

POLİTİKA OLUŞTURMA SÜRECİNİN BİR AKTÖRÜ OLARAK EKONOMİK VE SOSYAL KONSEY¹



Kafkas Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler
Fakültesi
KAÜİBFD
Cilt, 11, Sayı Ek Sayı 1,
2020
ISSN: 1309 – 4289
E – ISSN: 2149-9136

Makale Gönderim Tarihi: : 05.03.2020 Yayına Kabul Tarihi: 05.09.2020

Nahide Işıl ÇETİNKAYA
İSTİKBAL

Dr. Öğretim Üyesi
İstanbul Medeniyet Üniversitesi
Siyasal Bilgiler Fakültesi
İstanbul, Türkiye
isil.istikbal@medeniyet.edu.tr
ORCID: 0000-0001-7268-0461

Ersin KOPUZ

Yüksek Lisans Öğrencisi
İstanbul Medeniyet Üniversitesi
Siyasal Bilgiler Fakültesi
İstanbul, Türkiye
ersinkopuz@gmail.com
ORCID: 0000-0001-5624-8433

ÖZ Türkiye’de Avrupa Birliği’ne uyum sürecinde önem kazanan çok taraflı sosyal diyalog mekanizmaları, belirli toplumsal grup temsilcilerinin ekonomik ve sosyal konularda politika oluşturma süreçlerine dahil olmalarını ifade etmektedir. Bunlardan biri de Ekonomik ve Sosyal Konsey’dir. Konsey, kamu politikası oluşturulmasında sosyal diyalogu arttıran, işbirliği ve uzlaşmayı destekleyen bir aktördür. 1995’den itibaren genelgelerle düzenlenen Konsey’in Türkiye’de hukuki bir statüye kavuşması 2001 yılında 4641 sayılı Kanun ile olmuş. 2010’da ise anayasal bir kurum haline gelmiştir. En son 5 Şubat 2009’da toplanan Konsey’e ilişkin nihai değişiklik 703 sayılı KHK ile yapılarak, çalışma usul ve esaslarının belirlenmesi yetkisi Cumhurbaşkanına verilmiştir. Günümüzde Konsey yasal olarak varlığını sürdürmekle birlikte, fiili olarak faaliyetleri durma noktasına gelmiştir. Bu bilgiler doğrultusunda, ilk bölümde Konsey’in düşünsel temellerini oluşturan sosyal diyalog üzerinde durularak kamu politikası oluşturma süreci ve aktörleri incelenecektir. Sonraki bölümde Türk yönetsel yapısında Konsey’in geçirdiği tarihsel ve düşünsel gelişim değerlendirilecektir. Son olarak Avrupa Komisyonu ilerleme raporları doğrultusunda, temel sorunlar incelenip, çözüm yolları tartışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Politikası, Sosyal Diyalog, Ekonomik ve Sosyal Konsey

JEL Kodları: H83, H50, H11

Alanı: Kamu Yönetimi,

Türü: Derleme

DOI: 10.36543/kauibfd.2020.Ek1.015

Atıfta bulunmak için: İstikbal, N. I. Ç. & Kopuz, E. (2020). Politika oluşturma sürecinin bir aktörü olarak ekonomik ve sosyal konsey. *KAÜİBFD*, 11(Ek Sayı 1), 325-343.

¹ Bu çalışma 1. Ulusal Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Kongresinde bildiri olarak sunulmuştur.

ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL: AN ACTOR OF POLICY MAKING PROCESS



Kafkas University
Economics and Administrative
Sciences Faculty
KAUEASF
Vol. 11, Issue Suppl 1, 2020
ISSN: 1309 – 4289
E – ISSN: 2149-9136

Article Submission Date: 05.03.2020

Accepted Date: 05.09.2020

Nahide Işıl
ÇETİNKAYA
İSTİKBAL
Asst. Prof. Dr.
İstanbul Medeniyet University
Faculty of Political Sciences
İstanbul, Turkey
isil.istikbal@medeniyet.edu.tr
ORCID: 0000-0001-7268-0461

Ersin KOPUZ
Graduate Student
İstanbul Medeniyet University
Faculty of Political Sciences
İstanbul, Turkey
ersinkopuz@gmail.com
ORCID: 0000-0001-5624-8433

ABSTRACT

The multilateral social dialogue mechanisms such as Economic and Social Council, have gained importance in Turkey's adaptation process to the EU, refers to a certain social group representatives become involved in the policy making processes of economic and social data. The Council enhances social dialogue and supports cooperation and reconciliation in public policy making. It has been regulated by circulars since 1995 and has gained legal status in 2001. In 2010, it has become a constitutional institution. The final amendment to the Council, which was last convened on February 5, 2009, was made with the Decree Law No. 703, and the President was given the authority to determine the working procedures and principles. Today the Council remains legal, but its activities have actually come to a halt. In the first part, social dialogue, which forms the intellectual foundations of the Economic and Social Council will be described and the process of public policy making and actors will be examined. The next section will focus on, the historical and intellectual development of the Council in the Turkish administrative structure. Finally, in line with the progress reports of the European Commission, basic problems will be examined and solutions will be discussed.

Keywords: *Public Policy, Social Dialogue, Economic and Social Council*

JEL Codes: *H83, H50, H11*

Scope: *Public Administration*

Type: *Review*

Cite this Paper: İstikbal, N. I. Ç. & Kopuz, E (2020). İstikbal, N. I. Ç. & Kopuz, E. (2020). Economic and social council: an actor of policy making process *KAUEASF*, 11(Suppl 1), 325-343.

1. GİRİŞ

Kamu politikasını tanımlarken çok farklı ifadeler kullanılmakla birlikte, en yalın haliyle hükümet kararları olarak ifade etmek mümkündür. Bu yönüyle kamu politikalarını herhangi bir kurumun uyguladığı politikalardan ayıran temel husus, politikanın uygulanmasında meşru güç kullanılabilmesidir (Şengül, 2018, s.14). Bir diğer ifadeyle kamu politikaları muhatabı olan kişi ve kurumlar için bağlayıcı nitelik taşımaktadır. Hükümetlerin sahip oldukları kamu politikası oluşturma ve uygulama yetkisini nasıl kullandıkları söz konusu ülkenin kültürüne, siyasal geleneğine, hakim ideolojisine bağlı olarak değişkenlik göstermektedir. Demokrasi ile yönetilen ülkelerde kamu politikasına ilişkin süreçte diğer aktörlerin de aktif olarak dahil olduğu bir istisnadan ziyade genel bir uygulamadır.

Yasama organı olan parlamentonun, egemenlik yetkisini halktan alması onu kamu politikası sürecinde yer alan resmi aktörler içinde ön plana çıkarmaktadır (Yıldız ve Sobacı, 2015, s. 20). Öte yandan kamu politikasının oluşturulması aşamasında parlamentonun tek başına hareket etmeyerek, toplumu temsil eden gayri resmi aktörler ile istişare etmesi, politikanın başarısına doğrudan etki eden bir unsurdur. Farklı politika alanlarında oluşturulan bu iletişim ve işbirliği kanallarının devlet, işçi ve işveren düzlemindeki yansıması, politika belirlenmesi sürecine katılımı ifade eden sosyal diyalog kavramıdır. Sosyal diyalog günümüzde önemle üstünde durulan bir kavram haline gelmiştir.

