

PAPER DETAILS

TITLE: AVRUPA BIRLIGI SOSYAL POLİTİKASI; TARİHSEL GELİŞİM, TEMEL DİNAMİKLER VE
GELECEĞE DAİR ÖNGÖRÜLER

AUTHORS: İlknur KARAASLAN

PAGES: 111-134

ORIGINAL PDF URL: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/1649723>

Yayın Geliş Tarihi: 19.03.2021

Yayın Onay Tarihi: 20.04.2021

DOI No: 10.35343/kosbed.899932

İlknur KARAASLAN •

Avrupa Birliği Sosyal Politikası; Tarihsel Gelişim, Temel Dinamikler ve Geleceğe Dair Öngörüler

*European Union Social Policy; Historical Development,
Basic Dynamics and Future Projections*

Özet

Günümüzde Avrupa Birliği (AB) ülkelerinde uygulanan sosyal politikalar dünyanın diğer bölgelerinde uygulanan sosyal politikalardan daha ileri düzeydedir. Ancak son yirmi yılda bütün dünyada yaşanan gelişmeler doğrultusunda hızlı bir değişim süreci yaşanmaktadır. Doğal olarak AB ve Birliği oluşturan ülkeler de bu değişimden doğrudan ya da dolaylı olarak etkilenmektedir. Yaşanan değişimlerin etkisinin ne olacağı konusunda oldukça farklı söylem ve fikirler vardır. Bu durum, AB'nin mevcut sosyal politikasının ve yeni dinamiklerinin ister istemez tartışmaya açılmasına neden olmaktadır. Başlangıçta ekonomik boyutu ön plana çıkan, daha sonra siyasal bir birleşme yaşayan Birlik, bugün ise teknolojik gelişmelere, sosyal değişime uyum sağlayacak ortak bir sosyal politika, yeni bir Avrupa Sosyal Modeli arayışındadır. Tüm dünyada olduğu gibi AB'de de güncel olarak tartışılan sosyal politika ile ilgili temel konular; fırsat eşitliği, istihdam, sosyal koruma ve ekonomik ve teknolojik gelişmelere bağlı olarak yeniden şekillenen çalışma hayatıdır. Bu çalışmanın amacı, kuruluşundan itibaren AB'nin sosyal politikasının kronolojik olarak irdelenmesi, dünyada yaşanan sosyo-ekonomik ve teknolojik değişikliklerin etkileri doğrultusunda Birlik bünyesinde son zamanlarda yapılan zirve ve belgelerin incelenmesi ve bu çerçevede geleceğin AB sosyal politikasının nasıl şekilleneceğine dair durumun analiz edilmesidir.

Anahtar Kelimeler: AB, Sosyal Politika, Avrupa Sosyal Modeli, Avrupa Sosyal Politikası

Jel Kodları: J48, J88, P16

Abstract

Today, the social policies implemented in the European Union (EU) countries are more advanced than the social policies applied in other parts of the world. However, in the last twenty years, a rapid transformation process has been experienced in line with the developments in the world. Naturally, the European Union and its countries are also directly or indirectly affected by this change. There are quite different discourses and ideas about the effects of the changes. This situation causes the European Union to open to discuss its social policy and new dynamics inevitably. The Union, whose economic dimension was at the forefront in the beginning, and then a political unification, is today looking for a common social policy and a new European Social Model that will adapt to technological developments and social change. The main issues related to social policy, which are currently discussed in the European Union as in the rest of the world; equality of opportunity, employment, social protection and working life that has been reshaped depending on

• Dr. Öğretim Üyesi, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Biga İktisadi ve İdari bilimler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, ORCID: 0000-0001-8548-4275, email: ilknurkaraaslan@yahoo.co.uk

economic and technological developments. The purpose of this study is to examine the social policy of the EU chronologically since its establishment, to examine the recent summits and documents held within the Union in line with the effects of socio-economic and technological changes in the world, and to analyze the situation regarding how the future EU social policy will be shaped in this framework.

Keywords: European Union, Social Policy, European Social Model, European Social Policy

Jel Codes: J48, J88, P16

Giriş

AB'nin kuruluşunun temel amaçları; bugün AB olarak bilinen entegrasyonun yaratılması, savaşan uluslar arasındaki uzlaşma, bu ülkeler arasında kalıcı bir barış kurulması, ekonominin yeniden inşası, ülkeler arasında çatışmadan ziyade devletlerarası işbirliğinin geliştirilmesidir. Bu çerçevede AB'nin asıl kuruluş amacının ekonomik olduğunu ifade etmek yanlış olmayacaktır. Nitekim adından da anlaşılacağı gibi, 1957 yılında Roma Antlaşması ile kurulan Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ile toplumun ekonomik entegrasyonu öngörülmüştür. Ancak Roma Antlaşması ile aynı zamanda Birliğin Üye Ülkeleri arasındaki sosyo-ekonomik eşitsizliklerin azaltılmasının, savaşın parçaladığı Avrupa'nın hızlı ekonomik toparlanması kadar önemli olduğu da açıkça ortaya konulmuştur. Söz konusu anlayış Avrupa Sosyal Modeli'nin ortaya çıkışının temelini oluşturmaktadır.

Avrupa Sosyal Modeli hakkındaki tartışmalar genellikle iki zıt yönde şekillenmektedir. Bunlardan biri, Avrupa Sosyal Modeli'nin liberal düşünceye dayalı Anglo-Sakson modeline karşı zayıflamış ve gücünü kaybetmiş olması (bunun en önemli kanıtı AB ülkelerindeki ekonomik durgunluk ve işsizlik oranlarında son dönemde yaşanan artıştır) ve modelin reforma ihtiyacı olduğudur. Diğer görüş ise Avrupa Sosyal Modeli'nin başarısı dikkate alınmak suretiyle model temel alınarak anayasal bir yapının oluşturulmasının ve ekonomik ve sosyal haklarla birlikte temel vatandaşlık haklarını da güvence altına alacak şekilde modelin geliştirilmesinin gerekliliğine vurgu yapmaktadır.

AB sosyal politikasının en önemli amacı refah devletini sürdürmektir. Bu bağlamda temel sorunlar istihdam, işsizlik (özellikle genç işsizliği ...), gelir dağılımındaki eşitsizlikler, sosyal ve ekolojik olarak sürdürülebilir yatırımlara yönelme vb. konulardır. Dengeli bir refah politikası için, üretkenliğe dayalı bir ücret politikası ve aynı zamanda maliye politikasının uygun bir şekilde koordine edilmesi gereklidir. Diğer taraftan çalışma ve sosyal hukuk alanında temel özgürlükleri genişletmeye yönelik yasal düzenlemelerin yapılması ve ayrıca sosyal diyalogun artırılması gerekmektedir.

Ancak dünyadaki hem ekonomik hem de sosyal değişim / dönüşüm, ekonomik krizler, göçler vb. sosyo-ekonomik olaylar AB sosyal politikasını olumsuz yönde etkilemektedir. Teknoloji, dijitalleşme ve otomasyondaki hızlı değişim nedeniyle dünya sosyal ve ekonomik alanda büyük bir dönüşüm yaşamaktadır. Bu dönüşüm, çalışma

hayatını ve işgücü piyasalarını da etkilemekte ve bu alanda köklü değişiklikler ortaya çıkmaktadır. Süregelen bu dönüşümü iyi anlamak ve devletlerin, iş dünyasının, sendikaların ve işçilerin bu dönüşüme nasıl tepki vereceğini doğru tahmin etmek gerekmektedir. Ancak bu şekilde gerek küresel bazda ve gerekse AB içinde sosyal politika alanında gerçekleşecek değişiklikleri öngörmek mümkün olabilecektir.

Yöntem

Bu çalışmada AB sosyal politikasının tarihsel gelişiminde rol oynayan önemli parametreler ışığında AB sosyal Politikasının geleceği irdelenmiştir. AB sosyal politikası, Birliğin kuruluşundan beri bir takım gelişme çerçevesinde şekillenmiştir. Özellikle son yıllarda artan uluslararası rekabet ve neoliberal politikalar ışığında AB sosyal politikası ve sosyal modelin zor günler geçirdiği görülmektedir. Bu çerçevede AB sosyal politikası ile ilgili son yıllardaki literatür incelenmiş ve geleceğe yönelik perspektifler belirlenmeye çalışılmıştır.

1. Avrupa Birliği'nin Sosyal Politika Perspektifi: Tarihsel Perspektif

Küreselleşme süreciyle birlikte dünyada ekonomik entegrasyonlar artan bir biçimde önemini korumaktadır. II. Dünya Savaşı sonrasında Avrupa, Doğu ve Batı Bloğunun, komünizm ve kapitalizmin arasındaki sınır bölgesi konumundaydı. Bu durum, Avrupa'nın bölgesel düzeyde siyasal, ekonomik ve askeri baskılar altında olduğunu gösteriyordu. Ancak Avrupa, bu arada olma durumunu, sosyal düzeyde kapitalist ekonomideki temel çıkar çatışmasını siyasete devrederek ve siyasal demokrasi ile refah devletini, bu çatışmayı çözmek açısından etkin bir biçimde kullanarak avantajlı hale gelmeyi sağlamıştır (Koray, 2005: 239). Avrupa sosyal politikasının tarihsel kökenleri AET'yi kuran Roma Antlaşması'na kadar uzanmaktadır (Dodo, 2014: 54).

Günümüzde önemli bir entegrasyon örneği sayılan AB uzun ve zorlu bir süreçten geçerek bugünkü yapısına ulaşmıştır. İlk düzenleme, 19 Mart 1951 yılında, Almanya, Fransa, İtalya, Belçika, Hollanda ve Lüksemburg tarafından imzalanan Paris Antlaşması ile kurulan Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'dur. Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu ile Paris Antlaşmasına imza atan altı ülke arasında kömür, demir cevheri ve hurda için ortak bir pazar oluşturulmuştur (Dedman, 2010: 51). Daha sonra 1957'de imzalanan Roma Antlaşması ile diğer sektörleri de ilave ederek geliştirilip oluşturulan AET, en başta sermayenin, malların, hizmetlerin ve insanların serbestçe dolaşacağı bir Avrupa yaratılmasını hedeflemiştir. Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'na üye olan Almanya, Fransa, İtalya, Belçika, Hollanda ve Lüksemburg 25 Mart 1957 tarihinde Roma'da AET'nun kuruluş antlaşmasını imzalamışlardır. Roma Antlaşması ile kurulan diğer bir kurum ise Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu'dur. Avrupa Topluluklarını oluşturan AET, Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu başlangıç aşamasında ekonomik olarak bir birlik ve bütünlük oluşturmayı başlıca hedefleri olarak tespit etmişlerdir. Böylece ilk dönemde sosyal politikayı ilgilendiren konular Topluluğun bünyesinde ele alınmayıp üye ülkelere ait bir iş olarak düşünülmüştür (Ekonomi, 1997: 34). Roma Antlaşması uyarınca sosyal politika ile ilgili yeterlilikler üye ülkelerin kontrolü altında kalacaktı ve yeni kurulan Topluluk bu politika alanına sınırlı müdahaleye sahip olacaktı.

