

Avrupa Birliği ve Sosyal Politika

Seyhan ERDOĞDU(*)

Giriş

Bir bölgesel bütünleşme olarak Avrupa Birliği, serbest ticaret alanı, gümrük birliği ve ortak pazar aşamalarından geçerek ekonomik birlik aşamasına ulaşmış ve siyasi birliğin unsurlarını geliştirmiştir. Avrupa Birliği başlangıcından itibaren ekonomik bütünleşmeyi ön planda tutmuş, sosyal boyut sınırlı ölçüde gündeme gelmiş ve düzenlenmiştir. Bugün Avrupa Birliğinde sosyal boyut, Amsterdam Antlaşması(1997) öncesine kıyasla üzerinde daha fazla durulan bir konu olmakla birlikte sosyal politikanın temel alanlarını kapsayan bir Avrupa sosyal birliğinden henüz söz edilememektedir.

Avrupa Birliği ülkelerinde mevcut olan çalışma ve yaşam koşulları ile sosyal ve sendikal hakların gelişmişliği Avrupa Birliği sayesinde edinilmiş kazanımlar değildir. Bunlar, tek tek Avrupa ülkelerinde geniş emekçi kesimlerin sendikal ve siyasal mücadeleleri ile elde ettikleri kazanımlardır. Avrupa Birliği, Avrupa ülkelerindeki sosyal refah sistemlerini yaratan bir oluşum değildir; hatta tam tersi bir durum söz konusudur ve Avrupa Birliği, tek tek Avrupa ülkelerindeki sosyal refah uygulamalarını zayıflatan bir etki yaratmaktadır.

Avrupa Sosyal Modeli

“Avrupa sosyal modeli” diye sözü edilen ve emeklilik, sağlık, işsizlik ile diğer alanlarda vatandaşlara sağladığı güçlü sosyal koruma önlemleriyle hayranlık uyandıran model, “Avrupa Birliği”nin sosyal modeli değildir. “Avrupa sosyal modeli”,

(*) Dr., AÜ, SBF, ÇEEİ Öğretim Görevlisi.

batı Avrupa ülkelerinde ulusal düzeyde gerçekleşmiş, bu nedenle de her ülkenin kendi koşullarına göre farklı nitelikler almıştır. Sosyal koruma alanında bir Avrupa modelinden söz edilmesini sağlayan şey, sosyal açıdan Avrupa Birliği yasalarının, kurumlarının vb. varlığı değil, batı Avrupa ülkelerinde birbirlerinden farklı da olsa mevcut sosyal koruma sistemlerinin bazı ortak değerlere dayanması ve karşılaştırılabilir sosyal politikalar ve sosyal kurumlar yaratılmış olmasıdır.

Bu anlamda bir Avrupa sosyal modelini oluşturan unsurlar, özellikle ABD'ye kıyasla, sosyal güvenliğin kapsamının daha geniş ve daha cömert olması, ücret ve gelir dağılımının daha eşitlikçi olması, işçilerin daha örgütlü, daha güçlü ve politik alanda daha etkin olması, kamu hizmetlerinin varlığı, sosyal koruma kurumlarının varlığı gibi unsurlardır.

Sosyal koruma, bir ülkede yaşayanların sosyal risklere karşı korunmaları için düzenlenmiş olan tüm toplu transfer sistemlerine denir. Avrupa Birliği düzeyinde sosyal koruma harcamaları AB'nin gayri safi gelirinin % 28.5'i düzeyindedir. Bu oran ülkeler arasında % 18.5 ile % 35 arasında değişmektedir. Sosyal koruma harcamalarının önemli bölümü emeklilik (1996'da % 43) ve sağlık (% 22) harcamalarından oluşmaktadır. İşsizlik sosyal koruma sistemlerinin önemli bir problemi gibi görülse de işsizlere yapılan transferler sosyal harcamaların yalnızca %8'ini oluşturmaktadır. Bu anlamda işsizlik harcamaları özörlülere yapılan transferlerden az, aile yardımlarından da biraz fazladır. Avrupa'da sosyal koruma sistemlerinin finansmanının % 63'ü sosyal katkılardan, %30'u ise vergilerden gelmektedir. Sosyal katkıların % 60'ını işverenler sağlamaktadır, böylece toplam finansmanın içinde işverenlerin payı % 40 olmaktadır. Bu oranlar ülkeden ülkeye değişmektedir.¹