Uluslararası aktörler tarafından da sıklıkla vurgulanan sosyal diyalogu güçlendirebilmek için her ülkede çeşitli mekanizmalar kurulmuştur. Türkiye’de 1995 yılında kurulan Ekonomik ve Sosyal Konsey de böyle bir ihtiyacı karşılama amacı taşımaktadır. Bununla birlikte Avrupa Birliği aday üyeliği sürecinde bulunan Türkiye’de Ekonomik ve Sosyal Konseyin kurulması, bu amaç doğrultusunda atılmış önemli bir adımdır. Konsey’e ilişkin 2001 yılında çalışma, esas ve yöntemlerini düzenleyen bir kanun çıkarılmıştır. 2010 yılına gelindiğinde ise yapılan Anayasa değişikliği ile Anayasal bir statüye kavuşmuştur.

Ekonomik ve Sosyal Konsey’e ilişkin yapılan yasal düzenlemelerin, etkin faaliyet gösterebilmesini sağlamaktan uzak olduğu, Konsey’in 2009 yılından bu yana toplanmamış olmasından anlaşılmaktadır. Bu bilgiler doğrultusunda faaliyette bulunmayan bir mekanizmaya yönelik yapılan düzenlemelerin nedenini sorgulamak yerinde olacaktır. Bu çalışmada Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan Türkiye raporlarında yer alan ifadeler yol gösterici olduğu kabul edilerek yıllar içindeki farklı vurgular üzerinde durularak, işleyişe yönelik temel

sorunlar açıklanmıştır. Nihayet, kamu politikası sürecinde oldukça önem arz eden bu Konsey'in işlerlik kazanmasına ilişkin çeşitli önerilerde bulunulması amaçlanmıştır.

2. KAMU POLİTİKASI OLUŞTURMA SÜRECİ VE AKTÖRLERİ

Hükümetlerin çeşitli görev ve sorumlulukları bulunmaktadır. Hükümetler politika üretirken, bu politikaların vatandaşların istek ve beklentileri doğrultusunda gerçekleşmesini hedeflemektedir. Toplumsal beklentilerin farklılaşması ve görecelik göstermesi, politika üretmede çeşitliliklere neden olmaktadır. Bu bağlamda, kamu politikaları kavramı incelendiğinde kısaca iki seçenek karşımıza çıkmaktadır: Hükümetin yapmayı seçtiği şeyler ve hükümetin yapmayı seçmediği şeyler. (Dye, 2012, s. 3) Kamu politikalarına ilişkin pek çok tanım kullanılmaktadır. Kamu politikası, devlet otoritesinin ya da kamu gücünün, yetkili olan kamu kurumu ya da görevlisi tarafından yapılan işlemler bütünü olarak tanımlanmıştır. Genel olarak kamu politikası, toplumsal problemin çözüm seçeneklerini ve en uygun seçimi ortaya koymasına yönelik diğer aktörlerin planlı kararlarını ve eylemlerini içerir. (Gül, 2015, s. 8) Kamu politikasının özellikleri şu şekilde sıralanabilir (Yıldız ve Sobacı, 2015, s. 18) :

- Kamu politikaları; amaç ve sonuca yöneliktir.
- Kamu politikaları, yetkililer tarafından oluşturulmakta ve uygulanmaktadır.
- Kamu politikası, sonuçtan ziyade süreci ifade etmekte ve kararların bütününe kapsamaktadır.
- Kamu politikaları, yapmayı ve yapmamayı ifade eder. Hareketsizlik de bir kamu politikası olabilir.
- Kamu politikası, farklı alan ve problemlerle ilgili, çok yönlü bir kavramdır.

Kamu politikalarının oluşturulması ve uygulanması sürecinde pek çok aktör sürece dahil olmaktadır. Bu aktörler, kamu politikalarını doğrudan ve dolaylı olmak üzere etkileyebilmektedir. Aktörlerin farklı hususlara göz önünde bulundurarak sınıflandırmaya tabi tutmak mümkündür. Bu sınıflandırmalardan yaygın olarak kullanılanlardan biri de kamu politikası sürecine dâhil olan aktörleri resmi, gayri resmi ve uluslararası olmak üzere üçlü bir ayrıma tabi tutmaktır (Yıldız ve Sobacı, 2015, s. 19).

a) Resmi Aktörler: Dolaylı demokrasinin bir parçası olarak parlamento, vatandaşların temsil edilmesi ve yasama faaliyetlerinde temel rol oynaması nedeniyle kamu politikalarının en önemli resmi aktörü konumundadır. Oluşturulan kamu politikalarının uygulayıcısı pozisyonundaki bürokrasi, teknik

uzmanlık ve kamu gücü dolayısıyla resmi aktör olarak ele alınmaktadır. Bağımsız mahkemeler, hukuk devleti ilkesi içerisinde yargı gücünü elinde bulundurmaktadır, bu manada etkili diğer bir resmi aktördür. (Samadova, 2017, ss. 60-64)

b) Gayri Resmi Aktörler: Kamu politikası oluşturma sürecinde siyasal partiler, seçmenlerin fikirlerini temsil etmesi anlamında önem arz etmektedir. Vatandaşlar, kamu politikalarında talep ve beklentileri meydana getirmesi nedeniyle sürecin önemli bir parçasıdır. Vatandaş ile devlet arasında aracı rol oynayan sivil toplum kuruluşları, demokrasi anlayışının güç kazanması ile kamu politikalarının yönünü belirlemede aktif rol oynamaktadır. Toplumun bilgilendirilmesi ve yönlendirilmesine doğrudan katkıda bulunan basın yayın kuruluşları, devlet-vatandaş arası iletişimi kolaylaştırıcı etki göstermektedir. Kamu politikaları oluşturulmasında düşünce kuruluşları, belli alanda uzmanlaşmış olma ve bağımsız fikirler oluşturma itibarıyla bilgi çağının temel aktörlerinden birisi durumundadır. (Köseoglu, 2013, ss. 28-30)

c) Uluslararası Aktörler: Küreselleşmenin etkisiyle, ulusal kamu politikalarının, uluslararası etkileri bulunmaktadır. Kamu politikalarının oluşturulmasında uluslararası aktörler de etkili olmaktadır. IMF, Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü ve OECD gibi kuruluşlar, kamu politikası süreçlerine etki eden başlıca uluslararası aktörlere örnek gösterilmektedir (Kaya, 2017, s. 31).

Kamu politikası oluşturmada rol oynayan aktörler arasındaki iletişim ve işbirliği, ortaya koyulan politikanın etkinlik ve verimliliğini etkileyen önem unsurlardır. Farklı aktörlerin dahil olduğu bir süreçte bakış açısı zenginleşecek, çözüm önerileri çeşitlenecek, nihai olarak ortaya koyulan politikanın başarısı doğru orantılı olarak artacaktır. Bu iletişimi ve işbirliğini güçlendirecek önemli kavramlardan biri de sosyal diyalogdur.

