalışanların dışındakileri göz ardı eden yaklaşımı, sosyal güvenlik reform çalışmaları ile giderilmeye çalışılmıştır. Bu bağlamda, sağlık sigortasına katkı payını zorunlu kılması ve yoksullara yönelik ihtiyaç tespitine dayalı yardım mekanizmaları, paketin önemli parçalarıdır. Genel sağlık sigortası ile, 18 yaş altındaki nüfusun tamamının, katkı payına bakılmaksızın sistem içine alınması amaçlanmıştır. Sosyal Yardımlar ve Primsiz Ödemeler Kanun Taslağı ile de hak temelli sosyal içerme politikalarının ÇSGB'na bırakılması öngörülmüştür. Bu gelişme, Türkiye'de ilk kez, sosyal yardımları, formel olarak istihdam edilenlerin sosyal güvenliği ile aynı düzlemde ele alınmasının planlandığını göstermektedir.<sup>478</sup> Ancak taslak, bütün çabalara rağmen şu ana kadar yasalaşamamıştır.

Özellikle büyük kent merkezlerinde sağlık kurumlarında yaşanan yoğunluk ve bu kurumlarının işleyişine ve sundukları hizmetlerin yetersizliklerine duyulan tepkiler bu alana yönelik düzenlemeleri zorunlu kılmıştır. 5283 sayılı kanunla SSK Sağlık tesisleri Sağlık Bakanlığı'na devredilmiştir. Yine Türk Silahlı Kuvvetleri ile yapılan anlaşma sonucu, askeri hastaneler de sigortalı ve emeklilerin hizmetine açılmıştır.

4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkındaki kanunla, yabancıların Türkiye'de çalışmaları ile ilgili mevzuat, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bünyesinde birleştirilmiştir. Buna göre Bakanlıkça çalışma

<sup>478</sup> Buğra, *Türkiye'nin Kamu Sosyal...*, s.32.

izni verilmesi uygun görülen yabancılar, sosyal güvenli kurumuna bildirilerek, sosyal güvenlik koruması altına alınmaları sağlanacak ve olası vergi ve prim kayıpları da önlenecektir.

#### 4.5.3.1.1. Avrupa Birliği Sosyal Politikasına Uyum Gerekleri

3 Ekim 2005 tarihinde AB ile Türkiye arasında tam üyelik müzakerelerinin başlatılması, Türkiye için birçok alanda yeniden yapılanma sürecinin başlaması anlamına gelmiştir. Tarama süreci tanıtıcı ve ayrıntılı tarama olmak üzere iki şekilde gerçekleşmektedir. Bu süreçte bireysel ve toplu iş hukuku, sosyal diyalog, iş sağlığı ve güvenliği ve ayrımcılıkla mücadele konularında birçok düzenleme gerçekleştirilerek “Sosyal Politika ve İstihdam” başlığında uyum sağlanmaya çalışılmıştır.<sup>479</sup>

OECD ülkeleri içinde işsizlik sigortası uygulaması olmayan tek ülke olan Türkiye, 1999 tarihinde 4447 sayılı yasa ile işsizlik sigortası uygulamasına başlamıştır. Primler, Haziran 2000’den itibaren toplanmaya başlanmış, ilk işsizlik ödeneği de Mart 2002’de ödenmiştir. Gelişmiş ülkelerle karşılaştırıldığında daha sınırlı bir kapsama sahip olan işsizlik sigortası, işsizliğin yoğun olduğu Türkiye’de, pasif bir politika tedbiri olarak yine de önemli kabul edilmelidir.

Avrupa Birliği’ne üyelik sürecinde olan Türkiye mevcut sistem sorunlarını ve uluslararası gereklilikleri ön planda tutan yeniden bir yapılanma programı içerisine girmiştir. Bu çerçevede otuz iki yıldır uygulanan ve çağdaş gelişmelere cevap veremeyen 1475 sayılı İş Kanunu değiştirilerek yerine teknolojik gelişmelere, çağdaş normlara uygun olarak hazırlanan 4857 sayılı kanun yürürlüğe girmiştir. Yeni kanunla küresel piyasalara uygun esnekliğin sağlanması amaçlanmıştır. Katı ve tam süreli çalışmaya ilişkin mevzuatın yerini yeni düzenlemeler almış, toplu işten çıkarmalara ve işyerinin devri durumunda çalışanların haklarını koruyan düzenlemeler getirilmiştir.

<sup>479</sup> M. Cem Toker, “Sosyal Politika ve İstihdam Faslında Tarama Süreci”, **Sosyal Güvenlik Dünyası**, Yıl:8, Sayı:36, Mart-Nisan 2006, s.16-17.

Çalışanların yıllık ücretli izinleri ve doğum izinleri artırılmış, işyerlerinde her türlü ayrımcılığa karşı düzenlemeler yapılmıştır. Yeni İş Kanunu'nda iş sağlığı ve güvenliğiyle ilgili hükümler Avrupa Birliği normlarına uygun olarak düzenlenmiş ve Ulusal İş Sağlığı ve Güvenliği Konseyi kurulmuştur.

Avrupa Birliği, 1997 yılından itibaren, müktesebatla düzenlenmeyen bazı alanlarda stratejiler geliştirme yoluna girmiştir. Bu çerçevede oluşturulan "Avrupa İstihdam Stratejisi" ve "Yoksulluk ve Sosyal Dışlanma İle Mücadele Stratejisi"ne Türkiye'nin uyumu çabaları da devam etmektedir. 2004 yılındaki "İstihdam Durum Raporu"nun ardından 2006 yılında, "Ortak İstihdam Değerlendirme Belgesi" imzalanmıştır. Ulusal istihdam politikalarının belirleneceği, ulusal eylem planı çalışmaları, Türkiye İş Kurumunca sürdürülmektedir. AB Koordinasyon Dairesi Balkanlığınca yürütülen "Yoksulluk ve Sosyal Dışlanmayla Mücadele Stratejisi"ne dahil olma çalışmaları çerçevesinde de, ortak sosyal içerme belgesi hazırlanmıştır. Bu çalışmanın ardından ulusal eylem planı hazırlıklarına geçilecektir.

Kurumsal yapılanma çalışmalarının önemli bir kısmı da istihdam hizmetleri konusunda olmuştur. Resmi istihdam hizmetlerini yürütmek amacıyla 1946 yılında kurulan İş ve İşçi Bulma Kurumu 4 Ekim 2000 tarihinde yeniden yapılanma ihtiyaçları çerçevesinde Türkiye İş Kurumu'na dönüştürülmeye çalışılmışsa da bu düzenlemenin Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmesi, kurumun faaliyetlerini uzun bir süre yasal dayanaktan yoksun olarak sürdürmesine neden olmuştur. 25 Haziran 2003 tarihinde kabul edilen 4904 sayılı kanunla kurum, kuruluş kanununa kavuşmuştur. İşsizlikle mücadele konusuna odaklanan kurum, aktif işgücü politikaları programı ile işgücü yetiştirme, beceri kazandırma, mesleki eğitim sağlama, iş kurmaya destek sağlama ve mesleki rehabilitasyon tedbirlerini içeren çalışmalar yürütmüştür. Türkiye İş Kurumu'nun yeniden yapılanmasına ilaveten 5544 sayılı yasa ile Mesleki Yeterlilik Kurumu kurulmuştur. AB normlarına uyum çerçevesinde yapılan bu düzenlemeyle ulusal ve uluslararası meslek standartlarını temel alarak, mesleki ve teknik alanlarda ulusal yeterliliklerin esaslarını belirlemek, denetlemek, ölçmek ve değerlendirmek kurumun görevleri olarak tespit edilmiştir.

Sosyal refah ve sosyal adaletin sağlanmasındaki en önemli araçlardan biri olan sosyal güvenlik sisteminin yapılanması meselesi, adil, kolay erişilebilir, yoksulluğa karşı daha etkin koruma sağlayan ve mali açıdan sürdürülebilir bir dönüşümü gerekli kılmıştır. Bu çerçevede ele alınan sosyal güvenlik reformu birbirini tamamlayan dört ana unsurdan oluşmaktadır. Bunlardan ilki, nüfusun tümüne eşit, koruyucu ve tedavi edici kaliteli sağlık hizmeti sunumunun finansmanına yönelik genel sağlık sigortasının oluşturulmasıdır. İkinci aşama ise sosyal yardımların merkezi olarak izlenebildiği, nesnel yararlanma ölçütlerine dayalı bir sistemin kurulmasıdır. Sağlık dışındaki kısa ve uzun vadeli sigorta kollarının yer aldığı tek bir Emeklilik Sigorta Sisteminin kurulması reformun üçüncü adımını oluşturmaktadır. Dördüncü ve son bileşen ise yukarıda sayılan üç temel hizmete ilişkin hizmetlerin yürütümünde çağdaş ve etkin bir kurumsal yapının oluşturulmasıdır.

Tablo 4.9.:Seçilmiş AB ülkelerinde ve Türkiye’de Esspros Uyumlu Sosyal Koruma Harcamalarının GSYİH İçindeki Oranı (%)

|                              | 2002 | 2003 | 2004 |
|------------------------------|------|------|------|
| <b>AB15</b>                  | 27.4 | 27.7 | 27.6 |
| <b>Yunanistan</b>            | 26.2 | 26.0 | 26.0 |
| <b>Portekiz</b>              | 23.7 | 24.2 | 24.9 |
| <b>İspanya</b>               | 19.8 | 19.9 | 20.0 |
| <b>Türkiye<sup>480</sup></b> | 10.8 | 11.8 | 12.5 |

Kaynak:Eurostat(2006) , <http://ec.europa.eu/eurostat>., (çevrimiçi), Erişim Tarihi, 15.06.2007.

Türkiye’de kamu kesimince yerine getirilen sosyal harcamalar, AB ülkeleri ile karşılaştırıldığında halen çok düşük düzeydedir. Türkiye’de kamu sosyal harcamaları mevcut yapı içerisinde mali bir yük olarak algılanmaktadır. Bu yapı önemli ölçüde refah sunumunda yerelleşme süreçlerinden ve devletin gönüllü kuruluşlarla yapacağı işbirliğinden etkilenmektedir. Son yıllarda hükümetin buna yönelik düzenlemelerine rastlansa da, kamu sosyal harcamalarının düzeyindeki artış devam etmektedir. Sosyal politikaların istenilen düzeye ulaşmasında bu artışların devamlılığının büyük etkisi olacaktır.

<sup>480</sup> Türkiye için mevcut rakamlar, Esspros’la uyumlu olarak, Ayşe Buğra; Sinem Adar; **Türkiye’nin Kamu Sosyal Koruma Harcamalarının Karşılaştırmalı Bir Analizi**, s.49’dan alınmıştır.

## BEŞİNCİ BÖLÜM

### TEMEL ÖZELLİKLERİ ÇERÇEVESİNDE AVRUPA BİRLİĞİ VE TÜRKİYE'DE SOSYAL POLİTİKALARIN GELECEĞİ

#### 5.1. AVRUPA SOSYAL POLİTİKASININ TEMEL ÖZELLİKLERİ

##### 5.1.1. Demokrasi Kültürü ve Sosyal Politika

İki dünya savaşında elli milyonu aşkın insanını kaybeden Avrupa, savaş sonrası döneme barış ve bütünleşme düşünceleri ile girmiştir. Bu düşünceler, Batı Avrupa'yı modernleşme, demokratikleşme ve liberalleşme gibi birçok kavramı temsil eder hale getirmiştir. Ancak uygulamalarda kendine özgü yapıların oluştuğu da görülmüştür. Avrupa geleneği de bu farklı ve özgün yapılanmaların içinde belirlenmektedir. Bu farklılıklara, tarihsel ve sosyal dinamiklerin eklenmesi, kendisine has siyasal ve sosyal örgütlenmeler ortaya çıkarmıştır. Avrupa Birliği'ni kuran ülkeler, yaşadıkları deneyimlerden sonra, bir yandan siyasetin sorun çözme kapasitesi ve diğer yandan kurumsallaşması açısından farklı bir noktaya gelerek, toplumsal düzeydeki birçok çatışmayı siyasete tahvil etmiş ve çatışmayı kurumsallaştırmıştır. Bu yapılanma, farklı çıkarları bir araya getiren mekanizmaların, çok düzeyli karar organlarının, çok taraflı ve müzakereci bir demokrasi anlayışının mevcut olduğu bir yapılanmadır. Batı Avrupa ülkelerindeki bu siyasi model Avrupa Birliği'ni de önemli ölçüde etkilemiştir.<sup>481</sup>

Sosyal geleneğin Avrupa'da bu denli güçlü olmasında, sosyal mücadele ve sosyal hak taleplerinin, bu kıtada gelişmesinin önemli etkileri vardır. Bunun yanında, kapitalizmin ve liberalizmin, aydınlanmanın, insan haklarının, yurttaşlığın, demokrasinin ve sanayileşmenin yarattığı bir unsur olarak sendikaların etkileri de göz ardı edilemez. Bu yapının üzerinde

---

<sup>481</sup> Koray, "Avrupa Toplum Modeli Avrupahlaşabilir Mi?", s.606-607.



şekillenen Avrupa bütünleşme düşüncesi de, sadece bölgesel bütünleşme yoluyla ekonomik gelişmenin sağlanması, barış ve istikrarın güvence altına alınmasıyla sınırlı bir yaklaşım değildir. Bu yaklaşım, bir yandan ülkeler arası ekonomik bütünleşmeyle barışı, diğer yandan da ulusal planda sosyal uzlaşmaya dayalı bir modelle, ekonomik ve siyasal istikrarı güvence altına almanın adıdır.<sup>482</sup>

Avrupa'da bu denli güçlü bir sosyal model kurulabilmesinde şüphesiz siyaset anlayışının da büyük etkileri vardır. Avrupa Birliği ülkeleri, XIX. yüzyıldan itibaren batıda gelişmekte olan demokratik sistemi ve bu sistemi ayakta tutan değerleri canlı tutan ülkelerdir. Bu ülkelerde demokrasinin gelişmesine bağlı olarak güç kazanan siyasi partiler, XIX.yüzyılın ikinci yarısından itibaren, sosyal ve ekonomik farklılaşmayı siyasal alana çekme, siyasal katılım yoluyla kitlelerin yönetime ortak olmasını sağlama ve iktidarı toplumsal gruplara dayandırma gibi işlevlere sahip olmuşlardır. Toplumsal farklılaşmanın siyasi temsilcileri olan partiler, toplumda yükselen değerleri yönetime taşıyan, böylece yönetimi toplumun etkisine açık tutan kanallar olmuşlardır. Siyasi partilerin toplumla devlet arasındaki işlevine bakıldığında, toplumu devletin öncelikleri konusunda mobilize etmekten çok, devleti toplumda yükselen değerler doğrultusunda harekete geçirmişlerdir.<sup>483</sup>

Demokrasi kültürünün bir ürünü olarak ortaya çıkan sosyal diyalog ve sosyal ortaklık anlayışı ise artan sorunların çözümü ve değişen koşullara uyum açısından uygun bir araç, demokratik bir ortamda ve toplumsal barışı bozmadan ekonomik ve sosyal politikaların uyumlaştırılmasında kullanılacak etkin bir çözüm yolu olarak görülmüştür. Bu anlayışın, Avrupa Birliği'nin genişlemesi sürecinde de geliştirilmesi istenmekte, böylece yeni katılan ve aday ülkelerde sosyal diyalogun, sorunları hafifleten ve uyumu kolaylaştıran bir rol oynaması beklenmektedir.<sup>484</sup>

<sup>482</sup> Çelik, **AB Sosyal Politikası**, s.55.

<sup>483</sup> Ömer Çaha, “Türkiye’de Siyasi Partiler ve Avrupa Birliği”, Ekim-2005, <http://dkyazilari.blogspot.com/2005/10/turkiyede-siyasi-partiler-ve-avrupa.html>

<sup>484</sup> Meryem Koray; Aziz Çelik, **Avrupa Birliği ve Türkiye’de Sosyal Diyalog**, Belediye-İş Sendikası, AB’ye Sosyal Uyum Dizisi, 2007, s.23.

