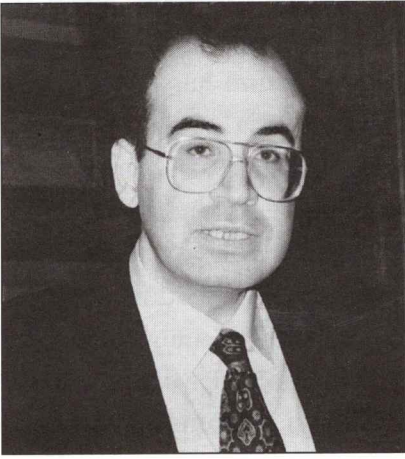


# *Türkiye’de Sosyal Diyalogun Geleceği*



**Prof. Dr. Tankut CENTEL**  
İstanbul Üniversitesi  
Hukuk Fakültesi

Mesut Yılmaz Hükümeti’nin 25 Ağustos 1997 tarihinde Ekonomik ve Sosyal Konsey’i toplantıya çağırmasıyla birlikte, sosyal diyalog sorununun yeniden ülke gündemine alındığı görülmektedir. Yeni hükümetin, ilk icraatı içinde sosyal diyalogu kurumsallaştırmaya çalışmasını yarıdığımamam gerekir. Çünkü, Anasol-D Hükümeti’nin DSP kanadı içinde yeralan Ecevit, bu konuda yakın geçmişten gelen oldukça yoğun bir deneyime sahiptir.

Diğer yandan, ülkenin içinde bulunduğu iç ve dış dinamikler, sosyal diyalogun varlığını zorunlu kılmakta ve sosyal barışa ulaşmada uygun bir araç olarak görünmektedir. Gerçekten, gerek halk içindeki ve gerekse ülkenin değişik bölgeleri arasındaki farklılıklar, tüm toplum kesimlerini anılan sorunları birlikte çözmeye zorlamaktadır. Bunun gibi, iç ve dış borçların tasfiyesi ve kamu bütçelerinin istikrarının sağlanması bakımından da, kısıntıların adil biçimde dağılımı gerekmektedir. Dış koşullara gelince; uluslararası rekabet ortamının acımasız hali, Türkiye’nin ister istemez, iç sorunlarının çözümünde sosyal işbirliğini önplana çıkarması sonucunu yaratmaktadır.

Sosyal diyalog konusunda, net bir görüş birliğine ülkemizde rastlanmamaktadır. Bunun temel nedenleri arasında; sosyal diyalogun, amacı ile kapsam ve içeriği hakkında yeterli bilgi birikiminin olmayışı yüzünden, benzer kurumlardan ayırdedilmemesi ve sosyal diyalogun üzerinde yükseldiği siyasi kültür düzeyindeki yetersizlikleri belirtmek mümkündür. Böyle olunca da, sosyal diyalog, salt ekonomik ve sosyal kurullarla sınırlanmakta; Ekonomik ve Sosyal Konsey’in devlet ağırlıklı üyelerden oluşmasından yakınılması

gibi, yapay gündem yaratılmaktadır. Oysa, bu bağlamda sorun, ülkenin içinde bulunduğu sosyo-ekonomik güçlüklerin üstesinden gelmede sosyal diyalogun yeterli ve uygun bir araç olup olmadığı ve öyle olduğu takdirde de, sosyal diyalogu etkili kılacak yolların araştırılmasıdır.

## ANLAM VE İÇERİK

● Sosyal diyalog kavramının tanımı, ona tanınacak anlam ve içeriğe göre değişir. Bu bağlamda, sosyal diyalog, “ortak hedeflere ulaşmak üzere politik ve ekonomik olarak önemli bulunan sosyal grupların hareket biçimlerini hükümetin uyumlu kıldığı birlikçi bir koordinasyon”<sup>1</sup> veya “toplumda çeşitli çıkar gruplarını temsil eden tepe örgütleri ile devlet arasında izlenecek ekonomik ve sosyal politikalar konusunda işbirliği”<sup>2</sup> olarak tanımlanmaktadır.

Belirtilen sosyal diyalog tanımlarında dikkat edilecek noktalar; sosyal diyalogun hangi kesimlere, hangi amaçla, nasıl yöneldiği ve ne tür bir şey olduğudur. Buna göre, sosyal diyalogun ilkin, sosyal kesimlere, yani toplumdaki değişik çıkar gruplarına yöneldiği görülür. Söz konusu kesimler de, siyasi ve ekonomik bakımdan önem taşıyan gruplardır. Bunlar, daha açık bir anlatımla, sosyal taraflar olarak bilinen işçi ve işveren kesimlerine ait örgütlü topluluklardır. Bunların yanısıra, işçi veya işveren olmayıp, memur ya da bağımsız olarak çalışan serbest meslek sahipleri ile esnaf ve sanatkârların örgütlü topluluklarının da, taşıdıkları önemle orantılı olarak, sosyal diyalog içinde yer aldıkları görülür. Özellikle, kamu kesimi çalışanlarına mesleki örgütlenme hakkını tanıyan sistemlerde, bunlar da sosyal diyaloga dahil edilmektedir.

*Sosyal diyalogun  
temel amacı, ülkeye  
yönelik sosyal ve  
ekonomik sorunların  
çözümüdür.*

Sosyal diyalogun temel amacı, ülkeye yönelik sosyal ve ekonomik sorunların (bunlara, genel bir adlandırmayla, ülke sorunları da denebilir) çözümüdür. Gerçekten, sosyal ve ekonomik sorunların çözümünde siyasi güçler, ister iktidarda ve isterse muhalefette olsunlar, ülkenin geneline ilgilendiren konuların çözümü için değişik sosyal çıkar gruplarını tatmin edecek ortak noktalar bulmada güçlük çekmektedir. Nitekim, siyasi baskı gruplarının güçlü oldukları demokrasi ortamında, çatışan çıkarların birbirleriyle bağdaştırılması son derece güçtür. Özellikle, siyasi oy kaybı endişesi içinde olan siyasi temsilcilerden, belirli bir sosyal çıkar grubunu karşılıklarına almaları beklenemez. Bu bağlamda, sosyal ve ekonomik ülke sorunlarının ağırlığı ise, bunlarda belirli bir noktada uzlaşmalarını ve işbirliği içinde olmalarını zorunlu kılar. İşte, bu noktada sosyal diyalogun, devreye girdiği ve bir eşgüdüm (koordinasyon) aracı olarak belirdiği görülür. Buna göre de, sosyal diyalog; esas itibarıyla, ulusal ekonomik ve sosyal politikaların oluşturulmasında, yani ulusal düzeyde ekonomik ve sosyal politikaların belirlenmesinde ortaya çıkar.

