T.C. Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari
Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt:6, Sayı:1, Yıl:1991

SOSYAL REFAH TOPLUMU OLARAK AVRUPA TOPLULUĞU ÜYELERİ VE TÜRKİYENİN KONUMU

Meryem KORAY (*)

ÖZET

AT üyeleri genellikle sosyal refah toplumu olarak bilinirler.Kuşkusuz endüstrileşmenin başlarında bu ülkelerde liberal görüşler ağırlıktaydı.Ancak bir yandan sosyal sorunların genişlemesi, öte yandan demokratikleşme süreci devlet anlayışlarında değişikliklere yol açtı.Kısaca bireyi ekonomik ve sosyal koşulları içinde ele alan ekonomik ve sosyal haklar kabul edildi ve devletin ekonomik ve sosyal sorunlara müdahelesi temel alındı. Bu değişmelerde siyasal demokrasi başlıca rolü oynarken,itici güç de işçi hareketiydi.

AT üyeleri özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında ekonomik ve sosyal politikalarını bu anlayış altında yönettiler. Topluluk da aynı yaklaşımı izledi.Bugün AT artan işsizliği ve üyeleri arasındaki bölgesel ayırımları azaltmak için aynı politikayı sürdürmektedir. Avrupa Sosyal Fonu ve Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu bu politikalar da başlıca araçlardır.

Öte yandan Türkiye ciddi ekonomik, siyasal ve sosyal sorunlarla başa çıkmak durumundadır. Hernekadar 1961 Anayasası ile sosyal devlet anlayışını ilke olarak kabul etmişse de, bugün bir "sosyal güvenlik devleti" olmaktan bile uzaktır. Yine de Türkiye'nin koşulları çok umut verici olmasa bile, çağdaş bir toplum olmak ve AT üyesi olabilmek için tek yol siyasal demokrasi ve sosyal devlet anlayışı içinde görünmektir.

(*) Doç.Dr. D.E.Ü. İ.İ.B.F. Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü

SOSYAL REFAH TOPLUMU OLARAK AVRUPA TOPLULUĞU ÜYELERI VE TÜRKİYE'NIN KONUMU

Gelişmiş Batı toplumlarının,daha çök,İkinci Dünya Savaşı sonrasında uyguladıkları ekonomık ve sosyal politikalarla "sosyal devlet" ya da "sosyal refah toplumu" kavramının gündeme geldiği bilinmektedir Sosyal devlet, liberal devlet anlayışından farklı olarak,bireyi belirli bir sosyo-ekonomik yapı içinde yaşayan bir varlık olarak ele almakta ve devlete bu sosyo-ekonomik koşulları iyileştirme konusunda bazı görevler yüklemektedir (Göze, 1977). Liberal devlette temel olan devletin bireyin hak ve özgürlükleri kullanmasına ve en başta da ekonominin işleyişine karışmaması iken, sosyal devlette sosyal hak ve özgürlükler adına devletin olumlu bazı etkinliklere girişmesi gereklidir. Özünde toplumsal sorunlar karşısında seyirci değil, sorumluluk ve yükümlülük taşıyan bir devlet anlayışı gündeme gelmektedir.

Sosyal Sorunlar ve Devletin Müdahalesi

17. ve 18. yüzyılların, insan hakları, yani bireyin doğuştan gelen birtakım hak ve özgürlüklerinin bulunduğu yolundaki görüşlerle demokratik ve insan haklarına dayalı toplumların temelini attığı bilinmektedir. 1789 Fransız devrimiyle evrenselleşen bu hak ve özgürlükler çerçevesinde Batı toplumları bir yandan endüstri devrimini yaşarken, öte yandan da demokratikleşme sürecine girmişlerdir.Ancak ekonomik ve siyasal gelişmeler toplumsal sorunları ortadan kaldırmamış, aksine endüstrileşen toplumlarda toplumsal sorunların ve eşitsizliklerin derinleştiği görülmüştür. Bu dönemde egemen olan liberal devlet anlayışı içinde, devlet toplumsal sorunlar karşısında seyirci kalmıştır. Bireylerin soyut olarak eşit hak ve özgürlüklere sahip olduğunu kabul eden, siyasal alan ile ekonomik alanı birbirinden ayıran ve ekonomik alanda devlet müdehalesini istemeyen liberal devlet anlayışı, bireylerin gerçekten eşit olmadıkları bir toplumda eşitsizliği daha da arttıran bir sonuca ulaşmıştır. Yoksulluk, işsizlik, hastalık gibi bireylerin çaresiz kaldığı sorunlar giderek toplumun çok geniş kesimlerine yayılmıştır. Ancak demokrasinin işleyişi gereği,sorunları yaşayanların sesleri ve tepkileri yükselirken, toplumun da bu sorunlara eğilme zorunluluğu doğmuştur. Kısacası siyasal demokrasi, soyut eşitlik kavramını somut eşitliğe doğru götürecek gelişmeleri zorlayıcı bir rol oynamıştır.