Geliri söz konusu ülkedeki ortalama gelirin % 60'ından az olan hanelerde yaşayanların toplam nüfusa oranı olarak tanımlanan nispi yoksulluk oranı, 2001 yılı itibariyle, AB'de % 15'tir. Bu oran, sayı olarak 55 milyon kişiye karşılık gelmektedir. Bu gruplar arasında işsizler, yaşlılar, çocuklar, gençler, tek ebeveynli aileler veya geniş aileler bulunmaktadır. Sosyal koruma harcamalarının olmaması durumunda, AB'de hane halklarının yaklaşık % 40'ı nispi fakirlik durumuna düşeceklerdir. Vergiler ve katkılarla finanse edilen sosyal koruma sistemlerinin varlığı, bu oranı % 15 düzeyinde tutmaktadır. İsveç, % 10 ile nispi yoksulluğun daha düşük, İrlanda % 21 ile daha yüksek olduğu ülkeler arasındadır.² Sosyal koruma sistemlerinin varlığı siyasi istikrar,

¹ *Commission Report of 21.03.2000 on Social Protection in Europe 1999*, COM (2000) 163 final.

² *Joint Report by the Commission and the Council on Social Inclusion*, Brussels, 5 Mart 2004, 7101/04

sosyal bütünlük ve ekonomik ilerleme açısından Avrupa sosyal modelinin temeli olmuştur. Sosyal korumanın güçlü olduğu ülkelerde nispi yoksulluk oranının düşük olması, sosyal koruma ve sosyal içerme arasındaki güçlü bağı göstermektedir. Bu ülkeler, sosyal korumaya Avrupa ortalamasının üstünde kaynak ayıran ülkelerdir.

Sosyal modelin unsurlarının daha gelişmiş olduğu Kuzey ülkelerinde bazı sendikalar, Avrupa Birliğinin kendi sosyal standartlarını düşürme tehlikesi karşısında, AB'ye katılım konusunda tereddüt geçirmişlerdir. Avrupa Birliğinde sosyal konulara ilişkin tartışmalarda, zengin Kuzeyin sendikaları, fakir güneyin sosyal koşullarında, yani en düşük ortak paydada bir sosyal modele geçilmesi tehlikesi karşısında yoğun bir mücadele vermişlerdir. Avrupa sosyal politikası ve kurumlarının mutlaka yukarı doğru bir uyumlaştırma getirmesi gerektiği ısrarla savunulmuştur.

Avrupa Birliğinin Sosyal Politikası

Avrupa Birliği sosyal bir bütünleşme olmamakla birlikte, geniş kapsamlı olmasa da bir sosyal politikası mevcuttur. Bu politika zaman içinde inişli çıkışlı bir yol izlemiş, başlangıçta yalnızca ekonomik bütünleşmeyi hayata geçirmek için gerekli olan alanlarla sınırlı iken 1990'lı yılların sonlarına doğru AB'nin liberal ekonomik bütünleşme sürecinin yarattığı işsizlik, yoksulluk ve sosyal dışlanmaya karşı bağlayıcı olmayan önlemlerin alınmasına yönelik bir politikaya doğru evrilmiştir.

Roma Antlaşması (1957), sosyal politika kapsamında çok az sayıda hüküm içermekteydi. Sosyal politika, esas olarak Ortak Pazar kapsamında işçilerin serbest dolaşımı ve yerleşme serbestliği ilkesinin hayata geçirilmesi anlamında düşünülmüştü.

Tek Avrupa Yasası (1986), işçi sağlığı ve iş güvenliği, sosyal taraflarla diyalog ve ekonomik ve sosyal bütünleşme alanlarında sınırlı bir politika öneriyordu.