● Sosyal diyalogun yöneldiği “ekonomik ve sosyal politikalar” anlatımı, geniş anlamıyla, piyasa ve bunun içinde yer alan kişi ve kuruluşlarla ilgili önemli yaklaşımlar için kullanılmaktadır. Buradaki ekonomik bakış açısı; enflasyonun kontrol altına alınması, bütçe açıkları, gelir dağılımı, işsizlik gibi konular hakkında alınacak kararlarla ilgilidir. “Sosyal” politika anlayışı da, Conseil économique et social’in doğum yeri olan Fransa’dan kaynaklanarak, “çalışma” politikası ya da “çalışma ve sosyal işler” politikası biçiminde ifade edilebilir<sup>3</sup>.

Sosyal diyalog kavramının, ulusal ve uluslararası çalışma normlarının uygulanmasında üçlü danışma ve işçilerin işyerinin (işletmenin) yönetimine katılmaları (endüstriyel demokrasi) konularından genellikle ayırdedilmeyip, birbiri yerine kullanıldıkları görülür<sup>4</sup>. Oysa, sosyal diyalog kavramında, ulusal ekonomik ve sosyal politikaların oluşturulması, yani ekonomik ve sosyal güvenlik

konularıyla ilgili ortak kararların alınması sözkonusudur. Gerek üçlü danışmanın ve gerekse yönetime katılmanın içerdiği danışma ve birlikte yönetim ise, sosyal diyalogun başvurduğu yöntemler içinde yer alır ve her iki konunun sosyal diyalogla olan ilgi bağı da, bundan öteye gitmez. Nitekim, sosyal diyalogun yerine getiriliş usullerinde diyalogun taraflarına ait katılım, salt dinlenilmeden (danışma) iştirak yoluyla alınacak kararlara gerçekten katılmaya (birlikte yönetim) kadar uzanabilmektedir<sup>5</sup>.

## **GEÇMİŞ TOPLUMSAL ANLAŞMA UYGULAMASI**

● Türk çalışma yaşamının, köklü bir geçmişi olmamakla birlikte, sosyal diyaloga planlı dönemde yabancı olduğu söylenemez. Gerçekten, 1978 yılında “Toplumsal Anlaşma” adlı belgeyle, toplu pazarlık düzeninde sosyal diyaloga yönelik önemli bir adım atılmıştır. Nitekim, o tarihte kamu kesimi işyerlerinde sürdürülen toplu iş sözleşmesi görüşmeleri durdurulmuş ve ardından 20 Temmuz 1978 günü Hükümet ile Türk-İş arasında, sözkonusu belge imzalanmıştır.

Toplumsal anlaşma metni, başlangıcında açıklandığı üzere, “demokratik çalışma yaşamının, demokrasiyi ve ekonomiyi güçlendirecek, kalkınmayı sağlıklı ve dengeli olarak hızlandıracak, refahı toplumun tüm kesimlerine yayacak ve hakça bir düzeni gerçekleştirecek yönde gelişmesini güvence altına almak” amacıyla yapılmıştı. Bu anlamda, zamanın Türk-İş Genel Başkanı da, toplumsal anlaşmanın temel amacının, “Türk toplumunun özlemini duyduğu kavga yerine barışın sağlanması, özgürlükçü demokrasiyi giderek tehdit eden enflasyon hızının kesilmesi ve ekonomimizin istikrara kavuşmasının sağlanması” olduğu biçiminde bir açıklama yapmıştı<sup>6</sup>.

Toplumsal anlaşma yoluyla sosyal diyalogun başlatılmak istenmesinin o dönemdeki en önemli nedenleri arasında, devlet işletmelerinin (KİT’lerin) geçmişteki açmazlarıydı. Nitekim, KİT’lerde istihdam edilen personelin toplam sayısı, 1975 yı-

lını oranla 1977 yılında % 22 büyüyerek 667.879 kişiye yükselmişti. 1976 yılında 28 devlet işletmesi bütçesinin 56 milyar TL tutarında dış borçla desteklenmesine karşılık, bunların zararları % 25 oranında artmış ve zarar eden KİT sayısı da, 15’e ulaşmıştı<sup>7</sup>.

Diğer yandan, yine o dönemde, grev süreleri ile yitirilen işgünü sayısının yükseldiği görülür. Nitekim, ortalama grev süresi; 1975 yılında 48 gün iken, 1976 yılında 96 güne yükselmişti. Bunun gibi, 1977 yılında sona eren 49 greve 14.658 işçi katılmış ve bu grevlerde 1.287.448 işgünü yitirilmişti<sup>8</sup>.

Tüm bu gelişmeler karşısında zamanın Hükümeti, kamu kesimindeki ve özel kesimdeki işyerlerinde çoğunluğa sahip bulunan işçi sendikalarının üst örgütleriyle belli bazı ilkeler üzerinde anlaşma yoluna gitmeyi, yani sosyal diyaloga başlatmayı çözüm yolu olarak görmüştür.

● Toplumsal anlaşma, içerik itibarıyla, birtakım önlemlerin alınmasını içerir. Buna göre, yapılacak toplu iş sözleşmelerindeki ücret zamları, “işçinin satın alma gücünü geriye götürmemek üzere, 1976 yılı toplam işçi gelir düzeyinin toplu sözleşme yürürlük süresindeki fiyat artışları ile kuruluştaki istihdam artışı da dikkate alınarak bulunacak gelir düzeyinde tutulacak”tı. Bu bağlamda, oluşturulacak teknik bir komite, sosyal yardımların asgari normlarını saptayacaktı. Ücretlerin belirlenmesinde, “işin niteliği” ile “işçinin

*Sosyal diyalog kavramında,  
ulusal ekonomik ve sosyal politikaların oluşturulması,  
yani ekonomik ve sosyal güvenlik konularıyla ilgili ortak kararların alınması sözkonusudur.*

meslek bilgi ve becerisi" gözönünde tutulacaktı. Bunun dışında, işçilerin kamu işletmelerinin yönetimine katılmalarını içeren bir model hazırlanacaktı<sup>9</sup>.