### 5.1.2. Tarafların Etkin Katılımına Dayalı Dinamik Bir Süreç

Avrupa ülkelerinin siyasi modellerinin etkisiyle oluşan Avrupa Sosyal Modeli, sosyal taraflar arasında kurumsallaşmış ilişkilerin ağırlık kazandığı, çok taraflı karar verme mekanizmaları ile demokratik korporatist bir yapılanmanın öne çıktığı ve piyasa karşısında siyasetin etkin bir rol oynadığı bir yapılanmadır. Bu yapılanma içerisinde ekonomi politikası, sosyal politikalarla bütünleştirilmeye çalışılmakta, kapitalizm, refah kapitalizmi, piyasa da, sosyal piyasa ekonomisi anlamı taşımaktadır. Devletin refah devleti ya da sosyal devlete dönüşmesi de bu anlayış içinde gerçekleşmiştir.<sup>485</sup>

Avrupa toplum yapısı içerisinde işçi ve işveren sendikalarının örgütlü mücadeleleri, onlara, sosyal taraf olma niteliği kazandırmıştır. Sosyal taraflar arasında, kurumsal ve yaygın nitelik taşıyan mekanizmalarla sosyal eşitlik sağlanmaya çalışılmıştır. Ancak sosyal eşitliğin sağlanması, ekonomik büyüme ve verimlilik konularının göz ardı edilmesine neden olmamış, sosyal eşitlikle uyumlu ekonomi politikaları tercih edilmiştir. Son zamanlardaki tartışmanın konusu olan, küreselleşme sürecinde yaşanan rekabet gücünün korunması ve ekonomik büyümenin sağlanması konuları da, taraflar arasındaki uzlaşma zemininde çözülmeye çalışılmaktadır.<sup>486</sup>

Avrupa Sosyal Modeli, emek ve sermayenin toplumsal güç ve taraf olarak bir araya geldiği ve aralarındaki ilişkilerin anlamlandırıldığı bir süreci ifade etmektedir. Toplumsal taraflar, sivil toplumun ve demokratik gelişimin ve dolayısıyla modelin ana unsurlarıdır. Taraflar arasında var olan çatışmalar, demokratik yapı içinde siyasal bir nitelik kazanmaktadır. Devlet, her iki çıkar grubuna aynı mesafeden bakmakta ve hakem rolünü üstlenmektedir. Bu rolü gerçekleştirmek ve politika uygulamalarındaki etkinliği artırmak için çoğu kez, çıkar grupları temsilcilerini de karar verme organlarına dahil etmektedir.<sup>487</sup>

<sup>485</sup> Koray, “Avrupa Toplum Modeli Avrupahlaşabilir Mi?”, s.607.

<sup>486</sup> Koray, **Avrupa Toplum Modeli**, s.139-140.

<sup>487</sup> Koray, “Avrupa Toplum Modeli Avrupahlaşabilir Mi?”, s.607.

Sosyal politikalar alanında gerçekleşmesi istenen değişiklikleri başlatacak siyasi irade ve bunu yönlendirecek sosyal baskının varlığı, sosyal politikaların oluşumundaki etkin unsurlar olarak ortaya çıkmaktadır. Küreselleşme sürecinde sosyal politika araçlarının güç kaybetmesine karşın, refah devletlerinde kamu harcamaları düzeyinin artışına şahit olunmuştur. Bu gelişme, çıkar gruplarının -özellikle de hak olarak kabul ettikleri yardımların kesilmesine tepki gösteren grupların- seçmen nitelikleriyle süreci etkilemelerinden kaynaklanmaktadır. Avrupa Birliği içinde güçlü refah modellerine sahip ülkelerde, refah devleti hala toplumun ilgisini üzerine çekmektedir. Dolayısıyla, sosyal politika araçlarının nüfusun büyük bir kesimini kapsadığı yerlerde, yükselen maliyetlerden ve yüksek vergi oranlarından şikâyetçi olanların tepkileri, sahip oldukları haklardan vazgeçmek istemeyen nüfusun tepkileri yanında oldukça cılız kalmıştır. Refah devletinin gelişimi, sosyal politikanın içinde yer aldığı siyasi ortamın dönüşümünü de mümkün kılmıştır.<sup>488</sup>

### 5.1.3. İstihdam ve Diyalog Odaklı Yaklaşım

Batı Avrupa’da sosyal politika üretim girdilerinden olan emeğin, çalışma şartlarının belirlenmesi ile ilgili olarak, iktisadi politikanın bir uzantısı olarak başlamış ve “tam istihdam” politikalarıyla sürmüştür. II. Dünya Savaşı’ndan sonra konu ve kapsam yönünden zenginleşen sosyal politika, toplu pazarlıklar sonucu yapılan toplu iş sözleşmelerini devletin garanti altına aldığı bir yapılanma içinde devam etmiştir. İşgücünün hakim yapısı, işverenin teşkilatlanması, ücretler, çalışma şartları ve sosyal güvenlik konuları sosyal politikaların temel konularını oluşturmuştur.<sup>489</sup>

Avrupa toplum modelinin merkezini çalışma ilişkileri oluşturmaktadır. Çalışma ilişkilerinin, ücretli çalışanların toplumsal yapı içindeki gücüne,

<sup>488</sup> Ayşe Buğra; Sinem Adar, **Türkiye’nin Kamu Sosyal Koruma Harcamalarının Karşılaştırmalı Bir Analizi**, s.30.

<sup>489</sup> İlhan Dülger, “Avrupa Birliği ve Türkiye’de İktisadi Politika-Sosyal Politika Eşgüdümü”, **İşveren Dergisi**, TİSK, Mart-2000.

hukuki ve sosyal sitemin bu gruba göre şekillenmiş olmasına ve ücretlilik ilişkilerinin iki tarafında yer alanların sahip olduğu etkilere dayanması, Avrupa toplum modelinin belirleyicisi durumuna gelmesini sağlamıştır. Birliğin kuruluş yıllarında tam istihdam hedefli olan refah politikaları, günümüzde işsizliği, farklı çalışma standartlarını, dışlanmayı ve yoksulluğu da gündemi içerisine almıştır.<sup>490</sup>

II. Dünya Savaşı'ndan sonra refah modellerini ağırlıklı olarak “tam istihdam” odaklı oluşturan Batı Avrupa ülkeleri bu geleneklerini önemli ölçüde Avrupa Birliği sürecini de aktarmışlardır. Ancak 1980’li yıllarda yaşanan durgunluğun ardından istihdam ve diyalog hedefli sosyal politikalar önemini yeniden artırmıştır. 1990’lı yılların başında, ekonomik ve sosyal uyumun sağlanmasında ve Avrupa Birliği rekabet gücünün artırılmasında “istihdam”, anahtar bir unsur olarak yerini almıştır. Yüksek istihdam düzeylerine ulaşılması, çalışanların hakları ile işletmelerin rekabet güçleri arasında nasıl bir denge kurulacağı sorusunu gündeme getirmiştir. İstihdam, Avrupa sosyal politikaları içerisinde öncelikli yerini alırken, yapılan çalışmalar, kanun ve düzenlemelerden uzlaşma ve ortak çözümler bulmaya kaymıştır.<sup>491</sup> Bu çerçevede Avrupa İstihdam Stratejisi, Avrupa’da sosyal politikaların öncelikli başlığı haline gelmiştir.

1999 yılında Amsterdam Antlaşması’nda resmiyet kazanan Avrupa İstihdam Stratejisi, 2000 yılında Lizbon’da %70’lik istihdam hedefini koyarak, sonuç odaklı niteliğini göstermiştir. İstihdamın geliştirilmesi sürecinde Açık Koordinasyon Metodu tercih edilmiştir. Böylece üye ülkelere standartları yerine getirme ya da getirmeme insiyatifi bırakılmış, esneklik, çeşitlilik ve gönüllük esasına dayanan bir yaklaşım kabul edilmiştir. Bu çerçevede Avrupa İstihdam Stratejisi, hükümetlerin, sosyal tarafların ve diğer organizasyonların her yıl, istihdam alanında “ulusal eylem planı” tasarlamak için bir araya

<sup>490</sup> Koray, **Avrupa Toplum Modeli**, s.134.

<sup>491</sup> Aykaç, **a.g.e.**, s.535.

gelmeleri esasına dayanmaktadır. Bu planların Birlik genelinde tartışılarak, istihdam politikalarında bir yakınlaşmanın sağlanması amaçlanmaktadır.<sup>492</sup>

Avrupa Birliği düzeyindeki sosyal diyalog arayışı ve uygulamaları, Kıta Avrupası'ndaki geleneğin bir devamı niteliğindedir. Bu anlayış, bir yandan biçimlenmeye devam ederken, diğer yandan da ulusal düzeydeki diyalogdan epeyce farklılaşmıştır. Avrupa Birliği düzeyinde bütünleşmenin geleceği açısından da sosyal diyalogun kurumsallaşması talep edilmiştir. Dolayısıyla Avrupa Birliği düzeyinde sosyal diyalog, hem yeni ihtiyaçların zorladığı bir arayış, hem de geçmiş deneyimlerin getirdiği bir birikimin sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır.<sup>493</sup>

Avrupa Birliği'nde sosyal politikaların genellikle çalışma hayatı içerisinde ve sosyal ortakların uzlaşmasına bağlı olarak oluştuğu görülmüştür. Toplumun çok büyük bir kesimini oluşturan ücretlilerin işverenlerle sağladıkları uzlaşma, toplumsal barışın da teminini sağlamıştır. Toplumsal yapıda meydana gelen sorunların çalışma hayatı kaynaklı olması, kuşkusuz sosyal politikaların burada yaratılmasına ve güç kazanmasına neden olmuştur. Ancak küreselleşme sürecinde yaşanan gelişmeler, sosyal politikanın Avrupa Birliği içinde de, dar anlamdan geniş anlama doğru geçiş gösterdiğini ve çalışma hayatı dışındaki birçok konunun da sosyal politika konularına eklendiğini ortaya koymaktadır.

## 5.2. AVRUPA BİRLİĞİ SOSYAL POLİTİKASININ GELECEĞİ

Genişleme süreci ve Anayasa tartışmaları ile yapısal sorunlar yaşayan Avrupa sosyal politikasının ne yönde şekilleneceği üzerinde çok sayıda tez mevcuttur. Ekonomik bir birlik olarak doğan Avrupa bütünleşme süreci, biraz da bu temelin şekillendirdiği sosyal gelişimleri, küreselleşme sürecinde taşıyamamaktadır. Yaşanan sosyal sorunların giderilmesinde refah

<sup>492</sup> Mariely Lopez-Santana, "The Pressure from Europe: The European Employment Strategy and National Change", **European Union Studies Association 8th Bienale International Conference**, March-2003, s.9-13.

<sup>493</sup> Koray Çelik, **a.g.e.**, s.156.

politikaları geliştirilemediği gibi, kimi zaman kazanılmış haklardan geriye gitme de söz konusu olmaktadır. Bu ikilem Avrupa Sosyal Modeli'nin "geliştirilmesi" yerine "korunması" sorununun, gerek ulusal gerekse de Birlik düzeyinde ele alınmasını zorunlu kılmaktadır.

Avrupa Komisyonu'nun 1998 yılında yaptırdığı ve 2010 yılı için öngörülerin yer aldığı rapor, beş olasılığı ele almaktadır.<sup>494</sup> Buna göre; Sosyal standartların gerilemesi pahasına, küreselleşmeye uyumun güçlenmesi ve ekonomik büyümenin sağlanarak siyasal birlikten vazgeçilmesi, olasılıklarından birincisidir. Bir diğer olasılık, ekonomik bütünleşmenin duraksaması, yerel yönetimlerin güçlenmesi ve bölgesel farklılıkların artmasıdır. Refah devletlerinin yapısal olarak iyileştirilmesi tezine dayanan üçüncü olasılık, dinamik ve yeniden dağıtımcı bütçenin güç kazandığı Birliğin, sosyal bütünleşmeyi sağladığı gibi küreselleşmenin de dönüşmesini savunabileceği tezine dayanmaktadır. Dördüncü olasılık, büyümenin sınırlandırılarak, bütünleşmenin adalet ve içişleri gibi sınırlı alanlarda gerçekleşmesidir. Bu olasılık, doğal olarak genişleme süreci önünde önemli bir engeldir. Son olasılık ise, küreselleşmenin getirdiği istikrarsızlıkların zengin ve yoksul bölgeler arasındaki farklılıkları derinleştireceği ve bunun Avrupa içinde bir çatışma kaynağı olacağıdır.

### **5.2.1. Avrupa Birliği Sosyal Politikasının Geleceğine Yönelik Teorik Yaklaşımlar**

II. Dünya Savaşı'ndan sonra refah deneyimlerinin Birlik düzeyine aktarılması ile olgunlaşan ve en güçlü sosyal koruma sistemi olma özelliği taşıyan Avrupa Sosyal Modeli, Birliğin bütünleşme sürecinden, küreselleşme etkilerinden ve yapısal sorunlardan önemli ölçüde etkilenmektedir. Model, küresel bir aktör olarak rakipleri karşısında ekonomik ve siyasi yönden

<sup>494</sup> Koray, *Avrupa Toplum Modeli*, s.374-375.

pozisyonunu belirlemeye çalışırken, sosyal bütünleşme çabaları ile de Avrupalı bir toplum yaratmayı hedeflemektedir.

Avrupa sosyal politikalarının geçmişteki başarılarının geleceğe aktarılması konusunda ciddi görüş ayrılıkları ve senaryolar mevcuttur. Ancak teorik alandaki yaklaşımlar, Avrupa sosyal politikasının geleceğine yönelik açılımların belirlenmesinde önem kazanmaktadır.<sup>495</sup> Bu çerçevedeki ilk yaklaşım, Avrupa’da sosyal politikaların sınırlandırılması düşüncesine dayanan minimanist yaklaşımdır. Buna göre, güçlü ve egemen ulus devlet yapıları ortak bir sosyal politikayı kabul etmemektedirler. Bu itirazın nedeni, Birlik düzeyinde ihtiyaçlara cevap verebilen kurumsal ve mali yapılanmanın bulunmayışdır. Bunun yanında bütünleşme sürecinin tüm dinamizmine karşın, Avrupa üyelerinin sosyal yapıları arasındaki farklılıklar giderilememiştir. Bu nedenle, sosyal politikaların düzenleme sahası ulus devletlerce belirlenmelidir.

Avrupa sosyal politikasının geleceğine yönelik bir diğer teorik yaklaşım ise, Avrupa Birliği’nin tek pazar, tek para ve siyasi birlik hedeflerine yönelirken, sosyal politikaların yeniden düzenlenen yapının dışında bırakılmayacağı düşüncesidir. Bütünleşme süreci, tüm üyelerde ulus devletin egemenliğini belirli ölçüde devretmesine neden olmakta, sosyal politikaların ortak prensiplerle belirlenen yapısı, ulusal düzenlemelerin önüne geçmektedir. Bu yaklaşıma göre ulusal sosyal politika düzenlemeleri de üye ülkelerde hala etkisini korumaktadır. Bu çerçevede yeni sosyal politika yapılanması, Birliğin ortak düzenlemeleri ile ulusal düzenlemelerin bir arada olduğu çok katmanlı bir sistem niteliği kazanmıştır.<sup>496</sup>

Avrupa sosyal politikasının geleceğine ilişkin bütünleşmeci ve katmanlaşmayı kabul eden ikinci yaklaşım, Lizbon Zirvesi’nden itibaren Avrupa genelinde hakim olmuştur. Lizbon Zirvesi’nde “insanlara yatırım yapılarak ve aktif bir refah devleti kurularak, Avrupa Sosyal Modeli’nin gerçekleştirilmesi” fikri, Avrupa sosyal politikasının geleceğine ilişkin önemli

<sup>495</sup> Aykaç, **a.g.e.**, s.506-507.

