

Avrupa Birliği Sosyal Politikası ve Sosyal Politikanın Avrupa Bütünleşme Teorisindeki Rolü: Tarihsel Gelişme ve Geleceğe İlişkin Beklentiler

Şerife Türcan ÖZŞUCA^(*)

Avrupa sosyal politikası üzerine yapılan araştırmalar, sosyal politikanın Topluluk tarafından genellikle asgari düzeyde kavrandığına işaret etmektedir (Lange, 1992; Swaan, 1992, 1994; Hantrais, 1995; Cram, 1997; Falkner, 1998; Geyer, 2000). Sosyal politika konusunda temel argüman, egemen ulus devletlerin Avrupa Topluluğu'nun sosyal politikada önemli bir rol üstlenmesine izin vermemeleridir. Ortak pazarın inşa edilmesi kurgusu üzerine oturan Topluluğu'nun, sosyal politikayı vatandaş odaklı ulus devletlere bıraktığı gözlenmektedir. Avrupa bütünleşme politikası neo-klasik teorinin öncülüğünde, temel olarak sosyal bir birliğin gerektirdiklerinden ekonomik olanları ayırmıştır. Avrupa Ekonomik Topluluğu, Tek Pazar, Ekonomik ve Parasal Birlik böyle bir ekonomizmin sonucu olarak gerçekleşmiştir (Bercusson vd, 1997:190). Ekonomik gelişmenin otomatik bir biçimde sosyal gelişmeyi gerektireceği varsayılmıştır. Piyasa bütünleşmesini izleyecek olan sosyal politikanın, görev alanının buna bağlı olarak gelişeceği öngörülmüştür. Bu varsayım Avrupa ekonomizmine yol açarken, Sosyal Avrupa pazar ve ekonominin yan etkilerine bırakılmıştır. Avrupa Birliği öncelikle ekonomik teorinin argümanları ve ekonomi politikasının

^(*) Doç. Dr., A.Ü. SBF ÇEEİ Bölümü

amaçları ile ilişkilendirilerek haklılık kazanmıştır. Fiyat istikrarı, düşük enflasyon, sağlam bir kamu finansmanı Birliğin amaçları ve üyelik kriterleri olarak vurgulanmıştır. Bütün bu amaçlar klasik makro ekonomi perspektifinden bakıldığında anlam kazanmaktadır. Ancak bunların ulaşılabilir ve yeterli kriterler olduğuna ilişkin politikacı ve ekonomistler arasında farklı bakış açıları bulunmaktadır.

Avrupa Birliği'nin kuruluş yıllarından 1980'lere gelene kadar oldukça sınırlı bir varlığı olan Avrupa sosyal politikası, 1980 ve 1990'larda şaşırtıcı boyutlarda bir değişim ve gelişme göstermiştir. 1990'ların başından itibaren Avrupa Birliği sosyal politikasının çok sayıda sorunlu alan ve grubu kapsayan ve onları destekleyen politikalar geliştirdiği, ilgi alanının genişlediği gözlenmektedir. Bu çalışmada, Avrupa Birliği'nin sosyal politika gelişimi, çeşitli bütünleşme teorileri çerçevesinde tarihsel bir perspektiften incelenecek, Birlik düzeyinde bir sosyal politikanın oluşturulma olasılığı ve Avrupa Birliği'nin sosyal politikasının geleceği irdelenecektir (tarihsel gelişim için bakınız, Collins, 1975; Kenis, 1991; Falkner, 1998; Geyer, 2000, Tuncay, 1997; Ekonomi, 1997).

Avrupa Birliği Sosyal Politikası ve Sosyal Politikanın Avrupa Bütünleşme Teorisindeki Rolü: Tarihsel Gelişme

Avrupa Birliği sosyal politikası ve bütünleşme teorilerindeki rolünün zaman içinde farklılaştığı gözlenmektedir. Bu nedenle tarihsel gelişim beş dönem atında incelenecektir.

1957-1972 Dönemi:Roma Antlaşması, İlk Bütünleşme Teorileri ve Sosyal Politika

Roma Antlaşmasından önce erken Avrupa Birliği sosyal politikası diyebileceğimiz ve değinmeden geçemeyeceğimiz bir adım, Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (1951) kurucu antlaşmasında yer almıştır. Bu antlaşmada kömür ve çelik piyasalarının düzenlenmesine destek olacak unsurlara (madde 5, 46, 55, 58 ve 59), ücret düzeyini korumada gönüllü arabuluculuk (madde 68) ve korporatistik Danışma Komitesi'nin oluşturulmasına yer verilmiştir. Fransa, Almanya, İtalya ve Benelux devletlerinin II. Dünya Savaşı sonrası yeniden yapılanma sürecinde, kömür ve çelik endüstrilerinin bütünleşmesini sağlamayı amaçlayan Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu, bu endüstrilerde işgücü maliyetlerinden kaynaklı rekabet eşitsizliğini önlemek, yaşam ve çalışma koşullarını geliştirmek, teknolojik yenilikler nedeniyle işini kaybedenlere işsizlik yardımları, mesleki eğitim, istihdam yaratmada

işverenleri teşvik etmek gibi sosyal politikaya ilişkin sınırlı düzenlemeler getirmiştir. Temel olarak ulus refah devletlerinin yapısına dokunulmadan ekonomik değişimin çalışanlar yönünden ortaya çıkardığı sorunlar tazmin edilmeye çalışılmıştır. Avrupa sosyal politikası konusunda bir diğer düzenleme ise Avrupa Atom Antlaşması'nda (1957), işyerlerinde temel sağlık ve güvenliğe ilişkin getirilen önlemlerdir.

Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nun oldukça başarılı olması, soğuk savaş ortamı, savaş sonrası ekonomik büyümenin devam etmesi, Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'na üye olan devletlerin Avrupa bütünleşmesi yönünde bir adım daha atmalarına neden olmuş ve Topluluğun kurucu antlaşması olan Roma Antlaşması imzalanmıştır. Temel olarak ortak bir pazarın oluşturulması hedeflenmiş; neo-klasik ekonomi teorisine göre de, bu hedefin başarılması ölçüsünde sosyal sorunların çözümünün kendiliğinden geleceği kabul edilmiştir (Geyer, 2000; Leibfried, 2000). Roma Antlaşması Topluluğun sosyal politika konularına müdahalesini, piyasa bütünleşmesine katkı sağlaması kaydıyla haklı görmüştür (Collins, 1975: 4). Avrupa korporatizmi ise Ekonomik ve Sosyal Komite ile kurumsallaştırılmıştır. Antlaşmanın 48. maddesi kişilerin serbest dolaşım hakkıyla ilgilidir. Bu çerçevede işçilerin serbest dolaşımını kolaylaştıracak, işçilere sosyal güvenlik hakları açısından eşit davranmak, Topluluk içinde hizmetlerin birleştirilmesi ve sosyal hakların bir üye devletten diğerine devrine olanak sağlayacak düzenlemeler gerçekleştirilmiştir 117. madde çalışma ve yaşam standartlarının geliştirilmesi; 118. madde istihdam, iş hukuku, çalışma koşulları, mesleki eğitim, sosyal güvenlik, iş kazaları ve meslek hastalıklarının önlenmesi, örgütlenme özgürlüğü, toplu pazarlık konularında politika gelişimi sağlanması üzerinde durmaktadır. Madde 119 kadın ve erkek ücretlerinin eşitliği; madde 120 ücretli izinlerin eşitlenmesi; madde 121-2, komisyonun sosyal gelişmelere ilişkin yıllık raporlar hazırlayarak parlamentoya sunması ve madde 123-8 Avrupa Sosyal Fonu'na ilişkin hükümleri içermektedir. Avrupa Sosyal Fonu'na, kuruluş aşamasında sınırlı sayıda ve yapılandırılmış amaç yüklenmiştir Fon ortak pazar içinde, işgücünün istihdam imkanlarını artırmak, işgücünün yaşam düzeyini iyileştirmek, yer ve meslek yönünden akışkanlığını sağlamak, yeni üretim sistemlerine uyumunu kolaylaştırmak amacıyla, işgücünün eğitimi ve yeniden eğitimi sorumluluğunu üstlenmiştir (Hall, 1995; Ekonomi, 1997).

