
AVRUPA REFAH DEVLETLERİNİN KRİZİ VE BÜTÜNLEŞEN AVRUPA'DA SOSYAL POLİTİKALARIN GELECEĞİ

Mehmet Merve ÖZAYDIN *

ÖZET

1970'li yıllardan itibaren petrol fiyatlarındaki artışlara bağlı olarak yaşanan ekonomik değişim, tüm dünyada geniş etkilere sahip oldu. Bu sürece bilim ve teknikteki ilerlemelerin de eklenmesi, toplum yapılarını da derinden etkiledi. II.Dünya Savaşından itibaren, Keynezyen iktisat politikaları ile sosyal uzlaşmayı sağlayan ve güçlü refah modelleri oluşturan Avrupa da bu süreçten önemli ölçüde etkilendi. Yeni dönemin neo liberal politikalarının refah devletlerinin sosyal politika uygulamaları ile çelişmesi, Avrupa'da derin bir tartışmayı beraberinde getirdi. Bugün Avrupa, bir yandan yeni dünya düzeninin güçlü bir küresel aktörü olmaya çalışırken, diğer yandan, insanını mutlu eden refah modellerini de ayakta tutmaya çalışıyor. Ulusal düzeyde reformist düzenlemeler yapılırken, bütünleşme sürecinde de sosyal politikaların geleceğinin ne olacağı tartışılıyor. Bu makale, bütünleşen Avrupa'da sosyal politikaların geleceğini, genişleme ve derinleşme tartışmaları ekseninde ele almaktadır.

Anahtar Kelimeler: Sosyal Politika, Refah Devleti, Avrupa Bütünleşmesi, Avrupa Sosyal Politikası, Küreselleşme

* Dr., Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F Çalışma Ekonomisi Bölümü Öğretim Üyesi

ABSTRACT

Economic changes lived because of the rise in oil prices from the 1970's has important effects all over the world. In this period, improvements in science and technology were added the process so society structure was also effected from this improvements. After the World War II, Europe provided the social agreement by the means of Keynesian policies and formed strong welfare models was also effected from this process significantly. The new period neo-liberal policies which is in contradiction with the social policy applications of welfare states has brought together a deep discussion in Europe. Today, Europe is both trying to be a strong global actor of the world order and also trying to keep welfare models which aim the happiness of the people alive. This article, analyses the future of social policies in Europe which is in the period of integration in the axis of the broadening and deepening discussions.

Keywords: Social Policy, Welfare State, European Integration, European Social Policy, Globalization.

GİRİŞ

Sanayi devriminden sonraki en önemli dönüşümün, bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmelere bağlı olarak yaşanan küreselleşme süreci olduğu reddedilemez bir gerçekliktir. Yaşanan değişimin nedenleri, 1970'lerde ardı ardına yaşanan petrol şokları ve mevcut ekonomi politikalarının yetersizliğine dayandırılrsa da, ilerleyen yıllar sorunun ekonomik neden-sonuç ilişkisinin ötesinde bir niteliğe sahip olduğunu kanıtlamıştır. Toffler'ın ifadesiyle, güçlü bir dalga mevcut yapıya temas etmiş, olumlu ya da olumsuz birçok şeyi yok ederken, yerine neleri ikame ettiği meçhul kalmış ve yaşanan tartışmaların temelini oluşturmuştur.

Keynezyen iktisat politikalarının yeni dönemin sorunlarını aşmada yetersiz kalması, özellikle Avrupa'da başarılı bir şekilde uygulanan sosyal uzlaşmanın sona ermesine neden olmuştur. Dolayısıyla Avrupa Sosyal Modelindeki değişimi açıklamada bir dizi makro ekonomik politikanın değil, ulus devlete dayanan politika bütünün çözülmesinin de konu edinilmesi gerekmektedir. (Çelik,2005:93) Küreselleşme olumsuz etkilerini, sadece refah devleti üzerinde değil, onun dayandığı toplum modelini sarsarak da göstermiştir. Bu yeni yaklaşımda toplum modeli, iki farklı görüş arasında sentez yapmak yerine, küreselleşen piyasaların etkilerine boyun eğmek zorunda kalmıştır. Sosyal politikaların uygulayıcısı olan refah devleti ve piyasa arasındaki denge, piyasa lehine bozulmuştur. Küreselleşmeden gelen etkilere kar-

şı koyacak sosyal güçlerin zayıflaması ise Avrupa Sosyal Modelinin geleceğine ilişkin tedirginlikler yaratmaktadır. (Koray,2005:303)

Küreselleşme süreci sosyo-ekonomik ve siyasal yapıda meydana getirdiği değişimler sayesinde, sosyal politikaları sadece kapsam ve konu yönünden değil, sahip olduğu araçlar üzerinden de temelden etkilemiştir. Bu etki, bir yandan ulusal refah devleti uygulamalarının gözden geçirilmesini gerekli kılarken, diğer yandan, yeni dünya düzeninde küresel bir güç olma hedefini taşıyan Avrupa Birliğinin Sosyal Politikalarında değişimi gündeme getirmiştir. Bu nedenle Avrupa Sosyal Politikalarının geleceğine yönelik tartışmaların, genişlemeden kaynaklanan bütünleşme sorunları ve küreselleşme etkilerini içeren iki eksenle yapılması gerekliliği vardır.