1.1.Roma Antlaşması ve Sonrası Dönem

Avrupa Ekonomik Topluluğunu kuran anlaşma 1957 yılında Roma’da imzalandığında pazar ekonomisine dayalı bir anlayış benimsenmişti. AET’nin 6 kurucu üyesi, müteşebbisler eşit şartlarda rekabet edebildiği takdirde en iyi kaynak dağılımının ve ekonominin serbest bir şekilde büyümesinin sağlanacağına ve bunun bir sonucu olarak sosyal gelişmenin otomatik olarak gerçekleşeceğine inanıyorlardı. Sosyal uyumlaştırma bir ön şart olmaktan ziyade ekonomik entegrasyonun bir sonucu olarak görülüyordu. Bu sebeplerle antlaşmada belirli sosyal hükümlere yer verilmemiştir ve AET’nin sorumluluğu belirli sosyal politika amaçları tespit etmekten çok işbirliğini ilerletmekle sınırlandırılmıştır. Bununla birlikte üye ülkeler, ekonominin zayıfladığı bölgelere yardımcı olmak için bir sosyal fon kurma ihtiyacını fark etmişlerdir. Ancak bunu küçük ölçekte bir operasyon olarak düşünmüşlerdir (Hantrais, 1995: 1). AB’nin İşleyişine İlişkin Antlaşma’ya göre, üye devletler ve AB, AB’nin sosyal politikası konusunda ortak yetkiye sahiptir (CECHIN-CRISTA, 2013: 18). Diğer taraftan üye ülkeler arasında gümrükler kaldırılır ve ekonomik işbirliğinin temelleri atılırken, antlaşmanın “giriş” bölümünde bazı sosyal kaygıların da dile getirildiği görülmektedir. Bunlar:

- Avrupa halkları arasında daha sıkı bir işbirliğinin temellerini atmak
- Avrupa’yı bölen engelleri ortadan kaldırarak, ülkelerin ekonomik ve sosyal gelişmelerine katkıda bulunmak
- Halkların yaşam ve istihdam koşullarının sürekli iyileşmesine çalışmak
- Ekonomik gelişmede istikrarı, dengeyi, rekabette dürüstlüğü güvence altına almak için mevcut engellerin kaldırılmasında ortak bir görüş ve eylem birliğinin gerekli olduğuna inanmak
- Değişik bölgeler arasındaki ekonomik gelişme farklılığını azaltarak, daha az gelişmiş bölgelerin kalkınmalarındaki gecikmeyi gidermek ve tüm ekonomilerin uyumlu biçimde kalkınmalarını sağlamaya önem vermek
- Uluslararası ticarette engellerin aşamalı olarak kaldırılmasına ortak bir ticaret politikasıyla yardımcı olmak
- Denizasırlı ülkelerle Avrupa’nın dayanışmasını güçlendirmek ve Birleşmiş Milletler Anlaşması ilkelerine uygun biçimde bu ülkelerin refahının artmasına katkıda bulunmak
- Kaynakların bir araya getirilmesi yoluyla barış ve özgürlüğü korumak ve güçlendirmek”tir (Koray, 2005: 244).

248 Maddeden oluşan AET Antlaşması’nın 12 tanesi (117-128) belirgin şekilde sosyal politika konularına ayrılmıştır. Antlaşmanın 118. Maddesinde, Komisyona, üye ülkeler arasında sosyal alanda yakın işbirliğinin geliştirilmesi görevi verilmiştir. Bu işbirliğinin özellikle eğitim, istihdam, çalışma koşulları, sosyal güvenlik ve toplu pazarlık konuları ile ilgili olarak ve tek bir biçim benimsemeksizin (üye ülkeler açısından) yapılması öngörülmektedir. Antlaşmada madde 119, Fransa tarafından talepte bulunulduğu şekilde “eşit ücret ilkesi”, madde 121 ise göçmen işçiler için “ortak sosyal güvenlik” uygulanması

ile ilgili prensipleri içermektedir. Benzer şekilde 123'ncü madde ile 128'nci madde arasında kalan maddeler Avrupa Sosyal Fonu (ASF)'nin işletilebilmesi için belli düzenlemeler içermektedir. Buna göre ASF, yeniden mesleki eğitim verilme ödeneklerinin maliyeti konusunda yardım sağlamak suretiyle çalışanların istihdam ve yeniden istihdamının kolaylaştırılmasını ve AET içerisinde coğrafi ve mesleki hareketliliğin teşvik edilmesini sağlamak niyetindedir. Antlaşmanın 101. Maddesinde, üye ülkeler arasında yasalardan ve uygulamadan kaynaklanan farklılıkların rekabeti bozduğu durumda, bunların direktifler kanalıyla ortadan kaldırılacağı belirtilmiştir (Hantrais, 1995: 2-3).

ASF başlangıçta işçilerin coğrafi ve mesleki dolaşımını artırmak için çeşitli yöntemler geliştirmiştir. Bunlar; çalışanların ve iş arayanların sektör ihtiyaçları doğrultusunda eğitim almalarını sağlamak, iş aramak için başka bir bölgeye giden işçilerin iş bulmalarını kolaylaştırmak vb. yöntemlerdir. ASF'nin kurulduğu yıllarda AB ülkelerinde yükselen bir ekonomi vardı ve işsizlik oranları düşüktü, dolayısıyla Birliğin tamamını kapsayacak düzeyde bir istihdam stratejisine ihtiyaç duyulmamıştı. ASF, 1970'li yıllarda genç işsizliğin artması ve kadınların işgücünde daha fazla yer alması nedeniyle strateji ve politikalarını bu alana yoğunlaştırmıştır. 1980'lerden itibaren hizmet sektörünün yükselmesiyle birlikte ise ASF'nin öncelikli konuları, mesleki eğitim ve teknolojik eğitim olmuştur (Hantrais, 1995: 87).

1.2. Paris Antlaşması ve Sonrası Dönem

AB'nin gelişiminde sosyal politika açısından önemli bir evre oluşturan diğer bir antlaşma ise Paris Antlaşmasıdır. 1972 yılında Paris Zirvesi'nde imzalanan antlaşma ile sosyal politika adına yeni bir sayfa açılmıştır. Zirvede Birliğin sadece ekonomik değil sosyal açıdan da güçlenmesi gerektiği vurgulanarak, ekonomik bütünleşmenin sosyal uyumlaştırma ile desteklenmesi bu nedenle de koordinasyon içinde yürütülmesi gerektiği ifade edilmiştir. Ayrıca zirvede alınan karara göre işçilerin ve işverenlerin toplulukta sosyal boyut içerisinde yer almaları için desteklenmeleri gerekmektedir (Özşuca, 2010: 25).

17 Şubat 1986'da imzalanan Avrupa Tek Senedi (ATS)'nin ise AB'nde sosyal politika ve siyasal açıdan önemli bir dönüm noktası olduğu ifade edilmektedir. ATS ile ekonomik bütünleşmenin yanı sıra siyasal işbirliğinin de geliştirilmesi hedefi tekrarlanmaktadır. Bu doğrultuda Ortak Pazarın adı "Tek Pazar" şeklinde değiştirilmiş ve sosyal politikanın topluluk düzeyinde şekillendirilmesi için önemli değişiklikler getirilmiştir. ATS ve Maastricht süreçlerinde, uluslararası-ulusal-yerel yetkili kurumlardan oluşan çok taraflı yönetim modelinin de temelleri atılmıştır (Gençler ve Şenocak, 2009: 200). 1 Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe giren Maastricht Anlaşmasıyla Topluluk çok daha ileri hedefleri benimseyen AB'ne dönüşmüştür. Anlaşma üç temel ilke üzerine oturtulmuştur:

1. Rekabete dayalı serbest piyasa ekonomisi
2. Kamu maliyesinin sağlıklı biçimde idare edilmesi

Topluluk ile üye ülkeler arasındaki ilişkilerde ikame etme ilkesine uyulması (ikame ilkesi, AB'nin ancak gerekli olduğu durumlarda üye ülkelere müdahalede bulunması anlamına gelmektedir) (TİSK, 100 Soruda Maastricht Anlaşması, 1992: 7-9). Öte yandan anlaşma dört temel yeniliği içermektedir:

1. Ekonomik ve parasal birlik; bu birlik ekonomi politikalarının yakınlaştırılmasını ve 1999 yılında Avrupa Merkez Bankası ile tek paranın oluşturulmasını öngören kesin bir takvim getirmektedir.
2. Avrupa vatandaşlığı; bu kavram çerçevesinde AB vatandaşlarına Avrupa Parlamentosu ve Bölgesel Komitesi için yapılacak seçimlerde seçme ve seçilme hakkı verilmektedir.
3. Ortak güvenlik ve dış politika; bu çerçevede Topluluğun gerek kendi içinde gerekse üçüncü ülkeler karşısında işbirliğini geliştirmesi, adalet mekanizması ve polisiye olaylarda ortak hareket edilmesi öngörülmektedir.
4. 1993'te Tek Pazar'ın kurulmasını takiben, teknolojiden araştırma geliştirmeye, haberleşmeden enerji politikalarına, tüketicilerin korunmasından mesleki eğitime kadar birçok konuda Topluluğa gerekli önlemlerin alınması konusunda yetki verilmekte ve AT'nin bu alanlardaki faaliyetlerine yasal çerçeve kazandırılmaktadır.

Diğer taraftan AB, 1993 yılında gerçekleştirdiği Kopenhag Zirvesi'nde kendisi ve aday ülkeler açısından benimsediği değerleri ortaya koymuştur. Böylece bir yandan kendi kimliğini belirlemiş olurken öte yandan aday ülkelerde aranması zorunlu bazı kriterleri benimsemiştir. Kopenhag kriterleri olarak da bilinen bu kriterler;

-Demokrasiyi, hukukun üstünlüğünü, insan haklarını, azınlıklara saygı ve azınlıkların korunmasını güvence altına alan kurumların istikrarını sağlamak,

-İşleyen bir piyasa ekonomisine sahip olunmasının yanı sıra, AB içinde rekabet baskısı ve piyasa güçleri karşısında durabilme yeteneğine sahip olmak,

-Siyasal, ekonomik ve parasal birlik dâhil olmak üzere tam üyelikten kaynaklanan yükümlülüklerle uyum yeteneğine sahip olmak, şeklinde sıralanmaktadır (Koray, 2005: 249-251).

Tüm bu anlaşmalar ve kriterler sonucunda gelinen nokta ise altı üyeyle başlayan topluluğun 1995 yılı itibariyle on beş üyeye yükselen bir Birliğe dönüşmesidir. Birliğin sürekli genişlemesi beraberinde karar alma ve yönetim sorunlarını da getirmektedir. Bu nedenle hem büyümenin getirdiği sorunları çözmek hem de Maastricht Anlaşmasında eksik kalan kısımların tamamlanması amacıyla temel anlaşmada bazı değişiklikler yapılarak 1999 yılında Amsterdam Anlaşması yürürlüğe girmiştir. Daha sonra 11 Ocak 2000'de Nice'te toplanan Avrupa Zirvesinde AB'nin önündeki genişleme süreciyle ilgili takvim ortaya konmuş ve bu genişlemeden sonra AB organlarının nasıl oluşacağı ve çalışacağı belirlenmiştir.

2. Avrupa Birliğinde Sosyal Politikanın Anlamı ve Önemi

AB esas itibariyle ekonomik nitelikli bir birliktir. Birliğin kuruluşunda ekonomik düzenlemeler ağırlık taşımaktadır. Nitekim AB'ni kuran Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Anlaşması tamamen üye ülkeler arasında anlaşmada adı geçen malların ticaretini düzenlemeyi hedefliyordu. Birliğin ikinci anlaşması durumundaki Roma anlaşmasında sosyal politika ile ilgili ilk düzenlemelere rastlanmaktadır. Bununla birlikte

birlik düzeyinde bir sosyal politikadan bahsetmek mümkün gözükmemektedir. Birlik, sosyal politika ile ilgili düzenlemeleri üye ülkelere bırakmıştır. Diğer bir deyişle AB sosyal politikası esas olarak müdahaleci değildir. Maastricht ve Amsterdam Anlaşmalarında kabul edilen tamamlayıcılık ilkesinin anlamı, Birliğin yetkisinin ulusal hükümetlerin kendi eylemleri ile ulaşamadıkları politik amaçlarla sınırlanmasıdır (Aust vd., 2011: 1). Bununla birlikte 60 yıldan daha uzun bir zamandır süregelen Avrupa bütünleşmesi her zaman sosyal kaygılar taşımıştır. Başlangıç aşamasında yavaş ilerleyen sosyal düzenlemeler 70'lerden itibaren hız kazanmış, Maastricht ile birlikte daha somut ve belirgin bir hal almıştır (Güzel, 1998: 99).