Söz konusu düzenlemeler bu dönemde sosyal politikanın, ekonomik bütünleşme hedefine uygun bir biçimde tanımlandığını, Roma Antlaşması'nda sosyal politikanın ikincil bir unsur olarak yer aldığına işaret etmektedir. Her

ne kadar Roma Antlaşması'nda, sosyal bütünleşme ekonomik bütünleşme ile birlikte tanımlansa da, Topluluğa düzenleme yetkisinin tanınmamış olması ve sosyal politika alanındaki düzenlemelerin üye ülkelerin sorumluluğuna bırakılmış olması nedeniyle, bu hedefin nasıl gerçekleştirileceği açık değildir.

İlk Avrupa bütünleşme teorilerinde sosyal politikanın rolü karışık bir görüntü sergilemekte; federalistler, esas olarak Avrupa'da uygun bir federatif yapının oluşturulması ve bunun nasıl başarılacağını sorgulamakta, sosyal politikanın bütünleşmedeki rolüne ikincil bir önem verilmektedir (Heater, 1992). Zengin ve barışçıl bir Avrupa yaratmayı temel amaç edinen federalistlere göre, böyle bir ortam temel sosyal sorunların çözümüne katkı sağlayacak, sosyal sorunlar azalacaktır.

Fonksiyonalist yaklaşımın ilk temsilcileri ise, sosyal sorun ve politikaların farkında olup, sosyal sorunların çözümünün başarılı bir bütünleşme ve gerçek barış için gerekli olduğuna dikkat çekmektedirler. Esas olarak, devlet elitleri yerine bireylerin ve menfaat gruplarının bütünleşmesini, ekonomik ve sosyal sorunlarda "düşük siyaset" izlenmesini başarılı bir bütünleşme için temel alan olarak görmektedirler. İşsizliği önleme, işçilerin hakları, işgücünün serbest dolaşımını teşvik etme, sağlık ve eğitim politikalarının eşgüdümünü sağlama, yoksullukla mücadele gibi sorunlar ve politika alanları siyaset dışı olarak görülmekte ve bu sorunları en iyi teknokrat elitlerin çözebileceğini ifade etmektedirler. Fonksiyonalistlere göre, bu fonksiyonel bağlantıların birleşmesi ile ulus devletler yok olurken, yerini barışçıl, fonksiyonel ve uluslararası bir toplum alacaktır (Geyer, 2000: 247).

Neo-fonksiyonalistler bu yaklaşımı "yayılma" (spillover) mekanizması aracılığıyla "bütünleşme mantığının genişlemesi" biçiminde daha ileri bir noktaya taşımışlardır (Haas, 1968; Lindberg ve Scheingold, 1970; Atkinson ve Davoudi, 2000). Ortak pazarın kurulmasından sağlanacak yararlar artan oranda ortaya çıktıkça, ekonomik ve sosyal sektörler arasında ve içinde yayılma süreci yaşanacaktır. İçerde bütünleşen sektörler daha derin bir bütünleşmeyi talep ederken, dışarıdaki aktörler bütünleşme dinamiğine katılmak isteyeceklerdir. Ancak sosyal politika bu çözümlemede de ekonomik bütünleşmenin arkasından gelen ikincil bir konuma sahip olup; temel bütünleşme alanı ekonomidir.

1950'li yılların sonu ve 1960'ların başlarındaki gelişmeler incelendiğinde, yukarıdaki teorilerin analizlerine uygun bir bütünleşme süreci ve sosyal

politika gelişimi yaşandığı gözlenmektedir. Büyüyen Batı Avrupa ekonomileri, ekonomik bütünleşme yönünde yol almış, Avrupa düzeyinde sosyal politika küçük ilerlemeler kaydetmiştir. Ancak bütünleşme sürecinde 1950'lerde gözlenen gelişme, 1960'ların ortalarında bütünüyle yavaşlamıştır. Bu dönemde Topluluğa yeni katılımlar olmadığı gibi, sosyal politikanın gelişimi gerçek anlamda durmuştur. Bu dönemde sadece bütünleşme politikasının sınırlarına ulaşıldığı düşünülmemiş, daha ileri bir adım olarak üyelikten çekilmeler gündeme gelmiştir. Bu noktada yayılma süreci, farklı algılanmaya başlanmış ve neo-fonksiyonalistler, yorumlamalarında sürecin ileri gittiği kadar, duraklayabileceğini ve yalpalayabileceğini ifade etmişlerdir (Lindberg ve Scheingold, 1970). 1960'ların ortalarından itibaren ortaya çıkan gelişmeler, federalizm, fonksiyonalizm ve neo-fonksiyonalizm teorilerinin etkilerini kaybetmelerine neden olmuştur. Geleneksel uluslararası ilişkilerin realizm/hükümetlerarasıcılık teorilerinin entelektüel egemenliği yeniden değer kazanmıştır. Realistler, devletleri sosyal örgütlenmenin temeli olarak görmekte, her devletin menfaatlerini diğer devletlerin menfaatlerinin sınırına kadar sürdürebildiğini ve devletin rasyonel olduğunu ifade etmektedirler (Geyer, 2000: 248). Hükümetlerarasıcılık teorisi (intergovernmentalism) Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu ve Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun, 1950'li yıllar boyunca soğuk savaş nedeniyle gelişme gösterdiğini, ancak süreç ilerledikçe devletlerin menfaatlerinin farklılaşması nedeniyle bu işbirliğinin tıklandığına dikkat çekmektedirler. Bütünleşme, giderek düşük siyasetin önemsiz ekonomik ve sosyal sorunlarından yüksek siyasetin alanlarına yönelmeyi gerektirdikçe, ulus devletlerin menfaatleri, işbirliğinin duraklamasını gerektirmiştir.

1970'ler: Sosyal Politikada İlk Canlanma ve Paris Zirvesi

Avrupa Birliği ve sosyal politikasında 1970'ler, sosyal politikanın etkinlik kazandığı iki tarihsel dönemden birini oluşturmaktadır (Leibfried ve Pierson, 1992: 334). 1969'un sonunda gümrük birliğinin kurulma aşamasından sonra ekonomik ve parasal birliğin tartışılmaya başlanması ve Topluluğun genişlemesi; sosyal politika sorunlarının önem kazanmasına neden olmuş, bu süreç 1974'te ilk sosyal eylem programının uygulanmasıyla sonuçlanmıştır.

