

# CUMHURİYETİN 100 YILINDA TÜRKİYE'DE SOSYAL POLİTİKALAR

Özgür MÜFTÜOĞLU\*

**Öz:** Sosyal politika, kapitalizmin yarattığı toplumsal tahribat karşısında “işçi sınıfının mücadelesini dizginleyebilmek için burjuvazinin aldığı tedbirler ya da verdiği tavizler” olarak tanımlanabilir. Bu bağlamda sosyal politikanın gelişimi, kapitalist sistemde belirleyici olan sermaye birikim rejiminin ihtiyaç duyduğu yeniden yapılanma süreci ve buna karşı gösterilen toplumsal dirençten ayrı düşünülemez. Dolayısıyla Türkiye’de sosyal politika konusu ele alınırken, Türkiye’nin kapitalist sistemle bütünleşme süreciyle birlikte değerlendirmek gerekir. Osmanlı’nın ve onun ardından Cumhuriyet’in kapitalizme eklenme serüveni, ekonomik krizler ve askeri darbelerle şekillenen inişli çıkışlı bir seyir izlemiştir. Buna karşılık işçi hareketleri hemen her dönemde istikrarlı biçimde devletin baskısı ve denetimi altında tutulmak istenmiştir. Bu koşullarda -modern anlamda- sosyal politika uygulamalarının, sermayenin ve siyasi iktidarların belirlediği sınırların ötesine geçtiğini söylemek oldukça zordur. Bu çalışmada, Osmanlı’nın kapitalizmle bütünleşme sürecinden başlayarak, yüz yıllık Cumhuriyet’in sosyal politikaları, Türkiye’nin kapitalizmdeki dönüşüm süreçlerine eklenme dönemleri üzerinden ele alınacaktır.

**Anahtar sözcükler:** Sosyal politika, neoliberalizm, işçi hareketi, sosyal devlet, liberalizm

## *Social Policies in Turkey in 100 years of the Republic*

**Abstract:** Social policy in the face of the social destruction caused by capitalism can be defined as “in order to restrain the struggle of the working class, the measures taken or the concessions made by the bourgeoisie”. In this context, the development of social policy cannot be cogitated separately from the restructuring process required by the capital accumulation regime, which is decisive in the capitalist system, and the social resistance against it. Therefore, whilst one touches upon social policy in Turkey, it must be evaluated together with Turkey’s integration process with the capitalist system. The journey of the Ottoman Empire and the Republic of Turkey following it into capitalism followed a bumpy path shaped by economic crises and coup d’Etat. In resistance to this, worker’s movements in almost every era periodically have been tried to be kept under the pressure and control of the state. Under these circumstances, it is hard to say that social policy practices - in the modern sense- go beyond the limits set by capital and political powers. In this study, starting from the Ottoman Empire’s intentions of integration into capitalism, the social policies of the hundred-year-old Republic of Turkey will be discussed through the periods of integration into Turkey’s transformation processes in capitalism.

**Key words:** Social policy, neoliberalism, worker’s movement, social state, liberalism

## Giriş

Sosyal politika, kapitalizmin yarattığı toplumsal tahribat karşısında burjuvazinin antagonistliği olarak tarih sahnesine çıkan “işçi sınıfının mücadeleleriyle oluşturduğu tehdit karşısında, burjuvazinin aldığı tedbirler ya da verdiği tavizler” olarak tanımlanabilir. Sosyal politikanın ortaya çıkmasına neden olan kapitalist üretim sistemi ve sınıf mücadelelerinin seyrine bağlı olarak şekillenen sermaye birikim rejimindeki dönüşüm süreçleri, sosyal politikanın gelişim seyrini de belirlemiştir.

Sosyal politikanın ortaya çıkış ve gelişimi, ülkelerin kapitalizme eklenme süreçleri ve o ülkelerdeki kapitalizmin gelişme koşullarıyla belirlenen sanayileşme,

kentleşme, işçi sınıfının nitel ve nicel yapısı gibi değişkenlere bağlı olarak kimi farklılıklar göstermiştir. Osmanlı İmparatorluğu, kapitalizmin ihtiyaç duyduğu devlet biçimi olan ulus devletleşme sürecinde diğer bir çok imparatorluk gibi dağılmış ve Türkiye Cumhuriyeti kurulmuştur. Cumhuriyet’in 100 yıllık tarihi de kuruluşunda olduğu gibi kapitalizmdeki değişim, dönüşüm süreçleriyle doğrudan ilişkilidir. Bu bağlamda Cumhuriyet’in 100. yılında sosyal politikaları değerlendirebilmek için Osmanlı döneminden başlamak ve ardından Cumhuriyet’in kapitalizme eklenme süreçleriyle birlikte sosyal politikaların gelişme seyrini izlemek yerinde olacaktır.

\*İhraç Akademisyen (ORCID No: 0000-0002-7539-2307)

Geliş Tarihi / Received : 15.11.2023

Kabul Tarihi / Accepted : 27.12.2023

### 1. Cumhuriyet Öncesi Dönem

1923'te ilan edilen Cumhuriyet, yeni bir yönetim biçimi olmakla beraber Osmanlı'da var olan üretim ilişkileri ve bu ilişkiler içerisinde oluşan toplumsal yapı üzerine kurulmuştur. Bu nedenle Türkiye Cumhuriyeti ile Osmanlı İmparatorluğu'nu birbirinden -bütünüyle- ayırmak mümkün değildir. Osmanlı İmparatorluğu'nun ve devamında Cumhuriyet'in kapitalist sistemle eklemlenme süreci içinde ele alınması gereken sosyal politika, sınıflara ve onlar arasındaki güç ilişkilerine göre şekillenmiştir. Dolayısıyla Türkiye'de sosyal politikanın seyrini değerlendirmek için Osmanlı'nın kapitalizmle ilişkilendirme sürecine ve sosyal politikaya dair gelişmelere kısaca da olsa değinmek gerekir.

Nüfusunun çok büyük bölümü kırsal kesimde yaşayan ve üretimi ağırlıklı olarak tarıma ve el işine dayanan Osmanlı İmparatorluğu'nda, toplumsal yaşamın düzenlenmesinde dinin ve dinî kurumların önemli bir yeri vardır. Osmanlı'nın bu yapısı içinde -kapitalizm öncesi Avrupa'da olduğu gibi- geleneksel sosyal koruma mekanizmaları mevcuttur. Bunlardan en önemlisi "sosyal sığınak" alanı olarak da görülen "aile"dir. Bunun yanı sıra lonca benzeri bir meslek örgütü olan "Ahilik Teşkilatı" içinde esnaf ve zanaatkarlar, kurdukları yardım sandıkları vasıtasıyla mensuplarıyla hastalık, malullük, yaşlılık gibi sosyal risk oluşturan durumlarda dayanışma içinde olmaktadır. Öte yandan "din temelli hayır kurumları ve vakıflar" da muhtaçlara yardım işlevini üstlenmiştir.

Kapitalist sisteme eklemlenen diğer ülkeler gibi Osmanlı İmparatorluğu'nda da ekonomik yapıyla birlikte sosyal yapıda köklü değişiklikler yaşanmıştır. Osmanlı'nın kapitalist sisteme ilk kapsamlı eklemlenişi, 1838'de İngiltere ile yapılan ticaret anlaşmasıdır. İngiltere ile yapılan bu anlaşma ve bunun ardından diğer bazı Avrupa ülkeleri ile yapılan anlaşmalarla Osmanlı, kapılarını Avrupa sermayesine açmıştır (Kazgan, 1999). Ekonomik eklemlenmenin yolunu açan ticaret anlaşmalarının ardından kapitalist düzenin gerektirdiği kurumsal yapılanma 1839'da ilan edilen Tanzimat Fermanı ile sağlanmaya çalışılmıştır. Fransız İhtilali'nin temel belgelerinden olan "İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi" örnek alınarak hazırlanan Tanzimat Fermanı ile eşit yurttaşlık gibi bireysel haklara yer verilirken girişimcilik özgürlüğü, mülkiyet hakkı gibi liberal düzenlemelerle sermaye yatırımlarının önü açılmıştır.

Tanzimat döneminde üretim sistemi ve toplumsal yapıda başlayan değişim, beraberinde devletin işlevlerinde de reformu beraberinde getirmiş, bu kapsamda sosyal korumaya yönelik birtakım düzenlemeler yapılmıştır. Bu dönemde sağlık alanında yapılan en önemli düzenlemeler; Karantina Teşkilatı'nın oluşturulması, aşılama, ebelik eğitimi gibi koruyucu sağlık uygulamalarının yerleşmesi, ülke çapında devlet hastanelerinin açılmasıdır. Bunun yanı sıra dul ve yetimlerin maaşa bağlanması, yetim çocuklara vasi atanmasının devlet tarafından düzenlenmesi, ilköğrenimin yaygınlaştırılması, kız ve erkek çocuklar için ülke genelinde ıslahane ve sanayi mekteplerinin kurulması, kent yoksullarının denetim altında tutulmasına yönelik yasaların gündeme getirilmesi gibi hukuksal ve kurumsal düzenleme ve uygulamalar gerçekleştirilmiştir (Kara, 2013). Öte yandan 1896'da Darülaceze (Yoksullar Evi), 1899'dan itibaren modern bir çocuk hastanesi olarak yoksul kadın ve çocuklara hizmet vermeye başlayan Hamidiye Etfal Hastane-i Alisi, 1902 yılında yetimlere barınma ve eğitim olanağı sağlayan Darül-hayr-ı Ali hizmete girmiştir. II. Meşrutiyet döneminde ise Osmanlı Hilali Ahmer Cemiyeti (Kızılay) gibi yarı resmi statüde kurumlar kurulmuştur.

Devletin sosyal alana müdahalesinde artışın görüldüğü I. Dünya Savaşı yıllarına dek, sosyal sorunların çözümünde devletin rolü asli olmaktan çok, toplumdaki gelen girişimleri tamamlayıcı nitelikte olmuştur. Merkezi devlet ve yerel yönetimler, hayır cemiyetleri aracılığıyla oluşacak sosyal yardım sistemini destekleyici işlev görmüştür.