---

### **Toplumsal anlaşma, sosyal diyalog başlangıcı ya da sosyal diyalog yönünde atılmış bir adım olarak algılanmamıştır.**

---

Tüm bu önlemlerin yanısıra toplumsal anlaşmanın; iş güvencesinin sağlanmasına ve toplu iş sözleşmesi yetkisinin saptanmasında referandum ilkesinin kabulüne yönelik yasal düzenleme önerileri ile işçi-memur ayrımı ve tarım işçilerinin işçilik, toplu pazarlık ve grev haklarının gözden geçirilmesine ilişkin düzenlemelerin ele alınmasını da içerdiği görülür. Buna göre, toplumsal anlaşma, KİT'lerde süren açmazların ortadan kaldırılmasıyla birlikte, o dönemin çalışma yaşamına ait somut sorunların giderilmesini de amaçladığı anlaşılmaktadır.

Diğer yandan, sosyal diyalog yönünden toplumsal anlaşmanın, ilkel biçimde de olsa, ekonomik ve sosyal konseyin ilk çekirdeği niteliğinde sayılabilecek bir düzenlemeyi içermesi ilgi çekicidir. Nitekim, toplumsal anlaşma metninde aynen, ".. Ekonomik kalkınmanın ve demokratik gelişimin gerçekleştirilmesine yönelik iş birliğinin ve Hükümetle başlıca işçi kuruluşları arasındaki ilişkilerin geliştirilmesi amacıyla sürekli bir komisyonun kurulması kararlaştırılmıştır. Tarafların seçeceği yöneticilerden oluşan bir komisyon Başbakanın sorumlu kılacağı bir Devlet Bakanı ile birlikte çalışmalarını sürdürecektir. Bu çalışmalarda oluşturulan kararlar Başbakan'la Konfederasyon Genel Başkanı'na sunulacaktır." anlatımına yer verilerek, böyle bir konseyin temelleri atılmaya çalışılmıştır.

● Toplumsal anlaşma metni; geçmiş dönemde, bir sosyal diyalog belgesi olma niteliğinden çok, pozitif hukuk kalıpları içinde bir "centilmen anlaşması" (gentleman's agreement) olarak görülmüştür<sup>10</sup>. Buna göre, toplumsal anlaşma, sosyal diyalog başlangıcı ya da sosyal diyalog yönünde atılmış bir adım olarak algılanmamıştır. Bunun te-

mel nedenleri içinde; ilkin, toplumsal anlaşmanın, uygulamada esas itibariyle ücretleri dondurmakla sınırlı kalışı ve sonra da, işçi sendikalarının üst örgütleri içinde sadece Türk-İş'i, giderek salt kamu kesimini kapsamaması belirtilebilir. Gerçekten, toplumsal anlaşmayla güdülen ücret politikası; yalnızca ücretlerin değil, aynı zamanda fiyatların, kârların, kiralardan ve diğer tüm gelirlerin belirli göstergelere bağlanması durumunda<sup>11</sup>; yani, sistemin tüm öğelerinin özveriye indirgenmesi koşuluyla<sup>12</sup> anlaşılabilir olurdu ki, geçmişte bu toplumsal anlaşmada yer almamıştır. Sonra, yine o dönemde, esas olarak kamu kesiminde ağırlığının olmayışı yüzünden, DİSK olgusu soyutlanmıştır. İşçi kesiminin ağırlıklı temsilcilerini hesaba katmayıp, salt kamu kesimiyle sınırlı kalacak bir çabanın ise, sosyal diyalog açısından fazlaca bir önem taşımayacağı açıktır. Esasen, toplumsal anlaşmanın aktörlerinden o dönemin hükümetinin ömrü de fazla sürmemiş ve sosyal diyalog çalışmaları, uzunca sürecek bir dönemin sonuna kalmıştır.

### **EKONOMİK VE SOSYAL KONSEY TOPLANTILARI**

Bir ekonomik ve sosyal konseyin Türkiye'de oluşturulması gereği üzerinde duran TİSK; 1982 Anayasası'nın hazırlık döneminde, yasama ve yürütme organlarına yardımcı olmak üzere Ekonomik ve Sosyal Konsey'in kurulmasını öngören bir hükmün anayasada yer almasına çalışmıştır. Nitekim, bu yöndeki işveren kesiminin önerisi, o dönemde Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu tarafından benimsenip, hazırlanan anayasa taslağının 148 inci maddesinde yer alır. Ancak, Danışma Meclisi Genel Kurulu, ekonomik ve sosyal konsey kurulmasını öngören düzenlemeye tasarıda yer vermez<sup>13</sup>.

---

### **Ekonomik ve Sosyal Konsey uygulamasının, esas olarak, Türkiye'de Başbakanlık genelleriyle gerçekleştirildiği görülür.**

---

● Bu bağlamda, yayımlanan 17.3.1995 günlü ve 1995/5 sayılı Başbakanlık Genelgesi, Ekonomik ve Sosyal Konsey yönünde önemli ilk adı-

mı atar. Anılan genelgede Konseyin, “gerek ülke ekonomisinin gerek milletlerarası platformda dengeli ve etkili politikaların toplumun çeşitli kesimlerinin katılımıyla yönlendirilmesinde, devlet-işçi-işveren ilişkilerinde düzenli ve kalıcı barış ve milli uzlaşma ortamının sağlanmasında, verimlilik, istihdam, işsizlik ve gelirler gibi konularda hükümetle istişari nitelikte görüş ve mevzuat hazırlanmasında, bu konuda Avrupa Birliği ile entegrasyonun ve özel kurum ve kuruluşları ile gerekli koordinasyonun sağlanmasında” yararlı olduğundan sözedilir.

Konsey, o dönemde başbakan olan Çiller’in çağrısı üzerine, 11.10.1995 günü ilk toplantısını yapar. Açılış konuşmasında Çiller, “..Bu bir tür aile meclisidir, diyebilirsiniz. Türkiye’yi eğer bir büyük aile olarak düşünürsek, her ferдин bir araya gelerek doğruyu bulma çabası içinde, görüşlerini birbirine iletmiş ve doğruyu bulma çabasını demokratik platformda yürüttüğü bir olaydır. Biz de bu anlayışı Türkiye’de işletmek istiyoruz..”<sup>14</sup> diyerek, ülke sorunlarının demokratik biçimde Konsey’de dile getirileceğini belirtmek ister.