Yaşanılan sosyo-ekonomik koşullar bireylerin klasik hak ve özgürlüklerin yanısıra birtakım ekonomik ve sosyal haklarla donatılmasını gerektirmektedir. Bunlar en başta çalışma hakkı olmak üzere sendikal haklar, sosyal güvenlik hakkı gibi çalışanlara, çocuğun, kadının korunması gibi toplumun korunmaya gereksinim duyan kesimlarine ilişkin birçok

haktan oluşmaktadır. En önemlisi de bu hı klar, devleti seyirci rolden çıkarıp, ekonomik ve sosyal politikalarıyla belirleyici, daha çok da bireyleri koruyucu bir role zorlamaktadır. Örneğin devlet çalışma özgürlüğünü tanımakla kalmayıp, çalışmanın bir hak olduğ anlayışıyla isteyen herkese bir iş olanağının yaratılması veya iş bulamayanların belirli bir güvenceye kavuşturulmasıyla yükümlü bir devlettir. Sosyal hakların kabulü ve devletin toplumsal sorunlara müdahale etmesini ,e ektiren sosyal devlet anlayışının temelinde siyasal demokrasi olduğu kuşkusuzdur. Gerçi sosyal devlet anlayışını Batı Avrupa ülkelerinin benimsediği zaman,bu ülkelerin ekonomik kalkınmalarını tamamlamış sermaye birikimlerini gerçekleştirmiş ve endüstrileşmiş toplumlar oldukları, bu nedenle bunlar için artık ulusal geliri daha iyi paylaştırmanın önemli bir sorun durumuna geldiği görüşü bir çok kişi tarafından kabul görmektedir (Soysal, 1969.235; Göze, 1977, 212). Ancak ekonomik gelişmişlik ne düzeyde olursa olsun,daha eşit bir paylaşım için bir güvence olmamaktadır. Bunun için herzaman siyasal yapının müdahalesi gereklidir. Yalnız, eşit paylaşım açısından değil, kaynakların etkin kullanımı ve hızlı bir kalkınma içinde çok zaman devlet müdahalesi gerektiği bilinmektedir. İşte siyasal demokrasi bu müdahalenin toplumun geniş kesimlere adına yapılması ve devletin sosyal bir nitelik kazanması açısından önemli bir rol oynamaktadır.

Ayrıca siyasal demokrasi ve sosyal hakların gelişimi arasında çift yönlü bir ilişki de bulunmaktadır. Sosyal haklar ve sosyal devlet anlayışı ancak demokratik bir toplumda ortaya çıkıp gelişirken, sosyal devlet anlayışının gelişimi de demokrasi adına bir güvence oluşturmaktadır. Gerçekten sosyal hakların tanındığı bir toplumda gelir uçurumları azalarak istikrarlı bir orta sınıf oluşarak, değişik çıkarların örgütlenip toplumdan daha adil pay almaları sağlanarak çeşitli toplumsal sınıfların sistemle bütünleşmeleri gerçekleşmekte, tüm bunlar da demokrasinin yaşaması için gerekli ön koşulları yaratmaktadır. Bunların gerçekleşmediği toplumlarda, ekonomik gelişmişlik sağlansa bile, demokrasinin yaşaması ve gelişmesi olanağı kalmamaktadır. Ayrıca ne ölçüde ve nasıl bir ekonomik gelişmişlik sağlandığı konusu da tartışılabilir.

Sosyal Devlet ve Sosyal Refah Toplumu

Devletin toplumsal sorunlar karşısında seyirci kalmayıp müdahale gereğini duyması ve bu amaçla getirdiği ekonomik ve sosyal politika önlemleri ile etkin bir rol oynaması sonunda "sosyal devlet" adını alan yeni devlet anlayışı ortaya çıkmıştır. Sosyal devlet kapitalist ekonomik sistemi koruyan, ancak ekonomik ve sosyal gelişmeler açısından bu düzenin daha iyi işlemesini sağlayıcı önlemler alma gereğini duyan bir devlet anlayışıdır. Sosyal devlet anlayışı içinde de birey amaç olmakta, ancak birey sosyo-ekonomik koşulları içinde değerlendirilirken, ona yalnızca yasalar önünde

eşitlik değil, bir fırsat ve şans eşitliği sağlanmak istenmektedir (Göze, 1977, 155 vd.).

Bireyin sosyo-ekonomik koşullarının göze alınması bireyin çeşitli çıkar grupları içinde örgütlenmesini gerektirmekte, sosyal haklar da bunları güvence altına almaktadır. Sosyal devlet bireyin örgütlenerek güç ve etkinlik kazanmasını desteklerken, ortaya çeşitli örgütlenmiş güçler ve baskı gruplarından oluşan "çoğulcu toplum" yapısı çıkmaktadır. Sosyal haklarla donatılmış bireyler ve çoğulcu toplum yapısı, siyasal yapıda çok daha katılımcı bir "çoğulcu demokrasi"ye yol açarken,ekonomik yapıda daha adil bir paylaşımı gerektirecek araç ve kurumlarla da donatılmış olmaktadır. Sonuç olarak karşımıza "refah kapitalizmi"ya da "refah toplumu"denilen bugünkü Batı toplumları çıkmaktadır.

Refah toplumunun birinci boyutu piyasa mekanizmasını ve özel girişimi toplum yararına denetleyen ya da yönlendiren ekonomik politikalar olurken, toplumun güçsüz kesimlerine gelir aktarımını amaçlayan sosyal politikalar da ikinci boyutunu oluşturmaktadır. Bu iki boyuttaki değişik uygulamalar toplumların refah toplumu olarak geldikleri düzeyi belirlemektedir. Örneğin İsveç ve öteki İskandinav ülkeleri, gelişmiş ülkeler arasında arasında refah toplumu olarak örnek ülkeler olarak gösterilmektedir.