Kapitalizme eklemlenme sürecinde işçileşmeyle birlikte üretim sisteminden kaynaklanan sorunlar ortaya çıkmaya başlamış, erken kapitalistleşen ülkelerde yaşanan benzer süreçlerden çıkartılan derslerle, bir taraftan çalışma ilişkilerine yönelik düzenlemeler yapılırken diğer taraftan da bu sorunlar karşısında ortaya çıkabilecek tepkileri bertaraf edecek bazı yasal düzenlemelere gidilmiştir.

Osmanlı'da işçi-işveren ilişkilerine ilk kez 1877 yılında çıkarılan Mecelle'de yer verilmiştir. İlk medeni kanun olma özelliği de taşıyan Mecelle'de çalışma ilişkileri, liberal -emeğin meta olduğu anlayışından hareket eden- bir yaklaşımla ele alınmış ve işçi, "emeğini kiraya veren kimse" olarak tanımlanmıştır. Mecelle'de ücretlerin aynı olarak ödenmesi yasaklanırken, günlük çalışma süresinin gün doğumundan gün batımına kadar uzayabileceği öngörülmüş, örgütlenme ve grev hakkına ise yer verilmemiştir.

Osmanlı'da, çalışanların sosyal risklere karşı korunmasını sağlayacak merkezi bir sosyal güvence sistemi yoktur. Ancak bazı kamu çalışma alanlarında resmi ve özel birtakım emeklilik ve yardımlaşma sandıkları kurulmuştur. Bunlardan ilki 1866'da kurulan Askeri Tekaüt Sandığı'dır. Ardından 1876'da yürürlüğe giren Kanun-i Esasi ile tüm memurlara emeklilik hakkı tanınmasıyla birlikte askeri sınıfın yanı sıra ilmiye sınıfının ve sivil memurların da emeklilik hakkına sahip olması sağlanmıştır. Bu kapsamda Mülkiye (sivil memurlar) için Tekaüt Sandığı (1881), Seyri Sefain Tekaüt Sandığı (1890), Tersane-i Amirenin işçi ve memurları için emeklilik ve malulük sandığı (1909), Hicaz demiryolu memur ve müstahdemlerine hastalık, kaza halleri için yardım sandığı (1910) ve Şirketi Hayriye Tekaüt Sandığı (1917) kurulmuştur.

Kanun-u Esasi'nin yayımlanmasının ardından sayıları artan tekaüt sandıklarında aylığa hak kazanma koşulları; aylıkların tutarları, emeklinin kendisine ve hak sahiplerine bağlanacak aylıklara ilişkin hükümler açısından 1949'da kurulacak olan 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu'nun esasını teşkil etmiştir. Bu sandıklar T.C Emekli Sandığı çatısı altında toplanana kadar varlığını sürdürmüştür. Osmanlı İmparatorluğu'nda devlette çalışan kadrolu/sürekli işçiler dışındaki emekçiler ve diğer toplum kesimleri içinse genel ve kapsamlı bir sosyal güvenlik sistemi kurulmamıştır.

## 2.1 Cumhuriyet Dönemi'nde Sosyal Politikalar

### 2.2. Cumhuriyet'in kuruluş dönemi

Ankara'da 1. Meclis'in kurulmasının ardından 20 Ocak 1921'de kabul edilen Teşkilat-ı Esasiye (1921 Anayasası), hak ve özgürlükler konusunu ele almış; ancak, Milli Mücadele Dönemi'nde uygulama alanı ve kapsamı sınırlı bazı düzenlemeler yapmıştır. Bunlar içinde özellikle Zonguldak ve Ereğli kömür havzasında çalışma koşullarını ele alandüzenlemeler dikkat çekmektedir. Bu düzenlemelerde 28 Nisan 1921 tarihli 114 sayılı Yasa'yla, söz konusu bölgede "kömürlerden arta kalan kömür tozlarının satılması ve elde edilen gelirin işçilerin ihtiyaçlarına ayrılması" kabul edilmiştir. 10 Eylül 1921 tarihli 151 sayılı 'Ereğli Havza-i Fahmiye Maden Amelesinin Hukukuna Müteallik Kanun' çıkarılmıştır. Bu yasa, İhtiyat ve Teavün Sandığı adıyla yardımlaşma sandıkları kurulması ve bunların Amele Birliği içinde birleştirilmesini öngörmek gibi önemli bir yenilik içermiştir. 151 sayılı Yasa uyarınca 1923 yılında çıkarılmış olan bir yönetmelikle, sandıkların ve bunları

bir araya getiren Amele Birliği 'nin çalışma esasları düzenlenmiştir. Bu yönetmeliğe göre Amele Birliği işçilere genel hastalık hallerinde gelir sağlamak, işçinin veya aileden birinin ölümü halinde cenaze yardımı yapmak, üyelere borç para vermek, yoksul işçi çocuklarına yardımda bulunmakla mükellef kılınmıştır. Ayrıca işverenler de işçiler için kurduğu sağlık kurumlarından aile fertlerinin de yararlanması için masraflara 1/5 oranında katılmak ve belirli çalışma süresinden sonra işçiye veya işçinin hak sahiplerine toptan ödemede bulunmakla sorumlu tutulmuştur. Öte yandan gelirleri işçi ve işverenlerden eşit miktarda alınan aidatlardan oluşan sandıklara katılım zorunluluğu getirilmiştir (Kara, 2013).

### 2.3. İzmir İktisat Kongresi

Cumhuriyet henüz kurulmadan, kapitalist ülkelerle yapılan Lozan Antlaşması'na ara verilerek Şubat 1923'te toplanan İzmir İktisat Kongresi'nin iki temel amacı vardır. Bunlardan birincisi işçi, tüccar, çiftçi, sanayici kesimlerinin kendilerine özgü sorun ve isteklerini belirlemek; bu kesimlerin siyasal yönetim ile bütünleşmesini sağlamaktır. İkincisi ise 1917 Ekim Devrimi sonrasında oluşan iki kutuplu dünya düzeninde yeni Cumhuriyet'in tarafını belirleyerek, ekonominin gelecekte alacağı biçimi dünyaya açıklamaktır. Diğer bir ifadeyle İzmir İktisat Kongresi ile dünyaya yeni cumhuriyetin kapitalist blokta yer alacağı beyan edilerek yerli ve yabancı sermayeye yatırım yapmaları için gereken güvence verilmek istenmiştir (Kepenek ve Yentürk, 1994).

Kongre'de işçi tarafının çalışma koşulları ile örgütlenme, sosyal koruma ve güvenceyi içeren talepleri karşılık bulmazken, sermaye kesiminin taleplerinin hemen tümü kabul görmüştür. Böylece İzmir İktisat Kongresi, Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin sermayeden yana olan sınıfsal tercihi belirlemiş ve bunu dünyaya ilan etmiştir. Dünyaya ilan edilen tercihler, Osmanlı'nın 1838 ticaret anlaşmaları ve Tanzimat Fermanı'yla başlayan kapitalizme eklenme sürecinin devamıdır. Dolayısıyla Osmanlı'nın son dönemindeki ekonomik ve sosyal politikaları ile Türkiye Cumhuriyeti'nin politikaları arasında bir sürekliliğin olduğu söylenebilir.

### 2.4. Tek Parti Dönemi (1923-1946)

İzmir İktisat Kongresi'nde liberal yollarla kalkınmayı benimseyen Türkiye Cumhuriyeti, 1927'de Teşviki Sanayi Yasası ile kamu kaynaklarıyla özel sermayeye birikim yaratma çabası içine girmiştir. 1942'ye kadar yürürlükte kalan Teşvik-i Sanayi Kanunu ile

sanayi yatırımlarına bedelsiz arazi verilmesi, geniş çaplı vergi muafiyetleri tanınması gibi birçok imtiyaz tanınmıştır. Öte yandan 1925 yılında sendikal örgütlenmeleri ve işçi hareketlerini yasaklayan Takrir-i Sükun Kanunu ile işçilerin hak arama yolları -emek sömürüsüne karşı mücadeleye çabaları- engellenerek, emek maliyetinin sermaye kesimi için yük oluşturmalarının önüne geçilmiştir.

Bu dönemde çalışma ilişkilerini içeren bir yasal düzenleme yapılmamıştır. Çalışma ilişkileri, 1877'de çıkarılan ve emek gücünü "kiraya verilecek bir meta" olarak gören ve 1926'ya kadar yürürlükte kalan Mecelle tarafından düzenlenmeye devam etmiş; 1926 yılından itibaren ise Borçlar Kanunu'nun "hizmet akdi" başlığı altındaki hükümlerle düzenlenmiştir<sup>1</sup>.

Cumhuriyet Dönemi'nde çalışma ilişkilerini düzenleyen ilk yasa, 1936 tarihli 3008 sayılı İş Kanunu'dur. Dönemin başbakanı Recep Peker, bu ilk iş kanununu takdim konuşmasında, Cumhuriyet'in ilanından sonra geçen on üç yıllık gecikmeyi "işçi haklarında gelişme sağlayacak bir düzenlemenin ulusal kalkınma ve sermaye birikim sürecini engelleyeceği endişesi" olarak gerekçelendirmiştir. Peker, aynı konuşmasında, "yeni iş kanunu sınıfçılık şuurunun doğmasına ve yaşamasına imkan verici hava bulutlarını ortadan silip süpürecektir" diyerek, 3008 sayılı Kanun'un yapısını açık biçimde ortaya koymuştur (**Peker, 1936**). Yasada sendikal haklara ilişkin bir hüküm yer almazken, 1938 tarihli Cemiyetler Kanunu ile sınıf esasına dayalı cemiyet kurmak yani, sendikalaşmak yasaklanmıştır.

Sosyal güvenlik alanında Cumhuriyet'in bu ilk döneminde Osmanlı'dan devralınan düzen sürdürülmüş; asker ve sivil bürokrasiye dönemin koşullarına göre ileri sayılabilecek bir sosyal güvenlik sistemi sunulurken, halkın büyük bölümünü oluşturan geniş kesimleri sosyal güvenceden yoksun bırakılmıştır. 3008 sayılı Yasa'yla daha kapsayıcı bir sosyal sigorta sisteminin esasları belirlenmişse de yasanın öngördüğü sosyal güvenlik hakkının yaşama geçirilmesi II. Dünya Savaşı sonrasına kalmıştır.