<sup>496</sup>Stephan Leibfried, “National Welfare States, European Integration and Globalization: A Perspective for The Next Century”, **Social Policy&Administration**, Vol:34, No:1, s.45.

işaretler vermektedir. Ancak bu başarının nasıl sağlanacağı, ne kadar bir maliyet ortaya çıkaracağı, maliyetlerin nasıl paylaştırılacağı ve sosyal korumacı üyelerin nasıl ikna edileceği soruları halen Avrupa gündemini meşgul etmektedir.<sup>497</sup>

Avrupa Birliği genelinde bir sosyal politika oluşturma düşüncesi, Birlik içinde tüm üyelerin ve sosyal tarafların üzerinde ittifak ettiği bir konu değildir. Bu konudaki itirazlardan biri, Avrupa Birliği içerisinde ortak bir politika oluşumuna ihtiyaç duyulmaksızın, üye ülkelerin sosyal politika uygulamalarının kendiliğinden yakınlaşacağı iddiasını gündeme getiren rekabetçi yaklaşıma aittir. Küreselleşme sürecini ulus devletlerin artan entegrasyonu çerçevesinde yöneten çok uluslu şirketlerin, ortak insan kaynakları ile ilgili oluşturdukları kurallar bütünü, Avrupa seviyesinde gelişecek ve istihdam şartları ulusal sınırlar ötesinde birbirine benzeyecektir. Emek, sermaye ve ticari sınırlamaların önündeki engellerin kaldırılması, üye ülkelerde ücretlerin eşitlenmesine ve işgücü piyasalarındaki düzenlemelerin yakınlaşmasına neden olacaktır. Bu yaklaşıma göre, emek, sermaye ve mal piyasalarında noksan rekabet şartlarının olması ise teknolojik seviye ve insan kaynakları bakımından ulusal farklılıkları ortaya çıkaracak ve yakınlaşma sürecinin işlemesine engel olacaktır.

Avrupa sosyal politikasının ortak ve merkezi niteliğine karşı diğer bir itiraz da “ikame edilebilirlik” ilkesinin varlığıdır. Bu ilke, Birlik düzeyinde karar almanın iyi sonuçlar vermeyeceğinin anlaşıldığında, ulusal düzenlemelerin etkinlik kazanması anlayışıdır. Bu anlayışın temelinde, sosyal politikaların talebinin gelir esnekliğine bağlı olması düşüncesi yatmaktadır. Üyeler arasındaki gelir farklılıkları, ortak bir sosyal politika uygulamasını da imkânsız kılmaktadır. Bunun yanında tarihsel, geleneksel ve kültürel farklılıklar sosyal politikaların yakınlaşması önündeki önemli engellerdir. Üye ülkeler deneyimleri ile oluşturdukları sosyal modelleri terk ederek, bütünleşme sürecinin ortaya çıkardığı yapılara uyum sağlamaya kaygı ile

<sup>497</sup> Alan C.Neal, “Kötü Çocuktan Avrupa’nın Rol Modelliğine Mi? Tek Bir Avrupa Yasasından Bu Yana İngiltere’nin İstihdam Politikalarının Garip Mirası”, **İş Yaratma ve İş Hukuku**, ed.Marco Biagi, çev.Zülfü Dicleli; Ahmet Kardam, MESS Yayınları, 2003, s.400.



yaklaşmaktadırlar. İngiltere'nin uzun yıllar süren vetosunu, Almanya ve Fransa'nın genişleme süreçlerine sosyal damping nedeniyle korku ile yaklaşmasını bu nedenlerle açıklamak mümkündür.<sup>498</sup>

### 5.2.2. Yakınlaştırma'dan Açık Koordinasyon Metodu'na Sosyal Politika

Roma Antlaşması'nın sosyal mevzuatların yapılanmasına ilişkin tavrı, “birleştirme” yönlü değil, “yakınlaştırma” eksenli olmuştur. Antlaşmanın 100.maddesinde Topluluğa genel bir sosyal politika yetkisi tanımamasına karşın, Konsey'e, üye devletlerin ortak pazarın kurulması ya da işleyişi üzerinde doğrudan etkisi olan yasal, tüzüksel ve yönetsel kuralların yakınlaşması için, oybirliği ile yönergeler kabul edebilme yetkisi tanınmıştır. Sosyal mevzuatın yakınlaştırılması amacıyla kullanılması için aranan koşul, ortak pazarın oluşumu ya da işleyişi üzerinde doğrudan etkisinin olmasıdır.<sup>499</sup>

Lizbon Zirvesi'nden itibaren Birlik, rekabetçi ve dinamik bilgi ekonomisine dönüşme, istikrarlı ekonomik büyüme, yüksek istihdam ve gelişmiş bir sosyal bütünleşmeyi sağlama amacıyla yeni bir yönetim anlayışını uygulamaya koymuştur. Bu yönetim anlayışının ilkeleri; kurumların işleyişe katılmalarının sağlanması yönünde açıklık ilkesi, politikaları oluşturan kurumlar ve elde edilen sonuçlar bağlamında tüm süreçlere katılım ilkesi, üye ülkeler ve Birlik düzeyinde politikaların oluşumunda yer alan herkesin daha fazla sorumluluk üstlenmesi ve açıklık, belirgin somut hedefler ve en uygun düzeyde kararların alınması temelinde etkinlik ilkesi ve karmaşık bir sistemde tutarlı yaklaşım sağlayacak kurumsal sorumluluğu ve siyasi liderliği gerektiren bütünlük ilkesidir. Yeni hükümetler arası yapılanmanın adı “Açık Koordinasyon Metodu”dur.<sup>500</sup>

Sosyal politikalardaki yakınlaştırma çabalarının, kültürel ve tarihsel farklılıklar nedeniyle, istenilen düzeyde gerçekleşmemesi, Lizbon

<sup>498</sup> Aykaç, **a.g.e.**, s.520.

<sup>499</sup> Gülmez, **a.g.e.**, s.19.

<sup>500</sup> Selamoğlu; Lordoğlu, **a.g.e.**, s.111.

yaklaşımında “esnek” ve “ulus devlet dostu” açık koordinasyon metodunun uygulamaya girmesine neden olmuştur. Üye ve aday ülkelere, belirli yaptırımlar ve bağlayıcı hedefler dayatmayan yöntem, Birlik düzeyinde tanımlanan hedeflere doğru bir uyum sağlanmasını amaçlamaktadır. Yöntemin “açık” sıfatı iki özellikten kaynaklanmaktadır. Birinci özellik ile amaçların ve amaca ulaşmada kullanılan araçların toplumdan topluma ve koşullar çerçevesinde değişebileceği düşüncesi kabul edilmektedir. İkinci özellik ise, sosyal politikaların oluşumunda ve uygulanmasında tarafların aktif rol oynayabilmeleri düşüncesine dayanmaktadır. Avrupa düzeyinde faaliyet gösteren birçok sivil toplum örgütü, bu yolla önemli bir etkiye sahip olabilmektedir.<sup>501</sup>

Avrupa Birliği’nde ilk defa istihdam alanında yaşanan sorunların çözümüne yönelik olarak geliştirilen, açık koordinasyon metodu ile üye ülkeler arasında organizasyon, koordinasyon ve işbirliği amaçlanmaktadır. Açık koordinasyon metodu; üye ülkeler arasında kıyaslama yapmak, üye ülkelerin istihdam performanslarını değerlendirmek ve emsal incelemeler yapmak gibi yöntemleri de içermektedir. Buradaki amaç, bir üye ülkede istihdam yaratan başarılı uygulamaların, benzer sorunlarla karşı karşıya olan diğer ülkelere aktarılmasıdır. Birlik, açık koordinasyon yöntemini günümüzde, yoksulluk, sosyal dışlanma, göç, emeklilik, eğitim ve genç nüfusa yönelik sorunların çözümünde de kullanmaktadır.<sup>502</sup>

### 5.2.3. Derinleşme ve Genişleme Ekseninde Sosyal Politika

Derinleşme ve genişleme arasındaki ikilem bir yandan Avrupa’nın dinamik itici gücünü oluştururken, diğer taraftan ilerlemenin önünde bir engel olarak belirmektedir. Her genişleme süreci, ekonomik ve mali sorunların aşılmasının gereği olarak piyasaları genişletirken, karar alma ve bir bütün içinde hareket etme zorluklarını da beraberinde getirmektedir. Genişleme

<sup>501</sup> Ayşe Buğra, **Yoksulluk ve Sosyal Haklar**, s.12-13.

<sup>502</sup> Selamoğlu; Lordoğlu, **a.g.e.**, s.112.

sürecinin, derinleşme üzerinde yarattığı olumsuz etkiler, son dönemde bu iki eksenin çatışmasına neden olmaktadır.

Çatışmanın nedenini iki soru ile açıklamak mümkündür. Bunlar Avrupa Birliği'nin neden ve neye karşı bütünleştiğinin bilinmesiyle ilgilidir. Bu sorulara verilecek cevapları, dönemler itibarıyla ele almak gereği vardır. Birlik, 50 ve 60'lı yıllarda, liberal demokrasiler ve büyük bir ekonomik pazar için, Sovyetler Birliği ve ona bağlı rejimlere karşı; 1980'li yıllarda bütünleşmiş ve küresel düzeyde rekabet edebilen piyasalar için, küresel rakiplere karşı; 1990'lı yıllarda ekonomik güç ve siyasal bir aktör olmak için, Doğu Avrupa ve Balkanlardaki istikrarsızlıklara karşı, bütünleşmesini sürdürmüştür. 2000'li yıllarda derinleşme ve genişleme perspektifindeki çatışmanın nedeni, Birliğin neden ve kime karşı bütünleşme içinde olduğu sorusuna cevap bulunamamasından kaynaklanmaktadır.<sup>503</sup>

Avrupa'da derinleşme taraftarları, Avrupa Birliği kurumlarının kökleştirilmesini ve bunun önünde engel olan genişlemenin hız kesmesi gerektiğini ifade etmektedirler. Derinleşen Avrupa, Yunan ve Roma medeniyetleriyle, Hristiyanlık, Rönesans, Reform, Kıta Avrupası gibi değerleri ön plana çıkarmaktadır. Bu değerlerin etkisindeki bütünleşme süreci ileriye yönelik, Birleşik Avrupa Devletleri'nin kurulmasına kadar uzanmaktadır. Bu düşüncenin önemli savunucusu ve Avrupa Anayasası hazırlayıcılarından olan Fransız hukukçu Giscard d'Estaing, 2002 yılında yaptığı konuşmasında Avrupa'yı coğrafya ve tarih ile sınırlamış, Türkiye'nin üyeliğinin bu bütünleşmenin sonu olacağı iddiasında bulunmuştur.<sup>504</sup>

Üyeler arasındaki düşünce farklılıkları, Avrupa Birliği'nin derinleşme ve genişleme kutuplaşmasının bir diğer kaynağıdır. Birliğin güçlü ülkeleri Almanya ve Fransa, ulus devletlerden oluşan bir federasyon fikrinde birleşmektedirler. Gerektiğinde Avrupa Birliği içinde çekirdek bir grup ülkenin daha hızlı entegrasyona gidebileceğini, "çok vitesli Avrupa" modelinde, tercih eden katılım ülkelerinin de yer alabileceği görüşündedirler. Temel Haklar Şartının hukuki bağlayıcılığı olması gerekliliğini savunan Almanya ve Fransa,

<sup>503</sup> Beril Dedeoğlu, "AB'nin Geleceği Türkiye'ye Bağlı", **Zaman Gazetesi Yorum**, 20.07.2005.

<sup>504</sup> Taha AKYOL, "İki Avrupa", **Milliyet Gazetesi**, 06.12.2006.

ulusal parlamentoların Avrupa Birliği içindeki rolünün artması gerektiğini savunmaktadırlar. Federasyon fikrine olumlu yaklaşmayan İngiltere, Birliğin egemen devletleri ve bu devletlerin Birliğe aktardıkları egemenlikleri birleştiren bir topluluk olarak kalmasını arzu etmektedir. Yazılı bir anayasası bulunmayan İngiltere, Avrupa Anayasası fikrine sıcak bakmamış, Temel Haklar Şartının içeriğini benimsemekle birlikte hukuki bağlayıcılığı olmaması gerektiğini savunmuştur.<sup>505</sup>

Derinleşme ve genişleme ikileminde sosyal bütünleşmenin akıbetinin ne olacağı, Avrupa Birliği'nin geleceğine ilişkin yapılan tartışmaların önemli bir kısmını oluşturmaktadır. Yaşanan son gelişmelerin, Birliğin sosyal bütünleşmesini üç noktada tetikleyeceği öngörüler de mevcuttur.<sup>506</sup> Bunlardan ilki, ulus devletlerin halen sosyal politikaların en önemli düzenleyicisi olmalarına karşın, manevra alanının giderek Avrupa Birliği tarafından belirlenmeye başlanmasıdır. Bu, Birliğin, sosyal bütünleşmenin sağlanması konusunda önemli bir aktör olarak ortaya çıkmasına neden olabilecektir. Diğer gelişme, ekonomik ve parasal birlik yolundaki ilerlemelerin, sosyal politika uygulamalarının da bütünleşmesine katkı sağlayabileceği düşüncesidir. Avrupa Adalet Divanına yapılan başvurularda, sosyal politikalara yönelik davaların sayısında ciddi bir artış olmakta ve mahkeme ulusal sınırları aşan bir bütünleşmenin oluşmasında önemli rol oynamaktadır. Son olarak da, Birliğin her genişleme sürecinde yaşanan sosyal damping kaygısı, bütünleşme sürecini olumlu yönde etkileyebilecektir. Düşük ücretler ve düzensiz çalışma ilişkilerinin yarattığı rekabet baskısına karşı, etkin sosyal politika uygulamalarına sahip ülkelerde, standartların düşürülmesi eğilimi ortaya çıkmaktadır. Bu şekilde negatif yaklaşma eğiliminin ortaya çıkmaması, Birlik düzeyinde sosyal bütünleşmenin sağlanmasına bağlıdır.

<sup>505</sup> Ali İhsan İzbul, “Avrupa Birliğinin Geleceği: Konvansiyon, Taslak Anayasal Anlaşma ve Hükümetler Arası Konferans”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı:49, s.84-86.

<sup>506</sup> Koray, **Avrupa Toplum Modeli**, s.294-295.

### 5.3. TÜRKİYE’DE SOSYAL POLİTİKALARIN TEMEL ÖZELLİKLERİ

Türkiye’de sosyal politikalar, ülkenin kendine özgü sosyal koşulları ve paternalist devlet geleneğinin etkisinde gelişmiştir. Dolayısıyla sosyal politikalarda sağlanan gelişmeler, sosyal ve sınıfsal dinamiklerin ürünü olarak değil, devletin etkin olduğu bir sistem içinde gerçekleşmiştir. Geç kapitalizm, geç işçi sınıfı ve geç demokratikleşme süreci, Türkiye’de sosyal politikanın baskın karakterinin paternalizm olmasına yol açmıştır. Türkiye’nin Batı’ya göre geç sanayileşmesi ve Sanayi Devrimi dinamiklerine sahip olamaması, sosyal politikanın aşağıdan yukarı yönlü bir gelişme göstermesini engellemiştir. Toplumu yönlendiren bir girişimci sınıfın olmaması ve bu sınıfın devlet eliyle yaratılmak istenmesi, sosyal politika ve çalışma ilişkilerini farklılaştıran bir diğer gelişmedir.<sup>507</sup>

#### 5.3.1. Paternalist Devlet Anlayışı

Türkiye’de devlet, vatandaşların ortaklaşa yaşamdan kaynaklanan sorunlarını çözmek için oluşturulmuş, araçsal bir kurum olmaktan ileri bir anlam taşımaktadır. Devletin, toplumu dönüştürmeyi öngören bir ideoloji ve proje sahibi olması, toplumu oluşturan tüm kesimlerin, bu ideoloji ve projenin etkilerini sürekli olarak üzerlerinde hissetmelerine neden olmuştur.<sup>508</sup>

Türkiye’de toplumsal değişimin düzenli ve istikrarlı bir şekilde ilerlemesinin önündeki en önemli engeller, siyasal kültür ve demokrasi kültüründeki aksaklıklardır. Türk siyasal kültüründeki merkeziyetçi-bürokratik gelenek, askeri-bürokratik elitlerin hakimiyeti, toplumun kendini dayanışmacı bir cemaat olarak algılaması, devlet müdahaleciliğinin yaygın olması, toplumda uzlaşmaya gereken önemin verilmemesi ve sivil toplum

<sup>507</sup> Aziz Çelik, “AB Sürecinin En Uyumsuz Alanı: Sosyal Haklar”, **Birikim Dergisi**, Sayı:184-185, Ağustos-Eylül-2004, s.78-79.