I. AVRUPA REFAH DEVLETLERİNİN OLUŞUMU

Doğunun zenginliklerini Avrupa'ya taşıyan coğrafi keşifler, servetin birikiminin bu kıtada ortaya çıkmasına neden olmuş, bilim, teknik ve sanatın desteklenmesini öngören akımların gelişimiyle de Avrupa, Sanayi Devriminin oluşumu için gerekli altyapıyı oluşturmuştur. Sanayi devriminin başlangıcında ticaret ve ticari özgürlüklerin önemi burjuvazinin hızla güçlenerek, iktisadi sistemin en önemli aktörü haline gelmesine neden olmuştur. Buhar makinesinin bulunmasıyla başlayan ve teknolojik gelişmeye bağlı olarak emek talebinin hızla artması süreci, kurallarını kimin ne şekilde belirleyeceğinin tespit edilmediği yeni bir yapılanmayı beraberinde getirmiştir. Emek sahiplerinin bu süreçteki yüksek sayıda, niteliksiz ve örgütsüz pozisyonları karşısında, sermaye sahiplerinin ticari özgürlükler ve zenginliğin yaratılmasındaki en önemli aktörler olarak görülmesi yaşanacak dengesizliklerin temelini teşkil etmiştir. Bu durum, büyük sanayi merkezlerinde işsiz ya da ağır çalışma şartlarında sefaletle mahkûm olarak yaşayan toplumsal grupların hızla büyümesine neden olmuştur. Sosyal politikalara ilişkin ilk düzenlemelerin hareket noktasının bu temelden başladığını söylemek de mümkündür. Bu dönemki uygulamaları, sanayileşmenin ortaya çıkardığı sosyal sorunları, "toplumun iyiliği" adına ahlaki duygularla bertaraf etmeye çalışan liberal yaklaşımlar ve sınıf hareketlerini bastırmaya çalışan "paternalist" muhafazakâr yaklaşımlar olarak değerlendirebilmek mümkündür. (Koray,2005:185)

Refah devletinin inşasına yönelik sosyal politikalara ilişkin ilk düzenlemelerin "sosyal sigorta" alanında gerçekleştiği görülmektedir. Çalışanların korunmasına ilişkin ilk tedbirler İngiltere'de alınmaya başlanmasına karşın, ilk modern sosyal sigorta uygulaması Bismark Almanya'sında gerçekleşmiştir. (Dilik,1991:48-50)

Sosyal sigorta düzenlemelerinin kurumsal gelişimi incelendiğinde, refah devleti uygulamalarının dört aşama geçirdiğini ifade etmek mümkündür; (Flora;Alber Akt.Koray,2005:186) Birinci aşama 1888 yılındaki ilk sigorta düzenlemelerinden 1914 yılına kadar olan aralığı kapsar. Sigorta uygulamalarının Avrupa ülkelerinde düzenlenmeye başlandığı dönemdir. İkinci aşama, sigorta uygulamalarının yayılmaya başladığı iki dünya savaşı arasındaki dönemi kapsar. II. Dünya Savaşı sonrası sosyal güvenlik konusunda önemli reformların yapıldığı üçüncü aşama 1950'lere kadar uzanmaktadır. Bu aşamada tüm ülkelerde iş kazası, yaşlılık, hastalık, işsizlik gibi temel sigorta kollarında kapsayıcı uygulamalara geçilmiştir. 1950 sonrası dönemde son aşamayı ifade eder ki, birleşme ve yeniden yapılanma dönemidir. Bu aşamada tüm sigorta kolları birleştirilerek genel bir sigorta sistemi kurulurken, bu sistemin adı sosyal güvenlik sistemi olarak ifade edilmiştir. Modern refah devleti, geniş kapsamlı bir vatandaşlık anlayışı ve sosyal haklar temelinde, eğitim, sağlık, istihdam ve gelir dağılımı gibi birçok alanda amaçlar edinmiştir.

1929 yılında yaşanan dünya ekonomik bunalımı, birçok Avrupa ülkesi ve ABD'de refah devleti uygulamalarına hız kazandırdı. Klasik iktisat politikalarının sorunları çözmede yetersiz kalması, kapitalist anlayışı, çalışanların ve yoksulların sosyal güvenlik ve sosyal yardım programına dahil olmaları, katılımcı bir temsil sistemi talepleri ile daha paylaşımcı ve hümanist bir çizgiye yöneltmiştir. (Sallan Gül,2006:146) Serbest piyasa işleyişinin sorunlarını çözmede yetersiz kaldığı ve bu nedenle devletin müdahale gereği, 1930'lu ve 40'lı yıllarda Beveridge ve Keynes tarafından sıklıkla dile getirilmiştir.

1945-1975 yılları arasında yaşanan ve refah devletinin "Altın Çağ"ı olarak ifade edilen dönem, Keynes tarafından geliştirilmiş olan, ekonomik ve sosyal açıdan etkin bir devlette, ekonomik büyümenin zorunluluklarıyla, daha fazla sosyal adalet gerekliliği dengesine dayanmaktadır. Keynes, döneme yön veren eserinde, klasik teorinin işsizlik sorununu çözmedeki yetersizliğini tespit ederek, çalışmasında istihdamı belirleyen etmenleri ortaya koymaya çalışmıştır. Bu etmenleri yatırım ve tüketim yetersizlikleri olarak belirleyen Keynes, devletin doğrudan (kamu harcamaları) ve dolaylı (vergi ve kredi politikaları) biçimde bu iki işlevi etkileme görevi olduğunu düşünmektedir. (Rosanvallon,2004:44)

Avrupa refah devletlerinin oluşumunu, çeşitli yaklaşımlar açısından değerlendirmek mümkündür. Liberal yaklaşımlar, ahlaki temele dayanan iyilik hareketleri çerçevesindeki oluşumları İngiliz yoksulluk yasasına kadar taşımaktadırlar. Marksist yaklaşım ise, refah devletini, kapitalizmin ortaya çıkardığı sorunları, sistemi değiştirmeden düzenleyebilme yeteneği olarak

görür. Yapısal faktörleri esas alan yaklaşımlarda ise refah devleti, mutlakıyetçi demokrasiden kitle demokrasisine geçmenin, sivil ve sosyal hakların yanında sosyo-ekonomik hakların kurumsallaşması ile gerçekleşen bir süreçtir. (Koray,2005:183-184) Yaklaşımlar farklı esaslara sahip olmalarına karşın, refah devletinin oluşumundaki temel nedeni, kapitalist sistemin ortaya çıkardığı, adaletsizlik olgusuna dayandırabilmek mümkündür. Bu sürecin, sanayi devrimi ile birlikte oluşan sınıfsal yapı ve artan sosyal sorunlar sayesinde daha da belirginleştiğini ifade etmek mümkündür.