AB'nin sosyal politikası, ekonomik, siyasi birliğin ve güçlü bir iç pazarın ancak sosyal politikalar sayesinde tam olarak uygulanabileceği temeline dayanmaktadır. Bu bağlamda sosyal politikaların amaç olmaktan çok ekonomik ve sosyal birliğin oluşumunda araç olduğu ortaya çıkmaktadır. Bu yüzden de her üyenin uyması gerektiği sosyal politikalardan bahsedilmemektedir. Bunun yerine her üyeyi kendi ekonomik ve sosyal yapısına göre özgür bırakan bir model benimsenmektedir (Selamoğlu, 2006: 9).

Toplulukta, ekonomik işbirliği ve ticaretin gelişmesi başlıca amaç olarak belirtilmekle beraber sosyal politikalar konusunda kayıtsız olunmadığı görülmektedir. Roma Anlaşması'nın kabulünün hemen ardından istihdam sorununu çözmek üzere kurulan Avrupa Sosyal Fonu (1960) ve daha sonra bölgeler arası eşitsizlikleri azaltmak üzere uygulamaya konan Bölgesel Kalkınma Fonu sosyal alandaki duyarlılığa örnek teşkil etmektedir. Avrupa İstihdam Stratejisinin mali aracı olan ASF ile işçilerin yetenek ve çalışma potansiyellerinin, istihdam imkanlarının, coğrafi ve mesleki mobilitelerinin artırılması amacını güden programlar desteklenmektedir. Ayrıca ASF ile işçilerin mesleki eğitim ve yönlendirme vasıtasıyla iş hayatına daha iyi adapte olmalarını sağlayacak programlara özel bir önem verilmekte ve desteklenmektedir. ASF, AB üyesi ülkelerde gerek ülkeler arasında gerekse bölgeler arasında refah ve hayat standardı ile ilgili farklılıkların azaltılmasını, ekonomik ve sosyal açıdan uyum sağlanmasını teşvik etmiştir (Olgun Özen, 2015: 86).

Sosyal politika, AB'nin politika oluşturma sorumluluklarının giderek artan bir parçası haline gelmiştir. Günümüzde, çok gelişmiş hukuk sistemi sosyal güvenlik alanında eşit muameleyi düzenlemekte ve ulusal güvenlik planlarını koordine etmektedir. Ulusal sağlık hizmetleri AB ye üye diğer devletlerin hastalarına açılmıştır. Ayrıca üye devletler arasında eğitim ve mesleki alandaki sertifikaları yöneten kurallar açısından da bir birlik söz konusudur. AB'nin elindeki kısıtlı kaynaklar ve kurucularının başlangıçtaki niyetleri göz önüne alındığında, bu durum oldukça dikkate değerdir. 1950'lerde Roma Antlaşması müzakereleri sırasında, sosyal politika, üye devletlerin özel bir gündemi olarak görülmüştür. Diğer taraftan bu müzakerelerde Ortak Pazar'da emek hareketliliğini kolaylaştıracak hükümler olması gerektiği ifade edilmiştir. Ancak 1970'lere kadar AB düzeyinde sosyal politikalar ikinci plandaydı. Bununla birlikte, iç pazar için yapılan planlar sosyal politikaları AB'nin gündemine taşımıştır (Anderson, 2015: 9).

Bunun sonucu olarak 1989 yılında Sosyal Şart kabul edilmiş ve Tek Avrupa Senedi sosyal politikadaki AB yeterliliklerini genişletmiştir. Maastricht, Amsterdam ve Nice Antlaşmaları, genişletilmiş tüm yetkinlikleri daha da ileri götürmüştür. Böylece,

hükümet başkanları 2007'de AB'nin son anlaşmasını imzalamak için Lizbon'da bir araya geldiklerinde, sosyal politika yapımının önemli yönleri üzerindeki uluslararası denetimin kapsamı oldukça etkileyici bir hal almıştı. Sosyal Şart AB'deki sosyal politikanın evriminin ve mevcut erişiminin tam bir açıklamasını sunmaktadır (Anderson, 2015: 9).

AB bünyesinde sosyal politikalar, hükümet eylemlerinin ve politikalarının ötesinde olgular üzerinde çalışır: sosyal hizmetlerin yanı sıra, bireysel, ailevi ya da toplum refahıyla ilgili çok çeşitli sosyal ve ekonomik olguları inceler. Bu nedenle, sosyal politikayı incelerken üç ana ilgi alanı vardır. Bu alanlar; medikal hizmetler, sosyal güvenlik sigortası, istihdam ve mesleki eğitim, toplum hizmetleri, konut dâhil olmak üzere idari uygulamalar ve sosyal hizmet politikaları; suç, engellilik, işsizlik, ruh sağlığı, yaşlılık gibi sosyal problemler; ırk, etnik grup, yoksulluk ve ekonomik eşitsizlik temelli ayrımcılık ve dezavantajlılıktır (Cechin-Crista, 2013: 16-17).

Bugüne gelindiğinde yirmi sekiz üyeye sahip olan ve üye sayısının daha da artması beklenen AB, başlangıçta ekonomik işbirliği amacıyla yola çıkmış bugün ise siyasal ve sosyal bütünleşme iddialarını ortaya koyan bir topluluktur.

3. Avrupa Birliği'nin Sosyal Politika alanındaki Yeterliliği; Yasal çerçeve

Sosyal politikalar, sosyal koruma ve refahı sağlamayı amaçlayan bir dizi kamu politikalarıdır. Akademik bakış açısıyla ise sosyal politika kavramı çok disiplinli bir alanı ifade etmektedir ve özellikle iktisat, siyaset bilimleri, sosyoloji, sosyal yardım, psikoloji, yönetim, felsefe ve hukuk bilim dallarının metod ve kavramlarını kullanmaktadır (Cechin-Crista, 2013: 17). Avrupa sosyal politikaları ile bir taraftan istihdam, yaşama ve çalışma şartları, sosyal koruma alanlarında iyileştirme, diğer taraftan sosyal dışlanma ve yoksulluğun azaltılması amaçlanmaktadır. Bu politikalar genellikle Üye Devletlerin yetki ve sorumluluğudur. Ancak Kasım 2017'de onaylanan Avrupa Sosyal Haklar Sütunu, Avrupa düzeyindeki girişimlere yeni bir ivme kazandırmaktadır.

Avrupa sosyal politikası aktif-içeren yapısı ile tüm toplumun insani yaşam kalitesine ve standardına sahip olmasını sağlamayı amaçlamaktadır. AB, Avrupa istihdam ve sosyal politikasıyla tek başına uğraşmadığı gibi, bu konuda yalnızca kendisi sorumluluk ta taşımamaktadır. Sosyal politika, üye devletlerin asli bir sorumluluğudur. AB, yetki ikamesi ilkesi gereği, sadece sorunun Birlik bünyesinde çözümü daha anlamlı olduğunda devreye girmektedir. AB, sosyal politika alanında asgari standartları ve hakları belirlemekte, üye ülkeler ise bu düzenlemelerin ötesinde hak ve uygulamaları hayata geçirmeye çalışmaktadırlar. Avrupa'da sosyal problemlerin çözümü için bütün kesimlerin katkısına ihtiyaç duyulmaktadır. Bu sebeple, AB sosyal politikasının yürütülmesinde üye devletlerin ve sivil toplumun işbirliği yapıldığı görülmektedir. (TİSK, 2009).

AB sosyal politikası ile şekillenen Avrupa Toplum Modelinin amacı, başlangıç döneminde ekonomik bütünleşmenin sağlanması ile sınırlı idi. Ancak 90'lı yıllar itibarıyla, AB sosyal politikası, izlenen liberal politikaların da etkisiyle üye ülkelerde artan bir biçimde etkilerini gösteren işsizlik, yoksulluk ve sosyal dışlanma sorunlarına karşı alınacak önlemleri içeren politikalara doğru genişletilmiştir (Erdoğan, 2005: 21).

Tarihsel perspektiften bakıldığında;

-1950'lilerin sonundan 1970'li yılların başına kadar olan süreç, Roma Anlaşmasının sosyal hükümlerinin önemli değişimler yaratmadığı ve ekonomik gelişmenin sosyal sorunları kendiliğinden çözeceği düşüncesinin işe yaramadığının deneme sınama yoluyla anlaşıldığı bir dönem olmuştur. Bu yüzden de 1960 yılında Sosyal Fon kurulmuştur.

-1972 yılında gerçekleşen Paris Zirvesi'nde ekonomik ve parasal birlik kadar sosyal alanda da güçlü bir eylem birliğinin bulunması gereği üzerinde durulmuştur.

-1980'li yıllara gelinceye kadar ve 1987'de Avrupa Tek Senedini içeren dönem için AB'nin sosyal politika anlayışının ilk dönemi denebilmektedir. İkinci dönem ise 1997 yılındaki Amsterdam Anlaşmasını da içeren ve günümüze kadar gelineen dönemden oluşmaktadır.

Avrupa bütünleşme süreci üye devletlerin sosyal politika alanındaki hem yasal otorite anlamındaki egemenliklerini hem de otonomilerini aşındırmıştır. Ulusal refah devletleri Avrupa sosyal politikasının asli kurumları olmaya devam etmiştir. Ancak bu faaliyetlerini gittikçe daha da kısıtlanan bir politik ortamda yerine getirmektedirler. Refah devletleri üzerinde, AB düzeyindeki kurumların üstlendiği sosyal politika inisiyatiflerinden kaynaklanan baskıların yanı sıra, piyasa bütünleşmesinin dinamikleri de bazı dolaylı baskılar yaratmaktadır. Bu baskılar arasında, Avrupa Adalet Divanı'nın piyasa yeterliliklerine ilişkin getirdiği standart ve kurallar ile rekabet edebilme kaygısının yarattığı baskılar öncelikle sayılabilir (Finn and Vaughan, 2011: 1- 4).

AB'nin ve üye devletlerin yetki alanları ile bu yetkilerin niteliklerinin tam olarak belirlenmesi ve açıklığa kavuşturulması, AB Temel Haklar Şartının hukukî statüsünün belirlenmesi, kurucu antlaşmaların sadeleştirilmesi ve ulusal parlamentoların Avrupa bütünleşmesi içindeki rollerinin belirlenmesi amacıyla, Avrupa Konvansiyonu tarafından yaklaşık bir buçuk yıl süren bir çalışmayla (Şubat 2002-Temmuz 2003) Avrupa Anayasası hazırlanmıştır. Bu anayasa'nın en önemli özelliği, dağınık olan AB mevzuatını sadeleştirmesidir. AB'nin amacı, Avrupa'da din, dil ve kültür mirası olan çeşitliliğin korunması ve bu farklı unsurları taşıyan ülke insanların bir arada yaşayabilmesinin sağlanmasıdır. Bu bağlamda Birliğin sloganında yer alan "*çeşitlilik içinde birlik*" kavramı aynı zamanda Anayasa'nın Başlangıç bölümünde ve 8. Maddesinde de yer almıştır (Arslan, 2005: 2). Anayasa'ya, ekonomik ve parasal politikalara ilişkin hükümler, Topluluk Antlaşmasında olduğu gibi aktarılırken, sosyal haklarla ilgili koruyucu, yeni hükümlerin dahil edilmesi dikkat çekicidir (Çelik, 2014: 3).