Ancak, Hükümetin Konsey’i toplamaktaki esas amacı; kamu kesiminde süren toplu iş sözleşmesi görüşmelerinde anlaşmaya varılamaması üzerine, kamu kesimi işçi sendikalarının 7.9.1995 tarihinden itibaren başlattıkları grevlerle ilgili çabaları etkin kılmak ve kendisine gerekli kamuoyunu oluşturmaktı<sup>15</sup>. Bunun gibi, Türkiye’nin AB-Gümrük Birliği’ne girmek üzere olduğu bir zaman süreci içinde yer alıyordu. Bu bağlamda, Ankara Anlaşması m. 27/I, “Ortaklık Konseyi, bir yandan Avrupa Parlamenter Assamblesi, Topluluğun Ekonomik ve Sosyal Komitesi ve öteki organları ile, öte yandan, Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Türkiye’nin yukarıdakileri karşılayan organları arasında işbirliğini ve temasları kolaylaştırmak için her türlü yararlı tedbiri alır” hükmünü taşıyarak, AB-Ekonomik ve Sosyal Komitesi’ni Türkiye’de “karşılayan” bir organın varlığını gerektirmekteydi. Bu da, Ekonomik ve Sosyal Konsey’den başkası olamazdı.

• Ekonomik ve Sosyal Konsey, daha sonra çıkarılan 6.5.1996 günlü ve 1996/24 sayılı Başbakanlık Genelgesi’yle düzenlenmiş; ancak, işbaşına gelen Anayol hükümetinin ömrü, toplantı yapmaya yetmemiştir.

• Ekonomik ve Sosyal Konsey, bu kez 18.3.1997 günlü ve 1997/11 sayılı Başbakanlık Genelgesi’yle tekrar düzenlenmiş ve daha önceki 17.3.1995 günlü ve 1995/5 sayılı Genelge ile bunu izleyen 6.5.1996 günlü ve 1996/24 sayılı Genelge, yürürlükten kaldırılmıştır. Sözkonusu genelgede Konseyin, “ülkemizin bütün kesimlerinin dengeli bir şekilde yükseltilmesi, dünya pazarları ile rekabet edebilecek bir kalkınma hamlesinin başarılabilmesi, ekonomik ve sosyal atılımlarımızın milli menfaatlerimiz doğrultusunda en verimli şekilde yönlendirilip yürütülebilmesi ve kalkınmanın sosyal barış, adalet, dayanışma, diyalog ve elbirliğiyle hedeflerine ulaştırılabilmesi bakımından çok büyük ve önemli yararlar” sağlayacağı ayrıca belirtilmiştir.

Çıkarılan yeni genelge, öncekiler gibi, devlet kesiminin temsilcilerinin ağırlığına dayanmış; geniş katımlı bir yapıyı, ne yazık ki içermemiştir. Bu bağlamda, Konseyin bileşimi bakımından, işçi ve işveren kanadından ciddi tepkilerin yükseldiği görülmüştür. Nitekim, Türk-İş Genel Sekreteri Denizer; “.. Konseyde her kuruluşun, sayısal gücü oranında katılımcı bulundurulması gerekir.. Ekonomik ve Sosyal Konsey’i, ülkenin sorunlarına çözüm üretecek nitelikte göremedik..” ve TİSK Başkanı Baydur da, “.. Oluşturulan Ekonomik ve Sosyal Konsey’e, (siyasi konsey) desek belki daha doğru olabilir. Oluşum yapısı yanlış, hedef yanlış. Hükümetin, minareyi ipe çekip düzeltme gibi bir gayreti var. Bu kadar bakanın ve müsteşarın içinde bulunduğu bir konseyin arzu edici sonucu vereceğine inanmıyorum..”<sup>16</sup> biçiminde tepkilerini dile getirmiştir<sup>17</sup>.

Yeni genelge doğrultusunda Ekonomik ve Sosyal Konsey, 25.3.1997 günü toplandı. Toplantının açılışında zamanın Başbakanı Erbakan, “.. Toplumsal uzlaşma dünyanın her yerinde çözüm yeridir. Çağdaş dünyada, globalleşme, gelir dağılımı, bölgesel kalkınma çok önemlidir. Kon-

sey'de bunlar ve benzer konularda görüş alışverişi yapılarak, çözümler geliştirilecektir.”<sup>18</sup> diyerek, Konsey toplantılarının önemini vurguladı. Ancak, toplantı öncesi herhangi bir çalışma raporunun üyelere sunulmaması ve toplantının belli bir konu üzerinde yoğunlaşmaması nedeniyle, Konseyin bu toplantısının da somut sonuçlara ulaşmadığı görülmektedir.

• Nihayet, Ekonomik ve Sosyal Konsey; 23.7.1997 günlü ve 1997/44 sayılı Başbakanlık Genelgesi'yle, yeniden ele alınmıştır. Genelgede Konsey'in, “.. Ülke ekonomisinin daha istikrarlı ve etkin bir biçimde yönetilebilmesi ve sosyal hayatın geliştirilebilmesi için; toplumun çeşitli kesimlerinin temsilcilerini biraraya getirerek devlet, işçi ve işveren ilişkilerinin sağlıklı bir şekilde yürütülmesine katkıda bulunmak, geniş bir diyalog ortamının yaratılarak hak ve menfaatlerin Ülke menfaatlerini gözeterek uzlaşmacı bir anlayışla korunmasına olanak sağlamak ve ayrıca Türkiye'nin Avrupa Birliği ile bütünleşmesi çerçevesinde ekonomik ve sosyal içerikli karar alma sürecinde demokratik katılımı en geniş biçimde temin etmek amacıyla” kurulduğu belirtilmektedir. Söz konusu amacın, değişik anlatım taşımalarına rağmen, önceki genelgelerde belirtilenlerden çok farklı olmadığı görülmektedir.

