

Metruk Bir Anayasal Kurum Olarak Ekonomik ve Sosyal Konsey'in Tarihçesi****The History of the Economic and Social Council of Turkey as a Deserted Constitutional Institution*****İB Aziz ÇELİK†**Makale Geliş Tarihi / Received : 30.05.2020
Makale Kabul Tarihi / Accepted : 22.06.2020***İnceleme Makalesi***
Review Article**Öz**

Türkiye 'de ekonomik ve sosyal konseylere benzer yapıların 100 yıllık bir geçmişi vardır ve bu yapılara Osmanlı 'nın son dönemleri ile erken Cumhuriyet döneminde rastlanmaktadır. Bununla birlikte, etkin ve işleyen bir Ekonomik ve Sosyal Konsey'in aradan geçen 100 yıla rağmen gerçekleştirmediği görülmektedir. Türkiye 'de makro/genel ölçekli sosyal diyalog mekanizmaları Çalışma Meclisi, Ekonomik ve Sosyal Konsey (ESK) ile Üçlü Danışma Kurulu'dur. Ancak bu yapıların gerek biçimsel açıdan (toplama sıklığı ve bileşimi) gerekse içerik açısından tatmin edici olmaktan uzak olduğu bilinmektedir. Özellikle Ekonomik ve Sosyal Konsey adeta metruk ve işlevsiz bir yapı niteliğindedir. Kökeni çok daha eskilere dayanan ve 1995 yılında genelge ile kurulan Ekonomik ve Sosyal Konsey önce yasal sonra da Anayasal bir statüye kavuşmasına rağmen 11 yıldır toplantı dahi yapamamıştır. Ekonomik ve Sosyal Konsey 2010'da Anayasal bir statüye kavuşmasına rağmen gerekli düzenlemeler yapılmadığı için metruk ve adeta kâğıt üzerinde bir kurum haline gelmiştir. 2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte kurul tamamen idari vesayet altına alınmıştır. Son 10 yılda Türkiye 'de çalışma ilişkileri ve sosyo-ekonomik alanda yaşanan çok önemli gelişmeler sırasında ESK toplanmamış ve sosyal diyalog mekanizmaları işletilmemiştir. Oysa ekonomik ve sosyal konseyler 2. Dünya Savaşı sonrasında ve günümüzde pek çok ülkede sosyo-ekonomik politikalarının oluşturulmasında önemli roller oynamaktadır. Ekonomik ve Sosyal Konsey benzeri yapılar demokratik korporatizmin önemli araçları olarak işlev görmektedir. Bu çalışmada Ekonomik ve Sosyal Konsey'in Türkiye 'de 100 yıllık tarihsel kökleri ele alınacak ve günümüzde metruk ve işlevsiz hale gelmesi irdelenecektir.

Anahtar Sözcükler: *Ekonomik ve Sosyal Konsey, Sosyal Diyalog, Demokratik Korporatizm***Abstract**

The structures similar to the economic and social councils in Turkey has a 100-year history. These structures were also encountered in the late Ottoman and the early Republican period. However, it is seen that an active and functioning Economic and Social Council has not been realised despite passed 100 years. The Tripartite Advisory Board, the Labour Council and the Economic and Social Council (ECOSOC) are the macro-scale mechanisms of social dialogue in Turkey. However, these structures are known to be far from satisfactory in both form (meeting frequency and composition) and content. Particularly the Economic and Social Council is an abandoned deserted and dysfunctional structure. The Economic and Social Council, whose roots are much older and established with a governmental decree in 1995, has not held a meeting for 11 years. However, it has legal and later constitutional status. Although the Economic and Social Council gained Constitutional status in 2010, it became an abandoned structure because necessary regulations were not made. It became an institution on paper. Since 2018, the Council has been completely under the administrative tutelage with the Presidential Government System. Despite remarkable developments occurred in the labour relations and socio-economic area in Turkey over the last decade, the Economic and Social Council has not been convened, and social dialogue mechanisms have not been performed. As is known, economic and social councils have played an essential role in the formation of socio-economic policies in many western European countries since World War II. Economic and Social Councils function as crucial tools of democratic corporatism. In this study, the 100-year historical roots and current situation of the Economic and Social Council will be discussed, and the reasons why the Council has lost its function will be questioned.

Keywords: *Economic and Social Council, Social Dialogue, Democratic Corporatism*

*Bu makalenin bazı bölümlerinde Meryem Koray ile birlikte hazırladığımız *Avrupa Birliği ve Türkiye 'de Sosyal Diyalog* (2007) adlı kitap ile ve 2014 yılında yapılan Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Kongresine sunduğum "Türkiye Sosyal Diyalog ve Ekonomik ve Sosyal Konsey: Bir Başarısızlık Öyküsü" başlıklı bildiriden geniş biçimde yararlanmışım. Ancak bu yayınlardan sonra yaşanan gelişmeleri ve aradan geçen zamanın bilgisini dikkate alınarak yazılan bu makale yeni ve özgün özellikler içermektedir.

†Doç. Dr. Kocaeli Üniversitesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, azizcelik@gmail.com

E-ISSN: 2651-4036 / © 2017-2020 Journal of Management and Labour. This is an open access article.**Önerilen Atıf Biçimi / Recommended Citation:** Çelik, A. (2020). Metruk Bir Anayasal Kurum Olarak Ekonomik ve Sosyal Konsey'in Tarihçesi. *Yönetim ve Çalışma Dergisi*. 4(1), 14-35.

Extended Abstract

Economic and social councils have become widespread, particularly after World War II, as the primary means of social dialogue and corporatism. However, since the beginning of the 20th century, national scale corporatist structures have been encountered. The structures similar to the economic and social councils in Turkey have a 100-year history. These structures were also encountered in the late Ottoman and the early Republican period. The economics council founded in 1917 by the Union and Progress (İttihat ve Terakki) Government, İzmir Economy Congress held in 1923, and the Higher Economy Council established in 1927, are the first corporatist-oriented initiatives in Turkey. Founded in 1946, the Labor Council is the oldest ongoing tripartite body in Turkey. However, the meeting intervals of the Labour Council had increased over time and the council turned into a dysfunctional and symbolic mechanism. In the 1960s, in line with the institutionalization of industrial relations and the strengthening of workers and employers' organizations, limited corporatist tendencies and discussions came to the agenda. However, no permanent step was taken in this direction in the 1960-1980 period. Discussions over economic and social council increased during and after the preparations for the 1982 Constitution following the September 12 military coup. Employers' organizations notably advocated the establishment of an economic and social council during this period and its incorporation into the constitution. The demand for the establishment of an economic and social council was raised after 1987 when full membership application had been filed to the European Union. During the signing of the EU-Turkey Customs Union Treaty in 1995, as a requirement of Turkey's relations with the EU, the Economic and Social Council was established. The Economic and Social Council, which has a history of 25 years, has gone through four different stages and gained four different status. The first period of the Economic and Social Council is the governmental decree period. The functioning and composition of the Council, which was established in 1995 with the Prime Ministry decree, was frequently replaced by the Prime Ministry decrees. Each government had created a council composition in line with its policy. Therefore, in this period, there was an intense political tutelage over the Council. The second term of the Council is the specific law period. In 2001, a council-specific law was passed so that the Council ceased to be a structure established by an administrative decision and gained a legal guarantee. Thus, governments could not change the structure of the Council. The Economic and Social Council held 20 meetings between 1995 and 2009. Eleven of these are in the decreed period, and 9 of them are in the period of a specific law. The Council has not worked since 2009. Ironically, however, the Council was gained constitutional status after 2009. With the comprehensive constitutional amendments made in 2010, the Economic and Social Council became a consultative constitutional institution. However, despite this constitutional status, the Council did not show any signs of existence. It was not convened and did not operate. The Economic and Social Council status changed again in 2018 under the presidential regime. The structure and functioning of the Council were left to the president's disposal with a decree law. Thus, the structure and functioning of the Council, which has constitutional status, was made open to administrative interventions. However, the Council did not also show any presence in this new period. The Tripartite Advisory Board, the Labour Council and the Economic and Social Council are the macro-scale mechanisms of social dialogue in Turkey. However, these structures are known to be far from satisfactory in both form (meeting frequency and composition) and content. Particularly the Economic and Social Council is almost an deserted and dysfunctional institution. Despite the historical background and 25 years of legal existence for over a century, a practical and functioning economic and social council, unfortunately, has not occurred in Turkey. Since 2009, significant developments and problems have emerged in the labour relations and socio-economic field, but the Council has not convened to discuss these problems. The Council did not meet during the 2010 Constitutional amendments, which also included amendments to its status. The Council did not meet in 2012 when significant changes were made in trade union laws. The Council did not

meet during the 2018 Economic crisis and also 2020 Covid-19 epidemic. The Economic and Social Council has not held a meeting for 11 years. However, it has legal and later constitutional status. It became an abandoned institution because necessary regulations were not made. It became an institution on paper. Since 2018, the Council has been under the administrative tutelage of the Presidential Government System. In this study, the 100-year historical roots and current situation of the Economic and Social Council will be discussed, and the reasons why the Council has lost its function will be questioned.

Giriş

1. Türkiye’de Ekonomik ve Sosyal Konsey’in Tarihsel Kökleri

Ekonomik ve Sosyal Konsey ülkemizde sosyal diyalog ve demokratik korporatizm açısından üzerinde en çok konuşulan yapılardan biridir. Ekonomik ve Sosyal Konsey türü bir yapının oluşturulmasına ilişkin tartışmalar ve uygulamalar Cumhuriyet öncesine, İkinci Meşrutiyet dönemine kadar uzanmaktadır. Ekonomik ve Sosyal Konsey’in Türkiye’de 100 yılı aşkın köklerinden söz etmek mümkündür. 2. Meşrutiyet döneminde kurulan 24 üyeli İktisadiyat Meclisi ve 1927’de kurulan Ali İktisat Meclisi, Ekonomik ve Sosyal Konsey’in öncülleri olarak değerlendirilebilir. Ancak bu yüzyıllık köklere rağmen Ekonomik ve Sosyal Konsey tam bir başarısızlık öyküsüdür ve günümüzde metruk bir düzenlemeye dönüşmüştür.

1.1. İktisadiyat Meclisi ve İzmir İktisat Kongresi

İttihat ve Terakki Hükümeti tarafından 1917 yılında kurulan İktisadiyat Meclisi günümüz Ekonomik ve Sosyal Konseyinin öncülü olarak değerlendirilmektedir (Aralot, 1997). 24 üyeden oluşan İktisadiyat Meclisi üyeleri doğal ve atanmış olmak üzere ikiye ayrılıyordu. Doğal üyeler bakanlıkların iktisadi sorunlarla ilgili genel müdürlerinden, atanmış üyeler ise üç yıl için Ticaret ve Ziraat Nazırı tarafından Ayân ve Mebusan Meclisi üyeleri, Darülfünun muallimleri, ticaret odalarında başkanlık ve üyelik görevlerinde bulunmuş kişilerden ve iktisat alanında söz sahibi ve bilgisini kanıtlamış kimseler arasından Ticaret ve Ziraat Nazırı tarafından atanıyordu. Meclis gerek gördüğünde Meclis üyesi olmayan uzmanları da oturumlarına davet edebiliyordu. Meclis iktisadi gelişme ile ilgili yasa tasarıları hazırlamak ve mevcut yasaların etkin kılınmasıyla ilgili önlemler önermekle yükümlüydü. İlk toplantısında liberalizmi reddeden ve devletin ekonomiye müdahalesini benimseyen, ikinci toplantısında şeker sanayinin kurulması için bir yasa tasarısı hazırlayan İktisadiyat Meclisi, savaş sonunda Osmanlı’nın yenilmesi ve İttihat ve Terakki’nin iktidardan düşmesiyle nedeniyle uzun ömürlü olamadı (Toprak, 1982; Koraltürk, 1999). İktisadiyat Meclisi kuşkusuz günümüzün Ekonomik ve Sosyal Konseyleri ile karşılaştırıldığında eksik ve zayıf bir yapıdır. Ticaret ve sanayi kesimi temsil edilirken çalışanların temsilcileri kurulda yoktur. Ancak bu eksiklerine rağmen devletin kendi dışındaki kesimlerinin görüşünü alma ihtiyacı duyması açısından önemlidir (Koray ve Çelik, 2007).

1923 İzmir İktisat Kongresi, korporatist ve solidarist etkiler taşıyan bileşimi ile ekonomik sosyal konseylere benzer bir zemin olarak değerlendirilebilir. İzmir İktisat Kongresi, izlenecek iktisat politikasının saptanmasında 1930’lara kadar etkili olması yanı sıra farklı toplumsal kesimlerin ve devletin temsil edildiği bir forum ve üçlü bir görüş alışverişi zemini olmuştur. Kongre’de işveren kesiminin ağırlığını koymasıyla Cumhuriyetin ilk yıllarında liberal bir iktisat politikası izlenmeye başlanmıştır. İzmir İktisat Kongresi, korporatizm tartışmaları açısından da önemli örneklerden biridir. Bir forum niteliğinde olan ve pratik olmaktan çok sembolik önem taşıyan (Boratav, 2003) ve hükümete tavsiye kararları alan Kongre’nin, mesleki temsil esasına (çiftçi, tüccar, sanayici ve işçi grubu) dayalı olarak toplanması ve karar alması nedeniyle bir tür üçlü ulusal ölçekli diyalog girişimi olarak da ele alınması mümkündür. Örneğin İşçi Grubunca sunulan ve bir bölümü kabul edilen esaslar Kongre’yi bir tür sosyal tarafların görüş alışverişi ve pazarlık ortamı olarak nitelemeye imkân vermektedir (Koray ve Çelik, 2007).