1929 krizinin ardından sermaye birikim rejiminde köklü bir dönüşüm gerçekleşmiş ve liberal iktisat anlayışı yerini "devletin ekonomide üretici ve düzenleyici olarak yer aldığı talep yönlü iktisat anlayışı"na bırakmıştır. ABD'de New Deal politikalarının öncülük ettiği talep yönlü iktisat politikalarıyla üretim araçları büyük ölçüde devletin eline geçmekte; ayrıca devlet, talebi arttırmak üzere sosyal harcamaları yükseltmektedir<sup>2</sup>.

Kapitalist dünyada yaşanan kriz ve sermaye birikim rejimindeki dönüşüm üzerine Türkiye de 1930'ların başından itibaren İzmir İktisat Kongresi'nde benimsenen devletin özel sermayeyi teşvik edici bir rol üstlendiği liberal kalkınma anlayışından devletin ekonomide girişimci olarak da yer aldığı "devletçilik" anlayışına geçmiştir. Türkiye'nin kapitalizmdeki dönüşüme hızla eklemlendiği bu dönem, "koruyucu-devletçi sanayileşme" olarak da tanımlanabilir. Bu dönemde devlet, 1933'te hazırlanan Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı çerçevesinde özellikle tarımsal hammaddeyi işleyecek sanayi tesisleri kurmuştur. Devletçi politikalarla kurulan kamu işletmeleri ve bunun ekonomide yarattığı canlanma, yeni istihdam alanları yaratmış, işçileşme artmıştır. Öte yandan kamu işletmelerinde istihdam edilen işçiler sosyal güvenlik sistemi içine de dahil olmuştur.

Bu dönemde ilk kez kadın, genç ve çocuk işçilerin çalışma yaşı, çalışma süresi, işin nitelik ve koşulları yönünden koruması amacıyla, 1930 yılında Umumi Hıfzısıhha Kanunu çıkarılmıştır. Kanun her ne kadar işçilere yönelik bazı hükümleri içerse de daha çok toplumun genel sağlığını koruma görevinin devlet tarafından üstlenildiğine yönelik hükümleri barındırmaktadır (**Demir, 2019**). Yine 1930'da çıkarılan Belediyeler Kanunu ile kimsesi bulunmayanlar ile sakatlara yardım ve işyerlerinde sağlık denetimlerinin yapılması yükümlülüğü, yerel yönetimlere verilmiştir.

Tek parti döneminde sosyal politika kapsamında değerlendirebileceğimiz gelişimden bir diğeri de 1937'de ILO'nun "Kadının Maden Ocaklarında ve Yer Altında Çalıştırılmaması"na ilişkin 45 sayılı sözleşmesinin onaylanması ve 1945'te Çalışma Bakanlığı ile İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun kurulmasıdır.

## 2.5. 1946-1960 Dönemi

II. Dünya Savaşı'nın ardından dünyada ve Türkiye'de ekonomik ve politik pek çok değişim yaşanmıştır. Bir taraftan kapitalizmin 1929'da başlayan krizini aşmak için benimsediği Keynesyen politikalar diğer taraftan savaştan büyük bir kazanımla çıkan Sovyetler Birliği'nin temsil ettiği reel sosyalizmin kriz ve savaş yorgunu kapitalist blok üzerinde oluşturduğu ideolojik üstünlük, sosyal/refah devleti politikalarının uygulanmasını gerekli hale getirmiştir. Bu bağlamda Milletler Cemiyeti'nin yerini alan Birleşmiş Milletler, Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)'nun 1944 yılında yayınladığı Philadelphia Bildirgesi ve 1948 yılında İnsan Hakları Evrensel

Bildirgesi'yle vücut bulacak olan temel hak ve özgürlüklere ilişkin hükümlerin uygulanmasını ülkelere şart koşmuştur.

Özellikle Avrupa'da bulunan merkez kapitalist ülkeler, savaş sonrasındaki büyük dönüşüme hızla ayak uydurarak sosyal güvenlik başta olmak üzere sosyal hakları, kurumsal bir yapı içerisinde düzenlemiş ve bu haklar hukuksal olarak da teminat altına alınmıştır. Böylece devlet, mülkiyetin teminatı olmak yanında sosyal hakları da teminat altına alan "sosyal devlet" kimliğine bürünmüştür. Sosyal devlet anlayışı gerek üretim sürecinde gerekse ekonomik ve sosyal politikaların belirlenmesinde, sendikalar aracılığı ile işçi sınıfını da karar mekanizmalarına dahil olmasını sağlamıştır.

Türkiye, Birleşmiş Milletler içerisinde yer almak için hem çok partili sisteme geçmek hem de ILO normları doğrultusunda 1938 yılında çıkartılan sınıf esasına dayalı cemiyet kurma (sendika kurma) yasağını kaldırmak zorunda kalmıştır. Sosyal güvenlik sisteminde kurumsallaşmayı sağlayacak kimi düzenlemeler de yine bu dönemde yapılmıştır.

Sendikal örgütlenmeyi yasaklayan düzenlemelerin kaldırılmasının ardından 1946 yılı içinde -1908'de II. Meşrutiyet'in ilan edildiği sürece benzer biçimde işçiler ve kamu çalışanları hızla örgütlenmiş ve birçok grev eylemi gerçekleştirmiştir. Ancak 1909'da Tatil-i Eşgal ve 1925'te Takrir-i Sükûn yasalarını çıkaran otoriter devlet refleksi yeniden devreye girmiş, 1947'de çıkarılan 5018 sayılı İşçi ve İşveren Sendika Birlikleri Hakkında Kanun'la örgütlenmeler denetim altına alınarak hak ve özgürlükler sınırlandırılmıştır. Sendikaların örgütlenmesini ve faaliyetlerini düzenleyen ilk yasa olma özelliği taşıyan 5018 sayılı Kanun, işçiler için grev hakkı içermezken, kamu çalışanlarına da sendika kurma hakkı tanımamıştır.

1945-1950 yılları sosyal güvenlik sisteminin hızla biçimlendirildiği yıllar olmuştur. 1946 yılında 4772 sayılı İş Kazalarıyla Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortası Kanunu yürürlüğe girmiştir. 1949 tarihli 5434 sayılı Emekli Sandığı Kanunu ile memurların emeklilik ve malüllük durumları düzenlenmiş ve böylece kamu kesiminde sürekli kadrolarda çalışanlar, düzenli bir sosyal güvenlik sistemine kavuşmuştur. 5417 sayılı İhtiyarlık Sigortası Kanunu ile yaşlılık sigortası kurulmuş ve 1950'de uygulamaya konmuş, 1951'de 5502 sayılı Hastalık ve Analık Sigortası Kanunu yürürlüğe girmiştir. Bütün bu sigorta türleri

gerek içerikleri gerekse kapsadığı kesimler bakımından sürekli gelişim göstermiş; işçileri kapsayan sosyal sigorta sistemi büyük ölçüde şekillenmiştir.

1951 yılında hafta tatili için işçilere önce yarım günlük ücretlerinin ödenmesine ilişkin bir düzenleme yapılmış, daha sonra 1956'da yapılan bir değişiklikle yarım günlük ücret, tam günlük ücret hakkına dönüştürülmüştür. 1936 tarihli 3008 sayılı İş Kanunu'nda düzenlenen asgari ücret, 1951'de çıkartılan bir yönetmelikle uygulanmaya başlamıştır. 1951-1952 yıllarında Milli Eğitim Bakanlığı'na bağlı körler ve sağır okulları ile sakatlar, temel ve özel eğitimleri yönünden ilk kez kamusal politikalar içinde kendilerine yer bulmuştur. 1957 yılında kabul edilen 6972 sayılı Korunmaya Muhtaç Çocuklar Hakkında Kanun, sosyal yardımlara ilişkin olarak ilk hukuki düzenleme olma özelliğini sahiptir. 1953 yılında, 3008 sayılı Kanun'un kapsamı dışında tutulan denizcilik ve basın işlerinde çalışanların bireysel çalışma ilişkilerini düzenlemek üzere Deniz İş Kanunu ve Basın İş Kanunu çıkartılmıştır.

II. Dünya Savaşı sonrasında tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'de de ekonomik ve siyasi gelişmeler hız kazanmış ve toplumsal yapı da bu gelişmelerden önemli ölçüde etkilenmiştir. Toplumsal yapıda ortaya çıkan en önemli değişim, kırdan kente yönelen göç hareketidir. 1950-1960 yılları arasında Türkiye, tarihinin ilk yoğun ve hızlı kentleşme hareketlerine sahne olmuştur. 1950 ile 1960 arasındaki on yılda kentlerde nüfus %70,0'e yakın artmış; kentli nüfusun toplam nüfus içindeki payı bu dönemde %25,1'den %31,9'a çıkmıştır.

Bu hızlı ve düzensiz kentleşme, barınma başta olmak üzere birçok sosyal sorunu da beraberinde getirmiştir. Bu dönemde iktidarda ulunan Demokrat Parti (DP) kente göç edenlerin barınma sorununu çözecek önlemler almak yerine gecekondulaşmaya göz yummuştur. 1948 yılında 25-30 bin olan gecekondu sayısı 1953 yılında 80 bine çıkmış; bu dönemde 6188 sayılı yasa ile gecekonduya getirilen afla birlikte gecekondu sayısı 1960'da 240 bine yükselmiştir **(Keleş, 2008)**.

Türkiye, II. Dünya Savaşı sonrasında kapitalist sistemde değişen birikim rejimi koşullarına uyum sağlamakta önemli sıkıntılar yaşamıştır. Uluslararası normların gereği olarak yapması gerekenler konusunda mevzuatta birtakım düzenlemeler yapılmışsa da sosyal devlet uygulamaları 1950'li yıllar

boyunca yaşama geçirilememiştir. Türkiye'nin kapitalizmin dönemsel koşullarıyla bütünleşerek, sosyal devlet uygulamalarını yaşama geçirebilmesi ancak 27 Mayıs 1960 asker darbesiyle olmuştur.

### 3.5. 1960-1980 Dönemi

27 Mayıs darbesi ile on yıldır iktidarda bulunan Demokrat Parti (DP), iktidardan düşürülmüş ve kapatılmıştır. DP yöneticileri ve hükümet üyeleri yargılanmış başbakan ve iki bakan idam edilmiştir. Darbenin ardından Türkiye'nin siyasi ve ekonomik yapısında köklü bir dönüşüm başlamıştır. Bu dönüşüm sürecinin en önemli yapı taşı 1961 Anayasası'dır.