II. REFAH DEVLETLERİNİN KRİZİ

Petrol üreten ülkelerin (OPEC) kartelleşmesi sonucunda, 1973 yılının sonundan başlayarak, petrol fiyatlarında yaşanan yükselmeler, hemen hemen tüm dünyada, enflasyon oranlarının da artmasına neden olmuştur. Ücret-fiyat enflasyonunun Keynezyen öngörünün üzerinde kalması, krizin Keynezyen politikalarla çözümünü imkânsız kılmıştır. (Galbraith,2004:246) Petrol fiyatlarındaki artışa, Vietnam savaşı nedeniyle ABD'nin dış açıklar veremeye başlaması ve Bretton Woods para sisteminin çöküşünün eklenmesi, birçok ekonomide stagflasyon (durgunluk ve fiyat artışlarının bir arada yaşanması) durumunu ortaya çıkarmış, bu dönemden itibaren, neo-liberal siyaset anlayışı ve onun iktisadi uygulama çevresini belirleyen arz yanlı iktisat politikaları, yeni dönemin reçeteleri olarak, başta gelişmiş ülkeler olmak üzere tüm dünyada yayılmaya başlamıştır. Yeni reçetelerin, sermaye dolaşımını önemseyen, özelleştirmeyi teşvik eden ve iş piyasalarının esnetilerek düzenlenmesini öngören nitelikleri, Refah Devleti uygulamalarıyla temelden bir çatışma içerisinde olmuştur.

Refah devletinin altın döneminde ulaştığı başarı ile sonunu hazırladığı tezi, ağırlıklı olarak, sosyal harcamaların kamu dengelerini bozduğu ve rekabet gücünü zayıflattığı iddialarına dayanmaktadır. Refah modellerinin başarı ile uygulandığı Avrupa ülkelerinde, kamu harcamalarının sürekli büyüdüğü ve özellikle ABD ve Japonya karşısında rekabet gücünün kaybedilmesindeki temel etkenin bu olduğu iddiası sıklıkla ifade edilmektedir.

Refah devletinin temel belirleyicisi olan cömert sosyal politika uygulamaları ve yeniden dağıtım mekanizmalarına bağlı kamusal harcamaların artış hızının, milli üretimin artış hızından daha yüksek olması, kamu maliyesi açısından önemli bir sorun teşkil etmiştir. 1970'lerden itibaren yaşanan ekonomik krizler ve onu izleyen durgunluk dönemi, üretim oranlarını yavaşlatırken, bu etkilerin telafisine yönelik sosyal harcamaların aynı düzeyde ya da küçük artışlarla devamını gerekli kılmaktadır. Rosanvallon'un Fransa için yaptığı değerlendirme bu tezi desteklemektedir.

1959 yılında GSYH'nın %9.7'sini kapsayan sosyal harcamalar, 1970'te %12.7'ye ve 1990'da %20'ye ulaşmıştır. Aynı seri içerisinde vergi gelirlerinin GSMH içindeki payının %23.1, %23.2 ve %25 olduğu düşünüldüğünde, kamu finansman dengesindeki bozulma daha iyi görülecektir. (Rosanvallon, 2004:15-16)

Kamu finansman dengesindeki bozulmayı hiç kuşkusuz sadece sosyal harcamaların payının büyümesi ile açıklamak mümkün değildir. Dönemin uluslararası gelişmeleri de kamu dengelerini tehdit eder niteliktedir. 1970'li yıllarda ABD ekonomisinin yaşadığı sorunlar ve doların rezerv para olma niteliğini kaybetmesi, çok uluslu şirketlerin sayılarını ve güçlerini artırmalarına ve sermaye hareketlerinde çok önemli bir konuma sahip olmalarına neden olmuştur. Bunun yanında mali kurumlar daha küresel bir nitelik kazanmış, iletişim teknolojilerindeki gelişmelere bağlı olarak, uluslararası kredi piyasaları genişlemiş ve sermayenin dolaşım hızı artmıştır. (Özdemir,2004:214) Arz yanlı ekonomi politikalarının sermaye üzerindeki vergilerin azaltılarak, işsizliğin bertaraf edileceğine duyduğu inanç, vergi reformları ile vergi yükünün orta ve düşük gelirli nüfus üzerine kaydırılmasına neden olmuştur.