Ekonomik büyümenin yavaşlaması, sermayenin artan uluslararasılaşması ve anahtar üye devletlerde politik aktörlerin değişimi (hükümetlerin politik dokularındaki farklılıkların Birliğin yapısının şekillenmesi üzerindeki etkileri için bakınız, Hall,1995) gibi unsurlar 1969 Hague zirvesinde, Av-

rupa bütünleşmesini yeniden canlandırmıştır. Bu zirvede Topluluğun finansman politikasında dönüşüm, ortak tarım politikasının finansmanı, İngiltere, Danimarka, İrlanda ve Norveç'in katılımı ile Topuluğun genişlemesi, Parlatentonun bütçe gücünün artırılması, Avrupa Para Birliği'ne ilişkin bazı usullerin belirlenmesi üzerinde kararlar alınmış, Topluluğun bütünleşmesi yönünden sosyal politikanın gerekliliğine dikkat çekilmiştir. Willy Brandt, Topluluk bünyesinde ekonomik büyümeye etkin bir sosyal politikanın eşlik etmemesi durumunda sosyal adaletin sağlanamayacağına dikkat çekmiştir (Collins, 1975: 216).

1972 yılında toplanan Paris Zirvesi'nde sosyal politikaya ilişkin tartışmalar önemli bir gündem maddesi oluşturmuş ve Toplulukta sosyal politika açısından yeni bir dönemi başlatmıştır Ekonomik birlik için sosyal alandaki gelişmelerin önemli olduğu, sosyal tarafların, Topluluğun ekonomik ve sosyal kararlarına katılımının önemi, sosyal politikanın, ekonomik ve parasal birlik ile aynı anlam ve değeri taşıdığı vurgulanmıştır. Bu strateji çerçevesinde, 1974 yılında Bakanlar Konseyi, ilk Sosyal Eylem Programını kabul etmiştir. Bu eylem planı sosyal politika alanında ortaya çıkan sorumlulukları Topluluk düzeyinde tanımlamamış, bunun yerine üye ülkelere, Topluluk hedef ve normlarına göre, kendi içlerinde yapacakları düzenlemeler ile Topluluk düzeyinde sosyal uyumun sağlanması yönünde görevler vermiştir. 1974-1976 Sosyal Eylem Programında. politik eylem için üç geniş alan belirtilmiştir: Bunlar tam ve daha iyi istihdam elde etme, yaşam ve çalışma koşullarını iyileştirme, sosyal tarafların, ekonomik ve sosyal karar alma süreci ve organlarına katılımıdır. Topluluğun sosyal politika alanında ilerlemesine 1970'li yılların sonuna doğru krizin etkilerini artırması ve Avrupa Topuluğu gelişim sürecinde üye dengelerinin değışimi olumsuz yansımıştır (Shanks, 1977: 382; Hall, 1995: 285). Sosyal Eylem Programında yer alan tam ve daha iyi istihdam alanında, Topluluk, mesleki eğitimin geliştirilmesi için Mesleki Avrupa Eğitim Merkezini (cedefop) oluşturmuş, Avrupa Sosyal Fonu'nun kaynaklarını artırmış ve fonun yapısında reforma gitmiştir. Ancak bu alana ilişkin önemli bir yasal düzenleme yapılmamıştır. Yaşam ve çalışma koşullarının uyumlaştırılması ve gelişimi alanında, iş hukuku, kadın ve erkeklere eşit davranma, sağlık ve güvenliğe ilişkin iki direktif kabul edilmiştir. Son olarak ekonomik yaşamın demokratikleşmesi, sosyal diyalogun artırılması alanında, sosyal tarafların katılımının artırılması için bazı girişimlerde bulunulmuş, işveren ve işçi konfederasyonları (ETUC ve UNICE) arasındaki diyalogun geliştirilmesi çabalarına rağmen, birlikte karar ve politika geliştirilmesi oldukça sınırlı kalmıştır (Hall, 1995: 288; Grey, 2000: 249).

Sosyal Eylem Programında yer alan üç alanda gelişmelerin sınırlı kalmasında uluslararası koşulların yanısıra Topluluğun kendi iç yapı ve dinamiği de etkili olmuştur. Avrupa Parlamentosu ve Ekonomik ve Sosyal Komitenin kurumsal zayıflıkları, ETUC gibi sosyal politika aktörlerinin Avrupa Topluluğu içinde yeterli güç oluşturamaması, sosyal politika alanındaki önemli düzenlemeler için oy birliği koşulunun bulunması ve İngiltere’de 1979’da iktidara gelen Thatcher hükümetinin serbest piyasaya öncelik veren yaklaşımı sosyal politika alanındaki gelişmeleri sınırlayan temel içsel nedenlerdir (Hall, 1995 289-290; Grey, 2000: 249).

1970’lerde bütünleşmeye ilişkin teorik tartışmalarda, hükümetlerarasıcılık yaklaşımı ile neo-fonksiyonalizm arasında denge kuran gelişmeler olmuştur. Bu eğilimin temel örneği, konfederalizmdir. Konfederalizm, devletleri ne bütünüyle özerk ne de karşılıklı bağımlı aktörler olarak kabul etmektedir (Taylor, 1984). Rekabetin olduğu uluslararası bir ortamda, istikrarın sağlanmasında uluslararası kurumların varlığı anahtar bir rol oynamaktadır. Bu yaklaşım, Avrupa Topluluğu’nun üç aşama geçirdiğine (federal, neo-fonksiyonel ve konfederal) işaret etmektedir. Bütünleşmenin geleceği açısından ise belirsizliği ortaya koymaktadırlar. Bu yaklaşım sosyal politikaya özel bir ilgi göstermemekte ve sosyal politikanın genel bütünleşme gelişimini takip edeceğini belirtmektedir. Uluslararası sistemdeki değişimler ve Avrupa Topluluğu politika ve kurumlarının sosyal politikanın gelişimini etkileyeceğini söylemektedirler. Model, belirsizliği ve sosyal politika gelişiminin karışık yapısını onaylama anlamında daha önceki yaklaşımlara göre önemli bir değişimi temsil etmektedir.

1980’ler: Tek Avrupa Yasası, İşçilerin Temel Sosyal Haklarına Dair Topluluk Şartı ve Sosyal Boyut

1970’lerin sonu ve 1980’li yılların başlarında Avrupa’da yaşanan stagflasyon, bu dönemde üye devletlerin özerk ekonomi politika stratejileri sürdürmelerine neden olmuştur. Avrupa Parasal Birliği vizyonu baskı altında kalmış, ekonomik alanda ciddi sorunlar yaşanmıştır. Dönemin bu özellikleri sosyal politika alanında da durgunluk yaşanmasına neden olmuştur. Bununla birlikte, 1980’lerin başında birbiri ile bağlantılı bir dizi gelişme, önce Avrupa bütünleşme sürecini sonrada sosyal politikayı seksenlerin ikinci yarısında yeniden canlandırmıştır. Bu gelişmeler: ulusalcı ekonomi politikalarının terk edilmesi, serbest piyasa ekonomisinin artan kabulü, ABD ekonomisi ve dış politikasının yarattığı baskı, Avrupa iş çevrelerinin talepleri, Jacques Delors başkanlığındaki (1985) Komisyonun yürüttüğü başarılı çalış-

malarıdır. Sosyal ve ekonomik güçler arasındaki işbirliği, bütünleşme sürecinde önemli bir canlanma sağlamış; bu gelişme, 1985'de İç Pazarı Tamamlamak için Beyaz Kitap ve 1986'da Tek Avrupa Yasası ile sonuçlanmıştır. Ancak sosyal politika, serbest piyasa felsefesinin egemenliği, Avrupa Topluluğu sosyal politika gelişimlerini destekleyen grupların zayıflığı, İngiliz hükümetinin militan karşı çıkışları nedenleriyle Beyaz Kitap ve Tek Avrupa Yasası'nda asgari düzeyde yer almıştır. Beyaz Kitapta sadece serbest dolaşımın önündeki engellerin kaldırılması ve ortak bir işgücü piyasası yaratılması üzerinde durulmuştur. Tek Senet ise; Konseyde, çalışma ortamında işçilerin sağlık ve güvenliklerinin iyileştirilmesine ilişkin düzenlemelerde (madde 118a, yeni madde 138) nitelikli oy çoğunluğu uygulamasını getirmiş, sosyal diyalogun geliştirilmesi (madde 118b, yeni madde 138) ve Avrupa Sosyal Fonu'nun (madde 130a) yeniden yapılandırılması konularını düzenlemiştir (Hall, 1995: 289, 294; Hermans, 2001: 14).