3. SOSYAL DİYALOG

Kamu politikası oluşturma sürecinde yer alan aktörlerin arasındaki işbirliğini de ifade eden sosyal diyalog kavramına ilişkin, literatürde ortak kabul gören bir tanım bulunmamaktadır. Buna karşın Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) sosyal diyalog kavramını “ekonomik ve sosyal politika ile ilgili ortak çıkarları ilgilendiren hükümet, işveren ve işçi temsilcileri arasında müzakere, istişare veya bilgi alışverişini içerecek şekilde tanımlamıştır” (ILO, 2018, s. 3). Sosyal diyalog kavramı; iş ve işverenler arasındaki uzlaşmaya dayalı karşılıklı işbirliği süreçleri olarak tanımlanmaktadır. Süreç içerisinde devleti ve çıkar gruplarını da dâhil ederek; devlet, işveren ve işçiler arasında sosyo-ekonomik uyumun sağlanması ve uygulanması amacıyla meydana gelen müzakere süreçleri olarak ifade

edilmektedir. (Dereli, 1997, s. 113) Sosyal diyalog süreçleri, taraflara göre çeşitlilik göstermektedir. Bu bağlamda; işçi-işveren arasındaki ilişki, iki taraflı sosyal diyalog; işçi ve işveren ile birlikte devletin de sürece dâhil olmasıyla sosyal diyalog türü ise; üç taraflı sosyal diyalog olarak ele alınmaktadır. (ILO, 2013, s. 12). Sosyal diyalogun uygulanma yöntemleri ve yapısı incelendiğinde ortak bir model karşımıza çıkmamaktadır. Sosyal diyalog, siyasi kültüre ve ülkelerin sosyo-ekonomik durumuna göre farklılık göstermektedir.



Şekil 1: Sosyal Diyalog Tarafları (ILO)

Sosyal diyalog kavramının yaygınlaşması, Avrupa'daki, tarihsel sürecin bir sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu kavramın, Avrupa'daki sosyo-ekonomik birliği yeniden inşa etme arzusu ve Avrupa Birliği'nin temel mottoları olan barış, uzlaş, dayanışma çerçevesinde ele alınması gerekmektedir. Tarihsel süreç incelendiğinde sosyal diyalogun, Kıta Avrupası merkezli bir kavram olduğu görülmektedir. Sosyal diyalogun Avrupa ve AB esaslı olarak ele alınmasında uzlaş kültürünün ve demokrasi bilincinin etkisi son derece önemlidir. (Koray, 2005, s. 278) Sosyal diyalogun ortaya çıkışının, II. Dünya Savaşı sonrasındaki ekonomik ve siyasi anlamda buhran ortamına denk gelmesi tesadüf değildir. Bölgesel ve küresel uyumun artırılması, işsizliğin azaltılması, toplumsal uyumun sağlanması gibi sosyo-ekonomik problemlerin ortadan kaldırılmasında sosyal diyalog, başvurulan temel çözüm mekanizması olarak görülmüştür.

AB'de sosyal diyalog, üç dönemde ele alınmaktadır:

- 1951-1974 arasında sosyal politika başlığı altında yer alan düzenlemeler,
- 1957 Roma Antlaşması ile başlayan 1985'e kadar devam eden dönemde sosyal diyalogun temelleri,
- 1985 Val Duchesse Görüşmeleri ile birlikte taraflar arasında sosyal diyalog kurumsallaşma süreci (Uçkan, 2005, ss. 251-264).

Bu süreç neticesinde, 1980’li yıllarda işçi ve işveren temsilcileri arasındaki sosyal diyalog çerçevesinde 1992 Maastricht Antlaşması ile resmi olarak AB Müktesebatına dâhil olmuştur. Maastricht Antlaşması ile sosyal diyalog; anlaşmalar, direktifler ve kurumlar ile gelişimini devam ettirmektedir. İlk olarak, sosyal diyalogun geçirdiği değişimde Lizbon Antlaşması karşımıza çıkmaktadır. Lizbon Antlaşması’nın 152, 153 ve 154. maddesi sosyal tarafların rollerini artırmasına, diyalogların sağlanmasına yönelik AB’ye sorumluluk vermektedir. İş hukuku alanında oluşturulan direktifler, sosyal diyalogun kurumsallaşmasına katkıda bulunmuştur. Bu direktifler şu şekilde sıralanmaktadır (Güray, 2013, ss. 147-149):

- 2002/14/EC: Çalışanların Bilgilendirilmesine ve Danışılmasına İlişkin Çerçeve Direktifi
- 98/59/EC: Toplu İşten Çıkarmaya İlişkin Direktif
- 2001/23/EC: İşletmelerin Devri Sırasında Çalışan Haklarının Korunmasına İlişkin Direktif
- 2009/38/EC: Avrupa İş Konseyleri Direktifi
- 2001/86/EC: Avrupa Şirketinde Çalışanların Katılımına ilişkin Direktif
- 2003/72/EC: Avrupa Kooperatif Şirketlerinde Çalışanların Katılımına ilişkin Direktif

Avrupa Birliği düzeyinde çeşitli sosyal diyalog mekanizmaları oluşturulmuştur. Bu mekanizmalar şu şekildedir;

- Büyüme ve İstihdam Üçlü Sosyal Zirvesi: 2003 yılında bir Konsey Kararı (2003/174/ EC) ile kurulmuştur. Yılda en az iki kez toplanan zirvenin esas amacı, AB’de ekonomik ve sosyal politika yapma süreçlerine sosyal tarafların katılımını sağlamaktır.
- Avrupa Ekonomik ve Sosyal Komitesi: 1957 Roma Antlaşması’yla kurulmuş olan komite, AB’nin bir danışma organıdır ve kararları bağlayıcı değildir.
- Sektörler Arası Sosyal Diyalog Komitesi: AB düzeyinde çalışanların ve işverenlerin yer aldığı en önemli diyalog araçlarından biridir.
- Sektörel Sosyal Diyalog Komiteleri: 1998 yılında Komisyon, 98/500 sayılı kararıyla AB düzeyinde sektörel diyalogun gelişmesi için komiteler kurulmasına karar vermiştir.

Avrupa Birliği’nin sosyal diyalogu kurumsallaştırmaya ve güçlendirmeye yönelik çabaları, somut olarak antlaşmalar, direktifler ve kurum içi mekanizmalar ile ortaya koyulmuştur. Avrupa Birliği’ne üyelik sürecinde olan Türkiye için de benzer bir anlayışın benimsenmesi büyük önem taşımaktadır. Bu yönde atılan

önemli adımların başında Ekonomik ve Sosyal Konsey'in kurulması gelmekle birlikte, sosyal diyalog mekanizmalarına yönelik yapılanmanın temellerini daha geçmiş yıllara kadar götürmek mümkündür.

