

# Lizbon Stratejisi ve Avrupa 2020 Hedeflerinde Bölgesel Kalkınma ve Sosyal Politikalar

*Regional Development and Social Policies in Lisbon Strategy and Europe 2020 Targets*

**İdil Gülnihal YAZICI**

*Öğr. Gör., İstanbul Üniversitesi*

*idilyazici@istanbul.edu.tr*

<https://orcid.org/0000-0001-8599-7302>

Makale Başvuru Tarihi: 01.11.2018

Makale Kabul Tarihi: 01.01.2019

Makale Türü: Araştırma Makalesi

**Anahtar  
Kelimeler:**

*Lizbon Stratejisi,  
Avrupa 2020,  
Uyum Politikası,  
Avrupa Sosyal  
Modeli,*

**ÖZET**

*Küreselleşme ile gelen sorunlara rekabetçi ve bilgiye dayalı ekonomi toplumu ile çözüm arayan Avrupa Birliği, Üye Devletlerin küresel ekonomi ile rekabet edilebilirliğini artırırken geri kalmış bölgelerdeki yaşam standartlarını ve kaliteyi de artırmayı hedefleyerek 2000 yılında Lizbon Stratejisini hazırlamıştır. Sürece 2004 yılında dâhil olan yeni Üye Devletler ve yaşanan ekonomik kriz Lizbon sürecinin sosyal hedeflerine ulaşmasını engellemiştir. Sosyal politika ve bölgesel kalkınma alanlarında çizdiği çerçeve net olmasına rağmen bu hedeflerin tam olarak gerçekleştirilememesinde ve gün geçtikçe daha büyük sorunlar haline gelmesine neden olan faktörler incelenmiştir ve Avrupa 2020 ve sonrasında izlenecek harita ortaya çıkarılmıştır*

**Keywords:**

*Lisbon Strategy,  
Europe 2020,  
Cohesion Policy,  
European Social  
Model,*

**ABSTRACT**

*European Union looking for solutions to the problems that come with globalization with a competitive and knowledge-based economy society, It has prepared the Lisbon Strategy in 2000, aiming to increase the living standards and quality in the underdeveloped regions while increasing the competitiveness of Member States to compete with the global economy. The New Member States that got involved in the process in 2004 and the economic crisis prevented the Lisbon process from reaching its social goals. Although the framework of social policy and regional development is clear, the factors causing these goals to be not fully realized and becoming more and more major problems have been examined and the map to be followed in Europe 2020 and later has been unearthed.*

## 1. GİRİŞ

Avrupa Birliği kuruluş amacı itibari ile ve kurulduğu dönem göz önüne alındığında liberal yaklaşımları benimseyen ekonomik bir topluluk olarak ortaya çıktı. Başlangıç noktasında çıkarları, yönetim biçimleri ve sosyal politikaları birbirine benzeyen altı kurucudan oluşan Birlik, zaman içinde farklı yönetim biçimleri ve ideolojileri benimsemiş ekonomilerle bir araya geldiğinden hem ekonomik hem de sosyal değişimlere maruz kaldı. Genişleme ve derinleşme politikaları ile birlikte yapısal değişikliklere giden Birlik zaman içinde ekonomik bir topluluk değil ekonomik, siyasal ve sosyal öğeleri içinde barındıran bir yapı haline geldi. Bu süreçte dünyada yaşanan değişimler de göz önüne alındığında Birlik adına çok da kolay olmayan bir sürecin oldukça başarılı bir şekilde sürdürüldüğü görülmektedir.

Ancak 2000’li yıllarda AB bünyesinde gerçekleşen genişleme süreci, dünyayı etkileyen ekonomik kriz, geliştirilen Stratejiler ışığında sosyal politikaların Avrupa sosyal modelini korumaya devam edip etmediği ve yenilik, girişimcilik, teknoloji çağı olarak benimsenen bu dönemde bölgesel kalkınmanın ne kadarının gerçekleştiği önemli sorunlar arasındadır. Bölgesel kalkınma ve sosyal politikalar her zaman doğrudan desteklenmemiş olsa bile antlaşmalarda ve stratejilerde kendine bir yer bulmuştur ve kesişme noktaları bulunmaktadır. Bu kesişme noktalarından yola çıkarak politikaların devam ederken birbirlerini olumlu-olumsuz hangi yönde etkilediklerini anlamak mümkündür.

Bölgesel kalkınmada temel sorunlardan biri bölgelerin kalkınma için hedeflenen eşitlik – dengeli kalkınma stratejisinin dışına çıkmaları. Özellikle Lizbon Stratejisinde ve Avrupa 2020 Stratejilerinde belirtilen cazibe merkezleri oluşturma ve küresel ekonomi ile rekabet etme olanakları hem bölgesel kalkınmada dengesizliklere sebep olmakta hem de sosyal politikanın da gereği olan eşit dağılımı tehlikeye düşürmektedir. Bu sorunların nedenlerini araştırmak ve süreci daha iyi anlamak için Strateji hedefleri, değerlendirme raporları incelenmeli ve gelecekte benzer sorunlarla karşılaşmamak için sürecin her seviyede takip edildiğinden emin olunmalıdır.

## 2. AVRUPA BİRLİĞİ’NDE BÖLGESEL KALKINMA SÜRECİ VE AVRUPA SOSYAL MODELİ

### 2.1. Bölgesel Kalkınma

#### 2.1.1. Bölgesel Kalkınma Geçmişi

Avrupa Birliği kuruluş amacı ile ekonomik bir topluluktur ve bu sebeple kuruluş döneminde ortaya çıkan bölgesel ve sosyal kaygılar daha çok kömür ve çelik ticaretinin yapıldığı bölgelere ve bu bölgelerdeki işçilerin yaşam koşullarına odaklanmıştır. Bu odak noktasının değişmesine sebep olan genişleme ve derinleşme politikaları farklı alanlarda da politika üretilmesine yardımcı olmuştur ve Bölgesel Kalkınma Politikası ile Sosyal Politikalar gibi farklı alanlarda politikalar üretilmiştir. Savaş sonrası işçi ve işveren arasında uzlaşma olmasını gerektiren bir dönemden günümüze kadar değişen ihtiyaçlar politikaların kendisini geliştirmesine ve bazı değişikliklere gidilmesine neden olmuştur.

Hedefi ekonomik bir topluluk oluşturarak savaş sonrası ortaya çıkan sorunlara birlikte çözüm bulmak olan Topluluk, bölgesel konulara direkt değinmemiştir. Roma Antlaşması’nda “bölgeler arasında var olan farklılıkları en aza indirmek ve daha az favori olan bölgeleri tersine çevirmek” (Manzella ve Mendez, 2009:5) ibaresi ile Kurucular bölgesel politika anlayışlarını ortaya koymuşlardır. Savaş sonrası ana hedef ekonomik kriz ile mücadele eden devletlerin toplu kalkınmasıdır. Kurulduğu dönem ulus-devlet anlayışının hassas bir konu olduğu göz önünde bulundurulduğundan bölgeler konusu hükümetlerin yetkisinde bırakılmıştır. O dönemde sadece Avrupa Yatırım Bankası geri kalmış bölgelerdeki proje ve eylemleri destekleme amacıyla bölgesel kalkınmaya doğrudan katkıda bulunmuştur (Manzella ve Mendez, 2009:5). Yeterli finansal kaynağın olmaması alt yapı ve sanayileşme yatırımı ve dolayısıyla kalkınmanın önünde engel teşkil ettiğinden bu süreçte kalkınma hedefinde öncelik ülke bütçesine katkı sağlamaktı (Manzella ve Mendez, 2009:6).

2. Dünya Savaşı sonrasında ulus devletlerin rolü büyük iken küreselleşme ile pos-fordist dönemin başlaması ve büyük ölçekli firmaların yerini çok uluslu firmalara devretmesi bölgeselliğin önemini arttırmıştır (Ascani vd., 2012:4). Ekonomik gelişme artık bölge odaklı bir hale gelmiştir ancak tüm “bölgeler” küresel rekabet çevresine sahip olmadığından ve bilgi ve yenilik aktiviteleri olumlu tepki alabilmek için uygun bir çevre gerektirdiğinden (Ascani vd., 2012:7) bölgesel eşitsizlikler ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu süreçte Avrupa Birliği, Topluluk seviyesinde bazı kararlar alırken bu kararların aynı zamanda bölge seviyesinde de uygulanması gerektiğinin farkında olarak bölgesel kalkınma politikaları geliştirmeye başlamıştır. Geliştirilen politikalara rağmen ortaya

çıkan sorunlardan biri uygun ortamı yakalayan bölgelerin gelişmeye başlaması ve cazibe merkezi haline gelmesi üzerine bölgeler arası eşitsizliğin daha da artmasıdır. Bu da sadece ülkeler arası bölgelerde değil aynı zamanda ülke içinde farklı bölgelerde de büyüme oranlarında eşitsizliğe işaret etmiştir (Ascani vd., 2012:10).

Öncesinde büyük ölçekli altyapı çalışmalarına yer veren bölgesel kalkınma politikası ulus düzeyinde yardımlar sunduğundan tam olarak bir Bölgesel Politika çerçevesi yoktu. Ancak zaman içinde daha zayıf bölgelerin gelişmesine odaklanan bir politikanın gerekliliği konusunda hem fikir olan Birlik altyapı çalışmalarına devam ederken aynı zamanda yenilikçilik, eğitim, eğitim ve Pazar geliştirme gibi yöntemlere de odaklandı ve zamanla değişen ihtiyaçlara göre hareket eden ve yenilikçi projeleri destekleyen bir hal aldı (Avrupa Birliği, 2009:5).

Avrupa bölgesel politikası daha zengin ülkelerin ve bölgelerin daha yoksul olanlarla dayanışma içinde kalması politik ilkesine ve yoksul Üye Devletler ya da bölgeler ya da yüksek seviyede işsizlikle boğuşan yerlerin potansiyelini ve fırsatlarını kaybettiği ekonomik ilkeye dayalıdır. Modern altyapıya ve yenilikçi işlere yatırım yapmak, Üye Devletlerdeki zayıf bölgelerdeki bireylere daha iyi eğitim ve öğretim olanakları sunmak yeni değerli pazarlar açmakta ve Üye Devletlerin ekonomik potansiyelini arttırmaktadır (Avrupa Birliği, 2009:4).

2000 yılında onaylanan “sözde” Lizbon Stratejisi ile ekonomik büyüme ve işler AB politik gündeminin en önemli öğeleri haline geldi. AB bakanları en rekabetçi ve dinamik bilgi odaklı ekonomiyi oluşturmak için bu stratejiyi geliştirdi. 2005 yılında buna ek olarak Bölgesel Politikanın önemine vurgu yaparak Politikayı Birliğin rekabetçi durumunun merkezine oturttu. İş geliştirmenin önemli olmasının önemliydi ancak bunu üretken istihdam daha çok Avrupalı ile gerçekleştirmek gerektiğinin vurgusu yapıldı. Bu sebeple artık bölgelerin Birlik düzeyinde gelişmişlik yakalamasının yanı sıra bölgesel sınırların dünya pazarında rekabeti ve başarılı bölgesel ekonomilerin küresel üretim ağında yer alan aktörler olması durumu gündeme geldi. Bu sebeple Bölgesel Politika, geçmişin hatalarını telafi etmek yerine ortaya çıkmamış potansiyelleri gelecek için fırsata çevirme politikası haline geldi (Avrupa Birliği, 2009:6). Bu politikadan yola çıkarak AB Bölgesel Kalkınma Politikasının küresel ekonomide öne çıkma çalışmalarını sosyal modele zarar vermeden sürdürme amacı taşıdığını söylemek mümkündür.