Ekonomik ve Sosyal Konsey'in son bileşim biçimine bakıldığında, devlet temsilcilerinin sayısının görece azaldığı hemen söylenebilir. Buna göre, Konseye Başbakan ve biri Başbakan Yardımcısı olmak üzere beş Devlet Bakanı ile Maliye, Tarım ve Köyişleri, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Sanayi ve Ticaret Bakanları ve DPT Müsteşarı olmak üzere onbir devlet temsilcisinin katılımı öngörülmüştür. Devlet temsilcilerinin dışında Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği'ni temsilen iki, Türkiye Ziraat Odaları Birliği'ni temsilen bir, Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu'nu temsilen iki, TİSK'i temsilen bir üye ile üç büyük işçi sendikaları konfederasyonu olan Türk-İş'i temsilen iki, DİSK ve Hak-İş'i temsilen de birer üye olmak üzere toplam on devlet dışı kesim temsilcisi, Konsey toplantılarına üye olacaktır. Ancak, Konsey Başkanı olan Başbakanın

*Konsey'in başarısı belli ölçüde, sosyal diyaloga girecek taraflara aynı bilgi kaynaklarını paylaşma olanağını sağlamasına bağlıdır.*

gerekli görmesi durumunda, diğer ilgili bakan, meslek kuruluşu, vakıf ve değişik sivil toplum örgütleri temsilcilerinin de, çalışmalara çağrılmaları olanaklı kılınmaktadır.

Ekonomik ve Sosyal Konsey'in, çalışmalarını nasıl yürüteceği, anılan genelgede ayrıntılı olarak ele alınmamış; sadece, “çalışma grupları”nın oluşturulması ve Konsey çalışma usul ve esaslarının bir “iç genelge”yle düzenlenmesi ile sekreterya hizmetlerinin DPT tarafından görülmesini öngören hükümlere yer verilmiştir.

Çıkarılan son genelge çerçevesinde Ekonomik ve Sosyal Konsey, 25 Ağustos 1997 tarihinde toplanmıştır. Açış konuşmasında Başbakan Yılmaz, Konsey'in ilk kez gündemli toplandığına dikkatleri çekmiş; makro ekonomik durum, sosyal güvenlik sorunu ve çözüm önerileri, eşel mobil sistemi uygulaması, mevsimlik ve geçici işçi istihdamı ve Konsey'in çalışma esas ve usulleri konularının ele alınacağını belirtmiştir<sup>19</sup>.

Ekonomik ve Sosyal Konsey içinde, dışarıdan görüldüğü kadarıyla, halen çalışma esas ve usullerinin belirlenmesinin yanısıra, değişik konulara ilişkin alt kurulların oluşturulmasıyla uğraşmaktadır. Doğallıkla, Konsey'in kuruluş ve işleyiş yapısı hakkında yasal bir düzenlemenin olmayışı, uygulamada çok değişik önerilerle karşılaşılmasına neden olmaktadır.

Konsey'in başarısı belli ölçüde, sosyal diyaloga girecek taraflara aynı bilgi kaynaklarını paylaşma olanağını sağlamasına bağlıdır. Bu bağlamda, gerekli ve yeterli bilgi ve araştırma olanakları elde bulundurulurken toplanıp değerlendirilecek

*Gelişmekte olan ülkelerde sağlıklı veri ve bilgi yetersizliği, buralarda yararlı bir sosyal diyalogun güçlenmesini olanaksız kılmaktadır.*

veriler, Konsey içinde sosyal tarafların yararlı bir diyaloga girmelerini sağlayacaktır. Nitekim, gelişmekte olan ülkelerde sağlıklı veri ve bilgi yetersizliği, buralarda yararlı bir sosyal diyalogun güçlenmesini olanaksız kılmaktadır<sup>20</sup>.

Ekonomik ve Sosyal Konsey kapsamında ilk olarak, sosyal güvenlik reformuyla ilgili bir komisyonun çalıştırılmak istendiği gözlemlenmektedir. Bu komisyonun, ilk çalışma raporunu Konsey'in gelecek toplantısına sunması düşünülmektedir<sup>21</sup>. Buna göre, sözkonusu komisyon, sadece teknik çalışma yapıp alternatif çözüm yollarını Konsey'e sunacaktır. Böylece, Konsey, komisyon tarafından sunulan teknik çalışmadaki çözüm yollarından istediklerini benimseyecek ve Hükümete bunların yasalaştırılması yolunu açmış olacaktır.

Sosyal diyalog çerçevesinde Ekonomik ve sosyal Konsey içinde kabul edilecek metinlerin hukuken bağlayıcılığı sorunu, pozitif hukuk bakımından henüz bir çözüme kavuşturulmuş değildir. Bu konuda, salt devlet (hükümet) temsilcilerinin iyiniyeti şu anda belirleyici durumdadır. Nitekim, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Çağın, bütün kararların Ekonomik ve Sosyal Konsey sürecinden geçirilmesinin sözkonusu olup olmayacağı sorusunu, "... ESK'den geçirilmeden olur mu? Bu ön şart olarak görülüyor..." biçiminde yanıtlamaktadır<sup>22</sup>.

#### **SOSYAL TARAFLARIN ORTAK ÇALIŞMALARI**

1980 öncesinde sosyal tarafların, biraraya gelmeleri çok ender gerçekleşirken; 1980 sonrasında bunlar arasında ve özellikle 90'lı yıllarda

belli bir diyalogun başladığına tanık olunmaktadır. Bunda, 12 Eylül 1980 harekâtından çıkarılan derslerin önemli bir payı vardır. Sözkonusu değişiklik; işveren ve işçi kesimlerinin temsilcilerinin biraraya gelmeleri, birbirlerinin toplantılarına katılmaları ve hatta yanyana görünmelerinde, ortaklaşa toplantı düzenleme/bildiri yayımlama/proje uygulama konularında, açıkça görülmektedir.

• Türk-İş ve TİSK temsilcileri, 26.2.1994 günü Anıtkabri ziyaret ederek saygı duruşunda bulunmuşlar ve demokrasi ile laiklik düşmanlarına karşı kaleme alınmış ortak açıklama yapmışlardır. Sözkonusu ortak açıklamada, "Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu (TÜRK-İŞ) ve Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK) Yönetim Kurulları olarak, gerek temsil ettiğimiz kesimlerin gerek halkımızın duygularına tercüman olduğumuza inanarak, demokratik parlamenter rejimi, Atatürk ilke ve devrimlerine karşı yönelen her hareketin en sert şekilde karşılık göreceğinin, bu konularda asla taviz verilmeyeceğinin bilinmesini istiyoruz..." denilmiştir<sup>23</sup>.