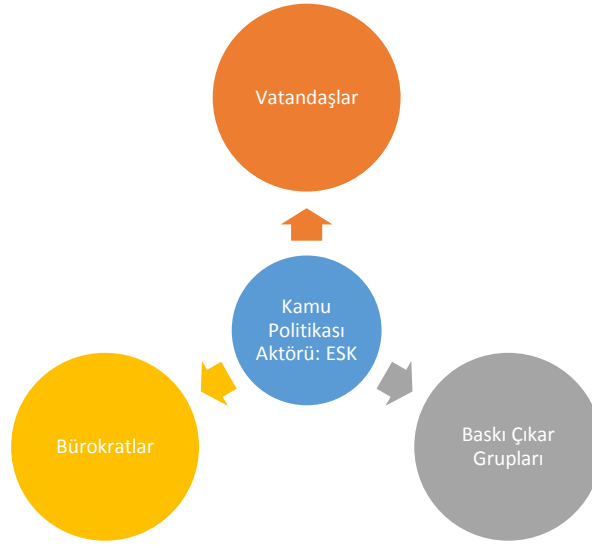
Türkiye'de sosyal diyalogün kökenleri, II. Meşrutiyet'in ilanından sonra İttihat ve Terakki tarafından İktisadiyat Meclisi adında bir danışma meclisi oluşturulmasına dayanmaktadır. İktisadiyat Meclisi, İttihat ve Terakki'nin devletçi ekonomi anlayışını tercih etmiştir. Bu deneyim, kısa süreli olmuş ve İktisadiyat Meclisi, İttihat ve Terakki'nin iktidarı ile sınırlı kalmıştır. Osmanlı Devleti'nde toprak kayıpları, çeşitli ekonomik sorunları da beraberinde getirmiştir. Kurtuluş Savaşı kazanıldığı yıllarda Türkiye; ekonomik gücü yetersiz bir ülke görünümündedir. Bu şartlarda, 4 Nisan 1923 tarihleri arasında İzmir İktisat Kongresi toplanmıştır. Cumhuriyetin ilanı öncesinde ilk sosyal diyalog ve toplumsal uzlaşma arayışı denebilecek bu kongreye tüccar, işçi, sanayici, bankacı ve çiftçi temsilcilerinden oluşan toplam 1135 delege katılmıştır. İzmir İktisat Kongresi Cumhuriyet tarihinin ilk yıllarında uygulanan ekonomi politikalarına yön vermesi nedeniyle tarihi bir öneme sahiptir. (Görmüş, 2007, ss. 115-119)

Türkiye, 1923-1929 yılları arasında liberal ekonomi programı uygulamıştır. Daha sonra 1929 ekonomik buhranı neticesinde devlet eliyle sanayileşme yoluna gidilmiştir. Türkiye 1932'de Uluslararası Çalışma Örgütü'ne üye olmuştur. Bu gelişmeler işçi-işveren ilişkilerinin hukuki boyutta düzenlenmesini zorunlu kılmıştır. Bu ihtiyacı karşılaması için 1936'da 3008 sayılı İş Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanun, işçi örgütlenmeleri ve grev gibi konulara değinmemektedir 1938'de çıkarılan 3512 sayılı Cemiyetler Kanunu ise ülkede her türlü örgütlenmeyi yasaklamıştır. II. Dünya Savaşı'nın ardından kurulan Birleşmiş Milletlere üye olmak isteyen Türkiye, 1946'da Cemiyetler Kanunu'nda önemli değişiklikler yaparak, dernek kurma serbestliği getirilmiştir. 1946'da kurulan Çalışma Bakanlığı bünyesinde yer alan ancak daha sonra 1985 yılında 3146 sayılı kanun ile yeniden düzenlenen Çalışma Meclisleri; işçi, işveren ve hükümet yetkililerinin iş hayatına ilişkin problemleri müzakere ettiği Çalışma Bakanlığına bağlı bir danışma organıdır. 1952 yılına gelindiğinde, sendikal birlik konusunda çok önemli bir adım atılmış ve Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu (Türk-İş) kurulmuştur. Türkiye'de ilk kez farklı iş ve bölgelerde çalışan işçiler, Türk-İş'in kurulmasıyla aynı çatı altına toplanmıştır. 1960 ihtilalinden sonra çıkarılan 1961 Anayasası işçilere sendika kurma özgürlüğü, toplu sözleşme ve grev haklarını sağlamıştır. 1960 Anayasası'na uygun olarak hazırlanan 274 sayılı Sendikalar Kanunu ile bunun tamamlayıcısı olan 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu 1963 yılında aynı anda yürürlüğe girmiştir. Türk işçi sınıfı hareketinde, daha sonra görüş ayrılıkları ortaya çıkmaya başlamış ve 1967 yılında

Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu (DİSK), 1970 yılında Milli-İş (MİSK), 1976 yılında Hak-İş (Türkiye Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu) kurulmuştur (Görmüş, 2007, ss. 119-122).

4. KAMU POLİTİKASI AKTÖRÜ OLARAK EKONOMİK VE SOSYAL KONSEY

Ekonomik ve Sosyal Konsey, sosyal tarafların işbirliği ve dayanışmayı esas alarak problemlerin görüşülmesine yönelik üçlü ya da çok taraflı sosyal diyalog mekanizmaları şeklinde tanımlanmaktadır. Konseyin temel amacı, sosyo-ekonomik problemlerin çözülmesine yönelik kamu politikası oluşturma sürecinde, temsilcileri (devlet-işçi-işveren) bir araya getirmektir. Konseyin içeriği, işleyişi ve yapısı ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. (Koray, Çelik, 2007, ss. 102-104) Ekonomik ve Sosyal Konsey, kamu politikası aktörü olarak incelendiğinde resmi ve gayri resmi aktörlerden etkilenmektedir. Hükümet-işçi-işveren arasında bir iletişim kanalı görevi gören ESK; vatandaşların, bürokratların ve baskı çıkar gruplarının bir arada yer aldığı çok aktörlü bir yapı görünümündedir. Kamu politikası aktörleri, devlet ile kurulan organik bağ neticesinde kategorize edilmektedir. Bu anlamda hem resmi, hem gayri resmi aktörleri barındırması Ekonomik ve Sosyal Konsey'in politika oluşturmada nüfuzunu ve önemini artırmaktadır.



Ekonomik ve Sosyal Konsey (ESK), toplumsal yararı temsil ederken, üst düzey

danışma kurulu görevini taşımaktadır. Bu anlamda iki temel sorumluluğu bulunmaktadır. Bu sorumluluklar (ILO, 2013, ss. 125-126);

- Hükümetin veya parlamentonun talebi üzerine, ekonomik ve sosyal politikalar, kanun tasarıları ve taslak ulusal kalkınma stratejileri hakkında görüş, tavsiye veya öneri sunmak,
- Re'sen, yetki alanına giren ekonomik ve sosyal konularda görüş bildirmek ve politika belirleyicilerin dikkatini önemli politika meselelerine çekmektir.

4.1. Türkiye’de Ekonomik ve Sosyal Konsey’in Gelişimi

Türkiye’de Ekonomik ve Sosyal Konsey’in gelişimini sosyal diyalogun gelişimi ile birlikte açıklamak mümkündür. Bu noktada İktisadiyat Meclisi, İzmir İktisat Kongresi, Çalışma Meclisleri ve Sendika Birlikleri önemli rol oynamaktadır. Bu deneyimler, Ekonomik ve Sosyal Konsey’in ilk öncülleri olarak görülmektedir. Türkiye’de Konsey’in kurulmasına ilişkin tartışmalar 1980 sonrasına dayanmaktadır. 12 Eylül 1980 sonrasında oluşturulan Danışma Meclisi’ne ekonomik ve sosyal konsey kurulmasına yönelik iki kuruluş tarafından sunulan öneri önem arz etmektedir. TÜSİAD, sektörler arası devamlı işbirliği ve ahengi sağlama amacıyla ESK talebinde bulunmuş TİSK ise önerisinde işçi ve işveren ilişkileri yüksek kurulu üyelerinin tabii üyesi olacakları ve ekonomik alanında taraflardan oluşacak bir ekonomik ve sosyal konseyin kurulmasını vurgulamıştır. (Koç, 1999, s. 5)

1980’lerde değişen ekonomik koşullar ve Türkiye’nin ekonomik durumu, belli ihtiyaçları beraberinde getirmiştir. Türkiye, ekonomik problemlerin aşılmasına yönelik işçi-işveren arasında bir uzlaşya ihtiyaç duymuştur. Bu şartlar içerisinde, Türkiye’nin sosyal diyaloga dair gelecek yıllara yön verecek olan, 1978’de TÜRK-İŞ ile dönemin Ecevit hükümeti arasında Toplumsal Anlaşma imzalanmıştır. Toplumsal Anlaşma, ekonomik istikrarı ve dengeli kalkınmayı sağlama, demokrasiyi güçlendirme ve toplumsal refahı artırma amacıyla önem arz etmektedir. (Talas, 1982, ss. 14-16) Toplumsal Anlaşma, dönemin ekonomik ve siyasi gerekçeleri ile 1 yıl 2 ay süresince yürürlükte kalmıştır. Kısa süreli olmasına rağmen örnek teşkil etmesi bakımından Türkiye’de sosyal diyalogun gelişiminde önemli rol oynamıştır.

