

Prof. Dr. Haluk KABAALIOĞLU

İktisadi Kalkınma Vakfı Yönetim Kurulu Başkanı

Sosyal Avrupa ve Türkiye'nin AB Üyelik Süreci

Avrupa Birliği, Avrupa Toplulukları olarak kurulduğu 1950'lerden bu yana sosyal alandaki politikalarını geliştirmiş ve genişletmiştir. Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu kuran Roma Antlaşması'nda üzerinde durulan en önemli konulardan biri dört temel özgürlük arasında yer alan emeğin serbest dolaşımını gerçekleştirmeye yönelik hükümlerdir. Örneğin bir İtalyan işçinin diğer bir AB üyesi olan Hollanda'da iş aramasını, çalışmasını ve daha sonra o süre zarfında kazanmış olduğu sosyal güvenlik haklarını transfer edebilmesini sağlayan, yıllık izin hakkını garanti altına alan, kadın ve erkek arasında eşit işe eşit ücret prensibini getiren bir sistem oluşturulmuştur. Ancak bunun ötesinde sosyal politika ve işçi-işveren ilişkileri üye devletlerin ulusal tercihlerine bırakılmıştır.

Avrupa bütünleşme süreci ilerledikçe sosyal alanda yeni düzenlemelere ihtiyaç duyulmuştur. İşe alım ve çalışma koşullarında milliyete ve cinsiyete dayalı ayrımcılığın bertaraf edilmesi, çalışma koşulları ve sosyal haklar açısından haksız rekabetin önlenmesi, tüm üye devlet

çalışanları için iş sağlığı ve güvenliğini garanti altına alacak asgari standartların sağlanması; sosyal politika alanında Avrupa Topluluklarının yeni yasalar çıkardığı konuları oluşturmuştur. 1970'li yıllarda temeli atılan Avrupa Sosyal Diyaloğu, Komisyon Başkanı Jacques Delors zamanında Avrupa Sosyal Alanı inisiyatifi ile hayata geçirilmiş ve Avrupa düzeyinde işçi ve işveren temsilcilerinin bir araya gelmesi suretiyle Avrupa sosyal politikasının itici gücü olmaları sağlanmıştır.

1985 yılında, Avrupa Komisyonu Avrupa Tek Pazarı'nı tamamlamaya yönelik bir Beyaz Kitap yayımlamış ve en önemli hedefi 1992 yılına kadar gerekli yasal önlemleri almak olarak ortaya koymuştur. İç pazarın tamamlanması projesinin önemli bir ayağını da işçilerin serbest dolaşımı ve Avrupa Topluluğu genelinde sosyal hakların garanti altına alınması oluşturmuştur. Bu doğrultuda 1989 yılında "İşçilerin Temel Sosyal Haklarına İlişkin Topluluk Şartı" İngiltere dışında, o zamanki 11 üye devlet tarafından kabul edilmiştir.

1993 Maastricht Antlaşması ile sosyal politikanın yasal tabanı geliştirilmiş, İngiltere sosyal alandaki çekincesini koruduğu için İngiltere dışındaki tüm üye devletleri bağlayacak şekilde bir sosyal politika anlaşması Antlaşma'ya eklenmiştir. 1997 yılında İngiltere'de Tony Blair'in başkanlığında İşçi Partisi'nin başa gelmesi ile İngiltere'nin sosyal politikaya koyduğu çekince kaldırılmıştır. 1999'da yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması ile istihdam da AB'nin politika alanlarına dahil edilmiş ve istihdam stratejilerine AB düzeyinde eşgüdüm içinde şekil verilmesine yönelik düzenlemeler yapılmıştır.