Öte yandan özerk, diğer bir deyişle tarafların kendi gücüne ve örgütlülüğüne dayalı bir sosyal diyalogdan söz etmek ise güçtür. Kongreye katılan işçi grubunun bağımsız ve kendi gücüne dayalı bir birlik olmaktan çok Milli Türk Ticaret Birliği tarafından örgütlenen ve desteklenen bir grup olduğuna ilişkin bilgiler yer almaktadır. Milli Türk Ticaret Birliği işçi hareketi içinde sınıfçı akımlarının etkisini kırmak amacıyla Amele Birliği'ni kurmuştur. Amele Birliği de Milli Türk Ticaret Birliği ile aynı gaye ve hedef etrafında çalışacağını ilan etmiştir. Bu durum Amele Birliği'nin bir paravan teşkilat olarak nitelenmesine yol açmıştır (Avcioğlu, 2001). Korporatist ilhamlarla toplanan ve her yıl tekrarlanması planlanan kongre, işveren gruplarının korporatist projeyi reddetmesi ve liberal politikaları tercih etmesiyle sonuçlanmış (Kansu, 2002) ve çok uzun yıllar boyunca toplanamamıştır. Kongrede işçi grubunun sunduğu iktisat esasları arasında korporatizm, mesleki temsil, mesleki katılımı hedefleyen unsurlar yer almaktadır. Örneğin Milletvekili ve belediye seçimlerinde mesleki temsil yöntemi çoğunlukla kabul edilmiştir (Afetinan, 1982).

1.2. Âli İktisat Meclisi

1927'de kurulan *Âli İktisat Meclisi* de korporatist yönelimli kuruluşlardan biridir. Âli İktisat Meclisi'nin Cumhuriyetin ilk yıllarında ekonominin içinde bulunduğu açmazlar karşısında Türkiye'de devletin tarihsel olarak sahip olduğu "iktisadi sorumluluk" anlayışının bir yansıması olarak faaliyete geçtiği belirtilmektedir. Âli İktisat Meclisi kurulduğu sırada Fransa, Almanya, İtalya, Lehistan, İngiltere, İspanya ve Yunanistan gibi ülkelerde dayanışmacı korporatif anlayışının uzantısı olan benzer kurullar vardı. 25 Haziran 1927'de 1170 sayılı kanun ile kurulan Âli İktisat Meclisinin kuruluşunda güdülen amaç ilgili kanunda ülke iktisadını ilgilendiren konularda hükümetçe hazırlanacak kanun ve tüzük tasarıları hakkında görüş bildirmek ve iktisadi gelişmeler ve ülke ekonomisinin ihtiyaç duyduğu usul ve sistemler hakkında araştırmalar yapmak olarak saptanmıştı. Meclis'in danışma nitelikli olduğu, kararlarının "istişari mahiyette" olduğu yasada açıkça belirtilmişti (Koraltürk, 1999).

Âli İktisat Meclisi Başvekalete bağlı olarak kurulmuştu. Meclis'in fahri başkanı başvekildi. İkinci fahri başkanı ise Ticaret Vekili idi. 24 üyeli Meclis'in 12 üyesi doğrudan Hükümet tarafından belirleniyordu. Bunlardan biri ordu mensubu diğerleri ise alanında uzman kişilerden oluşuyordu. Meclisin diğer 12 üyesi ise kendi aralarında yapılan seçim sonucu dördü ticaret ve sanayi odalarından (ithalatçı, ihracatçı, vapurcu ve fabrikatör), biri bankacılardan, biri demiryolculardan, ikisi çiftçilerden, biri kooperatifçilerden, biri ticaret ve zahire borsasından, biri kambiyo borsasından ve biri de madencilerden seçiliyordu (Koraltürk, 1999).

Âli İktisat Meclisi kanunu hükümet dışında seçilecek 12 üyenin bakanlar kurulunca hazırlanacak genelgeye bağlı olarak iktisatla ilgili çeşitli kurum ve kuruluşlarca seçilmelerini öngörüyordu. Âli İktisat Meclisinin kuruluşuna ilişkin yasanın Meclisin bileşimine ilişkin hükmü sınıfsal yada mesleki tüm toplumsal kesimlerin kapsanmasına imkan verirken uygulama böyle olmamış ve kurulun hükümetçe doğrudan atanan 12 üyesi dışındaki üyeleri Ticaret ve Sanayi Odaları ve Meslek teşekkülleri arasından seçilmiştir (Makal, 1999).

İşçilerin temsil edilmediği Meclis devletle özel sektör arasında diyalog sağlayan bir kurum olmuştur. 25 Haziran 1927'de kurulan Meclis 4 Aralık 1928'de göreve başladı. Her altı ayda bir 15 gün süreyle toplanan Meclis ödemeler bilançosu, gümrük siyaseti, madencilik ve ormancılık konularında araştırma raporları yayınladı. İşçilerin temsil edilmediği Meclis ayrıca 1934 İş Kanunu tasarısını hazırlamıştır (Gülmez, 1991). Âli İktisat Meclisi 1935 yılında kapatıldı.

Âli İktisat Meclisi konusunda Vedat Nedim Tör tarafından yapılan bir değerlendirme bu meclisin iktisat politikaları konusunda bir mesleki danışma organı olarak ele alındığını göstermektedir. "*Türk iktisadiyatının Erkanı Harbiye Dairesi: Âli İktisat Meclisi*" başlıklı yazısında Vedat Nedim, Âli İktisat Meclislerinin savaş sonrasında, sınıf ayrılıklarının keskinleştiği, parti kavgalarının azgınlığı, parlamento rejiminin çığırından çıktığı, hatta

istikrarlı bir iktisat siyaseti gütmenin zorlaştığı koşullarda ortaya çıktığı ancak bunların hiç birinin başarılı olmadığı belirterek “*bizim Âli İktisat Meclisimiz bunları örnek almamalıdır çünkü bizim yapımız farklıdır*” demektedir. Meclisin daha güçlendirilmesini ve uzmanlaşmasını isteyen Tör Âli İktisat Meclisinde emek kesiminin temsil edilmemesi konusuna ise değinmemektedir (Tör, 1933).

Makal, “*Âli İktisat Meclisi, amaçlanan bu olmamasına karşın, yasanın getirdiği hükümler çerçevesinde bir ‘Ekonomik ve Sosyal Konsey’ görünümü ile yarı-korporatist bir nitelik kazanabilirdi. Ancak, uygulamada bunun gerçekleşmemiş olması, Meclis’in bu amaçla düşünülmediğinin kanıtlarından biri olarak kabul edilmelidir*” değerlendirmesini yapmaktadır (1999).

1.3. Çalışma Meclisi

Çalışma Meclisi mevzuatta halen varlığını sürdüren en eski üçlü ulusal sosyal diyalog mekanizmasıdır. Çalışma Bakanlığı’nın kuruluşunu düzenleyen 30 Ocak 1946 tarih ve 4841 sayılı yasayla oluşturulan Çalışma Meclisi ulusal düzeyde oluşturulan üç taraflı bir kuruldur. Yasa’nın birinci maddesinde Çalışma Bakanlığının görevleri arasında “*çalışanlar ile çalıştıranlar arasındaki münasebetlerin memleket yararına ahenkleştirilmesi*” amacın da yer veriliyordu. Yasaya göre Çalışma Meclisi’nin Çalışma Bakanı veya Müsteşarının başkanlığında, bakanlıklardan gönderilecek tam yetkili birer temsilci ile işçi ve işveren temsilcilerinden oluşmasını öngörüyordu. Çalışma Meclisi bakanlıkça belirlenen zamanlarda toplanacak ve çalışma hayatı ile ilgili olmak üzere bakanlıkça verilecek konular hakkında inceleme görüşmelerde bulunarak düzenlemelerini bildirecekti (Baydere, 1966)

Çalışma Meclisi, Saymen tarafından “*Çalışma Vekâletinin enteresan organlarından biri*” olarak değerlendirilmektedir. Saymen’e göre bu şekilde hem işçi hem işverenler dileklerini, seslerini kolayca ve serbestçe işittirmek imkânlarını elde etmiş bulunmakta ve emek ile sermaye dayanışma içinde ve hükümetin denetimi altında milli menfaatlere uygun olarak çalışabilecektir (Saymen, 1954).

Birinci Çalışma Meclisi toplantısı 25-30 Nisan 1947 tarihlerinde yapıldı. 1. Çalışma Meclisinin açılış konuşmasında Çalışma Bakanı Sadi İrmak, Çalışma Meclisini, bakanlığın önümüzdeki günlerdeki faaliyetleri için aydınlatıcı ve hız verici bir danışma organı; çalışma hayatının sosyal adalet ülküsüne uygun düzenlenmesi yolunda devlet, işçi ve işveren arasındaki demokratik işbirliğinin güzel bir örneği olarak tanımlamıştır (Çalışma Dergisi, 1947).

İlk Çalışma Meclisinin gündeminde, iş kanununun uygulanması ile ilgili meseleler, iş kanununun tadiline ilişkin tasarı, asgari işçi ücretlerinin tespiti, iş mahkemelerinin kurulması, işçi ücretlerinden alınan vergiler, ücretli yıllık izin usulünün konulması, işyerlerindeki çalışma şartları, işyerleri civarında konut yapılması, bütün işyerlerinde işçilere sıcak yemek verilmesi, ihtiyarlık sigortası kanunu tasarısının esasları gibi oldukça kapsamlı konular yer almaktaydı (Çalışma Dergisi, 1947).

İkinci Çalışma Meclisi ilk toplantıdan yedi yıl sonra 14-19 Şubat 1954 tarihlerinde yapmıştır. İkinci toplantıda iş akdinin feshi, kolektif mukaveleler, asgari ücret ve asgari ücretin tespitine ilişkin esaslar, iş kanununu kapsamına ilişkin sorunlar, Tarım İş Kanunu’nun ana hatları üzerinde hazırlık çalışmaları, Sendikalar Kanununun uygulamasının yarattığı sorunlar, işçilerin iş kazası ve meslek hastalığına karşı korunmaları, işçilerin ve işverenlerin işbirliği yapması ve yıllık ücretli izin konuları ele alınmıştır. Üçüncü Çalışma Meclisi, İkinci Çalışma Meclisi’nin toplanmasından yaklaşık 8 yıl sonra 22-29 Ocak 1962 tarihlerinde Çalışma Bakanı Bülent Ecevit’in çağrısıyla toplandı. Bu toplantıda iş kanununun kapsamı, işçi ücretlerinin ödenmesinin garanti altına alınmasına yönelik tedbirler, sendika hak ve özgürlükleri, grev ve lokavtın istisnaları, işyerlerinde “iş emniyeti komitesi” kurulması, hastalık sigortasının eş ve çocuklara yaygınlaştırılması, işçi konutları, işsizlik sigortası gibi konular yer aldı. 274 ve 275 sayılı yasaların özünü oluşturan konular bu Çalışma Meclisinde ele alındı. Üçüncü Çalışma

Meclisinde ele alınan konular İşsizlik Sigortası dışında birkaç yıl içinde büyük ölçüde gerçekleşmiştir (Baydere, 1966).

Çalışma Meclisi atfedilen öneme paralel bir çalışma yürütmemiş çok seyrek aralıklarla toplanabilmiştir. Nitekim kuruluşundan bu yana geçen yaklaşık 75 yıllık sürede Çalışma Meclisi toplam 12 kez toplanmıştır. Çalışma Meclisi yakın tarihli toplantılarını 1992 (8.), 2005 (9.), 2013 (10.), 2015 (11.) 2019 (12.) yıllarında yaptı.

1.4. 1960 ve 70'lerdeki Gelişmeler

1960 ve 1970'li yıllarda çalışma ilişkilerinde yaşanan kurumsallaşmaya, işçi ve işveren örgütlerinin güçlenmesine, grevli ve toplu pazarlıklı endüstri ilişkileri rejiminin gelişmesine paralel olarak üçlü merkezi yapı arayış ev tartışmaları gündeme gelmeye başladı. Çalışma hayatının çeşitli alanlarında kurumsallaşmaya başlayan ikili ve üçlü mekanizmaların ulusal ölçekli bir yapıya dönüşmesi tartışılmaya başlanmıştır.