**Tablo 1.** Bölgesel Politikaların Kökleri ve Gelişimi

<p><b>1957</b> – Roma Antlaşmasında ilk defa adı geçiyor</p> <p><b>1958</b> – Avrupa Sosyal Fonu'nun (European Social Fund) kurulması</p> <p><b>1975</b> – Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu'nun (European Regional Development Fund) kurulması</p> <p><b>1986</b> – Tek Avrupa Senedi (Single European Act) – bölgesel politika için yasal zeminin oluşturulması</p> <p><b>1988</b> – Yunanistan (1981) ve İspanya ve Portekiz (1986) üyeliklerini Yapısal Fonların (Structural Funds) ek yetki ile uyum politikasına adapte edilmesi</p> <p><b>1993</b> – Maastricht Antlaşması – Uyum Fonu, Bölgeler Komitesi ve yetki ikamesi ilkesinin (principle of subsidiarity) sunulması</p> <p><b>1994 – 1999</b> – Bölgesel politikaya ayrılan fonların ikiye katlanması, AB bütçesinin üçte biri</p>	<p><b>1995</b> – Finlandiya ve İsveç'teseyrek nüfusa sahip bölgeleri desteklemek için özel hedefin eklenmesi. Toplam bütçe: 168 milyon.</p> <p><b>2000 – 2004</b> – Katılım öncesi araçları – AB'ye katılma sürecine dâhil olan ülkelerin durumlarını inceleme</p> <p><b>2004</b> – 10 yeni üye (Nüfus %20 arttı ancak GSYH sadece %5 arttı.) – Bütçe: Eski üyelere 213 milyar €, yeni üyelere 22 milyar € (2004-2006)</p> <p><b>2007-2013</b> - Bütçe 347 milyar € (%25'i araştırma ve yenilik, %30'u çevresel altyapı ve iklim değişikliği ile mücadele ölçütleri için)</p> <p><b>2014 – 2020</b> –Bütçe: 351.8 milyar € , dört ana yatırım önceliği: araştırma ve yenilik, Dijital Gündem, KOBİ'lerin desteklenmesi, düşük karbon ekonomisi. 100 milyar € bu sektörlere aktarılacaktır. Bununun 26.7 milyar €'su düşük karbon ekonomisine geçilmesini desteklemek için</p>
--	---

Kaynak: Avrupa Komisyonu, 2014:4.

### 2.1.2. Avrupa Birliği Bölgesel Ekonomik Politikalarının Amaçları

Bölgeler arası gelişmişlik farklarını gidermek ve büyüme ve istihdam hedeflerini tamamlamak üzere Avrupa Birliği finansal araçların kullanılması için bölgesel politikalar geliştirmiştir. Bu fonların kullanım amaçları ve yöntemlerim zaman içinde değişiklik göstermiştir. Hedefler Birliğin gelişme stratejileri ile doğru orantılıdır. Lizbon Stratejisinin amacı bölgeler arasındaki sosyal ve ekonomik farklılıkları ortadan kaldırmaya yöneliktir. Ancak küreselleşme sürecinin bir parçası olarak benimsenen politikalar liberalizme işaret etmekteydi. Ekonomi piyasasını iyileştirme sürecinde bölgesel farklılıklar artmıştır ve yoksulluk, istihdam ve yaşlanma sorunları daha da artmıştır. 2. Dünya Savaşı sonrası uygulanan ekonomik gelişme politikaları sebebi ile ortaya çıkan bölgesel eşitsizlikler artmaya devam etmiştir. 1980'lerde geleneksel bölgesel ekonomik politikalar yönelen Topluluk, 1990'lara gelindiğinde sosyal uyumun ekonomik bütünleşme kadar önemli olduğunun altını çizerek bu yönde

çalışmalara devam etmiştir. 2000'lere gelene kadar da Avrupa'da refah devleti adına önemli çalışmalar yapılmıştır. Ancak küreselleşme nedeni ile ve genişleme politikasının etkisinde kalarak Birlik karşılaştığı finansal sorunlara net çözümler bulmakta zorlanmıştır. Küresel ekonomi ile rekabet içindeyken aynı anda sosyal modeli korumak kolay olmamıştır. Strateji bu sebeple sosyal modelin gelişmesine ağırlık vermiştir ancak ekonomik öncelikler sebebi ile Stratejinin ikinci yarısında büyüme ve gelişme önceliği ile sosyal politikaları geri planda bırakmak zorunda kalmıştır.

2000'li yıllarda bölgesel rekabetin önemi artmıştır. Birlik küresel ekonomi ile rekabet için bölgelerin potansiyellerini gerçekleştirmeleri gerektiğinin altını çizerek bölgelerden rekabet gücünü arttıracak çalışmalar beklemiştir. Aynı zamanda gelişmiş bölgeleri daha da güçlendirerek küresel rekabetin bir parçası olan cazibe merkezleri oluşturmuştur. Bu durum bölgeler arasındaki eşitsizliklerin artmasına neden olmuştur. 2010 yılına gelindiğinde akıllı, sürdürülebilir ve kapsayıcı büyüme hedefleri ile araştırma ve geliştirme, eğitim ve çevre konularının desteklenmesi, kadın, genç ve yaşlılar için istihdam, iş gücü piyasasını geliştirme ve sosyal yardımlar öncelikli hedefler olarak vurgulanmıştır. Burada en önemli etkenlerden biri de bölgesel ve yerel aktörlerin önemidir. 2000-2008 döneminde AB ülkelerinin bölgesel kalkınma farklılıklarının ülke ve bölge bazında farklılık gösterdiği görülmektedir. Ancak 2000-2008 döneminde gelişmekte olan ülkelerde bölgesel farklılıklarda azalma olduğu gözlenmiştir (Kara ve Taş, 2013:114-115). 2008 krizi ile ortaya çıkan ekonomik sorunlar süreci yavaşlatmakla kalmamış Birliğin ekonomik olarak gerilemesine neden olmuştur.

Avrupa Birliği bölgesel ekonomik politikaları artan küresel baskılar, iklim değişimi, artan enerji fiyatları ve demografik değişim gibi sorunlara çözüm sunmak amacıyla Avrupa 2020'yi geliştirmiştir. Küresel rekabet dolayısıyla bölgelerin ekonomik yapılarında değişikliğe gitmesi ve yenilikçi olması gerekmektedir. Düşük ücret, düşük maliyet sunan bölgeler rekabet avantajı elde ederler. Bu yapıya sahip olan bölgeler avantajlı durumda olduklarından küresel rekabet güçleri de fazladır. Bu sebeple bölgesel sorunlar artmaya devam eder. Çevre ve iklim değişikliği özellikle tarım ve hayvanlıkta sorun yaratırken kaynakların kullanılmaması sorununu beraberinde getirmektedir. Farklı kaynaklara yönelmek ve enerji sektöründe gelişmek önem arz etmektedir. Nüfus azalması ve yaşlanma gibi sorunlarla mücadele etme zorunda olan AB bölgeler arasındaki işgücü rekabetini eşitlemek durumundadır (Kara ve Taş, 2013:121-122).

2014 – 2020 yılları için Avrupa Birliği'nin Bölgesel Kalkınmaya ayırdığı bütçe toplamda 1.082 milyar € olan bütçeden 351,8 milyar Euro'dur ve bu sebeple de en büyük yatırım alanlarından biridir (Avrupa Komisyonu, 2011:4). Avrupa Birliği Bölgesel Kalkınma Politikası AB vatandaşlarının hayat standartlarını geliştirmelerine yardımcı olmuştur. Bu politika ile;

- 594.000 iş kurulmuştur (262.000 KOBİ).
- Doğrudan 198.000 KOBİ desteklenmiştir.
- 77.800 şirketin kuruluşu desteklenmiştir.
- 61.000 araştırma projesi desteklenmiştir.
- 5 milyon daha fazla AB vatandaşına geniş bantlı yayın sağlanmıştır.
- Trans-Avrupa ulaşım ağını kurmak için 1.208 km yol yapımını ve 1.495 km demiryolu yapımını desteklemiştir.
- 3.2 milyon vatandaşın faydalanabileceği modernize edilmiş su sağlama ve sürdürülebilir ulaşım ile kentlerin yaşam standartlarını yükseltmiştir (Avrupa Komisyonu, 2011:4).

Avrupa 2020 ile bölgesel eşitsizliklerin en aza indirilmesi ve sosyal politikaların geliştirilmesi için;

- “Uyum ve bölgesel politikalar yerel ve bölgesel aktörler tarafından daha fazla desteklenerek büyüme ve istihdama daha belirgin bir şekilde odaklanmalıdır.
- Bölgesel politikalar ve uyum politikaları daha stratejik bir şekilde yapılandırılmalıdır.
- Bölgesel politikalar için finansal araçların üçe indirilmesi gibi bürokrasi azaltılmıştır.” (Kara ve Taş, 2013:124);

Bölgesel kalkınmanın Lizbon Stratejisi ve Avrupa 2020 süresince geçirdiği değişim aşağıdaki gibidir (Kara ve Taş, 2013:124);

**Tablo 2.** Bölgesel Kalkınmanın Geçirdiği Değişim

2000-2006 Dönemi		2007-2013 Dönemi	
Hedefler ve Topluluk Girişimleri	Finansal Araçlar	Hedefler	Finansal Araçlar
Hedef 1: Geri kalmış bölgeler	ABKF, ASF, ATYGF, YFA	Hedef 1: Yakınsama	ABKF, ASF, Uyum Fonu
Hedef 2: Ekonomik ve sosyal dönüşüm geçiren bölgeler	ABKF, ASF	Hedef 2: Bölgesel rekabet ve istihdam	ABKF, ASF
Hedef 3: Eğitim sistemi ve istihdam politikaları	ASF	Hedef 3: Avrupa bölgesel işbirliği	ABKF
İnterreg III	ABKF		
URBAN II	ABKF		
EQUAL	ASF		
Leader	ATYGF		
Hedef 1 dışında tarımsal kalkınma ve balıkçılık sektörünün yapılandırılması	ATYGF, BYFA		

Kaynak: European Commission, 2007b:10; Cohesion Policy, 2007:13

Özellikle Avrupa’da, 1990 ve 2000’lerden sonra bölgelerin kendilerine değişen yapı içinde yer aramak zorunda kalmaları, bölgeler açısından daha rekabetçi bir ortamın oluşmasına neden olmuştur. Bu süreçte devletlerin rolünün neo-liberal politikaların etkisiyle kısmen azalmasıyla bölgeler daha aktif bir hale gelmiştir. Yatırımlar için bölgeler arasındaki rekabetin artması da bu noktada bölgesel politika liderlerini temel aktör konumuna getirebilmektedir (Özer, 2008:391).