Temsilci/Genelge	1995/5	1996/24	1997/11	1997/44	1999/19	1999/40	4641 Sayılı Kanun
Hükümet	52.	53.	54.	55.	56.	57.	57.
Hükümet Temsilcileri	13	13	10	11	9	11	15
İşveren	2	6	5	4	4	4	12
İşçi	5	8	6	6	6	6	12
Diğer	2	3	3	-	-	-	-
Toplam	22	30	24	21	19	21	39

Şekil 2: 1995-2000 yılları arası ESK Temsilci Tablosu (Başbakanlık Genelgeleri)

Kaynak: (Koray & Çelik, 2007)

1980’lerden sonra hız kazanan küreselleşme olgusu ve liberal gelişmeler, etkisini 1990’larda giderek artırmaktadır. Dünyadaki bu gelişmeler, Türkiye’yi de etkilemektedir. Bu gelişmeler doğrultusunda Temmuz 1994’te Sosyal Diyalog Zirvesi düzenlenmiştir. Zirvede, TÜRK-İŞ, DİSK, HAK-İŞ ve TİSK yöneticileri yer almıştır. 17 Mart 1995 tarihinde ihtiyaç ve talepler doğrultusunda yayımlanan 1995/5 Sayılı Başbakanlık Genelgesiyle Türkiye’nin ilk Ekonomik ve Sosyal Konseyi (ESK) kurulmuştur. Yasa yerine Başbakanlık Genelgesiyle ESK’nin kurulması, konseyin işlevine yönelik belirsizliklere neden olmuştur. ESK’nin yapısı hükümet, sosyal taraflar ve sivil toplum kuruluşlarından oluşmuştur. İlk başta ESK, hükümet temsilcilerinden 15 ve sivil toplum kuruluşlarından 7 üyeden meydana gelmiştir. Ekonomik ve Sosyal Konsey’in kuruluşunda devlet dışı aktörlerin, temsil anlamında sınırlı sayıda yer alması çeşitli tartışmaları beraberinde getirmiştir. İlerleyen süreçte, temsilcilerin sayısında değişikli olsa da kalıcı adımlar atılamamıştır. Bu tartışmalar ve AB ile uyum süreci yolunda Türkiye’nin gerçekleştirmeyi planladığı adımlar neticesinde 21 Nisan 2001’de 4641 sayılı “Ekonomik ve Sosyal Konsey’in Kuruluşu, Çalışma Esas ve Yöntemleri Hakkında Kanun” çıkarılarak Konsey yasal bir düzenlemeye kavuşmuştur. AB’nin sosyal diyaloga verdiği önem göz önüne alındığında Türkiye’de Ekonomik ve Sosyal Konsey’e yasal statü kazandırılması AB’ne

üyelik sürecinde önem arz etmektedir (Çiçek ve Öçal, 2019, s. 391-395).

İlgili kanunda Ekonomik ve Sosyal Konseyin Başkanı Cumhurbaşkanı olarak düzenlenmiş olup, üyeler de Cumhurbaşkanı tarafından belirlenecektir. Cumhurbaşkanının toplantılara katılamaması halinde görevlendireceği Cumhurbaşkanı Yardımcısı veya Bakan toplantılara başkanlık etmektedir. Kanun kapsamında görev ve yetkileri de belirlenmiştir;

- *Toplumdaki ekonomik ve sosyal birimlerin, Hükümetin ekonomik ve sosyal politikalarının oluşturulmasına katılımlarını sağlamak, Devlet ile toplumsal kesimler arasında ve toplumsal kesimlerin kendi aralarındaki uzlaşma ve işbirliğini güçlendirecek çalışmalar yapmak,*
- *Oluşturduğu görüş, öneri ve raporları ilgili mercilere sunmak,*
- *Sürekli ve geçici nitelikte çalışma kurulları kurmak ve üyelerini belirlemek, bu kurulların raporlarını görüşmek,*
- *Türkiye-Avrupa Birliği Karma İstişari Komitesi üyelerini Avrupa Birliği Ekonomik ve Sosyal Komitesinin yapısı ve özelliklerini dikkate alarak belirlemek ve Komitenin çalışmalarını izlemek,*
- *Amaçları doğrultusunda ulusal ve uluslararası düzeyde seminer ve toplantılar düzenlemek, uygun görülecek toplantılara temsilci göndermek,*
- *Cumhurbaşkanının istemi üzerine, ekonomik ve sosyal nitelikli her türlü konuda, ekonomik ve sosyal yaşamı doğrudan etkileyen mevzuatın ve kalkınma planı ile yıllık programların hazırlanması sırasında görüş bildirebilir.*

Ekonomik ve Sosyal Konsey için önemli bir düzenleme 2010'da Anayasa değişikliği ile 1982 Anayasası'nın ikinci bölümünde yer alan Ekonomik Hükümler başlığındaki Planlama kısmının, Planlama; Ekonomik ve Sosyal Konsey olarak değiştirilmesidir. Böylece Konsey'e Anayasal bir nitelik verilmiştir. Yapılan değişiklikte Konsey'in kuruluş amacı "ekonomik ve sosyal politikaların oluşturulmasında hükümete istişari nitelikte göröl bildirmek" olarak belirtilmiş, kuruluş ve işleyişinin düzenlenmesi kanuna bırakılmıştır. Bu gelişme Konsey'in daha etkin bir kuruma dönüşeceği algısını yaratmış olsa da, anayasal statü kazandığı tarihten günümüze gelinceye kadar henüz toplantı gerçekleştirilmemiştir.

Ekonomik ve Sosyal Konsey benzeri bir yapı 2003 Haziran ayında yasalaşan 4857 sayılı İş Kanunun 114. Maddesi gereğince kurulan Üçlü Danışma

Kurulu'dur. Hem ÜDK, hem de ESK gibi sosyal diyalog kurumlarının Türkiye'ye uygun hale getirilmesi hedeflenmiştir. ÜDK, yılda Mayıs, Eylül ve Ocak ayları olmak üzere üç kere toplanması kararlaştırılmıştır. ÜDK'nin ilk toplantısı Çalışma Bakanlığı başkanlığında, Türk-İş, Hak-İş, TİSK ve DISK temsilcilerinin katılımıyla 2004'te yapılmıştır. Toplantıda; 2821 sayılı Sendikalar Yasası, 2822 sayılı Toplu Sözleşme Grev ve Lokavt Yasası'na ilişkin değişiklikler görüşülmüştür. 1 Şubat 2006 tarihinde, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından, aktif sosyal diyalog için gerekli şartları yerine getirmek üzere Sosyal Diyalogu Güçlendirme Teknik Destek Projesi başlatılmıştır. Bu proje ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve sosyal ortakların, sosyal diyaloga destek olması hedeflenmektedir. Bunun yanında, Türkiye'de bölgesel sosyal diyalogun geliştirilmesi için 8 ilde Türkiye İş Kurumu destek projesi olan İl İstihdam Kurulları oluşturulmuştur. Sosyal diyalogun yaygınlaşmasına yönelik adımlar atılırken, yapısal sorunların da ortadan kaldırılmasına ihtiyaç duyulmaktadır. (Görmüş, 2007, ss. 134-137)