Planlı dönemin başlamasının ardından Türk-İş sık sık Planlama Konseyini gündeme getirmiştir. 1962 yılında yapılan planla ilgili bir danışma toplantısında işveren temsilcisi özel sektör ve işçi temsilcilerinin katılacağı bir Planlama Konseyinin kurulmasını gündeme getirdi. Türk-İş tarafından desteklenen bu öneri toplantıya katılan Başbakan Yardımcısı tarafından "işçi ve özel sektör temsilcilerinden kurulu heyetin, DPT ile işbirliği fikri tarafımızdan da uygun görülmektedir" şeklinde değerlendirilmiştir (Türk-İş, 1964, 73). Üç tarafından da olumlu bulunduğu Planlama Konseyi fikri Türk-İş tarafından sahiplenilmiş ve ısrarla gündeme getirilmiştir. Planlamayı güçlü bir biçimde destekleyen Türk-İş, "planın başarılı olabilmesi için en önemli şartın planın yol gösterici olmaktan çıkartılıp emredici hale getirilmesini (Türk-İş, 1968; 151-152) savunmuş ve planlama konusuna raporlarında geniş bir biçimde yer vermiştir. "Hükümet-işçi-işveren temsilcilerinin sorumluluk yüklenebilecekleri bu çeşit bir danışma kurulu ...planlama ve programlamada demokratik karar alma kavramının yerleşmesini sağlayabilir" görüşü ortaya atılmıştır (Ekin, 1973; 247). Türk-İş tarafından 1965 Programı hakkında hükümete sunulan muhtıradan Planlama Konseyi kurulması istenmiştir:

"Kalkınma Planı; gerekli finansman tedbirlerinin alınmaması koordinasyonun gerçekleştirilmemesi ve sosyal adalet ilkesinin ihmali yüzünden, ciddi şekilde aksamaktadır. Kalkınma Planı'nı, hedefine ulaşamamaya mahkûm eden bu durum, ancak köklü tedbirlerle çözülebilir. Bu yolda ilk adım olarak, Hükümet-İşçi-İşveren temsilcilerini bir araya getirecek olan daimî bir Planlama Konseyi kurulmasını lüzumlu görürüz" (Türk-İş, 1966; 38-39).

Türk-İş'in önerisi benzerleri ikinci dünya savaşı sonrası çeşitli batı Avrupa ülkelerinde görülen ekonomik ve sosyal sorunlarla ilgili kurulan üçlü konseyleri andırmaktadır. Türk-İş, batı ülkelerinde yalnız planın hazırlanışı ve uygulanışında değil, aynı zamanda sosyal ve kültürel konularda da bu gibi danışma kurullarının oluşturulduğunu ve bunlarda işçilerin söz sahibi olmasının sağlandığını belirterek bazı ülkelerde daha da ileri gidilerek hükümetlerin ulusal savunma politikaları konusunda dahi sendikalara danışmasının gelenek haline geldiğini vurgulamıştır (Türk-İş, 1968; 151).

Türk-İş, Planlama Konseyi önerisini hükümete sunmakla kalmamış 1964 yılında toplanan ILO Genel Kuruluna da götürmüştür. Halil Tunç tarafından Genel Kurula götürülen karar "Sosyal ve Ekonomik Gelişme İçin Planlama ve Programlaştırmada demokratik Karar Alma Kavramı"* adıyla kabul edilmiştir. Kararda, üye devletlerin hükümetleri sosyal gelişme projeleri ve ulusal ekonomik kalkınmanın gerçekleştirilmesinde özgür ve bağımsız işçi ve işveren kuruluşlarına danışmaya ve onların katılımını sağlamaya çağrılmaktadır (Türk-İş, 1966; 40). Planlama Konseyi Türk-İş tarafından sık sık dile getirilmesine karşın uygulanamamıştır.

* Türk-İş Raporunda sözü edilen ve ILO Genel Kurulu tarafından kabul edildiği belirtilen karar Sözleşme ve Tavsiye Kararı niteliğinde değildir.

Öte yandan İşveren örgütleri 1970'li yıllardan başlayarak işçi, işveren ve hükümet temsilcilerinden oluşacak bir konsey talebini gündeme getirmeye başladılar. 1972 yılında işverenler toplu iş sözleşmelerinde talep edilecek zamların tavan miktarlarına ilişkin bir tavsiye kararı alacak bir konsey oluşturulması talebini hükümete iletiler. MESS 1974 yılında bir Ücretler ve Gelirler Konseyi kurulması gerektiğini açıkladı. TİSK 1977 yılında bir Ücretler ve Gelirler Konseyi kurulmasını ve bu konseyin sadece asgari ücreti değil aynı zamanda azami ücret düzeyini de belirlemesini istedi. İşverenlerin gündeme getirdiği Gelirler ve Ücretler Konseyi beş yıllık kalkınma planlarında öngörülmüştü (Koç, 1999; 11-12). İşverenlerin 1970'li yıllarda kurulmasını istediği Konsey'in en önemli amaçlarından birinin ücretlere tavan getirmek olduğu görülmektedir.

1.5. 1982 Anayasası Hazırlıkları ve Ekonomik Sosyal Konsey

Bir ekonomik ve sosyal konsey kurulması konusu 1982 Anayasasının hazırlık aşamasında yeniden gündeme gelmiştir. 12 Eylül Askeri darbesi boyunca faaliyet gösteren Danışma Meclisi çalışmaları sırasında TÜSİAD, TİSK ve İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi (İÜ SBF) tarafından ekonomik ve sosyal konsey konusunda öneriler sunuldu. TÜSİAD, “sektörler arası devamlı işbirliği ve ahengi sağlamak, ülke kaynaklarının daha verimli ve rasyonel çalışmasını gerçekleştirmek üzere Fransız Anayasasında yer alan Ekonomik ve Sosyal Konseye gibi bir öneri getirdi. İÜ SBF önerisinde Anayasa'da düzenlenecek Ekonomik ve Sosyal Konseyin Meclis Başkanlığına, Cumhurbaşkanlığına ve Başbakanlığa sunulmak üzere tavsiyelerde bulunabilmesini ve bu tavsiye metninin derhal Resmî Gazete'de yayımlanmasını öngörüordu (Koç, 1999; 13-14).

TİSK'in Danışma Meclisi Anayasa Komisyonuna sunduğu “Türkiye Cumhuriyeti Yeni Anayasası Üzerine Görüşler, Düşünceler Öneriler” başlıklı raporda iki kurul kurulması önerilmiştir. Kurullardan birisi Devlete “ekonomik ve sosyal ödevlerinde yol göstermek” üzere düşünülen İşveren-İşçi İlişkileri Yüksek Kurulu diğeri ise Ekonomik ve Sosyal Konseydir. TİSK bu kurullara ilişkin önerileri şöyleydi (Türk-İş, 1983; 85-86):

“15-Yeni Kuruluş Önerileri:

Devletin ekonomik ve sosyal ödevleri ile ilgili olarak faaliyet göstermek ve icra organına yahut yasama organına yardımcı olmak üzere 2 kuruluş düşünülmektedir.

a -İşveren-işçi İlişkileri Yüksek Kurulu:

İşveren-işçi ilişkilerinde aşağıdaki yetkilerle donatılacak devlet, İşveren ve işçi temsilcilerinden oluşacak bir komitenin kurulması Anayasada öngörülmelidir.

Bu komitenin asgari ücret tespitine ilişkin kararlar ile, memleket ekonomisinin zorunlu kıldığı hallerde ücret ve fiyatlara veya bunlardaki artışlara tavan konulması hususunda Hükümetçe yürürlüğe konulacak kararlarına ve nihayet, toplu iş sözleşmeleri için oybirliği ile kabul edeceği ortak normlara hukuki bağlayıcılık tanınması kabul edilmelidir.

b -Ekonomik ve Sosyal Konsey:

Yukarıda belirtilen komite üyelerinin tabii üye olacağı ve ekonomik alanın, diğer sektörlerinin ve tüketicinin temsilcilerinden oluşacak bir Ekonomik ve Sosyal Konsey kurulması da Anayasada öngörülmelidir.

Esas itibarıyla ekonomik ve sosyal konularda Hükümet tarafından talep edilecek mütalâaları vermek ve araştırmaları yapmakla görevlendirilecek Konseyin, çalışma alanına giren konularda istişari mütalâasının alınması zorunlu kılınmalıdır.

Konseyin ekonomik ve sosyal alanlarda Anayasada öngörülmüş bir Kanunun çıkarılması için Hükümete başvurma ve 6 ay içinde teklifin yasama organına sunulmaması halinde Cumhurbaşkanına başvurma yetkisi bulunmalıdır.”

Bu öneriler Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu tarafından yerinde bulunmuş ve iki kurul tek bir kurul haline getirilerek “Ekonomik ve Sosyal Konsey” adı altında düzenlenmiştir. Danışma

Meclisi Anayasa Komisyonu tarafından kabul edilen düzenleme aşağıdaki gibidir (Danışma Meclisi, 1982a).³

“D. Ekonomik ve Sosyal Konsey

MADDE 148. — Ekonomik ve Sosyal Konsey, milli ekonominin istikrar içinde gelişmesini sağlamak, ekonomik ve sosyal politika arasındaki dengeyi kurmak”, çeşitli ekonomik sektörler arasındaki uyum ve işbirliğini gerçekleştirmek, çalışanların ücret, aylık, ikramiye ve sosyal yardımları arasındaki denge ve hakkaniyeti sağlamak amaçlarıyla) Bakanlar Kuruluna önerilerde bulunur. Konsey, ayrıca ekonomik ve sosyal konulara ilişkin kanun tasarı ve teklifleri hakkında Bakanlar Kuruluna görüş bildirir veya yeni öneriler sunar.

Ekonomik ve Sosyal Konsey, Maliye, Sanayi ve Teknoloji, Tarım ve Orman, Çalışma Bakanları; Devlet Planlama Teşkilâtı Müsteşarı, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Başkanı en çok üyesi olan işçi ve işveren üst kuruluşlarından seçilecek üç üye; Cumhurbaşkanınca iktisat, sosyal ve hukuk alanlarındaki uzmanlardan seçilecek üç üye olmak üzere, onbeş üyeden oluşur. Konseyin kuruluş ve işleyiş şekli, seçilenlerin süresi ve özlük işleri; kanunla düzenlenir.”

Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu tarafından hazırlanan bu maddenin gerekçesinde “muhtelif sektörleri temsil eden kimselerden meydana gelen böyle bir konseyin kurulması çok yararlı olarak mütalaa edilmiştir” denmektedir.

Gerekçede ayrıca “Bu konsey aynı zamanda çalışanların ücret, aylık, ikramiye ve sosyal yardımları arasındaki denge ve hakkaniyeti sağlamak amacı ile de görüş ve öneriler bildirecektir. Ayrıca, Devlet sorumluları ile işçi ve işverenlerin temsilcilerinin ülkenin ekonomik, sosyal siyaset ve hukuk alanlarındaki otoriteleri ile yan yana getirerek onlara en yasal alanda çalışma yapma ve görüş, tespitine imkân verecektir” değerlendirmesi yapılmaktadır (Danışma Meclisi, 1982a).

Türk-İş’in Anayasa hazırlıkları sırasında yayımladığı “*İşte İspatı! Anayasa Tasarısı İşveren İsteklerine Göre Hazırlandı*” başlıklı bir rapor (Türk-İş, [1982]) Anayasa Tasarısının işveren istekleri doğrultusunda hazırlandığını, işveren raporları ile tasarı metnini birebir karşılaştırarak ortaya koyuyordu. Türk-İş, bu raporda Ekonomik ve Sosyal Konseye ilişkin düzenlemeyi özgür toplu pazarlık düzenini ortadan kaldırmaya yönelik göstermelik bir düzenleme olarak değerlendirdi ve şiddetle karşı çıktı. Türk-İş, TİSK tarafından önerilen ekonomik sosyal konseye karşı çıkışını şu şekilde gerekçelendirdi:

“Bu çeşit kuruluşlarda ‘işçi görüşünün ortaya konabilmesi için önce işçi hak ve özgürlüklerinin eksiksiz tanınmış, işlerliğinin engelsiz sağlanmış olması’ gereklidir.

“Oysa yapılan bu değildir...”

“Göstermelik kuruluşlar haline sokulan, eli kolu bağlı işçi örgütleri; serbest toplu pazarlık hakkı elinden alınmış, grev yapabilmeye olanağı fiilen ortadan kaldırılmış, “mecburi tahkim”in insafına terkedilmiş işçiler adına, bu Konseyde neyi savunacaktır!

“Böylesine üst düzeyde işçiye ekonomik ve sosyal konularda sözde “kararlara katılma olanağı tanıyan” Anayasa Tasarısı, endüstriyel demokrasinin en ileri boyutlarda gerçekleştirildiği 1982 Dünyasında, Türk işçilerinin yönetime ve denetime katılma hakkından tek kelime ile olsun, söz etmek gereğini neden hissetmemiştir?

“Ekonomik ve Sosyal Konsey Batı’da şu ülkede de vardır, bu ülkede de...” diyenler, bu ülkelerdeki işçi hak ve özgürlüklerini 20’ yıl sonra Türk işçilerinin elinden almaya çalıştıklarını gizleyemezler...