Anayasanın üçüncü maddesinde ise, Birliğin sosyal dışlanma ve ayrımcılıkla mücadele edeceği, sosyal adaleti ve korumayı, kadın ve erkekler arasında eşitliği, kuşaklar arasında dayanışmayı ve çocuk haklarını güçlendireceği vurgulamaktadır. Bu ifadeler Anayasa'nın sosyal haklar açısından, özelleştirmeye değil, kamusal bir sosyal koruma ve adalet sistemine vurgu yaptığının göstergesidir (Çelik, 2014: 3).

Anayasa'nın yedinci maddesi ise İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesinin AB hukukunun genel ilkelerini oluşturacağını belirtmektedir. Anayasa, İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'ni temel almakta ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ve Avrupa

Toplulukları Adalet Divanı kararlarını bağlayıcı kabul etmektedir. Yine Avrupa Toplulukları Adalet Divanı'na göre toplu pazarlık hakkı, piyasa hukukunun üstündedir (Çelik, 2014: 3).

AB Temel Haklar Şartının Anayasanın ikinci maddesinde olduğu gibi yer almasıyla iki yüz yıllık insan hakları tarihinde sosyal refah hakları standart insan hakları olarak saygın bir yere kavuşmuştur. Ve bu sayede AB Anayasası tarihte ilk ulusal-üstü demokrasiyi yaratmaktadır. Temel Haklar Şartı ile sosyal haklar ve toplu işçi hakları Anayasal bir statüye kavuşmakta, sendika, toplu pazarlık ve grev haklarına temel haklar olarak yer verilmektedir. Mevcut AB antlaşmaları, sözkonusu haklarla ilgili olarak açık hükümler barındırmamaktadır (Çelik, 2014: 3). Öte yandan iş güvencesi, sosyal dışlanma ve yoksullukla mücadele; sosyal adalet ve sosyal koruma; kadın ve erkekler arasında tüm alanlarda eşitlik sağlanması ve ayrımcılıkla mücadele; adil ve kurallara uygun çalışma koşulları; çocuk işçiliğin yasaklanması; sosyal güvenlik ve sosyal yardım hakkı gibi pek çok sosyal hak Anayasada yer almaktadır. AB Anayasası'nda işçiler tarafından 150 yıldır kazanılan hakların büyük bir kısmı norm olarak düzenlenmektedir. Ayrıca iş güvencesinin de ilk kez bir Anayasada açıkça "hak" şeklinde düzenlendiği görülmektedir (Çelik, 2014: 5).

Anayasa, sosyal hakları temel insan hakkı saymanın yanında "idam cezasının yasaklanması", "herkesin bedensel ve fiziksel bütünlüğüne saygı gösterilmesi", "insan bedeninin ve onun parçalarının satılmasının yasaklanması", "insan klonlamanın yasaklanması", "insan ayıklanmasının ve insan türünün ıslahına yönelik çalışmaların yasaklanması", "kişisel bilgilerin korunması", gibi son dönemlerde biyoteknoloji ve iletişim teknolojilerinde ortaya çıkan insan hakları sorunlarına da yanıt vermektedir (Çelik, 2014: 5). Ancak sözkonusu Anayasa kabul edilmemiştir. Oysa ki Anayasanın kabulüyle AB, İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi, Birleşmiş Milletler ve Avrupa Sosyal Şartına bağlılığını ilan edebilecekken Anayasanın reddiyle "salt pazar" zihniyetinin ötesine geçilemediği anlaşılmıştır.

4. 2000'li Yıllarda Avrupa Birliği Sosyal Politikasındaki Gelişmeler

1997 yılında imzalanan Amsterdam Antlaşmasıyla daha önce imzalanan sosyal politika anlaşması bu antlaşmaya dâhil edilmiş ve bütün bir antlaşma haline gelmiştir. İngiltere'nin de dâhil olmasıyla da anlaşma her ülke için uygulanabilir olmuştur. İkinci önemli değişiklik ise "istihdam" başlığı altında ikinci bir bölüm eklenmesidir. Avrupa İstihdam Stratejisi ile AB çapında ortak bir politikanın uygulanmaya başlanması Amsterdam Antlaşması'yla mümkün olmuştur. Ayrıca Sosyal Eylem Programı, istihdam, vasıf ve hareketlilik, değişmekte olan çalışma hayatı ve bilinçli bir toplum alanlarına odaklanmıştır.

2000 yılı Mart ayında Lizbon'da gerçekleştirilen Avrupa Konseyi'nde yoksulluğu azaltmak ve sosyal içermeyi pekiştirmek şeklinde iki önemli sosyal politika kararı alınmıştır. 2000 Yılı Aralık ayında sosyal içermeye ilişkin olarak siyasal açıdan görüş birliğine varılmış ve 2001 yılının başında üye ülkeler sosyal içirme konusunda ulusal eylem planlarını açıklamaya çağırılmıştır. Sonuç olarak, 2001 yılı sonunda sosyal içermeye ilişkin ilk AB ortak raporu yayınlanmıştır. Ayrıca sosyal dışlanmayı belirleyen 18 gösterge belirlenmiştir. Bu sayede her bir üye devlet kendi sınırları içindeki sosyal

dışlanma durumunu bağımsız ve objektif biçimde belirleme imkânına kavuşmuştur (Finn and Vaughan, 2011: 1).

4.1.İşsizlikle Mücadele; Avrupa İstihdam Stratejileri (AİS)

1997 tarihli Amsterdam Antlaşması'yla AB'de işsizlikle mücadele ve işgücü piyasası politikalarının geliştirilmesi amacıyla, Roma Antlaşması'na "*istihdam*" başlığıyla yeni maddeler ilave edilmiştir. Antlaşma, ekonomik büyüme ve istikrar gibi makro ekonomik önceliklerle istihdama aynı statüyü vermiş, yüksek düzeyde istihdamın yakalanmasını kilit öncelik olarak ön sıralara almıştır. Bu bağlamda strateji (AİS) dört eksene dayanmaktadır:

- İstihdam edilebilirliği artırmak
- Girişimciliği geliştirmek
- Uyum sağlama yeteneğini artırmak
- Fırsat eşitliği

İstihdam edilebilirlik ile özellikle mesleki eğitim yoluyla işsizlerin ve uzun süreli işsizlik tehdidi altında olan kişilerin iş bulmasını kolaylaştırmak hedeflenmektedir. Girişimciliği artırmak ilkesi ise işletme kurma ve çalıştırma alanında teşvikleri desteklemeye yöneliktir. Uyum sağlama yeteneğini artırma, sosyal diyalog ve işbirliğini sağlayarak esnek çalışma yöntemlerinin, iş organizasyonlarının, iş sağlığı ve güvenliği koşullarının geliştirilmesi, yaşam boyu öğrenim yoluyla işletmelerin ve çalışanların sürekli değişen piyasa koşullarına zamanında ve etkin biçimde uyumlarını sağlamayı içermektedir. Son madde olan fırsat eşitliği ise ayrımcılığın önlenmesini özellikle kadın-erkek eşitliğini ve bölgesel gelişme farklarının azalmasını sağlamaya yöneliktir (TİSK, 22. Genel Kurul Çalışma Raporu, 2004: 192-193). Avrupa'da işsizlik ve yoksullukla mücadeledeki başarı, tüm kaynakların, imkanların özellikle bölgesel ve yerel seviyede desteklenmesini ve seferber edilmesini gerektirmektedir. Yoksulluk ve işsizlikten en çok etkilenen gruplar ve bireyler -uzun dönemli işsiz kalma riski altında olanlar, vasıf düzeyi düşük olanlar, sosyal açıdan dezavantajlı engelli ve yaşlılar- artan bir biçimde marjinalleşmekte, emek piyasasından ve toplumdan dışlanmaktadır (Commission E., 2003: 6)

Maastricht Antlaşmasıyla birlikte temel kaygı istihdam korumasından istihdamı arttırmaya yönelmiştir. Bunun açık göstergeleri 1993 yılı sonlarında çıkarılan, AB düzeyinde sosyal politika önerilerini ve sosyal politika için öncelikleri ele alan Yeşil Kitap (Green Paper) ve bu kitapla ilgili tartışmaların ardından 1994 yılında çıkarılan Beyaz Kitap (White Paper) tır. Beyaz kitap sosyal politika önceliklerine yer vermekte olup yükselen işsizlik nedeniyle iş yaratma, insan kaynaklarının geliştirilmesi ve sosyal diyalog konuları en fazla vurgulanan konular olmuştur. Beyaz Kitap'ta Avrupa sosyal modeli, "ekonomik refah, sosyal bütünleşme her düzeyde yüksek bir yaşam kalitesinin biricik karışımı" şeklinde ifade edilmiştir (Çelik, 2014: 130-131). Avrupa istihdam stratejisinin ilk adımını oluşturan Beyaz Kitap, 1994 yılında düzenlenen Essen Zirvesi'nin ilham kaynağı olmuş ve Zirve'de işsizlikle mücadele için beş başlık altında öncelikler tespit edilmiştir. Bu öncelikler;

- Mesleki eğitime yatırım,
- Büyüme içindeki istihdam yoğunluğunun artırılması,
- İstihdam dışı işgücü maliyetlerinin azaltılması,
- İşgücü piyasası politikalarının etkinliğinin artırılması,
- Özellikle işsizlikten etkilenen gruplar için yardım konularıdır (Olgun Özen, 2015: 81).

Essen Avrupa Konseyi görüşmeleri Avrupa İstihdam Stratejisinin belirlenmesine öncülük etmiş ve sonrasında, 1997 yılındaki Amsterdam Anlaşmasına istihdama ilişkin amaçlar eklenmiştir. 1997 yılının ilk yarısında AB'nin dönem başkanının Almanya olmasının da etkisiyle sosyal politika yardım ve desteklerinin küresel çapta ekonomik performansın artırılmasına ve hanehalkı, emek piyasası ve demografik yapılar üzerinde gerekli değişikliklere katkı sağlayan üretken faktörler olarak görülme eğilimi artmıştır (Finn and Vaughan, 2011: 6).

İstihdamın ve işsizliğin Avrupa çapında ortak problem olması, tüm bu gelişmelerin ışığında Avrupa düzeyinde ve daha koordine istihdam merkezli politika tedbirleri uygulamayı gerektirmiştir. İşsizliği alt etmek üzere geliştirilen AB stratejisi 1997 yılında Avrupa İstihdam Stratejisi şeklinde resmîyet kazanmıştır (European Economy, 2002: 93). 1997'de Amsterdam'da imzalanan AB Anlaşması ile istihdam ilk defa Birliğin politik gündeminde kesin olarak yer almıştır. İstihdam politikalarını koordine etme ve daha fazla ve daha iyi işler yaratmayı teşvik etme taahhüdü, 1997 yılında Lüksemburg'ta gerçekleştirilen İstihdam Zirvesinde Avrupa İstihdam Stratejisine dâhil edilmiştir. AİS, üye devletlerin AB düzeyinde onaylaması gereken istihdam politikası önceliklerinin koordinasyonunu sağlamak ve onları yönlendirmek için hazırlanmış en temel araçtır (Ataman, 2003: 35).

4.2. Yenilenmiş İstihdam Stratejileri

Ocak 2003'te kabul edilen "Yenilenmiş" İstihdam Stratejisi temel olarak istihdam kılavuzlarının basitleştirilmesi, nicel hedeflerin tanımlanması, politikaların daha iyi koordine edilmesi ve Strateji'nin uygulanması sürecinde farklı aktörlerin harekete geçirilmesini içermektedir. Bu çerçevede yeni kılavuzlar 3 amacı taşımaktadır. Birincisi, toplam istihdam oranının AB ortalaması olarak 2005'te % 67 ve 2007'de %70 olmasını, kadın istihdam oranının sırasıyla %57 ve %60 olmasını ve yaşlı istihdam oranının 2010'da %50 artırılmasını hedefleyen tam istihdamdır. İkinci amaç, işte kalite ve verimliliğe ulaşılmasıdır. İşte kalite özellikle ücret ve çalışma koşullarından duyulan tatmini, iş sağlığı ve güvenliğini, esnek iş organizasyonunun mevcudiyetini, çalışma sürelerinin düzenlenmesini ve esneklik-güvence dengesini kapsamaktadır. Üçüncü ve son amaç sosyal uyumun geliştirilmesi ve kapsayıcı bir işgücü piyasasının yaratılmasını hedeflemektedir.