Günümüzde KOBİ ve yerel girişimciliğe dayanan ve yerel potansiyeli harekete geçirerek yerel gelişim sağlamaya çalışan, yabancı sermaye yatırımlarını çekmeyi ve dünya ekonomisinde üstünlük elde etmeyi hedefleyen ve merkezi politikalardan ziyade özel sektör ve yerel girişimciyi esas alan bir bölgesel kalkınma anlayışına işaret edilmektedir. KOBİ’ler ulusal/küresel rekabet koşullarına kolay uyum sağlayabilen esnek yapıda olduğundan bölgelerin ve ülkelerin küresel piyasalara entegrasyonunu ve kalkınmanın sürdürülebilirliğini sağladığı belirtilmektedir. KOBİ’ler bu sürecin dinamik aktörleridir. Bugün küresel rekabet süreci, yerel ve bölgesel potansiyeli ortaya koyarak karşılaştırmalı üstünlükler elde etme temelinde, yerel ve bölgesel uzmanlaşmaya dayanan ve ülkeler düzeyindeki rekabetin giderek bölgelerarası düzeye indiği bir çizgide seyretmektedir. Bu süreçte bilgi ekonomileri ekseninde şekillenen yeni rekabet ortamında var olabilmenin ön koşulu olarak rekabet gücü gösterilmektedir ve bölge bu süreçte temel aktör olarak ortaya çıkmaktadır. Bilgi, bilgiyi üretebilme kapasitesi ve yenilik yaratabilme gücü de bölgelerin küresel rekabette çekiciliğini oluşturacak en önemli unsurlar olarak gösterilmektedir (Özer, 2008:393). Küresel pazarda rekabet unsuru etkinliğin garantisini sayılsa da, eşitliğin garantisini olarak görülmemektedir (Özer, 2008:394). Bu sebeple sosyal politikaların geliştirilmesi ve örnek teşkil eden refah modeli örnekleri kullanılarak sistemin sağlıklı bir şekilde devamının sağlanması gerekmektedir.

## 2.2. Avrupa Sosyal Modeli

### 2.2.1. Avrupa Sosyal Model'inin Oluşumu

Refah devleti kavramı Avrupa toplum modelinin somutlaştığı sosyal taraflar arası uzlaşma modelinin omurgasını oluşturmaktadır. Yani refah devleti sadece istihdam ve sosyal güvenlik konularını kapsamaz aynı zamanda eğitim ve sağlık hizmetlerinde verdiği destek ile hizmette kalitenin artması ve büyüme alanında olumlu adımlar atılmasını sağlar (Koray, 2005:182). Refah devletinin ortaya çıkışı ile ilgili farklı görüşler vardır. Liberallere göre ilk kez İngiltere'de Yoksullar Yasası ile ortaya çıkmıştır. Marksist görüşe göre kapitalist gelişmenin bir ürünüdür. Yapısalcı yaklaşıma göre kapitalistleşme ve mutlakiyetten kütsel demokrasiye geçiş sonucu devlet sivil ve siyasal hakların yanı sıra sosyoekonomik haklar politikasını uygulamak zorunda kalmıştır. Yapısal faktörler önemli olsa da asıl çıkış noktası sosyal güç dengesinin demokratikleşme ile önemli ölçüde değişmiş olmasıdır. Yine de işçilerin gücüne, sendikalaşma oranına ve siyasal bir yapı haline dönüşme sürecine göre farklılıklar göstermektedir. Refah devletinde “güç ilişkileri” yaklaşımı kabul edilir ve değişime sosyal sınıflar arasındaki güç dengesinin ve bunun toplumu harekete geçirme gücünün refah devletinin dağılımı için önemli olduğu vurgulanır (Koray, 2005:183-184).

Refah devletinin oluşma ve gelişme sürecinde kurumsal gelişmeler ve kamu bütçesinden sosyal harcamaya ayrılan paylar önemlidir. Kurumsal gelişmelere örnek olarak sigortalar verilebilir. Refah devletinin gelişimi refah anlayışının gelişimi ile ortaya çıkmıştır. 1940'lara uzanan pekiştirme ve birleştirme dönemi refah devletinin doğuşu olarak kabul edilmektedir (Koray, 2005:188). Bu süreç, keynesyen politikanın hâkim olduğu, tam istihdam hedefi, bazı risklerin toplumca paylaşılması, özgürlük-çesitlik ve güvenliğin öneminin arttığı ve bu kavramların ekonomik ve sosyal alanda iç içe geçmiş olduğunu kabul etme sürecidir. Artık devletin sosyal boyutunun olup olmadığı değil bu konuda ne yapacağı tartışılmaktadır. Uygulamada farklılıklar olsa da sosyal devlet anlayışı aynı yöndedir ve liberal-sosyalist görüşler arasında bir sentez oluşturma dönemine girilmiştir (Koray, 2005:188).

1950 sonrası sosyal politika uygulamalarının kapsamının genişlediği görülmektedir. Buna bağlı olarak sosyal harcamalar da artar ve yayılma dönemi başlar ve bu dönem 1970 ortalarına kadar devam eder. Keynesyen politikalarla ekonomik büyüme sağlanırken “hakça” paylaşımın sağlanacağı bu dönem 25-30 yıl sürmüştür (Koray, 2005:189). Bu dönemde ekonomik büyüme sağlanırken tam istihdam amacı gerçekleştirilmiş, sosyal harcamalar artmış, ciddi bir çatışma olmaksızın eğitim-sağlık ve çalışma koşullarında artış yaşanmış ve sosyal gelişme sağlanmıştır. 1970 sonrası krizde ekonomik politikalarda değişime ve gelişmeye yol açmıştır. Durum değişmiş olsa da Avrupa sosyal modelinin temeli oturmuştur.

Refah devleti anlayışı liberal ya da sosyal demokrasi yaklaşımına göre değişir. Liberal yaklaşım ahlaki ve faydacı bir temele dayanır. Ekonomik büyümenin önemli olduğu bu yaklaşımda yardımlar asgari düzeyde ve kontrollüdür. Yardımların daha çok ahlaki temele dayanan vakıflar ve benzeri kuruluşlar tarafından desteklenmesi gerektiği düşüncesini savunur. Sosyal demokrasi yaklaşımı ise vatandaşlığın temel hak ve özgürlüklerden fazlasından oluştuğunu savunur ve bireyin ekonomik ve sosyal koşulların bir ürünü olduğunu ve iyileşme için devletin önemli olduğunu ileri sürer. Bu yaklaşımda vatandaşlık kavramı önemlidir. Devlet vatandaşına karşı sorumludur ve demokrasi ve insan haklarının gelişimi ve bunların vatandaşlık bağı ile ilgilenir.

Refah devletinin öncelikli hedefleri belirli bir sosyal güvenlik düzeyine ulaşmak, sağlık ve refah hizmetleri sunmak, eğitim, asgari geliri sağlama ve konut sağlamadır. Bu hedeflere daha sonra yoksulluğun ortadan kaldırılması, eşitsizliğin giderilmesi, sosyal bütünleşme ve sosyal katılımın sağlanması eklenmiştir. Günümüzde bu hedefler korunmakla birlikte ortaya çıktığı dönemdeki artık görülmemektedir. Örneğin yoksulluk farklı ülkeler ile karşılaştırıldığında Avrupa'da daha az düzeyde gibi görünse de bu durum gün geçtikçe kötüye gitmekte ve artan işsizlikle beraber bir tehdit halini almaktadır. Bu durum AB üye ülkelerinde gelişmişlik düzeyine göre farklılık göstermektedir. Akdeniz ülkelerinde ve liberal refah devleti modeli uygulayan ülkelerde yoksulluğu önleme konusunda başarısızlıklar artmaktadır. Sosyal harcamaların İskandinav modelinde daha fazla olduğu ve liberal modelde azaldığı modellerin yönlerinden belli olmaktadır. Sosyal demokrat modelde ise harcamalarda bir duraklama olsa da gerileme olmadığı görülmektedir. Yine de Lizbon 2000 Stratejisinde de belirtildiği gibi işsizlik Avrupa'da giderek artan bir sorun haline gelmekte ve sosyal modelin korunmasını tehlikeye sokmaktadır. İstihdamda iş gücünü korumaya yönelik çalışmalar yapılsa da işsizlik konusunda somut adımların atıldığını söylemek mümkün olmamaktadır.

### 2.2.2. AB Sosyal Politikasının Gelişimi

Avrupa Birliği ekonomik kaygılarla kurulmuştur ve başlangıçta sosyal politika ve çalışma hukuku alanında sınırlı çalışmalar yapılmıştır. Maastricht Antlaşmasına kadar tam bir sosyal politika oluşturulamamıştır (Çelik, 2014:111). Liberal politikalarla başlayan AB, Roma Antlaşmasında ekonomik boyutun tamamlanması ile piyasa yolu ile bütünleşme sağlanacağına ve sosyal boyutun kendiliğinden tamamlanacağına inanmaktadır. Bu dönemde sosyal politika ulus devletlerin yetki alanı içinde kalarak Keynesyen iktisadın da temelini oluşturan neo-korporatist uzlaşmanın bir gereği olarak kabul edilir. AKÇT endüstride yapısal değişimlerin yaratacağı sosyal etkilere çözüm bulmayı amaçlamıştır. Burada sosyal politikayı koruma kaygısının olduğu gözlenmektedir (Çelik, 2014:113). Kömür ve çelik sanayii ile sınırlı kalan politika işçilerin çalışma ve yaşama koşulları ile ilgili standartların oluşturulması ile çalışmalar yapmıştır. Sosyal politikaların geliştirilmesinde bu kadar geç kalınmasının sebeplerinden biri de AET'nin kurulduğu dönemde kurucu devletlerin piyasası ve sosyal politika anlayışı uygun olduğundan ek bir politikaya ihtiyaç duyulmamasıdır. Bu dönemde Almanya ve Fransa'nın anlaşamaması sebebiyle iki yaklaşım benimsenmiştir. İlk yaklaşımda sosyal yükümlülüklerin en az düzeyde tutulduğu neo-liberal yaklaşım, ikinci yaklaşımda ise sosyal politikaların sosyal barış için önemli olduğunu savunan refah devleti politikaları benimsenmiştir. AET liberal bir antlaşmadır ve 248 maddeden 12si sosyal politika ile ilgilidir. Roma Antlaşmasının 2. Maddesi yüksek istihdam, iyileşen çalışma standartları ve üyeler arasındaki ekonomik-sosyal bütünleşme ile ilgilidir. Serbest dolaşım ile kişilere istedikleri yerde işçi-işveren olma hakkı verilmesi ekonomik ve sosyal bütünleşmeyi sağlamak içindir. Sonradan yapısal olarak değişerek Topluluk temelli bir fon olan Avrupa Sosyal Fonu da sosyal politikalara destek olmak için kurulan bir fondur (Çelik, 2014:115).