Bu sebeptendir ki, işçinin “ekonomik ve sosyal konseye güvenle bakması için tek neden yok”tur...” (Türk-İş, 1983; 87)

Danışma Meclisinde yer alan işçi kökenli üyeler bu maddenin Anayasa tasarısından çıkarılması için önerge verdiler. Sendikaların itiraz ettiği bu düzenleme Danışma Meclisi Genel Kurulunda

³ Danışma Meclisi (S. Sayısı: 166’ya 1 inci Ek), Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısı ve Anayasa Komisyonu Raporu (1/463), 30 Temmuz 1982
https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/DM_/d02/c007/dm__02007120ss0166ek01.pdf

Anayasa tasarısı metninden çıkartıldı (Danışma Meclisi, 1982b). Böylece 1982 Anayasasının ilk metninde Ekonomik ve Sosyal Konsey ve benzeri ulusal ölçekli bir üçlü mekanizma yer almadı. TİSK'in çalışma yaşamında ilişkin diğer köklü değişiklik önerileri Anayasa metninde yer alırken üçlü kurullara ilişkin önerisi Türk-İş'in ısrarı nedeniyle metinde yer almamıştı.

1.6. 1990'larda Ekonomik Sosyal Konsey Önerileri

Ekonomik Sosyal Konsey kurulması ve "toplumsal uzlaşma" söylemi 1990'lı yıllarda işveren örgütlerinin çalışmaları ve yayınlarında önemli bir tuttu. Öte yandan işçi tarafının da bu dönem çeşitli konsey önerilerini gündeme getirdiği bilinmektedir. 1990'lı yılların başlarında Konseyin bileşimi konusunda sosyal taraflar arasında önemli farklar vardır. Bu farklar bir yandan genel olarak konseyde hangi kesimlerin temsil edileceği konusunda bir yandan da çeşitli toplumsal kesimleri kimin temsil edeceği konusunda yaşanmaktadır.

TİSK Mart 1990'da "Toplumsal Uzlaşma Semineri" düzenleyerek konuyu sosyal taraflar, hükümet ve akademik dünyanın katılımıyla ele aldı (TİSK, 1990). TİSK 1991 yılında somut bir Ekonomik Sosyal Konsey modeli çağrısında bulundu. TİSK kararları istişari nitelikte olacak konseyin organizasyonu ve temsili konusunda üçlü yapı öneriyordu. Öneriye göre Konsey en çok temsil yetkisine sahip işçi, işveren konfederasyonlarından 8'er, hükümetten de 8 üye olmak üzere 24 üyeden oluşabilirdi (Koç, 1999).

Türk-İş, işveren örgütlerinin Ekonomik Sosyal Konsey'e biçtiği yoğun görevlerinin aksine bu yapının istişari nitelikte olmasını, Konseyde toplumun önemli kesimlerinin geniş bir biçimde temsil edilmesini, memur sendikalarının, meslek odalarının konseyin çalışma ve izleme gruplarında yer almasını istiyordu. Konseyin hiçbir biçimde toplu pazarlık ve grev sistemine müdahale edici karar ve tavsiyede bulunmaya yetkili olmamasını talep eden Türk-İş Konseyin görevinin makro düzeyde toplumun tüm sınıf ve tabakalarını ilgilendiren ekonomik ve sosyal sorunların çözümü için öneri geliştirmekten ibaret kılınmasını savunuyordu (Türk-İş, 1995).

DİSK, geleneksel mekanizmalar olan toplu iş sözleşmesi grev, vazgeçilmez görmekle birlikte ekonomik ve sosyal konsey gibi platformları ilkesel olarak reddetmemiştir. Örnekleri Avrupa'da görülen bu uygulamaları demokratik işleyiş sağlanabilirse makro sorunların çözümünde bir araç olarak görmüştür. Ancak DİSK Türkiye'de kurulan ESK'nin demokratik olmadığını ve Avrupa'dakilere benzemediğini vurgulamış ve demokratik işleyişe sahip olmaması durumunda bu oluşumlara katkı vermeyeceğini açıklamıştır (DİSK, 1997).

TİSK, 1996 yılında bu kez "AB ve Türkiye'de Sosyal Diyalog, Ekonomik ve Sosyal Konseyler" başlığıyla bir seminer düzenlendi. Bu seminerde ağırlıklı olarak 17.3.1995 tarihli Başbakanlık Genelgesiyle yeni oluşturulan Ekonomik ve Sosyal Konsey ele alındı (TİSK, 1996).

Bu arada TBMM 1992 yılında 3851 sayılı kanunla Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) Uluslararası Çalışma Normları Uygulamasının Geliştirilmesinde Üçlü Danışmaya İlişkin 144 Sayılı Sözleşmesinin onaylanması konusunda Bakanlar Kuruluna yetki verdi. Bakanlar Kurulunun onay kararı 25 Şubat 1993 tarihinde Resmî Gazete'de yayımlandı. 144 sayılı sözleşmenin onay sürecine paralel olarak 1992 yılı sonlarında devlet bakanlığı tarafından Ekonomik ve Sosyal Danışma Konseyi Kanun Taslağı hazırlandı. Konsey'de hükümet, TOBB, TİSK, TZOB, TESK, TÜRK-İŞ ve Tüketiciyi Koruma Konseyinin temsil edilmesi öngörülmüştü. Ancak bu girişime sendikalar karşı çıktı. Konsey girişiminin grev ve toplu pazarlık haklarını sınırlamaya yönelik olduğu, TÜSİAD tarafından hükümete empoze edildiğini belirterek Türk-İş ve Hak-İş bu girişime karşı çıktı (Koç, 1999). Ekonomik ve Sosyal Konseyin kurulması hedefine DYP-SHP arasında imzalanan ikinci koalisyon protokolü ve hükümet programında da yer verildi. Ancak tüm bu tartışmaların somut bir sonuca ulaşması 1995 yılında gerçekleşti (Koray ve Çelik, 2007).

2. Ekonomik ve Sosyal Konsey'in Kurulması

Türkiye'de Ekonomik Sosyal Konsey'in kuruluş ve faaliyetlerini dört dönemde ele almak uygun olacaktır: Birinci dönem 17.3.1995 tarih ve 1995/5 sayılı Başbakanlık genelgesi ile kurulan Ekonomik Sosyal Konsey dönemidir. İkinci dönem 11.4.2001 tarih ve 4641 sayılı yasa ile kurulan Ekonomik ve Sosyal Konsey dönemidir. Üçüncü dönem 12 Eylül 2010 referandumu ile yapılan anayasa değişiklikleri ESK'nin anayasal statüye kavuştuğu dönemdir. Dördüncü dönem ise Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi olarak adlandırılan başkanlık rejimi dönemidir.

2.1. Genelge Dönemi

Türkiye'de Ekonomik Sosyal Konsey resmen Çiller'in Başbakanlığı döneminde (52. Hükümet) 1995/5 sayılı Başbakanlık genelgesi ile 17 Mart 1995 tarihinde kurulmuştur. Genelgede "Ankara Antlaşması'nın 27. maddesini teminen özellikle Avrupa Topluluğu entegrasyon çalışmaları çerçevesinde, bilhassa adı geçen toplulukta aktif tasarruflar açısından büyük fonksiyon ifa eden ekonomik ve sosyal komite ile iletişim ve bilgi alışverişinin bu çerçevede sağlanması da böyle bir yapılanmanın zaruretini ortaya koymaktadır" gerekçesi yer verilirken Konseyin kurulmasının 144 sayılı ILO Sözleşmesinin de bir gereği olduğu belirtildi. Genelge metninde 144 sayılı ILO sözleşmesinin gereği olan ve hükümet, işçi ve işveren kesimleri arasında danışma ve diyalogu öngören üç taraflı danışma organı ile Ekonomik Sosyal Komitenin birbirine karıştırıldığı görülmektedir. Çünkü Avrupa Birliği Ekonomik ve Sosyal Komitesinde hükümetin temsili söz konusu değildir (Koç, 1999). Bu dönemde ESK'nin genelgeyle kurulması bir toplumsal ihtiyaç fikrinden daha çok Avrupa Birliği yürütülen ilişkilerde faydalı olacağı düşüncesine dayalıdır.

Genelge dönemi aynı zamanda "her hükümete bir ESK" dönemi olarak da adlandırılabilir. Çünkü bu dönemde her hükümetin, bazen de aynı hükümetin ESK'nin bileşimini birkaç kez değiştirdiğini görüyoruz. 17 Mart 1995 tarihli genelgeyle oluşturulan ESK'nin yapısı Başbakan veya uygun göreceği bir bakanın başkanlığında, Maliye Bakanı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı, Başbakanın görevlendireceği iki bakan, Başbakanlık Müsteşarı, DPT Müsteşarı, Hazine Müsteşarı, Dış Ticaret Müsteşarı, DİE Başkanı, Merkez Bankası Başkanı, üye bakanlıkların müsteşarları, YÖK'ü temsilen iki üye, TOBB'u temsilen iki üye, TİSK'i temsilen bir üye en çok üyeyi temsil eden konfederasyon olarak Türk-İş'ten iki üye, Türkiye Ziraat Odaları Birliği'ni temsilen bir üye, TESK'i temsilen bir üyeden oluşturulmuştur. Üçlü bir yapı özelliği gösteren ilk ESK'nin sadece iki üyesi işçileri temsil ederken, Konsey'de 5 işveren temsilcisi ve iki üniversite temsilcisi ve 14 hükümet temsilcisi yer alıyordu (Çetik ve Akkaya, 1999). Bu hükümet ağırlıklı yapı işçi ve işveren temsilcileri tarafından eleştirilmiştir. TİSK, Konsey'in mevcut yapısının liberal ekonomi anlayışına uygun düşmediğini, devlet ağırlıklı bir bileşimin etkin çalışmayı engelleyeceğini belirtmiştir (TİSK, 1995).

Dönemin TİSK Başkanı Refik Baydur, "ESK, hükümet ve bürokrasi ağırlıklı yapısı ile işçi-işveren-hükümet kesimlerinin arasında eşit temsili öngörmediğinden sosyal taraflarca benimsenmedi" derken, dönemin Türk-İş Başkanı Bayram Meral, "Bu genelge uyarınca oluşturulan ESK'nin, bileşimi son derece anti-demokratik ve ILO sözleşmelerinin özüne aykırıdır. Bu yapı içinde sağlıklı bir diyalogun geliştirilmesi de imkansızdır" değerlendirmesini yaptı (TİSK, 1996). Ankara Antlaşmasının 27. maddesine atfen Avrupa Ekonomik Sosyal Komitesi ile paralellik içinde kurulan Türkiye Ekonomik Sosyal Konseyinin, Avrupa Ekonomik Sosyal Komitesinin bileşimi ile uzaktan yakından bir ilgisi yoktu. İlk ESK kuruluşundan sonra uzun süre işlememiş, ilk ve tek toplantısını 11 Ekim 1995 tarihinde yapmıştır. Türk-İş bu ilk toplantıyı bir diyalog toplantısı olmaktan daha çok o günlerde devam eden kamu kesimi grevleri nedeniyle Türk-İş'i sıkıştırmaya yönelik bir adım ve talihsiz bir başlangıç olarak değerlendirmiştir (TİSK, 1996).

17 Mart 1995 tarihli genelge daha sonra beş kez değişikliğe uğramıştır. Bu dönemde Konseyin yasa ile düzenlenmemiş olması her hükümet ya da bakan değişikliğinde Konseyin yapısının

değişmesine yol açmıştır. 1995/5 sayılı ilk genelge Başbakan Mesut Yılmaz döneminde 1996/24 sayılı genelge ile yürürlükten kaldırılmış ve bu genelgeyle ESK'nin üye sayısı 30 çıkarılmıştır. Bu genelge ile TÜSİAD, Hak-İş, DİSK, Kamu Çalışanları, Tüketici Derneği, TMMOB ve Türkiye İhracatçılar Meclisi ESK'de yer almıştır. 1996/24 sayılı genelge Başbakan Necmettin Erbakan tarafından çıkarılan 1997/11 sayılı genelge ile yeniden düzenlenmiştir. Erbakan'ın Başbakanlığındaki Refahiyol Hükümeti döneminde TÜSİAD ve TMMOB konseyden çıkarılırken muhafazakâr sermaye çevrelerini temsil eden Müstakil Sanayici ve İşadamları Derneği (MÜSİAD) konseye alınmıştır. Böylece ESK hükümetlerin siyasal faaliyet gösterdiği bir alana dönüşmeye başlamıştır (Çetik & Akkaya, 1999). Bu değişiklik Hükümetin kendine uzak gördüğü bir sermaye örgütü ile kanunla kurulmuş ve alanında tek olan bir meslek örgütünün dışlanması anlamına geliyordu.

1997'de Refahiyol hükümetinin çekilmesinin ardından ESK ile ilgili 1997/44 sayılı yeni bir genelge yayınlandı. Nihayet 1999/19 sayılı genelge ile yeni bir düzenleme daha yapıldı. Bu son genelge ile ESK'nin yapısı şu şekilde oluşmuştu (Koray & Çelik, 2007): Başbakan'ın başkanlığında, Devlet Bakanları ve Başbakan Yardımcıları, Maliye Bakanı, Tarım ve Köy İşleri Bakanı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı, Sanayi ve Ticaret Bakanı, DPT Müsteşarı, Türkiye Odalar Borsalar Birliği'ni (TOBB) temsilen iki üye, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonunu (TİSK) temsilen iki üye, Türkiye Esnaf ve Sanatkar Konfederasyonunu (TESK) temsilen iki üye, Türk-İş'ten iki üye, DİSK ve Hak-İş'ten birer üye. Genelgeye göre ilk toplantı tarihi başbakan tarafından saptanacak ve başbakanın gerekli görmesi halinde sayılanlar dışında kalan Bakanlar, meslek kuruluşları, vakıflar ve diğer sivil toplum örgütü temsilcileri toplantıya katılabilecektir.