1989 yılında İngiltere dışındaki 11 üye ülkenin kabul ettiği işçilerin temel sosyal haklarına dair Topluluk Şartı (Sosyal Şart), yasal olarak bağlayıcılığı olmamakla birlikte AB tarafından garanti edilmesi öngörülen bir dizi hakkı tanımlamaktaydı.

Maastricht Antlaşmasında (1992) sosyal konular, İngiltere'nin onaylamadığı ek Protokol ve onun bir parçası sayılan ayrı bir Anlaşma biçiminde düzenlenmişti. Bu Anlaşma, Sosyal Şartta belirlenen hedeflerin yanı sıra istihdamın, yaşam ve çalışma şartlarının iyileştirilmesi, daha iyi bir sosyal koruma, sosyal diyalog, insan kaynaklarının geliştirilmesi konularını da kapsamaktaydı. Anlaşma, sosyal koruma alanını, Birliğin oybirliği ile karar alması gereken bir politika alanı olarak belirlemişti.

Amsterdam Antlaşması (1997) genel olarak sosyal politika ve özel olarak sosyal koruma ve sosyal içerme konusunda özel bir yere sahiptir. Amsterdam Antlaşması ile Avrupa Topluluğu Antlaşmasına getirilen yeni 13. Madde, ayrımcılığa karşı hükümlerin benimsenmesine değinmekte ve Konseyi cins, ırk, etnik köken, din ve inanç, sakatlık, yaş veya cinsel eğilim temelinde her türlü ayrımcılığa karşı mücadele etmek üzere gereken önlemleri almaya yetkili kılmaktadır. Ancak bu önlemlerin oybirliği ile alınması esas olacaktır. Amsterdam Antlaşması ile istihdamın geliştirilmesi Topluluk amaçlarına dahil edilmiştir. Ayrıca Sosyal Protokol Avrupa Topluluğu Antlaşması bünyesine alınmış, böylece sosyal politikanın Avrupa Topluluğu ve Üye Devletlerin ortak sorumluluğu olduğu doğrulanmıştır. Sosyal politikanın amaçları, istihdamın geliştirilmesi, yaşam ve çalışma koşullarının iyileştirilmesi, yeterli sosyal koruma, işçi ve yönetim arasında diyalog, insan kaynaklarının geliştirilmesi ve sosyal dışlanmanın önlenmesi olarak saptanmıştır. Sosyal diyalog ve kadın ve erkeklere eşit işlem de güçlendirilen hükümler olmuştur.

İşçi sağlığı ve iş güvenliği, çalışma koşulları, işgücü piyasasından dışlanmış kişilerin entegrasyonu, işçilere bilgi verilmesi ve danışılması, işgücü piyasalarındaki imkanlar ve çalışma yaşamı açısından kadınlarla erkeklerin eşitliği, Konseyin, Ekonomik ve Sosyal Komite ve Bölgeler Komitesine danışıldıktan sonra, Parlamento ile ortak karar alma usulüyle ve nitelikli çoğunlukla direktifler benimseyeceği alanlar olarak belirlenmiştir.

Sosyal güvenlik ve sosyal koruma, istihdam sözleşmesinin sona erdirilmesi durumunda işçilerin korunması, işçi ve işverenlerin çıkarlarının temsili ve toplu savunması, Topluluk topraklarında yasal olarak ikamet eden üçüncü ülke vatandaşlarının istihdam koşulları, istihdamın geliştirilmesi ve yeni işler yaratılması için mali katkılar gibi konularda Konsey aynı usulle ancak oybirliği ile düzenleme yapabilecektir.