Türkiye'de Ekonomik ve Sosyal Konsey; işçi, işveren, hükümet ve diğer katılımcılardan oluşan çok taraflı bir yapı özelliği gösteriyorken; AB ülkelerinde Ekonomik ve Sosyal Konseyler işçi-işveren, işçi-işveren-çıkar grupları ya da hükümet-işçi-işveren-çıkar grupları şeklinde ayrılmaktadır. ESK'nın kuruluşundan itibaren yeterli sayıda toplanamadığını ifade etmek mümkündür. 1995 yılından 2008'e kadar 19 defa, 2001 yılından günümüze sadece 7 defa toplanabilmiştir. Ekonomik ve Sosyal Konsey'in son toplantısı ise 2009 yılında yapılmıştır. Ekonomik ve Sosyal Konsey'in başkanının Cumhurbaşkanı olması, konseyin hükümet kontrolünde olması, işçi-işverenlerin yeteri sayıda temsil edilememesi gibi hususlar, Ekonomik ve Sosyal Konsey'in tarafsızlığına yönelik eleştirilerin temel çıkış noktasını oluşturmaktadır. Bunun yanında Ekonomik ve Sosyal Konsey'in özel bir bütçesinin bulunmaması da, özerk yapısıyla bağdaşmadığına yönelik eleştirilerin hedefi olmaktadır. Bu ve benzeri eksiklikler, Ekonomik ve Sosyal Konsey'in ILO ve AB hükümlerini yerine getirmek amacıyla göstermelik bir konsey olduğu izlenimi vermektedir. Türkiye'de sosyal diyalogun tarihsel sürecinde, sosyal diyalog mekanizmaları etkin kullanılamamış, istenilen verim alınamamıştır (Özkan ve Orhan, 2018, ss. 5-8).

Türkiye'de Ekonomik ve Sosyal Konsey'in beklenen seviyede etki gösterememesi çeşitli nedenler ile açıklanmaktadır. Bu nedenleri şu şekilde sıralamak mümkündür (ILO, 2018, s. 18);

- Türk siyasal hayatında demokrasi bilincinin ve uzlaşma kültürünün henüz yeterli seviyede olmaması,

- Devletin ekonomide etkin rol oynaması ve buna bağlı olarak serbest piyasa koşullarının olgunlaşmaması,
- İşçi örgütlenmelerinin başarısız olması ve sendikalaşmada düşük seviyede kalınması Ekonomik ve Sosyal Konseyin yeterli düzeyde toplanamaması
- Sosyo-ekonomik problemlerin çözümünde konseyin ana aktör olarak görülmemesi.

4.2. Avrupa Komisyonu İlerleme Raporları Doğrultusunda Türkiye’de Ekonomik ve Sosyal Konsey

Avrupa Komisyonu, her yıl ve yılda bir kere olmak üzere Avrupa Birliği aday ülkelerinin üyeliğe ilişkin gelişmeleri değerlendiren raporlar yayınlamaktadır. Bu raporlarda ülkelere ilişkin; idari, siyasi, hukuki ve ekonomik koşullar detaylı olarak incelenmektedir. Avrupa Birliği aday üyelik sürecindeki ülkelerin, yapmakta oldukları yasal düzenlemeler, bu doğrultuda atılan olumlu veya olumsuz adımlar İlerleme Raporlarının konusunu oluşturmaktadır. Türkiye’ye ait ilk İlerleme Raporu 1998 yılında yayımlanmıştır ve hala her yıl (2017 yılı hariç) yayımlanmaya devam etmektedir. Söz konusu raporlar, 2016 yılına kadar “İlerleme Raporu”, daha sonra “Ülke Raporu” olarak adlandırılmıştır (Akçay, 2007, ss. 20-21). Bu bağlamda, bir aday ülke olan Türkiye’de Ekonomik ve Sosyal Konsey’in gelişimi, Avrupa Birliği uyum süreci reformlarıyla paralellik göstermiştir. Avrupa Komisyonu İlerleme Raporlarında bu konseye ilişkin belirtilen sorunlar ve çözüm önerilerinde kullanılan ifadeler de bu süreçte Türkiye için yol gösterici nitelik taşımaktadır.

Ekonomik ve Sosyal Konsey, Kuruluşu, Çalışma Esas ve Yöntemleri Hakkında Kanun ile yasal olarak güvenceye altına alınmadan önce Türkiye’de en kapsamlı birlik, Avrupa Sendikalar Konfederasyonu (ETUC) üyesi Türk-İş’tir. İşçi ve işveren anlamında kuruluşların varlığına rağmen, etkin bir sosyal diyalog mekanizmasından söz etmek güçtür.

Avrupa Birliği ile müzakereler doğrultusunda, 19. Fasal Ekonomik ve Sosyal Politikalar başlığı altında iş hukuku, iş sağlığı ve güvenliği, ayrımcılıkla mücadele gibi alanlarda asgari koşulları belirlemeyi hedefleyen kurallar, aynı zamanda sosyal diyalogu da ön plana koymaktadır. Ekonomik ve Sosyal Konsey’e ilişkin eleştiriler ve önerilere, bu fasıl kapsamında yer verilmiştir.

Ekonomik ve Sosyal Konsey’in çalışma, esas ve yöntemlerinin yasal olarak düzenlenmesi 21 Nisan 2001 tarihinde yürürlüğe giren yasa ile olmuştur. Konseye ilişkin yasal düzenlemenin yapılması, AB ile uyum süreci ile paralellik

göstermektedir. Fakat konseydeki hükümet yetkililerinin sayıca fazla olması, toplu sözleşmelerdeki kısıtlamalar ve fiziki yetersizlikler, AB müktesebatıyla uyumu güçleştirmektedir. Ekonomik ve Sosyal Konsey'in kuruluşundan itibaren gelişen süreçte yılda yalnızca bir defa toplanması, işlevine yönelik eleştirilere neden olmaktadır. İşsizlik sigortası sisteminin başlatılması, özel istihdam büroları ve Ekonomik ve Sosyal Konseyin kurulması bu kapsamda atılan olumlu adımlar olarak ele alınırken, sendikaların, örgütlenme özgürlüğü ve grev hakkı konularında kısıtlamalara tabi tutulması ve kamu görevlilerinin grev hakkının bulunmaması dile getirilen en önemli problemler arasında yer almaktadır. Sosyal tarafların, sosyal diyaloga verdikleri önem ve devletin problemlerin ortadan kaldırılmasına yönelik çabaları yetersiz görülmektedir (Avrupa Komisyonu İlerleme Raporu, 1998-2002)

Hükümet ile sosyal ortakların bir arada yer aldığı “Üçlü Danışma Kurulu”nun 2005'te toplanması, diğer üçlü organ olan “Emek Platformu”nun 12 yıl aradan sonra Eylül 2004'de yeniden toplanması, Başbakanlık tarafından 2005'te kamu sektörü sendikaları üyeleri, temsilcileri ve yöneticilerinin faaliyetlerine yönelik bazı kısıtlamaların azaltılması amacıyla genelge yayımlanması, Ekonomik ve Sosyal Konsey'in işleyişine yönelik kısmi ilerleme olarak ele alınmıştır. Bunun yanında Sendikalar ve Toplu Sözleşme, Grev ve Lokavt Kanunlarının, AB ve Uluslararası Çalışma Örgütü standartlarına getirilebilmesini yasa tasarılarında bir ilerlemenin kaydedilememesi eksiklik olarak görülmektedir. Bu durum, sosyal diyalogun yetersiz kalmasına neden olmaktadır (Avrupa Komisyonu İlerleme Raporu, 2003-2008).