1961 Anayasası ile ekonomik ve sosyal yaşamın, talep yönlü ekonomi politikaları doğrultusunda yeniden yapılandırılması amaçlanmış ve bu çerçevede devlete birtakım sosyal görevler yüklenmiştir. Bu bağlamda dönemin sermaye birikim rejimine uygun olarak Fordist üretim sistemi ile ithal ikameci politikalara egemen üretim biçiminin gereği olarak devlet, Keynesyen politikalar doğrultusunda talebi arttırmak üzere gelirin yeniden bölüşümünü sağlamakla mükellef olacaktır. Başka bir ifadeyle yurttaşların eğitim, sağlık vb sosyal ihtiyaçları genel bütçeden karşılanacak; üretim girdisi olan alanlarda (tarım, demir çelik, enerji vb) yatırımları üstlenilecek ve/veya yine genel bütçeden sübvansede edilecektir. Böylece bir taraftan özel girişimciler daha düşük maliyetle nihai tüketim mallarının üretimine yönelirken; sosyal harcamaları azalan yurttaşların da bu tüketim mallarına (beyaz eşya, otomobil vb) olan talebi arttırılacaktır. Öte yandan yine talebi desteklemek amacıyla, Fordist üretim sisteminin mutlak artı-değeri sınırlandıran çalışma rejiminde işçilerin görece düzenli ve güvenceli istihdamı sağlanırken, sendikalara toplu pazarlık ve grev hakkı tanınarak çalışanların satın alma gücünün yükselmesine de olanak sağlanacaktır.

1961 Anayasası'nda Türkiye Cumhuriyeti'nin sosyal devlet olduğu belirtilerek "düşünce, ifade, örgütlenme, basın yayın ve kişisel haklar alanındaki özgürlükleri güvence altına alan, sosyal adalet ilkesine dayalı bir devlet modeli" öngörülmüştür. Anayasa'da özel girişimciliğin sosyal amaçlara uygun yürütülmesine, ücrette adaletin sağlanmasına, sağlık ve eğitimin kamusal hizmet olarak sunulmasına, kooperatifçiliğin geliştirilmesine, tarımın ve çiftçinin korunmasına ilişkin hükümler yer alırken; çalışma, dinlenme, sosyal güvenlik, sendikal örgütlenme, toplu sözleşme ve grev "hak" olarak düzenlenmiştir.

Anayasa'da yer alan ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmanın demokratik yollarla gerçekleştirilmesini sağlamak için kalkınma planları yapılması öngörülmüş ve bu amaçla Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) kurulmuştur. Planlı kalkınma dönemi olarak da ifade edilen bu dönemde beş yıllık kalkınma planları hazırlanmıştır. Kamu için emredici, özel sektör için ise yönlendirici ve yol gösterici nitelikte olan bu planlarda ithal ikameci politikalar doğrultusunda özel sektör ile devlet arasında koordinasyonun sağlanması, ekonomide korumacılık ve özel sektörün piyasadaki ağırlığının artırılması amaçlanmıştır.

Modern sosyal politikanın uygulama alanı bulunduğu 1961 Anayasası, "Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar." hükmüne yer vererek, devlete sosyal güvenlik alanında da önemli görevler yüklemiştir. Bu hüküm doğrultusunda 1961 yılında 224 sayılı Sağlık Hizmetlerinin Sosyalleştirilmesi Hakkında Kanun çıkarılmıştır. Bu kanun ile bütün sağlık hizmetlerinin genel bütçeden finanse edilmesi ve sağlık hizmetlerinin herkese ücretsiz olarak sunulması öngörülmüştür<sup>3</sup>.

Sosyal güvenlik alanında önemli bir düzenleme, 1964 tarihinde yasalaşan 506 sayılı "Sosyal Sigortalar Kanunu"dur. Bu kanun ile, farklı sigorta kolları (iş kazası ve meslek hastalıkları, hastalık, analık, malüllük, yaşlılık ve ölüm) için ayrı ayrı uygulanmakta olan kanunlar birleştirilmiş, Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK) bu kanunu uygulamakla görevlendirilmiştir. Ayrıca bu kanun ile, bütün Türkiye'de sanayi ve hizmetler kesiminde hizmet akdiyle çalışanlar aileleriyle birlikte sosyal güvenlik kapsamına alınmıştır. 1971 yılında kendi hesabına çalışanların sosyal güvenliğinin sağlanması amacıyla "1497 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigorta Kurumu Kanunu" ile Bağ-Kur kurulmuştur.

Türkiye'de bir işte çalışıyor olma koşuluna bağlı olmadan, -primsiz sosyal güvenlik sistemi olarak da ifade edilen- sosyal yardım ve hizmetlerin düzenlenmesi 1970'li yılların ortalarını bulmuştur. Bu döneme kadar gönüllülük esasına dayanan sosyal yardımlar sınırlı bir kesimi kapsamakta ve düzensiz olarak yapılmaktadır. Bu bakımdan 1976 yılında yürürlüğe giren 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun, modern anlamda ilk sosyal yardım uygulaması olarak kabul edilebilir.

Sosyal güvenlik alanına yönelik düzenlemelerin yanı sıra bu dönemde bireysel ve toplu iş ilişkilerinde de köklü değişiklik yapılmıştır. 1936 tarihli 3008 sayılı İş Kanunu'nun, dönemin ekonomik ve toplumsal yapısındaki gelişmeler karşısında yetersiz kaldığı gerekçesiyle 1967'de 931 sayılı İş Kanunu çıkarılmıştır. Ancak bu kanun bir takım biçim hataları nedeniyle üç yıl sonra Anayasa Mahkemesi kararıyla yürürlükten kaldırılmıştır. Bunun üzerine yürürlükten kalkan yasayla özü itibarıyla önemli bir farklılığı olmayan, 1475 sayılı İş Kanunu hazırlanmış ve 1971 yılında yürürlüğe girmiştir. Çalışma rejimini Fordist emek sürecine uyarlamayı amaçlayan; bu bağlamda çalışma ilişkilerinde statü hukukuna dayalı, düzenli ve güvenceli istihdamı esas alan, işçiyi koruyan 1475 sayılı yasa, 4857 sayılı İş Kanunu'nun yasalaştığı 2003 yılına kadar yürürlükte kalmıştır.

1961 Anayasası'ndaki toplu iş ilişkilerine yönelik düzenlemeler, sınıflar arası güç dengesini etkileyecek kadar önemlidir. Her şeyden önce "sendika kurma, toplu sözleşme ve grev hakkı" anayasal olarak tanınmıştır. Bunlar içinde özellikle grev hakkı, Türkiye tarihinde ilk kez yasal olarak tanındığı gibi anayasal bir hak halini de almıştır. Sendika hakkı ise gerek kapsamı gerekse içeriği bakımından olabildiğince özgürlükçü bir çerçeveden ele alınmıştır. Anayasa'nın çalışanların örgütlenme hakkına yönelik en önemli hükümleri şunlardır: Önceden izin almaksızın herkes dernek kurabilir (m. 29); çalışanlar (işçi niteliği taşımayan ve 1965 tarihli Devlet Personeli Sendikası Kanunu ile tanımlanacak olan kamu hizmeti görevlileri dahil) ve işverenler önceden izin almaksızın sendika ve sendika birlikleri kurabilir (m. 46); işçiler toplu sözleşme ve grev hakkına sahiptir (m. 47); kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, yasa ile kurulup, organları kendileri tarafından ve üyeleri arasından seçilebilir; seçilmiş organlar bir yargı kararı olmaksızın geçici ya da sürekli olarak görevden uzaklaştırılmaz (m. 122).

Anayasa'nın çizdiği çerçeve doğrultusunda toplu iş ilişkileri, 1963'te yürürlüğe giren "274 Sayılı Sendikalar Kanunu" ve "275 Sayılı Toplu İş sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu" ile düzenlenmiştir. Bu düzenlemelerle geniş bir kesime örgütlenme hakkı tanınmış, sendikaların faaliyet alanı genişletilmiş, sendikaların mali açıdan güçlenmelerini sağlayıcı düzenlemelere yer verilmiştir. 1965'te yasalaşan "Devlet Personeli Sendikaları Kanunu" ile kamu emekçilerine de sendikalaşma hakkı<sup>4</sup> tanınmış ancak toplu sözleşme ve grev hakkı tanınmamıştır.

Ayrıca kamuda çalışanlara ait sendikalarının siyasi faaliyetlerine de sınırlamalar getirilmiştir.

1961 Anayasası'nın işçi hareketinin siyasallaşması ve toplumsal etkisinin artmasında sağladığı elverişli koşullar, işçi sınıfının nicel ve nitel olarak yükselişe geçmesi ve sendikal örgütlenmenin güçlenmesine olanak vermiştir. Bu dönemde çalışma standartlarında ve sosyal haklarda sağlanan gelişmelerde yükselen işçi hareketinin önemli katkısı olmuştur. Özellikle Türk İş'ten ayrılan bir grup işçinin 1967 yılında DİSK'i kurmasıyla birlikte sendikalar, grevi de sıkça kullanarak, toplumsal yaşamın düzenlenmesinde etkili bir aktör haline gelmiştir. Ancak kapitalizmde yeni bir krizin işaretlerinin geldiği 1960'lı yılların sonlarında, "talep yönlü politikaları ve Fordist çalışma rejimini" krizin nedeni olarak gören neoliberal akımın kabul görmesiyle birlikte, diğer kapitalist ülkeler gibi Türkiye'de de sosyal politikalardan ödünler verilirken, yükselen işçi hareketine yönelik baskılar da artmaya başlamıştır (**Müftüoğlu- Bal, 2014**).