Ücretler, örgütlenme hakkı, grev hakkı ve lokavt, Topluluğun yetki alanı dışında bırakılmıştır.³

Avrupa Birliği, “Avrupa Sosyal Modeli”ne Karşı

1980’li yıllarda, Avrupa sosyal modelinin, Avrupa firmalarının ve Avrupa mal ve hizmet üretiminin, rekabet edebilirliğini zayıflattığı, dolayısıyla Avrupa’da istihdam yaratma olanaklarını engellediği öne sürülerek, tek tek Avrupa ülkelerinde, sosyal modelin unsurlarının daraltılması yoluna gidilmiştir. İşgücü piyasalarının esnekleştirilmesi, sosyal korumanın ve yeniden dağıtım mekanizmalarının daraltılması

³ Kleinman, M. (2002), *A European Welfare State?*, New York: Palgrave.

gibi girişimler, bu sürecin parçaları olmuştur. Bu girişimlerin yaygınlığı ve derinliği de ülkeden ülkeye farklılıklar göstermiştir.

Avrupa Birliği ülkelerinin hemen tümü, 1980'lerin ortalarında, sosyal politika alanında önemli sorunlarla karşı karşıya kalmışlardır. İşsizlik oranları 1930'lu yıllardan bu yana en yüksek düzeylere çıkmış ve refah devletleri kamusal sosyal harcamalarını sürdürmekte zorlanır hale gelmişlerdir.

1990'lı yıllarda, Avrupa sosyal modeli konusunda iki akım karşıt yöndeki baskılarını artırmıştır. Bu baskılardan birincisi, sosyal refah sistemlerinin, ücret ve gelir eşitliklerinin ve örgütlü işçi gruplarının yüksek düzeydeki müzakere gücünün, Avrupa'nın rekabet edebilirliğini engellediği iddiasında olan iş çevrelerinden gelen, Avrupa sosyal modelinin daha daraltılması yönündeki baskılardır. İkincisi ise Avrupa Birliğinde işsizlik, yoksulluk ve sosyal dışlanmanın arttığı, Avrupa Birliğinin varlığı için sosyal bütünlüğün şart olduğu iddiasında olan emek çevrelerinden gelen, Avrupa sosyal modelinin korunması ve geliştirilmesi şeklindeki baskılardır.

Bu baskılar Avrupa Birliği organlarında, sosyal koruma ile ekonomik etkinlik ve dış rekabet edebilirlik arasında hassas bir denge güdülmesine yol açmıştır. Bugün bu denge sosyal korumadan yana değil liberal ekonomik entegrasyondan yana oluşmuş bulunmaktadır.

Avrupa Birliğinin üye devletlerin sosyal politikaları üzerine dolaylı yoldan etkileri, bu ülkelerin sosyal refah sistemleri üzerinde daraltıcı baskılar yaratılması şeklinde olmuştur.

Bu konuda çok yaygın olan bir tartışma sosyal damping tartışmasıdır. Sermayenin işgücü maliyetlerinin görece düşük olduğu bölgelere kayacağı varsayımına dayanan bu tartışma, Avrupa tek pazarı sürecindeki liberal ekonomik bütünleşmenin, ücretleri ve sosyal korumayı zayıflatan bir etki yaratacağını ortaya koymaktadır. Bu yaklaşımın karşısında olanlar ise doğrudan sermaye hareketlerinin yalnızca işgücü maliyetleri ile değil altyapı olanakları ve işgücü vasfı ile de belirlendiğini ileri sürmektedirler.⁴ Bu görüşlere göre yüksek işgücü maliyetleri ile yüksek verimliliğin birlikte olduğu hallerde sermayenin yatırım kararları olumsuz etkilenmeyebilecektir. Yalnız AB içinde değil küresel düzeyde de bu görüşün doğrulandığı, yani doğrudan sermaye yatırımlarının düşük sosyal ücretlere sahip ülkelerde yoğunlaşmadığı genel bir doğru olarak belirse de, bu gerçek, ekonomik liberalleşme hareketlerinin sosyal dampinge yol açmayacağını göstermemektedir. Çünkü sosyal dampinge yol açan

⁴ Wallace, H ve Wallace, W. (2000) (der.), *Policy Making in the European Union*, Dördüncü Baskı, Oxford: Oxford University Press, s. 293-316.

sermayenin düşük sosyal ücretli ülkelere kayması değil, “kayma tehdidinde” bulunmasıdır. Tıpkı yedek işsiz ordusunun varlığının, mutlaka mevcut işçilerin yerine, daha düşük koşullarda yeni işçilerin işe alınmasına değil, işsizlik tehdidi ile mevcut işçilerin ücret ve çalışma koşullarının kötüleşmesine yol açması gibi.