2001 yılında kabul edilen ve 2009 yılında yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması'nın ekinde yer alan, Temel Haklar Şartı da AB vatandaşlarının sahip olduğu hak ve özgürlükleri sıralamakta, medeni ve siyasi hakların yanında Avrupa sosyal modelinin temelini oluşturan ekonomik ve sosyal hakları içermektedir. Bu haklar şu şekilde sıralanmaktadır:

- Meslek seçme ve çalışma hakkı,
- AB içinde tüm üye devletlerde çalışma, iş arama, yerleşme ve hizmet sunma özgürlüğü,
- AB üyesi devletlerde çalışma iznine sahip üçüncü ülke vatandaşları için AB vatandaşları ile eşit çalışma koşulları,
- Cinsiyet, ırk, renk, etnik veya sosyal köken, genetik özellik, dil, din veya inanç, siyasi veya diğer görüş, ulusal azınlık mensubiyeti, mülkiyet, doğum, engelli olma, yaş veya seksüel yönelime dayalı ayrımcılığın ve Kurucu Antlaşmalar kapsamında milliyete dayalı ayrımcılığın yasaklanması,
- (Az temsil edilen cinsiyetin yararına özel avantaj sağlamaya yönelik önlemler alınmasını engellemeyecek şekilde) İstihdam, iş ve ücret dahil olmak üzere tüm alanlarda kadın ve erkek arasında eşitliğin sağlanması,
- Çocukların refahları için gerekli korunma ve bakımı görme hakkı,
- Yaşlıların onurlu ve bağımsız bir hayat sürme ve sosyal ve kültürel hayata katılma hakkı,
- Engelli kişilerin bağımsızlıklarını, sosyal ve mesleki entegrasyonlarını ve toplum hayatına katılımlarını sağlayacak önlemlerden yararlanma hakkı,

- İşletmelerde işçilerin bilgilendirilme ve danışma hakkı,
- İşçiler için toplu pazarlık ve toplu sözleşme hakkı, çıkarlarını koruyabilmek için grev dahil olmak üzere toplu eylem hakkı,
- Ücretsiz olarak işe yerleştirme hizmetine erişim hakkı,
- Haklı gerekçeye dayanmayan işten çıkarmalara karşı korunma hakkı,
- Sağlık, güvenlik ve onura saygılı koşullarda çalışma hakkı,
- İşçilerin azami çalışma saatlerinin sınırlandırılması, günlük ve haftalık dinlenme süreleri ve yıllık ücretli izin kullanma hakkı,
- Çocuk işçiliğinin yasaklanması, çalışan gençlerin yaşlarına uygun çalışma koşullarına sahip olması,
- Aile ve profesyonel yaşamın uyumlaştırılması için, herkesin annelik, ücretli annelik izni hakkı ve doğum veya evlat edinmeyi takiben ebeveyn izni ile ilişkili bir nedenden dolayı işten çıkarılmaya karşı korunma hakkı,
- Doğum, hastalık, iş kazaları, bağımlılık veya yaşlılık ve iş kaybı durumlarında sosyal güvenlik ve sosyal hizmetlerden yararlanma hakkı, sosyal dışlanma ve yoksullukla mücadele için sosyal yardım ve konut yardımı hakkı,
- Önleyici sağlık bakımına erişim ve tıbbi tedaviden yararlanma hakkı.

Günümüzde AB sosyal politikası yukarıda sayılan bu hakları güvence altına almayı amaçlamaktadır. Sosyal politika ve istihdam başlığı altında genel çalışma ve yaşam koşullarının iyileştirilmesi, istihdamın artırılması, sosyal güvenliğin geliştirilmesi, sosyal ortaklar arasında diyalogun teşvik edilmesi, insan kaynaklarının geliştirilmesi, sosyal dışlanma ve yoksulluk ile mücadele, kadın ve erkekler için eşit fırsatlar sağlanması hedeflerine yönelik girişimlerde bulunulmakta ve AB yasa araçları oluşturulmaktadır.

AB projesinin başarısı bir bakıma Avrupa sosyal modeline yaptığı katkı ile ölçülmelidir. AB'nin sadece sermaye veya büyük iş çevrelerinin çıkarlarına hizmet etmediği, sıradan vatandaşın refahını da olumlu şekilde etkilediğinin en önemli kanıtı sosyal alandaki başarıla-

2008'de başlayan küresel krizden olumsuz etkilenen AB'de bugün en büyük yapısal sorunlardan biri işsizlik, özellikle de genç işsizliğidir.

rıdır. Bu açıdan, çalışanların haklarını gözeten, sosyal güvenliğin kapsamlı ve kaliteli olduğu, sosyal hizmetlerin sağlandığı bir AB, Avrupa halklarının desteğini almak ve verimli bir işgücü piyasasına sahip olmak açısından da büyük önem taşımaktadır. AB'nin küresel rekabet gücü eğitilmiş, dinamik ve verimli bir işgücü alt yapısına bağlıdır.