1 Mayıs'ın, 28 yıl aradan sonra 2009'da “Emek ve Dayanışma Günü” adıyla yeniden kabul edilmesi sosyal diyalog kavramının gelişmesine yönelik olumlu bir adım olarak değerlendirilmiştir. 2010 Anayasa Referandumu sonrası anayasal bir kurum statüsüne kavuşan Ekonomik ve Sosyal Konsey'in yeterli şekilde toplanamaması, konseyin etkinliği anlamında eleştirilmektedir. Sosyal diyaloga yönelik Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu Kasım 2012'de yürürlüğe girmiştir. Bu kanun ile işçilerin sendika hakları genişletilmiştir. Fakat kamu görevlilerine yönelik kısıtlamalar ve grev yasağı devam etmesi, sosyal diyalog mekanizmalarının işleyişindeki problemlere işaret etmektedir (Avrupa Komisyonu İlerleme Raporu, 2009-2013).

Özel sektördeki sendika üyeliği oranı 2015'te %9,5'den %11,2'ye yükselmesine rağmen toplu iş sözleşmelerinin kapsamına giren işçilerin oranı düşüktür. Bu durumun nedenleri arasında sendika üyelerinin kanuna aykırı biçimde işten çıkarılması ve uzun süren davalar gösterilmektedir. Ekonomik ve Sosyal Konsey'in 2009'dan günümüze kadar geçen süreçte toplanamamış olması, bir

diğer sosyal diyalog mekanizması olan Üçlü Danışma Kurulu'nun 2017 yılında yalnızca bir defa toplanmış olması, işlevine yönelik soru işaretlerini beraberinde getirmektedir. Avrupa Birliği'nin yayınlamış olduğu raporlarda Konsey'in toplanamamış olmasına ilişkin eleştiriler, 2011'den 2018'e kadar yayımlanan hemen her raporda yer almıştır. Ekonomik ve Sosyal Konsey'e ilişkin 2013 yılı raporunda etkisiz kaldığı ifade edilirken, 2014 yılına ilişkin raporda ayrı bir ifadeye yer verilmemiş olması ilgi çekicidir.

Sosyal diyaloga ilişkin başlıca üzerinde durulan hususlar; sınırlı ilerleme kaydetmiş olması (Avrupa Komisyonu İlerleme Raporu, 2012, 2009, 2008, 2007), etkili bir biçimde kullanılmamış olması (Avrupa Komisyonu İlerleme Raporu, 2011), temel sosyal diyalog mekanizmalarının güçlendirilmesinin gerekliliği (Avrupa Komisyonu İlerleme Raporu, 2010, 2007, 2003), zayıf olması (Avrupa Komisyonu İlerleme Raporu, 2013, 2009, 2006), yeteri kadar hazırlıklı olunmaması (Avrupa Komisyonu İlerleme Raporu, 2009) şeklinde sıralanmaktadır. 2014 yılı raporunda yer alan, sosyal diyalogun *mevzuatta bulunan ve kaldırılması gereken engeller nedeniyle etkili şekilde işlemediği* ifadesi bu konuda yasal bir düzenlemenin gerekliliğine işaret etmektedir.

Avrupa Komisyonu'nun 2019 yılında yayınlamış olduğu son Türkiye raporunda bir yıl içinde sosyal diyalog konusunda gerileme yaşandığı belirtilmiştir. Bu gerilemenin sebeplerinden biri olarak, temel sosyal diyalog mekanizmalarından biri olarak kabul ettiği Ekonomik ve Sosyal Konsey (Avrupa Komisyonu İlerleme Raporu, 2010) üyelerinin Cumhurbaşkanı tarafından atanacak olması gösterilmiştir. Öte yandan Üçlü Danışma Komitesi'nin 2018'de bir defa toplanmış olması üçlü sosyal diyaloga olumlu etki eden bir gelişme olarak değerlendirilmektedir (Avrupa Komisyonu 2019 Türkiye Raporu). Yapılan son değişikliklerden sonra, konseyin mevcut durumdaki etkisi ve gelecekteki durumu belirsizliğini korumaya devam etmektedir (Avrupa Komisyonu Türkiye Raporu, 2015- 2019).

5. SONUÇ VE ÖNERİLER

Kıta Avrupa merkezli bir kavram olan sosyal diyalog, sosyo-ekonomik problemlerin çözümüne yönelik hükümet yetkilileri, işçi ve işverenleri bir araya getirerek istişare oluşturma süreci olarak tanımlanmaktadır. Bu kavram Avrupa Birliği'nin temel değerlerinden uzlaşa ile doğrudan ilişkili olması, sosyal diyalogu güçlendirmeye yönelik oluşturulan mekanizmalarda Avrupa Birliği'nin etkilerinin aranmasına yol açmaktadır.

Uluslararası –hatta uluslar üstü- bir kamu politikası aktörü olan Avrupa Birliği’nin, üye ve aday üye ülkelerin yönetsel reformları üzerindeki etkisini somut olarak gözlemlemek mümkündür. Avrupa Birliği’nin temel prensiplerine dayanarak oluşturulan kurumlar, yapılan yasal düzenlemeler hatta Anayasa değişiklikleri bu etkinin birer sonucudur. Benzer süreçleri yaşayan her ülke gibi Türkiye de bu doğrultuda çeşitli adımlar atmış ve hala atmaktadır. 1995 yılında Başbakanlık genelgesiyle kurulan Ekonomik ve Sosyal Konsey’in, 2001 yılında hukuki düzenlemeye konu olması, 2010 yılına gelindiğinde ise Anayasal bir kurum olarak kabul edilmesi de sosyal diyalogu güçlendirmek üzere bu yönde atılmış adımlardandır.

Avrupa Komisyonu tarafından 1998’den bu yana her yıl düzenli olarak yayınlanan ülke raporlarının (eski adıyla ilerleme raporları) 19. Fasılda Ekonomik ve Sosyal Konsey’in güncel durumuna yönelik değerlendirme ve eleştirilere de yer vermektedir. Kurulduğu ilk yıllarda yapılan eleştiriler bazı haklardaki kısıtlamaların varlığının sosyal diyalogu kısıtladığı yönünde yoğunlaşmıştır. Bunun yanı sıra Konsey’in yapısı ve hükümetin üstlendiği etkin rol nedeniyle, üçlü diyalogun özerk bir yapıda olmaması hususu da Avrupa Komisyonu raporlarında eleştiri konusu olmuştur. İlerleyen yıllarda Konsey’in toplanma sıklığının giderek azalması ve toplantıların belirli bir düzen ile yapılmaması, sosyal diyalogun yeterince güçlenememesi olarak değerlendirilmiştir. Nihayet 2010 yılına gelindiğinde hükümetin politika oluşturma aşamasında, özellikle ekonomik ve sosyal alanlarda danışabileceği bir anayasal kurum haline gelmesi, önemli bir gelişme olarak kabul edilmiştir. Ancak atılan bu adımın devamı gelmemiş, anayasal bir statüye kavuşan Konsey hiçbir zaman toplanamamıştır. Bununla birlikte 2018 yılında yayımlanan 703 sayılı KHK ile çalışma usul ve esasları ile üyelerin belirlenme yetkisinin tamamen Cumhurbaşkanına bırakılmış olması Konsey’in özerlikten büyük ölçüde uzaklaştığı yönündeki yorumları beraberinde getirmiştir.