<sup>508</sup> Türköne vd., **a.g.e.**, s.99.

kuruluşlarına şüpheyile yaklaşılması, toplumsal gelişmenin önündeki en önemli engellerdir.<sup>509</sup>

Türk devlet yapısında sosyal haklar, insan haklarının bir parçası, onun özgürlüğünün tamamlayıcısı olarak pozitif hukukça düzenlenmesine rağmen, devletin bir borç olarak değil, kendiliğinden üstlendiği bir görev olarak algılanmaktadır. Devletin vatandaşlarına, insanoğluna yaraşır asgari bir düzeyi garanti etme borç yükümlülüğü, çoğu zaman herkesin sahip olabileceği haklar olarak görülebilmektedir. Bu algılama biçimi çoğu kez devletin uluslararası alanda sosyal hakların gelişimine ilişkin şekli düzenlemeler ortaya koymasına neden olmaktadır. 1989 yılında Avrupa Sosyal Şartı'nın onaylanması Türk vatandaşlarından ziyade, Almanya'daki Türk işçilerinin göçmen işçi olarak eşit haklardan yararlanması kaygısını taşımıştır. Uluslararası alanda kabul edilen birçok düzenleme ya Avrupa Birliği baskısını atlatmak ya da uluslararası alanda imaj tazelemek amacını gütmektedir.<sup>510</sup> Bu çerçevede oluşturulan kurumsal yapılar da etkinlikten uzak bir işlev görmektedir.

### 5.3.2. Sosyal Taleplerdeki Yetersizlikler

Modern toplumun önemli özelliklerinden biri de örgütlü toplum olmasıdır. Toplamların modernleşme sürecinde, belirli amaçları gerçekleştirmek için bir araya gelenlerin oluşturdukları çıkar grupları, yönetsel kararları kendi çıkarları doğrultusunda etkileyebilmektedirler. Avrupa Sosyal Modeli içerisinde sosyal hakların gelişimine bağlı olarak, örgütlü sınıfsal yapılar içerisinde beliren hak talepleri, bu modelin oluşumunda ve korunmasında büyük öneme sahip olmuştur.

Türk sosyo-kültürel yapısında sınıflı toplum yapısının değer görmemesi, toplumsal sınıfların bir baskı grubu olarak güç kazanmasındaki

<sup>509</sup> Coşkun Can Aktan, **Değişim Çağında Devlet**, Çizgi Kitabevi, 2003, s.310.

<sup>510</sup> Aydın Başbuğ, "Sosyal Haklar ve Türk Sosyal Devlet Yapısındaki İkilemler", **Siyaset ve Toplum**, Sayı:3, Yaz-2005, s.108-109.

en önemli engeli oluşturmuştur. Gerek İslam inancının gerekse de sosyo-kültürel değerler sisteminin sınıfsal farklılıklara dayalı anlayışı reddetmesi, bu hareketlerin toplumda değer kazanamamalarına yol açmıştır.

Batı toplumsal yapılanması içerisinde yaşanan fert-devlet zıtlaşması, sanayileşme ve kentleşme süreci ile birlikte demokratik kurumların oluşmasına yol açmıştır. Fertlerin örgütlenmeleri yoluyla oluşturduğu kurumlar devletle çatışarak ortak bir noktada buluşma hedefine ulaşabilmiştir. Türk toplum yapısı ise sosyo-ekonomik ve siyasi krizler engel olmadığı sürece, genel bir fert-devlet dengesi temeline oturmaktadır. Devletin, halkın ve fertlerin her türlü ihtiyacını karşılama geleneği, bir taraftan her şeyin devletten beklenmesi alışkanlığına neden olurken, diğer taraftan hakların mücadeleler yolu ile elde edilmesi anlayışının ortaya çıkmasına engel olmuştur.<sup>511</sup>

Ekonomik gelişmenin yetersiz, devlet anlayışının otoriter ve vesayetçi niteliği, toplumsal sınıfların gelişmesini engellemiştir. Devlet, halkçılık uygulamaları ile devlet ağırlıklı ve popülist politikalarla, toplumsal uzlaşma sağlamaya çalışırken, devletçilik politikaları ile de ekonomik ve toplumsal yapı içindeki gücünü sürekli artırmıştır. Devletin bu gücünü, toplumsal sınıflar üzerinde ödüllendirici ve cezalandırıcı biçimde uygulamalarına sıklıkla rastlanmıştır. Dolayısıyla Cumhuriyet döneminde toplumsal sınıfların oluşumu üzerinde devletin olumsuz etkilerinden bahsetmek mümkündür.<sup>512</sup>

Bu nedenlere dayalı olarak Türkiye’de başta sendikalar olmak üzere baskı gruplarının hükümetler ve yasama organları üzerinde etkili olduğunu söylemek mümkün değildir. Çalışma hayatının düzenlenmesi ve sosyal politikalar konusunda yapılacak düzenlemelerde çok sınırlı etkilere sahip olan sendikalar; dar bir kesimde örgütlenme olanağı bulabilen, ideolojik ayrılıklarla kendi içinde bölünmüş, siyasal etkinlikten uzak ve mesleki amaçlar taşıyan bir görünüm sergilemişlerdir.<sup>513</sup>

<sup>511</sup> Feyzullah Eroğlu, “Fert-Devlet İlişkisinin Yeni Bir Boyutu Olarak Sivil Toplum Kavramı ve Sivilleşme İhtiyacı”, **Türk Yurdu Dergisi**, Sayı:109, Eylül-1996, s.23.

<sup>512</sup> Koray, **Sosyal Politika**, s.146-147.

<sup>513</sup> Koray;Topçuoğlu, **a.g.e.**, s.83.

### 5.3.3. Geleneksel Kurumlar

1961 Anayasası ile “sosyal devlet” düzenlemesine kavuşan Türkiye, elli yıla yaklaşan bir sürenin geçmesine karşın, modern sosyal politika işleyişine kavuşamamıştır. Cumhuriyet tarihi boyunca ekonomik yapıdan kaynaklanan sorunlar, sosyal sorunların devamlı önünde yer almıştır. Ekonomik yapıdan kaynaklanan toplumsal sorunlar ise, önemli ölçüde toplumun yardımlaşma ve dayanışma kültürüne terk edilmiştir. 1980’li yıllara kadar güçlü bir şekilde devam eden hakim tarım kültürü, büyük aile sistemi ile bireyleri toprakta tutarak, dayanışma anlayışı içerisinde varlığını sürdürmüştür. İslam inanç sisteminin ve Türk sosyo-kültürel değerlerinin şekillendirdiği örf ve adetlerin, akrabaya, komşuya, yoksula, kimsesize, yaşlıya yapılan yardımı yüceltmesi, toplumun bu sahada yüksek bir performans sergilemesine neden olmuştur.

Toplumsal yardımlaşma anlayışı ve ailenin güçlü konumu, Türkiye’de muhafazakar toplum yapısının bir uygulamasıdır. Toplumun bu hassasiyetlerinin Türkiye’de sosyal politikalara ilişkin kurumsal yapıların oluşumunu geciktirdiği ve mevcut olanları da cılız bıraktığı açıktır. Ancak değişen yaşam koşulları bu geleneksel kurumların güçlerini önemli ölçüde yitirmelerine neden olmaktadır. Özellikle 1980’li yıllardan itibaren yaşanan, göç, işsizlik, düşük gelir, enflasyonist etkiler ve sosyal güvenlik sisteminin sadece formel çalışanları içermesi, toplumun büyük bir bölümünü olumsuz yönde etkilemiştir. Bu gelişmeler ailelerin bölünmesine ve aile içindeki bağımlı nüfusun artmasına neden olmuştur. Kırsal alanda gelirin düşmesine bağlı olarak kentlerin varoşlarına gelen nüfus, büyük ölçüde açlık sınırının altında yaşar hale gelmiştir.<sup>514</sup>

Küreselleşme sürecinde sosyal politikanın kamu tekelinde olan niteliğinin hızla değişimine şahit olunmaktadır. Başta Avrupa Birliği olmak üzere birçok gelişmiş ülke, kamu merkezli sosyal düzenlemeler ve müdahaleler biçiminde yürütülen devletçilik uygulamaları yerine, geniş

<sup>514</sup> Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü, **a.g.e.**, s.20.



katılımlı ve sosyal diyalog temelli bir yapılanmaya gitmektedir. Sosyal transferlerin güçleştiği finansman dengelerinde, sivil toplumun katkısı büyük önem taşımaktadır. Bu yaklaşım, geleneksel toplumsal yapısı içinde gönüllülük ve hayırseverlik potansiyeli yüksek olan Türkiye’de bu sosyal politika aracının etkinliğini artırmaktadır. Geleneksel toplum yapısında, vakıflar yoluyla bu hizmetlerin gerçekleştirildiği düşünüldüğünde, bu anlayışın Türkiye için yeni olmadığı anlaşılabacaktır.<sup>515</sup>

#### 5.4. TÜRKİYE’DE SOSYAL POLİTİKALARIN GELECEĞİ

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

Toplumsal yapısını geleneksel sosyal politika kurumları ile koruyan Türkiye, küreselleşme sürecinde bu yapıları korumak ve modern sosyal politika kurumlarıyla eklemlenmek zorundadır. Gelişmiş ülkelerde aileye ve gönüllü toplum kuruluşlarına yönelen ilgi, gelişmenin yönü konusunda önemli ipuçları vermektedir. Toplumsal yardımlaşma ve dayanışmanın teşviki, bu konularda örgütlenen sivil toplum kuruluşlarının güç kazanması ve ailenin

<sup>515</sup> Ali Seyyar, “AB Sürecinde Çağdaş Sorunlara Vakıf Merkezli Çözüm Önerileri”, **Vakıflar Dergisi**, 2006 Vakıf medeniyetleri Yılı Özel Sayısı, S.39.

korunması yoluyla sağlanacak gelişmeler, kurumsal düzenlemelerin daha güçlü gerçekleşmesini sağlayarak, uygulamadaki etkinliğini artıracaktır.

Avrupa Birliği üyelik süreci de, Türk sosyal politikasının yeniden yapılandırılmasında önemli bir işleve sahip olabilecektir. Sosyal politikalara ilişkin uygulamaların geliştirilmesi konusundaki toplumsal mutabakat, uygulayıcıları bu konuda düzenlemeler yapmaya zorlayacaktır. Taleplerin toplumsal merkezli olması, sosyal politika düzenlemelerinin toplumca benimsenmesine neden olacak ve kurumsal yapının oluşmasını sağlayabilecektir.

#### 5.4.1. Yapısal Sorunlar ve Reform Gerekliliği Çerçevesinde Sosyal Politikalar

Gelişmiş ülkelerde küreselleşme sürecinde derinleşen sosyal politika sorunları, Türkiye için de yakın gelecekte soruna dönüşme riski taşımaktadır. Genç bir nüfus yapısına sahip olan Türkiye, yakın bir gelecekte, bu nüfusun yaşlanmasından kaynaklanan sorunlarla mücadele etmek zorunda kalacaktır. Bu nedenle, sosyal harcamalar içinde, kamu finansman dengelerini bozucu etkisi en yüksek olan yaşlı nüfus sorununun etkileri, bugünden alınacak tedbirlerle önlenmeye çalışılmaktadır. 65 yaş üstü nüfusun toplam nüfusa oranının, %7'den %14'e geçişinin hesaplandığı tablo bu gerçeği ortaya koymaktadır.

Tablo 5.1.: Bazı Ülkelerde ve Türkiye'de Yaşlanma Hızı (\*)

| Ülkeler   | %7 oranına ulaştığı yıl | %14 oranına ulaştığı yıl | Geçiş Süresi (yıl) |
|-----------|-------------------------|--------------------------|--------------------|
| Japonya   | 1970                    | 1996                     | 26                 |
| Fransa    | 1865                    | 1980                     | 115                |
| Almanya   | 1930                    | 1975                     | 45                 |
| İsveç     | 1890                    | 1975                     | 85                 |
| İngiltere | 1930                    | 1975                     | 45                 |
| ABD       | 1945                    | 2020                     | 75                 |
| Türkiye   | 2012                    | 2039                     | 27                 |

(\*) 65 yaş ve üstü nüfusun 0-64 yaş arasındaki nüfusa oranının % 7'den % 14'e geçiş süresi

**Kaynak:** Joshi (Japonya Sağlık ve Sosyal Bakanlığı), ILO çalışmalarından aktaran Beyaz Kitap, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, s.6.

Mevcut yapısal sosyal güvenlik sorunlarıyla mücadele eden Türkiye’de, yakın bir gelecekte ortaya çıkacak yaşlı nüfus sorunu, sosyal güvenlik sisteminde acil ve kalıcı reformlar yapılmasını gerekli kılmaktadır.

Türkiye’de sosyal politikalarda yapısal reform gerekçelerinden bir diğeri de, mevcut sosyal politikaların yoksulluğu önlemede yetersiz kalmasıdır. Yoksulluk, yüksek doğurganlık, yetersiz beslenme, sağlık problemleri, düşük eğitim ve işsizlik gibi nedenlere bağlı olarak gelişme göstermektedir. Özellikle tarım kesiminde ve yevmiyeli işlerde çalışanlar arasında yoğunlaşan yoksulluk sorunu, kapsamlı bir sosyal politika anlayışını zorunlu kılmaktadır. Tarım kesimindeki istihdamın azalması ile kentlere göç eden nüfus, kentlerin varoşlarında kentsel yoksulluğu da tetiklemektedir.

Sosyal harcamaların kamu finansman dengeleri üzerinde oluşturdukları yük, başta enflasyon olmak üzere ekonomik gelişmeleri olumsuz yönde etkilemektedir. Kamu bütçesinde sosyal güvenlik kurumlarının açıklarını kapatmak için, yapılan transferler giderek büyümektedir. Sosyal güvenlik sistemi kaynaklı finansman sorunu, kamunun borçlanma gereğini de önemli ölçüde etkilemektedir.<sup>516</sup>

Sosyal politika uygulamalarında tüm nüfus kapsam altına alınamamıştır. Özellikle kayıtdışı istihdam edilen büyük bir kesim, her türlü sosyal güvenceden uzak şekilde yaşamını sürdürmektedir. Yeşil kart ve benzeri uygulamalara rağmen sağlık hizmetlerine ulaşım ve yararlanmada ciddi sıkıntılar yaşanmaktadır. Özellikle sosyal yardımların, farklı kurumlar eliyle gerçekleştirilmesi, sistemi daha karmaşık bir hale getirmektedir. Sosyal yardım ve hizmetlerden yaralananlara ilişkin sağlıklı veriler mevcut değildir. Bu hizmetleri sağlayan kurumlar arasında da koordinasyon ve işbirliğinin bulunmaması, kaynakların etkin kullanılamaması ve yardımların yetersiz kalması sonucunu doğurmaktadır.<sup>517</sup>

Küreselleşme sürecinde aile yapılarında gözlenen değişimler de sosyal politikanın koruma sahasını olumsuz yönde etkilemektedir. Resmi

<sup>516</sup> Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, , “Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, **Beyaz Kitap**, Nisan-2005, , s.13.