Sosyal politikalarda yaşanan değişimleri sadece ekonomik etkilerle açıklamak da yeterli değildir. Küreselleşme süreci ile birlikte, ailenin geleneksel koruyucu niteliğini kaybetmesi gelişmiş refah modellerinde dahi sıklıkla bir tartışmanın konusu olmaktadır. Tartışmanın odak noktasını ise, aile kurumunca gerçekleştirilen sosyal koruma fonksiyonunun artık yerine getirilemediği ve bu fonksiyonun devlete transferi ile kamu finansman dengesizliğinin daha da artması oluşturmaktadır. Eğitim düzeyinin yükselmesi, hizmetler sektörünün genişlemesi ve kadın haklarında yaşanan gelişmeler neticesinde kadınların işgücü piyasalarında daha fazla yer almaları paralelinde boşanmalar artmış, ilk evlilik yaşları giderek büyümüş ve evlilik tercih edilen bir kurum olma niteliğini kaybetmiştir. Evlilik kurumuna duyulan ilgisizlik evlilik dışı çocuk sayısının hızla yükselmesine neden olmuştur. Avrupa Birliği ülkelerinde 2004 yılında doğan 4.8 milyon çocuğun %31.6'sı evlilik dışı olarak doğmuştur. Doğum oranlarındaki düşme Birliğin gelecekteki nüfus projeksiyonlarını yeniden gözden geçirmesine neden olmaktadır. Avrupa Birliğinde ikamet olarak bildirimde bulunan ailelerin %67'si çocuk sahibi değildir. (Kaynak:Eurostat)

Avrupa Sosyal Politikasını tehdit eden bir diğer toplumsal gelişme de, yaşlı nüfusun oluşturduğu baskıdır. 1970'li yıllardan itibaren yaşanan krizlere bağlı olarak ortaya çıkan işsizlik baskısının hafifletilmesinde kullanılan erken emeklilik politikaları, prim artışı olmaksızın reel gelirin yükseltilme-

sini hedefleyen popülist politikalar ve sağlık harcamalarında önlenemeyen artışlar, yaşlı nüfusun Avrupa Sosyal Modeli üzerinde ciddi bir tehdit olarak belirmesine neden olmuştur. (Özdemir,2004:248) Avrupa Birliği üye ülkelerde sosyal güvenlik reform programlarına büyük önem vermekte ve desteklemektedir. Bu desteğin ve yapısal sorunların şiddetinin bir sonucu olarak ulusal düzeylerde önemli reformlar yapılmaktadır. Birçok üye ülke uyguladığı aktif yaşlanma politikaları ile (emeklilik yaşının yükseltilmesi, yarım zamanlı emeklilik, yaşlı istihdamının teşviki vb.) sorunun çözümü üzerinde odaklanmaktadır. (Weis;Schmidt,2003:219-220)

Avrupa Refah Modellerinin tüm dünyada saygın ve farklı bir konuma sahip olmasında hiç şüphesiz çalışanların sınıf temeline dayalı olarak oluşturdukları sendikal örgütlenmelerin büyük önemi vardır. II. Dünya Savaşı'ndan sonra sağlanan sosyal uzlaşmanın ortaya çıkmasında ve sosyal politikaların gelişiminde sendikalar en önemli baskı grubu olmuş ve sosyal dengenin oluşumunda büyük söz sahibi olmuşlardır. 1980 sonrası yaşanan yapısal dönüşümlerden de en fazla etkilenen kurumların başında sendikalar gelmiştir. Yeni teknolojilerin üretim yapılarını değiştirmesi ve sendikalara ilginin az olduğu nitelikli işçiliğin ön plana çıkması, sendikacılığın güçlü olduğu kol gücüne dayanan niteliksiz işçiliğin giderek önemini kaybetmesi neden olmuştur. Ekonomik yapıdaki değişimlere bağlı olarak sendikal örgütlenmenin güçlü olduğu sanayi sektörü güç kaybederken, iletişim ve haberleşme teknolojilerindeki gelişmeye bağlı olarak hizmetler sektörü büyümüştür. Yaşanan küresel rekabet sonucu ekonomik krizlerin ve durgunluğun etkilerinin aşılmasında, çalışma ilişkilerinin esnekleştirilmesi sonucu, standart dışı istihdam tipleri genişlemiştir.

Ekonomik rekabet ve karar alma süreçlerinin, sendikaların etkin olduğu ulusal düzeyden kontrol dışı olan uluslararası düzeye taşınması, işçi sendikacılığının etkisizleşmesinde önemli rol oynamıştır. Yeni dönemde sendikalar, işyeri düzeyinde güçlü temsil ve katılım, yüksek çalışma standartları ve küresel rekabet sürecinde güçlü bir cephe oluşturmak yerine, değişim dinamiklerine sadece savunma mekanizmalarıyla tepki vermeye çalışan parçalı örgütlü bir hareket görünümündedirler. (Selamoğlu,2006:67)

Yaşanan krizlerle birlikte, demokrasi ve sosyal devlet arasındaki uzlaşmanın çöktüğüne şahit olunmuştur. Krizin çözümlerinin liberal açılımlara sahip olması, siyasi yapılanmada da önemli değişimler yaşanmasına neden olmuştur. İsveç'te sosyal demokrat partinin kırk yılı aşkın iktidarı sona ermiş, bir daha eski dönemdeki gücüne ulaşması da mümkün olmamıştır. 1979'da İngiltere'de İşçi Partisi ve 1980'de Almanya'da sosyal demokratlar iktidarı kaybetmişlerdir. Muhafazakâr ve sağ partiler 1973'te Danimarka'da

ve 1982'de Hollanda'da iktidarı sosyal demokratlardan devralmışlardır. Fransa'da sosyalist-komünist ittifak başarılı olmamış, Mitterand'ın başlangıçta temsil ettiği ilkelerle çelişen sosyalist ağırlıklı kabinenin düşüşünü yeni sağ dalga izlemiştir. (Işıklı,1990:9)