1972 yılına kadar AET'nin ortak bir sosyal politikası yoktur. 1972 Paris Zirvesi sosyal politika açısından yeni bir dönem olarak görülmektedir. Sosyal politikanın dört temel özgürlüğün de ötesinde gelişmesini kabul eden Zirve'de sosyal politikanın ekonomik birlik ve para birliği ile aynı değerde olduğu bildirilerek bağımsız bir Avrupa Sosyal Politikasının oluşturulması için ilk adım atılmıştır. 1974 yılında Sosyal Eylem Planı'nın kabul edilmesi ile birlikte göçme işçiler, istihdam, kadın-erkek eşitliği ve çalışma şartları gibi konularda çalışmalar yapılmıştır. 1980'lere gelindiğinde Keynesyen iktisat politikasının değiştiği görülmektedir. Tek Avrupa Seneti ve Maastricht ile karar alma süreci ulus üstü düzeye çıkan Topluluk neoliberalleşme ve kapitalizm ile bir değişime gitmiştir. Burada sosyal demokrasiden liberalizme uzanan ulusal ve ulus üstü bir eksen olduğu görülmektedir. 1981 ve 1986 yıllarında Yunanistan, Portekiz ve İspanya'nın da Birliğe dâhil olmaları sosyal politikalar konusunda alınması gereken kararları hızlandırmıştır. 1985 itibari ile de sosyal politika olmadan ve çalışanların ve sosyal tarafların katılımı gerçekleşmeden ekonomik bütünleşmenin hedeflerini gerçekleştiremeyeceği ortaya çıkmıştır (Çelik, 2014:121).

1986 yılında Tek Avrupa Senedi ile İç Pazar, Ortak Pazar adını almıştır. Avrupa Parlamentosunun rolü artarken nitelikli oy çoğunluğu ile sosyal politika alanında karar alma süreci hızlanmıştır. Artık sosyal boyut ekonomik boyut kadar önemlidir ve 1989 Topluluk Şartı on iki sosyal haktan bahsederek bireylerin haklarını ortaya koymuştur. 1992 Maastricht Antlaşması sürecinde İngiltere'nin katılımı olmadığı için Avrupa Sosyal Birliği gerçekleştirilememiştir. 1997 yılında Amsterdam Antlaşması ile bu sorun çözülmüş ve ilk defa istihdam politikasının ortak bir Avrupa görevi olduğu kabul edilmiştir (Çelik, 2014:121).

## 3. LİZBON STRATEJİSİ VE AVRUPA 2020 KAPSAMINDA BÖLGESEL KALKINMA VE AVRUPA SOSYAL MODELİ

### 3.1. Lizbon Stratejisi

Küreselleşme ve Avrupa'nın yaşlanmasına önlem olarak 2000 yılında hazırlanan Lizbon Stratejisi ile AB "2010 yılına kadar sürdürülebilir ekonomik büyüme ve daha iyi işler, daha büyük sosyal uyum ve çevreye saygı ile dünyanın en dinamik ve en rekabetçi bilgi odaklı toplumu" (Avrupa Komisyonu, "Lisbon Strategy Evaluation Document", 2010:2) olmayı hedefledi. Hedef sadece ekonomik büyümeyi gerçekleştirmek değildir; aynı zamanda beklenen genişleme ile birlikte tek olduğunu düşünülen sosyal modeli de sürdürmek ve bunun için atılması gereken adımlar üretim ve rekabeti arttırmak olarak belirlenmiştir (Avrupa Komisyonu, "Lisbon Strategy Evaluation Document", 2010:2). Burada alınan kararlardan en önemlisi ulusal ve bölgesel düzeyde yapılacak düzenlemeler ile ekonominin tabandan tavana geliştirilmesi ve aynı zamanda sosyal modelin korunması idi. 2000 sonrası ortaya çıkma ihtimali olan sorunların önüne geçmeyi hedefleyen Avrupa Birliği, gelişmeye farklı açılardan bakarak ve birçok kurum ile birlikte çalışarak bir strateji oluşturdu.

Lizbon Stratejisi “üçgeni” adı verilen üçlü sütun üzerine kurulmuştur;

- Rekabetçi, dinamik ve bilgi odaklı ekonomiye geçiş için ekonomik hazırlık.
- İnsan kaynaklarına yatırım yaparak ve sosyal dışlanma ile savaşarak Avrupa sosyal modelini modernize etmek için hazırlanan sosyal ayak.
- Avrupa ekonomik büyümesinin doğal kaynakların dengeli kullanımı ile olması gerektiğinin altını çizen çevre ayağı

Lizbon Konseyi 2000 yılında 5 alanda eylem yapılması çağrısında bulundu: teknolojik zorluklar, bilgi ekonomisi, rekabet (ağların liberalleşmesi ve girişimcilik ile ilgili çalışmalar yapılması), finansal ve makroekonomik politika, Avrupa sosyal modeli (Avrupa Komisyonu, “Lisbon Strategy Evaluation Document”, 2010:33).

**Tablo 3.** Lizbon Stratejisindeki Gelişmelere Genel Bakış

Lizbon Stratejisini Başlatma	Lizbon Stratejisi çerçevesinde Avrupa İstihdam Stratejisi	İstihdam Rehberi	Ara dönem raporu ve Lizbon Stratejisini yeniden başlatma	Entegre Rehberler	İkinci döngü
Hedef: 2010 yılına kadar daha çok ve daha iyi işler ve daha büyük sosyal uyum ile Avrupa'yı dünyanın en dinamik ve rekabetçi bilgi odaklı ekonomisi yapmak	Ana Hedef EES: Beş yıl içinde işsizliğin önemli ölçüde azalması  4 sütunda desteklenen ortak hedefler: - istihdamı destekleme - girişimciliği teşvik etmek - işçilerin ve şirketlerin adapte olma becerisini geliştirmek - dezavantajlı gruplara eşit fırsatlar verilmesini desteklemek	Genel hedefler: - tam istihdam - işte kalite ve üretim - Uyum ve kapsayıcı emek piyasası  İstihdam Rehberi (10 Emir)  - İşsizlik için aktif ve önleyici önlemler - iş yaratılmasını, girişimciliği desteklemek - işçilerin ve şirketlerin uyumlu olmasını sağlamak - aktif yaşlanmayı desteklemek - fırsat eşitliğini desteklemek - dezavantajlı insanların entegrasyonu - “ödemeye zorlama” finansal teşvik - beyan edilmemiş iş ile mücadele - bölgesel işsizlik farklılıklarını azaltma	Sonuçların, yönetimin, Üye Devletlerin politik katılımının değerlendirilmesi  Büyüme ve İşler – Lizbon Stratejisine yeniden odaklanma  İstihdam Rehberlerini ve Geniş Ekonomi Politikası Rehberini Entegre Rehberler olarak Düzenlemek	Genel hedefler:  - daha çok büyüme - daha çok ve daha iyi iş - daha iyi yönetim  Yeni İşe Alım Rehberi  - tam istihdamı desteklemek, işte kalite ve üretim ve uyum - işte yaşam döngüsü yaklaşımını desteklemek - emek piyasasına daha iyi erişim - emek piyasasında arz-talep uyumu - esneklik ve güvenlik - kontrollü iş gideri ve maaş politikası - insan sermayesine yatırıma teşvik - eğitim-öğretim sistemini adapte etmek	<b>a. Dört öncelikli alanda eylemler (krizden önce)</b>  - insanlara yatırım yapmak ve işçi pazarını modernize etmek - İş potansiyelini açmak, özellikle KOBİ'lerin - Bilgi ve yeniliğe yatırım yapmak - Enerji ve iklim değişikliği  <b>b. 2008 Finansı ve Ekonomik Kriz</b>  Avrupa Ekonomik İyileşme Planı Çerçevesinde Lizbon Stratejisi  Sürdürülebilirlik ve ekonomi ve istihdamın yeşillendirilmesi vurgusu

Kaynak: Avrupa Komisyonu, 2010:34.

2002 yılında Komisyon iş sayılarında artış, işsizliğin azalması, işe katılımın artması, cinsiyet ayrımının azalması, işte vergilerin azalması gibi bazı gelişmeler görmüş olsa da genel olarak yapısal sorunların devam ettiği görülmektedir. Bunlardan bazıları uzun süreli işsizlik, kadınların ya da daha yaşlı çalışanların az katılımı, düşük iş üretimi, işsizlikte bölgesel farklılıkların devam etmesidir (Rodriguez vd., 2010:35). Bu sebeple Komisyon 2010 yılına kadar bazı hedefler belirleyerek yapısal sorunların önünde geçmeyi hedeflemiştir. Hedefleri basitleştirerek, öncelikli hedefleri belirleyerek, farklı alanlardaki politikaları bir araya getirerek ve farklı sosyal aktörlerin katılımını sağlayarak sistemi çalışır bir hale getirmeyi amaçlamıştır (Rodriguez vd., 2010:35).

Lizbon Stratejisi politik bir “motor” ve öyle büyük ve karmaşık bir yapı ki sonlarına doğru bile değerlendirilmesi mümkün olmayan bir grup eylemden oluşur. Çok boyutlu yaklaşımı ve çoklu yönetim



sistemlerinden oluşması ve farklı mekanizması icra edilebilmesi için kullanılmaktadır ve muhtemelen dünyanın en sıradışı bölgesel ekonomik bütünleşme sürecidir (Rodriguez vd., 2010:11).

### 3.1.1. Lizbon Stratejisinde Sosyal Politika

2000-2005 Sosyal Politika Gündemi (COM (2000) 379 final) Lizbon Stratejisinin bir parçası olarak sunuldu ve amacı “Avrupa’nın ekonomik gücü ile sosyal model arasındaki önemli bağın” altını çizmekti (Rodriguez vd., 2010:56). Ekonomik gelişme sağlanırken bölgeler arası işsizlik dengesizliği, gelir dağılımı ve sosyal dışlanma gibi sosyal politikalar için önem arz eden konuları da geliştirmeyi ve entegrasyon sürecini en sağlıklı şekilde devam ettirmeyi planlayan Avrupa Birliği daha iyi iş ve eğitim fırsatları için farklı araçlar geliştirmiştir. Bunlar;

- Araştırmaya, eğitim ve öğretime yatırım
- İş yerinde performansın yüksek standartlarına yatırım
- Sosyal dahil edilme ve fırsat eşitliği gibi konulara yatırım
- Sosyal uyuma yatırım,

gibi konuları içermektedir ve eylemlerin yönetilmesi ve koordine edilmesi için yönetim, açık iletişim, sosyal diyalog, AB Yapısal Fonları, AB Eylem Planları, politika analizi ve araştırma gibi farklı mekanizmalar üretilmiştir (Rodriguez vd., 2010:54). Küreselleşmenin sanayilere verdiği zararı gören Avrupa Birliği sürecin en az zararlı atlatılması adına bu çalışmalarını eyleme dökmeye karar almıştır. Burada amaç hem Üye Devletlerdeki farklı sosyal yapıları ortak bir noktada toplamak hem de hedeflediği ekonomik kalkınma ve küresel ekonomi ile mücadele sürecinde uyumun sağlanmasını ve yeni iş sahalarında ortaya çıkacak olası sorunların önünde geçmesidir. Bu sebeple her bir alan için farklı göstergeler belirlemiş ve sosyal korumayı en üst seviyede tutmayı hedeflemiştir.