27 Mayıs 1960 darbesinden 10 yıl sonra 12 Mart 1971'de yeniden bir asker darbesi daha olmuştur. Bu iki darbenin ortak yönü Türkiye'nin kapitalist sistemin dönemsel koşullarına eklenmesine aracılık etmesi amacıyla yapılmasıdır. Ancak 1960'ta kapitalizm, Fordist üretim sistemini ve Keynesyen ekonomi politikalarını, sosyal devlet anlayışını içeren bir birikim rejimini benimserken; 1970'e gelindiğinde bunlar, kapitalizmin krize sürüklenmesinin faili olarak görülmeye başlanmıştır. Dolayısıyla 1961 Anayasası ve buna bağlı olarak yapılan düzenlemelerle sağlanan "sosyal devlet" modeli, yerini "piyasa devleti"ne bırakmaktadır ve 12 Mart darbesiyle amaçlanan (Aynı dönemde Şili ve Arjantin'de gerçekleşen darbeler gibi) yükselen işçi hareketini baskı altına alarak, tüm sosyal hakları ve özgürlükleri ortadan kaldırmaktır. Ancak 12 Mart darbesinin yarattığı baskı ortamı uzun sürmemiş işçi hareketleri ve toplumsal muhalefet daha da yükselmiş ve emek süreçlerinde sömürüyü sınırlandıracak yeni düzenlemeler siyasi iktidarlara kabul ettirilmeye devam etmiştir. Örneğin 1975 yılında kıdem tazminatına hak kazanma süresi üç yıldan bir yıla indirilmiş, her geçen yıl için kazanılacak kıdem tazminatı miktarı 15 günlük ücret tutarından 30 günlük ücrete çıkartılmıştır. Öte yandan 12 Mart darbesinin grevleri yasaklaması ve 1978 krizine rağmen 1970-1979 döneminde reel ücretler kamu işyerlerinde %5,3, özel sektör işyerlerinde ise %4,0 artmıştır (**Eser ve Eser, 1995**).

## 2.6. 1980-2001 Dönemi

12 Mart darbesi, Türkiye'yi neoliberal dönüşüm sürecine eklemeyi amaçlamış; ancak bunda başarılı olamamıştır. Bu başarısızlığın nedeni, işçi hareketi ve toplumsal muhalefetin bu dönemde gösterdiği dirençtir. 12 Eylül 1980 darbesi, 12 Mart'ta başarısız olan eklemeyi tamamlamaktır ve bunun için de işçi hareketinin ve toplumsal muhalefetin direncini kırmayı hedeflemiştir. Türkiye'nin kapitalizmin neoliberal dönüşüm süreciyle bütünleşmesini sağlayacak politikalar, darbeden aylar önce 24 Ocak 1980 tarihinde açıklanan kararlarla ilan edilmiştir. İstikrar programı niteliği taşıyan 24 Ocak Kararları, uluslararası sermayenin özellikle Dünya Bankası aracılığıyla "pazarladığı" ve iç ve dış piyasa serbestisi ile uluslararası ve ulusal sermayenin emeğe karşı güçlendirilme stratejisi üzerine oturmaktadır (**Boratav, 2003**). Emekçilerin kazanılmış haklarını büyük ölçüde ortadan kaldırmayı içeren bu politikaların işçi sınıfının ve diğer toplumsal güçlerin örgütlü olarak hareket ettiği bir ortamda gerçekleşmesinin mümkün olmadığı 1970'li yıllarda görülmüştür. Bu nedenle 12 Eylül'de işçi sınıfının örgütlü yapısını ve toplumsal muhalefeti (öğrenci hareketi, Kürt hareketi vb) hedef alan bir askeri darbe daha gerçekleşmiştir. Darbenin ardından 1960'lı yılların ortalarından itibaren yükselen işçi sınıfı hareketine öncülük yapan DİSK kapatılmış, grevler ve toplu sözleşme düzeni askiya alınmıştır.

12 Eylül'ün yarattığı baskı ortamı içerisinde kapitalizmin yeni birikim sürecine dönüşümün en önemli yapı taşı, 27 Mayıs darbesinde olduğu gibi yeni bir anayasa yapmak olmuştur. 1982 yılında yürürlüğe giren yeni Anayasa, 1961 Anayasası'nın sağladığı sosyal devlet anlayışını ve örgütlenme hakkı başta olmak üzere kişi hak ve özgürlüklerini kısıtlamayı hedeflemiştir. Böylece darbeye yaratılan baskı ortamı 1982 Anayasası ile kalıcı hale getirilmek istenmiştir.

1982 Anayasası'nın sosyal devlet olgusuna ve sosyal politikalara yaklaşımı, 1961 Anayasası'nda tanıyan hakların geri alınmasına yöneliktir. Her ne kadar 1982 Anayasası, 1961 Anayasası gibi, sosyal devlet ilkesini Cumhuriyetin nitelikleri arasında saymış; ayrıca, 'sosyal devlet' ilkesinin de aralarında bulunduğu söz konusu niteliklerin değiştirilemeyeceği ve değiştirilmesinin teklif edilemeyeceğini hükme bağlamışsa da gerek yer vermediği sosyal normlarla gerekse düzenlediği diğer sosyal normları ele alış biçimiyle, sosyal devleti tartışmalı hale getirmiştir. Örneğin 1982 Anayasası, 1961 Anayasası'nda ifade

edilen «iktisadi ve sosyal hayat, adalete, tam çalıştırma esasına ve herkes için insanlık haysiyetine yararlı bir yaşayış seviyesi sağlanması amacına göre düzenlenir.» hükmüne yer vermemiştir. Ayrıca 1961 Anayasası'nın 'ücretle adalet sağlanması' başlıklı maddesinde ifade edilen «insanlık haysiyetine yararlı bir yaşayış seviyesi» ölçütü de 1982 Anayasası'nda yer almamıştır.

1961 Anayasası'nın devletin iktisadi ve sosyal ödevlerinin sınırını belirleyen hükümleri yerine 1982 Anayasası'na 'mali kaynakların yeterliliği' ölçütü konmuş; "iktisadi gelişme" ölçütünün yerini ise "ekonomik istikrar" ölçütü almıştır. Böylece devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, "ekonomik istikrarın korunmasını gözeterek, mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde" yerine getirmekle mükellef kılınmıştır. Bu çerçevede 1961 Anayasası'nın sosyal ihtiyaçları önceleyen planlama anlayışı, yerini "ekonominin gereklerini" yani piyasanın ihtiyaçlarını önceleyen bir anlayışa bırakmıştır. Anayasa'daki "ekonominin gerekleri"ni önceleyen bu yaklaşım, devletin geliri yeniden dönüştürme işlevini değiştirmesinin zeminini yaratmış ve özelleştirmelerden kamu hizmetlerinin piyasalaşmasına, kamu varlıklarının sermayeye aktarılmasından vergi politikalarına kadar hemen her alanda, neoliberal dönüşüm sürecinin alt yapısını oluşturmuştur.

1982 Anayasası'nda çalışma ilişkilerinin yanı sıra sınıflar arası güç dengesini en yakından etkileyen düzenlemeler "sendikal örgütlenme, toplu sözleşme ve grev hakkı" konusunda yapılmış; 1961 Anayasası'nda kollektif hakların kullanılmasını tanıyan çerçeve önemli ölçüde daraltılmıştır. 274 sayılı Sendikalar Kanunu ile 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu, yerini 1982 Anayasası'nda yer alan hükümler ve bu hükümler doğrultusunda hazırlanan ve 1983'te yürürlüğe giren 2821 ve 2822 sayılı Kanun'lara bırakmıştır. Getirilen yasalarda sendikalaşma hakkı sadece işçilere tanınmış; sendikal faaliyetler sınırlandırılmıştır. Toplu sözleşme hakkının kanunla düzenlenmesi hükme bağlanırken, aynı dönem için birden fazla toplu iş sözleşmesi yapılamayacağı ve uygulanamayacağı hükmünü getirilmiştir. Grev hakkının kullanımı, "toplu iş sözleşmesinin yapılması sırasında çıkan uyuşmazlık durumları" ile sınırlanmış, hak grevi yasaklanmıştır. Grevlerin siyasi iktidar tarafından yasaklanabileceği veya ertelenebileceği hükme bağlanıp bu hallerde Yüksek Hakem Kurulu'na gitme zorunluluğu getirilerek grev hakkının kullanımı neredeyse imkansız hale getirilmiştir.



12 Eylül darbesinin yarattığı baskı ortamının yanı sıra Anayasa ve yasalarla getirilen kısıtlamalar, sendikaların nitel ve nicel olarak güç kaybetmesine neden olmuş; sendikalar, neoliberal dönüşüm sürecinde çalışma standartları ve sosyal hakların geriletilmesine karşı direnç gösterememiştir. 1989 Bahar Eylemleri ile işçi hareketi canlanma emareleri gösterse de eylemler örgütlü ve güvenceli işçilerle ve kamu emekçileriyle sınırlı kalmış, 1980 sonrasında artan küçük işletmelerde ve kayıtdışı alanda çalışan, emek piyasasının büyük kısmını oluşturan emekçileri kapsayamamıştır. 1994'te yaşanan ekonomik krizin de etkisiyle, bu mücadele süreci önemli ölçüde sönümlenmiş ve elde edilen kazanımlar kaybedilmiştir.

89 Bahar Eylemleri'nin işçi hareketi üzerinde kalıcı bir etkisi olmamakla birlikte, Bahar Eylemlerine aktif olarak katılan Kamu Emekçi Hareketi için önemli bir dönem olmuştur. Sendikalaşma yasakları nedeniyle derneklerde örgütlenen başta eğitim emekçileri olmak üzere kamu emekçileri fiili durum yaratarak sendikalar kurmaya başlamıştır. 23 Temmuz 1995'de 4121 Sayılı Kanun'la yapılan Anayasa değişikliği ile kamu görevlilerinin sendika hakkı anayasal güvence altına alınmıştır. 2001 yılına kadar sendikal faaliyetleri düzenleyen bir yasa çıkmasa da sendikal faaliyetler sürmüştür.

2001 yılında 4688 sayılı Kanun'la kamu emekçileri 12 Mart darbesiyle ortadan kaldırılan sendikal haklarını düzenleyen bir yasaya otuz yıl sonra yeniden kavuşmuştur. Ancak bu yasa kamu emekçilerine sendika kurma ve üye olma hakkını içermekle birlikte "toplu sözleşme ve grev hakkı"nı tanıamamıştır. Grev ve toplu sözleşme hakkı olmadan bir sendikanın işlevlerini yerine getirebilmesi mümkün değildir. Dolayısıyla 4688 sayılı Yasa özgürlükleri geliştirmek bir yana 1990'ların başından itibaren fiilen kullanılan sendika haklarını kısıtlayıcı bir içeriğe sahiptir.