<sup>517</sup> Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, **a.g.e.**, s.16-17.

evlilik bağı kurulmadan oluşan yapılar karşısında mevcut sosyal güvenlik sistemleri sıkıntılar yaşamaktadır. Buna ilaveten sosyal koruma ve bakım ihtiyaçlarının maliyetlerindeki artış, sosyal politikaların finansmanını güçleştirmektedir. Bakım hizmetlerinin tıbbi ve teknolojik gelişmelerin etkisiyle çeşitlenmesi ve bakımın aile atmosferi içinde gerçekleştirilmeye çalışılması, maliyet artırıcı öğeler olarak dikkat çekmektedir.<sup>518</sup>

Türkiye’de başta yoksulluk tehdidi altındaki kırılgan grupların sosyal dışlanmışlığını önlemeye yönelik programlar ve eğitim olmak üzere sosyal harcamaların her alanda artırılmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Erken bir dönemde kurulan memurlara ve formel çalışanlara yönelik düzenlenen sosyal güvenlik sistemi, 1970’lerde kendi hesabına çalışanları da kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Ancak tarım istihdamının ve enformel çalışmanın yaygın olduğu ülkemizde sosyal politikaların kapsamının dar ve buradan sağlanan yardımların sınırlı olduğunu söylemek mümkündür. Bu aksaklıkların giderilmesine yönelik, başta sosyal güvenlik sisteminde ve kamu yönetiminde reform çalışmaları devam etmektedir.<sup>519</sup>

Türkiye’nin küreselleşme sürecinde yaşadığı ekonomik ve sosyal yapısal sorunlar, krizlerle birlikte daha da derinleşmekte ve toplumsal yapıyı tehdit etmektedir. Sorunların aşılmasında geçici politikaların açılım sağlamayacağı açıktır. Sosyal politikaların ekonomik gelişime uygun, köklü ve kalıcı reformlar yoluyla gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Yaşanan gelişmeler, sosyal politikalara ilişkin paternalist ve popülist anlayışların güç kaybetmesine neden olmaktadır. Bu gelişmeler, Türkiye’de sosyal politikalarına geleceğine yönelik umutları artırmaktadır.

<sup>518</sup> Sevinç Akbulak; Yavuz Akbulak, **a.g.m.**, s.129-130.

<sup>519</sup> Ayşe Buğra; Sinem Adar, **Türkiye’nin Kamu Sosyal Koruma ...** , s.29-30.

Tablo 5.2. :Yoksulluk Sınırı Yöntemlerine Göre Fertlerin Yoksulluk Oranları (%)

| Yöntemler                          | 2002  | 2003  | 2004  | 2005  |
|------------------------------------|-------|-------|-------|-------|
| Gıda Yoksulluğu (Açlık)            | 1.35  | 1.29  | 1.29  | 0.87  |
| Yoksulluk (Gıda+Gıda Dışı)         | 29.96 | 28.12 | 25.60 | 20.50 |
| Kişi Başı Günlük 1\$ altı(1)       | 0.20  | 0.01  | 0.02  | 0.01  |
| Kişi Başı Günlük 2.15 \$ altı(1)   | 3.04  | 2.39  | 2.49  | 1.55  |
| Kişi Başı Günlük 4.3 \$ altı(1)    | 30.30 | 23.75 | 20.89 | 16.36 |
| Harcama Esaslı Göreli Yoksulluk(2) | 14.74 | 15.51 | 14.18 | 16.16 |

**Kaynak:** Tüik, Gelir dağılımı, Tüketim ve Yoksulluk, Yoksulluk Analizleri, (1) \$'ın satınalma gücü paritesine (SGP) göre karşılığı olarak 2002 yılı için 618 281 TL; 2003 yılı için 732 480 TL; 2004 yılı için 780 121 TL ve 2005 yılı için ise 0.830400 YTL kullanılmıştır - (2) Eşdeğer fert başına tüketim harcaması medyan değerinin %50'si esas alınmıştır.

#### 5.4.2. Avrupa Birliğine Uyum Sürecinde Sosyal Politikalar

Avrupa Birliği adaylık sürecinin, aday ülkelerin sosyal politika gelişimlerinde olumlu katkı sağladığına ilişkin birçok veri mevcuttur. Türkiye açısından en çarpıcı örnek, Güney Avrupa ülkelerinde kamu sosyal harcamalarının gelişimi konusunda yaşanmıştır. 1980'de Yunanistan'da %11.5, Portekiz'de %10.8 ve İspanya'da %15.5 olan sosyal harcamaların GSYİH içindeki oranı, OECD ortalamasının altındadır. 2003'te ise bu yüzdeler sırasıyla 21.3, 23.5 ve 20.3'e yükselmiştir. Bu gelişim Avrupa Birliği üyelik sürecinin aday ülkelerde yarattığı olumlu etkiyi göstermektedir.<sup>520</sup>

10-11.Aralık.1999 tarihinde Helsinki'de toplanan Avrupa Komisyonu'nun Türkiye'yi aday ülke olarak kabul etmesi, Türkiye'de yapısal reformların hız kazanmasına neden olmuştur. Sosyal politika sahasında uzun yıllardır bekleyen düzenlemeler bu süreçte gerçekleşmeye başlamıştır. OECD ülkeleri içerisinde işsizlik sigortası uygulaması olmayan tek ülke olan Türkiye bu eksiğini gidermiş ve yeni çalışma ilişkilerine cevap vermekte

<sup>520</sup> Ayşe Buğra; Sinem Adar, **Türkiye'nin Kamu Sosyal Koruma...**, s.11.

yetersiz kalan İş Kanunu yenilenmiştir. Sürecin Türkiye’de sosyal politika düzenlemelerinin gelişimine sağladığı olumlu katkı açıktır. Toplumsal taleplerin de bu gelişmeyi destekler yönde oluştuğunu söylemek mümkündür.

TESEV’in 28. Haziran.2002 tarihinde açıkladığı “Türk Halkının Avrupa Birliğine Bakışı” konulu kamuoyu araştırması, Türkiye’de pozitif Avrupa Birliği algılamasının ağırlıklı olarak sosyal politika odaklı olduğunu ortaya koymaktadır. Avrupa Birliği’ne girmenin faydalarını; ankete katılanların %52’si ekonominin gelişmesi, işsizlik ve hayat pahalılığının düşmesi, %30’u serbest dolaşımın sağlanması, %28’i de demokrasinin gelişimi ve halkın yönetime katılımının yaygınlaşması olarak değerlendirmektedir. Devletin vatandaşlara daha eşit ve adil davranması ve toplumsal huzurun artması gibi faydaları da dikkate aldığımızda ankete katılanların beklentilerinin neredeyse %90’ını sosyal politika ağırlıklı konular oluşturmaktadır.<sup>521</sup> Bu sonuç, Türkiye’de sosyal politikaların geliştirilmesi açısından, Avrupa Birliği üyelik sürecinin dinamik bir niteliğe sahip olabileceğini koymaktadır. Siyasi, askeri, kültürel birçok konuda, Birlik üyeliğine olumsuz yaklaşan Türk toplumu, Avrupa Birliği sosyal politikasını talep etmekte ve sosyal politikaların bu yönde gelişimini desteklemektedir.

Araştırmada, iddiamızı destekleyen diğer bir unsur da Türkiye’de refah seviyesinin Avrupa Birliği düzeyine gelmesi durumunda takınılacak tutumdur. Ankete katılanların %77’si Türkiye’de refah gelişiminin Avrupa Birliği ülkeleri düzeyine yükselmesi halinde, herhangi bir Avrupa Birliği üyesi ülkeye göç etmeyi düşünmediklerini ifade etmektedirler. Bu durum, Türkiye’de sosyal politika uygulamalarının kurumsal bir niteliğe kavuşturularak bir refah modeline dönüştürülmesi talebinin de ifadesidir. Özellikle serbest dolaşım konusunda oluşan yüksek talep, başarılı bir refah modeli uygulamasının gerçekleşmesi halinde azalma göstermektedir.

Topluman bu olumlu bakış açısı, iş dünyası ve işveren temsilcileri açısından da geçerlidir. TOBB ve TÜSİAD gibi iş dünyasının temsilcileri, adaylık sürecinde katkılarını daha da netleştirmişler, hükümetler ve kamuoyu

<sup>521</sup> TESEV, “Türk Halkının Avrupa Birliğine Bakışı” Konulu Kamuoyu Araştırması, <http://www.tesev.org.tr/temmuz2002/t1.html>, 28.06.2002.

üzerindeki duyarlılığın artmasına çaba harcamışlardır.<sup>522</sup> Avrupa Birliği üyelik sürecindeki tartışmaların, tartışma geleneğimizin bir sonucu olarak, toptan red ya da toptan kabulcü niteliği, üyelik sürecinde gerçekleşebilecek olumlu gelişmelerin göz ardı edilmesine neden olmaktadır.

---

<sup>522</sup> Koray, **Avrupa Toplum Modeli**, s.393.

## SONUÇ

Çalışmamız, küreselleşme sürecinin Türkiye ve Avrupa Birliği'nde sosyal politika araçları üzerinde ortaya çıkardığı değişimin etkilerini ve ortaya çıkan küresel sosyal politika anlayışının unsurlarını belirlemeyi amaçlamaktadır. Bu çerçevede Türkiye ve Avrupa Birliği'nde sosyal politika anlayışlarının temel çerçevesi ve oluşum süreçleri detaylı olarak sunulmaya çalışılmıştır. Bununla, sosyal politikaları oluşturan dinamiklerin belirlenmesi amaçlanmıştır. Küreselleşmenin olumsuz etkilerine karşı oluşturulabilecek savunma mekanizmaları, genellikle bu dinamiklerin etkisinde şekillenmektedir.

Ekonomik dönüşümü ifade etmekte kullanılan küreselleşme kavramı, giderek daha büyük etkilere sahip bir nitelik kazanmıştır. Ekonomi kurumunun toplumsal yapı üzerindeki etkileri, bu dönüşümün sosyal etkilerini ortaya çıkarmıştır. Küreselleşme kavramını bu etkiler itibarıyla tanıdık bulanların sayısı hiç de az değildir. Kapitalist iktisat anlayışının ortaya çıktığı ilk dönemlerde, ulusal düzeyde her türlü müdahaleden uzak olarak şekillenen yapı, büyük toplumsal acıların yaşanmasına neden olmuştur. Küreselleşen dünyada da benzer bir argüman tekrarlanmaktadır. Zenginleşmenin kaynağı olarak gösterilen küresel ilişkiler ağı, yine her türlü müdahaleden uzak bir yapıyı hedeflemektedir. Kapitalizmin ilk dönemlerinde kurtarıcısı olan sosyal politikadan yine aynı işlev beklenmektedir. Ancak yeni dönemde sosyal politikanın çalışma alanı, çalışma ilişkileri ile sınırlı olmayıp, küresel ölçekte bir yapı arz etmektedir.

Küreselleşmenin toplumda oluşturduğu etkilerle, belirsizlik, güvensizlik ve risk toplumuna doğru yönelişi hızlandırdığı açıktır. Küresel özgürlükler ortamının yarattığı tüketim çılgınlığının, insanlığın sonunu nerede getireceğine ilişkin tartışmalar başlamıştır bile. Ekolojik sorunlar bu endişelerin en belirgin kaynağıdır. İnsanı sadece maddi unsurlarla tanımlama çabası olan kapitalizm, bir kez daha insanlığın sefaletine yol açmak üzeredir. Üstelik ahlaki değerlerin yok olmaya yüz tuttuğu günümüz dünyasında, bu kez sosyal politikanın da çözüm olabilmesi güç görünmektedir. Burada amaç,



sosyal politikaların hangi araçlarla geliştirileceğinden çok, insanın maddi unsurlarının nasıl sınırlandırılacağına belirlenmesidir.

Küreselleşme sosyal politikaları öncelikle var olduğu zemini ortadan kaldırmak suretiyle etkilemiştir. Sosyal politikaların güç kazandığı, çalışma ilişkilerine dayalı yapı, teknolojik gelişmelerin de etkisiyle değişime uğramıştır. Bu gelişmeler “çalışma”nın sonunun geldiği şeklinde yorumlara neden olmaktadır. Küresel alanda mevcut sosyal politika araçları ile mücadele etme şansı da kalmamıştır. Ekonomik sistemin güçlü aktörleri, devletin küçülmesini öngören yaklaşımlar konusunda ısrarcı tavırlarını sürdürmektedirler. Bu gelişme sosyal politikaların en büyük başarısı olan “sosyal devlet” anlayışını önemli ölçüde zedelemiştir.

Haberleşme ve iletişim teknolojilerinin önderlik ettiği teknolojik gelişim, Sanayi Devrimi’nin ortaya çıkardığı ekonomik ve toplumsal yapıyı önemli ölçüde dönüştürmüştür. Niteliksiz işçiliğe dayanan sanayi yapısı, bilgi işçiliğine doğru kaymaktadır. Bu örgütlenme düzeylerinin önemli ölçüde azalmasına neden olmuştur. Endüstri ilişkileri sisteminin güçlü aktörleri olan sendikalar, sosyal politikaların gelişim sürecinde sağladıkları katkıyı verebilmekten çok uzaktır. Bireysel düşüncenin etkin kılınması çabalarının da bir sonucu olarak, sendikalaşma düzeyleri bütün dünyada azalma eğilimi göstermektedir.

Devletin düzenleyici faaliyetlerinin sınırlandığı, sendikaların, politikaların oluşturulması sürecinde etkinliklerinin önemli ölçüde kırıldığı bir yapıda siyaset de neo liberal politikalara uyum sağlamış gözükmektedir. Uluslararası rekabetin olanca şiddetiyle devam ettiği günümüz dünyasında, piyasalara karşı bir politika üretme şansı kalmayan siyasi partiler, önemli ölçüde neo liberal bir düzleme yerleşmektedirler. Ekonomik programların hazırlanılması sırasında sosyal boyut hesaba katılamamakta, ancak çok şiddetli etkiler görüldüğünde, bunların giderilmesine yönelik çabalar gündeme gelmektedir. Küreselleşme sürecinde siyasetin sosyal politika yaklaşımı, önleyici değil, tedavi edici nitelik taşımaktadır.

Yaşanan bütün bu gelişmeler sosyal politika ihtiyacını da ortadan kaldırmamaktadır. Korunmaya muhtaç olan kesimler sürekli büyürken,

bunlara yönelik finansman ihtiyaçları da artmaktadır. Bu sorunlarla küresel ölçekte mücadele edilmesi gerektiğini düşünen yaklaşımlar, uluslararası kuruluşların 1990'lı yıllardan itibaren bu alana yönelmelerini önemsemektedirler. Bu gelişme, sosyal politikaların uluslararası düzeyde ele alınmasını ve çözümlere katılımın çok taraflı bir yapı içinde gerçekleşmesine neden olmaktadır. Ancak küreselleşmenin somut uygulayıcısı olan bu kuruluşlara, özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde oluşan antipati, iyi niyetli de olsa girişimleri sonuçsuz bırakmaktadır.

Küreselleşme sürecinde ortaya çıkan diğer bir sosyal politika aracı da kamu dışı örgütlenmeler olarak tanımlanabilecek, gönüllü kuruluşlardır. Toplumdaki yardımlaşma ve iyiye ulaşma çabalarının sonucu olarak güç kazanan bu kuruluşlar, devletin müdahale alanının sınırlandığı bir ortamda, önemli işlevle sahip olabilmektedirler. Kamu otoritesinin paylaşılmasının doğuracağı sıkıntılara ve bu kurumlarca sağlanacak hizmetlerin bir hak düzeyine ulaşamayacağı endişesini taşıyan görüşler, gönüllülük hizmetlerinden beklentilerin yüksek tutulmaması gerektiği iddiasındadırlar.

Mevcut sosyal politika araçlarının etkisini yitirdiği ve yeni araçlarla küresel sosyal politika anlayışının şekillendirilmeye çalışıldığı yeni dönemde, tek ve standart bir sosyal politika anlayışının ortaya konulması da söz konusu değildir. Sosyal politikalar, her ülkenin kendi sosyo-kültürel yapısı içerisinde şekillenmekte ve karşılaştığı sorunlara bu çerçevede cevap vermeye çalışmaktadır. Küreselleşmenin standart bir olumsuzluk yaratmamasını da bununla açıklamak mümkündür. Örneğin Avrupa Birliği için yapılacak bir değerlendirmede, üye ülkeler arasındaki küreselleşme etkilerinin farklılıklar gösterdiğine şahit olunmaktadır. Bu, her ülkenin uyguladığı refah modelinin aynı olmaması ile büyük ölçüde bağdaşmaktadır.