2005 yılında 2006-2010 yılı için yeni bir Sosyal Politika Gündemi yayınlanmıştır. Bu Gündemin amacı Lizbon Stratejisinin “bütünleşme parçası olarak sosyal uyum ve Sürdürülebilir Kalkınma için Strateji” uygulamasıdır. (COM (2005) 33 final) (Rodriguez vd., 2010:54). Sosyal uyum sadece yaşam standartlarını geliştirmek için önemli değildir. Buna ek olarak Avrupa projelerinde yer alabilmek ve en alt seviyeden itibaren gelişimin bir parçası olmak adına da önem taşımaktadır ve Birlik bunun olması için projelerin anlaşılması ve uygulanabilmesi adına Birlik seviyesinden bölgelere kadar her kesimin dahil olmasını hedeflemektedir. Kendi içinde bütünlüğü yakalamış bir Avrupa küresel ekonomiye daha kolay uyum sağlayacak ve yine olası problemleri en aza indirmiş olacaktır. Bu sebeple de tam istihdam ve sosyal uyum ve fırsat eşitliği konularında özellikle çalışılmasını hedeflemiştir. Bu konuda, özellikle tam istihdam hususunda, AB politikaları ölçütlerinin bütünleşme ve koordinasyonu önemlidir. Sosyal Fon da dâhil olmak üzere finansal mekanizmalar ve sosyal ortaklar, sivil toplum gibi birçok tarafın dâhil olacağı bir süreç hedeflenmiştir. Bu sayede ihtiyaç analizleri daha sağlıklı yapıldığı gibi olası sorunlar da en alt seviyeden itibaren engellenecektir (Rodriguez vd., 2010:54).

### 3.1.2. Lizbon Stratejisinde Bölgesel Kalkınma

Avrupa Birliği, Avrupa seviyesinde uzun süreli bir çerçeveye ihtiyaç duyduğu için bir çerçeve çizmesi gerektiğinin farkına vararak en az 10 yıllık çerçeve çizilmesini öngörmüştür. Bu çerçevelerin en az üç ya da beş yılda bir değerlendirmesinin yapılması gerektiğini vurgulamıştır (Rodriguez vd., 2010:22). Avrupa seviyesinde yapılan planların yanısıra ulusal seviye de planların yapılması ve proje geliştirilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Ulus-altı otoritelerin de katılımını içeren çok seviyeli yeni bir strateji benimsenerek çalışmaların bölgesel düzeyde devam etmesi gerektiği, özellikle federal ülkelerde, vurgulanmıştır. Bölgesel ve yerel aktörlerin katılımı özellikle istihdam ve sosyal politikalarının Üye Devletler tarafından etkili bir biçimde uygulanabilmesi için doğrulanabilir hedeflerle çalışma açısından önem arz eder (Rodriguez vd., 2010:22).

## 3.2. Avrupa 2020

Lizbon Stratejisinin 2010 yılında sonlanması ile ekonomik krize, artan işsizliğe, sosyal dışlanma ve yoksulluk sorunlarına çözüm bulması amacı ile Avrupa 2020 hedefleri hazırlanmıştır. Lizbon’un karşılaştığı sorunlardan yola çıkarak çözüm odaklı ve 2020 öncesi hedeflediği ekonomide dünya lideri olma arzusu Avrupa 2020’nin önceliklerini belirleyici etkenler olmuştur. 2020 ekonomik başarı ile sosyal dâhil olma ve çevreye duyarlı büyüme konularını bir araya getirerek, istihdam ve rekabet ortamı sağlayarak aynı zamanda iklim ve demografik değişimler gibi sorunların üstesinden gelmeyi hedeflemektedir. Bu hedeflere ulaşmak için bilgi ve yeniliği destekleme (akıllı büyüme), yeşil ve yeterli kaynağı olan ekonomi geliştirme (sürdürülebilir büyüme), uyumu geliştirirken yüksek istihdam sağlama (kapsayıcı büyüme) önceliklerini kapsamaktadır (Pereira, 2011:2).

Avrupa 2020 ile Birlik, Avrupa Sosyal Modelinin tehlikede olduğunun bilincinde olarak en az 20 milyon insanın yoksulluk ve sosyal dışlanma problemlerine çözüm üretmeyi hedeflemektedir (Avrupa Birliği, 2011:3).

2011 yılında Sosyal Koruma Komitesi (Social Protection Committee) tarafından bir rapor hazırlanmıştır. Çalışmalarını 2020 hedeflerine göre belirleyen Komite 2020'nin başarılı olması için dikkat edilmesi gereken noktaları;

- Beş kişiden birinin yoksulluk tehlikesi sınırında yaşamaktadır ya da sosyal dışlanma ve mahrumiyet ile mücadele etmek zorunda bırakılmaktadır. Bu sorun ile mücadele etmek için Avrupa Birliği farklı paydaşlarla sorumluluk paylaşarak soruna çözüm aramak durumundadır.
- Büyümeye hızlı bir dönüş yapmak adına iyi tasarlanmış bir istihdam ve eğitim politikası ile yoksulluk ve sosyal dışlanmanın önüne geçmek mümkündür. Bu sebeple kurulacak olan sosyal koruma sistemleri etkili ve adil bir süreç sağlayacaktır.
- Ekonomik kriz dolayısıyla Üye Devletlerin ekonomilerini geliştirmeleri gerekmektedir. Bunun için de aktif katılım stratejilerinin gelir desteği, emek pazarına ve sağlık ve sosyal hizmetlere dâhil olması, uzun süreli dışlanmayı engellemek adına önemlidir (Avrupa Birliği, 2011:7).
- Yeterli emekli maaşı ve uzun dönem finansal sürdürülebilirlik için çalışma yıllarını arttırma ve kariyer kırılmalarını engelleme önemlidir.
- Etkili, sürdürülebilir ve hızlı çözüm sunan bir sağlık hizmeti ve uzun süreli bakımı arttırmak için evrensel çalışmaların olması gerektiğine dikkat çekilmiştir. Yaşlanma Avrupa için önemli bir tehdittir ve bu sebeple ortaya çıkabilecek hastalıkların bakımı için ilgili önlemlerin alınması gerekir.
- Avrupa 2020'nin başarısı sosyal, istihdam ve ekonomi politikalarının birleştirilmesi ve tüm çalışmaların bir arada yapılmasına bağlıdır. Bu süreçte hükümetin tüm seviyeleri, ortakları, sivil toplum arasındaki işbirliği önemlidir. AB fonlarını Avrupa 2020 öncelikleri ile birleştirmek ve sosyal yeniliği desteklemek etkili olacaktır.
- Komisyon ve Üye Devletlerin sosyal etkilerin değerlendirme kapasitesini güçlendirme ihtiyacını sağlamlaştırması gerektiğini göz önünde bulundurmalıdır. olarak belirtilmiştir (Avrupa Birliği, 2011:8).

## 4. AVRUPA SOSYAL MODELİNİN SÜRDÜRÜLEBİLİRLİĞİ

### 4.1. Lizbon Stratejisinde Sosyal Model Sorunları

Sosyal modeli koruyarak tek bir model haline getirmeye çalışmak ve aynı zamanda bölgeler arası rekabeti teşvik etme ve geri kalmış bölgeleri avantajlı hale getirme hedefleri olan Lizbon Stratejisinin en temel sorunu Stratejinin etki alanının çok geniş olması ve hitap ettiği Üye Devletlerarası gelişmişlik düzeyi farklılıkların çok gelişmiş olmasıdır. Politikaların daha çok tavsiye niteliğinde kalması, ulus-altı seviyeye – bölgesel ve yerel – inememiş olması, devletlerin sosyal diyalogunun eksik kalması gibi sebeplerden ötürü Strateji tamamlanamadan revizyona gidilmiştir ve 2010 yılına gelindiğinde hedeflerinde önemli değişikliklerin yapılması öngörülmüştür.

Wim Kok, 2004 yılında hazırladığı raporda özellikle hedeflerin yavaş uygulanması, koordinasyon eksikliği, aşırı yüklü gündemin olması ve çok fazla konuya odaklanmak zorunda olunması, politik aksaklıklar ve çevre konusunda ortak karar almakta zorlanma gibi sebeplerden dolayı Lizbon Stratejisinin başarısız olduğunu belirtmiştir (Rodriguez vd., 2010:3). Lizbon Stratejisi sonlandığında ana hedeflerin birçoğunun tamamlanamadığı ya da Stratejisinin önemli hedeflerinin eksikliklerle arka planda kaldığı görülmüştür. Sürecin yürütülmesinde ortaya çıkan aksaklıkların değerlendirilmesi gelecekte benzer yanlışlara düşülmemesi adına önem arz etmektedir.

#### 4.1.1. Yerel Aktörlerin Yetersiz Katılımı

Lizbon Stratejisinde belirlenen politikaların ulus-devlet seviyesinde sadece öneri olarak kalması ve belli bir yaptırımın olmaması sürecin hedeflendiği gibi devam etmemesine neden olmuştur. Paydaşların etkin olmaması ya da devletlerin paydaşları sürecin yönetimine dâhil etmemesi sorunlara yol açmış ve bölgesel dengesizliklerin giderilmesinde etkili olamamıştır. Lizbon Süreci sonunda Parlamento'nun hazırladığı değerlendirme notunda Lizbon Stratejisi ve bölgesel kalkınmadaki eksiklikler adına yapılan eleştirilerden biri ulusal meclislerin pasif bir rol oynayarak sürece çok büyük bir katkıda bulunamamasıdır. Bölgesel çalışmaların önem arz ettiği güçlü bir

federal yapısı olan devletler hariç diğer devletlerde etkili bir katılım sağlanmamıştır. Bu sebeple, Bölgeler Komitesinin raporlarında belirtildiği gibi, yerel aktörlerin ve bu aktörlerin katılım kalitesinin artırılması için sürece sosyal ve bölgesel boyutların da eklenmesi önemlidir. Bu süreçte önemli olan sivil diyalog adına, sosyal ortakların katılımı belirsizdir ve katıldıkları dönemde de etkileri en aza indirgenmiştir. Komisyonun çabalarına ve bazı hükümetlerin Lizbon Sürecini daha geniş bir politik zemine yaymasına rağmen beklenen etkinin yaratılmadığı gözlenmiştir (Rodriguez vd., 2010:56).