Ulusal sosyal refah sistemlerini zayıflatan bir başka dolaylı etki, AB tek pazarının üye devletlerin vergi sistemi üzerindeki etkileridir. AB’de katma değer vergilerinin dar bir bant içinde zaman içerisinde eşitlenmesi beklenmektedir. Sosyal devlet harcamalarının finansmanında önemli bir kaynak olan katma değer vergilerinin daraltılmış bir bant içine itilmesi, vergi tabanlarını genişletmek ve vergi gelirlerini artırmakta zorlanan devletleri de sosyal refah harcamalarında kısıtlamaya itmektedir.

Avrupa Para Birliği de bütçe disiplini gerektiren ve bu nedenle refah harcamalarının kısıtlanması yönünde baskı yapan bir başka etkidir. Bütçe açıklarının azaltılması yönündeki ekonomik baskılar, emeklilik, sağlık, işsizlik vb. sosyal harcamaların azaltılması için gerekçe oluşturmuşlardır. Ayrıca Avrupa Para Birliği, ulusal hükümetlerin elindeki önemli bir makro ekonomik politika aracını almaktadır. Hükümetler döviz kurlarındaki esneklikler yolu ile makro ekonomik politika geliştirmek olanağından artık yoksundurlar. Bu açıdan da işsizlik, ulusal hükümetlerin ulusal politikalarla müdahale etmeye çalışacakları bir alan olmaktan çıkmaktadır.

Emeklilik ve sağlık sigortaları alanında Avrupa çapında faaliyet gösteren özel tekellerin varlığı ve emeklilik ve sağlığa ilişkin sosyal güvenlik alanlarının bu tekellerin AB düzeyindeki serbest rekabetini engelliyor olması da sosyal refah sistemlerinin düzensizleşmesine yol açan, sosyal harcamaları daraltan bir etki yaratmaktadır.

Avrupa Birliği, Kamu Hizmetlerine Karşı

Avrupa Birliği, iç pazarın oluşturulma sürecinde dört temel alanda, insanların, malların, hizmetlerin ve sermayenin dolaşımında serbestleşmeyi temel almıştır. Bu serbestleşmeye dayanan iç pazarın oluşturulması rekabeti önleyecek düzenlemeleri de beraberinde getirmiş, Üye Devletlerin piyasalarının, bu piyasalara başka işletmelerin de girmesini sağlayacak biçimde yeniden yapılandırılması gerekli olmuştur. İç pazarın rekabet kuralları yalnızca özel firmalar için geçerli olmakla kalmamış, “kamu girişimleri” ve “genel ekonomik yarar sağlayan hizmetlerin işletilmesini yükümlenmiş işletmeler” bu rekabet çerçevesi içinde ele alınmıştır.⁵

⁵ Avrupa Birliği Komisyonu “kamu hizmetleri” deyimini kullanmamakta, onun yerine “genel çıkar hizmetleri” veya “genel ekonomik çıkar hizmetleri” deyimini yerleştirmeye çalışmaktadır. “Genel Çıkar” sözcüğü kamu ile özel arasındaki ayrımı gözlerden gizlemekte, kamusal yok sayılırken ekonomi de politika dışına itmektir.