Öte yandan günümüzde hızla ilerleyen küreselleşme olgusu, ülkeler ve bloklar arasındaki rekabeti artırmakta, tüm aktörler işgücü maliyetlerini aşağı çekmek, fiyatları düşürmek ve yeni piyasalara ulaşmak açısından birbirleriyle çekişmektedir. Böyle bir ortamda refah devletin doğum yeri olan Avrupa'da da tüm hükümetler sosyal devlet imkânlarını sürdürmekte zorlanmaktadır. AB'nin en büyük projelerinden olan ekonomik ve parasal birlik de kamu harcamalarının aşağıya çekilmesi yönünde bir baskı yaratmakta ve Maastricht kriterlerine uymaya çalışan ülkeler sosyal harcamaları kısmak için halkı sıkıntıya sokan yeni önlemler almaktadır. 2008'de başlayan küresel krizden olumsuz etkilenen AB'de bugün en büyük yapısal sorunlardan biri işsizlik, özellikle de genç işsizliğidir. AB istatistik kurumu Eurostat verilerine göre, Ekim 2012 itibarıyla, 27 AB üyesi devlette yaklaşık 26 milyon kişi (25.913 milyon) işsiz durumdadır. AB ülkelerinin sosyal modellerinin koruyabilmeleri için krizden çıkışı bir an önce gerçekleştirerek ekonomik büyümeyi yeniden yoluna koymayı başarmaları gerekmektedir.

Türkiye'nin sosyal alanda AB'ye uyumu

Türkiye'nin, 2005 yılında başlayan ve 2006 yılında AB Konseyi'nin kararı ve daha sonra Fransa ve GKRY gibi üye devletlerin tek taraflı blokajları ile sekteye uğrayan AB üyelik müzakereleri sürecinde 13 fasıl müzakerelere açılmış olup, tek bir fasıl müzakerelere geçici

olarak kapatılabilmıştır. Halihazırda müzakereye açılması mümkün olan 3 fasıldan birini de sosyal politika ve istihdam faslı oluşturmaktadır. Bu fasılda müzakerelerin açılması için AB tarafından iki adet açılış kriteri bildirilmiştir. İlki, sendikal haklar ile ilgili olup, sendikal hakların AB ve ILO standartları ile uyumlu olmasının sağlanmasıdır. İkinci olarak belirlenen açılış kriteri ise, ilgili AB müktesebatının, yani AB'nin bugüne kadar sosyal politika alanında kabul etmiş olduğu tüm yönergeler, kararlar, sözleşmeler ve yargı kararlarının iç hukuka aktarılması, uygulanması ve yürütülmesini öngören bir eylem planının AB'ye sunulmasıdır. Açılış kriterlerinin yerine getirilmesi amacıyla Türkiye, sendikal haklar ile ilgili iki kanunu bu yıl içinde kabul etmiş ve istenen eylem planını da Nisan 2010 tarihinde Avrupa Komisyonu'na sunmuştur. Özellikle sendikal haklar ile ilgili olarak hala AB ve ILO standartları ile karşılaştırıldığında bazı eksiklik ve kısıtlamaların varlığı eleştiri konusu olsa da, bu alanda Türkiye'nin açılış kriterlerini büyük ölçüde yerine getirdiği söylenebilir.

1998 yılından bu yana her yıl Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan AB İlerleme Raporları Türkiye'yi sosyal politika ve istihdam açısından değerlendirmektedir. Bu raporlarda öne çıkan bazı konular şunlardır:

- Türkiye'de özellikle KOBİ'lerde ve tarım sektöründe kayıt dışı istihdamın yüksek oranda olması (yaklaşık yüzde 40) ve bunun özellikle sosyal koruma ve çalışanların hakları açısından doğurduğu sakıncalar,
- Özellikle kayıt dışı sektörlerde olmak üzere çalışanların iş sağlığı ve güvenliği koşullarının yetersizliği, ölüm ile sonuçlanan iş kazalarının sayısının AB ortalamasının üzerinde olması,
- AB sosyal politikasında önemli bir yer tutan sosyal diyalog mekanizmasının Türkiye'de tam anlamıyla işlerlik kazanmamış olması,
- Sendikalaşma düzeyinin düşük olması, toplu sözleşme yapma barajının yüksek olması, grev hakkının oldukça kısıtlı olarak uygulanması, sendikaya katılma ve sendika kurma haklarının kısıtlanması,
- Kadınların istihdama düşük oranda katılımı