III. AVRUPA BÜTÜNLEŞME SÜRECİNDE SOSYAL POLİTİKANIN YERİ

II. Dünya Savaşı sonrası önemli bir insangücü kaybı ve ekonomik sıkıntılar yaşayan Avrupa devletleri, ideolojik farklılaşmaya dayanan yeni bir ayırımla da karşı karşıya kalmışlardır. Amerika Birleşik Devletleri ve Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliğinin tam ortasında kalan Avrupa, barış ve güvenliğin sağlanmasında, ekonomik ve askeri bütünleşmeye yönelmiştir. Bu nedenle iki kutuplu dünyada güvenlik sorunları taşıyan Avrupa Bütünleşmesinin başlangıcını oluşturan Avrupa Kömür Çelik Topluluğu ve Avrupa Ekonomik topluluğu Antlaşmaları da temelde üyeler arasında askeri ve ekonomik işbirliğine dayandırılmıştır. Bütünleşme süreci enerjisini, Avrupa'nın çöken ekonomisini nasıl iyileştireceği, Sovyetler Birliği tehdidi ile nasıl baş edeceği ve Almanya'nın bütünleşme sürecine nasıl dahil edileceği üzerinde yoğunlaştırmıştır. Bütün bu nedenlere bağlı olarak sosyal politika, bütünleşme sürecinin başından itibaren sınırlı bir rol oynamıştır. (Geyer,2000:11-12)

Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğunun 1951 yılında kurulmasıyla somutlaşan Avrupa bütünleşme çabalarının, bir Avrupa Sosyal Politikası yaklaşımını ortaya koyup koymadığı kuruluşundan bugüne kadar tartışma konusu olmuştur. Bu tartışmanın aydınlatılmasına ilişkin geliştirilecek yaklaşımlar başka bir tartışma konusunu beraberinde getirmektedir. Taraflar, verilecek cevapların ilkesel yaklaşımlar düzeyinde mi yoksa somut düzenlemeler noktasında mı olacağı noktasında ayrılmaktadırlar. Çeşitli değerlerin ışığında oluşan bir ilkesel birlikten söz edilmesine karşın, somut düzenlemeler noktasında, özellikle genişleme sürecinde farklılıkların daha da arttığına tanık olunmaktadır. (Radikal2,06.03.2005)

Yarım asır süren bir bütünleşme ve uyumlaştırma sürecinin sonunda, Avrupa'da tek bir sosyal politika modelinden söz edebilmek de mümkün değildir. Avrupa Birliği düzeyinde tanımlanan kurum ve politikalar ile ulusal kurum ve politikalar arasındaki farklılıklar geçen yıllara rağmen giderilememiştir. Toplumsal farklılıklardan dolayı kurumsal benzeşmenin oldukça zor olduğu sosyal politika alanı, Avrupa'da da kurumların tarihsel gelişimini belirleyen uluslararası farklılıklar nedeniyle amaçlanan benzeşmeyi ortaya çıkarmamıştır. Bu tarihsel farklılıklar çerçevesinde Avrupa Bir-

liği içerisinde beş farklı sosyal politika yaklaşımından söz edebilmek mümkündür. Orta Avrupa'nın korporatist, İskandinav ülkelerinin sosyal demokrat ve İngiltere'nin liberal, eski demir perde ülkelerinin tam istihdam hedefli modellerinin yanı sıra aile dayanışması, geleneksel toplum bağları, yardımlaşma kültürü ve enformel istihdam unsurlarının ağırlıklı olarak görüldüğü ve Türkiye'nin de içinde sayılabileceği Güney Avrupa Modeli, aslında Avrupa Sosyal Modelinin bir bütün olarak değil, tarihsel, ekonomik, dini, sosyo-kültürel ve siyasi etkilerle şekillenmiş çok parçalı bir yapı olduğunu göstermektedir. Küreselleşen dünyada üretim sistemleri, demografik unsurlar ve aile yapılarında meydana gelen değişimler neticesinde tüm modeller dönüşmekte ve kendi modelleri çerçevesinde çözüm arayışlarına girmektedirler.

Topluluğun oluşum sürecinde sosyal politikanın önemli bir yere sahip olmadığını söylemekle birlikte, bugünkü sosyal politikaların ilk izlerini, altı kurucu üye devlet tarafından imzalanan Roma Antlaşmasında görmek mümkündür. Antlaşmada içerik yönünden çok sınırlı olan sosyal hükümler, antlaşmanın birçok bölümüne dağıtılmış durumdadır. Antlaşmada sosyal konularla ilgili oniki maddeye yer verilmiş, sosyal koruma ve sosyal güvenlikle ilgili düzenlemelerin işverenlere ve devlete getireceği yükler düşünülerek, bu düzenlemeler gerçekleştirilmemiştir. Topluluk sorumluluğunu, kesin sosyal politika hedefleri tanımlamaktan ziyade, işbirliğini teşvikle sınırlı tutmuştur. (Aykaç,2002:480)

Üyeler arasındaki sosyo-kültürel ve ekonomik farklılıklar, sosyal politika düzenlemelerinin homojen hale getirilmesindeki zorluklar ve karar alma süreçlerinde tanınan geniş veto hakları bütünleşme sürecinin etkin bir sosyal politikaya sahip olmasını engellemiştir. Buna karşın, 1989 yılında kabul edilen Çalışanların Temel Sosyal Hakları Topluluk Şartı, Avrupa Birliği Antlaşmasına eklenen Sosyal Politika Protokolü, Lizbon Zirvesindeki istihdam hedefleri ve Nice Zirvesinde açıklanan Temel Haklar Şartı'nın Avrupa Anayasasının içerisine aynen aktarılması sosyal politikalara ilişkin önemli gelişmelerdir.