1990'lı yılların ilk yarısına gelindiğinde uluslararası sermaye ve uluslararası sermayeye eklenmeye çalışan ulusal sermaye özelleştirmeler, kamusal hizmetlerin piyasalaşması, iş yasalarının üretim sürecinin esnekliğine uygun biçimde düzenlenmesi gibi konularda Türkiye'yi diğer gelişmiş ve gelişmekte olan kapitalist ülkelere göre oldukça yavaş kaldığı için eleştirmiş ve neoliberal uygulamaların yasal zemine oturtulmasını istemiştir. Oysa, Türkiye yasal düzenlemeler yapmamış olmakla birlikte, eğitim, sağlık, sosyal güvenlik gibi alanlara bütçeden

yeterli pay ayırmayarak ve bu alanların özelleştirilmesini teşvik ederek, kamu hizmetlerinin ticarileşmesini fiilen gerçekleştirmiştir. Öte yandan, yine yasal düzenlemeleri henüz yapmamış olmasına karşılık, kayıtdışı sektörü teşvik ederek ve kural dışı çalışmaya engel olmayarak fiilen çalışma yaşamının esnekleşmesini de sağlamıştır.

1994 krizi, Türkiye'nin 24 Ocak 1980 kararlarıyla resmileşen ve 12 Eylül darbesiyle birlikte uygulamaya konulan neoliberal politikaların yasal alt yapısının oluşturularak kurumsallaşma sürecinin de başlangıcı olmuştur. Bu dönemde Dünya Bankası (DB), IMF ile yapılan ikili anlaşmaların yanı sıra GATS (Hizmet Ticareti Genel Anlaşması) gibi çok taraflı anlaşmalarla yapısal uyum programlarının yasal düzenlemelerin yapılacağı taahhüdü verilmiştir.

1980 sonrasında sosyal haklar tırpanlanırken sosyal yardımlara özel bir önem verilmiştir. 1983 tarihli 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kanunu ile muhtaç çocuklara, yaşlı ve sakatlara yardım ve hizmet verilmesi; 1986 tarihli 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu ile vakıflar aracılığıyla yoksullara ayni ve nakdi yardım yapılması; 1992 tarihli 3816 sayılı Yeşil Kart Kanunu ile yoksul vatandaşlara sağlık yardımı yapılması düzenlenmiştir. Sosyal yardımlara ilişkin olarak bu düzenlemeler yapılırken, onbinlerce kişinin yaşamını kaybettiği 17 Ağustos 1999 depreminin hemen ardından, 25 Ağustos 1999 tarihinde TBMM'de kabul edilip, 08 Eylül 1999 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanarak uygulamaya giren 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Yasası'yla sosyal güvenlik sisteminin piyasalaştırılması/özelleştirilmesi yönünde ilk önemli adım atılmıştır. Bu yasa ile sosyal güvenlik kuruluşlarının gelirlerinin arttırılıp giderlerinin azaltılması amaçlanmış; emeklilik yaşı ve emeklilik için ödenmesi gereken asgari prim gün süresi arttırılırken; emekli aylığı bağlama oranları düşürülmüş ve emekli aylıklarının belirlenmesinde kullanılan referans yıl sayısı, bireyin tüm çalışma hayatı olacak şekilde yeniden belirlenmiştir.

2000'li yıllara gelindiğinde 12 Eylül'ün yarattığı baskı ortamı içerisinde neoliberal politikalar uygulamaya çalışılmış; devletin geliri yeniden bölüştürme işlevinin, sermaye dışı toplum kesimlerinden elde edilen kaynakların sermayeye aktarılması şekline dönüştürülmesinin çabası içinde olunmuştur. Sendikalar ve işçi hareketi baskı altına alarak, üretim süreçlerinde emek maliyetini düşürmeye yönelik olarak önemli bir yol katedilmiştir. Ancak küresel sermaye için ucuz emek alanı haline gelerek ve

sanayileşmiş ülkelere coğrafi yakınlık avantajını da kullanarak küresel rekabette üstünlük sağlama hedefine ulaşamamıştır. Bunun en önemli nedeni, 90'lı yıllarla birlikte hızla gelişen iletişim ve ulaşım teknolojisi sayesinde, coğrafi dezavantajlarına rağmen emek piyasası Türkiye'den çok daha düzensiz, emek maliyeti çok daha düşük olan Asya-Pasifik ve Kuzey Afrika ülkelerinin küresel üretim ağı içerisinde Türkiye'nin karşısına rakip olarak çıkmış olmasıdır. Bu gelişme, Türkiye'nin sadece uluslararası pazarda kaybına değil, birçok üründe kendi iç pazarını dahi bu ülkelere kaptırmasına neden olmuştur. Türkiye'nin küresel piyasalarda rekabet kabiliyetini yitirmesi, 2000 Kasım'da patlak veren 2001 Şubat ayında kontrol edilemez hale gelen krizin temel etkenlerinden biri olmuştur.

IMF, DB vb uluslararası kurumlar, krizden çıkış için Türkiye'nin sermayeye yeniden "cazip" bir yatırım alanı haline gelmesini sağlamak üzere, esnek/güvencesiz ve kural dışı çalışma rejiminin tüm kurum ve kurallarıyla yerleşmesi ve sermayeye yeni kaynak yaratılmasını içeren bir Yapısal Uyum Programı (YUP)'nın uygulamasını istemiştir. 1980 ve 1994 krizlerinde olduğu gibi Türkiye'nin küresel koşullara eklenmesine yine bir ekonomik kriz vesile olmuştur. Krizi yönetmek için ekonominin başına DB başkan yardımcısı Kemal Derviş getirilmiştir. Derviş, hazırladığı "güçlü ekonomiye geçiş programı" ile DB, IMF gibi uluslararası kurumlarla yapılan ikili anlaşmalarla GATS (Hizmet Ticareti Genel Anlaşması) gibi çok taraflı anlaşmalarda taahhüt edilen YUP'un yasal zeminini hazırlamıştır.

YUP, iki temel hedef üzerinde şekillenmektedir. Birincisi kamu işletmelerinin ve kamu mallarının özelleştirilerek, kamu hizmetlerinin piyasalaştırılması ve ekonomi yönetiminin bağımsız kurullar aracılığıyla piyasaya devredilmesidir. Burada, toplumun ekonomi yönetimi üzerindeki söz hakkının ve denetiminin tamamen piyasaya yani sermayeye devredilmesi; devletin sosyal işlevlerini terk ederek, tüm toplumsal ilişkileri sermayenin talepleri doğrultusunda yeniden düzenleyecek bir role bürünmesi ve kamu işletmelerinin, kamu varlıklarının ve kamu hizmetlerinin sermaye için kâr alanları haline dönüştürülmesi amaçlanmaktadır. YUP'un diğer hedefi ise Türkiye'de "yatırım ikliminin oluşturulması" yani, sermayenin daha fazla kâr edebileceği bir ülke haline getirilmesidir. Emek yoğun üretimin hakim olduğu bir ülkede "yatırım ikliminin oluşturulması" için işçi sınıfının tüm kazanımlarının ortadan kaldırılarak

emek maliyetinin düşürülmesi ve yanı sıra doğa ve yaşam alanlarının da sermayenin hizmetine sınırsız olarak sunulması gerekir. Başka bir ifadeyle yatırım ikliminin oluşması için emek ve doğa sınırsız bir biçimde sermayenin sömürüsüne açılmalıdır (Müftüoğlu, 2023).

Ancak emek ve doğa sömürüsüne dayanan ve yanı sıra yaşam alanlarına el konulmasını da içeren bu programın uygulanabilmesi için güçlü bir siyasi iradeye ihtiyaç vardır. 90'lı yıllar boyunca hükümet eden koalisyonların bunu başaramadığı görülmüştür. AKP, Kemal Derviş'in bir teknokrat olarak alt yapısını oluşturduğu neoliberal yapısal uyum programını yaşama geçirebilecek bir siyasi irade olarak ortaya çıkmıştır ve 21 yıldır ülkeyi tek başına yönetmektedir. AKP'nin iktidarda bulunduğu süre 100 yıllık Cumhuriyet'in beşte birinden daha uzun zamanı kapsamaktadır ve Cumhuriyet Dönemi'nde sosyal politikalar ele alınırken, AKP dönemi ayrı bir başlıkta ele alınmayı hak etmektedir.

## 2.7. AKP'li Yıllar (2002 - ? )

Ulusal ve uluslararası sermayenin AKP'nin iktidarından beklentisi -daha önceki hükümetlerin gerçekleştiremediği- küresel rekabet koşullarına entegrasyonu sağlayacak olan YUP'u yaşama geçirmesidir. AKP, 3 Kasım 2002 seçimlerinde tek başına iktidara gelmesinin hemen ardından Recep Tayyip Erdoğan tarafından kamuoyuna duyurulan 58. Hükümet Acil Eylem Planı (AEP) ile sermaye çevrelerinin beklentisi doğrultusunda, önceki hükümet döneminde IMF'yle imzalanan Standby anlaşmasının yeniden müzakere edilerek sürdürüleceğini ve YUP'ta belirtilen neoliberal dönüşüm sürecinin yaşama geçirileceğini deklare etmiştir.

AEP'in "Sosyal Politikalar" bölümünde "İşsizliğin Önlenmesi" başlığı altında, esnek ve güvencesiz çalışmayı içeren iş yasasının altı ay içinde yasalaştırılması öngörülürken, eğitim ile işgücü piyasası arasındaki bağlantının kurularak eğitimin, işgücü piyasasının yani sermayenin işgücü ihtiyacını karşılayacak biçimde düzenlenmesi amaçlanmıştır. "Nitelikli Eğitim" başlığı altında "özel sektörün eğitim alanına yatırım yapmasının özendirilmesi", eğitim-piyasa ilişkisinin kurulması ve "eğitimde yüzde 3 olan özel sektör payının yüzde 10'a çıkartılmasının hedeflendiği" belirtilmiştir. "Sağlıklı Toplum" başlığında, Dünya Bankası'nın 90'lı yıllarda hazırladığı Sağlıkta Dönüşüm Programı (SDP) doğrultusunda, bütçeye "yük" olarak görülen sağlık harcamalarının

finansmanını yurttaşlarla paylaşarak bu “yük”ün hafifletilmesi ve sağlık hizmetlerinin piyasaya açılarak sermaye için kâr alanı haline getirilmesi amaçlanmıştır. Bu doğrultuda sağlık hizmet sunumu ile finansmanın birbirinden ayrılması, özel sağlık kuruluşlarının teşvik edilmesi, aile hekimliği ve Genel Sağlık Sigortası sisteminin yaşama geçirilerek sağlık hizmetlerinin piyasa anlayışı içinde (kâr odaklı) sunulması öngörülmüştür. “Herkes Sosyal Güvenlik” başlığında ise sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanması ve sosyal güvenlik harcamalarının genel bütçe üzerindeki yükünün hafifletilmesinin amaçlandığı belirtilmiştir (Müftüoğlu, 2023).