Avrupa Topluluğu üyeleri açısından da, bunların uyguladıkları ekonomik ve sosyal politikalarında değişiklikler olduğu ve refah toplumu açısından değişik düzeylerde bulundukları bir gerçektir. Kapitalist ekonomi, çoğulcu demokrasi ve sosyal devlet anlayışını kabul eden AT ülkelerinin refah düzeyleri ve refah toplumu olma özellikleri değişmektedir.Bu anlamda AT ülkeleri arasında İngiltere ve Almanya'nın "sosyal güvenlik devleti" olduğu, Danimarka ve Hollanda'nın ise "sosyal refah devleti" olarak nitelendirebileceği yolunda görüşler ileri sürülmektedir (Furniss,1986, 124). Ancak benimsenen siyasal ve sosyal yapı nedeniyle, kabul edilen sosyal devlet anlayışı içinde bu ülkelerin de refah toplumu olmak özellikleri taşıdıkları bir gerçektir Nitekim 1970 ortalarında ekonomik açıdan durakлama dönemine giren ve bu nedenle yeni Liberal akımların ağırlık kazandığı AT ülkelerinde, sosyal devletin ve refah toplumunun kurumlaşmış bir yapısı olması nedeniyle büyük ölçüde "statükonun" korunduğu görülmektedir (Furniss, 1986, s.148). Örneğin bu dönemde sosyal refah harcamaları azalmayıp artmıştır.

Avrupa Topluluğu Ülkeleri ve Refah Politikaları

Avrupa Topluluğu ülkelerinde devletin sosyal bir nitelik kazanması ve toplumun giderek refah toplumuna dönüşmesinde siyasal demokrasinin rolü olurken, itici güç de "işçi hareketi-labour movement"olmuştur.

Endüstrileşmeyle büyüyen,ancak çok ağır koşullarda çalışan işçi sınıfı eşit oy hakkı istekleriyle siyasal alanda, örgütlenme hakkı istemleriyle sendikal alanda örgütlenip güçlenerek toplumlarını kendilerinden yana dönüştürme çabası göstermişlerdir. Bu iki kanattaki örgütlenmelerde ağırlıklı olarak reformist görüşler önem kazanmış ve siyasal demokrasiden sonra sosyal demokrasi, sosyal eşitlik gibi hedefler benimsenmiştir. İşçi hareketinin iki kanadı her yıl ortalama %4 büyüme gösteren AT ülkelerinde bu büyümeden daha eşit pay almak için bir yandan siyasal alanda yasal ve kurumsal düzenlemeleri zorlamış, öte yandan işkoları ve işyerlerinde toplu pazarlıklarla daha iyi çalışma koşullarına ulaşma savaşımı vermiştir.

İşçi Hareketinin benimsediği ve yalnız sendikalarda örgütlen-miş işçileri değil tüm çalışanları ilgilendiren toplumsal hedeflerin ve reformların benimsenmesinde, kuşkusuz, endüstrileşen toplumların giderek"ücretliler toplumuna" dönüşmesi büyük rol oynamıştır. Bugün batı toplumlarında çalışanların%80-90'ı ücretli olarak çalışan kesimdir. Ücretliler toplumunda ve demokratik bir yapılanma içinde çalışanlardan yana ideolojilerin ve reform isteklerinin ağırlık kazanması kaçınılmaz olmuştur. Böylece Willy Brand'ın dediği gibi, "ekonomik büyüme olmaksızın iç reformlar, reformlar olmaksızın büyüme olmaz" görüşü ağırlık kazanarak ekonomik ve toplumsal gelişme birbirine bağlanmıştır (Altvater, vd.,1986, 201).

İtici gücünü, iki ayrı kanatta örgütlenerek kazanan işçi sınıfı ya da işçi hareketinin oluşturduğu sosyal refah toplumunun ekonomik politikası, serbest piyasa mekanizmasının ve özel girişimin korunması ve toplum yararına yönlendirilmesi olmaktadır. Bunun adına da "sosyal piyasa ekonomisi" adı verilmektedir (Talas,1977). Serbest piyasa korunurken, yatırım, vergi, ücret politikalarıyla toplumun öteki kesimlerine de daha adil paylar ayrılması amaçlanmaktadır.Devlet uyguladığı Keynes'ci politikalarla istemi arttırmaya ve tam istihdamı sağlamaya çalışmaktadır. Gerçekten "tam istihdam" amacı AT üyelerinin İkinci Dünya Savaşı sonrasında benimsedikleri hedeflerin başında gelmiş ve uzun süre de gerçekleşmesi sağlanmıştır. Örneğin devlet işletme kârlarının yeniden yatırıma dönüşmesini özendirirken, girişimci olarak da önemli bir rol oynamıştır.

Öte yandan ekonomik politikalar sosyal politikalarla desteklenmektedir. İsteyen herkese iş veya ekonomik bir güvence sağlamaya yönelik aktif ve pasif istihdam politikaları, çalışanlara insanca yaşayabilecekleri ücret ve çalışma koşullarının sağlanması, sosyal güvenlik hakları gibi yasal ve kurumsal düzenlemelerden oluşan sosyal politikaların, bir yandan kapsamı genişlemekte, öte yandan içeriği zenginleşmektedir (Koray, Topçuoğlu, 1987).

1975 ortalarına kadar büyüme dönemi yaşayan AT ülkelerinde bu

dönemde büyük ölçüde tam istihdam da sağlanmıştır. Bu dönemde işsizlik oranı kuzey Avrupa ülkelerinde %1.3 ile %1.8 gibi çok düşük bir düzeyde kalmış, göreceli olarak daha az gelişmiş bulunan İtalya'da %3.6 oranında bir işsizlik görülmüştür (Freedman, 1978, 1). Geçici işsizlikler ve işgücü piyasasından kaynaklanan aksaklıklar dikkate alınırsa,1960 ile 1973 arasında AT ülkelerinde tam istihdamın gerçekleştiği söylenebilir. Bu dönemde Batı Avrupa, bilindiği gibi, yabancı işçi de istemektedir. Batı Avrupa'da 1970 başlarında yabancı işçi sayısının altı milyona çıktığı, 70 sonlarında ise bu sayının beş milyona indiği belirtilmektedir (Böhning, 1979, 401).