Sosyal politika alanının çok geniş bir kapsama sahip olması ve sosyal sorunların çeşitlenmesine bağlı olarak etki alanının artması, bu alana yönelik çalışmaları güçleştirmektedir. Sanayi Devrimi dinamikleri çerçevesinde gelişen sosyal politika anlayışı, uzun süre çalışma ilişkileri temelli bir yaklaşım olarak var olmuştur. Ancak küreselleşen dünyada, toplumsal yapıyı etkileyen sorunların niteliğindeki değişim, toplu iş sözleşmeleri, sendikacılık,

ücret düzeylerinin korunması gibi konularda yoğunlaşan sosyal politika anlayışı, yeni dönemde yoksulluk ve sosyal dışlanmaya tabi grupların korunması gibi konulara yönelmektedir. Çalışma ilişkileri üzerinde güç kazanan sosyal politika anlayışı, çeşitli nedenlerle çalışma yaşamına katılamayan grubu da içerecek şekilde genişlemektedir. Sosyal politikaların çalışma sahasında yer alan eğitim, konut, ayrımcılık ve korunmaya muhtaç gruplara yönelik faaliyetler çalışmamızın dışında bırakılmıştır. Bu alanları sosyal politika çerçevesindeki her analizi belli başlı bir tez konusunu oluşturmaktadır. Ancak küreselleşme analizlerinin daha net sonuçlar vermesi, bu konuda yapılacak çalışmalara önemli ölçüde bağlıdır.

Toplamsal yapı içerisinde adalet düşüncesi var olduğu sürece bunun bir sosyal adalet talebini doğuracağı muhakkaktır. Ekonomik ve toplumsal ilişkilerin değişim ve dönüşüm hızı ne olursa olsun, her yeni sistem kendi içinde daha adaletli bir toplumun nasıl olacağı tartışmalarını doğuracaktır. Küreselleşme süreci, Sanayi Devrimi ile ortaya çıkan sosyal politika anlayışının zeminini ortadan kaldırmasına karşın piyasanın tüm isteklerine cevap veren bir yapıyı ikame edememiştir. Bunun temelinde, insanların maddi olarak tanımlanamayan dünyasında var olan adalet anlayışını, toplumsal yaşantıya aktarma, çaba ve mücadelelerinin büyük önemi vardır. Bu çaba ve mücadele, araçlarındaki yıkım ne denli büyük olursa olsun, bir sosyal politika düşüncesini var edecektir.

## KAYNAKÇA

AB TÜRKİYE TEMSİLCİLİĞİ; **Avrupa Birliği İstihdam ve Sosyal Politika**, Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, Ankara-2000.

ABAY, Ali Rıza; “Bir Sosyal Politika Olarak Yoksullukla Mücadelede Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının Yeri”, **Sivil Toplum Dergisi**, Nisan-Eylül-2004.

ACAR, Mustafa; “Keynesyen İktisat ve Refah Devletinin Sonu”, Dünü ve Bugünüyle Sosyal Demokrasi, **Demokrasi Platformu Dergisi**, Yıl:3, Sayı:9, Kış-2007.

AHMAD, Feroz; **Demokrasi Sürecinde Türkiye (1945-1980)**, Çev:Ahmet Fethi, Hil Yayın, İstanbul-1994.

AİLE VE SOSYAL ARAŞTIRMALAR GENEL MÜDÜRLÜĞÜ, **AB Ülkelerinde ve Türkiye’de Aile Politikaları**, <http://www.aile.gov.tr/tr/?Sayfa=Detay&Id=20069660111>, (çevrimiçi), Erişim Tarihi:12.10.2006.

AKALIN, Güneri; **Türkiye’de Ekonomi-Politik Kriz ve Piyasa Ekonomisine Geçiş**, Akçağ, Ankara-2002.

AKBULAK, Sevinç, AKBULAK, Yavuz; “Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yaşanan Sorunlar ve Alınması Gereken Önlemler”, **Sosyal Güvenlik Kurumlarının Kaynak Sorunları ve Çözüm Önerileri**, Maliye Hesap Uzmanları Vakfı Yayınları, Yayın No:17, Ankara-2004.

AKI, Erol, DEMİRBİLEK, Sevdâ; **Sosyal ve Kültürel Hayatımızda Vakıflar ve İlgili Mevzuat**, Alfa Yayınları, İstanbul-1996.

AKTAN, Coşkun Can; ŞEN, Hüseyin; “Globalleşme ve Yoksulluk”, **Yoksullukla Mücadele Stratejileri**, Ed:Coşkun Can Aktan, HAK-İŞ Yayınları, Ankara-2002.

AKTAN, Coşkun Can; **Değişim Çağında Devlet**, Çizgi Kitabevi, Konya-2003.

AKTAN, Coşkun CAN, VURAL İstiklal Y.; **Globalleşme Fırsat mı, Tehdit mi?**, Zaman Kitap, İstanbul-2004.

AKTAN, Coşkun Can; VURAL İstiklal Y.; **Yeni Ekonomi ve Yeni Rekabet**, Rekabet Dizisi:1, TİSK Yayınları, Yayın No:235, 2004.

- AKTAY, Nizamettin, ARICI, Kadir, KAPLAN/SENYEN, E.Tuncay; **İş Hukuku**, Seçkin Kitabevi, Ankara-2006.
- AKYOL, Taha; “İki Avrupa... Hangisi?”, **Milliyet Gazetesi**, 06.12.2006.
- ALPER, Yusuf; **Sosyal Sigortalar**, Ekin Kitabevi, Bursa-2003.
- ALTAN, Ö.Zühtü; **Sosyal Politika**, Anadolu Üniversitesi Yayınları No:1477, Eskişehir-2003.
- ALTUĞ, Osman; **Kayıtdışı Ekonomi**, Türkmen Kitabevi, İstanbul-1999.
- ARICI, Kadir; **Sosyal Güvenlik Dersleri**, Ankara-1999.
- ARON, Raymond; **Sanayi Toplumu**, 2.Baskı, Çev.E.Gürsoy, Dergah Yayınları, İstanbul-1997.
- AYKAÇ, Mustafa; “Avrupa Birliği Sosyal Politikası: Muğlak Geçmiş ve Tartışmalı Gelecek”, **Tüm Yönleriyle Türkiye-AB İlişkileri**, Ed.Mustafa Aykaç; Zeki Parlak, Elif Kitabevi, İstanbul-2002.
- BALI, Ali Şafak; **Çokkültürlülük ve Sosyal Adalet “Öteki” İle Barış İçinde Yaşamak**, Çizgi Kitabevi Yayınları, Konya-2001.
- BALİ, Besim Bülent; “Globalizasyon ve refah Devletinin Yeniden Tanımlanması: Emeklilik Sistemlerinde Reform”, **Globalizasyonun Yansımaları**, Ed:Uğur Selçuk Akalın, Donkişot- Akademi Yayınları, İstanbul-2002.
- BAŞBUĞ, Aydın; “Sosyal Haklar ve Türk Sosyal Devlet Yapısındaki İkilimler”, **Siyaset ve Toplum**, Sayı:3, Yaz-2005.
- BEDİR, Eyüp; Kamu iktisadi teşebbüslerinin Özelleştirilmesinden Doğan Problemler ve Çözüm Önerileri, **Uluslararası Endüstriyel İlişkiler Semineri**, Ocak-1992.
- BİLGİN, Vedat; “Sosyal Devlet Nereye Gidiyor veya Sosyal Devletin Alternatifleri Nelerdir”, **Siyaset ve Toplum**, Sayı:3, Yaz-2005.
- BİLGİN, Vedat; **Türkiye’de Değişimin Dinamikleri**, Lotus Yayınları, Ankara-2007.
- BİNGÖL, Dursun; “21. Yüzyıla Doğru Sosyal Sorumluluk Açısından Sendikalar”, **Prof. Dr. Metin Kutsal’a Armağan**, TÜHİS Yayınları, Yayın No:25, Ankara-1998.

- BOZKURT, Enver, ÖZCAN, Mehmet, KÖKTAŞ, Arif; **Avrupa Birliği Hukuku**, 2. Baskı, Asil Yayın Dağıtım, Ankara-2004.
- BOZKURT, Veysel; **Avrupa Birliği ve Türkiye**, Vipaş Yayınları, Bursa-2001.
- BOZKURT, Veysel; **Değişen Dünyada Sosyoloji**, 3. Baskı, Aktüel Yayınları, İstanbul-2005.
- BUĞRA, Ayşe; **Yoksulluk ve Sosyal Haklar**, Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu, Sivil Toplum Geliştirme Merkezi Derneği Raporu, Aralık-2005.
- BUĞRA, Ayşe; **Türkiye'nin Kamu Sosyal Koruma Harcamalarının Karşılaştırmalı Bir Analizi**, Sosyal Politika Forumu, Nisan-2007.
- BULUŞ, Abdulkadir; **Türk İktisat Politikalarının Tarihi Temelleri**, Tablet Kitabevi, Konya-2003.
- BUTLER, Eamonn; **Hayek**, Çev:Yusuf Ziya ÇELİKKAYA, Liberte Yayınları, Ankara-2001.
- CAHILL, Michael; "The Green Perspective", **The Student's Companion to Social Policy**, Ed: P.ALCOCK;A.ERKSİNE; M.MAY, Blackwell Publishing,2003.
- CENTEL, Tankut; "İşçi ve İşveren Sendikaları Konfederasyonları'nın Türk Çalışma Yaşamındaki Yeri", **Prof. Dr. Nusret Ekin'e Armağan**, TÜHİS Yayınları, Yayın No:38, Ankara-2000.
- ÇAĞATAY, Neşet; **Bir Türk Kurumu Olan Ahilik**, Selçuk Üniversitesi Yayınları, Konya-1981.
- ÇAHA, Ömer; "**Türkiye'de Siyasi Partiler ve Avrupa Birliği**", Ekim-2005, <http://dkyazilari.blogspot.com/2005/10/turkiyede-siyasi-partiler-ve-avrupa.html> , Erişim Tarihi: 14.06.2006
- ÇALKAVUR, Tayfun; **Sosyal Devlet Anlayışı: Sosyal Devletin Uygulama ve İdeolojisi**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul- 2002.
- ÇAVDAR, Tevfik; **Türkiye Ekonomisinin Tarihi:1900-1960**, İmge Kitabevi, Ankara-2003.
- ÇAVDAR, Tomris; **Avrupa Sosyal Modeli ve Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri**, Araştırma İnceleme Dizisi, Ankara-2003.

ÇELİK, Abdulhalim; **Küreselleşme Sürecinde Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Dönüşümü ve Türkiye**, Kamu-İş Yayınları, Ankara-2002.

Çelik, Aziz; “AB Sürecinin En Uyumsuz Alanı: Sosyal Haklar”, **Birikim Dergisi**, Sayı:184-185, Ağustos-Eylül 2004.

ÇELİK, Aziz; **AB Sosyal Politikası Uyum Sürecinin Uyumsuz Alanı**, Kitap Yayınevi, İstanbul-2006.

ÇELİK, Nuri; **İş Hukuku Dersleri**, Beta Basın Yayın Dağıtım, İstanbul-1996.

ÇOBAN, Tonguç; “Avrupa’da Neo-Liberal Rüzgar Sert Esiyor”, Aralık-2004, [http://sendika.org/yazi.php?Yazi\\_no=1277](http://sendika.org/yazi.php?Yazi_no=1277), Erişim tarihi, 15.05.2006

ÇUBUK, Ali; **Sosyal Politika ve Sosyal Güvenlik**, Gazi Üniversitesi İİBF Yayınları No:13, Ankara-1986.

DEACON, Bob; “Küreselleşme ve Sosyal Politika: Hakkaniyetli Bir Refaha Tehdit”, **Sosyal Politika Yazıları**, Der: Ayşe Buğra Çağlar Keyder, çev. Burcu Çakar; Utku Balaban, İletişim Yayıncılık, İstanbul-2006.

DEDEOĞLU, Beril; “AB’nin Geleceği Türkiye’ye Bağlı”, **Zaman Gazetesi Yorum**, 20.07.2005.

DEDEOĞLU, Beril; “AB Türkiye’yi Dışlamaya Mı Hazırlanıyor?”, **Zaman Gazetesi Yorum**, 06.11.2006.

DEMİREL, Tanel; **Adalet Partisi: İdeoloji ve Politika**, İletişim Yayınları, İstanbul-2004.

DERELİ, Toker; “Ekonominin Çalışma İlişkilerine Etkisi”, **Prof. Dr. Metin Kutsal’a Armağan**, TÜHİS Yayınları, Yayın No:25, Ankara-1998.

DİLİK, Sait; **Sosyal Güvenlik**, Kamu-İş Yayınları, Ankara-1991.

DULUPÇU, Murat Ali; **Küresel Rekabet Gücü Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara-2001.

DUMON, W.; “Avrupa Topluluğu Ülkelerinde Aile Politikaları Genel Değerlendirme”, **Avrupa Topluluğu Ülkelerinde Aile Politikası**, çev. Ruhi Esengün, Başbakanlık Aile Araştırma Kurumu, Ankara -1991.

DÜLGER, İlhan; “Avrupa Birliği ve Türkiye’de İktisadi Politika-Sosyal Politika Eşgüdümü”, **İşveren Dergisi**, TİSK, Mart-2000.

DPT; **Küreselleşme**, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara-2000.

DPT; **Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri Özel ihtisas Komisyonu Raporu**, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT:2542, 2000, s.1.

DUYGULU, Ercan, PEHLİVAN, Pınar; “Sosyal Güvenlik Kurumlarının Kaynak Sorunları ve Çözüm Önerileri”, **Sosyal Güvenlik Kurumlarının Kaynak Sorunları ve Çözüm Önerileri**, Maliye Hesap Uzmanları Vakfı Yayınları, Yayın No:17, Ankara-2004.

EĞİLMEZ, Mahfi, KUMCU, Ercan; **Ekonomi Politikası:Teori ve Türkiye Uygulaması**, 7. Baskı, Remzi Kitabevi, İstanbul-2004.

EKİN Nusret; ALPER Yusuf; AKGEYİK Tekin, **Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Arayışlar: Özelleştirme ve Yeniden Yapılanma**, İTO Yayınları, Yayın No:1999-69, İstanbul-1999.

EKİN, Nusret; **Türkiye’de Yapay İstihdam ve İstihdam Politikaları**, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, Yayın No:2000-33, İstanbul-2000.

EKONOMİ, Münir; “**Maastricht Antlaşmasından Önce Birliğin Sosyal Politikaları**”, Avrupa Birliğinin Sosyal Politikaları ve Türkiye Semineri, Çimento Müstahsilleri İşverenleri Sendikası Yayınları, Ankara-1997.

ERDOĞAN, Mustafa; **Liberal Toplum Liberal Siyaset**, Siyasal Kitabevi, Ankara-1998.

ERDUT, Tijen; **İnsan Kaynakları Yönetimi ve Endüstri İlişkilerinde Değişim**, TÜHİS Yayınları, No:40, İzmir-2002

ERDUT, Zeki; **Küreselleşme Bağlamında Uluslar arası Sosyal Politika ve Türkiye**, Dokuz Eylül Yayınları, İzmir-2002

ERGİN, Muharrem; **Orhun Abideleri**, Boğaziçi Yayınları, No:95, İstanbul-1989.

ERKAL, Mustafa E.;“**Yüksek Enflasyon Döneminin Sosyal Etkinlikleri ve Yeni Dönemde Beklentiler**” , Yeniden yapılanma Sürecinde Türkiye Ekonomisi, ATO Yayınları, Ankara-2001.

ERKAN, Emrullah; **Gosta Esping-Andresen’in Sosyal Demokrasi Tezinde Sınıf Yapısının Rolü ve Dekomodifikasyon**, Yayımlanmamış Doktora Tezi, İstanbul-2002.



EROĞLU, Feyzullah; “Fert-Devlet İlişkisinin Yeni Bir Boyutu Olarak Sivil Toplum Kavramı ve Sivilleşme İhtiyacı”, **Türk Yurdu Dergisi**, Sayı:109, Eylül-1996.

ERSKİNE, Angus; “**The Approaches and Methods of Social Policy**”, The Student’s Companion to Social Policy, Ed: P.ALCOCK;A.ERKSİNE; M.MAY, Blackwell Publishing,2003.