Genelge dönemindeki ESK yapısı ne AB ülkelerindeki benzerlerine ne de ILO'nun 144 sayılı sözleşmesinde öngördüğü kurallara uymaktadır. Genelge dönemi daha çok Avrupa Topluluğu ile 1995'te imzalanan Gümrük Birliği Antlaşması'nın ardından yapılan göstermelik bir düzenleme dönemi olarak değerlendirilebilir.

Ekonomik ve Sosyal Konsey genelge döneminde bir yandan hükümetlerin ölçsüz ağırlığı bir yandan da hükümetlerin keyfi müdahalelerine maruz kalması yüzünden kayda değer sonuçlar üreten bir yapı olamamıştır. Düzensiz toplanan, toplantıları sonuç üretmeyen, fikri takibin olmadığı bir yapı görünüm vermiştir. ESK'nin genelgeye dayalı olması sıkça eleştirilmiş ve nedenle yasayla ele alınması gündeme gelmiştir.

2.2. Yasa Dönemi

Ekonomik ve Sosyal Konsey'in kuruluşu açısından ikinci aşama yasa dönemidir. Yasa ESK'nin yapısına daha az müdahale edilmesine en azından bileşim ve süreklilik açısından bir istikrar anlamına gelmektedir. ESK'nin yasa ile kurulması idarenin keyfi müdahalelerini sınırlayıcı bir adımdır. 11 Nisan 2001 tarihinde kabul edilen Ekonomik ve Sosyal Konseyin Kuruluşu, Çalışma Esas ve Yöntemleri Hakkında 4641 sayılı Kanun ile Türkiye'de Ekonomik ve Sosyal Konsey açısından yeni bir dönem başlamıştır. Kanunun amacı, “ekonomik ve sosyal politikaların oluşturulmasında, toplumsal uzlaşma ve işbirliğini sağlayacak, sürekli ve kalıcı bir ortam yaratarak, istişari mahiyette ortak görüş belirlemek için oluşturulan Ekonomik ve Sosyal Konseyin kuruluşunu, çalışma esas ve yöntemlerini düzenlemek” olarak tanımlanmıştır. Yasa gerekçesinde ayrıca şu değerlendirmelere yer verilmiştir (TBMM, 2001):

“Günümüzün gelişmiş toplumlarında hükümetle toplum kesimleri arasındaki diyalog sadece siyasal diyalogdan ibaret kalmayıp, ekonomik ve sosyal alandaki sorunlar da sivil toplum örgütleri ile sürdürülmektedir. Ayrıca, bu diyalog tüm toplum kesimlerinin kendi aralarında etkileşim ve işbirliği şeklinde de yaşanmaktadır.

Esasen, günümüzde toplumsal sorunların çözümü, bunalımların ortaya çıkmasını beklemeksizin, katılımcı demokrasi, diyalog, ikna ve uzlaşmadan geçmektedir. Ancak, bu diyalog ve uzlaşmanın, rastlantılara bırakılmayıp, kalıcı ve kurumsal bir yapıya kavuşturulması gerekmektedir.

Bazı ülkelerde gelenekler bu konuda yeterli olabilirken, birçok ülke bu hususta anayasal veya yasal düzenlemeleri tercih etmiş bulunmaktadır. Ülkemizin tam üyelik sürecinde bulunduğu, Avrupa Birliğinin kurumsal yapısı içinde, danışma organı olarak Ekonomik ve Sosyal Komiteye yer verilmiştir.

AB'nin Ekonomik ve Sosyal Komitesi ile Türkiye'nin bunu karşılayan kuruluşu arasında bir ilişki kurulması ise, 1987'de Türkiye'nin tam üyelik başvurusu ile başlayan süreç boyunca, adım adım kaydedilen gelişme sonucu, ancak 1995 yılında, Karma İstişare Komitesine işlerlik kazandırılması ile gerçekleşmiştir.

Konsey, ülke sorunlarının yürürlükteki mevzuata ve onaylanmış uluslararası belgelere saygı temelinde bir diyalog ve uzlaşma yoluyla ele alınıp çözüme kavuşturulmasını; kesimlerin menfaatlerinin ülkemizin ve halkımızın menfaatleriyle bağdaştırılmasını; diyalog ve işbirliğinin kurumsallaştırarak, karar alma mekanizmasına dahil edilmesini sağlayabilecektir. Ekonomik ve Sosyal Konseyin temel işlevi, ekonomik istikrarın kurulması, büyümenin ve sanayileşmenin hızlandırılması, üretimin, yatırımların ve verimliliğin artırılması, ekonomiye rekabet gücü kazandırılması, istihdamın geliştirilmesi ve işsizliğin önlenmesi, işgücü niteliğinin yükseltilmesi, gelir dağılımının iyileştirilmesi ve sosyal adaletin sağlanması, sosyal devlet anlayışının gereği olarak kamu hizmetlerinin geliştirilmesi, çalışma hayatının demokratikleştirilmesi, ülke demokrasisinin daha da geliştirilmesi ve güçlendirilmesi gibi temel sosyo-ekonomik amaçlar için sürekli ve kalıcı bir diyalog platformu olmak, danışma organı olarak ortak görüş oluşturmak ve Hükümet ile Parlamente'ye tavsiyelerde bulunmaktır. Hükümet, ekonomik ve sosyal konularda Konseye danışabilecek, ekonomik ve sosyal nitelikli program, kanun tasarı ve teklifleri ile diğer hukukî düzenlemelerle ilgili olarak Konseyden görüş alabilecektir. Bu durumlarda Konsey, bünyesinde oluşturacağı danışma kurulları ile de tüm kesimlerin görüşlerini raporunda yansıatacaktır.

Gerek Kalkınma Planı ve Yıllık Programların hazırlanması sırasında ve gerekse ekonomiyi ve sosyal yaşamı doğrudan etkileyen kanun tasarı ve tekliflerinin hazırlanması sırasında, Hükümetin Konseye danışması, ekonomik ve sosyal gelişme yönünde önemli faydalar da sağlayacaktır.”

Bu iddialı gerekçelere rağmen Yasa genelge dönemine göre daha istikrarlı bir bileşim dışında esaslı hiçbir değişiklik getirmemiş ve Konsey bir vitrin kurumun ötesine gidememiştir.

2.2.1. Ekonomik ve Sosyal Konseyin Bileşimi

Genelge ve yasa döneminde Konseyin bileşimi ve bu bileşimde yaşanan değişimler oldukça çarpıcıdır (Tablo 1). Bu dönem bir ekonomik ve sosyal konseyin nasıl olmaması gerektiği konusunda önemli ip uçları sergilemektedir. ESK'nin gerek genelge ve gerekse yasa döneminde hükümetlerin yaz boz tahtasına döndüğü görülmektedir. Hiçbir hükümet Konsey üzerinde patronajını terk etmemiş ve Konsey'in bileşimi ile istediği gibi oynamıştır. Bu nedenle de ESK gerçek bir sosyal diyalog organı haline gelememiştir.

Tablo 1: Ekonomik ve Sosyal Konsey'in Yapısında Değişim (1995-2001)

Hükümet	Çiller(52)	Yılmaz (53)	Erbakan (54)	Yılmaz (55)	Ecevit (56)	Ecevit (57)	Ecevit (57)
Genelge/Yasa	1995/5	1996/24	1997/11	1997/44	1999/19	1999/40	2001 Yasa
Hükümet Temsilcileri	13	13	10	11	9	11	15
İşçi	2	6	5	4	4	4	12
Türk-İş	2	2	1 (2)	2	2	2	3
DİSK		1	1	1	1	1	3
Hak-İş		1	1	1	1	1	3
Kamu Çalışanları		1	1				3
İşveren	5	8	6	6	6	6	12
TİSK	1	2	1	1	1	1	3
TOBB	2	2	1	2	2	2	3
TZOB	1	1	1	1	1	1	3
TESK	1	1	1	1	1	2	3
TÜSİAD		1					
TİM		1	1				
Bankalar Birliği			1				
Diğer	2	3	4				
YÖK	2	2	1				
Tüketici Derneği		1	1				
Sakatlar Federasyonu			1				
Toplam	22	30	24	21	19	21	39

Kaynak: (Koray & Çelik, 2007)

4641 sayılı Yasaya göre ESK, Başbakanın başkanlığında, Başbakan yardımcıları, Devlet Planlama Teşkilâtından sorumlu Devlet Bakanı, Hazine'den sorumlu Devlet Bakanı, Dış Ticaret Müsteşarlığı'ndan sorumlu Devlet Bakanı, Devlet Personel Başkanlığı'ndan sorumlu Devlet Bakanı, Maliye Bakanı, Tarım ve Köyişleri Bakanı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı, Sanayi ve Ticaret Bakanı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı, Devlet Planlama Teşkilâtı Müsteşarı, Gümrük Müsteşarı, Devlet Personel Başkanı ile TOBB, Türk-İş, TİSK, TESK, TZOB, Hak İşçi ve DİSK'i temsil eden üçer temsilciden ve Başbakan tarafından belirlenecek diğer Hükümet temsilcileri ve sivil toplum kuruluşları temsilcileri ile kamu görevlilerinin temsilcilerinden oluşmaktadır (Tablo 2). Konsey'de hükümetin ağırlığı yüzde 38 oranındadır.

Tablo 2: Ekonomik ve Sosyal Konseyin Yapısı (4641 Sayılı Yasaya Göre)

Kesimler	Üyeler	Üye Sayıları
Hükümet	Başbakan Yardımcıları	3
	DPT'den Sorumlu Devlet Bakanı	1
	Hazine'den Sorumlu Devlet Bakanı	1
	Dış Ticaret Müsteşarlığı'ndan Sorumlu Devlet Bakanı	1
	Devlet Personel Başkanlığı'ndan Sorumlu Devlet Bakanı	1
	Maliye Bakanı	1
	Tarım ve Köyişleri Bakanı	1
	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı	1
	Sanayi ve Ticaret Bakanı	1
	Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı	1
	DPT Müsteşarı	1
	Gümrük Müsteşarı	1
	Devlet Personel Başkanı	1
	Hükümet Toplam	
İşveren Örgütleri	Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği	3
	Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu	3
	Türkiye Esnaf ve Sanatkarlar Konfederasyonu	3
	Türkiye Ziraat Odaları Birliği	3
İşveren Toplam		12
Sendikalar	Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu	3
	Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu	3
	Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu	3
	Türkiye Kamu-Sen	3
Çalışan Toplam		12
Genel Toplam		39

Kaynak: (Koray ve Çelik, 2007)

2.2.2. Konseyin Görev ve Yetkileri ile Çalışma Düzeni

4641 sayılı yasaya göre ESK aşağıda yer alan konularda görüş oluşturma ve bu görüşleri ilgili kurumlara iletmek hakkına sahipti. Ancak TBMM ve Hükümetin ESK'den görüş alma zorunluluğu yoktu. Bu nedenle de ESK'nin pek çok temel konuda görüşüne başvurulmadı.

4641 sayılı Yasaya göre Konseyin görevleri şunlardı:

- Toplumdaki ekonomik ve sosyal birimlerin, Hükümetin ekonomik ve sosyal politikalarının oluşturulmasına katılımlarını sağlamak, Hükümet ile toplumsal kesimler arasında ve toplumsal kesimlerin kendi aralarındaki uzlaşma ve işbirliğini güçlendirecek çalışmalar yapmak.
- Oluşturduğu görüş, öneri ve raporları Hükümete, Türkiye Büyük Millet Meclisine, Cumhurbaşkanına ve kamuoyuna sunmak, görüş bildirilirken uzlaşılan ve uzlaşılamayan hususları ayrı ayrı belirtmek.

- c) Sürekli ve geçici nitelikte çalışma kurulları kurmak ve üyelerini belirlemek, bu kurulların raporlarını görüşmek.
- d) Türkiye-Avrupa Birliği Karma İstişari Komitesi üyelerini Avrupa Birliği Ekonomik ve Sosyal Komitesinin yapısı ve özelliklerini dikkate alarak belirlemek ve Komitenin çalışmalarını izlemek.
- e) Amaçları doğrultusunda ulusal ve uluslararası düzeyde seminer ve toplantılar düzenlemek, uygun görülecek toplantılara temsilci göndermek.
- f) Ekonomik ve sosyal konularda yayınlar ve araştırmalar yapmak ve yaptırmak.
- Ayrıca, Konsey, Hükümetin istemi üzerine, ekonomik ve sosyal nitelikli her türlü konuda, ekonomik ve sosyal yaşamı doğrudan etkileyen kanun tasarıları ve kalkınma planı ile yıllık programların hazırlanması sırasında görüş bildirebilir.

Konsey Başkanı, Başbakanı. Başbakanın toplantılara katılmaması halinde görevlendireceği Başbakan Yardımcısı toplantılara başkanlık edecekti (4641 sayılı Yasa, Madde 4). ESK'nin başkanlığını Başbakanın yürütmesi kurulu hükümet patronajı altına sokmakta ve bağımsızlığını ve etkinliğini zedeleyici bir düzenlemeydi.