Başlangıcında askeri ve ekonomik nitelikler taşıyan bütünleşme süreci, 1990'lı yıllardan itibaren siyasi bir görünüm kazanmıştır. Yeni dünya düzeninde küresel bir aktör olmaya çalışan Birlik, üyelerinin geçmiş tecrübelerinde yaşadığı başarılı refah uygulamalarını sağlamaktan uzak bir görünüm vermektedir. Yaşanan sosyal sorunların giderilmesinde yeni refah politikaları geliştirilemediği gibi, kimi zaman kazanılmış haklardan geriye gitme de söz konusu olmaktadır. Bu ikilem Avrupa Sosyal Modelinin "geliştirilmesi"

yerine "korunması" sorununun, gerek ulusal gerekse de Birlik düzeyinde ele alınmasını zorunlu kılmaktadır.

IV. AVRUPA'DA SOSYAL POLİTİKALARIN GELECEĞİNE YÖNELİK TARTIŞMALAR

1992 yılında siyasi bir yapıya kavuşan Birlik, bu tarihten itibaren hızlı bir genişleme sürecine girmiştir. Bütünleşerek büyüyen Avrupa'da sosyal politikaların geleceğinin ne olacağına ilişkin çok sayıda tez mevcuttur. Avrupa Komisyonunun 1998 yılında yaptırdığı ve 2010 yılı için öngörülerin yer aldığı rapor, beş olasılığı ele almaktadır. (Duffy;Williams,2001'den Akt.Koray,2005:374-375) Buna göre; Sosyal standartların gerilemesi pahasına, küreselleşmeye uyumun güçlenmesi ve ekonomik büyümenin sağlanarak siyasal birlikten vazgeçilmesi olasılıklarından birincisidir. Bir diğer olasılık ekonomik bütünleşmenin duraksaması, yerel yönetimlerin güçlenmesi ve bölgesel farklılıkların artmasıdır. Refah devletlerinin yapısal olarak iyileştirilmesi tezine dayanan üçüncü olasılık, dinamik ve yeniden dağıtımcı bütçenin güç kazandığı Birlik'te sosyal bütünleşmenin ve küresel dönüşümün de sağlanacağı düşüncesine dayanmaktadır. Dördüncü olasılık, büyümenin sınırlandırılarak, bütünleşmenin adalet ve içişleri gibi sınırlı alanlarda gerçekleşmesidir. Bu olasılık, doğal olarak genişleme süreci önünde önemli bir engeldir. Son olasılık ise, küreselleşmenin getirdiği istikrarsızlıkların zengin ve yoksul bölgeler arasındaki farklılıkları derinleştireceği ve bunun Avrupa içinde bir çatışma kaynağı olacağıdır.

Avrupa Birliğinin geleceğine ilişkin tartışmaların son dönemdeki en önemli odak noktası Avrupa Anayasası olmuştur. 2002 yılında çalışmalarına başlanan Avrupa Anayasası, üye devletlerin ortak bir taslak metin üzerinde anlaşmaya varması üzerine, 29.Ekim.2004'te "Avrupa İçin Bir Anayasa Oluşturan Antlaşma"nın imzalanması ile sonuçlanmıştır. Ancak Anayasanın, Mayıs 2005'te Fransa'da ve Haziran 2005'te Hollanda'da yapılan referandumlarda reddedilmesi, Birliğin geleceğine ilişkin ciddi tartışmaları da beraberinde getirmiştir. Avrupa Anayasasının Avrupa Sosyal Politikası açısından önemi, 2000 yılında Nice Zirvesinde açıklanan Temel Haklar Şartı'nın, Anayasanın ikinci bölümüne olduğu gibi aktarılmış olmasıdır. Anayasanın yürürlüğe girmesi ile Birlik, İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına İlişkin Avrupa Konvansiyonu ile İşçilerin Temel Sosyal Haklar Topluluk Şartından daha kapsamlı ve bağlayıcılığı olan, temel haklar kataloguna sahip olacaklardır. Böylelikle Avrupa Temel Haklar Şartı, Birliğin yumuşak hukuk düzenlemeleri arasında değil, katı hukuk düzenlemeleri arasında yer alacak, şartın uygulanmamasında Avrupa Adalet Divanı devreye girebilecektir. (Uçkan,2005:121)

Anayasa; özgürlükler başlığı altında örgütlenme, meslek seçme ve çalışma hakkını; eşitlik başlığı altında kadın-erkek eşitliği ve özürliülerin topluma kazandırılmasını ve dayanışma başlığında da toplu pazarlık ve eylem hakkını düzenlemektedir. Bunların yanında, iş güvencesi, sosyal dışlanma ve yoksullukla mücadele, sosyal adalet ve sosyal koruma, adil ve kurallara uygun çalışma koşulları, çocuk işçiliğinin yasaklanması, sosyal güvenlik ve sosyal yardım hakkı gibi birçok sosyal hak Anayasada yer almaktadır. Avrupa Anayasası ile işçilerin çok uzun bir süreçte elde ettikleri kazanımlar Avrupa Birliği düzeyinde anayasal bir norm haline gelmekte ve iş güvencesi ilk kez bir anayasal hak olarak tanınmaktadır. (Çelik,2006:119) Nice Zirvesi ile genişletilerek sayıları beşten onbire çıkarılan, sosyal politikalara ilişkin alanlarda nitelikli çoğunlukla karar alma ilkesi korunmakta, alınan kararlarda hem üye ülkelerin en az %55'inin, hem de toplam nüfusunun %65'inin temsili istenmektedir. (Koray,2005:377)

Avrupa Birliği Sosyal Politikasının ulaştığı en kapsamlı düzeyi ifade eden Avrupa Anayasası, Avrupa'da sosyal sisteme muhalif gruplarca şiddetli eleştirilere uğramıştır. Anayasa'da geniş düzenleme alanı bulan sosyal hakların, işveren ve devlete ağır yükler getireceği ve rekabet gücünün korunması noktasında sorunların yaşanacağı, liberal çevrelerce sıklıkla ifade edilmektedir. Bu düşünce taraftarlarına göre; esneklikten geriye dönülerek, Avrupa sosyal mevzuatının daha katı bir niteliğe kavuşması, küresel bir aktör olma iddiasındaki Avrupa hedefleriyle çelişmektedir.