Avrupa Tek Senedi 1980'lerin sonundaki "sosyal boyuta" bir temel oluşturmuş; Komisyon sosyal boyutu Avrupa Topluluğunun "insani yüzü" olarak sunmuştur (Flynn, 1993). Avrupa Komisyonu ve çok sayıda üye devlet, tek pazar stratejisi için işgücünün dolaşımı ve ekonomik yeniden yapılanmanın sosyal olarak kabul edilebilirliğini artırmada sosyal boyutun geliştirilmesini gerekli görmüştür. 1980'lerin sonunda Topluluğun temel projesini tek pazarın tamamlanması olarak kabul edersek, bu amacın gerçekleştirilmesinde, Avrupa bütünleşmesine sosyal boyutun dahil edilmesi gerekliliği ve bu yönde daha geniş bir hareket alanının ortaya çıktığı gözlenmektedir (Atkinson ve Davoudi, 2000: 429). Bu dönemde ekonomik bütünleşmenin ortaya çıkardığı ters etkilerin dengelenmesi, kriz sonrası artan uzun dönemli genç işsizliğin önlenmesi, niteliksiz işçiler, kadınlar, yarı zamanlı çalışanların korunması yönünde yeni oluşumların ortaya konulması gibi konular Avrupa Topluluğu'nun gündeminde tartışılan konular haline gelmiştir. Çevresel sorunlar, dil öğrenimi, öğrenci değişimi, daha iyi mesleki eğitim, daha gelişkin sağlık ve güvenlik standartlarının oluşturulması gibi konularda, tartışma konuları arasında yer almıştır.

İspanya ve Portekiz'in 1986 yılında Avrupa Topluluğu'na katılması ile birlikte sosyal damping olgusu gündeme gelmiş, Avrupa İşçi Sendikaları tek pazarın gelişmesinin sosyal dampingi teşvik edeceğini iddia etmiştir. Topluluğun kuzey ülkelerine göre sosyal koruma yönünden düşük standartlara sahip olan ülkeleri, piyasalarda rekabet eşitliğini bozucu potansiyel tehlikeler olarak algılanmıştır. Bu nedenle bazı üye ülkeler ve özellikle Fransa, iş hukukunun Topluluğu kapsayacak şekilde genişletilmesinin ge-

rektiğine dikkat çekmiştir (Hall, 1995: 282). Topluluğun sosyal politika alanında daha kapsamlı politikalara gereksinimi olduğu kabulünden yola çıkan çalışmalar, 1989'da Strasburg'da "Sosyal Şart" olarak tabir edilen İşçilerin Temel Sosyal Haklarına Dair Topluluk Şartı'nın kabul edilmesi ile yeni bir aşamaya ulaşmıştır. Avrupa Topluluğu Sosyal Şartı'nın hazırlanmasında ILO Sözleşmelerinden ve Avrupa Sosyal Şartı'ndan etkilenilmiştir. İngiltere'nin kabul etmediği Şartın hukuki anlamda bir bağlayıcılığı bulunmaması, ancak söz konusu metin sosyal politika alanında faaliyet programlarının oluşturulması bakımından önem taşımaktadır. Şart Komisyon'a yeni tedbirler için 50 civarında öneri içeren bir eylem programı geliştirilmesinde ilham kaynağı olarak önemli politik sonuçlar doğurmuş, özellikle işçi sağlığı ve iş güvenliği alanındaki tedbirlerde büyük gelişme kaydedilmiştir (Hermans, 2001: 14). Sosyal Şart sosyal politikayı pazarın gelişmesinde bir engel olarak görmemekte, tersine iç pazarın yaratılmasında önemli bir unsur olarak değerlendirmektedir (Geyer, 2000: 250)

İki bölümden oluşan Sosyal Şart'ın ilk bölümünde işçilerin temel sosyal hakları yer almaktadır. Bu bölümde serbest dolaşım, istihdam ve ücretler, çalışma ve yaşam koşullarının iyileştirilmesi, sendika özgürlüğü ve toplu pazarlık hakkı, mesleki eğitim, kadın ve erkeklere eşit davranma, işçilerin bilgilendirilmesi ve yönetime katılımı, işçi sağlığının ve güvenliğinin korunması, çocuk ve gençlerin korunması, yaşlı ve sakatların korunması gibi 12 madde halinde çalışanlara yönelik temel haklar düzenlenmiştir. Sosyal Şart'da daha önce Topluluğu ilgilendiren antlaşmalarda güvence altına alınmış serbest dolaşım, mesleki eğitim hakkı ve kadın erkek eşitliği gibi bazı haklar da sıralanmıştır. Yeni düzenlemeler olarak da işçilere uygun yaşam koşullarını sağlayabilecek düzeyde asgari ücret güvencesi, iş ve işçi bulma kurumlarının faaliyetleri, bu kurumların özellikle de kamusal iş ve işçi bulma kurumlarının faaliyetlerinden hem işçilerin hem de işverenlerin ücretsiz olarak yararlanmaları, haftalık dinlenme sürelerinin Avrupa düzeyinde standartlaşması, özürülülerin özel koruma altına alınması gibi düzenlemeler bulunmaktadır (Tuncay, 1997: 96). Konsey, temel sosyal hakların yürürlüğünün öncelikle üye devletlere ait bir alan olduğunu vurgulayarak, Topluluğun ancak, iç pazarın sosyal boyutlarının ve Topluluğun ekonomik ve sosyal dayanışmasının zorunlu kıldığı hallerde insiyatif kullanabileceğini belirtmektedir (Hall, 1995: 297; Ekonomi, 1997: 45).

Bu dönemde, Avrupa bütünleşme teorileri karmaşık bir yapı kazanmış, sınırlı bir teorik gelişme kaydedilmiştir. Hükümetlerarasılık yaklaşımında yeni dalga, bütünleşmede canlanmanın üye devletler arasında yeni ana ko-

nular etrafında uzlaşmaya dayalı olmasıdır (Moravcsik, 1993). Neo-fonksiyonel'ler ise, neo-fonksiyonel dinamiğin geri döndüğünü iddia etmiştir. (Tranholm ve Mikkelsen, 1991). Yeni kurumsalcılar, Komisyonun, Avrupa Adalet Mahkemesinin ve Konseyin bütünleşme sürecinin canlanmasındaki önemine dikkat çekmiştir (Sbragia, 1992). Ayrıca Avrupa Topluluğu'nun üye devletlerle ilişkisi ve onlar üzerindeki etkisi arttıkça, Avrupa'nın gelişmesinde Topluluğun eşit ortak olarak görüleceği belirtilmiştir. Avrupa Topluluğu ve üye devletlerin politika oluşturma süreci iki boyutlu hatta çok boyutlu bir oyun olarak kabul edilmiş; Topluluk düzeyindeki aktörlerin ulusal dinamikleri, diğer taraftan da ulusal düzeydeki aktörlerin Topluluğun menfaat ve maliyetlerini dikkate almak zorunda olduğuna işaret etmişlerdir. Bütün bu tartışmalar Avrupa Topluluğu ve bu alanda politika oluşturma sürecinin güçlüğüne ortaya koymaktadır (Grey, 2000: 251). Bu dönemde Topluluğun sosyal politikalarına ilişkin tartışmaların ana noktası, Avrupa sosyal politikasının, küreselleşme çerçevesinde, ulusal sosyal politikaların yerini alıp alamayacağıdır.