Yasa, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu tarafından bir, Türkiye Esnaf ve Sanatkarlar Konfederasyonu ile Türkiye Ziraat Odaları Birliği tarafından bir, Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu, Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu ile Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu tarafından bir kişi olmak üzere üç Başkan yardımcısı belirlenmesini öngörüyordu. Başkan yardımcıları bir yıl süreyle ve dönüşümlü olarak görev yapacaktı.

4641 sayılı Ekonomik ve Sosyal Konseyin Kuruluşu, Çalışma Esas ve Yöntemleri Hakkında Kanunun 7, 8 ve 11 inci maddelerine dayanılarak Ekonomik ve Sosyal Konseyin Teşekkülü ile Çalışma Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmelik hazırlanmış ve 8 Ağustos 2001 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanmıştır. Yönetmelik Konsey çalışmalarının ayrıntılarını düzenlemekteydi.

Konsey, üç ayda bir Başkanın daveti ile olağan, Başkanın daveti veya Başbakanca belirlenecek olanlar dışında kalan temsilcilerin üçte birinin yazılı istemleri üzerine olağanüstü toplanabilirdi. Toplantı yeter sayısı, Başbakanca belirlenecek olanlar dışında kalan temsilcilerin salt çoğunluğuydu. Ancak Konsey'in üç ayda bir toplanması bir yana hiç toplanmadığı yıllar olmuştur. Konsey yasadan geçen sonra 19 yıl boyunca (2001-2020) sadece 9 kez toplanmıştır. Son toplantısını 2009'da yapan Konsey bu tarihten sonra hiç toplanmamıştır (Tablo 3). Bu durum Konseye önem verilmediğinin ve göstermelik kabuk bir yapı olduğu göstermektedir. Düzenli toplanma gibi biçimsel kuralları dahi yerine getiremeyen kurumların esasa ilişkin konularda çalışması mümkün değildir. Öte yandan Konsey'in düzenli toplanmamasında hükümet kadar sosyal tarafların da sorumluluğunun olduğunu unutmamalıyız.

Konsey toplantılarının gündemine ilişkin hazırlıkların, Konseyi oluşturan kuruluşlardan birer temsilcinin katılımı ile sekreteryaya tarafından yapılması ve toplantı gündeminin Başkanlık Divanı tarafından belirlenmesi öngörülmüştü. Konseyin sekreteryası Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) tarafından yürütülmekteydi. Ancak DPT'nin 2011'de Kalkınma Bakanlığı'na dönüşmesiyle sekreteryaya kâğıt üzerinde Bakanlık tarafından yürütülmeye başlandı.

Yasaya göre çalışma kurulları ile çalışma grupları, çalışmalarına ve toplantılarına, bilgi ve veri sağlamak ve görüş oluşturulmasına katkıda bulunmak amacıyla, Başbakanlık, ilgili Bakanlık veya diğer kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcilerini davet edebilirdi. Kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcileri, toplantılara katılmak ve devlet sırrı dışındaki tüm bilgi ve verileri sağlamakla yükümlüydü. Çalışma kurulları, gündemi ile ilgili konularda meslek örgütlerini, diğer sivil toplum örgütlerini ve konuyla ilgili uzmanları toplantıya çağırabilirdi.

Görüldüğü gibi yasa ile oluşturulan ESK'de de hükümetin belirgin bir ağırlığı söz konusuydu. Yasada Konseyin üç ayda bir toplanacağı yer almasına rağmen ESK yasanın çıktığı tarihten bu yana düzenli toplanmamış ve her hangi ciddi bir karar almamıştır. ESK'nin gerek Türkiye'deki

endüstri ilişkileri açısından gerekse makro ekonomik politikalar açısından hiçbir bir rolü olmamıştır.

Tablo 3: Ekonomik ve Sosyal Konsey Toplantıları (1995-2009)

Tarihi	Niteliği	Konusu
11 Ekim 1995	Genel	Ekonomik ve Sosyal Gelişmeler
25 Mart 1997	Genel	Türkiye'nin Ekonomik Durumu ve Öncelikleri
25 Ağustos 1997	Genel	1.Makroekonomik Durum 2. Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Sorunları ve Çözüm Önerileri 3. Eşel-Mobil Sistemi Uygulaması 4. Mevsimlik ve Geçici İşçi İstihdamı 5. Ekonomik ve Sosyal Konseyin Çalışma Usul ve Esasları İç Genelgesinin Hazırlanması
13 Ekim 1997	Bilgilendirme	Ekonomik İstikrar Programı ve 1998 Mali Yılı Bütçesi
1 Aralık 1997	Bilgilendirme	Vergi Reformu
12 Aralık 1997	Genel	Vergi Reformu
6 Şubat 1998	Bilgilendirme	Vergi Reformu
16 Haziran 1998	Genel	1-Enflasyonla Mücadele Programı ve Gerçekleşmeler 2-Kayıt dışı Ekonomi ve Kayıt dışı Ekonomiyi Kontrol Altına Almak İçin Yapılan Düzenlemeler
8 Şubat 1999	Genel	1998 Yılı Ekonomik Gelişmeleri, Küresel Krizin Üretim ve İstihdam Üzerindeki Etkileri, Olumsuz Etkilenişe Karşı Alınacak Önlemler
1 Temmuz 1999	Genel	Sosyal Güvenlik Reformu
27 Haziran 2000	Genel	Makroekonomik Program (2000-2002) ve Beş Aylık Uygulama Sonuçları
31 Mart 2001	Genel	Genel Ekonomik Durum Değerlendirmesi
25 Aralık 2002	Genel	Ekonomik ve Sosyal Politikalar ve ESK'nin Kurumlaştırılması
16 Nisan 2003	Genel	1-Konsey Çalışmalarının Etkinliğinin Artırılması 2-Yatırım Ortamının İyileşmesine Yönelik Çalışmaların Değerlendirilmesi 3-İşsizliğin Önlenmesi ve İstihdamın Artırılması
10 Temmuz 2003	Genel	Türkiye'nin AB'ye Üyelik Sürecine İlişkin Genel Değerlendirme
7 Kasım 2003	Genel	1-Türkiye-Avrupa Birliği Karma İstişare Komitesi Üyelerinin Belirlenmesi 2-Cumhuriyetin 80'nci Yılı Bildirgesi
25 Mart 2005	Genel	1-ESK'nin Yeniden Yapılandırılması 2-AB ile Müzakere Sürecinde Sivil Toplum Kuruluşlarının Oynayacağı Rol Konusunda Sosyal Tarafların Görüşlerinin Alınması 3-2004 Yılı İlerleme Raporu'nun 13. Başlığı Altında Yer Alan "Sosyal Politika ve İstihdam" Konularının Değerlendirilmesi
1 Kasım 2005	Genel	Sosyal Güvenlik Reformu
3 Ocak 2008	-	Sosyal Güvenlik Reformu
5 Şubat 2009	-	Küresel finansal krizin etkileri ve alınacak tedbirler

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı ve döneme ilişkin günlük gazeteler

3. Anayasal Statü Dönemi

12 Eylül 2010 tarihinde yapılan referandum ile kabul edilen ve kapsamlı Anayasa değişiklikleri (7.5.2010 tarih ve 5982 sayılı yasa) ile Ekonomik ve Sosyal Konsey anayasal statüye kavuşmuştur. Böylece genelge ile kurulan ESK anayasal bir kurum haline yükselmiştir. Anayasanın 166. Maddesinin başlığı "Planlama; Ekonomik ve Sosyal Konsey" olarak değiştirilmiş ve şu hüküm eklenmiştir. "Ekonomik ve sosyal politikaların oluşturulmasında hükümete istişari nitelikte görüş bildirmek amacıyla Ekonomik ve Sosyal Konsey kurulur. Ekonomik ve Sosyal Konseyin kuruluş ve işleyişi kanunla düzenlenir." Bu hükümle ESK'nin kanunda var olan yetkileri daraltılmıştır. Çünkü 4641 sayılı kanuna göre ESK oluşturduğu raporları hükümet yanında TBMM'ye, Cumhurbaşkanı'na ve kamuoyuna sunabilir. Oysa Anayasal kurum düzeyine yükseltilen ESK'nin sadece hükümete istişari görüş sunması söz konusudur artık. Ekonomik ve Sosyal Konsey'e Anayasal statü getiren hükmün gerekçesi şöyledir (Anayasa Mahkemesi, 2010).

"Maddeyle, Ekonomik ve Sosyal Konsey uygulaması anayasal dayanağa kavuşturulmaktadır. Demokratik sistem içinde ve uluslararası uygulamalarda; ekonomik ve sosyal politikaların oluşturulmasında, sivil toplum kuruluşlarının daha fazla görüş ve katkılarının alınması önem taşımaktadır.

Yapılan yeni düzenlemeyle; Ekonomik ve Sosyal Konseye, geniş bir yelpazede, toplumun çeşitli kesimlerinin temsilcilerinin katılımıyla, ekonomik ve sosyal sorunlar ile bunlara ilişkin çözüm yolları hakkında görüş üreten fonksiyonel bir kurumsal yapı kazandırılması hedeflenmektedir.

Avrupa Komisyonu ilerleme raporlarında, Türkiye'nin, ekonomik ve sosyal politikaların belirlenmesinde, iyi işleyen ve fonksiyonel bir yapıya kavuşturulmamış olması eleştiri konusu yapılmaktadır. Söz konusu eleştiriler de dikkate alınmak suretiyle anayasal dayanağı oluşturulan yeni Konsey yapılanması içinde; sivil toplum kuruluşları, meslek odaları ve hükümet temsilcileri bir araya gelerek, istişari nitelikte görüş bildirme fonksiyonu ifa edecektir. Ekonomik ve Sosyal Konseyin kuruluş ve işleyişi kanunla düzenlenecektir.”

Ancak ESK'nin 2020 yılında Anayasal statüye kavuşmasından sonra kuruluş ve işleyişine ilişkin yeni düzenleme yapılmamış ve sonra varlığı duyulmaz olmuştur. ESK Anayasal statüsü sonrası toplantı dahi yapmamıştır. ESK bu haliyle Anayasal kurumların üvey evladı durumundadır. Benzer danişsal nitelikli anayasal kuruluşlar ile karşılaştırıldığında ESK işlevsiz ve göstermelik hatta şeklen dahi var olmayan bir yapıdır. Şeklen dahi var olmayan diyoruz. Çünkü ESK'nin evrakı, mekânı, sekreteryası ve hafızası dahi yoktur. Ekonomik ve Sosyal Konseye ait bilgiler bir süre Kalkınma Bakanlığı resmi internet web sitesinin arşiv bölümünde yer almıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2014) (Çelik, 2014). Ancak şu anda Ekonomik ve Sosyal Konsey'e ait bilgilere elektronik ortamda erişim sağlanamamaktadır.

3.1. Ekonomik ve Sosyal Konsey Yasa Tasarısı (2014)

Ekonomik ve Sosyal Konsey'in anayasal statü kazanmasından yaklaşık dört yıl sonra 7.7.2014 tarihinde Erdoğan Hükümeti (61.) tarafından TBMM Başkanlığı'na sunulmuştur (Başbakanlık, 2014). ESK ile ilgili yeni yasa tasarısı 6641 sayılı Yasada öngörülen ESK yapısında bazı değişiklikler öngörmekteydi. Ancak yapılan değişiklikler ESK'nin demokratikleştirilmesi ve etkisinin artmasına yol açacak nitelikte değildi. ESK'nin en sorunlu yanlarından biri olan Konsey başkanlığının Başbakan tarafından yürütülmesi uygulamasının devamı öngörülüyordu.

Tasarı ile ESK üye sayısı 39'dan 57'ye çıkarılıyordu. Ancak ESK'nin bileşimi daha da anti demokratik hale getirilmekteydi. 12 üye ile temsil edilen çalışanların temsili tasarı ile 8 üyeye indirilecekti. Öte yandan halen 12 üye ile temsil edilen işveren örgütlerinin temsiliyeti ise korunuyordu. 4641 sayılı yasanın öngördüğü üçlü temsil sistemi yerine yeni yasa tasarısı 3+'lı bir sistemi öngörmekteydi. Tasarı diğer toplum kesimlerinden 12, yerel yönetimlerden iki ve üniversitelerden iki üye öngörmektedir. Tasarı kamu kurum ve kuruluşlarından ise 20 üye öngörmektedir. Başbakanla birlikte Hükümet, 57 kişilik ESK'de 21 üye ile temsil edilecektir. Bu haliyle Hükümetin temsili toplumsal kesimlerin her birinden daha fazladır. Tasarı ile hükümetin ESK'deki oransal ağırlığında bir değişiklik yapılmamakta, ancak özellikle işçilerin temsili düşürülmekteydi.