Avrupa Anayasasının onay süreci, sosyal modellerini koruma ve bir takım siyasi endişeleri taşıyan ülkeler ile ekonomik gerekçeleri ön planda tutan üyeleri karşı karşıya getirmiştir. Tartışmalar, Anayasa ile sosyal politikaların Birlik düzeyinde daha güçlü yapılandırılıp yapılandırılmayacağı merkezinde değil, ekonomik ve siyasi düzlemde yapılmaktadır. Avrupa bütünleşme sürecinin genel karakterini yansıtan "sosyal"ın, "ekonomik" ve "siyasi"nin gerisinde kaldığına bir kez daha şahit olunmaktadır. Avrupa Sosyal Politikasının geleceğini, Anayasanın içeriğinin değil, Anayasaya yapılan sosyal dışı itirazların belirleyecek olması, sosyal modelin yaygınlaştırılması ve sosyal bütünleşmenin sağlanması açısından endişe vericidir. Ekonomik bir birlik olarak doğan Avrupa bütünleşme süreci, biraz da bu temelin şekillendirdiği sosyal gelişimleri, küreselleşme sürecinde taşıyamamaktadır. Yaşanan sosyal sorunların giderilmesinde refah politikaları geliştirilemediği gibi, kimi zaman kazanılmış haklardan geriye gitme de söz konusu olmaktadır. Bu ikilem Avrupa Sosyal Modelinin "geliştirilmesi" yerine "korunması" sorununun, gerek ulusal gerekse de Birlik düzeyinde ele alınmasını zorunlu kılmaktadır.

Elli yılı aşkın süredir devam eden sosyal politikadaki yakınlaştırma çabalarının, kültürel ve tarihsel farklılıklar nedeniyle, istenilen düzeyde gerçekleşmemesi, Lizbon yaklaşımında "esnek" ve "ulus devlet dostu" Açık Koordinasyon Metodunun uygulamaya girmesine neden olmuştur. Üye ve aday ülkelere, belirli yaptırımlar ve bağlayıcı hedefler dayatmayan yöntem, Birlik düzeyinde tanımlanan hedeflere doğru bir yum sağlanmasını amaçlamaktadır. Yöntemin "açık" sıfatı iki özellikten kaynaklanmaktadır. Birinci özellik ile amaçların ve amaca ulaşmada kullanılan araçların toplumdan topluma ve koşullar çerçevesinde değişebileceği düşüncesi kabul edilmektedir. İkinci özellik ise, sosyal politikaların oluşumunda ve uygulanmasında tarafların aktif rol oynayabilmeleri düşüncesine dayanmaktadır. Avrupa düzeyinde faaliyet gösteren birçok sivil toplum örgütü, bu yolla önemli bir etkiye sahip olabilmektedir. (Buğra,2005:12-13) Açık Koordinasyon Metodu, sosyal politikalarda sendikal etkilerin kırıldığı ve kamu müdahalesi sınırlarının tartışıldığı bir ortamda, sivil toplum hareketinin Avrupa Sosyal Politikasının içinde önem kazanmasında fonksiyonel bir görev ifa etmektedir.

2004 yılında siyasi sayılabilecek gerekçelerle, tarihinin en önemli genişlemesini yaşayan Birlik, sosyal yönden farklılıkların daha çok arttığı bir yapıya dönüşmüştür. Yeni üyelerin refah modeli olmayı becerememiş yapılarına kısa adaylık süreçlerinin eklenmesi, Avrupa'da sosyal sorunların niteliğinde ve sayısında artışlara neden olmuştur. Yaşanan gelişmeler genişleme ve derinleşme tartışmalarını beraberinde getirmiştir. Genişleme sürecinden rahatsızlık duyan derinleşme taraftarları, Avrupa Birliği kurumlarının kökleştirilmesini ve bunun önünde engel olan genişlemenin hız kesmesi gerektiğini ifade etmektedirler. Derinleşen Avrupa, Yunan ve Roma medeniyetleriyle, Hristiyanlık, Rönesans, Reform, Kıta Avrupası gibi değerleri ön plana çıkarmaktadır. Bu değerlerin etkisindeki bütünleşme süreci ileriye yönelik, Birleşik Avrupa Devletlerinin kurulmasına kadar uzanmaktadır. Bu düşüncenin önemli savunucusu ve Avrupa Anayasası hazırlayıcılarından olan Fransız hukukçu Giscard d'Estaing, 2002 yılında yaptığı konuşmasında Avrupa'yı coğrafya ve tarih ile sınırlamış, Türkiye'nin üyeliğinin bu bütünleşmenin sonu olacağı iddiasında bulunmuştur. (Akyol,Milliyet:06.12.2006)

Derinleşme ve genişleme arasındaki ikilem bir yandan Avrupa'nın dinamik itici gücünü oluştururken, diğer taraftan ilerlemenin önünde bir engel olarak belirmektedir. Her genişleme süreci, ekonomik ve mali sorunların aşılmasının gereği olarak piyasaları genişletirken, karar alma ve bir bütün içinde hareket etme zorluklarını da beraberinde getirmektedir. Genişleme sürecinin, derinleşme üzerinde yarattığı olumsuz etkiler, son dönemde bu iki eksen arasındaki çatışmanın giderek şiddetlenmesine neden olmaktadır.