Avrupa Birliği, son genişleme sürecindeki tüm aday ülkelere, bu ülkelerin katılım stratejilerinde belgelendiği üzere özelleştirmeyi dayatsa da, kendi antlaşmalarında kamu veya özel mülkiyet arasında resmen tarafsızdır. Ancak 1980’li yılların ortalarından itibaren hızla gerçekleştirilen iç pazarın oluşumu, beraberinde daha önce kamusal olan pek çok alanda özelleştirmeler getirmiştir. Özellikle elektrik, gaz, su gibi hizmetler ve ağ işletmeleri denen havayolları, demiryolları, yerel ulaşım, telekomünikasyon gibi hizmetler yaygın bir özelleştirmeye tabi tutulmuştur. Avrupa Birliği “genel ekonomik çıkar hizmetlerini” iç pazar kurallarına tabi kılarken, ticarileşen ve özelleşen bu kamusal alanlar için asgari nitelikte düzenlemeler yapmış, kamu hizmetleri özelleşirken genel ekonomik çıkarın düzenlemelerle korunacağı umulmuştur. Kamunun genel ekonomik çıkar hizmetlerindeki düzenleyici rolü teknik, çevresel ve ekonomik alanlarda öngörülmekle birlikte bu rollerin birbiriyle de çeliştiği gözlemlenmektedir. Ayrıca antlaşmalardaki ayrıntılı rekabet kuralları ile rekabetin gerçek kılınacağı ve özel şirketlerin tekelci ya da kartel konumlarını istismar etmemelerinin sağlanacağı umulmuştur. Gerçeklikte ise Avrupa Birliğinin üye devletlerde kamu hizmetlerinin serbestleşmesi ve özelleştirilmesine yol açan liberal bütünleşme süreci, bu hizmetlerin niteliği gereği özel tekellere yol açmıştır. Kapitalizmin temel yöneliminin tekelleşme olduğu yolundaki iktisat gerçeği ile rekabetçi piyasaların varlığının korunması için yasal ve kurumsal düzenlemeler yapılması yaklaşımının çeliştiği ve bu çelişkinin tekelleşme yönünde çözümlendiği, özelleştirilen bütün hizmet alanlarında görülmüştür.

AB’nin yeni liberal bütünleşme sürecinin yarattığı düzensizleşme ve özelleştirmeye karşı yükseltelen eleştiriler karşısında,⁶ Amsterdam Antlaşmasına konulan ayrı bir hükümlerle (Madde 16) “genel çıkar hizmetleri”nin, AB’nin ortak değerlerinin bir parçası olduğu belirtilmiştir. Ancak maddenin başına bu hükmün rekabet kurallarını ihlal etmeyeceği, yani rekabet kurallarının esas olduğu da eklenmiştir.

Avrupa Birliği’nin kamu hizmetlerine karşı duruşunun son örneği, Avrupa Komisyonu’nun Ocak 2004’te hazırladığı ve sendikaların ve sivil toplum örgütlerinin “Frankenstein Direktifi” adını taktıkları Komisyonun rekabetten sorumlu Komiserinin adıyla da anılan Bolkenstein Direktifidir. Bu taslak Direktif, iç pazarı Avrupa bütünleşmesinin tek biçimi sayan liberal anlayışın bir ürünüdür. Avrupa sendikaları, Komisyonun “genel çıkar hizmetleri”ni tanımlayan ve bu hizmetleri rekabet kurallarının dışına çıkartan bir direktif hazırlamasını boşuna beklerken, Komisyon, taslak Hizmet Direktifi ile rekabeti tüm sosyal ve çevresel kaygıların önüne

⁶ Huffschmid, J. (2003), “A Strong and Democratic Public Sector Against the Priority for Privatisation and Deregulation” http://www.memo-europe.uni-bremen.de/downloads/Euromemo_Long_2003_Chapter_8_Public_Sector.pdf

geçirirken hizmetlerde geniş bir düzensizleşme ve özelleştirmeye yol açacak bağlayıcı bir düzenlemeyi de gündeme getirmiştir.