1973'deki petrol şokuyla birlikte duraklama dönemine giren AT ülkelerinde tam istihdam hedefini gerçekleştirmek olanağı artık kalmamıştır. 1979 sonları ve 1980'lerde işsizlik oranları da sürekli büyüme göstermiştir. AT ortalaması olarak işsizlik oranı 1980'li yıllarda %10 ile 11 arasında değişmektedir. Örneğin 1989 yılında F.Almanya'da işsizlik oranı%8, Fransa'da %11.2, İtalya'da %12 olurken, İrlanda ve İspanya'da %18,19'lara çıkmaktadır (OECD-1988). Yapısal bir işsizlik sorununun ortaya çıkmasıyla birlikte AT'nda istihdam politikalarına da ağırlık verilmiştir.

İstihdam politikalarının yanısıra ücretlerde ve çalışma koşullarında iyileştirme sağlayacak politikalar da, çalışanlar adına kazanımlara yol açmaktadır. Örneğin özellikle 1970'li yıllarda AT ülkelerinde ücretin yıllık büyüme oranı, kişi başına düşen ulusal gelirin büyüme oranından daha yüksek olmuştur.Bu yıllarda kişi başına düşen gelir F.Almanya'da %2.5, Fransa'da %3.9, İtalya'da %2.3, İspanya'da %3 artarken, ücretlerin büyüme hızı sırasıyla %2.9, %4.2, %5.6, %8 olarak gerçekleşmiştir.

Çeşitli kesimlerin ulusal gelirden aldıkları pay da daha adil bir gelir dağılımına gidildiğini göstermektedir. AT üyelerinde ücretli çalışanlar tüm çalışanlar içinde % 70-80'e varırken, ücretlilerin ulusal gelirden aldıkları pay da buna yaklaşık olmaktadır. Örneğin ücretlilerin çalışanlar içindeki oranı F.Almanya'da %86.6, Fransa'da %84, İtalya'da %70.3, İspanya'da %69.9 olmakta, ücretlilerin ulusal gelirden aldıkları paylar da F.Almanya'da %73.4, Fransa'da %73.8, İtalya'da %67.9, İspanya'da %61.5 olarak gerçekleşmektedir (BM, 1982).

Çalışan tüm kesimlere sendika hakkının tanınması ve toplu pazarlık kapsamının genişlemesi de çalışanların ücret ve çalışma koşullarının iyileştirilmesinde büyük rol oynayan etmendir. Örneğin 1985 yılında Danimarka'da genel olarak sendikalaşma oranı %74, F.Almanya'da %34, İngiltere'de %43, İtalya'da %36 olmakta, Fransa'da ise %14 gibi çok düşük bir sendikalaşma oranı görülmektedir (İşveren,11/89). Her ülkede

kamu sektöründe sendikalaşma oranı yükselmekte, örneğin Danimarka ve İngiltere'de %82, F.Almanya'da %58,İtalya'da %49, Fransa'da %42 olmaktadır (İşveren,11/8). Ancak AT üyelerinde çok zaman, sendika üyesi olmasalar da çalışanlara toplu sözleşmelerden yararlanma olanağı sağlandığından, toplu sözleşme kapsamı sendikalı çalışanlardan çok daha geniş olmaktadır.

Toplumda refahı yaygınlaştıran önemli bir araç da gelir aktarımı politikaları olmaktadır. AT ülkelerinde özellikle 1960 sonrasında sosyal refah harcamalarında artış çarpıcı olmuştur.

	EĞİTİM		GELİR AKTARIMI		SAĞLIK		TOPLAM SOSYAL REFAH		SOSYAL REFAHIN GSMH'ye GÖRE ESNEKLİĞİ
	1960 başları	1970 ortaları	1960 başları	1970 ortaları	1960 başları	1970 ortaları	1960 başları	1970 ortaları	
Avusturya	2.6	4.0	14.1	15.3	2.9	3.7	19.6	23.0	1.17
Belçika	3.8	4.9	11.7	14.1	3.1	4.2	18.6	23.2	1.25
Danimarka	(4.0)	(7.0)	6.5	9.9	3.7	6.5	14.2	23.4	1.65
Fransa	2.1	3.2	11.8	12.4	3.1	5.3	17.0	20.9	1.13
F.Almanya	2.1	3.0	11.9	12.4	2.5	5.2	16.5	20.6	1.25
Yunanistan	(1.7)	(2.3)	6.0	7.1	1.8	2.3	9.5	11.7	1.23
İrlanda	(3.0)	(4.9)	5.3	6.4	2.8	5.4	11.1	16.7	1.50
İtalya	3.2	4.0	7.5	10.4	2.9	5.2	13.6	19.6	1.44
Japonya	3.0	2.6	2.1	2.8	1.9	3.5	7.0	8.9	1.28
D.E.C.D.	3.2	4.9	8.6	19.1	2.8	5.1	14.7	29.1	2.04
Hollanda	(2.8)	5.9	6.0	9.3	3.6	6.7	13.6	21.9	1.61
İngiltere	3.7	4.4	4.4	7.7	3.2	4.6	12.6	16.7	1.33
İsveç	4.0	5.9	5.5	7.4	1.2	3.0	10.3	15.7	1.52
A.B.D.	3.6	3.6	7.3	9.5	2.7	4.9	13.2	18.8	1.42

Tablo:1

AT Ülkelerinde 1960 Başları ve 1970 Ortalarında Sosyal Refah Harcamalarındaki Değişimler - (GSMH içindeki payı - %)

Kaynak: E. M. Mach, International Labour Review, 4/1980.

1970 ortalarında AT ülkelerinde GSMH içnde ortalama %20 pay alan sosyal refah harcamaları 1980'lerde de artış göstermiş, ortalama olarak % 27.5'e yükselmiştir (Eurostat.1987, 35). GSMH içinde en yüksek payı ayıran ülke Hollanda olmakta, en düşük pay da Portekiz'de görülmektedir.