SONUÇ

II. Dünya Savaşından itibaren ideal ve özgün refah modelleri kurabilme becerisi gösteren Batı Avrupa ülkeleri, 1970'li yıllardan itibaren yaşamaya başlayan krizlerden önemli ölçüde etkilenmişlerdir. Refah devletinin cömert uygulamaları, güçlü sosyal modelin altyapısını oluştururken, yeni dönemin krizinin de hazırlayıcısı olmuştur. Uygulanan özelleştirme ve sermaye dolaşımı önündeki engellerin kaldırılmasını öngören politikalar, daha yüksek bir sosyal maliyeti ortaya çıkarmıştır. Neo liberal politika uygulamaları sosyal politikalara muhtaç olan grupları büyütürken, bunlar için yapılacak harcamaları ekonomik kaygılarla sınırlayarak, sosyal devleti yaşayanların sorumlusu olarak gösterebilme becerisine sahip olmuştur.

Ulusal düzeyde kendi refah modellerini koruma endişesiyle hareket eden Avrupa ülkeleri, Birlik düzeyinde bir sosyal modelin uygulanması düşüncesine çeşitli nedenlerle karşı çıkmışlardır. Genişleyen Avrupa'da sosyal farklılıkların artması, benzeşmenin çok zor olduğu sosyal politikalarda oluşabilecek bir birliği imkânsız kılmaktadır. Bu noktayı esas alan derinleşme taraftarları iki hatta daha çok vitesli bir Birlik düşüncesinden yanadırlar. Böylece güçlü refah modellerine sahip olan ülkeler, mevcut modellerini genişleme sürecinin olumsuz etkilerinden korumak ve kendi içinde yapısal dönüşümleri gerçekleştirebilmek imkânına sahip olacaklardır.

Çokuluslu şirketlerin artan etkinliği, sermayenin dünya ölçeğinde hızlı hareketi, devletin düzenleme alanını daralması, sosyal hakları talep eden grupların güç kaybetmesi hiç şüphesiz küresel dünyanın sosyal politikalar üzerinde yarattığı olumsuzlukların nedenleridir. Ulusal düzeyde alınan tedbirlerin yetersiz kalması, sosyal politikalarda, sivil toplum hareketlerinin de içinde bulunduğu yeni arayışları gündeme getirmektedir. Ancak bu arayışlar birçok kesimce yeterli bulunmamakta ve çözüm arayışlarının parçalanarak, bu konudaki enerjinin kaybedilmesi olarak görülmektedir. Sorunların ulusal düzeyden uluslararası düzeye yükseldiği bir ortamda, çözüm arayışlarının da aynı paralel de ele alınması gerekliliği açıktır.

KAYNAKÇA

AKYOL Taha, "İki Avrupa...Hangisi?", <http://www.milliyet.com.tr/2006/12/06/yazar/akyol.html>

AYKAÇ Mustafa, "Avrupa Birliği Sosyal Politikası:Muğlak Geçmiş ve Tartışmalı Gelecek", Tüm Yönleriyle Türkiye-AB İlişkileri, (Ed.):M.AYKAÇ;Z.PARLAK, Elif Kitabevi, İstanbul-2002.

- BUĞRA Ayşe, Yoksulluk ve Sosyal Haklar, Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu, Sivil Toplum Geliştirme Merkezi Derneği Danışman Raporu, Aralık-2005.
- ÇELİK Aziz, AB Sosyal Politikası Uyum Sürecinin Uyumsuz Alanı, Kitap Yayınevi, İstanbul-2006.
- Dilik Sait, Sosyal Güvenlik, Kamu İşletmeleri İşverenleri Sendikası Yayınları, Ankara-1991.
- Flora A.;Alber J., "Modernization, Democratization and the Development of Welfare State in Western Europe", The Development of Welfare State in Europe and America, Der:Flora P.;Heidenheimer A.J.,Transaction, Londra-1990.
- Galbraith John K., İktisat Tarihi, Çev: M.GÜNAY, Dost Kitabevi, Ankara-2004.
- GEYER Robert R.,Exploring European Social Policy, Polity Pres, Blackwell Publishers, Oxford-2000 UK.
- IŞIKLI Alpaslan, Sendikacılık ve Siyaset, İmge Kitabevi, Ankara-1990.
- KORAY Meryem, Avrupa Toplum Modeli, İmge Yayınevi, Ankara-2005.
- ÖZDEMİR Süleyman, Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, Yayın No:2004-69, İstanbul-2004.
- RADİKAL2, "Avrupa'nın Sosyal Politikası",http://www.radikal.com.tr/ek_haber.Php?ek=r2&haberno=4442, (Çevrimiçi)
- ROSANVALLON Pierre, Refah Devletinin Krizi, Dost Kitabevi, Ankara-2004.
- SALLAN GÜL Songül, Sosyal Devlet Bitti Yaşasın Piyasa Yeni Liberalizm ve Muhafazakarlık Kısılcığında Refah Devleti, Ebabil Yayıncılık, Ankara-2006.
- SELAMOĞLU Ahmet, "Avrupa Birliği ve Avrupa İşçi Sendikaları", İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası Prof.Dr.Toker Dereli'ye Armağan, Cilt:55,Sayı:1, İstanbul-2006
- UÇKAN Barı, "Avrupa Anayasasının Genel Çerçevesi ve Sosyal Politikalara İlişkin Temel Düzenlemeleri", Çalışma ve Toplum Dergisi, 2005/3.
- WEIS M.;SCHMIDT M., "İş Yaratma Politikalarında İş Hukukunun ve Sosyal Tarafların Rolü:Alman Bakış Açısı", İş Yaratma ve İş Hukuku Korumadan Öngörölü Eyleme, (Ed.)M.BIAGI, Çev:Z.DİCLELİ;A.KARADAM, MESS Yayınları, İstanbul-2003.