Bu sürecinin oluşmasının en büyük sebeplerinden biri küreselleşme sürecinde ortaya çıkan rekabet kavramının bölgeler arasında da etkili olması ve çıkar çatışmalarının yaşanmasıdır. Uluslararası rekabetin anahtar nokta haline geldiği Avrupa stratejisinde devletlerin rekabete odaklanmasına sebep olan Stratejinin güçlü bir kuruluşun rakiplerini geride bırakarak daha çok para kazandığı ve daha hızlı büyüdüğü bir sistem oluşturduğunu belirtilmektedir (Lundvall ve Lorenz, 2014:3). Krizden önce bu rekabetin bilgi odaklı olması ve hükümetlerin örgün eğitim ve araştırma çabaları ile gerçekleşmesi ve ortaya çıkan çalışmalar arşivlenerek önde giden ülkelerin örnek olarak kullanılması söz konusu idi. Bu da Stratejinin ilerlemesi adına büyük bir sorun teşkil etti çünkü Avrupa’da devletler arasında teknoloji kullanımı ve bilgi toplumu olma adına büyük farklılıklar bulunmaktaydı (Lundvall ve Lorenz, 2014:4). Standartları yakalaması mümkün olmayan bölgeler ve bu bölgelerdeki işletmeler rekabet ortamının yarattığı ezici üstünlükle mücadele etmek zorunda kalmış ve güçlü olanın daha da güçlü be küresel ekonomide öncü hale geldiği bölgelerin tersine güçsüz olanlar sıkıntı yaşamıştır.

#### 4.1.2. Ulus devlet seviyesinde uygulama sorunları

Bölgesel Kalkınma Politikası adına eksik olan uygulamalardan biri de araçlar ve kaynaklar bakımından Stratejinin ilk döneminde Lizbon ve Komite arasındaki bağlantı sorunudur. Fon kaynakları ve finansı konusunda bağlantı kopukluğunun olması sorunların büyümesine neden olmuştur. Finansal süreç revize edilmeden önce, bölgesel uyum politikası – özellikle Avrupa Sosyal Fonu (ASF), - aralarında açık bir bağlantı olmasına rağmen - sürecin finanse edilmesinde çok az bir rol oynamıştır. Bu sebeple 2003 yılında, Komisyon yapısal sorunlu bölgelere %97 ve geri kalmış bölgelere %85 olma üzere Lizbon’a 270 milyar € yardım eklemiştir (Rodriguez vd., 2010:54).

AB Üye Devletleri ülkeler ve bölgeler arası eşitsizlik oranları oldukça yüksektir. Küreselleşme ile tarıma dayalı yapısı tekrar sanayileşmeye kaydıran AB, bir taraftan yoksulluk ve sosyal dışlanma ile mücadele eden ve asgari olanaklarını en üst düzeye çıkarmaya çalışan üye ülkelerin kalkınması için program hazırlarken diğer taraftan metropoller ve şehir merkezleri ile çevrili ve cazibe merkezi haline gelmiş bölgelerin kalkınmasını desteklemektedir. Polonya’da sadece başkent bölgesi ve çevresi gelişmişlik düzeyini yükseltirken Almanya veya Fransa’da daha fazla sayıda bölgenin gelişmiş olması söz konusu ülkelerin ekonomik politikalarında önemli değişikliğe gitmesine sebep olmaktadır. Bu sebeple sosyal uyum ve ekonomik büyüme hedefi ile yola çıkan Strateji zamanla daha çok büyüme ve istihdam konularına odaklanmıştır. Sosyal politikaları zorunlu alanlarda uygulama ve Avrupa Sosyal Modeli’ni derinleştirme çalışmaları geri planda kalmıştır ve bu sebeple bölgeler arası eşitsizliklerin giderilmesi mümkün olmamıştır. Tersine 2004 yılı genişlemesi ve yaşanan ekonomik kriz Avrupa Birliği’nde 2000’lerde sorun olarak görülen istihdam, fırsat eşitliği, kalkınma ve sosyal politika gibi konuların daha büyük sorunlar olarak ortaya çıkmıştır.

#### 4.2. Avrupa 2020 ve AB Bölgeleri İçin Gelecek Sorunlar

Avrupa Birliği Bölgesel Politikası kapsamında Komisyon’un hazırladığı 2008 “Gelecek Zorluklar” başlığında “küreselleşme, demografik değişimler, iklim değişikliğinin etkisi ve enerji politikası” (Avrupa Komisyonu, 2008:3) önemli rol oynamaktadır. Sürece zarar vermesi olası bu durumların yol açacağı sorunlar göz önünde bulundurularak farklı senaryolar hazırlanmış ve AB geleceğinin genel bir değerlendirmesi yapılmıştır. Değerlendirmenin amacı engellenemeyen sorunları politikaların reformları ile en aza indirmek ve bölgesel sorunların yol açabileceği sosyal politika sorunları ile mücadele etmekte rehber olmaktır. Küreselleşme sürecinin belirsiz olması nedeni ile sadece yenilikleri ve teknolojiyi takip etmek ve dünya standartlarını yakalamak yeterli değildir; aynı zamanda ortaya çıkacak sosyal sorunlarla ilgilenmek ve yoksulluk ve iklim göçü gibi demografik yapıları değiştirecek yapıların süreci ve sorunları ile ilgilenmek gerekmektedir (Avrupa Komisyonu, 2008:3).

AB genişleme politikası nedeni ile bölgeler arası ortaya çıkan farklar ABD ve Japonya ile kıyaslandığında oldukça yüksektir. Genişleme süreci sonunda ortaya çıkan bu farklar küreselleşme, yaşlanma, yoksulluk ve iklim değişikliği gibi sebeplerden dolayı daha da artmıştır. Burada küreselleşme kötü bir süreç gibi algılanmamalıdır. Ucuz fiyat, bolluk, daha büyük pazarların oluşmasından dolayı ortaya çıkan avantajlar Avrupa

Birliği genelinde olumlu sonuçlar doğurmuştur. Ancak yerelde değerlendirildiğinde olumsuz sonuçlar doğurmaktadır. Vergiler, rekabet ve piyasada becerilerin azalması sonucunda yerel sektör sıkıntılar yaşamaktadır. ABD'nin teknoloji de halen çok önde olması ve Çin, Hindistan ve Brezilya'nın işçi ve üretimde AB'yi geçmesi AB'yi yereli destekleyen programlar geliştirmeye itmektedir (Avrupa Komisyonu, 2008:5).

#### 4.2.1. Küreselleşme

AB'de her bölge küreselleşme ile mücadele etmemektedir. Kuzey-Batı bölgesinde kalan bölgeler eğitim, istihdam, iş üretimi konusunda avantajları bölgelerdir. Bu bölgeler özellikle Finalndiya, İsveç, Danimarka, İngiltere ve İrlanda'dadır (Avrupa Komisyonu, 2008:6) Ancak Güney ve Doğu Avrupa'da kalan bölgeler istihdam, yoksulluk gibi sorunlarla mücadele etmek ve aynı zamanda gelişmiş bölgelerle rekabet halinde olmak durumundadırlar (Avrupa Komisyonu, 2008:5). Bu süreçte bilgiye dayalı ekonomi üretmeyen toplumlar ve bölgeler sıkıntı yaşamaktadır. Yine de küreselleşme ile oluşan sorunları ülkeler bazında sınıflandırmak mümkün değildir. Bazı gelişmiş ülkelerin, özellikle Batı ve Orta Avrupa ülkelerinde, bölgeler arası eşitsizliği oldukça fazladır ki bu da ülke genelinde ekonomik ve sosyal politikaların yürütülme sürecinde sorun yaratmaktadır. Yine bu sebeple bölgesel eşitsizlikleri ortadan kaldırmaya yönelik çalışmalar az gelişmiş, gelişmekte olan ya da coğrafi özellikler ve iklim değişikliği sebebiyle sorun yaşayan bölgelerin ekonomilerini bağımlı hale getirerek başka bir soruna neden olacaktır.

#### 4.2.2. Demografik Değişimler

Avrupa Birliği adına en önemli gelişmelerden biri olan Avrupa sosyal modelinin geliştirilmesi ve sosyal refahın artması yaşam koşullarında iyileşme, sağlık ve eğitim gibi alanlarda kalitenin artması ile sonuçlanmıştır. Bu sürecin devam etmesi ve Üye Devletlerde yaşayan Avrupa vatandaşlarının her haktan eşit bir şekilde yararlanması Avrupa Birliği öncelikleri arasındadır. Lizbon Stratejisinin de devam ettirmeye çalıştığı ancak süreçte başarılı olamadığı bu durum Avrupa 2020 ile AB gündeminde önemini korumaktadır. Ancak yaşlanma, sosyal dışlanma ve yoksulluk seviyesinin oldukça yüksek olduğu Birlikte standartları korumak ve yeni politikalar geliştirmek çok mümkün olamamaktadır. Değişen çalışma koşulları, iş gücü ve çalışma saatlerinin esnek olması, kadınların çalışma sektöründeki rolleri dikkate alındığında ortaya çıkan yeni işçi kavramının ihtiyaçlarını tam olarak karşılayacak bir sistem olmadığı gibi yaşlanan nüfusun emeklilik döneminde ortaya çıkan ihtiyaçlara cevap vermek de zorlaşmaktadır. Avrupa Birliği 2050'ye kadar AB sınırları içerisinde 48 milyon daha az genç (15-64 yaş) ve 58 milyon 65 yaş üstü insan olacağını tahmin etmektedir (Avrupa Komisyonu, 2008:8). Hem nüfusta azalma yaşayan hem de yaşlanma sorunu ile karşı karşıya kalan Birlik, çalışma koşullarını düzenlemeli ve özellikle 65 yaş üstü kesim için sağlık ve uzun süreli bakım ihtiyacını karşılama gibi sorunlara çözüm getirmelidir.

#### 4.2.3. İklim değişikliği ve Enerji

İklim değişikliği sonucu ortaya çıkacak sorunlar Avrupa Birliği'nde turizm, büyük enerji üretimi, tarım ve balıkçılık sektörlerini tehdit etmektedir. Kuraklık, sel, nehir taşkınları ve benzeri sorunlarla karşı karşıya kalan Birlikte, 170 milyon kişi iklim değişikliği tehditi ile karşı karşıyadır (Avrupa Komisyonu, 2008:12). Sayının bu kadar fazla olmasına rağmen çözüm noktasında en temel problem bölgelerin karşılaşması muhtemel tehditlerinin farklı olmasıdır. Kıyı kesimleri deniz seviyesinin yükselmesi tehditi ile karşı karşıya iken bazı bölgeler kuraklık ya da nehir taşkınları sorunları ile ilgilenmektedirler. İklim değişikliğinden dolayı ortaya çıkacak sorunlara ortak nokta bulmak zorunda olan Birlik, potansiyel sorunları bulmalı ve çözüm odaklı çalışmalıdır. Enerji sektöründe özellikle AB'nin üçte birinin yaşadığı Doğu ve Güney Avrupa bölgelerinde etkili enerji ekonomisi stratejisi geliştirme, tedarik güvenliği ve çevresel sürdürülebilirlik konularında çalışmaları yapılması gerekmektedir (Avrupa Komisyonu, 2008:12).