Yukarıda değinilen işsizlik sorunu karşısında da AT üyeleri istihdam politikalarına daha yüksek paylar ayırmaktadır. Örneğin 1988 yılında aktif ve pasif istihdam politikaları için Belçika'da GSMH'dan % 4.35, Danimarka'da %5.03, Fransa'da %3.07, Hollanda'da %3.99, İspanya'da %3.30, F.Almanya'da %2.34 oranında pay ayrıldığı görülmektedir (OECD-1988). İrlanda da yüksek işsizlik oranı karşısında istihdam politikaları için GSMH'dan % 5.12 gibi oldukça yüksek bir pay ayırmaktadır.

Avrupa Topluluğunun Bugünkü Sosyal Politikası ve Refah Anlayışı

Üye ülkeler bazında olduğu gibi topluluğun genel politikası içinde de sosyal refah toplumu olma özellikleri kendini duyurmaktadır. Topluluğun kuruluşundan buyana ekonomik büyüme ve güçlenme temel amaç olurken, yaşama şartlarının yükseltilmesi de ikinci amaç olmaktadır. Bugün de altı üyeden oniki üyeye yükselen, ülkeler arası ayırımları artan topluluğun ekonomik bütünleşmenin yanısıra sosyal bütünleşme arayışı içinde olduğu açıktır. Bugün ekonomik yapıda bazı kısıtlama ve sınırlamaların kaldırılması anlamında "olumsuz bütünleşme"den, çok çeşitli alanlarda uyum ve birlikteliğin sağlanması anlamında "olumlu bütünleşme"ye doğru gidildiği belirtilmektedir.1992'de "tek pazarı" hedefleyen Topluluk için, bu yolda yoğun çabalar ve zamana gerek duyulduğu açıktır.

Tek Pazar'dan ekonomik olarak yarar bekleyen Topluluk, bu yararlarda tüm Avrupalıların da yararlanmasını amaçlamaktadır. Bu anlamda tek pazarın bir sosyal boyutu olduğu kabul edilerek, 1988 yılında Topluluk Komisyonun'dan "Temel Sosyal Haklar Şartı" konusunda öneriler hazırlanması istenmiştir.Komisyon'un 1989 yılında sunduğu öneriler arasında ücretle, örgütlenme özgürlüğü ile, mesleki eğitim hakkı ile,bilgi edinme ve katılma hakkı ile ilgili birçok öneri bulunmaktadır (EC, 1989).

Topluluğun bugünkü sosyal politikası içinde istihdam politikaları, kadın ve gençlerin korunması, çalışma koşullarının iyileştirilmesi ve üye sayısıyla birlikte artan bölgesel ayrımların giderilmesi önem taşıyan politikalar olmaktadırlar.Topluluk üye ülkelerin bu alanlardaki uygulamalarını finansal açıdan desteklemektedir. Bu amaçla çalışan iki fon bulunmaktadır. Birisi Avrupa Sosyal Fonu, ötekisi Avrupa Bölgesel Kalkındırma Fonu olmaktadır. Bu fonlar topluluğun sosyal politikası için başlıca finans kaynağı durumundadırlar. Örneğin 1980 yılında Topluluk bütçesinden Sosyal Fon (ASF) için %7, Bölgesel Kalkınma Fonu için (ABKF) %6.7 oranında bir pay ayrılırken, 1986 yılında bu paylar sırasıyla %7.2 ve %6.8 olarak belirlenmiştir (EC Report,1986). Bugün de topluluğun bu iki fon için bütçesinden %16 dolayında pay ayırdığı görülmektedir.

Avrupa Sosyal Fonu, Topluluğun kuruluşuyla birlikte yaşama geçen bir uygulama olmaktadır. Temel amaç, üye ülkelerde istihdam olanaklarını arttırmak ve yaşama standartlarını yükseltmektir. Yaşama standartlarının yükseltilmesinin büyük ölçüde iş bulma olanaklarına bağlı olduğu bilindiğinden desteklenen projelerde iş yaratılması, ya da iş bulma olanağını arttıracak mesleki eğitim verilmesi amaçlanmaktadır. Topluluk 1983 yılında ASF uygulamalarında öncelikli yöreleri ve öncelikli kişileri belirleyen bazı kıstaslar kabul etmiştir. Buna göre ASF bütçesinin %75'i 25 yaşın altındaki gençlerin mesleki eğitim ve istihdamına yönelik projelerin desteklenmesine ayrılmaktadır. Yine ASF harcamalarının %44.5'i İrlanda, İtalya, Yunanistan, İspanya ve Portekiz'de öncelikle kalkındırılması düşünülen bölgelerdeki projelere ayrılacaktır.1986 yılında ASF'undan yapılan yardımlardan en büyük payı %28.7 ile İtalya almış, aynı yıl AT üyesi olan İspanya'nın payıda %13.9 olmuştur (EC Report, 1986).

Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu'nun temel amacı ise bölgesel ayrımların azaltılmasıdır. Topluluk sosyal politikası bütünleşmenin sağlanması açısından üyeler arasındaki ayırımları gidermeyi öngörmektedir. Bu nedenle gelir dağılımı ve işsizlik gibi konularda bölgesel ayırımların azaltılması için, geri kalmış bölgelerdeki kalkınma çabalarının desteklenmesine gerek duyulmaktadır. Örneğin 1970'li yıllarda yapılan araştırmalar dokuz üyeli AT içinde en yüksek ve en düşük gelir açısından 1:5.4 oranında bir ayrım olduğunu göstermekte, oniki üyeli AT içinde bu ayrımın 1:10 olacağını ileri sürmektedir (Wallace,1978). Türkiye'nin katılımıyla bu ayrımın 1:35 gibi çok büyük bir orana

yükseleceği de ileri sürülen görüşler arasındadır. Topluluğun ekonomik açıdan gelişmesi ve bütünleşmesinin gerçekleşmesi açısından bu ayrımların olabildiğince azaltılmasının büyük önem taşıdığı ise açıktır.