Yeni Strateji'de üye ülkelerde eylem için sonuca yönelik "öncelikler" de belirtilmiştir. Bu önceliklere göre oluşturulan başlıklar aşağıdaki gibidir;

- İşsizler ve aktif durumda bulunmayan kişiler için aktif ve koruyucu önlemler

- İşin gelir sağlayıcı hale getirilmesi
- Daha çok ve daha iyi işler yaratmak için girişimciliğin desteklenmesi
- Kayıtdışı istihdamın kayıt altına alınması
- Aktif yaşlanmanın geliştirilmesi
- Göç
- İşgücü piyasasında uyum sağlanması
- İnsan sermayesine yatırım ve yaşam boyu öğrenme stratejileri
- Cinsiyet eşitliği
- İşgücü piyasasında dezavantajlı gruplara karşı ayrımcılıkla mücadele ve bu grupların entegrasyonunun sağlanması
- Bölgesel istihdam farklılıklarının giderilmesi

2005 yılında yapılan gözden geçirme ile de daha fazla ve daha güçlü büyüme, daha fazla ve daha iyi iş yaratılması ve daha iyi yönetim başlıkları altında çalışmalar yapılmıştır. Daha fazla kişinin istihdama kazandırılması ve sosyal koruma sistemlerinin modernleşmesi konusunda şu ilkeler sıralanmıştır:

- Tam istihdama ulaşılmasına, işin kalitesinin ve verimliliğinin artırılmasına, sosyal ve bölgesel uyumun güçlendirilmesine yönelik istihdam politikalarının uygulanması
- İşe yönelik olarak yaşam boyu bir bakış açısının geliştirilmesi
- İş arayanlar ve dezavantajlı grupların işgücü piyasasına katılımının sağlanması ve
- İşgücü piyasasının ihtiyaçlarına uyum sağlanması
- İşçilerin ve işletmelerin uyum kabiliyetinin ve işgücü piyasalarının esnekliğinin geliştirilmesi konusunda;
- Esnekliğin güvenceyle dengeli biçimde artırılması ve işgücü piyasasında bölümlenmenin azaltılması
- İstihdam dostu ücrete yönelinmesi ve işgücü maliyeti konusunda diğer olumlu gelişmelerin sağlanması
- Daha iyi eğitim ve beceriler yoluyla insan sermayesine yatırımın geliştirilmesi konusunda ise;
- İnsan sermayesine yatırımının genişlemesi ve geliştirilmesi ile
- Yeni beceri gereksinimleri doğrultusunda eğitim ve öğretim sistemlerinin uyumlaştırılması hususları yer almaktadır (TİSK, 2007: 141-142).

Geliştirilmiş Avrupa istihdam stratejilerinin ardından komisyon AB'nin Revize Lizbon Stratejisini hazırlayarak büyüme ve istihdamı birincil öncelik olarak belirlemiştir. 2000 Yılında gerçekleştirilen Lizbon Zirvesi AB'nin sosyal politika alanındaki problemleri konuları çözmeye yönelik önemli bir adımdır. Zirve'de AB'nin sosyal politika alanındaki eksik yönleri şu şekilde belirtilmiştir;

- "AB'nin ekonomik büyüme hızı genellikle ABD'nin gerisindedir".
- "AB'nde işsizlik kabul edilemeyecek ölçüde yüksektir ve bu durum yarattığı ekonomik kayıpların yanı sıra, çok sayıda kişinin kendisini toplumdan dışlanmış hissetmesine yol açan bir sosyal sorun da yaratmaktadır".
- "AB ekonomisi, başlıca rakipleri –özellikle ABD- kadar dinamik ve istihdam yaratma yeteneğine sahip bir ekonomi değildir".

Lizbon Zirvesi sürdürülebilir bir ekonomik büyüme hedefinin, daha fazla ve daha iyi iş yaratılması, daha fazla sosyal kaynaşma ve sosyal modelin modernizasyonu gibi sosyal politika hedefleriyle birarada yürütülmesini amaçlamaktadır ve bu sebeple büyük önem arz etmektedir (Sakar, 2009: 38).

Zirve'de AB'nin sosyal politika hedefleri ile ilgili olarak 5 problemleri alan tespit edilmiştir. Bunlardan ilki istihdam oranlarındaki düşüklüktür ve bu sebeple AB'nin sosyal politika alanındaki en önemli hedefi istihdamın artırılmasıdır. İkincisi köklü teknolojik değişiklikler ve sanayideki hızlı değişim, istihdam kalitesinin artırılmasını gerektirmektedir. Üçüncü hedef, hayat boyu öğrenmeyi sağlayabilmek için uyumlu ve küresel stratejileri hayata geçirmektir. Dördüncü hedef, sosyal tarafları sosyal alanı ilgilendiren konulardaki karar alma süreçlerinin her aşamasına dâhil etmek suretiyle Birlik içerisinde demokrasiyi güçlendirmektir. Beşinci amaç ise, istihdam edilebilirliğin temel bir amaç olarak görülmesi ve diğer problem alanlarıyla eşgüdümlü olarak ele alınmasıdır (Turan vd., 2016: 11).

AB, sosyal politika ile ilgili olarak Lizbon zirvesinde görüşülen yukarıda belirtilen alanlardaki sorunlarını aşabilmek için, sürdürülebilir ekonomik büyüme yeteneğine sahip olma, dünyanın en rekabetçi ve dinamik, bilgiye dayalı ekonomisi haline gelme, sosyal uyum için daha çok ve daha iyi işler yapma prensiplerini benimsemiştir. Bununla birlikte AB Lizbon Zirvesi'nde belirlenen hedeflere ulaşmak noktasında yeterince başarılı olamamıştır (Sakar, 2009: 38). Bu doğrultuda 2005 yılında yenilenmiş bir Lizbon Stratejisi oluşturulmuştur. 2000 yılında başlayan ve 2010 yılına kadar iki kez yenilenen ve Lizbon Stratejileri olarak tanımlanan süreçte AB, istihdam sorunun yarattığı sosyal problemlere karşı alınacak önlemleri içeren sosyal politikalar izlemiş ve yapılan zirvelerde büyüme ve istihdamın artırılmasına yönelik adımlar atmıştır (Turan vd., 2016: 11).

4.3.Esneklik

Birliğe üye ülkeler tam egemen refah devletlerinden yarı egemen refah devletlerine doğru bir dönüşüm gerçekleştirmiştir. Nitekim Birlik çapında sosyal politika uygulamaları konusunda başlangıçtan bu yana geçerli olan kısıtlamalara rağmen, Avrupa Komisyonu özellikle de 1990'lı yıllardan bu yana birçok politika alanında gücünü ve etkisini gittikçe arttırmaktadır. Aslında AB'nin İngiltere gibi neoliberal

politikaları sıkı biçimde takip eden ülkeler üzerinde ılımlaştırıcı bir rol oynadığından bahsedilebilir (Aust vd., 2011: 8).

Tek bir Avrupa sosyal modelinden bahsetmek kolay değildir. Çünkü üye devletler ve diğer önemli politik aktörler, ekonomik rekabet edebilirliği artırma ve emeklilik hakları gibi eski sosyal risklere dayalı popüler sosyal faydaları sürdürme şeklinde birbiriyle çelişen amaçlar arasında sıkışıp kalmıştır (Aust vd., 2011: 8).

Uluslararası piyasalarda giderek zorlaşan rekabet şartları, sermayenin ucuz işgücü temin eden ülkelere kayması, Avrupa toplumlarının yaşlanması ve artan işsizlik değişime ayak uydurma gereğini doğurmuştur. Esneklik kavramı işte tam da bu noktada, işletme ihtiyaçlarına cevap veremeyen, istihdamı ve rekabet gücünü olumsuz etkileyen çalışma mevzuatının, katı iş hukuku kurallarından arındırılmasıyla gündeme gelmiştir.

Öncelikle güvence konusunda esneklikle güvencenin bir arada sağlanmasını öngören “güvenceli esneklik” kavramı AB sosyal politika gündeminin en üst sırasına oturmuştur. Bu kavram küresel ekonomi şartlarında bir yandan kronik işsizlik sorununu aşmanın ve uluslararası piyasalarda rekabet gücünü artırmanın öte yandan Avrupa Sosyal Modeli’nin sürdürülebilirliğini sağlamanın bir yolu olarak görülmektedir. Uluslararası rekabet için gerekli esneklik sosyal güvenlik sistemlerinin iyi işlemesi temelinde işgücü piyasasında başarı sağlayabilirken, rekabet gücünün korunması ve geliştirilmesi de sosyal güvenlik sistemlerinin sürdürülebilirliği açısından temel bir unsur olarak kabul edilmektedir.

Esneklik bağlamında ele alınan bir diğer unsur ise “iş güvencesi” kavramının yerini “istihdam güvencesi”ne bırakmasıdır. Çalışanların işten çıkarılmaya ilişkin güvencelerinin azaltılmasına karşılık daha yüksek işsizlik sigortası, değişime uyum sağlamayı ve iş bulmayı kolaylaştıran aktif işgücü piyasası politikaları gibi yöntemlerle işin kaybedilmesinden kaynaklanan sonuçların hafifletilmesi hedeflenmektedir. Bu bağlamda model, bir işten diğerine geçiş arasındaki süreyi kısaltan proaktif istihdam ve eğitim politikalarını gerekli kılmaktadır. Nitekim bu politikaların Avrupa İstihdam Stratejilerinde de yer aldığı görülmektedir. Yine iş güvencesi konusu, AB Komisyonu’nun Ekim 2006’da yayınladığı “Avrupa İstihdam Raporu”nda iş güvencesinin hâlihazırda işi olanları korurken gençler ve kadınlar gibi dezavantajlı grupların işgücü piyasasına girişlerini zorlaştırıp, istihdam dışı kalmalarına neden oldukları şeklinde vurgulanmıştır.

27 Haziran 2007 tarihinde Komisyon, “Ortak Güvenceli Esneklik İlkelerine Doğru: Esneklik ve Güvence Yoluyla Daha Çok ve Daha İyi İstihdam” başlıklı bir bildiri yayımlamıştır. Bu bildiriyle güvenceli esnekliğin sağlanması için gerekli dört bileşen şu şekilde sıralanmıştır:

-Esnek sözleşme düzenlemeleri: Verimlilik ve ücret bağlantılarının da dâhil olacağı, işgücü piyasasındaki katmanlaşmayı ve kayıtdışılığı azaltmak üzere modern iş kanunlarıyla hem işçi hem de işveren için esnek sözleşme düzenleme

-Aktif işgücü piyasası politikaları: Hızlı değişim, işsizlik dönemleri ve yeni işlere geçiş sırasında bireylere etkin şekilde destek olabilen aktif işgücü piyasası politikaları

-Güvenilir ve ihtiyaca uygun yaşam boyu öğrenme sistemleri: Mali ve diğer nitelikte teşviklerin gözden geçirilmesi ve AB finansmanı kullanılarak yaşam boyu eğitim sistemleri çabalarının artırılması

-Modern sosyal güvenlik sistemleri: İşçilerin hareketliliği üzerinde tüm sınırlamaların kaldırılması ve yeni gelir desteğiyle modern güvenlik sistemlerinin oluşturulması

Bu dört bileşenin bütünleştirilmiş bir yaklaşımla uygulanması hali, Avrupa'yı Lizbon Stratejisi'nde ifadesini bulan "daha çok istihdam ve daha fazla sosyal uyum yaratan bir toplum olma" hedefine yaklaştıracak bir formül olarak tanımlanmaktadır (TİSK, 2007: 57-59).