AKP'nin YUP çerçevesinde ilk önemli icraatı, AEP'de de belirtildiği gibi statü hukukuna dayalı, düzenli ve güvenceli istihdamı esas alan işçileri işveren karşısında koruyan düzenlemeleri içeren 1475 sayılı İş Kanunu'nu değiştirmesi olmuştur. 2003'te 1475 sayılı Kanun'un yerine esnek ve güvencesiz çalışmanın esas alındığı, işçiyi korumak yerine işi korumayı ve işverenin çıkarlarını gözetken 4857 sayılı İş Kanunu çıkarılmıştır. Türkiye'yi “ucuz emek cenneti” haline getirmek için iş güvencesi başta olmak üzere emekçilerin kazanılmış birçok hakkını ortadan kaldıran bu yasanın parlamento içi muhalefetten ve sendikalardan büyük tepki almadan çıkarılmış olması AKP'ye ulusal ve uluslararası sermayenin güven ve desteğini arttırmış, bu da emek karşıtı politikaları uygulamak konusunda AKP'yi cesaretlendirmiştir. 12 Eylül darbesinde bile cesaret edilemeyen iş kanununu değiştirmiş olmanın verdiği cesaretle AKP, devletin sosyal işlevlerinin tasfiye edilerek, emekçi ve yoksul kesimlerin yararlandığı kamu hizmetlerinin piyasaya açılması ve özelleştirilmesine ilişkin süreci hızlandırmıştır.

AEP'te belirlenen hedefler doğrultusunda hazırlanmış olan 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası (SSGSS) 2008'de yasalaşmıştır. Farklı norm ve standartlara göre hizmet sunan SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı'nı tek çatı altında birleştiren bu yasayla birlikte emeklilik yaşı ve prim ödeme gün sayısı yükseltilmiş, emeklilerin aylık bağlama oranı düşürülmüştür. Böylece uzun yıllar süren mücadelelerle elde edilen sosyal güvenlik haklarıyla birlikte emekçiler, gelecek güvencesini ve insanca yaşayacak bir gelir elde etme hakkını da kaybetmiştir.

Sosyal güvenlik harcamalarının genel bütçe üzerinde yük oluşturduğu gerekçesiyle yapılan düzenlemelerin yanı sıra emeklilik sistemini özelleştirerek,

emekçilerin gelecek güvencesi olarak ödediği primlerin finans piyasasına kaynak yaratmak için kullanılmasını amaçlayan Bireysel Emeklilik Sistemi (BES)'nin de yaygınlaşmasına çalışılmıştır. 2001 krizi sonrasında “güçlü ekonomiye geçiş programı” çerçevesinde 4632 sayılı Yasa'yla kurulan ve 7 Ekim 2001 tarihinde yürürlüğe giren BES'e emekçiler beklenen ölçüde itibar etmemiştir. 15 Temmuz darbe girişimi bahanesiyle ilan edilen OHAL döneminde BES, tüm çalışanlar için zorunlu hale getirilmiştir. 2023'ün Eylül ayında açıklanan Orta Vadeli Program (OVP) ve Kasım ayında TBMM'de kabul edilen 12. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda BES'in yaygınlaştırılması yine vurgulanmış; Otomatik Katılım Sistemi (OKS)'yle “tamamlayıcı emeklilik sistemi”nin kurulması ve “Tamamlayıcı Uzun Süreli Bakım Sigortası” kamusal sosyal güvenlik sisteminin tamamen tasfiye edilerek özelleştirilmesine yönelik hedefler ortaya konmuştur.

Sağlık politikaları konusunda AKP'nin ilk icraatlarından biri -Dünya Bankası'nın 2003'te yayımladığı Türkiye Sağlık Sektörü Raporu ile de eş zamanlı olarak- SDP'yi kademeli olarak uygulamaya koymak olmuştur. SDP iki temel gerekçeye dayanmaktadır. Birincisi, bütçeye “yük” olarak görülen sağlık harcamalarının finansmanını yurttaşlarla paylaşarak bu “yükü” hafifletmek; diğeri ise sağlık hizmetlerini piyasaya açarak sermaye için kâr alanı haline getirmektir. Bu çerçevede “reform” adı altında şunlar öngörülmüştür:

- Hizmet sunumu ile finansmanın birbirinden ayrılması,
- Özel sağlık kuruluşlarının teşvik edilmesi,
- Sağlık hizmetlerinin piyasa anlayışı içinde (kâr odaklı) sunulması,
- Yerinden yönetime dayalı bir sağlık sisteminin kurulması.

AKP, ikinci kez hükümet olduğu dönemin sonunda (2011) SDP'yi büyük ölçüde yaşama geçirmiştir. Bu dönemde SDP kapsamında, SSK ve diğer kamu kurumlarının sağlık birimleri Sağlık Bakanlığı'na devredilmiş; özel sağlık kurumları teşvik edilmiş; sağlık ocakları kapatılarak aile hekimliği sistemine geçilmiş; sosyal güvenlik kurumları tek çatı altına toplanmış; Genel Sağlık Sigortası (GSS) yasalaşmış ve sağlık personeli için performansa dayalı ödeme sistemi uygulanmaya başlamıştır. SDP, kent içinde kolayca ulaşılabilir olan hastanelerin kapatılarak kent merkezlerinden kilometrelerce uzakta kurulan şehir hastaneleri gibi kimi düzenlemelerle sürmektedir.

Neoliberal dönüşüm sürecinde sosyal devletin tasfiyesi ve çalışma rejiminde işçiyi koruyan düzenlemelerin ortadan kaldırılarak işsizliğin ve emek piyasasında esnekliğin ve güvencesizliğin yaygınlaşması, sosyal risklerle birlikte yoksulluğu da arttırmıştır. Devlet, sosyal işlevlerinden soyutlanarak, toplum için bir güvence olmaktan uzaklaşırken, devletin boşalttığı bu alan, din temelli kurumlar (tarikât, cemaat vb) tarafından doldurulmaya başlamıştır. Sosyal hak kavramının yerini sosyal yardımın aldığı bu süreçte Refah Partisi (Millî Görüş Hareketi), 90'lı yıllarda yerel yönetimlerde iktidara gelmesiyle birlikte dini referansları kullanarak sosyal yardım anlayışı içinde güvencesiz, yoksul kesimlerin güvencesi olmayı başarmıştır. AKP, kuruluş sürecinde büyük ölçüde bu başarıda payı bulan kadrolardan oluşmuş; bu kadrolar, Millî Görüş'ün ulusal kalkınmacılığını reddederken, "din temelli güvence mekanizması olma" işlevini sahiplenmiştir. Böylece yoksul, emekçi kesimleri işsizleştirip, güvencesizleştirip, sosyal haklarından mahrum bırakarak muhtaç hale düşüren neoliberal politikaları uygulayan AKP, muhtaç hale getirdiği kesimlere güvence olmak üzere din referanslı sosyal yardım mekanizmaları kurmuştur (**Doğan, 2010**). Muhalefet partilerinin AKP'nin sosyal tahribata neden olan ekonomik programına alternatif getirmek yerine, sadece laiklik üzerinden İslamileştirmeye karşı muhalefet etmesi, din/inanç temelli sosyal yardım sistemiyle kendini güvencede hisseden kesimlerin AKP'yle bağına daha da güçlendirmiştir.

AKP'nin inanç temelli sosyal yardım sistemi ve emek piyasalarını esnekleştiren politikaları, uluslararası düzenleyici kurumların (DB, OECD, AB vb) 90'ların sonunda gerçekleşen Asya krizinin ardından inanılabilirliğini kaybeden neoliberalizmi restore etmek için geliştirdikleri "yönetişim, sivil toplum, yoksullukla mücadele, sosyal sorumluluk vb" gündemiyle de örtüşmüştür. Böylece yerli ve yabancı sermaye ile uluslararası kurumların AKP'ye desteği artarak sürmüştür (**Yıldırım, 2010**).

Uyguladığı programla "sosyal hak" kavramını ortadan kaldıran AKP'nin bunun yerine ikame etmeye çalıştığı sosyal yardımları düzenlemek üzere 2011 yılında 633 sayılı KHK ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı kurulmuştur. Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü, Sosyal Hiz-

metler ve Çocuk Esirgeme Kurumu, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, Özürlüler İdaresi Başkanlığı ve Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü'nün faaliyetleri; bu bakanlığın çatısı altında birleştirilmiştir. 2018 yılında 703 sayılı KHK ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı birleştirilerek Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı oluşturulmuş, 2021 yılında ise Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı olarak tekrar ayrılmıştır.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, bir işte çalışma karşılığında, prim ödemek suretiyle elde edilen sosyal güvenlik hakkına sahip olanları kapsarken, bir işte çalışmayan sosyal yardıma muhtaç olanların (dul, yetim, gazi, engelli, muhtaç durumda yaşlı veya sadece muhtaç) ayrı bakanlıklar altında toplanması, sosyal güvenlik hakkına sahip olanlar kadar yardıma muhtaç olanların da bir bakanlığın faaliyet alanını oluşturacak kadar arttığını göstermektedir. Muhtaç durumda olanlara yapılan yardımları düzenlemekle görevlendirilmiş olan bakanlığın adında "aile" ibaresinin bulunması ve sosyal yardımların hak temelli olmak yerine sadaka anlayışı üzerinden, inanç temelli bir boyutunun da olması, feodal düzenin geleneksel güvence mekanizmalarına dönüldüğü çağrışımlı yapmaktadır.