1975 yılından buyana uygulamaya giren ABKF, daha çok, endüstri, hizmetler ve altyapı yatırımlarını desteklemektedir. Üye ülkeler kalkınmışlık durumlarına göre ve değişen oranlarda ABKF'undan destek almaktadırlar. Örneğin şimdiye dek İtalya, BKF'undan en yüksek payı alan ülke olmuş ve fon harcamalarından %31.9 ile %42.5'e kadar yükselen paylar almıştır. Yapılan araştırmalar destek alan bölgelerde gerek yatırım, gerek istihdam açısından ABKF'un olumlu katkıları olduğunu göstermektedir.

Türkiye'de Sosyal Devlet Anlayışı ve Uygulanışı

Türkiye'de ilk kez 1961 Anayasası ile sosyal devlet ilkesi kabul edilmiş ve daha sonra çıkarılan çeşitli yasalarla bu ilkenin yaşama geçirilmesi yolunda bazı adımlar atılmıştır.1960 öncesinde de Türkiye'de sosyal güvenlik, iş hukuku, sendikalar yasası gibi bazı alanlarda düzenlemelere gidilmişse de, bunların kapsam ve yeterlilik açısından sınırlı kaldığı açıktır. Örneğin 1947'e kadar sendikalaşma yasaklanmış, 1947 tarihli Sendikalar kanunu sendikalaşmayı serbest bırakırken, kapsamını dar tuttuğu gibi, grev hakkını da tanımamıştır.

Kaldı ki,1945'e dek tek parti iktidarını yaşayan Türkiye'de bırakınız sosyal hakları,siyasal haklar, temel hak ve özgürlükler açısından bile sınırlamalar vardır. Endüstrileşme çabalarının başında bulunan, güçlü bir işçi hareketinin oluşmadığı Türkiye'de sosyal hakların ve sosyal devletin ortaya çıkıp gelişmesi için uygun sosyo-ekonomik koşulların olmadığı açıktır. GSMH içinde endüstrinin payı 1950'de %11.9,1960'da %14.4 düzeyindedir. Sendikalı işçi sayısı 1950 yılında ancak 76.000 iken, 1960 yılında 282 000'e çıkmıştır (Koç,1986,s.109).

1947 tarihli Sendikalar Yasası ile başlayan,ancak sınırlı kalan sendikal örgütlenme,Yasa'nın getirdiği grev yasağı ve siyasi faaliyet yasağı nedeniyle de güçlü bir etkinliğe ulaşamamıştır. Siyasi faaliyet yasağı sendika-

ları siyasal partilerle işbirliğine girmekten uzak tutmayı amaçlarken sendikacıların siyasal partilerle ilişkilerini önleyemediği gibi sendikaların yalnız üyelerinin çıkarlarını değil, Batı Avrupa örneğinde olduğu gibi tüm çalışanları korumayı amaçlayan ve toplumlarını bu yönde dönüştürmeyi hedefleyen geniş çaplı bir etkinlik arayışına girmelerini önlemiştir. Oldukça sınırlı sayıda kalan ücretlilerin yanısıra daha da sınırlı kalan sendikalı işçiler, siyasal bilinç ve etkinlikten uzak kalınca da siyasal demokrasiyi kendi hak ve çıkarları doğrultusunda işletmek açısından yetersiz kalmışlardır.

1960 sonrasında 1961 Anayasası ile Türkiye için yeni bir dönem açılmıştır. 1961 Anayasası sosyal hakları ve sosyal devlet ilkesini benimserken yeni bir toplum anlayışına yolaçmıştır. Tüm çalışanlara sendikalaşma hakkı tanınmış, çalışanlara insan onuruna yaraşır bir yaşam düzeyi öngörülmüş, devlete sosyal devlet anlayışının gerektirdiği yükümlülükleri yerine getirme görevi verilmiştir. Ancak 1960-1980 döneminde endüstrileşme ve buna bağlı olarak ücretli sayısı, sendikalı işçi sayısı yeterli olmadığından sosyal hakların kapsam ve uygulaması sınırlı kaldığı gibi, yaşanan siyasal tıkanıklıklarla verilen haklarda gerilemelere de gidilmiştir. 1971 yılında Anayasa'da yapılan değişikliklerle sendikal örgütlenme tüm çalışanlar yerine yalnızca işçilere tanınmış, bu yolda çıkarılan yasa iptal edilerek kamu personelinin kurduğu sendikalar kapatılmıştır. Sosyal devlet ilkesine karşın, bu dönemde ne sendikal haklar, ne sosyal güvenlik hakları, ne istihdam politikaları, ne de asgari ücret düzeyi açısından bırakınız sosyal refah toplumunu, sosyal güvenlik toplumu olma özellikleri bile yakalanamamıştır. Ancak, yine de 1960-1890 dönemi örgütlenmiş işçiler adına önemli kazanımlar getirmiştir; bu nedenle de genellikle bir "altın devir" olarak nitelendirilmektedir (Işıklı, 1896, 149). Bu dönem sonunda sendikalaşmış işçilerin ücreti 1970 başlangıcına göre iki katı artmış, işsizlik sigortası olmasa da kıdem tazminatı kurumu gelişmiş, sendikaların toplumdaki etkinlikleri artarken, sendikalar siyasal faaliyet yasağına karşın siyasal yapıda da etkinlik arayışına girmişlerdir.