ESPİNG-ANDERSEN, Gosta; **The Three Worlds of Welfare Capitalism**, Polity Press, Cambridge UK, 1990.

ESPİNG-ANDERSEN, Gosta Esping; “Toplumsal Riskler ve Refah Devletleri”, **Sosyal Politika Yazıları**, Der: Ayşe Buğra Çağlar Keyder, İletişim Yayıncılık, İstanbul-2006.

FERRERA, Maurizio; “Sosyal Avrupa’da Güney Avrupa Refah Modeli”, **Sosyal Politika Yazıları**, Der: Ayşe Buğra Çağlar Keyder, çev.Burcu Çakar; Utku Balaban, İletişim Yayıncılık, İstanbul-2006.

GALBRAİTH, John Kenneth; **İktisat Tarihi**, Çev:M.GÜNAY, Dost Kitabevi, Ankara-2004.

GEYER, Robert R.; **Exploring European Social Policy**, Polity Press, 2000.

GHAİ, Dharam; “Yapısal Uyum, Küresel Bütünleşme ve Sosyal Demokrasi”, **Piyasa Güçleri ve Küresel Kalkınma**, Ed.Renee Prendergost; Frances Stewart, çev.İdil Eser, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul-1995.

GİDDENS, Anthony; **Sağ ve Solun Ötesinde Radikal Politikaların Geleceği**, Çev:M.SÖZEN;S.YÜCESOY, Metis yayınları, İstanbul-2002.

GİDDENS, Anthony; **Üçüncü Yol Sosyal Demokrasinin Yeniden Dirilişi**, Çev:M.ÖZAY, Birey Yayıncılık İstanbul-2000.

GOODY, Jack; **Avrupa’da Aile**, Çev:Serpil ARISOY, Literatür Yayıncılık, İstanbul-2004.

GORDENKER, L. Weiss T.G.; “Pluralizing Global Governance: Analytical Approaches and Dimensions”, Ed.L. Gordenker; T. G. Weiss, **NGOS, The UN and Global Governance**, Lynne Rienner, London-1996

GORZ, Andre; **Yaşadığımız Sefalet**, Çev:N.TUTAL, Ayrıntı Yayınları, İstanbul-2001.

GOUGH, Ian; “Güney Avrupa’da Sosyal Yardım”, **Sosyal Politika Yazıları**, Der: Ayşe Buğra Çağlar Keyder, çev. Burcu Çakar; Utku Balaban, İletişim Yayıncılık, İstanbul-2006.

GÖZE, Ayferi; **Siyasal Düşünceler ve Yönetimler**, Beta Yayınları, İstanbul-2005.

GÜL, Songül S.; **Sosyal Devlet Bitti Yaşasın Piyasa**, Ebabil Yayıncılık, Ankara-2006.

GÜLERMAN, Adnan; **Türkiye’nin Ekonomik ve Toplumsal Yapısı**, Anadolu Matbaacılık, İzmir-1987.

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

GÜVEN, Sami; **Sosyal Politikanın Temelleri**, 3. Baskı, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa-2001.

GÜZEL, Ali, OKUR, Ali Rıza; **Sosyal Güvenlik Hukuku**, 4. Baskı, Beta Basım Yayın, İstanbul-1994.

HABERMAS, Jürgen; **Küreselleşme ve Milli Devletlerin Akıbeti**, Çev: M. BEYAZTAŞ, Bakış Yayınları, İstanbul-2002.

HABLEMİTOĞLU, Şengül; **Küreselleşme Düşlerden Gerçeklere**, Toplumsal Dönüşüm Yayınları, İstanbul-2004.

HANTRAIS, Linda; **Social Policy in The European Union**, Macmillan Press, London-1995.

HEPER, Altan; **Avrupa İş Hukuku ve Türkiye**, Avrupa-Türkiye Araştırmaları Enstitüsü Yayınları, Avrupa Dizisi 6, İstanbul-1997.

HIRST, Paul, THOMPSON, Grahame; **Küreselleşme Sorgulanıyor**, Çev: Çağla Erdem; Elif Yücel, 3. Baskı, Dost Kitabevi, Ankara-2003.

HOLMWOOD, John; “Refah Devleti Teorisinin Üç Temel Direği: T.H. Marshall, Karl Polanyi ve Alva Myrdal’ın Milli Refah Devleti’ni Müdaafaları” Çev: İzzet Türkmen, **Siyaset ve Toplum Dergisi**, Sayı: 3, Yaz-2005

İŞIKLI, Alpaslan; **Sendikacılık ve Siyaset**, İmge Kitabevi, Ankara-1990.

İNALCIK, Halil; **Osmanlı İmparatorluğu’nun Ekonomik ve Sosyal Tarihi Cilt: 1 1300-1600**, Eren Yayıncılık, İstanbul-2000.

İNSEL, Ahmet; “Kamuyu Değil, Devleti Daraltmak”, **Neo-Liberalizm Hegemonyanın Yeni Dili**, 2.Baskı, Birikim Yayınları, İstanbul-2005.

İZBUL, Ali İhsan; “Avrupa Birliğinin Geleceği: Konvansiyon, Taslak Anayasal Anlaşma ve Hükümetler Arası Konferans”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı:49, s.84-86.

İZMİRLİOĞLU, Akın; “Gelir Dağılımı Sorunu Kronik ve Yapısal Özellikler Taşıyor”, Gelir Dağılımı, Yoksulluk, Popülizm, **İktisat Dergisi**, Sayı:418-419, 2001.

İZVEREN, Adil; **Sosyal Politika ve Sosyal Sigortalar**, Ankara-1970.

KARA, Uğur; **Sosyal Devletin Yükselişi ve Çöküşü**, Özgür Üniversite Kitaplığı No:52, Ankara-2004.

KARLUK, Rıdvan; **Avrupa Birliği ve Türkiye**, 7. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul-2003.

KAZGAN, Gülten; **İktisadi Düşünce veya Politik İktisadın Evrimi**, Remzi Kitabevi, İstanbul-1999.

KAZGAN, Gülten; **Küreselleşme ve Ulus Devlet Yeni Ekonomik Düzen**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları No:5, İstanbul-2002.

KEPENEK, Yakup, YENTÜRK, Nurhan; **Türkiye Ekonomisi**, Remzi Kitabevi, İstanbul-2000.

KILIÇ, Cem; “Türkiye’de İşgücü Piyasası ve Kriz”, **Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Seçme Yazılar**, Ed:E. Tuncay Kaplan; Bülent Bayat, Ankara-2003.

KILIÇBAY, Ahmet; **Türk Ekonomisi**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Genel Yayın No:263, Ekonomi Dizisi:19, Ankara-1994.

KLEINMAN, Mark; “Kriz Mi? Ne Krizi? Avrupa Refah Devletlerinde Süreklilik ve Değişim”, **Sosyal Politika Yazıları**, Der: Ayşe Buğra Çağlar Keyder, çev.Burcu Çakar; Utku Balaban, İletişim Yayıncılık, İstanbul-2006.

KOCACIK, Faruk; **Türkiye’de Çalışma Hayatından Kesitler**, Cumhuriyet Üniversitesi Yayınları, No:94, Sivas-2004.

KOÇDEMİR, Kadir; **Küreselleşme: Koordinatları Okumak**, Ötüken Yayınları, İstanbul-2002.

- KORAY, Meryem; **Endüstri İlişkileri**, BASİSEN Eğitim ve Kültür Yayınları:22, İzmir-1992.
- KORAY, Meryem; TOPÇUOĞLU Alper, **Sosyal Politika**, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa-1995.
- KORAY, Meryem; “**Sendikalar İçin Bir Gelecek Var Mı?**”, Prof. Dr. Metin Kutsal’a Armağan, TÜHİS Yayınları, Yayın No:25, Ankara-1998.
- KORAY, Meryem; **Sosyal Politika**, Ezgi Kitabevi, Bursa-2000.
- KORAY, Meryem; **Sosyal Politika**, İmge Kitabevi, Ankara-2005.
- KORAY, Meryem; **Avrupa Toplum Modeli**, İmge Kitabevi, Ankara-2005.
- KORAY, Meryem; “Avrupa Toplum Modeli Avrupalılaştırabilir mi?”, **İstanbul Üniversitesi İktisat fakültesi Mecmuası**, Cilt:55, Sayı:1, İstanbul-2006.
- KORAY, Meryem, ÇELİK, Aziz; **Avrupa Birliği ve Türkiye’de Sosyal Diyalog**, Belediye -İş Sendikası AB’ye Sosyal Uyum Dizisi, Ankara-2007.
- KOYUNOĞLU, Hüsnü; **Sosyal Politika Açısından Vakıflar (XVII. Yüzyıl İstanbul Örneği)**, Yayımlanmamış Doktora Tezi, İstanbul-2002.
- KOZAK, İbrahim Erol; **Bir Sosyal Siyaset Müessesesi Olarak Vakıf**, Sakarya Üniversitesi Rektörlüğü Yayınları, Sayı:7, Adapazarı-1994.
- KÖSE, Ahmet Haşim vd.; “**Gelir Dağılımı, Yoksulluk, Popülizm**”, Gelir Dağılımı, Yoksulluk, Popülizm, İktisat Dergisi, Sayı:418-419, 2001.
- KURTULMUŞ, Numan; **Sanayi Ötesi Dönüşüm**, İz Yayıncılık, İstanbul-1996.
- LEİBFRIED, Stephan; “National Welfare States, European Integration and Globalization: A Perspective for The Next Century”, **Social Policy&Administration**, Vol:34, No:1.
- LEWIS, Jane; “Feminist Perspectives”, **The Student’s Companion to Social Policy**, Ed: P.ALCOCK;A.ERKSİNE; M.MAY, Blackwell Publishing,2003.
- LOPEZ-SANTANA, Mairely; “The Pressure from Europe: The European Employment Strategy and National Change”, **European Union Studies Association 8th Bienale International Conference**, March-2003.
- MARDİN, Şerif; “Tabakalaşmanın Tarihsel Belirleyicileri: Türkiye’de Toplumsal Sınıf ve Sınıf Bilinci”, **Türkiye’de Toplum ve Siyaset (Makaleler-1)**, İletişim Yayınları, İstanbul-1994.

MARDİN, Şerif; “Sivil Toplum”, **Türkiye’de Toplum ve Siyaset (Makaleler-1)**, İletişim Yayınları, İstanbul-1994.

MARLIERE, Philippe; “Avrupa’da Sosyal Demokrasi: Süreklilik ve Değişim”, **Dünü ve Bugünüyle Sosyal Demokrasi**, Çev:Bilal Canatan, Demokrasi Platformu Dergisi, Yıl:3, Sayı:9, Kış-2007.

MARSHALL, T.H.; **Class,Citizenship and Social Development Anchor Books Company**, New York,1965.

MAY, Margaret; “The Role of Comparative Study”, **The Student’s Companion to Social Policy**, Ed. P.Alcock v.d., Blackwell Publishing, 2003.

MINGIONE, Enzo; “Güney Avrupa Refah Modeli ve Yoksulluk ve Sosyal Dışlanmaya Karşı Mücadele”, **Sosyal Politika Yazıları**, Der: Ayşe Buğra Çağlar Keyder, çev.Burcu Çakar; Utku Balaban, İletişim Yayıncılık, İstanbul-2006.

MINK, Gwendolyn; “The End of Welfare”, **Social Ethics**, Ed.Thomas A.

Mappes; Jane S. Zembaty, Sixth Edition, Mc Graw Hill, 2002.

MUNCK, Ronaldo; **Emeğin Yeni Dünyası**, Çev.Mahmut Tekçe, Kitap Yayınevi, İstanbul-2003.

MURAT, Güven; “Küreselleşen Ekonomide İstihdam”, **Prof. Dr. Metin Kutal’a Armağan**, TÜHİS Yayınları, Yayın No:25, Ankara-1998.

MÜEZZİNOĞLU, Ziya; “Ekonomik Entegrasyon ve Globalleşmenin Küresel Etkileri”, **Kültürel Açidan Avrupa Birliği’ne Yaklaşım Sempozyumu**, Kasım-2001, İstanbul Kültür ve Sanat Vakfı, İstanbul-2003.

NEAL, Alan C.; “Kötü Çocuktan Avrupa’nın Rol Modelliğine Mi? Tek Bir Avrupa Yasasından Bu Yana İngiltere’nin İstihdam Politikalarının Garip Mirası”, **İş Yaratma ve İş Hukuku**, ed.Marco Biagi, çev.Zülfü Dicleli; Ahmet Kardam, MESS Yayınları, İstanbul-2003.

NİRUN, Nihat; **Sistemantik Sosyoloji Açısından Ziya Gökalp**, 2.Baskı, T.C. Kültür Bakanlığı Yayınları, Yayın No:459, Ankara-1999.

NİYAZİ, Mehmet, **İslam Devlet Felsefesi**, Ötüken Yayınları, İstanbul-1989.

OECD; **Economic Outlook**, June:1989

OKUR, Ahmet; “Küreselleşmenin Emek Piyasaları Üzerindeki Etkileri”, **Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, Yıl:2004, Cilt:11,Sayı:2.

ORTAYLI, İlber; **Osmanlı Toplumunda Aile**, 7. Baskı, Pan Yayıncılık, İstanbul-2006.

ÖNİŞ, Ziya; “Yeni Yüzyılın Başında Türkiye Ekonomisi Eleştirel ve Karşılaştırmalı Yaklaşımlar”, **Türkiye’nin Dönüşümü ve Amerikan Politikası**, Ed:Morton Abramowitz, Liberte Yayınları, Ankara-2001

ÖZBEK, Nadir; **Osmanlı İmparatorluğunda Sosyal Devlet Siyaset, İktidar ve Meşruiyet 1876-1914**, İletişim Yayınları, İstanbul-2002.

ÖZDEMİR, Süleyman; **Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti**, İstanbul Ticaret Odası Yayınları No:2004/69, İstanbul-2004.

ÖZER, Attila; **Türklerde Devlet Anlayışı ve Demokratik Rejim**, Ankara-2002.

POLANYİ, Karl; **Büyük Dönüşüm: Çağımızın Siyasal ve Ekonomik Kökenleri**, Çev:A.BUĞRA, İletişim Yayınları, İstanbul-2006.

POWELL, Martin; “The Third Way”, **The Student’s Companion to Social Policy**, Ed: P.ALCOCK;A.ERKSİNE; M.MAY, **Blackwell Publishing**,2003.

RADİKAL 2, “**Avrupa’nın Sosyal Politikası**”, 06.03.2005.

ROSANVALLON, Pierre; **Refah Devletinin Krizi**, Çev:B.ŞAHİNLİ, Dost Kitabevi Yayınları, Ankara-2004.

SANDER, Oral; **Siyasi Tarih**, 10.Baskı, İmge Kitabevi, Ankara-2002.

SARITAŞ, İbrahim; “Marksizmden Piyasa Ekonomisine Uzun Bir Yol Hikayesi:Üçüncü Yoldaki Sosyal Demokrasinin Almanya Serüveni”, **Siyaset ve Toplum Dergisi**, Sayı:3, Yaz-2005.

SAVAŞ, Vural; **İktisadın Tarihi**, Siyasal Kitabevi, Ankara-2000.

SEAMOĞLU, Ahmet; **İşçi Sendikacılığının Gücündeki Değişim (Gelişmeler-Nedenler-Eğilimler)**, Kamu-İş Yayınları, Ankara-1995.

SEAMOĞLU, Ahmet; “İnsan Kaynakları Yönetiminin Gelişimi”, **Prof. Dr. Metin Kutsal’a Armağan**, TÜHİS Yayınları, Yayın No:25, Ankara-1998.

SEAMOĞLU, Ahmet; “Avrupa Birliği ve Avrupa İşçi Sendikaları”, **Prof. Dr. Toker Dereli’ye Armağan**, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası, Cilt:55, Sayı:1., İstanbul-2006.

SELAMOĞLU, Ahmet, LORDOĞLU Kuvvet; **Katılım Sürecinde Avrupa Birliği ve Türkiye’de İşgücü ve İstihdamın Görünümü**, Belediye İş Yayınları, Ankara-2006.