Taslak metin, Üye Devletleri hizmet şirketlerinin sınır ötesi faaliyetlerini kısıtlayan tüm engelleri kaldırmaya zorlamaktadır. Direktif, sağlık hizmetleri ve yaşlı ve özürülülerin bakımı da dahil olmak üzere geniş bir hizmet demetini kapsamaktadır. Taslağın kapsadığı hizmetler AB'ndeki ekonomik faaliyetin %50'sini oluşturmaktadır.⁷ Posta, enerji ve telekomünikasyon gibi bazı hizmet alanlarının taslağın kapsamında olmamasının nedeni bu alanların daha önce başka direktiflerle iç pazarın serbestleştirme politikası kapsamına sokulmuş olmalarıdır. EPSU (Avrupa Kamu Hizmetleri Sendikaları), genel çıkar hizmetlerinin tanımı ve rekabet kuralları karşısındaki konumu bir sonuca bağlanmamışken çıkacak olan böyle bir direktifin, tüm kamu hizmetlerini ticari hizmetler konumuna iteceği kanısındadır.⁸

Taslak direktifin önerdiği biçimde, hizmet ticaretinin önündeki engellerin kaldırılması, Avrupa sosyal modelinin bir başka ürünü olan sosyal ve çevresel sınırlamaların ortadan kaldırılması anlamına da gelebilecektir. Taslağa göre hizmeti sunan girişimler kendi ülkelerinin yasalarına tabi olacaklar, tüketicilerin başka ülkelerdeki şirketlerin sunduğu hizmetleri satın almaları engellenemeyecektir. ETUC (Avrupa Sendikalar Konfederasyonu), hizmet sunucularının kendi ülkelerinin yasalarına tabi olmaları kuralının, Avrupa şirketlerinin merkezlerini en düşük sosyal ve çevresel düzenlemelere sahip Birlik ülkelerine doğru kaydırmaları sonucunu vereceğini ifade etmektedir. Bu da Üye Devletlerin tümünde sosyal ve çevresel düzenlemeleri ve toplu sözleşme sistemlerini zayıflatan bir rekabet ortamı yaratacaktır.⁹

Aslında taslak Direktif, Dünya Ticaret Örgütü bünyesinde yürütülen hizmet ticaretinin serbestleştirilmesi (GATS Hizmet Ticareti Genel Anlaşması) sürecinin AB'de bölgesel düzeyde uygulaması olarak görülebilir.

25 Kasım 2004'te Avrupa Sendikaları, EFBWW (Avrupa İnşaat ve Ağaç İşçileri Federasyonu)'nun önderliğinde, taslak Direktifi görüşmek üzere Brüksel'de bir araya gelecek olan Avrupa Konseyi "rekabet" Bakanlarının (iç pazar, sanayi, araştırma)

⁷ <http://www.eiro.euofund.eu.int/2004/feature/eu0407206f.html>

⁸ <http://www.epsu.org> "EPSU contribution to the public hearing on the proposal for a directive on services in the internal market European Parliament on 11 November 2004" ve "10 reasons why The European Federation of Public Services (EPSU) says NO to the proposed directive on services in the internal market".

⁹ <http://www.etuc.org> "ETUC Demands Major Changes to the Draft Directive on Services in The Internal Market", Brussels, 12/11/2004.

toplanacağı binanın önünde Taslak Direktife karşı gösteri düzenleyeceklerdir. Avrupa sendikal hareketinin, sol kanat bazı partilerin ve çeşitli sivil toplum örgütlerinin şiddetle karşı çıktığı taslak Direktifin nihai halinin nasıl olacağı bu tepkilerden sonra biçimlenecektir. Ancak bugünden açıkça belli olan husus Avrupa Birliğinin yeni liberal doğrultudaki ekonomik bütünleşme sürecinin genel olarak hizmet sektöründe ve özel olarak da sosyal hizmetlerde, yeni özelleştirme, ticarileşme ve düzensizleştirme dalgalarına yol açmaya devam edeceğidir.

Sosyal Politika için “Yumuşak” Yöntem: Açık İşbirliği Yöntemi

Avrupa Birliği sürecinde sosyal modelin zayıflaması ve kamu hizmetlerinin özelleşmesi, tek tek Avrupa Birliği ülkelerinde, eşitsizliklerin, yoksulluk ve sosyal dışlanmanın artmasına yol açmıştır.