1990'lar: Maastricht ve Amsterdam Antlaşmaları

Topluluk tarihinde sosyal politikanın etkinlik kazandığı 1974-1980 aralığından sonra ikinci dönemi oluşturan 1989'dan günümüze kadar ulaşan süreç; ekonomik ve politik koşulların Avrupa Topluluğu'nun sosyal politika faaliyetlerinin genişlemesi için "fırsat pencereleri" yarattığı bir dönem olarak kabul edilmektedir (Leibfried ve Pierson, 1992: 334). 1980'lerin sonundaki bütünleşme çabalarının oldukça başarılı olması, ekonomik, politik ve sosyal bütünleşme yönünde yeni düzenlemelerin oluşturulması tartışmalarını başlatmıştır. Bu çabalar, 1992 yılında Maastricht'de imzalanan ve 1993 yılında yürürlüğe giren, resmi adı Avrupa Birliği Antlaşması olan Maastricht Antlaşması ile sonuçlanmış; Avrupa Topluluğu Avrupa Birliği'ne dönüştürülmüştür. Maastricht Antlaşması Avrupa Para Birliği yönünden bir dönemeç oluşturmuştur. Avrupa Para Birliği için, Birliğin bölgesel ve sosyal politikalarının genişletilmesi gerektiği hakimiyet kazanmış; uzun süren görüşmeler sonucu bu yönde gelişmeler sağlanmıştır. Birleşik fon, İspanya'nın önderliğindeki çevre üye ülkelerin talebiyle Birlik içindeki ekonomik farklılıkların azaltılması amacıyla artırılmıştır (Leibfried ve Pierson, 1992: 340). Yapısal fonların artırılması ile bölgesel politikalar oldukça ilerleme kaydetmiştir. Maastricht Antlaşması ile, ekonomik ve parasal birliğin yanı sıra siyasi birliğin de gerçekleştirilmesi kararı alınmış, Avrupa vatandaşlığı statüsü benimsenmiş, güvenlik ve dış politika alanında ortak hareket edilmesi ve Avrupa Birliği'ne bazı alanlarda üye devletlerden daha fazla

yetki tanınması planlanmıştır. Antlaşma bu hali ile, siyasal ve ekonomik niteliği ağır basan ve sosyal içeriği bulunmayan bir görünüm sergilemektedir. Bununla birlikte, Maastricht zirvesinde, Birliğin sosyal boyutuna ilgisiz kalınmamış, sosyal politikaya ilişkin konular antlaşma metnine ekli bir protokol ile düzenlenmiş, böylece sosyal politikaya taze bir nefes verilmiştir. Protokol İngiltere dışındaki Birlik üyelerince kabul edilmiş; bu konudaki ayrıntılar daha sonra yine İngiltere dışında diğer tüm üye devletlerce imzalanan bir anlaşma ile düzenlenmiştir. Roma Antlaşması'nın Avrupa Tek Senedi ile değiştirilen bazı maddelerinin o dönemde ilga edilmemiş olması bazı sosyal politika alanlarında çifte standart doğmasına neden olmuştur (Hermans, 2001: 15). Maastricht Antlaşması, Avrupa Topluluğu Sosyal Şartı'nda belirlenen hedefler doğrultusunda istihdamın, yaşam koşullarının ve çalışma şartlarının iyileştirilmesi, daha iyi bir sosyal koruma, sosyal diyalog ve sürekli istihdamın sağlanması yönünde insan kaynaklarının geliştirilmesi amaçlarını içermektedir. Sosyal politikanın güçlü bir destekleyicisi olan Avrupa Birliği Parlamentosu'nun danışmacı gücünün arttırılması; sağlık, güvenlik, çalışma koşulları, enformasyon, işçilere danışma, cinsiyet eşitliği, işgücü piyasası dışındakilerin bütünleşmesi gibi konularda Konsey'e nitelikli oy çoğunluğu imkanının sağlanması konularında kurumsal değişiklik öngörülmüştür (Grey, 2000: 252).

1990'ların ortalarında sosyal politika süreci yavaş yavaş yol almakla birlikte sosyal politikaya destek sürmüştür. 1994 yılında sosyal politika yanlısı Avusturya, Finlandiya ve İsveç Avrupa Birliği'ne katılmıştır. Bu dönemde Sosyal İşler Komisyonu birleştirici ve işbirliğine dayalı bir strateji geliştirmiştir. Komisyon 1993'de Avrupa Birliği sosyal politikasına ilişkin Yeşil Kitap'ı hazırlamıştır (Commission, 1993). Bu kitabın temel amacı, Avrupa Birliği sosyal politikalarına ilişkin tartışmaları geliştirmek, Birliğin sosyal politikasının geleceğini ilgilendiren sorunları ve üye devletlerin bu konudaki tutumlarını ortaya çıkarmak, tartışma ve fikirlerin Komisyon önerilerine bir temel oluşturmasını sağlamaktır. 1994 yılında çıkarılacak olan Beyaz Kitap'a bir hazırlık metni oluşturmak üzere üye ülkelere gönderilen yazılarda, Beyaz Kitap çerçevesinde ele alınması istenen ve sosyal politikaların geleceğini ilgilendiren sorunlar ve çözüm önerileri doğrultusundaki görüşlerinin bildirilmesi istenmiştir. Bu talep doğrultusunda, Komisyona, üye ülke hükümetlerinden, resmi ve özel kuruluşlardan, sendikalardan çeşitli katkılar gelmiştir. Katkıda bulunan tüm taraflar her ne kadar ülkelerarası farklılıklar olsa da, bir Avrupa Sosyal Modeli'nin oluşturulmasını ve bunun önemini vurgulamışlardır. Bu model karşılıklı güven, dayanışma ve yüksek

düzyeyde bir sosyal korumaya dayanmaktadır. Bu çerçeyvede taraflar, Avrupa Birliği düzyeyinde, asgari bağlayıcı düzyeylemelere gidilmesi konusunda hem fikir olmakla birlikte, bu düzyeylemelerin, çerçeyve anlaşma tipinde, fazla ayrıntıya girmeyen esnek düzyeylemeler olması gerektiği yönünde görüş bildirmişlerdir (Tuncay, 1997: 122). Yeşil Kitap'ta yer alan sosyal politika alanları, istihdamın geliştirilmesi, sosyal politikaların yakınlaşması, yoksullukla ve sosyal dışlanmayla savaş stratejileri, gençlere ve yaşlılara yönelik politikalar, serbest dolaşım politikası, cinsiyet eşitliği, sosyal diyaloğun geliştirilmesi ve Avrupa Sosyal Fonu'nun rolüdür. Bu işbirliği ve uzlaşmacı süreç, 1994'de Birliğin sosyal politikasının ana hedeflerini belirleyen Beyaz Kitap'ın çıkmasını sağlamıştır.