### 4.3. Avrupa Sosyal Model'inin Modernize Edilmesi

Lizbon Stratejisi ile başlayan ve Avrupa 2020 ile devam eden bilgi ekonomisini oluşturmak ve devam ettirmek için çalışma ve yaşam koşullarının da iyileştirilmesi gerekmektedir. Daha rahat bir sosyal koruma sistemi ve fırsatların standardize olması bireylerin kendi bölgelerini geliştirmeleri için uygun imkânları sağlayacaktır. Eğitimin de önemli bir faktör olduğunun altını çizen Birlik, çalışmalara temelden başlanması gerektiğini, vatandaşların sosyal hakları ve girişimcilik üzerine bilinç kazanması için tüm çalışmaların eğitime indirgenmesi gerektiğinin altını çiziyor. Yeni bir ekonomik süreçte olan Birlik, istihdam konusunda da aktif olunması gerektiğinin ve özellikle daha çok kadın işçinin sektörlerde yer alması gerektiğinin vurgusunu yapıyor. Günümüzde Birlik için sorun haline gelen göç kavramı ile de kuvvetlenen sosyal dışlanma argümanı ve yoksulluk sosyal politika için önemli iki konu olarak gündemde. Avrupa Birliği, çalışmalarına rağmen artarak

devam eden bu sorunların çözümü için neler yapmak gerektiğini vurgulamıştır. Ancak uygulama sürecinde ortaya çıkan sorunlar sistemin ulus-devlet seviyesinde takılı kaldığı ve hatta zaman zaman bölgesel ya da yerel seviyeden AB seviyesi ile iletişimi güçleştirdiği görülmektedir. Devam eden süreci inceleyen AB kurumları ya da araştırmacılar bir takım sorunların altını çizerek sorunlara çözüm aramaktadırlar.

2005 yılında Barroso Komisyonu Lizbon Stratejisinin daha iyi ilerlemesi adına bazı açıklamalar yapmıştır. Bu açıklamalardan Avrupa Sosyal Modeli ve çevre modeli eğilimlerinin terkedildiği görülmektedir (Zgajewski ve Haijar, 2005:10). Ekonomik büyümede istediği başarıyı yakalayamayan Birlik, çalışmalarına büyüme ve istihdam konularında ağırlık vermeye başlamıştır (Lundvall ve Lorenz, 2014:1). Zgajewski ve Haijar (2005:7) Lizbon adına en önemli hedeflerin gerçekleştirilemediği fikrini savunuyorlar. 2000 yılından beri bazı gelişmeler tamamlanmıştır ancak 2010 hedeflerinin gerçekleşmesi mümkün olmamıştır. Özellikle iki anahtar nokta Lizbon Stratejisi ile gerçekleştirilememiştir. Birinci sosyal politikanın da önemli unsurlarından istihdam konusudur. Hedeflenen %70 genel istihdam oranı ya da 55-64 yaş işçiler için %50 hedef oran karşılanamamıştır. İkincisi ise araştırma ve geliştirme yapısal göstergelerinin Üye Devletlerde hedeflenen %3 hedefine ulaşmamış olmasıdır. Bu sonuçlar diğer alanlar içinde cesaret kırıcıdır. Bazı sosyal ve çevresel amaçların da gözden kaçırıldığı iddia edilmektedir ve bu konudaki en büyük eleştiri bu durumun raporlardan bahsedilmemesidir. Benzer eleştirileri çevre içeriğinden de alan Birliğin Kyoto protokolü ve sera gazı emisyonu ile ilgili etkili uygulamalar yapamadığı düşünülmektedir. Son 8 yılda kirliliğin farklı formları artmıştır (Zgajewski ve Haijar, 2005:8).

Yapısal fonların Lizbon Stratejisine göre düzenlenmesi hedef Avrupa fonlamasına – özellikle iş geliştirme ve AR-GE çalışmalarına oldukça yardım etmiştir. Bölgesel politika önceliklerini ve Ulusal Reform Programlarını belirlemek ve sosyoekonomik öncelikleri belirlemek uyum sürecine katkıda bulunmuştur. Yapısal fonların kullanılması sayesinde bölgesel ve yerel otoriteler için Strateji somut bir anlam kazanmıştır. Stratejisinin çıkış noktalarından biri olan bölgesel eşitsizlikleri yok etme politikası göz önüne alındığında bu çalışmalar Strateji adına atılmış önemli adımlardır. Ancak yapısal fonların etkisi araştırma ve yenilik ya da emek piyasasına yapılacak yatırımlarla geliştirilebilir; düzenleyici çerçeveler basitleştirilebilir ve bazı Üye Devletlerde yönetim kapasitesi ve etkisi geliştirilebilir (Zgajewski ve Haijar, 2005:8). Strateji de ulusüstü, ulusal ve ulus altı – bölgesel ve yerel – aktörlerin etkin katılımı amaçlanmış olsa da 2010 yılına gelindiğinde bunun istenildiği düzeyde gerçekleştirilemediği görülmektedir.

2000-2010 yılları arasında genişleme sürecine devam eden AB, bünyesine katılan Üye Devletlerin adapte olması konusunda da sıkıntılar yaşamıştır. Bu da Stratejinin sürecini ve değerlerini olumsuz yönde etkilemiştir. Sosyal modelin yetersiz kalması adına en önemli faktörlerden biri yaşlanmadır. 55-64 yaş arası bireylerin çalışmadığı AB-25 ülkeleri döneminde emeklilik oranları düşünüldüğünde sosyal politikaların sağlıklı bir şekilde sürdürülmesi ya da geliştirilmesi mümkün olmamıştır (Zgajewski ve Haijar, 2005:14). Lizbon Stratejisinde AB tarafından belirlenen ilerleme ve refah ölçütlerinin yetersiz olmasının sebeplerinden birisi de koordinasyon eksikliği ve bağlayıcı hedeflerin olmamasıdır. İstihdam seviyelerinin artmasına rağmen iş kalitesinin düşmesi ve yoksulluk riskinin artması buna verilebilecek örneklerden biridir. Bunun da en büyük tetikleyicisi 2008 yılında yaşanan krizdir (Pereira, 2011:2). İş piyasasında ve istihdam konusunda istediği başarıyı yakalayamayan Komisyon, Lizbon Stratejisi final raporunda Üye Devletlerin uygun beceri ve imkânlarla sahip olmaması nedeni ile hala yoksulluk ile mücadele ettikleri ve bu konuda ders alınarak yola devam edilmesi gerektiğini vurgulamıştır (Avrupa Komisyonu, 2010:3). Lizbon Stratejisi, AB enstrümanları ya da stratejileri (İstikrar ve Büyüme Paketi, Sürdürülebilir Büyüme Stratejisi ya da Sosyal Gündem gibi) arasındaki ilişki etkili bir iletişim gücüne sahip olmadığından bazı çalışmalar karşılıklı bir izolasyon içinde geçmiştir (Avrupa Komisyonu, 2010:5).

Lizbon Stratejisi çerçevesinde sosyal politika, iş sahası yaratma alanında hedefler ile ortaya çıkmıştır. 2010 yılı itibari ile de yerini Avrupa 2020 hedeflerine bırakmıştır. Yapılan hatalardan ders alarak devam etme politikası olan Avrupa 2020, Stratejide yapılan hataları telafi etmek yerine sorunlara çözüm bulmak ve yeni hedeflerle daha net ve şeffaf bir şekilde süreci ilerletmek amacı taşımaktadır. Akıllı, kapsayıcı ve sürdürülebilir bir strateji hedefleyen Birlik, 2010 yılı itibari ile çalışanların üçte birinin yoksulluk riski taşımaktadır ve Üye Devletler arasındaki bu fark sürekli artmaktadır. Hollandada %10 oranında iken ve Letonyada %21 oranında olan bu fark gün geçtikçe artmaktadır ve Avrupada her on çocuktan birinin yoksulluk riski altında yaşadığına işaret etmektedir (Fischer vd., 2010:7). Bu süreçte maaş dışında, iş giderleri gibi faktörlerde yatırım ve üretim yeniden konumlandırılması alanlarında ekonomik bir rekabet içinde olan ülkeler arasında bir problem oluşturmuştur. Bu sebeple Strateji ülkelere vergide indirim gibi politikalar benimseyerek sektörler destek olunması gerektiğini vurgulamıştır. Ancak istihdam yoksulluk ile mücadele anlamına gelmez. Bireylerin iş sahibi olmaları gerekli yaşam koşulları anlamına gelmediği gibi bilgi ekonomisine dayalı rekabetçi bir ortamda sektörlerin ya da şirketlerin devlet desteği olmadan işçi haklarını korumaya yönelik adım atmasını beklememek gerekir. Gönüllü

tam zamanlı ve yarı zamanlı çalışmaların artması, maaş artışının durması ya da maaşların azalması gibi değişen çalışma koşulları da çalışma şartlarının düzenlenmesi hususunda sıkıntıya sebep olmuştur (Fischer vd., 2010:7).

Refah devleti adına en önemli alanların sağlık, işsizlik desteği ve eğitim olduğu bilinmektedir. Strateji hazırlandığında Avrupa Sosyal modelini ortak bir paydada toplama amacı taşıyan Birlik bu konuda çalışmalar yapılması gerektiğini vurgulamıştı. Bazı araştırmacılar Lizbon Stratejisinin başarısız olmasının en büyük sebebini refah devleti kurma reformuna bağlamaktadırlar. Ekonomik büyümeye odaklı Birlik, ilk defa Avrupa bütünleşme sürecini sosyal bir dayanakla planlamıştır (Zgajewski ve Haijar, 2005:21). Üye Devletlerin yapıları, yönetim biçimleri ve nüfusları düşünüldüğünde böyle bir çalışmanın tam olarak gerçekleştirilmesinin mümkün olmadığı ortaya çıkmaktadır. Avrupa Birliği Üye Devletler göz önüne alındığında özellikle gelişmekte olan devletler piyasada rekabet halinde oldukları süreçte masraflarını kısarak sadece gelişme odaklı hedefler belirlemektedirler. GSYH’de sosyal koruma ayrılan payda azalma olmuştur ve burada da ülkeler arasında çok büyük farklar görülmektedir. Oldukça gelişmiş endüstri ülkelerinde sosyal harcama oranı %21 ile %31 oranında iken Letonya, Romanya, Estonya ve Slovakya gibi ülkelerde bu oran GSYH’nin %12 ile %16’sı arasındadır (Fischer vd., 2010:7). Tek bir model geliştirmek yerine sağlıklı çalışan ve farklı sistemlere uyum sağlayan modeller arasından ulus devletlere seçim hakkı tanınması ya da kendi modellerini geliştirirken sürece müdahale etmek yerine rehberlik ederek ülkelerin sosyal politikalarını geliştirmelerine yardımcı olmak Birlik adına daha radikal adımlar anlamına gelecektir. Geleceğini ekonomik büyüme temeline dayandırmak isteyen Birliğin aynı anda sosyal politika ve ekonomik politika ile eylem geliştirme planları Lizbon Stratejisi süresince başarılı olamamıştır ve gelecekte de benzer bir başarısızlıkla mücadele etme ihtimali olasıdır.