• 5 Nisan kararlarının ertesinde, TİSK Başkanı Baydur'un daveti üzerine Türk-İş, Hak-İş, DİSK ve TİSK yöneticileri, 1.7.1994 günü İstanbul'da biraraya gelmişlerdir. Sözkonusu işçi-işveren zirvesi sonunda yapılan ortak açıklamada, "... Hükümetin çalışma hayatını ilgilendiren her konuda kesimlerle sürekli danışma ve işbirliği içinde olmasının yararlı olacağını; bu cümleden olarak KİT sorunu karşısında yapılacak tercihlerin belirlenmesi ve bu konuda ciddi bir işbirliğinin hemen başlatılmasını ilgililerden talep ediyoruz..." anlatımına yer verilerek, sosyal diyalogun gereği üzerinde durulmuştur. Dahası, aynı açıklamada, belli konularda konfederasyonlararası oluşturulan bir kurulun çalışmalarını sürdüreceğinden ve gelecek toplantılarda incelenecek bu konuların gündeme alınacağından sözedilmiştir<sup>24</sup>.

• Türk-İş, DİSK, Hak-İş ve TİSK'in temsilcilerinin katılımıyla, 29.8.1994 günü Ankara'da tekrardan biraraya gelmiş ve "sosyal güvenlik" ile "ücretlilerin vergi yükü"ne ilişkin belirli ko-

nularda ortak görüşe varılmıştır. Sözkonusu ortak açıklamada, vergi sisteminin adil olmadığı görüşüne yer verilip, sosyal güvenliğin devlet politikası haline getirilmesi istenmektedir<sup>25</sup>. Bu birliktelik, bilinebildiği kadariyle, o tarihe kadar ki 32 yıllık Türk sendikacılık hareketinde ilk ve tek örnektir.

---

**Enazından önümüzdeki dönemde girişilecek herhangi bir Anayasa değişikliğinde, sosyal diyalogu kurumsallaştıracak Ekonomik ve Sosyal Konsey türünden yapıların Anayasa’da yer almasına çalışılmalıdır.**

---

• “TİSK Müteşebbisler Konseyi-İşçi Konfederasyonları toplantısı”, 22.7.1996 günü İstanbul’da gerçekleştirilmiş ve toplantıya üç işçi konfederasyonunun başkanlarıyla birlikte Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, TÜSİAD, İstanbul Sanayi Odası, İstanbul Ticaret Odası, Adana Sanayi Odası, Ege Bölgesi Sanayi Odası, Eskişehir Sanayi Odası, Türkiye İhracatçılar Birliği, İktisadi Kalkınma Vakfı ve TİSK temsilcileri katılmışlardır. Toplantının açış konuşmasını yapan TİSK Başkanı Baydur, konuşmasının sonunda sosyal diyalog konusuna değinerek, Ekonomik ve Sosyal Konsey’in faaliyete geçirilmesi gereği üzerinde durmuştur<sup>26</sup>.

• Türk-İş, TESK, DİSK, TOBB ve TİSK olmak üzere beş kuruluşun Ankara’da 21.5.1997 günü yayımladıkları ortak açıklama ile 6.6.1997 günlü ortak basın bildirisini<sup>27</sup> de, sosyal diyalog çerçevesinde değerlendirmek gerekir. Gerçekten, sivil toplum kuruluşları olarak biraraya gelen beş kuruluş içinde sosyal taraflar, ülke sorunlarının geleceği hakkında, “Atatürk ilke ve inkılaplarına bağlı laik ve demokratik Cumhuriyeti savunan, halkın özlemlerine cevap verecek yeni bir hükümetin biran önce kurulması”nı dile getirmişlerdir. Bunlar içinde, değişik işçi-işveren zirvelerinde daha önce bulunmuş olan Hak-İş’in, bu kez yer almayışı dikkati çekmektedir.

• Türkiye Metal Sanayicileri Sendikası (MESS), kurulu bulunduğu işkolundaki işçi sendikalarıyla ortak eğitim projesi uygulaması içine girmeye çalışmaktadır. Bu bağlamda,

17/18.2.1997 tarihlerinde Türk Metal ve 22/24.6.1997 tarihlerinde de Birleşik Metal-İş ile MESS arasında yapılan “diyalog ve işbirliği” konulu toplantılar sonunda, ortak eğitim projelerinin yaşama geçirilmesi kabul edilmiştir<sup>28</sup>.

## **GELİŞMELERİN YÖNÜ**

Tüm bu özetlenip yukarıya aktarılan gelişmeler, Türkiye’de sosyal diyalogun olumlu bir yönde ilerlediğini göstermektedir. Sosyal diyalog mekanizmalarının Türkiye’de oluşturulması gereksinimi, özellikle ülkemizin biryandan değişik iç ve dış etkenlerin baskılarıyla karşışarıya kaldığı ve diğer yandan da, ekonomik ve siyasi (demokratik) konularda kendisinin önemli atılımlarda bulunmasının hedeflendiği günümüzde, daha fazla duyulmaktadır. Nitekim, son dönemde kurulan her hükümet, gecikmeksizin Ekonomik ve Sosyal Konsey’i çalıştırmak istemiştir. Sosyal diyalogun oluşturulması yönündeki çabaların olumlu bir sonuç verebilmesi ve gelecekte sosyal diyalogun sağlıklı biçimde işleyebilmesi için belli bazı noktalara değinmekte yarar vardır.

Geçmişte, gerek başlangıçta 1982 Anayasası yapılırken ve gerekse daha sonra Anayasa değiştirilirken, sosyal diyalogu kurumsallaştıracak olan mekanizmaların anayasal güvenceye kavuşturulmamış olması, Türkiye için önemli bir talihsizliktir. Bu bakımdan, enazından önümüzdeki dönemde girişilecek herhangi bir Anayasa değişikliğinde, sosyal diyalogu kurumsallaştıracak Ekonomik ve Sosyal Konsey türünden yapıların Anayasa’da yer almasına çalışılmalıdır. Sözkonusu kurumsallaşmada, sosyal diyalog mekanizmalarının tüm ayrıntılarına Anayasa’da yer verilmesi ise gerekmez. Bunların, sadece mevcut devlet düzeninin işlemlerini kolaylaştırıcı etkilerinin ana çizgileriyle Anayasa’da belirtilmesi, anayasanın ekonomik yönünün somutlaşması için yeterli olur.