Beyaz Kitap, Yeşil Kitap'da somutlaşan öneriler doğrultusunda, bazı sınırlılıklar taşısa da, Birliğin bir sonraki dönemdeki sosyal politikasının yapısını oluşturmaktadır. Avrupa'da ekonomik büyüme, yatırım hacmi ve rekabet gücünün gerilemesi ve artan işsizliğe karşı çözüm önerileri içermektedir (Commission, 1994). Beyaz Kitap'ta, büyüme, istihdam ve rekabete gücüne ilişkin çerçeyve bir plan bulunmaktadır. Rekabet gücünü arttırmada, teknolojik gelişmeye ve yüksek çalışma standartlarını azaltmaksızın işgücünün bilgi ve eğitim düzyeyinin artırılmasına önem verilmekte, öğretim ve mesleki eğitim temel şart olarak görülmektedir. Rekabet gücünün arttırılmasında olduğu gibi, istihdamın arttırılmasında da eğitime verilen önem ön plana çıkarılmaktadır. İşsizlikle mücadelede çalışma saatlerinin azaltılması, daha esnek istihdam biçimlerinin ortaya konulması ve yeni iş imkanlarının yaratılmasında KOBİ'lerin potansiyeli vurgulanmaktadır. Bu noktada, işsizlikle mücadelede aktif politikaların önemine dikkat çekilmektedir. İşçilerin serbest dolaşımının önündeki tüm engellerin kaldırılması, işçilere eşit davranılması, kadın ve erkekler arasında fırsat eşitliğinin sağlanması, sosyal diyaloğun geliştirilmesi, yoksulluk ve sosyal koruma başlıca hedefler arasında sıralanmaktadır.

Birliğin sosyal politika alanında attığı önemli adımlara karşın, sosyal politika 1997 Amsterdam Antlaşması'na kadar Avrupa Para Birliği'nin gölgesinde kalmıştır (Grey, 2000: 253). 1999 yılında yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması sosyal politika alanında Avrupa Birliği'ne açık bir sorumluluk vermiş, istihdam ve sosyal politika için önemli bir dönüm noktası oluşturmuştur. Bu dönemdeki en önemli gelişmelerden biri İngiltere'de 1997 yılında İşçi Partisi'nin iktidara gelmesidir. İngiltere'nin sosyal anlaşmayı kabul etmeye karar vermesi üzerine Sosyal Protokol 1997 yılında Amsterdam Antlaşması bünyesine alınmıştır. Amsterdam Antlaşması, böy-

lece daha önce Maastricht Antlaşması ile ikili bir görünüm sergileyen sosyal politika alanındaki sorumlulukları tüm üye ülkelere yayarak, bu alandaki bölünmüşlüğe son vermiştir. Bu antlaşmada, istihdam konusu ayrı bir bölüm olarak yer almış, ilk defa istihdam politikaları Birlik düzeyinde ortak bir görev olarak tanımlanmış, bu alanda farklı kurumsal aktörler arasında yeni bir çalışma yöntemi ortaya koymuştur. Antlaşma, kadın erkek arasında fırsat eşitliği konularında Birliğin yetkilerini genişleterek temel hakları ve ayrımcılıkla mücadeleyi de kapsamına almış, sosyal politika alanında, bütünleşmiş bir toplum sağlamak amacıyla, ayrımcılığa karşı savaşmak, başka bir deyişle dışlanmış kişileri toplumla bütünleştirmek gibi, yeni amaçlar ortaya koymuştur. Amsterdam Antlaşması'nda, Avrupa sosyal taraflarına toplu görüşme ve sözleşme yapmayı içeren açık bir rol verilmesi ve nitelikli çoğunluk oylamasının kapsadığı alanın genişlemesi hususları önem kazanmıştır (Hermans, 2001: 15). Amsterdam Antlaşması ile Birliğin sosyal boyutu açısından önemli gelişmelerin yaşandığı gözlenmektedir. Bu çerçevede, Birliğin sosyal politika alanındaki güncel sorunları ise, bilgiye dayalı tüm toplumlarda, istihdam, sosyal koruma, sosyal dışlanma, sosyal diyalog, ayrımcılığa karşı mücadele ve Avrupa Sosyal Fonu'nun istihdam stratejileri açısından işlerliğini geliştirmek olarak şekillenmektedir. 1998-2000 Sosyal Eylem Programı, açık biçimde birleştirici bir yaklaşımı yansıtmakta ve üç ana alana odaklanmaktadır. Bunlar: iş, değişkenlik ve akışkanlık; işin değişen dünyası ve sosyal dışlanmanın önlenmesidir.

Kasım 1997'de Lüksemburg'da toplanan Konsey ilk Avrupa Birliği İstihdam Zirvesi'ni oluşturmuştur. İstihdam politikasının koordinasyonunun yakınlaşma süreci ile gerçekleşeceği konusunda mutabık kalınan zirvede, yakınlaşmanın hedefi, istihdamı sürekli olarak kayda değer ölçüde artırmak, işsizlik, özellikle de uzun dönemli işsizlikle mücadele etmek olarak belirlenmiştir.

1990'larda Avrupa bütünleşme teorilerine ilişkin çok sayıda çalışma yapılmasına karşın, makro düzeyde iki nedenden dolayı önemli bir gelişme olmamıştır. İlki, makro düzeydeki bütünleşme teorilerinin 1970 ve 1980'lerde çok karmaşık hal alması, ikincisi ise, 1980'ler ve 1990'lardaki canlanmaya ilişkin olarak çok boyutlu çalışmaların yapılmasına karşın, bunların geniş düzeyde bütünleşme dinamiklerini kapsamamasıdır (Geyer, 2000: 253).

2000'ler: Lizbon Avrupa Konseyi ve Stockholm Zirveleri

Mart 2000'de üye devletlerin, devlet ve hükümet başkanlarının katılımıyla gerçekleştirilen Lizbon Zirvesinde, 2010 yılına kadar Avrupa Birliği'nin daha fazla ve daha iyi istihdam yaratan, sosyal birliğe dayalı, sürdürülebilir ekonomik büyüme kapasitesine sahip, rekabet edebilen, dinamik bilgiye dayalı bir ekonomi haline getirilmesine yönelik bir strateji benimsenmiştir (ayrıntılı bilgi için bakınız, TÜSİAD, 2003). Zirve, istihdam, ekonomik reform ve sosyal uyumu güçlendirmeye dayanan bir stratejinin çizilmesini sağlamıştır (Hermans, 2001: 15). Lizbon Avrupa Konseyi, özellikle Avrupa için daha fazla ve daha iyi iş imkanlarının yaratılması, sosyal korumanın modernizasyonu ve sosyal dışlanmayı önleme konularında yoğunlaşmıştır. Sosyal dışlanmayla mücadele ve kişilerin sosyal hayata katılımının teşvik edilmesi konularında açık bir işbirliğinin geliştirilerek somut tedbirlerin alınması konularında anlaşma sağlanmıştır. Sosyal dışlanmayla mücadelede Komisyon inisiyatifleriyle birleştirilmek üzere Ulusal Eylem Planlarının hazırlanması konusunda çağrıda bulunulmuştur. Lizbon Zirvesi'nde sosyal koruma sistemlerinin modernleştirilmesine ilişkin yapılacak reformlarda emeklilik başta olmak üzere sistemlerin uzun dönemde sürdürülebilmesinin, sosyal katılımın artırılmasının ve kaliteli sağlık hizmetleri sağlanması için yapılan çalışmalardan sonuç alınmasının hedeflenmesi onaylanmıştır 17 Ekim 2000 tarihinde İstihdam ve Sosyal İşler Konseyi'nde kabul edilen Birlik düzeyinde ortak hedefler, Nice Avrupa Konseyi tarafından 2000 yılında onaylanmıştır. Avrupa Birliği başlıca ortak hedefleri, istihdama katılımı ve tüm kaynaklara, haklara, mallara ve hizmetlere ulaşmayı kolaylaştırma; dışlanma risklerini önleme; en mağdur durumda olanlara yardım etme; tüm ilgili tarafları harekete geçirme olarak belirlenmiştir. Mart 2001'de yapılan Stockholm Zirvesi Lizbon Zirvesi'nde benimsenen stratejinin geliştirilmesi ve Avrupa Modelinin modernizasyonu konularını ele almıştır. Zirvede ekonomik reform, istihdam ve sosyal politikaların karşılıklı etkileşim içinde olduğu konusunda tam uyum sağlanmıştır. İki bölümden oluşan Zirve sonuç bildirgesinde sosyal politikaya ilişkin görüşlere yer verilmiştir. Bunlar: yaşlanan nüfusun yarattığı demografik güçlüklerle başedilmesi, Avrupa Sosyal Modelinin geliştirilmesi, daha fazla ve daha iyi iş imkanlarının yaratılması, aday ülkelerin Lizbon Stratejisinin hedef ve süreçlerine aktif katılımlarının sağlanması için uygun araçların benimsenmesi ve her yıl ilkbaharda yapılacak olan devlet ve hükümet başkanları düzeyindeki Konsey toplantılarının ekonomik ve sosyal sorunları ele alan bir Zirve niteliğini alması için gereken prosedürlerin geliştirilmesidir.