5. 2000'li Yıllardan Sonra Avrupa Birliği Sosyal Politikasının Dinamikleri

2000' li yılların sonuna gelindiğinde AB'nin Lizbon Anlaşması'nda öngörülen hedeflere yeterince ulaşamadığı görülmüştür. Dünyadaki en iyi refah devleti ve sosyal politika uygulamalarına sahip olan Avrupa, milenyumla birlikte yeni bir döneme adım atmıştır. Bu dönemde bir taraftan iktisadi krizlerle boğuşmak zorunda kalan Avrupa, diğer taraftan genç işsizliği, yoksulluk, gelir eşitsizliği gibi sosyo-ekonomik problemlerle uğraşmak zorunda kalmıştır. Söz konusu yeni dönemde küresel ekonomi de büyük bir teknolojik dönüşüm yaşayarak Dördüncü Sanayi Devrimi'ne geçilmiştir. Avrupa'nın bu derece büyük dönüşüme hazır olmadığı ve dönüşümün maliyetlerinin işçilere yükleneceği düşünülmektedir. 2000'li yıllar AB'nin sosyal bütünleşme çabalarını sekteye uğratmış, teknolojik gelişmelere, sosyal değişime/dönüşüme ayak uyduracak yeni bir Avrupa Sosyal Modeli arayışı ortaya çıkmıştır. Yeni model arayışının temel dinamikleri daha iyi çalışma koşulları, adil ücretlendirme ve fırsat eşitliği üzerine kurulmuştur (Ataç, 2018: 5).

Bu değişimler Avrupa işgücü piyasasını etkilerken, aynı zamanda, çeşitli alanlarda derin bir krizle karşı karşıya olan AB, Avrupa vatandaşlarının sosyal hakları ve yaşam standartlarının tesisindeki rolünü yeniden gözden geçirmek durumunda kalmıştır. Bugünün işleri yeni teknolojiler ve iş stratejileri ile uyumlu olabilmek için sürekli beceri kazanmayı gerektirmektedir. Bir kişinin artık eğitimini bitirdikten sonra bir işe yerleşip aynı işi sonsuza dek yapar pozisyonda olması söz konusu değildir. Bu sebeple işverenler, sosyal ortaklar ve hükümetler, çalışanların güncel bir beceri kümesini korumalarını sağlamak için uygun politikalar bulmaya yönelik olarak diyaloglarını sürdürmektedirler. Buradaki temel soru/sorun bu tür girişimlerin finansmanından kimin sorumlu olacağıdır. İşverenler, hükümetler, sosyal ortaklar veya bu aktörlerin bir kombinasyonu sorumlu olabilecektir. Diğer taraftan yeni iş türleri yeni beceriler gerektirmektedir. Bu durum eğitimcilerin zorunlu dersleri yeniden değerlendirmesini ve erken yaşta dijital yeterliliklerin geliştirilmesine yönelik eğitimlerin planlanmasını gerektirmektedir. Yapılan araştırmalar, geleneksel, düşük vasıflı meslekler için bile iş ilanlarının en azından temel dijital beceriler gerektirdiği bulgusuna ulaşmıştır. Temel dijital becerilere hakim olmak, endüstri, deneyim veya yaştan bağımsız olarak önem arz etmektedir (Ataç, 2018: 1).

Eğitim ve öğretimi geliştirme çabalarına rağmen, Avrupa'daki birçok teknoloji firması hala yeterli kalifiye işçi bulmakta büyük zorluklarla karşılaşmaktadır. Nitelikli işgücü

talebini karşılamak öngörülebilir gelecek için kilit bir politika sorunu olmaya devam edecektir. Bunu başaramadığı takdirde, Avrupa, ekonomik büyüme ve teknolojik yenilik için mükemmel bir fırsatı kaçırmış olacaktır. Ayrıca, dijitalleşme ve otomasyon, emek piyasasının temel dayanaklarının eskisinden daha az güvenli olduğu anlamına gelmektedir. Dijitalleşmenin etkilerinin büyüklüğü konusunda çok az fikir birliği olsa dahi, yeni iş türleri ortaya çıktıkça eski işlerin kaybolduğu ve emek piyasalarının bu şekilde tanzim edildiği açıkça görülmektedir (Ataç, 2018: 2).

Günümüzde daha sofistike BT sistemleri, daha karmaşık süreçlerin otomatikleştirilmesine izin vermektedir. Dış kaynak kullanımı hiç olmadığı kadar kolaydır ve mikro düzeydeki bireyler için bile gerçekleştirilebilmektedir. Otomatikleştirilemeyen veya dış kaynaklardan temin edilemeyen süreçler için, birçok firma yeni çalışanlar işe almak yerine taahhüt işlerini desteklemektedir. Bu durum, Avrupa'nın en büyük işgücü piyasalarında, özellikle Almanya'da, kendi işini yapanların sayısında önemli bir artışa neden olmuştur. (Ataç, 2018: 2).

Bu nedenlerle, AB düzeyinde devam eden çabalar, insanların yeni veya atipik çalışma biçimlerindeki emek ve sosyal koruma haklarını asgari seviyede garanti altına almayı amaçlamaktadır (Ataç, 2018: 2). Avrupa Komisyonu Başkanı Jean-Claude Juncker, 13 Eylül 2017 tarihinde yaptığı Birliğin Durumu konuşmasında sosyal bir Avrupa hayalini dile getirerek, Avrupa'da sosyal parçalanma ve sosyal dampingden kaçınmak için üye ülkelerin en kısa sürede bir araya gelmeleri gerektiğini, sosyal politika alanında bir taraftan ulusal uygulamalara devam edilirken diğer taraftan Birlik için standart oluşturacak adaletli bir sosyal politika anlayışı (Avrupa Sosyal Standartlar Birliği)'nin ortaya çıkması gerektiğini ifade etmiştir (Ataç, 2018: 5).

Bu çerçevede 17 Kasım 2017 tarihinde Göteborg'da biraraya gelen AB liderleri, Adil İş ve Büyüme Sosyal Zirvesi'nde (Social Summit for Fair Jobs and Growth) işsizlik ve büyüme konularında görüşlerini bildirmişlerdir. Zirvede görüşülen diğer konular emek piyasalarına erişimin güçlendirilmesi, istihdam, çalışma koşullarının iyileştirilmesi ve eğitim vb'dir. Zirvede AB'nin, uzun yıllar küresel pazarlarda rekabetçi olabilmeyi sağlayabilecek iktisadi ve ticari konularda odaklandığı, daha iyi çalışma imkânları ve düzgün iş konularının ise ihmal edildiği görüşülmüştür. Zirvede kabul edilen Avrupa Sosyal Haklar Sütunu (European Pillar of Social Rights-EPSR) kadınlar ve erkekler arasındaki ücret farkının giderilmesi, eğitimde fırsat eşitliğinin yaratılması, işsizlik ve yoksulluk oranlarının düşürülmesine dair ilkeleri içermektedir. Söz konusu ilke ve haklardan bazıları mevcut AB ve uluslararası hukuk müktesebatında hâlihazırda yer almaktadır. Bununla birlikte ve daha önemlisi EPSR güncel, teknolojik ve sosyal gelişmelere bağlı yeni haklar içermektedir. Örneğin; serbest meslek sahiplerinin ve tüm çalışanların, istihdamın türüne ve süresine bakılmaksızın, yeterli sosyal koruma hakları olacaktır (Ataç, 2018: 6).

Kasım 2017'de kabul edilen EPSR, üretilen sonuçlar açısından oldukça zayıftır. Kısa bir süre sonra, Mart 2018 tarihinde kabul edilen "Sosyal Adalet Paketi" ise tüm çalışanlar ve serbest meslek sahipleri için sosyal korumaya erişim hakkında bir Konsey tavsiyesi olup EPSR'nin uygulanmasının izlenmesi amacını gütmektedir. Sosyal Adalet Paketi EPSR'nın ilanından sonra somut bir yasa ve koordinasyon eylemine doğru ilk adım

olmuştur. Bir diğer sosyal politika tedbiri olarak düşünülen “Avrupa Sosyal Güvenlik Numarası”nın tesisi ise söz konusu gelişmelerle birarada tartışılmaktadır (Ataç, 2018: 2-3).

26 Nisan 2017 Tarihinde Avrupa Komisyonu’nun yayınladığı “Reflection Paper on the Social Dimension of Europe” başlıklı düşünce belgesi de EPSR gibi günümüzde AB sosyal politikasındaki problemleri alanları ve güçlenmesi gereken yönleri ayrıntılı bir şekilde açıklamıştır. Belge, eşit fırsatlar temelinde daha adaletli bir toplum yaratmanın önemine vurgu yaparak Avrupa’nın farklı ülkeleri, farklı tecrübeler ve farklı modellere (eğitim ve sağlık, istihdam modelleri, ücretler, gelirler ve sosyal koruma sistemleri) sahip olduklarından Birlik çapında ortak bir sosyal politika oluşturulmasının zorluğuna dikkat çekmiştir. Belge AB’nin bir yandan ekonomik ve parasal birliğin yerleşmesini sağlama hedefinin yanı sıra sosyal politikalar ve sosyal bütünleşme yönündeki hedefinden de vazgeçmemesi gerektiğine vurgu yapmaktadır. (Ataç, 2018: 7-8). Düşünce belgesinde 2008 krizine de işaret edilerek ABD’de başlayan küresel ve finansal ekonomik krizin, AB üyesi ülkeleri derinden etkilediği belirtilmiştir. Sonuç olarak Ekonomik ve Parasal Birliğin tamamlanması, ekonomik ve sosyal performansların yakınsamasının güçlendirilmesi daha fazla önem kazanmıştır. Belgede krizden sonra Avrupa’da işsizler ve çalışanlar arasındaki farkın büyüdüğü, özellikle genç işsizliğinin yüksek oranlarda seyrettiği bildirilmiştir (Ataç, 2018: 8).

Düşünce belgesinde 2050 yılına kadar Avrupalıların karşılaşacağı zorluklar ve fırsatlar da ifade edilmiştir. Öncelikle Avrupa’da doğuştan yaşam beklentisinin yükseldiğine ve gelecekte bireylerin daha uzun ve sağlıklı yaşama sahip olmaları beklendiğine değinilmiştir. Belgede, 2030 yılına kadar Avrupalıların dünyanın en yaşlı insanları olacağı belirtilmiştir. Bu noktada yaşam süresinin uzamasının sağlık sistemi ve bakım sektörü, eğitim sistemi, yaşlı dostu konut vb. alanlarda kamu politikaları ve sosyal hizmetler üzerinde derin bir etki yaratacağına dikkat çekilmektedir. Tüm bunların, hem ülkelerin mali durumları hem de refah sistemlerinin maliyeti/sürdürülebilirliği üzerinde etkileri olacağı ifade edilmektedir. Bilindiği üzere hem Avrupa Komisyonu hem de AB İstatistik Kurumunun (Eurostat) en son rakamlarına göre, kadın-erkek ücretleri arasındaki fark son yıllarda önemli ölçüde açılmaktadır. AB’deki kadınların erkek meslektaşlarından ortalama % 16,3 daha az kazandıkları ve bu rakamın son yıllarda herhangi bir azalma eğiliminde olmadığı bilinmektedir. Bu bağlamda belgede hem genel olarak hem de emek piyasasıyla ilgili olarak toplumsal cinsiyet eşitsizliğinde yavaş ilerleme olacağı kaydedilmektedir (Ataç, 2018: 9).