Ancak, sosyal diyalogun kurumsallaşması için, mutlaka bir Anayasa değişikliğinin yapılmasını da beklememek gerekir. Nitekim, şimdiye kadarki gelişmeler; sosyal diyalog gereksiniminin, hukuki düzenlemelerin önüne geçtiğini açıkça gösterir niteliktedir.



*2000'li yıllara hazırlanan  
Türkiye'de sosyal taraflar,  
özellikle 90'lı yılların  
başından itibaren artık  
sosyal diyaloga hazır  
olduklarını değişik vesilelerle  
kanıtlamış durumdadır.  
Sosyal tarafların geldikleri bu  
noktadan daha da ileriye  
götürülmesi görevi ise,  
onların dışında Devlete  
düşmektedir.*

Sosyal diyaloga ilişkin hukuki düzenlemele-  
rin yokluğu, siyasi iktidarları (hükümetleri) sıra-  
dan genelge ve iç düzenlemelerle Ekonomik ve  
Sosyal Konsey'i yapılandırma ve işletmeye çalış-  
ma yollarına itmektedir. Buna göre, her yeni ku-  
rulan hükümet, kendinden önceki genelgeleri  
yürürlükten kaldırma ve sosyal diyalog yapısını  
yeniden bir genelgeyle düzenleme yoluna baş-  
vurmaktadır. Nitekim, son 23 Temmuz 1997 ta-  
rihli Genelge, bu konuda çıkarılmış dördüncü  
genelge olup; daha önce mevcut olan üç genel-  
ge, zaman içinde kendinden sonra gelen genelge  
tarafından, yürürlükten kaldırılmıştır. Böylece,  
kalıcı ve tutarlı düzenlemelere gereksinim duyul-  
duğu gerçeği ortaya çıkmaktadır. Anılan gereksinim  
sıradan genelgelerle giderilemeyeceği ise,  
tüm çıplaklığıyla ortadadır.

Ekonomik ve Sosyal Konsey'in oluşum ve  
işleyiş biçimine ilişkin bir yasanın, biran önce çı-  
karılması gerekmektedir<sup>29</sup>. Konsey'in nasıl bir ya-  
pıya sahip bulunacağı konusunda, önceden her-  
hangi bir öneride bulunulması bilimsel olarak

güçtür. Çünkü, sosyal diyalogun oluşturulması  
da, diğer bütün kurumlar gibi, esas olarak her ül-  
kenin kendi özgün koşulları içinde düşünülmesi-  
ne bağlıdır. Ancak, bu konuda daha önce yapılmış  
olan inceleme ve araştırmaların<sup>30</sup> ışığında, ya-  
sakoyucunun belirli bir tercihte bulunmasına en-  
gel yoktur. Üstelik, Anayasa tarafından bizzat be-  
lirli bir model öngörülmediğinden, sözkonusu  
tercih daha da kolaydır.

Getirilecek yasal düzenlemede ister istemez  
ilkın, Ekonomik ve Sosyal Konsey'in, hangi ke-  
simlerinin temsilcilerinden oluşacağı sorunu orta-  
ya çıkar. Bu konuda, üçlü danışma ilkesi uyarın-  
ca, devlet/işveren/işçi üçlüsünün temsilcilerine  
yervermek gerekir. Konsey genel kurulunun ol-  
dukça geniş olması, herhangi bir sakınca yarat-  
maz. Tam tersine, bu yolla toplumu ilgilendirip  
ondan özveride bulunması beklenen konularda  
olabildiğince geniş bir katılıma olanak sağlanma-  
sı, Konsey kararlarına etkinlik kazandırır. Devlet  
temsilcilerinin, aşırı sayıda olmamak kaydıyla,  
Konsey'de yer alması da, endişe yaratmamalıdır.  
Aksine, bunların Konsey'e gelmeleri, devletin  
sosyal taraflara önem verişinin bir göstergesidir.

Ekonomik ve Sosyal Konsey'e katılacak ke-  
simlerin, hangi oranda temsilci göndereceği, çö-  
zülmesi gereken diğer bir sorundur. Bu konuda,  
ilgili kuruluşun temsil ettiği üye sayısı oranında  
Konsey'de temsil edilmesini benimsemek, en uy-  
gun çözüm olur. Diğer yandan, herhangi bir ko-  
nuda ilgili kuruluşların, Konsey'e çağrılıp dinlen-  
meleri yolu da açık tutulmalıdır.

Ekonomik ve Sosyal Konsey içinde kararlar-  
ın hangi çoğunlukla alınacağı ve bunların ne öl-  
çüde hukuken bağlayıcı olacağı konuları, yapısal  
sorunlardan sonra yanıtlanması gerekli diğer so-  
ruları oluşturur. Gerçekten, Konsey içinde gerek-  
li kararların oybirliğiyle mi yoksa ağırlaştırılmış  
oyçokluğuyla mı alınacağı konusu, son derece ö-  
nemlidir. Bu konudaki tercih, herhangi bir ülke-  
nin çatışmacı veya uzlaşmacı niteliğine göre'de-  
ğişir<sup>31</sup>. Bununla birlikte, kararların oybirliğiyle al-  
ınmasını aramak, birçok durumda, alınacak ka-  
rarların yolunu tıkayabilir.

Konsej içinde alınacak kararların ve benimsenecek esasların hukuki niteliği, tamamen Konsey'e hukuk sistemi içinde tanınacak işleve bağlıdır. Genellikle ülkenin ekonomik ve sosyal sorunlarının çözümünde Konsey'in, sosyal diyalog çerçevesinde danışma işlevini yerine getirdiği durumlarda; alınacak kararlar da, siyasi iktidarlara (hükümetlere) sadece yölgösterici nitelikte olmakta ve hukuken fazla bir bağlayıcılığa sahip bulunmamaktadır. Bu durumda, sosyal tarafların baskı grubu ve lobicilik faaliyetleri, tekrardan devreye girmektedir.