Sosyal Diyalog, gelişmekte olan ülkeler statüsünde bulunan ve dünyanın en büyük yirmi ekonomisinde yer alan Türkiye için hayati bir kavramdır. Sosyal diyalogun etkin kullanılmasında önemli bir aktör olduğu tüm paydaşlarca kabul edilen Ekonomik ve Sosyal Konsey’e işlerlik kazandırılması için tüm eleştiriler göz önünde bulundurularak bazı adımlar atılmalıdır. Atılması gereken adımlardan ilki, Avrupa Komisyonu raporlarında da yer verilen (Avrupa Komisyonu İlerleme Raporu, 2008) toplantıların düzenli aralıklar ile yapılmasını sağlamaktır. Böylece ilgili aktörlerin belirli aralıklar ile bir araya gelmesi sağlanmış olacak, oluşturulacak kamu politikalarında söz hakkı verilmiş olacaktır. Toplantılara ilişkin değerlendirilmesi gereken bir nokta da toplantı

raporlarına ulaşılması konusudur. Yapılan toplantılara ilişkin raporların kamuoyu ile paylaşılması şeffaflığın gerekliliklerindendir. Bir diğer önemli husus Konsey'in yapısına ilişkindir. Tüm paydaşların eşit biçimde temsil edilmesi, alınacak kararların niteliğine doğrudan etki edecek bir unsurdur. Eşitlik bir tarafın lehine veya aleyhine bozulduğunda çıkacak kararlara dayanılarak oluşturulacak kamu politikalarının etkinlik oranı düşme eğiliminde olacaktır. 2018 yılındaki değişiklik öncesinde getirilen eleştiriler, hükümetin temsilcilerinin çoğunlukta olması üzerinde yoğunlaşmıştır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile yeni kurulacak yapının Cumhurbaşkanı tarafından belirlenmesi ifadesi yer almaktadır. Bu durum eleştirilen hususlara yönelik gerekli düzenlemelerin yapılarak hem sosyal diyalogun artırılmasını hem de AB uyum sürecinde önemli bir yol kat edilmesi için önemli bir fırsattır.

6. ÇIKAR ÇATIŞMASI BEYANI

Yazarlar arasında çıkar çatışması bulunmamaktadır.

7. MADDİ DESTEK

Bu çalışmada herhangi bir fon veya destekten yararlanılmamıştır.

8. ETİK KURUL BEYANI VE FİKRİ MÜLKİYET TELİF HAKLARI

Çalışmada etik kurul ilkelerine uyulmuştur ve ilgili kurum ve kuruluşlardan gerekli izinler alınmıştır.

9. KAYNAKÇA

- Akçay, Belgin. (2007). *İlerleme raporlarında Türkiye ekonomisi*. Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi. Cilt: 7. No:1. s. 19-44.
- Avrupa Komisyonu İlerleme Raporları. (1998-2019). 10 Ocak 2020 tarihinde https://www.ab.gov.tr/ilerleme-raporlari_46224.html adresinden erişildi.
- Çiçek, Ö. ve Öçal, M. (2019). *Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinde Türkiye'de sosyal diyalogun dönüşümü*. Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi Cilt: 18, No: 2 s. 365-404.
- Dereli, T. (1997). *Sosyal diyalog: ekonomik ve sosyal konsey hakkında*. Ekonomik Yaklaşım, Cilt: 8, Sayı: 27, s. 113-130.
- Dye, T.R (2012). *Understanding public policy* (14th Edition). London: Pearson.
- Ekonomik ve Sosyal Konseyin Kuruluşu, Çalışma Esas ve Yöntemleri Hakkında Kanun. (2001) Resmi Gazete (Sayı: 24380) 15 Şubat 2020 tarihinde <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4641.pdf> adresinden erişildi.
- Fasıl 19 - Sosyal Politika ve İstihdam. 17 Şubat 2020 tarihinde <https://www.ab.gov.tr/84.html> adresinden erişildi.

- Görmüş, A. (2007). *Türkiye’de sosyal diyalogun gelişimi*. Çalışma ve Toplum, Cilt: 2, Sayı:14, s.115-140.
- Gül, H. (2015). *Kamu politikası analizi, yöntemleri ve teknikleri*. Yasama Dergisi, Sayı: 29, s. 5-31.
- Güray, M. (2013). *Avrupa Birliği’nde sosyal diyalog*. ÇSGB Çalışma Dünyası Dergisi, Cilt:1, Sayı:1, s.144-158.
- ILO. (2013). Ulusal Üçlü Sosyal Diyalog. 5 Şubat 2020 tarihinde https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---dialogue/documents/publication/wcms_615605.pdf adresinden erişildi.
- ILO. (2018). Report IV: Social dialogue and tripartism. 20 Şubat 2020 tarihinde https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_624015.pdf adresinden erişildi.
- Kaya, A. (2017). *Kamu politikalarının ulusal etkinliğini yönlendiren küresel yapılanmaların yetki uyumsuzlukları ve çözüm yöntemleri*. Sosyal ve Beşeri Bilimler Araştırmaları Dergisi, Cilt: 18, Sayı: 40, s. 25-41.
- Koç, Y. (1999). *Türkiye’de ekonomik ve sosyal konsey*, Ankara: Türk-İş Eğitim Yayınları, No.21.
- Koray, M. (2005), *Avrupa toplum modeli*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Koray, M. ve Çelik, A. (2007) *Avrupa Birliği ve Türkiye’de sosyal diyalog*. Ankara: Belediye-İş Sendikası Yayınları.
- Köseoğlu, Ö. (2013). *Meslek, sanat ve disiplin olarak kamu politikası: Türkiye’ye izdüşümleri*. Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi (26) , s. 4-36.
- Özkan, E. ve Orhan, M. (2018). *AB ve Türkiye’de sosyal diyalogun gelişimi üzerine bir değerlendirme*. Uluslararası Yönetim - Ekonomi ve Felsefe Dergisi, Cilt: 6, Sayı: 3, s. 1-12.
- Samadova, V. (2017). *Kamu politikasında rol oynayan sivil aktörler*. Göller Bölgesi Aylık Hakemli Ekonomi ve Kültür Dergisi, Sayı: 51, s. 60-65.
- Şengül, R. (Ed.) (2018). *Kamu politikası*. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Talas, C. (1982). *Bir toplumsal politika belgesinin yorumu: toplumsal anlaşma*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını. No: 488.
- Uçkan, B. (2005). *Avrupa Birliği’nde sosyal diyalog: danışma komitelerinden çerçeve antlaşmalara*. İktisat Fakültesi Mecmuası, 55(1), 249-270.
- Yıldız, M. ve Sobacı, M. (2015). *Kamu politikası: kuram ve uygulama*. Ankara: Adres Yayınları.