Tasarı ile Ekonomik ve Sosyal Konsey'in yetkileri de kısıtlanıyordu. 4641 sayılı yasanın 3. Maddesine göre ESK'nin görev ve yetkileri yukarıda ele alınmıştı. Yasa tasarısı ile Ekonomik ve Sosyal Konsey'in görev yetkileri önemli ölçüde sınırlandırılmakta ve Anayasadaki düzenlemeye paralel olarak sadece hükümete istişari görüş sunan bir örgüt haline getirilmekteydi. 4641 sayının yasada var olan “toplumdaki ekonomik ve sosyal birimlerin, Hükümetin ekonomik ve sosyal politikalarının oluşturulmasına katılımlarını sağlamak” görevi yasadaki çıkartılıyordu. Kurulun hükümet dışındaki çeşitli kamu makamlarına ve kamuoyuna rapor sunması, ulusal ve uluslararası seminer ve toplantılar düzenlemek, yayın ve araştırmalar yapma yetkisi de ortadan kaldırılmaktaydı. Tasarı ile Konsey'in yetkileri şu şekilde tanımlanıyordu:

- a) Hükümet ile toplumsal kesimler arasındaki ve toplumsal kesimlerin kendi aralarındaki uzlaşma ve işbirliğini güçlendirecek çalışmalar yapmak.
- b) Hükümetin talebi üzerine, ekonomik ve sosyal yaşamı etkileyen kanun tasarıları, plan ve politika belgeleri hakkında görüş bildirmek.
- c) Türkiye-Avrupa Birliği Karma İstişari Komitesi tarafından yapılacak çalışmalarını izlemek”

Tasarı ile getirilen bir diğer değişiklik ise Konsey'in toplantı sayısına ilişkindir. Yasaya göre yılda dört kez toplanması gereken kurulun toplantı sayısı yılda iki defaya indirilmekteydi. ESK'nin sekreteryaya hizmetlerinin mevcut yasada olduğu gibi Kalkınma Bakanlığı'nca sürdürülmesi öngörülmekte, Konsey için bağımsız bir sekreteryaya ve idari örgütlenme söz

konusu değildi. Konsey'in görevleri arasında yer alan Türkiye-Avrupa Birliği Karma İstişari Komitesi'nin üyelerinin belirlenmesi görevi Konsey'den alınarak Başkan'a (Başbakan) veriliyordu. Böylece Konsey yoğun bir siyasi ve idari vesayet altına sokuluyordu. Konsey'i demokratik ve etkin bir sosyal diyalog kurumuna dönüştürmesi bir yana daha da işlevsiz bir vesayet mekanizmasına dönüştürebilecek olan bu tasarı yasalaşmadı ve gündemden düştü.

3.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve ESK'nin Tasfiyesi

1995'te önce yönetmelikle oluşturulan, 2001'de özel bir yasaya kavuşan ve 2010 Anayasa değişikliği ile anayasal bir kurum haline gelen Ekonomik Sosyal Konsey (ESK) Batı ülkelerindeki benzerleri gibi bir işlev görmek bir yana adeta kâğıt üstünde bir kuruma dönüşmüş ve 2018 yılında yürürlüğe giren Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi (başkanlık rejimi) ile birlikte Cumhurbaşkanı'na bağlı bir yapı haline getirilmiştir.

Ekonomik ve Sosyal Konseyin Kuruluşu, Çalışma Esas ve Yöntemleri Hakkında 2001 tarih ve 4641 sayılı Kanun 2 Temmuz 2018 tarihinde 703 sayılı KHK ile köklü bir değişikliğe uğradı. Kanunun 1. maddesi aşağıdaki gibi değiştirildi:

“Madde 1- Bu Kanunun amacı, ekonomik ve sosyal politikaların oluşturulmasında, toplumsal uzlaşma ve işbirliğini sağlayacak, sürekli ve kalıcı bir ortam oluşturarak [eski metinde “yaratarak”], istişari mahiyette ortak görüş belirlemek için oluşturulan Ekonomik ve Sosyal Konsey'in kuruluşunu, çalışma esas ve yöntemlerini düzenlemektir.”

Kanunun 1. maddesinde yapılan tek değişiklik bu maddede yer alan “yaratarak” ibaresinin “oluşturarak” şeklinde değişmesidir. Bu ibarenin değiştirilmesinin lengüistik bir kaygıdan mı (“yaratma” fiilindeki aktif belirleyici anlamı azaltarak daha ılımlı ve pasif bir anlam içeren “oluşturmak” fiilinin tercih edilmesi) yoksa epistemolojik kaygıdan mı (yaratma fiiline atfedilen ilahi anlam) kaynaklandığı anlaşılmalıdır.

Kanun'un 2. maddesinin eski halinde ESK'ye kimlerin katılacağı tek tek sayılmakta idi. Bu hüküm Kanundan çıkartılarak Ekonomik ve Sosyal Konsey üyelerinin kimler olacağı Cumhurbaşkanı'nın kararına bırakıldı. Yasa'nın 2. maddesi şu şekilde değiştirildi:

Madde 2-(Değişik: 2/7/2018-KHK/703/109 md.) Ekonomik ve Sosyal Konseyin Başkanı Cumhurbaşkanıdır. Cumhurbaşkanının toplantılara katılmaması halinde görevlendireceği Cumhurbaşkanı Yardımcısı veya Bakan toplantılara başkanlık eder. Konseyin üyeleri Cumhurbaşkanı'nca belirlenir.

703 sayılı KHK ile Konsey'in görev ve yetkilerinde de bazı değişikliklere gidildi. Cumhurbaşkanı'nca yapılacak bu işlemin bir kararname işlemi değil bir idari işlem olacağı anlaşılmaktadır. KHK ile Konseyin görev ve yetkileri şu şekilde belirlendi:

Madde 3 – Konsey'in görev ve yetkileri şunlardır:

- Toplumdaki ekonomik ve sosyal birimlerin, Hükümetin ekonomik ve sosyal politikalarının oluşturulmasına katılımlarını sağlamak, Devlet ile toplumsal kesimler arasında ve toplumsal kesimlerin kendi aralarındaki uzlaşma ve işbirliğini güçlendirecek çalışmalar yapmak (3)
- Oluşturduğu görüş, öneri ve raporları ilgili mercilere sunmak,
- Sürekli ve geçici nitelikte çalışma kurulları kurmak ve üyelerini belirlemek, bu kurulların raporlarını görüşmek,
- Türkiye-Avrupa Birliği Karma İstişari Komitesi üyelerini Avrupa Birliği Ekonomik ve Sosyal Komitesinin yapısı ve özelliklerini dikkate alarak belirlemek ve Komitenin çalışmalarını izlemek,
- Amaçları doğrultusunda ulusal ve uluslararası düzeyde seminer ve toplantılar düzenlemek, uygun görülecek toplantılara temsilci göndermek,
- (Mülga: 2/7/2018-KHK/703/109 md.)

Ayrıca, Konsey, Cumhurbaşkanının istemi üzerine, ekonomik ve sosyal nitelikli her türlü konuda, ekonomik ve sosyal yaşamı doğrudan etkileyen mevzuatın ve kalkınma planı ile yıllık programların hazırlanması

3. maddenin birinci fıkrasının (a) bendinde yer alan “Hükümet” ibaresi “Devlet” şeklinde, (b) bendinde yer alan “Hükümete, Türkiye Büyük Millet Meclisine, Cumhurbaşkanına ve kamuoyuna sunmak, görüş bildirilirken uzlaşılan ve uzlaşılamayan hususları ayrı ayrı belirtmek” ibaresi “ilgili mercilere sunmak” şeklinde değiştirildi. Ayrıca maddenin 1 fıkrasının (f) bendi ilga edildi. f) bendi “Ekonomik ve sosyal konularda yayınlar ve araştırmalar yapmak ve yaptırmak” hükmünü içeriyordu. Son fıkrada yer alan “Hükümetin” ibaresi “Cumhurbaşkanının” şeklinde ve “kanun tasarıları” ibaresi “mevzuatın” şeklinde değiştirildi.

Konseyin çalışma usul ve esaslarına ilişkin 4. Madde “Konseyin çalışma usul ve esasları Cumhurbaşkanınca belirlenir” şeklinde değiştirildi. Burada da Cumhurbaşkanı tarafından yapılacak işlemin bir kararname değil idari bir işlem olduğu anlaşılmaktadır. 4. Maddenin değiştirilmesine bağlı olarak Konsey’in çalışma usul ve esaslarını değiştiren pek çok hüküm de 703 sayılı KHK ile ilga edilerek bu hususlarda Cumhurbaşkanı’na düzenleme yetkisi verildi. 703 sayılı KHK ile kanunun 5, 6, 7, 8, 9, 10. Maddeleri ile geçici 1. Maddesi ilga edilerek 4641 sayılı Kanun üç maddeden oluşan işlevsiz bir metne dönüştürülmüştür ve idari vesayet altına alınmıştır.

Her şeyden önce 703 sayılı KHK ile yapılan değişiklik Anayasanın 166. Maddesine açık aykırılık oluşturmaktadır. Anayasanın 166. maddesine göre “Ekonomik ve Sosyal Konseyin kuruluş ve işleyişi kanunla düzenlenir.” Oysa KHK ile değiştirilen Kanunun 2. Maddesiyle Konseyin yapısı ile Başkan ve üyelerinin Cumhurbaşkanı tarafından saptanması öngörülmüştür. Bu Anayasanın 166. Maddesinin özüne aykırıdır. Yasanın 4. maddesinde yapılan değişiklikle Konseyin çalışma usul ve esaslarının Cumhurbaşkanınca belirlenmesi öngörülüp işleyişe ilişkin diğer maddeler ilga edilmiştir. Şeklen kanunla düzenlenmiş özü itibarıyla tamamen idarenin tasarrufunda olan bir düzenleme yapılmıştır. Böylece TBMM’nin yetkisinde olan bir konuda TBMM Anayasaya aykırı biçimde bypass edilmiştir. Anayasa koyucunun idareye vermediği bir yetki muvazaalı bir KHK düzenlemesi ile idareye tanınmıştır.

Anayasanın 104. Maddesine göre “Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz.” Dolayısıyla KHK ile yapılan düzenlemeye rağmen ESK’nin işleyişine dair hususlardaki Cumhurbaşkanlığı işlemleri Anayasaya aykırı olacaktır. Bu noktada yasada “cumhurbaşkanlığı kararnamesi” ifadesinin yer almadığı ve Cumhurbaşkanının işlemlerinin idari işlem olduğu ileri sürülebilir. Bu ise daha vahim bir durumdur. Anayasanın kanunla düzenlemesini öngördüğü bir konunun idari işlem niteliği taşıyan bir Cumhurbaşkanı kararı ile düzenlenmesi normlar hiyerarşisine aykırıdır. Diğer bir ifadeyle Anayasanın “Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz” hükmü kuşkusuz bu konularda “Cumhurbaşkanlığı kararı da çıkarılamaz” demektir. Aksi halde idari işlemler Anayasaya aykırı olacaktır.

1995’te genelge ile kurulan ESK yasal ve anayasal bir nitelik kazandıktan sonra tekrar idari bir kararlarla düzenlenen bir mertebeye düşürülmüştür. Aslında genelge dönemine geri dönülmüştür.

3.3. Metruk Bir Anayasal Kurum Olarak ESK

Ekonomik ve Sosyal Konsey ne 2010 Anayasa değişikliği sonrasında ne de 2018’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi sonrasında işlev kazanmıştır. Ekonomik ve Sosyal Konsey’in üç ayda bir toplanması gerekiyordu. Ancak Konsey 2001-2009 arasında sadece 9 kez toplanmış, 2009 sonrasında toplantı dahi yapmamıştır. Anayasal statüsünden sonra da hiç toplanmamıştır.

ESK, doğrudan kendi alanına giren konularda son 10 yılda toplanmamıştır. ESK Anayasal statüye yükseltilirken dahi ESK’nin görüşü alınmamıştır. 2012 yılında yapılan kapsamlı yasa değişiklikleri (6356 ve 4688) sırasında ESK toplanmamıştır. İş Kanunu’nda yapılan köklü değişiklikler sırasında (mesleki anlamda ödünç iş ilişkisi, uzaktan çalışma gibi) da ESK toplantıya çağırılmamıştır. 2016 sonrasında ilan edilen çeşitli “istihdam seferberliği” girişimleri

ile ilgili de ESK'nin görüşü alınmamıştır. Kamuda çalışan işçilerin kadroya alınmasına ilişkin düzenleme ilgili olarak da (Aralık 2017, 696 sayılı KHK) ESK'nin görüşüne ihtiyaç duyulmamıştır. 2018 Ağustos ayında önce finansal kriz olarak başlayan daha sonra önemli bir ekonomik krize dönüşen ve istihdamda önemli daralma yaratan gelişmeler sırasında da ESK toplanmamıştır. Son olarak Mart 2020'de bütün dünyada ve ülkemizde ilan edilen Covid-19 salgını sırasında da ESK toplantıya çağırılmamıştır. Oysa bu gelişmeler ESK'nin düzenli toplantıları yapması halinde dahi olağanüstü toplanması gereken gelişmelerdi. Ancak ESK son 10 yılda olağan olarak dahi toplanmadı.

DİSK Covid-19'un yaratacağı ekonomik ve sosyal sorunların görüşülmesi için ESK'nin toplanması çağrısı yaptı (DİSK, 2020). Ardından CHP Genel Başkanı Kemal Kılıçdaroğlu'nun, "Ekonomik ve Sosyal Konsey toplansın" önerisi geldi. Kılıçdaroğlu'nun bu önerisi üzerine ESK ile ilgili uzun yıllardır var olan suskunluk bozuldu. Cumhurbaşkanı Yardımcısı Fuat Oktay daha önce Kalkınma Bakanlığı'na yürütülen Konsey'e ilişkin sorumlulukların Temmuz 2018'de Cumhurbaşkanlığı'na devredildiğini belirterek, "Cumhurbaşkanlığı'na ikincil mevzuat çalışmaları devam etmekte olup, ikincil mevzuat çalışmalarının tamamlanmasından sonra konseyin toplanması mümkündür" dedi." (Milliyet, 2020).