SEYYAR, Ali; **Sosyal Siyaset Açısından Kadın ve Aile Politikaları**, Birey yayıncılık, İstanbul-1999.

SEYYAR, Ali; “AB Sürecinde Çağdaş Sorunlara Vakıf Merkezli Çözüm Önerileri”, **Vakıflar Dergisi**, 2006 Vakıf medeniyetleri Yılı Özel Sayısı, S.39.

SOLOMON, Robert C.; **Adalet Tutkusu:Toplum Sözleşmesinin Kökenleri ve Temelindeki Duygular**, Çev:Ertuğ Altınay, Ayrıntı Yayınları, İstanbul-2004.

SOROS, George; **Küreselleşme Üzerine**, Çev.Mert Keçik, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, No:35, İstanbul-2002.

SOYSALDI, Mehmet; “**Vakıflar ve Psiko-Sosyal Fonksiyonları**”, Diyanet İlmî Degi, Cilt:40, Sayı:3, Temmuz-Eylül 2005.

SÖZER, Ali Nazım; **Türkiye’de Sosyal Hukuk**, Ankara-1994.

SYKES, Rob; “Social Policy and Globalization”, **The Student’s Companion to Social Policy**, Ed: P.ALCOCK;A.ERKSİNE; M.MAY, Blackwell Publishing,2003.

ŞAYLAN, Gencay; **Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**, İmge Kitabevi, Ankara-2003.

ŞENKAL, Abdulkadir; **Küreselleşme Sürecinde Sosyal Politika**, Alfa Yayınları, İstanbul-2005.

ŞİMŞEK, Birgül; “Gönüllü Kuruluşların Küreselleşmesi”, **Küreselleşmenin İnsani Yüzü**, Derleyen:Veysel Bozkurt, Alfa Yayınları, İstanbul-2000

TABAKOĞLU, Ahmet; **Türk İktisat Tarihi**, Dergah Yayınları Tarih Dizisi, İstanbul-1986.

TABB, William K.; **Ahlaksız Fil: 21.Yüzyılda Küreselleşme ve Sosyal Adalet Düşüncesi**, Çev: E.ÖZKAYA, Epaş Yayınları, Ankara-2002.

TALAS, Cahit; **Sosyal Politika**, Sevinç Matbaası, Ankara-1967.

TALAS, Cahit; **Türkiye’nin Açıklamalı Sosyal Politika Tarihi**, Bilgi yayınevi, Ankara-1992.

- TAŞ, Ramazan; **“Ar-Ge Yoğunluğu-Rekabet Gücü İlişkisi Açısından Türkiye-AB Karşılaştırmalı Analizi”**, <http://malivesempozyumu.pamukkale.edu.tr/rtas.pdf>, 2005, s.17-18.
- TECER, Meral; **Türkiye Ekonomisi**, TODAİE Yayınları, Yayın No:317, Ankara-2003.
- TEKİNALP, Gülören, TEKİNALP, Ünal; **Avrupa Birliği Hukuku**, 2. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul-2000.
- TEMİZ, Hasan E.; **Küreselleşmenin Sosyal Boyutları ve Türkiye Açısından Etkileri**, İzmir-2004.
- TESEV; **“Türk Halkının Avrupa Birliğine Bakışı” Konulu Kamuoyu Araştırması**, <http://www.tesev.org.tr/temmuz2002/t1.html>, 28.06.2002.
- TEZEL, Yahya; **Cumhuriyet Dönemi İktisat Tarihi 1923-1950**, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, Ankara-1994.
- THORNBURG, Max Weston; **Türkiye’nin Bugünkü Ekonomik Durumunun Tenkidi**, Çev:Nail Artuner, Ankara-1950.
- TINAR, Mustafa Yaşar; **“Sosyal Siyasetten Endüstri İlişkilerine/ Endüstri İlişkilerinden İnsan Kaynaklarına?”**, Prof. Dr. Nusret Ekin’e Armağan, TÜHİS Yayınları, Yayın No:38, Ankara-2000.
- TİSK; **Sosyal Yönleriyle Avrupa Topluluğu**, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu Yayınları No:97.
- TİSK; **Sosyal Yönleriyle Avrupa Topluluğu**, TİSK Yayın No:97, 1989.
- TİSK, **Avrupa Birliğinin Sosyal Politika Gündemi**, TİSK Yayın No:206, 2001.
- TİSK; **Lizbon Stratejisi: UNICE Görüşü ve Ülkemiz İçin TİSK Önerileri**, Yayın No:248, Ekim-2004.
- TİSK; **AB Sosyal Gündemi 2005-2010 Küresel Ekonomide Sosyal Bir Avrupa: Herkes İçin İş ve Fırsat**, TİSK Yayın No:260, 2005.
- TOKGÖZ, Erdinç; **Türkiye’nin İktisadi Gelişme Tarihi (1914-2004)**, İmaj Yayınevi, Ankara-2004.
- TOKER, M. Cem; **“Sosyal Politika ve İstihdam Faslında Tarama Süreci”**, **Sosyal Güvenlik Dünyası**, Yıl:8, Sayı:36, Mart-Nisan 2006.
- TOKOL, Aysen; **Uluslararası Sosyal Politika**, Bursa-1995.



- TOKOL, Aysen; **Sosyal Politika**, Vipas Yayınları, Bursa-2000.
- TOKOL, Aysen; “Günümüz Türkiye’sinde Giderek Ağırlaşan Sosyal Sorunlar ve Sosyal Politika Uygulamaları”, **Dünden Bugüne Türkiye’nin Toplumsal Yapısı**, Ed.Mehmet Zencirkıran, Nova Yayınları, Ankara-2006.
- TUNA, Orhan, YALÇINTAŞ Nevzat.; **Sosyal Siyaset**, Filiz Kitabevi, İstanbul-1991.
- TUNAYA, Tarık Zafer; **Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku**, İstanbul-1980.
- TUNCAY, Can; “AB Sosyal Politikasına İlişkin Düzenlemelerin Temel Yapıları”, **Avrupa Birliğinin Sosyal Politikaları ve Türkiye Semineri**, Çimento Müstahsilleri İşverenleri Sendikası Yayınları, Ankara-1997.
- TUTAR, Hasan; **Küreselleşme Sürecinde İşletme Yönetimi**, Hayat Yayıncılık, İstanbul-2000.
- TURAN, Güngör; “Piyasa Ekonomisine Geçiş Ülkelerinde Sosyal Sektörün Yeniden Yapılandırılması: Sosyalist Politikadan Sosyal Politikaya Geçiş”, **Çimento İşveren Dergisi**, Sayı:3 Cilt:18, Mayıs-2004.
- TURAN, Kamil; **Kooperatifçiliğin Sosyo Politik Yapısı**, Gazi Büro Kitabevi, Ankara-1994.
- TURAN, Kamil; **Milletlerarası Sendikal Hareket ve Küreselleşme**, Türk Metal Sendikası, Türk Ar Araştırma Dizisi, Ankara-1999.
- TÜRK-İŞ; **KİT’ler ve Özelleştirme: İddialar ve Gerçekler**, Türk-İş Araştırma Merkezi, Ankara-1999.
- TÜRKÖNE, Mümtaz’er vd.; **Siyaset**, Lotus Yayınları, Ankara-2003.
- UÇKAN, Banu; “Avrupa Anayasası’nın Genel Çerçevesi ve Sosyal Politikalara İlişkin Temel Düzenlemeleri”, **Çalışma ve Toplum Ekonomi ve Hukuk Dergisi**, 2005/3.
- ULUSOY, Ahmet, CURAL, Mehmet; “Üretim ve İstihdam Politikaları Yeniden Yapılandırılmalı”, **TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, Cilt:19, Sayı:1-2, Ağustos-Kasım 2004.
- USLU, İbrahim; **Bir Sosyal Siyaset Vasıtası Olarak Kar Gütmeyen Kuruluşlar:ABD Örneği**, Yayımlanmamış Doktora tezi, İstanbul-1999.

VIESSER, Jelle; “İşgücü İlişkileri ve Savaş Sonrası Batı Avrupa’daki Sosyal Politika:Keynezyenizmden Üçüncü Yola”, **Siyaset ve Toplum Dergisi**, Sayı:3, Yaz-2005.

VURAL, Savaş; **İktisadın Tarihi**, Siyasal Kitabevi, Ankara-2000.

WEISS, Manfred, SCHMIDT, Marlene; “Almanya’da İş Yaratma Politikaları-İş Hukuku, Sosyal Güvenlik Hukuku ve Endüstrinin Rolü”, **İş Yaratma ve İş Hukuku**, Ed.Marco Biagi, çev.Zülfü Dicleli; Ahmet Kardam, MESS Yayınları, 2003, s.219-220.

YALINPALA, Jale; “Küreselleşmenin Emek Piyasası ve İstihdam Üzerindeki Etkileri”, Küreselleşme: **İktisadi Yönelimler ve Sosyo-Politik Karşıtlıklar**, Der:Alkan SOYAK, Om Yayınevi, İstanbul-2002.

YAYLA, Atilla; **Özgürlük Yolu:Hayek’in Sosyal Teorisi**, Liberte Yayınları,Ankara-2000.

YAZICI, Erdinç; **Sendikal Hareket ve Yeni Misyon Arayışları**, Şeker-İş Sendikası Yayınları, No:96, Ankara-1999.

YEATES, Nicola; **Globalization&Social Policy**, Sage Publications, London-2001.

YILDIZ, Osman; “Birleşmiş Milletlerin Yoksulluğun Ortadan Kaldırılmasına İlişkin Yaklaşımı”, **Yoksullukla Mücadele Stratejileri**, Ed.Coşkun can Aktan, Hak-İş Yayınları, 2002, s.831.

YORGUN, Sayım; “Küreselleşme Sürecinde Türk Sendikacılığında Yeni Yönelişler ve Alternatif Öneriler”, **Çalışma ve Toplum Ekonomi ve Hukuk Dergisi**, 2005/3.

ZAİM, Sabahattin; **İslam-İnsan Ekonomi**, Yeni Asya Yayınları, İstanbul-1992.

ZENCİRKIRAN, Mehmet; “Sanayi Toplumundan Enformasyon Topluma: Değişen Çalışma Hayatı ve Yeni Değerler”, **Çalışma Yaşamında Dönüşümler**, Der.Aşkın Keser, Ezgi Kitabevi, Bursa-2002.

ZENGİNGÖNÜL, Oğul; **Küreselleşme: Yoksulluk, Gelişmişlik ve İşgücü Piyasaları Ekseninde**, Barış Yayınları Fakülteler Kitabevi, İzmir-2007.

**İnternet Kaynakları**

<http://www.calisma.gov.tr/>, (çevrimiçi), Erişim Tarihi: 15.03.2007.

[www.deltur.cec.eu.int/guncel/ghaber28.02.06.html](http://www.deltur.cec.eu.int/guncel/ghaber28.02.06.html), (çevrimiçi), Erişim  
Tarihi:16.10.2006

<http://europa.eu/abc/goverments/index.en.htm>, (çevrimiçi), Erişim  
Tarihi:15.03.2007.

<http://www.unice.org/content/default.asp?PageId=260>, (çevrimiçi), Erişim  
Tarihi: 17.01.2007.

## ÖZET

ÖZAYDIN, Mehmet Merve. Küreselleşme Sürecinde Türkiye ve Avrupa Birliğinde Sosyal Politikalarda Yaşanan Değişimin Analizi, Doktora Tezi, Ankara,2007.

Küreselleşme sürecinde Avrupa Birliği ve Türkiye’de sosyal politika araçlarında ortaya çıkan değişim ve bu değişimin analizi, çalışmamızın konusunu oluşturmaktadır. Sürekli ve sistematik bir değişimi ifade etmekte kullandığımız küreselleşme kavramı, 1980’li yıllardan sonra toplumsal yaşamın tüm alanlarında etkili olmuştur. Başlangıçta ekonomik bir değişimi ifade etmekte kullanılan kavram, giderek daha kapsamlı bir görünüm almış ve tüm sosyal bilim disiplinlerini etkilemiştir. Ancak küreselleşme-sosyal politika ilişkisi, diğer bilim dallarına oranla daha farklı bir niteliğe sahiptir. Sosyal politikanın çok disiplinli bir bilim dalı olması, küreselleşme etkilerini daha yoğun olarak yaşamasına neden olmuştur.

Küreselleşmenin sosyal politika araçları üzerinde oluşturduğu etki, gelişmişlik düzeyi ne olursa olsun tüm toplumları derinden etkilemiştir. Bu süreçte, ulus devlet ve onun modern uygulaması olan refah devleti, yaşanan problemlerin sorumlusu olarak gösterilmiştir. II. Dünya Savaşından sonra endüstri ilişkileri sistemindeki başarının en önemli aktörü olan sendikalar da, değişimden etkilenmiş ve büyük güç kaybına uğramıştır. Sosyal politikaların temel belirleyicileri olan aktörlerin kısmen ya da tamamen güçlerini kaybetmeleri, yeni dönemde sosyal politikaların geleceğine ilişkin belirsizlikleri ve endişeleri artırmıştır.

Küreselleşmenin ortaya çıkardığı adaletsizlik ve eşitsizlikler, sosyal politikaların konularının da değişimine neden olmuştur. Çalışma hayatındaki düzenlemeleri konu edinen sosyal politika, artan eşitsizlikle birlikte yoksulluk ve dezavantajlı grupların korunması gibi konulara yönelmiştir. Sosyal politika araçlarının güçlerini kaybetmeleri, yeni yapılanmaları gündeme getirmiştir. Bu kurumların bir kısmını, küreselleşmenin uygulayıcıları olarak görülen uluslararası örgütler oluşturmaktadır. Doğal olarak bu kurumlara işlevleri gereği şüpheyile yaklaşılmakta ve bunlardan ciddi sosyal politika çözümleri

beklenmemektedir. Diğer bir grubu ise, kamu dışı örgütlenmeler olarak ifade edebileceğimiz sivil toplum örgütleri (NGO) oluşturmaktadır. Yaşanan gelişmeler, bu örgütlenmelerin, piyasa taleplerinin sınırlandırılmasında, güçlü aktörler olma yolunda ilerlediklerini göstermektedir.

**Anahtar Sözcükler**

- 1.Sosyal Politika
- 2.Küreselleşme
- 3.Avrupa Birliği Sosyal Politikası
- 4.Refaf Modelleri
- 5.Sosyal Yapı

## ABSTRACT

ÖZAYDIN, Mehmet Merve. Analyzing The Change of Social Policies in European Union and Turkey in The Process of Globalization. Doctoral Dissertation, Ankara, 2007.

The change appearing at the means of social policy in EU and Turkey in the process of globalization and the comparatively analysis of this change constitutes the subject of our study. The concept that we have used to express a continual and systematic change, globalization, has affected the all areas of social life from the beginning of 1980s. Firstly, the concept was used to Express only the economical change and then it has started to be used more comprehensively and affected all social science disciplines. But the relation between globalization and social policy has a more different characteristic than the relations between globalization and other science disciplines. Because the social policy is a multidisciplinary science it has experienced the effects of globalization more comprehensively.

The effects of globalization at the social policy means have appeared in all societies whether they are developed or not. In this process, it is said that nation state and welfare state which is its modern application is responsible for the problems occurring. After the World War 2, the trade unions the most important actors of the successful in industrial relations system have been affected by this change also and they have become powerless. Becoming powerless of the actors that are the main determiners of social policies completely or partly has increased the uncertainties and worries about the future of social policies.

Injustice and inequity that globalization has formed has also caused the changes of the subjects of social policies. With increasing inequity social policy which is interested in the arrangements of working life has inclined towards the subjects such as poverty and the conservation of disadvantaged groups. While social policy means are becoming powerless new organizations have occurred. Some of these organizations have been composed of the international organizations which are seen as the appliers of

globalization. These organizations have left some suspicious in minds because of their functions and important social policy solutions have not been expected from these organizations. And other formations have been composed of non-governmental organizations. The developments show these organizations have been in the process of being the effective actors limiting the demands of market.

**Key Words**

- 1.Social Policy
- 2.Globalization
- 3.European Union Social Policy
- 4.Welfare Models
- 5.Social Structure