Düşünce belgesine göre gelecekte Avrupa’da büyüyen bir kentleşme olacaktır ve artan sayıda Avrupalı şehirlere taşınacaktır. Belgede 2000’li yılların sonunda yüzde 70 olan kentli nüfusun 2050’de % 80’e ulaşacağı tahmin edilmekte ve kentlerde yoğunlaşan bu kalabalık nüfus için ulaşım, çevre, enerji, insan vb. kaynakların daha verimli, sürdürülebilir ve kontrol edilebilir düzeyde kullanımının sağlanması gerektiğine dikkate çekilmiştir (verimli şehir, akıllı şehir) (Ataç, 2018: 9-10). Düşünce belgesi gelecekte bireysel değerler, özgürlük ve bağımsızlığa atfedilen değerin ve rolün, sosyal izolasyonun artacağına, farklı bir yaşam tarzının ortaya çıkacağına dikkat çekmektedir. Buna paralel olarak kültürel kimlikler yeniden keşfedilecek, yeni dayanışma, sosyal ve sivil katılım modelleri ortaya çıkacaktır (Ataç, 2018: 10).

5.1 Avrupa Birliği Sosyal Politikası ve Kriz: İdari ve Finansal Sorunlar

2008 yılında yaşanan ekonomik kriz AB ülkelerini olumsuz yönde etkilemiştir. Mali ve ekonomik kriz AB sosyal politikasına olan ilgiyi artırmış, ancak çok az politika değişikliği gerçekleşmiştir. Mali ve ekonomik kriz, AB sosyal politikasında toplumsal ve akademik ilgiyi artırmıştır. 2000'li yılların ortalarında AB, mali ve ekonomik krizin gelişimiyle ilgili artan sorunların üstesinden gelmek için sosyal politika gündemini yenileme çalışmalarını başlatmıştır. Mart 2008'de AB Başkanlık Konseyi sonuçları 'Lizbon Stratejisinin ayrılmaz bir parçası olarak AB'nin sosyal boyutunun önemini' doğrulamıştır (Graziano and Hartlapp, 2019: 1486)

AB'deki sosyal ve ekonomik sorunların ciddiyeti, önleyici sosyal politikaları, ekonomik ve özellikle bütçe politikalarının yeniden düzenlenmesini gerektirmektedir. Tek pazardaki serbestleşme süreci gelir eşitsizliğinin, işsizliğin ve yoksulluğun artmasına neden olmuştur. Sosyal politika ile ilgili ulusal manevra alanı bütçe disiplini ile ilgili şartlarla sınırlı olsa da, ilerici, sağlam, sosyal ayağıyla dahi uygulanabilir bir Avrupa sosyal politikası oluşturulamamıştır. Bunun yerine, işgücü piyasalarının, refah sistemlerinin, sosyal ve iş hukuku düzenlemelerinin ekonomik ve parasal birliğin üretim koşulları ile daha da uyumlu hale getirilmesi gerektiği inancı ile sosyal politikaya ilişkin araçsal bir anlayış devam etmektedir.

AB, yeniden dağıtıcı sosyal politikalar veya hizmetler yürütmek için hedeflerden, yeterliliklerden, kurumlardan ve finansal kaynaklardan yoksundur. Avrupa Sosyal Fonu (yılda 10 milyar avro, AB bütçesinin yüzde 10'u) her türlü sosyal yardım rolünü üstlenemeyecek kadar yetersizdir. Bu amaçla gelecek yıllarda AB bütçesinin (2021-2027), sosyal içermeyi teşvik etmek için ayrılmış mevcut fonlar ve özel kaynakların birleştirilmesi yoluyla Birliğin sosyal boyutunu güçlendirmesi amaçlanmaktadır. Ancak, yeni kaynakların Avrupa düzeyinde yapısal sosyal değişime olanak vermesi zor gözükmemektedir. Böyle bir hedef, ücretlerin düşürülmesi yoluyla gerçekleşen ülkeler arasında uyum süreçlerini önlemek için Euro Bölgesi içindeki dengeleme mekanizmalarını gerektirecektir. Ancak bu önlemlerin daha sonra sosyal ve ekonomik eşitsizlikleri daha da artıracığı tahmin edilmektedir.

Tüm bu sorunlar nedeniyle Göteborg Zirvesi Avrupa sosyal standartlarını geliştirmeye yönelik olarak önemli bir adım olarak görülmektedir. Bundan sonra yapılacak iş AB üyesi ülkelerin Zirvede belirlenen 20 temel ilkeyi uygulamaya açmalarıdır. Birbirinden farklı kültüre, şartlara ve uygulamalara sahip olan AB ülkelerinin, sosyal haklar ve çalışma hayatı konularında bundan sonraki süreçte de anlaşmazlıklar ve birlikte hareket etme konusunda sıkıntılar yaşaması ihtimali yüksektir. Bununla birlikte ortak bir sosyal politika oluşturulamasa dahi AB'nin bu alanda en azından minimum standartları devam ettireceği, bir yandan Ekonomik ve Parasal Birliğin yerleşmesini, diğer yandan sosyal politikalar ve sosyal bütünleşme yönündeki hedeflerini sürdüreceği düşünülmektedir (Ataç, 2018: 10).

5.2. Avrupa Birliği Sosyal Politikasının Geleceği Üzerine Olasılıklar

AB sosyal politikasının geleceği büyük ölçüde AB'nin geleceğine bağlıdır. AB'ni oluşturan etmenler ve birliği etkileyen fikirler sürekli olarak değiştiğinden, bu durum

sosyal politikaya fazlasıyla yansımaktadır. Özellikle 11 Eylül'den sonra tekrar yükselişe geçen neo-liberalizm, göçmenlere karşı artan hatta kimi zaman yabancı düşmanlığına kadar varan tutumlar, yaşanan ekonomik durgunluklar sosyal politikayı da olumsuz etkilemektedir.

Son yıllarda gerçekleştirilen AB parlamentosu seçimlerinde de merkez sağ'ın güç kazanması bu durumun önemli bir göstergesidir. Aynı şekilde ülkeler açısından bakıldığında sol hükümetlerin genel olarak bir kan kaybı yaşadığını söylemek mümkündür. Birliğin hala tam olarak kendi geleceğine karar verememesi sosyal politikanın da önündeki en önemli engellerden birini teşkil etmektedir. Bu aşamada AB'nin geleceğine yönelik bir Avrupa Devleti olarak mı yoksa zayıf ortak bağlı bir ticari birlik olarak mı devam edeceğinin cevabını bulması gerekmektedir.

Ortak devlete giden yolda çok önemli bir adım olan ortak para biriminin başarıya ulaşmaması ve tam olarak tüm AB'nin ortak para birimi olmaması, birlik vatandaşlarının ortak bir Avrupa sosyal modeline sıcak bakmamaları ve bu düşüncelerini referandumlarda göstermeleri Avrupa Tek Devleti fikrinin şu aşamada zor bir hedef olduğunu göstermektedir.

Sosyal politika açısından bakıldığında bu belirsizlik ve yetkisizliğin sosyal politikanın çerçevesini büyük oranda daralttığını söyleyebilmek mümkündür. Sosyal politikanın temel sorunlarından biri her üyenin farklı problemleri ve yapılanmaları olmasıdır. Yani AB sosyal politikası aynı elbiseyi ufak rötuşlarla birçok farklı kalıptan insana giydirmeye çalışmaktadır. Bu uğraştaki en önemli sorunlardan birisi ise alınan kararların bağlayıcılığı ve yaptırımların sertliğidir. Bağlayıcılığı olmayan kararlar devletler tarafından çoğu zaman göz ardı edilmekte veya kabul edilse dahi uygulamada dikkate alınmamaktadır. Öte yandan esneklik, kuralsızlaştırma gibi kavramlar sosyal politikanın işleyişini etkilemektedir. Emegın savunulması hiçbir zaman sermayenin mobilitesi gibi aktif olmadığından esneklik ve kuralsızlaştırmaya karşı mücadelede başarı elde edilememektedir.

Birliğin sosyal politikasının tam anlamıyla aktif ve başarılı olabilmesi için dış etkilerden yalıtılması, alınan kararların bağlayıcı hale getirilmesi gerekir. Bunları gerçekleştirmek için ise başta bahsedildiği gibi güçlü bir devlete ihtiyaç vardır. AB kimlik bunalımını yaşarken ve ekonomik istikrarsızlık sürerken yakın gelecekte sosyal politika alanında olumlu gelişmelerin yaşanması ihtimali gözükmemektedir. Ayrıca bireyseliğin yükselişi ve sendikaların yeni ekonomiye ayak uydurmada yaşadıkları zorlukları çözmek için uygun politikaların belirlenmesi gerekmektedir. Sonuç olarak, Avrupa'nın entegrasyonu, Avrupa sosyal politikasının geleceği açısından büyük önem taşımaktadır (Şenkal, 2007: 368). Bu çerçevede AB sosyal politikasının geleceği konusundaki temel parametreler;

-İyi dengelenmiş refah odaklı bir ekonomi politikası, dağıtımdaki eşitsizlikleri gidermeye, genç işsizliğin ortadan kaldırılmasına ve kaliteli işlerin yaratılmasına, sosyal ve ekolojik olarak sürdürülebilir yatırımlara ve refah devletinin korunmasına yöneliktir. Bu politikanın merkezi ögesi, üretkenlik odaklı bir ücret politikası ve aynı zamanda maliye politikasının yeterli bir koordinasyonu ile iç talebi artırmaktır;

-Üye devletlerin geleceğe yönelik kamu yatırımları için yer aldıkları bir 'mali politika' kuralının tanıtılması;

-AB birincil hukuku içinde, “aynı iş yerinde aynı iş için eşit ücret ve eşit çalışma koşulları” ilkesinin yanı sıra, çalışma ve sosyal hukuk alanındaki temel özgürlüklerin deregülasyonunu önleyen bir 'sosyal ilerleme protokolü' yerleştirmek;

-Sosyal diyalogun genişletilmesi ve güçlendirilmesidir. (Wixforth, <https://www.socialeurope.eu/future-europe-space-social-policy-avant-garde>)

Gelecekte Avrupa’da çalışma hayatında da büyük bir dönüşüm beklenmektedir. Teknolojinin ve otomasyonun artan kullanımının, tüm işleri ve sektörleri etkileyeceği, telekomünikasyon imkânlarının genişlemesiyle iş yeri kavramının önemini yitireceği, esnek çalışma koşullarının artan bir biçimde çalışma hayatında varolacağı beklenmektedir. Yeni iş türlerinin ortaya çıkacağı bugün ilkokula başlayan çocukların çoğunun büyük bir olasılıkla bugün varolmayan işlerde çalışacakları öngörülmektedir. Dolayısıyla eğitimin modernizasyonundan bahsedilmektedir. Eğitimin yeni işlerin gereklerine uygun bir biçimde revize edilmesi gerekecektir. Ayrıca disiplinlerarası bilgi ve yaratıcı becerilerin transferleri, periyodik yeniden eğitim ve ömür boyu öğrenme vb. konular daha fazla önem kazanacaktır. Ayrıca belgede değişen iş dünyasının gerektirdiği yeni sosyal hakların kullanıma sunulmasının gerekliliğine dikkat çekilmektedir (Ataç, 2018: 10).

Diğer taraftan AB, göç ve uluslararası rekabet, fiyat baskısı ile karşı karşıyadır. Bu durum daha sonrasında AB ekonomisinin uluslararasılaştırılması anlamına gelmektedir. Yeni üye ülkelerin birliğe katılmaları ile üretim olanaklarının iç piyasalardan bu ülkelere kayması, ücret farklılıkları, daha sonrasında vergileri, sosyal ve çevresel standartları olumsuz yönde etkilemektedir (Begg and Berghman, 2002: 179-194).