Avrupa Birliği Sosyal Politikasına İlişkin Beklentiler

Avrupa bütünleşmesinin anahtar geçiş aşamalarında değişen rekabetçi koşullara bağlı olarak, Avrupa Birliği kurumları ve üye devletler tarafından Birliğin sosyal politika alanındaki düzenleyici rolünün genişletilmesi önerilmiştir. Ancak, Avrupa ekonomisinin meydan okuyan küreselleşmeye karşı durabilmesi daha esnek ve rekabetçi olmasını gerektirmekte, bu yönde sürekli ve güçlü bir baskı varlığını korumaktadır. 1990'lardaki gelişmeler, ekonomi politikaları ile sosyal politika arasında asimetrik bir ilişki bulunduğu yönündeki bakış açısını destekler niteliktedir (Beck vd., 1997: 3). Sosyal politika ekonomi politikalarına göre ikincil kalmakta, bir ölçüde ekonomi politikalarına boyun eğmektedir.

Avrupa Birliği sosyal politika göstergelerinde olumlu ve kayda değer gelişmeler bulunmasına karşılık, bu göstergelerin ulusal düzeydeki politikalara göre zayıf olması, Birlik düzeyindeki sosyal politikalar ile ulusal düzeydeki sosyal politikaların ikame edilemeyeceğinin bir göstergesi olarak kabul edilmelidir. Küreselleşme, Avrupalılaşıma ve post-modernliğe ilişkin sorunların ve ilgilerin artmış olması, Batı Avrupa refah devletlerini çeşitli baskılarla ve zorluklarla karşı karşıya bırakmaktadır. Ancak, küreselleşme ve Avrupalılaşmaya karşın refah devletleri ortadan kalkmamakta, toplam refah harcamaları dikkat çekecek ölçülerde istikrarını korumaktadır. Ulusal sosyal politika rejimleri, bu baskılara karşı oldukça farklı yanıtlar vermekte, değişmekte ancak ortadan kalkmamakta ve birbirlerine yakınlaşmamaktadır. Güçlü politik desteklere sahip olan refah devletleri kendilerine özgü farklı yapılarını sürdürmekte ve farklılıkları koruma yönündeki anlayışın da sürmesi beklenmektedir (Geyer, 2000: 254; Bercusson vd., 1997: 189-191). Diğer taraftan Avrupa Birliği, ulusal sosyal politika rejimlerinin yerini alabilecek düzeyde sosyal politika oluşturmaktan uzak bulunmaktadır. Avrupa Birliği sosyal politikası genişlik, derinlik, yasallık ve finansal güç yönünden yetersizdir (Geyer, 2000: 257). Bütün bu sınırlılıklara karşın, Avrupa Birliği sosyal politikası yavaş gelişimini sürdürmekte ve ulusal sosyal politika rejimleri yönünden de giderek önemi artmaktadır. Avrupa sosyal politikalarının geliştirilmesinde, Avrupa ölçeğinde piyasa dinamiklerinin ulus devletlerin aşamayacağı otonom bir dizi sorun ortaya çıkarması durumunda, bağımsız bir Avrupa sosyal politika ve hareket alanının oluşturulması beklenmelidir. Aksi takdirde orta düzeyde gelişme kaydeden Avrupa Birliği sosyal politikasının gelecekte de bu eğilimi sürdürmesi öngörülebilir. Kuşkusuz Birliğin sosyal politika gelişimi bir dizi değişkene bağlıdır. Birliğin sosyal politikasını etkileyecek değişkenler arasında Av-

rupa Para Birliğinin başarısı, Doğu Avrupa ülkelerinin bütünleşmesi, anahtar konumundaki üye devletlerin politik yapısı, sosyal politikanın Birliğin yasal sistemiyle bağlantısı, Birliğin genel politika sürecinde sosyal politikanın ana-akımlaştırılması, Parlatentonun etkisinin artması ve sosyal baskı gruplarının etkinliği sayılabilir (Geyer, 2000: 259).

Sonuç

Günümüze gelene kadar, Avrupa Birliği'nin sosyal politika alanındaki rolüne bakıldığında, bu alandaki gelişmenin sınırlı ve düz bir yolun izlenmediği görülmektedir. Roma Antlaşması bu alanda Topluluğa açık bir yetki vermemiş, Avrupa Birliği'nin sosyal politika faaliyet alanları ve hızı, cari ekonomik ve politik şartlardaki değişime oldukça duyarlı olmuştur. Üye devletlerin, Birlik organlarının ve sosyal tarafların sosyal boyut algılarının farklılığı, Birliğin gelecekteki bütünleşme sürecinin kapsamlı tartışmalar içereceği ve sosyal alandaki gelişmelerin kolay olmayacağına işaret etmektedir.

1970'li yıllarda ve 1980'li yılların sonlarından itibaren Birlik düzeyinde sosyal politikaya yönelik gelişmeler ivme kazanmıştır. Birlik düzeyinde yaşanan yaygın işsizliğin ortaya çıkardığı, ekonomik ve sosyal olumsuzlukların ortadan kaldırılması, en azından asgariye indirilmesi isteği bu alandaki gelişmelerin temel nedenidir. 1990'lı yıllar, sosyal boyutun ön plana çıkarıldığı yıllar olarak değerlendirilebilir. Ekonomik boyut ile sosyal boyutun bir anlamda eş değer olarak algılanması, işçi hakları kavramından, Avrupa Vatandaşlığı kavramına geçiş bağlamında kapsam genişlemesi; üye ülkeler arasındaki sosyal koruma sistemlerinin farklılıklarının uyumlaştırılması stratejisinden, yakınlaştırma anlayışına yönelmesi, Avrupa Birliği'nin 1990'lı yıllardaki sosyal politika parametreleri olarak değerlendirilmektedir (Hantrais, 1995: 194-205).