Sendikal haklar ile ilgili olarak hala AB ve ILO standartları ile karşılaştırıldığında bazı eksiklik ve kısıtlamaların varlığı eleştiri konusu olsa da bu alanda Türkiye'nin açılış kriterlerini büyük ölçüde yerine getirdiği söylenebilir.

mı, çalışma koşulları açısından ayrımcılığın önlenmesi, çalışma ve aile hayatı arasındaki dengenin sağlanmasına yönelik önlemler ve kadınların ekonomik ve sosyal alanda daha fazla katılımının sağlanması gereği,

- Engellilerin işgücü piyasasına katılımının sağlanması,
- İşsizlik sigortasının kapsamının sınırlı olması,
- Sosyal olarak korunmaya muhtaç grupların güvence altına alınması ve yoksullukla mücadele konularında yeterli ilerlemenin sağlanamaması,
- Özellikle tarımda ve küçük işletmelerde olmak üzere çocuk işçiliğinin devam etmesi.

Bazı eksikliklere ve AB ile karşılaştırıldığında uyumsuzluklara rağmen, Türkiye'nin aday ülke olarak AB'ye uyum amacıyla önemli reformları gerçekleştirdiği unutulmamalıdır. Bu kapsamda, Kamu Görevlileri Sendikalarına ilişkin Kanun Nisan 2012'de, İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu Haziran 2012'de, Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu ise 18 Ekim 2012'de TBMM'de kabul edilmiştir. İstihdamın artırılması, kayıt dışı ekonomi ile mücadele, kayıtlı istihdamın teşvik edilmesi konularında son yıllarda önemli ilerlemeler kaydedilmiştir. İşsizlik önemli bir sorun olmaya devam etse de bazı AB ülkeleri ile karşılaştırıldığında yeni istihdam yaratma kapasitesi oldukça iyi durumdadır. 2011 yılında işsizlik oranı yüzde 9 olarak kaydedilmiştir. Sosyal güvenlik sisteminin kapsamı artmaya devam ederken, zorunlu genel sağlık sigortası sistemi uygulamaya koyulmuştur. Meclis'te Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu kurulmuş, Mart 2012'de Ailenin Korunması ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesine İlişkin Ka-

nun kabul edilmiştir. Atılan olumlu adımların yanında, kayıt dışı istihdamın önlenmesi, her türlü ayrımcılığın engellenmesi, toplumsal cinsiyet eşitliği prensibinin çalışma hayatının her alanında gözetilmesi, sosyal güvenlik sisteminin etkinliği ve kapsamının artırılması ve çalışma koşullarının iyileştirilmesi gibi alanlarda idari ve yasal altyapının tamamlanması, eksiksiz bir şekilde uygulanması ve genel bir farkındalığın yaratılması hususlarında yapılması gerekenler bulunmaktadır.

Türkiye'nin tam anlamıyla bir sosyal devlet olması, genel yaşam standartlarının ve çalışma koşullarının iyileşmesi Türkiye'nin genel olarak kalkınması ve modernleşmesi ile doğru orantılı olduğu gibi, karar alıcıların politika tercihlerine de büyük ölçüde bağlıdır. Büyüyen ve gelişen bir Türkiye sosyal alanda da daha kapsayıcı politikalar uygulamak, çalışanların haklarını korumak ve işçi-işveren ilişkilerini karşılıklı fayda ekseninde geliştirmek durumundadır. Ancak Türkiye'nin sanayi üretimi, işçi verimliliği ve küresel rekabet gücünün de bu konular ile çok yakından ilişkili olduğu gözden kaçırılmamalıdır. Amacımız AB ve ILO standartları ile uyumlu bir çalışma ortamına sahip olan, endüstriyel ilişkilerin çatışmadan çok barış ve uyum içinde geliştiği, genel refahın gerçekleştiği bir Türkiye olmalıdır. İşçisi ve işvereni ile hepimizin aynı gemide olduğumuz unutulmamalıdır.