AKP'nin iktidara geldiği yıllarda sendikalar üretim sürecindeki esnekleşme, küreselleşme ve 12 Eylül darbesinin baskılarıyla nicel ve nitel etkisini önemli ölçüde yitirmiştir. Ancak neoliberal YUP'u yaşama getirebilmek tüm toplumsal hareketler gibi işçi hareketinin de tamamen işlevsiz hale getirilmesi gerekmiştir. Bu nedenle AKP, iktidarı boyunca 12 Eylül darbe rejiminin hazırladığı yasaların tanıdığı -son derece sınırlı- sendikal hak ve özgürlükleri dahi ihlal etmiştir. Bu dönemde mücadeleciler sendikalar baskı altına alınırken, emekçilerin haklarına yönelik saldırıları destekleyen, meşrulaştıran "yandaş sendikalar" türemiştir. Yandaş olmayan sendikaların üyesi olmak ise neredeyse terör örgütüne üye olmakla bir tutulmuş, bu sendikalarda örgütlenmek isteyenler işten atılmış ya da çeşitli baskılarla karşı karşıya bırakılmıştır. Öte yandan grev hakkının kullanılması da kimi iş kollarında yasaklanmış, grev yasığı olmayan iş kollarında gerçekleştirilen grevler ise çeşitli gerekçelerle engellenmiştir.

YUP'un büyük bir dirençle karşılaşmadan yaşama geçirilmesinde AKP'nin sendikalara karşı tutumunun önemli rolü olduğu muhakkaktır. Ancak bunun kadar önemli bir başka etken ise dünyada ve Türkiye'de sendikalarda hâkim olan uzlaşmacı eğilimlerdir. Özellikle AB üyelik sürecinde bu uzlaşmacı -sosyal diyalogcu- yaklaşım, emekçilerin haklarını ortadan kaldıran yasal düzenlemeleri meşrulaştırmanın gerekçesi olmuştur. 2008 krizi sonrasında "işsizlikle mücadele" adı altında esnek ve güvencesiz çalışmayı yaygınlaştıran, İşsizlik Sigortası Fonu ve genel bütçeden sermaye kaynak aktaran politikalar karşısında sendikalar yine etkisiz kalmıştır (**Müftüoğlu, 2017**).

AKP, iktidarı süresince sendikalara karşı baskıcı bir tutum izlerken, sendikal alanı düzenleyen yeni bir yasa çıkarmıştır. 2012'de çıkartılan 6356 Sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu, 1983'te çıkartılan 2821 sayılı Sendikalar Kanunu ve 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu'nu tek çatı altında birleştirmiştir. 6356 sayılı Yasa ile sendikal hakların uluslararası standartlarla paralel ve çalışma yaşamının daha özgürlükçü olmasının amaçlandığı savunulmuştur. Oysa yasa, savunulduğu iddia edilen amaçlarla tamamen çelişkilidir ve önceki kanunların "makyajlanarak" yürürlüğe konulmasından ibarettir (**Özveri, 2015**). Bu bağlamda 6356 sayılı Yasa, sendikal hak ve özgürlükler ile toplu sözleşme ve toplu pazarlık hakkına bütünüyle aykırı olarak getirdiği baraj sistemiyle birçok sendikayı toplu iş sözleşmesinin tarafı olmaktan mahrum bırakmıştır. Öte yandan işçi sınıfının en önemli mücadele yöntemi olan grev hakkını engelleyen yasaklar, 12 Eylül yasalarını bile aratacak niteliktedir.

AKP'nin 2012'de çıkardığı bir başka yasal düzenleme de 4 Nisan 2012 tarihinde 6289 sayılı Kanun'la Kamu Çalışan Sendikaları Kanunu'nda yapılan değişikliktir. Bu yasayla kamu emekçileri için "toplu sözleşme" yasal bir hak haline getirmişse de gerek grev hakkının olmaması gerekse toplu sözleşme yetkisinin belirlenmesindeki eşitsizlikler, sendikal hak ve özgürlüklerin yasayla kısıtlanmasını engellemiştir.

### Son Söz

Osmanlı'dan Cumhuriyet'e, Cumhuriyet'in ilanından bugüne uzanan süreçte Türkiye'nin ka-

pitalizme eklenme serüveni, ekonomik krizler ve asker darbeleriyle şekillenen inişli çıkışlı bir seyir izlemiştir. Bu koşullar altında -modern anlamda- sosyal politika uygulamalarının, sermayenin ve siyasi iktidarların belirlediği sınırların ötesine geçtiğini söylemek güçtür. Özellikle AKP'nin iktidar olduğu dönemler boyunca uyguladığı politikalar, uyguladığı diğer pek çok ülkede olduğu gibi Türkiye'de de, sosyal haklar ve çalışma standartlarını hiç bir döneminde olmadığı kadar geri götürmüştür. Bunda mevcut hakları savunacak bir toplumsal direncin ortaya konulamamış olmasının payı büyüktür. AKP, kimi zaman "AB üyelik sürecine uyum" görüntüsüyle kimi zamansa İslami referanslarla ya da "bireysel çıkar beklentisi yaratma" yoluyla, bazı sendikaları "yandaş"ı haline getirmiştir. Özellikle 15 Temmuz darbe girişimi gerekçe gösterilerek ilan edilen OHAL sürecinde ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi adı altında inşa edilen otokratik rejimde AKP, üzerinde tahakküm kurmadığı sendikalar ve işçi direnişleri karşısında -darbe dönemlerini bile aratacak düzeyde- devletin baskı aygıtlarını kullanmaya başlamıştır.

Cumhuriyetin 100. yılında Türkiye'nin otokratik bir rejimle yönetiliyor olması ile yüz yılı aşkın sürede elde edilen sosyal hakların birer birer ortadan kaldırılması arasındaki ilişkisellik kapitalizmin dönüşüm dinamiklerinden ayrı düşünülemez. Neoliberal politikalarla devletin sosyal işlevlerine son verilmesi ve modern sosyal politika anlayışının yerini feodal toplumun geleneksel yardım (hayır) anlayışına bırakması, kapitalizmin yarattığı tahribatın geniş halk kesimleri tarafından tüm açıklığıyla hissedilmesine neden olmuştur. Bu koşullarda toplumsal tepkilerin çeşitli biçimlerde ortaya çıkması kaçınılmazdır ve asgari düzeyde de olsa demokrasinin, özgürlüklerin var olması halinde siyasi iktidarların bu süreci yönetmesi imkansızdır. Dolayısıyla AKP gibi iktidarının bekâsı burjuvazinin çıkarlarına bağlı olan bir siyasi yapının iktidarda kalabilmek için otoriterleşmekten başka çaresi yoktur. Cumhuriyet'in ikinci yüz yılında otokrasinin kırılarak demokrasinin, özgürlüklerin kazanılması, sosyal hakların yeniden elde edilebilmesi ve daha da geliştirilmesi için tüm baskılara rağmen sınıf bilinci içinde hareket eden örgütlü mücadelenin canlandırılması gerekir.

**Dipnotlar**

- 1) Cumhuriyet'in ilk yıllarında iş kazaları ve meslek hastalıkları ile ilgili ilk ve en önemli düzenlemelerden olan 1926 tarihli Borçlar Kanunu, işverenlerin iş kazaları ve meslek hastalıklarından hukuki olarak sorumlu oldukları hükmünü getirmiştir.
- 2) 1930'ların başında uygulanan New Deal'le uygulanmaya başlayan talep yönlü politikalar, İngiliz iktisatçı J.M.Keynes tarafından 1936'da yayımlanan Genel Teori kitabıyla kuramsal hale getirilmiştir ve Keynesyen politikalar olarak anılmaya başlamıştır.
- 3) Yasaya göre "sosyalleştirme" uygulaması tüm illerde tamamlanmış olduğunda, aynı zamanda herkesi içine alan bir "sosyal sağlık güvencesi modeli" de ortaya çıkarmış olacaktır. Ancak "sosyalleştirme" uygulaması 1984'te tüm yurttan birçok aksaklıklarıyla birlikte tamamlanmış görünse de yasa da belirtilen hedeflerin çoğuna ulaşamamıştır.
- 4) 12 Mart 1971 darbesiyle kamu emekçilerinin sendika hakkı ortadan kaldırılmıştır.

**Kaynaklar**

- Boratav, K.** (2003) *Türkiye İktisat Tarihi 1908- 2002*, İmge Yayınevi, Ankara.
- Demir, M.** (2019) "Umumi Hıfzıssıhha Kanunu Üzerine Bir İnceleme", *Çalışma ve Toplum Dergisi*, sayı. 2019/3.
- Doğan, A. E.** (2010) "AKP'li Hegemonya Projesi ve Neoliberalizmin Yeniden Dirilişi", *Praksis*, Sayı 23.

**Eser, U. ve K.Eser** (1995), *Türkiye'de Sanayi Sektörünün Yapısı ve Gelişme Eğilimi*, Türk Harb-İş Sendikası, Ankara.

**Kazgan, G.** (1999) *Tanzimat'tan XXI. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi*, Altın Kitaplar, İstanbul.

**Keleş, R.** (2008) *Kentleşme Politikası*, İmge Yayınları, Ankara.

**Kepenek, Y. ve Yentürk, N.** (1994) *Türkiye Ekonomisi*, Remzi Kitabevi, İstanbul.

**Müftüoğlu, Ö. ve Bal, İ. E.** (2014) "Üretim Sürecinde "Yeniden Esneklik" ve Sendikalar", *Türkiye'de Esnek Çalışma*, Der. Özgür Müftüoğlu ve Arif Koşar, Evrensel Basım Yayın, İstanbul.

**Müftüoğlu, Ö.** (2017) "Neoliberal Yıkıma Karşı Uzlaşmacı Sendikacılık Çözüm mü?"

2000'li Yıllarda Türkiye'de Sendikacılık: Zorluklar, eğilimler, olanaklar, Der. Serdar Kayaoğlu, Epos Yayınevi.

**Müftüoğlu, Ö.** (2023) *AKP'li Yıllarda Çalışma Yaşamı ve Sosyal Politikalar*

*Toplum ve Hekim Dergisi*, Mayıs-Haziran 2023 Cilt: 38 Sayı: 3.

**Özveri, M.** (2015). "AK Parti Döneminde İş Hukukunda Güvencesizliğin Kurumsallaşması", *Himmet, Fitrat, Piyasa AKP Döneminde Sosyal Politika*, Der. Meryem Koray ve Aziz Çelik, İstanbul: İletişim Yayınları.

**Peker, R.** (1936). *Recep Peker'in İş Kanunu İzahı*. *Ülkü Dergisi*, sayı 7.

**Yıldırım, D.** (2010) *2001 Krizi Sonrasında Bir Hegemonya Projesi Olarak AKP'nin Doğuşu*, *Yayımlanmamış doktora Tezi*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.