Öte yandan hiçbir işlevi olmayan yok hükmünde metruk bir düzenleme olan Ekonomik ve Sosyal Konsey'e yasalarla çeşitli roller atfedildiği görülmektedir. Örneğin 6356 sayılı Yasanın 2. Maddesinde düzenlenen çerçeve sözleşme Ekonomik ve Sosyal Konsey'de temsil edilen işçi ve işveren konfederasyonlarına üye işçi ve işveren sendikaları arasında işkolu düzeyinde yapılan sözleşme" olarak tanımlanmıştır. Ancak 6356 sayılı Yasanın 2. maddesine göre çerçeve sözleşmesi yapılması mümkün değildir. Çünkü ESK'de temsil edilen işçi ve işveren konfederasyonları şu anda belirsizdir. Öte yandan 6356 sayılı yasanın Geçici 6. maddesiyle "kurulu bulunduğu işkolunda en az yüzde üç üye şartı" ESK üyesi konfederasyonlara mensup sendikalar için kademeli hale getirilmişti. Daha sonra 2014 yılında 6552 sayılı Torba Kanun ile 6356'ya eklenen geçici 1. madde ile "kurulu bulunduğu işkolunda en az yüzde bir üye şartı, Ekonomik ve Sosyal Konseye üye konfederasyonlara üye olmayan işçi sendikaları için yüzde üç olarak uygulanır" hükmü eklenmişti. Böylece 6356 sayılı Kanunun geçici 6 ncı maddesinin birinci fıkrası ile düzenlenen kademeli geçiş kaldırılmış ve ESK üyesi olan ve olmayan konfederasyonlara üye sendikalar arasında bir eşitsizlik yaratılmıştı. Olmayan ve işlemeyen metruk bir yapının üyesi olmak bir ayrıcalık haline gelmişti. Buna göre ESK üyesi konfederasyonlara bağlı olmayan sendikalar yüzde 3 işkolu barajına tabi iken, ESK üyesi konfederasyonlara bağlı sendikalar yüzde 1 işkolu barajına tabi olacaktı. Ancak bu ayrımcı ve eşitlik ilkesine aykırı yasal düzenleme Anayasa Mahkemesi'nin 14/5/2015 tarihli ve E.: 2014/177, K.: 2015/49 sayılı kararlı ile iptal edildi.

Benzer istişari nitelikli anayasal kurumlar olan Milli Güvenlik Kurulu, Kamu Denetçiliği Kurumu ve Devlet Denetleme Kurulu işleyen kurumlar iken ve sekretaryaları, bürokrasileri, yayın organları ve personelleri var iken, Ekonomik ve Sosyal Konsey'in kalıcı bir sekretaryası, bürosu, yayını ve resmî web sitesi yoktur. Hiç toplanmayan, hiçbir politika belgesi üretmeyen, etkinliği olmayan metruk bir anayasal yapı ile yüz yüzeyiz.

Ekonomik ve Sosyal Konsey ile Milli Güvenlik Kurulu benzer statüde anayasal kuruluşlardır. Anayasanın 118. Maddesine göre Milli Güvenlik Kurulu'nda alınan kararlar Cumhurbaşkanınca "değerlendirilir." ESK de Ekonomik ve sosyal politikaların oluşturulmasında Cumhurbaşkanına istişari nitelikte görüş bildirmek amacıyla kurulmuştur. Ancak MGK adeta fiili bir yürütme organı işlevine sahipken ESK'nin adı dahi anılmamaktadır. Anayasada öngörülen istişari kurumlar arasında bir hiyerarşi yoktur. Bu kurumlarının istişari nitelikli olması kuruluşlarının istişari olduğu anlamına gelmez. Görüşleri istişaridir.

Anayasal bir kurumun 10 yıldır işler hale getirilmemesinin sonuçları ve ESK ile ilgili hükümlerin 10 yıl boyunca uygulanmamasının ESK'ye ilişkin anayasa hükmünü metruk hale getirip getirmediği anayasa hukukunun konusuna girmekte olup bu yazının kapsamını

aşmaktadır. Ancak Anayasanın emredici hükmünün uygulanmamasının hem yasama hem de idare açısından bir ihlal ve kusur yarattığı açıktır. Yasama ve idarenin Anayasa hükümlerini hareketsiz kalarak boşa düşürmesi Anayasanın üstünlüğü ve bağlayıcılığı ilkesini ihlal eder niteliktedir. Anayasal buyruklar savsaklanamaz.

Sonuç

Ekonomik ve sosyal konseyler 2. Dünya Savaşı'ndan sonra başta Batı Avrupa ülkeleri olmak üzere pek çok ülkede sosyal diyalogun ve demokratik korporatizmin en önemli araçlarından biri olmuştur. Refah devletlerinin güçlenmesine paralel olarak güçleri ve etkileri artan ekonomik ve sosyal konseyler yüzyılın sonuna doru etkileri azalsa da işlevlerini sürdürmektedir.

Türkiye yüzyıllık kökleri olan Ekonomik ve Sosyal Konsey Türkiye'nin Avrupa Birliği ile ilişkilerinin yoğunlaşmasına ilişkilerine paralel olarak 1990'larda yoğun biçimde gündeme gelmiştir. Ancak gerek sosyal diyalog için gerekli ön koşullarının (sendikal örgütlenme düzeyinin düşüklüğü, demokratik katılımcı kültürün zayıflığı, siyasi otoriterizmin etkisi) zayıflığı gerekse hükümetlerin ESK'yi işlevsiz hale getirmesi nedeniyle Türkiye'nin 25 yıllık Ekonomik ve Sosyal Konsey süreci bir başarısızlık öyküsüne dönüşmüş, genelgeyle kurulan ESK anayasal statüye kavuşmasına rağmen metruk bir kurum haline dönüşmüştür. 2010 yılında anayasal statüye kavuşan Konsey bu tarihten sonra iyice sessiz ve işlevsiz bir mekanizma haline gelmiştir. 2018 sonrasında Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemi ile birlikte tamamen idari vesayet altına alınmıştır.

Türkiye'nin ESK serüveni sosyal diyalog ve demokratik korporatizmin sadece yasal düzenlemelerde inşa edilemeyeceğini göstermesi açısından önemlidir. Sosyal diyalog ve ESK'ler sosyal tarafların ve özellikle çalışanların örgütlenmesinin güçlenmesiyle ve hükümetin baskın bir rol değil tersine uzlaştırıcı bir tutum takınmasıyla mümkün olabilir (Çelik, 2018). Ancak Türkiye'de kısa vadede bu yönde bir dönüşüm belirtisi öngörmek mümkün gözükmemektedir. ESK'nin ihyası sağlansa da mevcut ESK mevzuatı ile gerek siyasi ve gerekse de sosyo-ekonomik alandaki "ahval ve şerait" nedeniyle bir sosyal diyalog ve demokratik korporatizm yapısına dönüşmesi oldukça zordur. Bu nedenle Ekonomik ve Sosyal Konsey şimdilik endüstri ilişkilerinden daha çok çalışma ilişkileri tarihinin ilgi alanına girmektedir.

Hakem Değerlendirmesi: İki bağımsız hakem tarafından değerlendirilmiştir.

Çıkar Çatışması: Yazar çıkar çatışması bildirmemiştir.

Mali Destek: Yazar bu çalışma için mali destek almamıştır.

Peer Review: Externally peer-reviewed.

Conflict of Interest: The author has no conflict of interest to declare.

Grant Support: The author did not received financial support for this study.

Kaynakça

- Afetinan, A. (1982). *İzmir İktisat Kongresi*. Türk Tarih Kurumu.
- Anayasa Mahkemesi. (2010). *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli)*. [https://www.anayasa.gov.tr/media/6382/gerekceli_anayasa.pdf] (29.05.2020)
- Arolat, O. S. (1997). *Tarihte Ekonomik ve Sosyal Konseyler*. Dünya, 26.08.1997.
- Avcıoğlu, D. (2001). *Türkiye'nin Düzeni*. Tekin Yayınevi.
- Başbakanlık. (2014). Ekonomik ve Sosyal Konsey'in Kuruluşu ve Görevleri Hakkındaki Kanun Tasarısı. [www2.tbmm.gov.tr: https://www2.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0946.pdf] (28.05.2020)
- Baydere, F. (1966). İş Mevzuatına Tesirleri Bakımından Çalışma Meclisleri. *Sosyal Siyaset Konferansları*, Onyedinci Kitap.

- Boratav, K. (2018). *Türkiye İktisat Tarihi*. İmge Kitabevi.
- Çalışma Dergisi. (1947). Çalışma Meclisi. *Çalışma Dergisi*, 1947(17), 59-62.
- Çelik, A. (2014). Türkiye'de Sosyal Diyalog ve Ekonomik ve Sosyal Konsey: Bir Başarısızlık Öyküsü. *15. Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Kongresi* içinde Türk-İş Konfederasyonu, 16-48.
- Çelik, A. (2018). Industrial relations in Turkey: Still waiting for a strong and modern system. *Industrial Relations in Emerging Economies* içinde. Edward Elgar, 182-217.
- Çetik, M., ve Akkaya, Y. (1999). *Türkiye'de Endüstri İlişkileri*. Tarih Vakfı ve Friedrich Vakfı.
- ÇSGB. (2014). *Çalışma Hayatı İstatistikleri*. [www.calisma.gov.tr] (08.07.2014)
- Danışma Meclisi. (1982a). *Danışma Meclisi (S. Sayısı: 166'ya 1 inci Ek), Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısı ve Anayasa Komisyonu Raporu*. [https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/DM_/d02/c007/dm__02007120ss0166ek01.pdf] (29.05.2020)
- Danışma Meclisi. (1982b). *Danışma Meclisi S. Sayısı: 166 Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısı (1/463)*. [https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/DM_/d02/c007/dm__02007120ss0166.pdf] (29.05.2020)
- Dereli, T. (1997, Kış). Sosyal Diyalog: Ekonomik ve Sosyal Konsey Hakkında. *Ekonomik Yaklaşım*, 8(27), 115-116.
- DİSK. (1997). *10. Genel Kurul Çalışma Raporu*. DİSK.
- DİSK. (2020). *DİSK'in koronaya karşı acil önlem çağrısı*. [http://disk.org.tr/2020/03/diskin-koronaya-karsi-acil-onlem-cagrisi/] (12.05.2020)
- DPT. (2001). *Başbakanlık Genelgeleri*. [www.dpt.gov.tr/esk/mevzuat.html] (06.02.2014)
- Gülmez, M. (1991). *Türkiye'de Çalışma İlişkileri (1936 Öncesi)*. TODAİE Yayınları.
- Hak-İş. (1992). *Olağan Genel Kurul Çalışma Raporu*.
- Kalkınma Bakanlığı. (2014). [www.kalkinma.gov.tr] (02.08.2017)
- Kansu, A. (2002). *1908 Devrimi*. İletişim.
- Koç, Y. (1999). *Türkiye'de Ekonomik ve Sosyal Konsey*. Türk-İş Konfederasyonu Yayınları.
- Koraltürk, M. (1999). Devletçi Sanayi Politikaları ve Âli İktisat Meclisi. *75 Yılda Çarklardan Chip'lere* içinde. Tarih Vakfı.
- Koray, M., ve Çelik, A. (2007). *Avrupa Birliği ve Türkiye'de Sosyal Diyalog*. Belediye-İş Yayınları.
- Makal, A. (1999). *Türkiye'de Tek Partili Dönemde Çalışma İlişkileri: 1920-1946*. İmge Kitabevi Yayınları.
- Milliyet. (2020). *Ekonomik ve Sosyal Konsey mevzuat bitince toplanacak*. [https://www.milliyet.com.tr/siyaset/ekonomik-ve-sosyal-konsey-mevzuat-bitince-toplanacak-6183827] (29.05.2020)
- Saymen, F. H. (1954). *Türk İş Hukuku*. Hak Kitabevi.
- Tör, V. N. (1933, Şubat). Türk İktisadiyatının Erkanı Harbiye Dairesi: Ali İktisat Meclisi. *Kadro* (14), 12-17.
- Türk-İş Konfederasyonu (1995). *Onyedinci Genel Kurul Çalışma Raporu*.
- TBMM. (2001). *Plan Bütçe Komisyonu Raporu 1/714 Dönem 21 yasama Yılı 3*.
- TBMM. (2001). *Tutanak Dergisi 21 Cilt 59 Yasama Yılı*. TBMM.
- TİSK. (1990). *Toplumsal Uzlaşma Semineri*. TİSK.
- TİSK. (1995). *XIX. Olağan Genel Kurul Çalışma Raporu*, 16-17 Aralık 1995.
- TİSK. (1996). *AB ve Türkiye'de Sosyal Diyalog ve Ekonomik ve Sosyal Konseyler*. TİSK.

Toprak, Z. (1982). *Türkiye'de "Milli İktisat"*. Yurt Yayınları.