2008, 2009 ve 2010 küresel ekonomik krizleri Birliğin birçok Üye Devleti için ciddi bir sorun teşkil etmiştir. Özellikle, en çok etkilenen İspanya, Portekiz, Yunanistan ve İrlanda, ekonomik krizden çıkışı hızlandırmak için politika önceliklerini yeniden gözden geçirmek zorunda kalmıştır. Bu durum Birlik Üye Devletlerinin çoğunun refah mevzuatı, istihdam politikaları ve sosyal koruma düzenlemelerinde bir dizi reform kabul etmesini gerektirmiştir. Azalan büyüme oranı ile kamu borçları ve kamu maliyesi krizi, bu tür reformların gerekçesi olarak Sosyal Avrupa’ya karşı olanlar tarafından sunulmaktadır. Sonuç olarak, 2009’lardan sonra yaşanan krizin işgücü piyasalarında sosyal etkileri, genç işsizliği, yaşam koşulları ve yaşam kalitesi, Birliğin sosyal modelinin mantığını sorgulamış ve dönüştürmesi konusundaki arayışları gündeme getirmiştir (Dodo, 2014: 47).

Sonuç

AB sosyal politikasının temel sorunlarından biri, üye ülkelerin farklı sosyal, ekonomik ve kültürel özelliklere sahip olması ve bu durumun, sosyal politika uygulamalarında Birlik standardını oluşturmada zorluklar yaratmasıdır. Üye ülkeler farklı kurumsal yapılar, kanunlar ve sorunlarla karşı karşıyadır ve bu ülkeleri benzer yöntem ve çözümlerle ele almak oldukça güçtür. Diğer taraftan Birlik düzeyinde alınan kararların bağlayıcılığı ve uygulanan yaptırımların sertliği de önemli bir konu olup, AB üye ülkeleri

bağlayıcı olmayan kuralları kabul etseler bile bu kurallara uymak için gevşek davranabilmektedirler. Başarılı bir AB sosyal politikası, şüphesiz, alınan kararların bağlayıcılığı ve bu kararların üye ülkeler tarafından uygulanması ile mümkün olacaktır. Bunun gerçekleşmesi için güçlü bir AB'ye ihtiyaç vardır. Ancak bir yandan AB ülkelerinde yaşanan ekonomik istikrarsızlık diğer yandan AB kimlik krizi, Birliğin merkezde daha güçlü bir yapı olarak ortaya çıkmasını zorlaştırmakta ve üye ülkeler üzerinde sosyal politika alanındaki hakimiyetini ve nüfuzunu daraltmaktadır. Diğer taraftan AB'de sosyal politika ile ilgili eylemler ulusal alanda bütçe ile ilgili şartlarla sınırlı olmuş, Birlik bünyesinde ise ilerici, sağlam sosyal ayağı olan bir Avrupa sosyal politikası hala oluşturulamamıştır. Bunun yerine, işgücü piyasalarının, refah sistemlerinin, sosyal ve iş hukuku düzenlemelerinin, ekonomik ve parasal birliğin üretim koşulları ile daha da uyumlu hale getirilmesi gerektiği inancı ile sosyal politikaya ilişkin araçsal bir anlayış devam etmektedir.

AB'nin inşası her şeyden önce ekonomiktir ve bu sebeple piyasa dinamikleri tarafından yönlendirilmektedir. Bununla birlikte Birliğe üye ülkelerdeki ekonomik problemlerin çözümü için olduğu kadar sosyal problemlerin çözümü için de birlik düzeyinde çaba sarf etmek, standartlar oluşturmak ve bu standartlara uyulmasını sağlamak büyük önem arz etmektedir. Ancak bu şekilde AB, Amsterdam Antlaşması'nda tanımlandığı üzere bir özgürlük, güvenlik ve refah alanı haline gelebilecektir. Bu çerçevede son dönemde önemli bir sosyal politika girişimi olan AB "Sosyal Haklar Sütunu" ile, işsizlik, yoksulluk, sosyal dışlanma, her türlü suçla ve uyuşturucuyla mücadele etmek, cinsiyet eşitliğinin korunması başlıca politika üretilmesi gereken alanlar olarak belirlenmiştir. AB Sosyal Haklar Sütunu, bu hedefler ile birlikte AB vatandaşlarına bir aidiyet ve kimlik duygusu sunacak bir proje geliştirmeyi de amaçlamaktadır. Avrupa Sosyal haklar Sütunu ile, başından beri karmaşık evrelerden geçen AB sosyal politikasına yeni bir yön ve şekil vermek mümkün olabileceği gibi, çeşitli küresel, konjonktürel, sosyal ve ekonomik gelişmelerin etkisiyle tamamen etkisiz kalması da muhtemeldir. Diğer taraftan çalışma hayatı ile ilgili olarak, teknolojiye ileriye gidenlerin, otomasyon kullanımının artmasının ve telekomünikasyon fırsatlarının genişlemesinin tüm dünyada olduğu gibi Avrupa'daki işleri ve sektörleri de etkileyeceği, işyeri kavramının önemini yitireceği, yeni esnek çalışma türleri ortaya çıkacağı ve var olmaya devam edeceği tahmin edilmektedir.

Çalışma hayatındaki değişimlerin dolaylı olarak eğitim sistemini de etkileyeceği, yeni iş türlerinin ortaya çıkacağı ve bu işler için insan gücünün yetiştirilmesi için eğitimin modernizasyonu gerekeceği belirtilmektedir. Öte yandan, disiplinlerarası bilgi ve yaratıcı becerilerin aktarılması, periyodik yeniden eğitim ve yaşam boyu öğrenme vb. konular önümüzdeki dönemde daha fazla AB sosyal politikasının gündeminde ön plana çıkacaktır. Sonuç olarak çalışma hayatındaki değişiklikler yeni sosyal hakları gündeme getirecektir. Tüm bu gelişmelerin ışığında Avrupa'da sosyal politikanın gelecekte nasıl şekilleneceği önemli bir merak konusudur. Şüphesiz Birlik ve üye ülkelerin bu alanda alacağı kararlar AB sosyal politikasının geleceği konusunda etkili olacaktır.

Kanaatimizce mevcut Avrupa sosyal modelinin dijital çağda artması muhtemel işsizlik, yoksulluk ve tüm sosyal, ekonomik krizlere karşı revize edilmesi ve yazılı bir anayasa olmasa dahi ekonomik ve sosyal haklarla birlikte temel vatandaşlık haklarının

korunduğu, insan hakları temelli güçlü bir Birlik sosyal politikasının oluşturulması kaçınılmazdır.

Kaynakça

- Akgüç, Mehtap, Sara Baiocco, Miroslav Beblavy, ve Zachary Kilhoffer. "Labour Market and Social Policy". CEPS Policy Priorities for 2019-2024. 2019.
- Anderson, Karen. Social Policy in the European Union. Red Globe Press, 2015.
- Arslan, Zühtü. "İki Anayasa İki Tarz-ı Demokrasi: Avrupa Anayasası ve Türk Anayasası Üzerine Notlar". Anayasa Mahkemesi'nin 43. Kuruluş Yıldönümü Nedeniyle Düzenlenen "Türk Anayasası'nın Avrupa Anayasası'na Uyum Sorunu" Konulu Sempozyumda yapılan Konuşma. Ankara, 28-29 Nisan 2005.
- Ataç, Emre. "AB Sosyal Boyutunun Geleceği". İktisadi Kalkınma Vakfı değerlendirme Notu. İktisadi Kalkınma Vakfı, 2018.
- Ataman, Berrin Ceylan. "İşsizlik Sorunu ve Türkiye'nin AB İstihdam Stratejisine Uyumu". İşveren Dergisi, 2003.
- Aust, Andreas, Anne Daguerre, ve Peter Taylor Gooby. European social policy. 2011. www.kent.ac.uk/wramsoc/.../euimpactbackgroundreport.pdf s.1.
- Begg, I, ve J Berghman. "EU social (exclusion) policy revisited." Journal of European Social Policy 12, no. 3 (2002): 179-194.
- CECHIN-CRISTA, Persida. "The Social Policy of the European Union". International Journal of Business and Social Science 4, no. 10, Special Issue–August (2013).
- Commision, European. "European Economy". 2002 Review, no. 6 (2002).
- Commission, European. "Working Together At Local Level for More and Beter Jobs for All". THA Local Dimension of the European Employment Strategy. January 2003.
- Çelik, Aziz. Avrupa Birliği Sosyal Politikası ve Türkiye. İstanbul: Kitap Yayınevi, 2014.
- Dedman, Martin J. "The Origins and Development of the European Union 1945-2008." A history of European integration. Routledge, London and New York, 2010.
- Dodo, Mahamat K. "Historical Evolution of the Social Dimension of the European Integration :Issues and Future Prospects of the European Social Model." Dans L'Europe en Formation, 2014.
- Ekonomi, Münir. Maastricht Antlaşmasından Önce Birliğin Sosyal Politikaları, Avrupa Birliği'nin Sosyal Politikaları ve Türkiye Semineri. Ankara : Çimento Müstahsilleri İşverenleri Sendikası, 1997.

- Erdoğan, Seyhan. "Avrupa Birliği ve Sosyal Politika." Genel-İş Emek Araştırma Dergisi 1 (2005).
- Fin, C, ve B Vaughan. "Perspectives on the Evolution of European Social Policy, background paper." National Economic&Social Development Office NESDO, 2011.
- Gençler, Ayhan, ve Hasan Şenocak. "1951'den 2009'a Avrupa Birliği Sosyal Politikasının Gelişimine Panoramik Bakış." Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi 11, no. 1 (Haziran 2009).
- Graziano, Paolo, ve Miriam Hartlapp. "The end of social Europe? Understanding EU social policy change." Journal of European Public Policy 26, no. 10 (2019).
- Güzel, Ali. Roma ve Maastricht Antlaşmaları Sürecinde Avrupa Sosyal Modeli ve Türkiye, Metin Kutsal'a Armağan. Ankara: Tühis Yayınları, 1998.
- Hantrais, Lindan. "Social Policy in the European Union." London: MACMILLAN PRESS LTD, 1995.
- Koray, Meryem. Avrupa Toplum Modeli. 2. Ankara: İmge Kitapevi, 2005.
- Olgun Özen, Şerife. "Türkiye'nin İstihdam Politikaları ve Avrupa İstihdam Stratejisi'ne Uyumu." Çalışma Dünyası Dergisi 3, no. 1, Ocak-Nisan (2015).
- Özşuca, Şerife Türkan. "Avrupa Birliği Sosyal Politikası Tarihsel Gelişim." 2 Ekim 2010.
- Sakar, Turgay. "Avrupa Birliği'nin Sosyal Politika ve İstihdam Alanlarındaki Düzenlemelerine Türkiye'nin Uyumu: Yapısal Bir Değerlendirme." Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Edirne: Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2009.
- Selamoğlu, Ahmet, ve Kuvvet Lordoğlu. Katılım Sürecinde AB ve Türkiye'de İşgücü ve İstihdamın Görünümü. Ankara: Belediye-İş Yayınları, 2006.
- Şenkal, Abdülkadir. Küreselleşme sürecinde Sosyal Politika. İstanbul: Alfa Yayınları, 2007.
- TİSK. "Sosyal Politika ve İstihdam" Başlıklı AB Müktesebatı ve Türkiye. 2009.
- TİSK. 100 soruda Maastricht Anlaşması. Ankara: TİSK, 1992.
- TİSK. 22. Genel Kurul Çalışma Raporu. Ankara: TİSK, 2004.
- Turan, Erol, Emre Aydılek, ve Alper Tunga Şen. "Avrupa Sosyal Modeli ve Türkiye'deki Sosyal Politikaların Tarihsel Bağlamda Karşılaştırmalı Analiz." Selçuk Üniversitesi Sosyal ve Teknik Araştırmalar Dergisi, no. 11 (2016).
- Wixforth, Susanne. «The Future Of Europe." A Space For The Social Policy Avant-Garde. 2018.