Birliğin 90'lı yıllardan bu yana sosyal bir misyona sahip olduğu, en azından kendini bu şekilde değerlendirdiği yönünde herhangi bir kuşku bulunmamaktadır. Avrupa Birliği, sosyal politika alanına ilişkin yeni perspektifler ve açılımlar geliştirmektedir. Bu çerçeve yapı içinde Birlik düzeyinde, aktif olarak eğitim, sağlık, yaşam ve çalışma koşulları, sosyal koruma, eşit ücret, ayrımcılığın önlenmesi, çocuklar, yaşlılar, özürllüler gibi risk gruplarına yönelik programlar geliştirilmekte, bölgesel gelişme gibi faaliyetlerde bulunmaktadır. Birlik düzeyinde uyumlu ve çok daha geniş açılımlı bir sosyal politika için, ekonomik ve sosyal gelişmeler karşısında

yaşanan kaynak sıkıntısı, üye devletlerin sosyal devlet sistemlerindeki belirgin farklılıklar ve her üye devletin politik bir takım kaygılarla sistemleri üzerinde değişiklik yapma yönünde takındıkları tavırlar, Birlik düzeyinde bütüncül ve uyumlu bir sosyal politikanın ortaya çıkması yönündeki engellerdir. Ancak, Avrupa sosyal yaklaşma kriterine ihtiyaç duymaktadır. Sosyal haklar ve piyasa düzenlemeleri ekonomik ve sosyal gelişmenin önünde engel oluşturmamaktadır. Sosyal yaklaşma kriteri, Ekonomik ve Parasal Birliğin kitlesel işsizlikle baş edebilmesi, beceri kazandırma ve eşit fırsatlar sunabilmesi için gereklidir. Sosyal politikanın eşlik etmediği ve desteklemediği ekonomi politika hedeflerine ulaşmak güç gözükmekte, Birliğin ekonomik yaklaşma kriteri de tehlikeye girmektedir. Sosyal politika üretken bir faktör olarak sürdürülebilir büyümeye ve rekabet edebilirliğe katkı sağlayacaktır. Bu noktada, gelecekte Birliğin sosyal politika alanında bütüncül ve uyumlu politikalara ulaşma yönünde ortaya koyacağı gelişmeler ekonomik gelişmesini de belirleyecektir.

Kaynaklar

- ATKINSON, R. ve Davoudi, S. (2000) "The Concept of Social Exclusion in the European Union: Context, Development and Possibilities", **Journal of Common Market Studies**, vol. 38, no. 3, s.427-448.
- BECK, W., van der Maesen, L. ve Walker, A. (1997) "Introduction", Beck, W., van der Maesen, L. ve Walker, A. (eds), **The Social Quality of Europe** içinde, Policy Press, Bristol.
- BERCUSSON, B., Deakin, S., Koistinen, P., Kravaritou, Y., Mückenberger, U., Supiot, A. ve Veneziani, B. (1997) "A Manifesto for Social Europe", **European Law Journal**, vol.3, no.2, s.189-205.
- COLLINS, D. (1975) **The European Communities: The Social Policy of the First Phase**, vol.1, vol. 2, Martin Robertson and Co., London.
- COMMISSION (1993) **Green Paper: European Social Policy- Options for the Union**, EC., Brussels.
- COMMISSION (1994) "European Social Policy: White Paper" EC., Brussels.
- CRAM, L. (1997) **Policy-making in the European Union**, Routledge, London.
- Ekonomi, M. (1997) "Maastricht Antlaşmasından Önce Birliğin Sosyal Politikaları", **Avrupa Birliği'nin Sosyal Politikaları ve Türkiye Semineri**, Çimento Müstahsilleri İşverenleri Sendikası Yayını, Ankara, s:33-46.
- GEYER, R. (2000) "The State of European Union Social Policy", **Policy Studies**, vol. 21, s. 245-259.
- FALKNER, G. (1998) **EU Social Policy in the 1990s: Towards a Corporatist Policy Community**, Routledge, London.
- FLYNN, P. (1993) "The EC Needs a Human Face", **The European**, 4 March. s.9.
- HALL, M. (1995) "Industrial Relations and the Social Dimension of European Integration: Before and After Maastricht", Hyman, R. ve A. Ferner (eds) **New Frontiers in European Industrial Relations** içinde, Blackwell, Cambridge.
- HANTRAIS, L. (1995) "Assessing European Social Policy", **Social Policy in European Union** içinde, Mac.Millan, Basingstoke.
- HEATER, D. (1992) **The Idea of European Unity**, Leicester University Press, Leicester.
- HERMANS, S. (2001) **Avrupa Birliği'nin Sosyal Politikası ve Türkiye'nin Uyumu**, H.Cansevdi (ed) İktisadi Kalkınma Vakfı, İstanbul.
- HUGHES, S. (1998) "Closing Address to European Social Forum", 26 June, Brussels.
- KENIS, P. (1991) "Social Europe in the 1990s: Beyond an Adjunct to Achieving a Common Market?", **Futures**, vol. 23, no. 7, s.724-738.

- LANGE, P. (1992) "The Politics of the Social Dimension". A. Sbragia, (ed) **Euro-politics: Institutions and Policymaking in the 'New' European Community** içinde, Brookings Institute, Washington.
- LEIBFRIED, S. Ve Pierson, P. (1992) "Prospects for Social Europe", **Politics and Society**, vol. 20, no. 3, s.333-366.
- LEIBFRIED, S. (2000) "National Welfare States, European Integration and Globalization: A Perspective for the Next Century", **Social Policy and Administration**, vol.34, no. 1, s.6-15.
- LEVITAS, R. (1996) "The Concept of Social Exclusion and the New Durkheimian Hegemony", **Critical Social Policy**, vol. 16, s. 5-20.
- MARSHALL, T. (1964) **Class, Citizenship and Social Development**, Garden City, New York.
- MORAVCSIK, A. (1993) "Preference and Power in the European community: a Liberal Intergovernmental Approach", **Journal of Common Market Studies**, vol. 31, no. 4, s.473-524.
- SANDHOLTZ, W. (1996) "Membership Matters: Limits of the Functional Approach to European Institutions", **Journal of Common Market Studies**, vol. 34, no. 3, s.403-431.
- SBRAGIA, A. (ed) (1992) **Euro-politics: Institutions and Policymaking in the 'New' European Community**, Brookings Institute, Washington.
- SHANKS, M. (1977) "The Social Policy of the European Communities", **Common Market Law Review**, no. 14, s.375-383.
- TRANHOLM-MIKKELSEN, J. (1991) "Neo-functionalism: Obstinate or Obsolete", **Millennium**, no.20, s.1-22.
- TUNCAY, C. (1997)."Avrupa Sosyal Politikasına İlişkin Düzenlemelerin Temel Yapıları", **Avrupa Birliği'nin Sosyal Politikaları ve Türkiye Semineri, Çimento Müstahsilleri İşverenleri Sendikası Yayını, Ankara, s:87-129.**
- TÜSİAD (2003) **Lizbon Avrupa Konseyi AB Başkanlar Konseyi Belgesi 23-24 Mart 2000, İstihdam, Ekonomik Reformlar ve Toplumsal Uzlaşma, TÜSİAD_T/2003/1-346, İstanbul.**
- VOGEL-POLSKY, E. (1990) "What Future is there for a Social Europe following the Strasbourg Summit?", **Industrial Law Journal**, vol.7, no.2, s.143-165.