## SONUÇ

Bölgesel eşitsizlikler ekonomik ve politik süreci tehlikeye sokan ve bazı durumlarda politikaların en yoksul bölgelere göre değişiklik göstermesini içeren tehditler olarak görülmektedir. Bu sebeple bölgesel farklılıkların azaltılması birçok hükümetin öncelikli sorunlarından birisidir. İspanya’nın Bask bölgesinde olduğu gibi zengin bölgelerin yoksul bölgelere yardım etmek istememesi ya da İskoçya, Quebec örneğinde olduğu gibi kendilerine alternatif bir istisna yapılmasını isteyebilirler. Bu durumda az gelişmiş ya da gelişmemiş bölgeler özellikle rekabet söz konusu iken kendilerine haksızlık yapıldığını ve rekabet ortamında geri planda kaldıklarını düşünürken gelişmiş bölgelerde de gelirlerinin farklı bölgelere kaymasından doğan tedirginlik ortaya çıkabilir. İtalya’da kuzey ve güney bölgelerinde farklılıklar olması ve Kuzey İtalya’nın Güneye yatırım yapmak istememesi bu duruma örnek gösterilebilir. Bölgeler konusunda bir farklı nokta da kültür, değerler ve dil ayrımında ortaya çıkmaktadır. Belçika’nın Valon ve Flaman Bölgelerinde ortak noktanın ekonomi olduğu düşünüldüğünde artık onları bir arada tutacak bir sistem olmadığında değerler ve kültür ayrışımı yaşanması durumunda ortaya çıkabilecek sorunlar hükümetlerin en büyük problemlerinden biri haline gelmektedir. Avrupa Birliği standartlarına göre NUTS bölgelerine ayrılmış olsa bile bölgelerin halen ulusal bir durum olması da sorun teşkil etmektedir. Bu sebeple bölgesel farklılıkların en aza indirilmesi ve ekonomik politikaların bu amaca göre çizilmesi ülkeler açısından önemlidir.

Özellikle büyümeye ve küresel ekonomi ile rekabet gücünü arttırmaya yönelik bir politika benimseyen Avrupa Birliği için bölgeler arası farklılıkları engellemek ya da en aza indirmek zor bir süreçtir. Bunun temel sebebi bölgelerin de kendi içinde rekabet halinde olmasını benimseyen liberal bir sistemi benimsemesi gibi görünse de yatırımların sosyal politikalara yapılması yerine ekonomi üzerine yapılması kararının devlet inisiyatifine bırakılmasıdır. Çalışan nüfusun azaldığı ancak küreselleşme ile daha çok çalışmaya ihtiyaç duyulan Birlikte basit ama etkili işlerin yoğunlaşması ve bu yüzden girişimciliğin desteklenmesi önemlidir. Ancak sosyal modelin her ihtiyaca yönelik eşitlik çalışmalarının girişimci ruhu desteklemesi çok mümkün görünmemektedir.

Yoksulluk ile mücadele ve istihdam Birliğin öncelikli hedefleridir ve üretilen stratejiler bu yönde çalışmalara devam ederek işbirliği içinde hedeflenen bütünleşmeyi sağlayabilirler ancak iş bulmak ya da sürekli çalışan olmak kadar sosyal haklardan yararlanabilmek de önemlidir. Bu sebeple Avrupa Sosyal Model’inin devamı gerekmektedir. Başlangıçta önemli olan sendikalar artık işçileri temsil etmekte zorlanmaktadırlar. Değişen iş ve işçi algısına göre şekillenen sistem için yeni bir model geliştirilmeli ve sisteme dâhil edilmelidir. Birlik bu konuda gerekli çalışmaların yapılması için hükümetleri harekete geçirmelidir. Aksi takdirde istihdam gerçekleşmiş olsa bile yoksulluk sorun olarak kalmaya devam edecektir.

Avrupa Birliği’nde son dönemlerde liberal politikalara ve sosyal modelin sadece gerekli görülen ve zorunlu durumlarda desteklenmesi gerektiği görüşünün hâkim olmaya başladığı görülmektedir. Gelişmekte olan ülkelerin ekonomik gelişmeye ağırlık vermeleri ve sosyal politikaları geride bırakmak istemeleri AB sosyal politikasında ve çalışma şartlarında değişikliğe sebep olacaktır. Gelişmiş ülkeler çalışma saatlerini uygun hale

getirerek azaltmayı konuşurken gelişmekte olan ülkelerin bunun tersi yönde hareket etmeleri, çalışma şartlarının değişmesi ve sendikaların etkisini yitirmesi sonucu ortaya çıkan değişimler Avrupa sosyal modelinin geleceğini belirlemektedir. Sorunlar bölgesel eşitsizlik sorunu gibi görünse de bazı ülkelerin gelişmişlik düzeyleri göz önünde bulundurulduğunda işsizlikle mücadele, istihdam ve yoksulluk ulusal bir sorun olmaya devam etmektedir. Bu da hükümetleri konu ile ilgili karar mekanizmalarını bölgesel politikalarla ters düşürmektedir.

Küreselleşme sebebi ile ortaya çıkan bu belirsiz süreçte küresellik, yaşlanma, yoksulluk, sosyal dışlanma ve iklim değişikliği ile mücadele etmek Avrupa Birliği'nin öncelikli hedeflerindedir. Geliştirdiği ve entegre ettiği politikalar göz önünde bulundurulduğunda bu sürecin sağlıklı bir şekilde devam ettiği görülmektedir. Avrupa Birliği seviyesinde sürecin sağlıklı işliyor olması ulusal ya da ulus-altı aktörlerin sürece tam dâhil olması anlamına gelmemektedir. 2000 yılı itibari ile yapılan reformların yetersiz olması da ilgili aktörlerin çıkar çatışmaları yaşıyor olmaları ve ulusal kalkınma sürecini bölgeler düzeyine sağlıklı bir şekilde indirgeyememiş olmalarından kaynaklanmaktadır. Avrupa 2020 ve 2020 sonrası demografik değişiklikler ve iklim değişikliği çalışmaları gelişmekte olan ülkelerin, özellikle Güney Avrupa'nın, iklim değişikliği sonucu su altında kalma tehdidi ile karşı karşıya olduğunu; bunun yanı sıra gelişmiş bölgelerin yaşlanma ve sosyal yardıma düzenli muhtaçlık konularında sorun yaşaması muhtemel bölgeler olacağı sonucunu ortaya koymuştur. Bu durum çalışma koşulları açısından tehdit altında olan bölgelerdeki insanların göç etmesine neden olacaktır. Yaşlanma sorunu ile karşı karşıya olan ülkelere iş gücü adına bu göçler avantaj gibi görünürken çalışma koşullarının ve düzenin değişmiş olması, gelen kişilerin aileleri ile göç etmesi ve sosyal düzeni değiştirmesi, sosyal sağlık hizmetleri ve işçi hakları gibi önemli konularda reform ihtiyacı doğuracaktır. Avrupa Birliği ekonomik anlamda başarılı bir birlik olmasına rağmen sosyal birleşmesini henüz tamamlayamamış bir birliktir ve olası göçler ülkeler arasında anlaşmazlıklara sebep olacaktır. Günümüzde ülkeler arası ilişkilerin sürekli değiştiği ve sadece AB içinde değil AB'ye doğru göçün de hızlandığı görülmektedir. AB aday ülkeler ya da komşu ülkeler ile ilişkilerinde değişikliğe giderek yeni stratejiler belirleme konusunda çalışma yapmaktadır ancak bu hızlı değişime 28 Üye ile birlikte ayak uydurması kolay değildir. Yarattığı senaryoların dışında gelişen olaylar ya da bölgeler arasında devam eden eşitsizlik sorununun çözümü politikaların sağlıklı bir şekilde ilerlemesi ve AB'nin 2020 hedeflerine ulaşması adına önemlidir.

## KAYNAKÇA

- ASCANI, Andrea, CRESCENZI, Riccardo ve IAMMARINO, Simona (2012), "*Regional Economic Development: A Review*", **WP1/03 Search Working Paper**, ss.1-26, <http://www.ub.edu/searchproject/wp-content/uploads/2012/02/WP-1.3.pdf> (Erişim Tarihi: 03.10.2018).
- AVRUPA BİRLİĞİ (2008), "*Regions 2020 - An Assessment of Future Challenges for EU Regions*", **SEC(2008)**, 2868 final, Brüksel (Belgium), 14 Kasım 2008.
- AVRUPA BİRLİĞİ (2009), **European Regional Policy, An Inspiration For Countries Outside The Eu?**, Office Of The Official Publications, Luxembourg (Belgium). [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/presenta/international/external\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/international/external_en.pdf) (Erişim Tarihi: 03.08.2018).
- AVRUPA KOMİSYONU (2010), **Commission Staff Working Document: Lisbon Strategy Evaluation Document**, Office Of The Official Publications, Luxembourg (Belgium). [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/lisbon\\_strategyevaluation\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/lisbon_strategyevaluation_en.pdf) (Erişim Tarihi: 23.12.2015).
- AVRUPA KOMİSYONU (2014), **Regional Policy**, Office Of The Official Publications, Luxembourg (Belgium). [http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/en/regional\\_policy\\_en.pdf](http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/en/regional_policy_en.pdf) (12.12.2015).
- ÇELİK, Aziz (2014), **Avrupa Birliği Sosyal Politikası ve Türkiye**, Kitap Yayınevi, İstanbul.
- FISCHER, Severin, GRAN, Stefan, HACKER, Björn, JAKOBI, Anja P., PETZOLD, Sebastian, PUSCH, Toralf ve STEINBERG, Philipp (2010), "*Europe 2020 – Proposals for the Post-Lisbon Strategy Progressive policy proposals for Europe's economic, social and environmental renewal*", **International Policy Analysis**, Friedrich Ebert Stiftung, <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/06962.pdf> (Erişim Tarihi: 23.10.2018).
- KARA, Mehmet Akif ve TAŞ, Seyhan (2013), "*Avrupa Birliği'nde Bölgesel Dengesizlikler ve Bu Dengesizlikleri Gidermeye Yönelik Ekonomik Politikaların Analizi*", **Marmara Avrupa Araştırmaları Dergisi**, S.21(1), ss.111-137.

- KORAY, Meryem (2005), **Avrupa Toplum Modeli**, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 2. Baskı.
- LUNDVAL, Bengt-Ake ve LORENZ, Edward (2014), "*The Euro Crisis And The Failure Of The Lisbon Strategy*", **Structural Change, Competitiveness And Industrial Policy: Painful Lessons From The European Periphery**, Oxon - UK, Routledge, Chapter 5, ss.1-27.
- MANZELLA, Gian Paolo ve MENDEZ, Carlos (2009), "*The Turning Points Of EU Cohesion Policy*", **An Agenda For a Reformed Cohesion Policy**, Europa Commission Publisher, ss.1-28. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/policy/future/pdf/8\\_manzella\\_final-formatted.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/8_manzella_final-formatted.pdf) (Erişim Tarihi: 03.08.2010).
- ÖZER, Yunus Emre (2008), "*Küresel Rekabet - Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Türkiye*", **Review of Social, Economic and Business Studies**, S.9(10), ss.389-408.
- PEREIRA, Javier (2011), "*Europe 2020 – The European Strategy For Sustainable Growth What Does It Look Like from Outside?*", **Dialogue on Globalization**, Freidrich Ebert Stiftung, Berlin (Germany).
- RODRIGUEZ, Ricardo, WARMERDAM, John ve TRIOMPHE, Claude Emmanuel (2010), **The Lisbon Strategy 2000-2010. An Analysis And Evaluation Of Methods Used And Results Achieved. Study For The European Parliament**, European Parliament/Directorate General for Internal Policies Publisher, Belgium.