Sonuç olarak bu dönemde çalışanlar içinde ücretlilerin oranı %32.5'ye çıkarken, sendikalı işçi sayısı yaklaşık 2 milyon, toplu sözleşme kapsamındaki işçi sayısı yaklaşık 1 milyon dolayında kalmış, tüm sosyal

güvenlik kurumlarından yararlanan sigortalı sayısı ise ancak 4.4 milyona ulaşmıştır (DPT, 1979, 132-137). Sosyal sigortalı nüfusun 15-64 yaş arasındaki aktif nüfusa oranı ancak %18.6 olmakta, işgücüne oranı ise %29.4'e çıkmaktadır (DPT, 1979, 139).

Bu dönem sonunda da Türkiye hala endüstrileşmekte olan bir ülke görünümü verirken, istihdam yapısından kaynaklanan önemli sorunlar yaşamaktadır. Tarım toplumundan endüstri toplumuna geçiş çabaları içindeki Türkiye'de hızla artan nüfus tarımdan ve kırsal kesimden kopmakta, ancak endüstri ve hizmet sektöründe bu artan işgücünü karşılayacak istihdam olanağı yaratılamamaktadır. 1970 sonlarında istihdamın büyük bölümü (%60.3) hala tarımda yer almakta, endüstride çalışanlar ise ancak %16.2'yi bulmaktadır (DPT, 1979, 25). Resmi sayılara göre işgücü fazlası iki milyonu aşmakta,ancak gerçekte informal sektörde çalışanlarla birlikte Türkiye'de "istihdamda işsizlik" denilen bir olgu yaşanmaktadır. Sigortalı işlerde çalışanların iş ve gelecek güvenceleri belirli ölçüde de olsa kıdem tazminatı gibi kurumlarla sağlanırken, informal sektör tümüyle güvencesiz bir çalışma biçimi ortaya koymaktadır.

1980 askeri darbesiyle siyasal demokrasi askıya alındığı gibi, doğrusal bir ilişki içinde sosyal haklar da askıya alınmıştır. Sendikal etkinlikler durdurulmuş, bu dönemde örgütlenmiş işçiler açısından da ücrette gerilemeler yaşanmıştır. 1980 sonrasında dışa açık politika uygulamasına geçen Türkiye'de "ucuz işçilik" dış pazarlarda rekabet için hemen hemen tek etmen olarak değerlendirilmiştir. 1982 Anayasası'nda sosyal devlet ilkesi yine benimsenmişse de, 1980-1989 arasındaki dönem çalışanlar açısından önemli kayıpların yaşandığı bir dönem olmuştur. 1983 yılında çıkarılan Sendika ve TSGL Yasaları da sendikal etkinlikler açısından daha kısıtlı haklar getirmiştir. Bugün gelinen noktada sosyal devlet anlayışı açısından Türkiye'nin daha gerilere gittiğini söylemek yalnış olmayacaktır.

Örneğin 1973 yılında yapılan gelir dağılımı araştırmasına göre nüfusun en alt gelir grubunu oluşturan %20'lik ilk dilim gelirden %3.5, en yüksek gelir grubundaki %20 ulusal gelirden %56.5 pay alırken, 1987 yılındaki araştırmaya göre en alt gelir grubu için bu pay %4, en yüksek gelir grubu için %55 olarak belirlenmiştir (DIE,1973 ve 1989). Bu veriler

çok bozuk bir gelir dağılımını gösterdiği gibi, sosyal devlet ilkesinin benimsendiği 1970'li ve 1980'li yıllarda gelir dağılımında bir düzelme yaratılamadığını göstermektedir.

Öte yandan ücretlilerin ulusal gelirden aldığı pay, özellikle 1980 sonrasında sürekli düşmektedir. 1970'li yılların sonunda ücretlilerin ulusal gelirden aldıkları pay %36'lara doğru yükselmişken, 1980 başlarında bu pay %24'lere inmiş, 1980 sonlarında ise %14-15'lere kadar düşmüştür (Özmucur,1989). Artan enflasyon karşısında ücretlilerin alım gücünün sürekli düşmesi de bir başka kayıp olmaktadır. Petrol İş Sendikası'nın yaptığı bir araştırmaya göre 1983 yılı temel alındığında gerçek ücretler 1988 yılında kamu kesiminde çalışan işçiler için %47, özel kesimde çalışanlar için %40 ve kamu personeli için %23 oranında bir düşüş göstermiştir (Petrol-İş,1989,s.226). Örgütlü durumdaki işçiler dışındakiler için ise ücretlerin ekonomik güvence vermekten uzak olduğu bilinmektedir. Dört kişilik bir ailenin yalnızca mutfak masrafları 1989 sonunda 300.000 TL. sını geçmişken, asgari ücret tüm harcamaları karşılamak üzere 225.000 TL.sı olarak belirlenmiş bulunmaktadır.

1989 yılında yaklaşık 17 milyonu bulan istihdam edilenler içinde yarısından çoğu hala tarımda çalışmaktadır (%55). Ücretli sayısı yaklaşık 6-6.5 milyonu bulmakta,toplam çalışanlar içinde de 6.5 milyon sigortalı çalışan bulunmaktadır (DPT,1989) Aylık alan ve bakmakla yükümlü bulunulan kişilerle birlikte sosyal güvenlik kapsamındaki kişiler 28.5 milyona varmakta, yani nüfusun ancak yarısı için bir sosyal güvence söz konusu olmaktadır.