## SONUÇ

2000'li yıllara hazırlanan Türkiye'de sosyal taraflar, özellikle 90'lı yılların başından itibaren artık sosyal diyaloga hazır olduklarını değişik vesilelerle kanıtlamış durumdadır. Sosyal tarafların geldikleri bu noktadan daha da ileriye götürülmesi görevi ise, onların dışında Devlete düşmektedir. Bu bağlamda, Ekonomik ve Sosyal Konsey'in formel bir yapıya kavuşturulması, acilen alınması gerekli önlemler içinde yer almaktadır.

1989 yılında Berlin Duvarı'nın çökmesiyle birlikte gelişen siyasi alandaki küreselleşme, artık değişik ortamlarda uzlaşma ve işbirliğine gitmeyi zorunlu kılmaktadır. Söz konusu değişimden Türkiye de, nasibini almış durumdadır. Türkiye'nin sosyal diyalog konusundaki en büyük talihsizliği ise, şimdiye kadar sosyal diyalogu hukuki alanda gerçekleştirecek güçlü bir siyasi iradeden yoksun oluşudur. Bu bağlamda, yeni kurulan hükümetin ne ölçüde böyle bir siyasi iradeyi temsil ettiğini de, önümüzdeki günlerde ortaya çıkacak gelişmelerle birlikte yakında göreceğiz.

## DİPNOTLAR

- 1 Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu/Konrad Adenauer Vakfı (yay.), "AB ve Türkiye'de Sosyal Diyalog, Ekonomik ve Sosyal Konseyler" Semineri, Ankara 1996, 103.
- 2 Aynı eser, 156.
- 3 Trebilcock, Towards social dialogue: Tripartite cooperation in national economic and social policy-making, Cenevre 1994, 4.

- Bir örnek olarak bak. Tuncay, Uluslararası Çalışma Normlarının Geliştirilmesinde Sosyal Diyalogun Rolü-Eyrenci/Taşkent/Uluçan (haz.), Münir Ekonomi 60. Yaş Günü Armağanı, Ankara 1993, 99 vd.
- 5 Bak. "AB ve Türkiye'de Sosyal Diyalog, Ekonomik ve Sosyal Konseyler" Semineri, 105.
- 6 Bak. Tunç, Sorumluluk Herkesindir, Yankı, 386 (7-13 Ağustos 1978), 8.
- 7 Bak. Sönmez, Kapitalist Devlet İşletmeleri ve Türkiye, Ankara 1978, 97 ve 109.
- 8 Bak. 1978 Yılı Programı/RG. 16.4.1978, No. 16261, 215 N. 617-618.
- 9 Ayrıntılı bilgi için bak. Talas, Bir Toplumsal Politika Belgesinin Yorumu-Toplumsal Anlaşma, Ankara 1982, 18 vd.
- 10 Bak. Toplumsal Anlaşma İçin Ne Diyorlar?-Anket, 30.7.1978 günlü Milliyet; Centel, "Toplumsal Anlaşma"-Hukuken Geçersiz Bir Belge-, Günümüzde Yargı, 29 (Eylül 1978), 16; Tunçomağ, Toplumsal Anlaşma ve Yeni Gelişmeler, 18.8.1978 günlü Milliyet.
- 11 Dereli, Toplu Pazarlığın 15 Yılı ve Toplumsal Anlaşma, 3.8.1978 günlü Milliyet.
- 12 Savcı, Toplumsal Anlaşma, 5.8.1978 günlü Cumhuriyet.
- 13 Ekonomik ve Sosyal Konseylerin AT Ülkelerindeki İşlevleri ve Türkiye İçin Bir Model Önerisi-TİSK Araştırması, İşveren XXXI, 10 (Temmuz 1993), 28.
- 14 İşveren XXXIV, 1 (Ekim 1995), 2.
- 15 "... Bu ilk toplantının gerçek bir diyalog arayışı çabası olmaktan çok, sürmekte olan grevler sırasında TÜRK-İŞ'i sıkıştırılmaya yönelik bir adım olması, Ekonomik ve Sosyal Konsey açısından talihsiz bir başlangıçtır.."-Meral, Ekonomik ve Sosyal Konsey etkili bir biçimde kullanılmalı, İşveren XXXIV, 6 (Mart 1996), 10-11.
- 16 21.3.1997 günlü Dünya.
- 17 Ayrıca bak. Karakoyunlu, 'Ekonomik ve Sosyal Konsey değil, Devlet Konseyi', 23.3.1997 günlü Olay.
- 18 İşveren XXXV, 6 (Mart 1997), 2.
- 19 Bak. 26.8.1997 günlü Finansal Forum.
- 20 Dereli, Çalışma İlişkilerinde Güncel sorunlar, Basisen, 58 (Temmuz 1997), 16.
- 21 Bak. Sosyal Güvenlik için rapor hazırlanıyor-28.8.1997 günlü Finansal Forum.
- 22 Bak. Sosyal güvenlik sorununu tartışmaya yeni başlıyoruz-29.8.1997 günlü Finansal Forum.
- 23 Bak. İşveren XXXII, 5 (Şubat 1994), 2.
- 24 Bak. İşveren XXXII, 10 (Temmuz 1994), 2-5.
- 25 Bak. İşveren XXXII, 12 (Eylül 1994), 8-9.
- 26 Bak. İşveren XXXIV, 10 (Temmuz 1996), 2-3.
- 27 Söz konusu metinler için bak. İşveren XXXV, 8 (Mayıs 1997), 1-3; İşveren XXXV, 9 (Haziran 1997), 2.
- 28 Bak. MESS İşveren Gazetesi XXXIV, 687 (Şubat 1997), 8-10 ve 692 (Temmuz 1997), 8-9.
- 29 Ayrıca bak. Ekonomi, 1996 Yılı İşçi-İşveren İlişkilerinde Ciddi "Diyalog"a Gidiş, Mercek II, 5 (Ocak 1997), 20.
- 30 Ülkelere göre değişik modeller için sözgelimi bak. TİSK (yay.), Dünya'da ve Türkiye'de Sosyal Diyalog, Ankara 1992, 16 vd.; TİSK (yay.), Üçlü Anlaşmalar, Ekonomik ve Sosyal Konseyler (Gelişmiş Ülke Uygulamaları ve Türkiye), 10 vd.; Trebilcock, 51 vd.
- 31 Dereli, 16.