6.5 milyonu bulan ücretliler içinde sendikalı sayısı ise yalnızca 1.9 milyonu bulmakta, toplu sözleşme kapsamındaki işçi sayısı da 1.5 milyona yaklaşmaktadır (İşveren,1989). Sendikal hakların bu dar kapsamı ve ülkenin siyasal, ekonomik tıkanıklıkları nedeniyle sendikalar hala varolma savaşımı vermekte ve etkinlik alanları da üyeleri için "ücret pazarlığı" gibi dar bir alana indirgenmektedir.

Kuşkusuz sosyal devlet anlayışını boş bir kavrama dönüştüren bu eşitsizliklerin ve yetersiz uygulamaların nedeni yalnızca ekonomik yetersiz-

liklere bağlanamaz.Bu sonuçlarda uygulanan ekonomik ve sosyal politikaların büyük payı vardır. Bu açıdan ilk düşünülecek nokta siyasal demokrasi anlayışının gelişmesi yönünde olacaktır. Siyasal demokrasi yukarıda da belirtildiği gibi Türkiye'de de sosyal hakların ve sosyal devlet anlayışının gelişmesi açısından anahtar rolündedir. Siyasal demokrasi geliştiği ve özellikle çalışan kesim, toplumu kendi hak ve çıkarları doğrultusunda değiştirecek bir örgütlenme ve etkinliğe ulaştığı ölçüde sosyal devlet kavramı içi boş bir kavram olmaktan çıkacaktır.

Sonuç olarak Türkiye'nin sosyal refah toplumu olmaktan çok uzaklarda bulunduğu,sosyal güvenliği sağlamış bir toplum durumuna bile henüz gelemediği, acı da olsa,bir gerçek olmaktadır. Bugün AT'na başvurusu reddedilmiş bulunsa da Türkiye'nin seçiminin Batı'nın çağdaş toplumu doğrultusunda olduğu da bir başka gerçektir.Bu durumda Türkiye'nin gerek siyasal, gerekse de sosyo-ekonomik sorunlarına daha içtenlikli yaklaşması,daha gerçekçi arayışlar içinde olması akılcı görünmektedir. Bu arayışların öncelikle siyasal yapıda çoğulcu demokrasiyi gerçekleştirecek bir yönde olması da kaçınılmaz olmaktadır. Ancak böyle bir yapılanma içinde AT ülkelerine benzer bir sosyal devletin ve sonra da refah toplumunun ortaya çıkma olasılığı bulunmaktadır. Öte yandan yalnızca daha adil bir bölüşüm açısından değil, daha akılcı ve dengeli büyüme politikaları açısından da çoğulcu demokrasinin,sosyal haklarla donatılmış bir toplumun daha olumlu rol oynayacağı açıktır. Türkiye'nin bu tür gelişmeler açısından gerek kendinden, gerek dış koşullardan kaynaklanan bir çok sorunu bulunsa da, sorunların çözümünü ancak bu gelişmelerde araması umut verici olacaktır.

SUMMARY

The European Community Members as Social Welfare Societies and The Conditions of Turkey

The members of EC are,generally,accepted as social welfare states.At the beginning of industrialization the practices of these countries were reflecting the liberal views.But the widening of social problems on one side, the democratization process on the other side drived some alterations regarding the state's understandings. Briefly the social end economic rights which take the induviduals into consideration within their economik end social conditions were accepted and state's interventions to the economic and social problems became absolutely necessary. The political democracy played the essential role in these alterations and the driving force was the labour movement.

The members of EC, particularly after the 2.World War conducted their economic and social policies under this understanding. The community also followed the same approaches. Now The EC maintain this policy in order to decrease the unemployment and the regional distinctions among the members. The European Social Fund and the European Regional Development Fund are the main instruments of these policies.

On the other hand Turkey challenge with severe economic, political and social problems as a developing country. Although she accepted the social state understanding as a principle in her Constitution 1961, she is far away of being even a "social security state.". However the conditions of Turkey are not so promising, the only way of being a contemparary society and a member of EC seems in the political democracy as in the European Countries.

KAYNAKÇA

Altvater, Elmar, Kurt Huebner, Michael Stange (1986),""The End of The Keynesian Consensus" **Economic Crisis, Trade Unions and the State**" ed. Otto Jacobi, Bob Jessop, Hans Kastendiek, Marina Regini, Croom Helm, London.

Böhning, W.R.(1979); "International Migration in Western Europe: Reflections or the Past Five Years", **International Labour Review**, Cilt 118, No 4.

DİE, (1973); **Türkiye'de Gelir Dağılımı**, Ankara.

DİE, (1989); **Haber Bülteni**, Ankara.

DPT, (1979); **Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, Ankara.

DPT, (1989); **1989 Yılı Programı**, Ankara.

EC, (1988); **Report From the Commision to The Council and The European Parliament Financial Year 1986**, Brussels.

EC, (1987); **Basic Statistics of Community**, Brussels.

EC, (1989); **EC News**, Yıl 3, Sayı 3, Ekim.

Freedman, David H., (1978); "Employment Perspectives in Industrialized Market Economies", **International Labour Review**, Cilt 117, No 1.

Furniss, Norman, (1986); "European Welfare State in Transition", **Western European in Transition: West Germany's Role in The European Community**, Paul Michael Lützeler, Baden Baden.

Göze, Ayferi, (1977); **Liberal, Marksist, Faşist ve Sosyal Devlet Sistemleri**, Fakülteler Matbaası, İstanbul.

Işıklı, Alpaslan, (1986); "1960-1980 Döneminde İşçi Hakları" **Türkiye'de İşçi Hakları**, Yol-İş Sendikası, Ankara.

Koç, Yıldurum, (1986); "1936-1960 Döneminde İşçi Hakları", **Türkiye'de İşçi Hakları**, Yol-İş Sendikası, Ankara.

Mach, E.M., (1980); "Selected Issues on Health and Employment" **International Labour Review**, Cilt 19. No: 4.