Özellikle sosyal haklar, yani sağlık, emeklilik, işsizlik sigortası, devletlerin sosyal hizmet ihtiyacı olan kesimlere yaptığı her türlü yardımlar ve yatırımlar vs. gibi sosyal haklar, tüm Avrupa Birliği ülkelerinde gerilemiştir. İşsizlik, yoksulluk, sosyal dışlanma, sosyal haklarda gerileme tüm Avrupa Birliği ülkelerinde yaşandığı içindir ki özellikle 1997 Amsterdam Anlaşmasından sonra, Avrupa Birliği, sosyal dışlanma ve ayrımcılıkla mücadele etmek için bazı politikalar geliştirmeye çabalamaktadır.

Avrupa Birliğinin ekonomik bütünleşme sürecinde Avrupa Sosyal Modelini zayıflatan etkileri karşısında, Avrupa sosyal modelinin korunmasını isteyen reformcular, Avrupa Birliği sosyal modelinin inşasına yönelik baskılarını artırmışlardır. Ancak sosyal politikanın ve istihdam politikasının Avrupalılaştırılmasına karşı çıkan sermaye çevrelerinin ve hükümetlerin direnci karşısında, “Sosyal Avrupa”nın, Avrupa Birliğindeki geleneksel yukardan aşağı düzenleme yöntemleri ile inşasının mümkün olmayacağı bir gerçek olarak belirmiştir.

Avrupa Birliği sosyal politika ve endüstri ilişkileri alanında, Birlik üyesi ülkelerin yarı gönüllü işbirliğini özendiren alternatif yaklaşımlar kullanmaya yönelmiştir. Örneğin sosyal politikaya ilişkin yeni direktiflerin daha esnek ve açık olmasına çalışılmaktadır. Ancak en önemli değişiklik Avrupa Birliğinin bu alanda geleneksel düzenleme yaklaşımının tümüyle dışına çıkarak “açık işbirliği yöntemi denen” yeni bir yöntem benimsemesidir.

Mart 2000 Lizbon Konseyinden önce AB düzeyinde politika koordinasyonu, Maastricht antlaşmasına göre (1992) ulusal ekonomik politikaların çok taraflı takibi için kullanılıyordu. 1997 Amsterdam Antlaşması istihdam alanında koordineli stratejiyi benimseyerek politika koordinasyonunu istihdam alanına taşıdı. Lizbon zirvesinde (2000) ise açık işbirliği yöntemi sosyal koruma alanına da taşındı.

1997 Amsterdam Antlaşması 136. Maddesi ile sosyal dışlanma ile mücadeleyi Birliğin amaçları arasına dahil etmiş, 137. Maddesi ile de Konseyi sosyal dışlanma ile mücadele edecek yaratıcı yaklaşımlar geliştirmek ve bu konudaki deneyimleri değerlendirmekle görevli kılmıştır.

Mart 2000 Lizbon Konseyi Avrupa Birliğinde yoksulluk ve sosyal dışlanmanın kabul edilemez düzeylere ulaştığı tespitini yapmıştır. Konsey, 2010 yılı itibariyle Avrupa Birliğinde yoksulluk ve sosyal dışlanmaya son vermek için açık işbirliği yönteminin benimsenmesini kararlaştırmıştır.

Açık işbirliği yöntemi, istihdam politikası ve sosyal koruma alanında geniş katılımın sağlanması, farklı düzeylerdeki yönetimlerin koordinasyonu, bilgi toplanması ve kıyaslamalar yapılmasına önem verilmesi, çeşitlilik ihtiyacının kabul edilmesi, Komisyon ve Konseyin sistemli ancak müeyyidesiz rehberliğinin sağlanması olarak tanımlanmaktadır.¹⁰ Ancak esas olarak açık işbirliği yöntemi, yukardan aşağı bir oluşum süreci geçirmediği ve müeyyidelerle desteklenmediği için “sert yasalardan” “yumuşak yasalara” geçişi ifade etmektedir.

Kamu hizmetlerinin ve kamu tekellerinin liberalizasyonuna ilişkin kararlar nitelikli çoğunlukla alınabileceken, Nice Antlaşması ile sosyal koruma alanlarında oybirliği şartının sürdürülmesi, açık işbirliği yönteminin varlığının olumsuz bir sonucu olarak değerlendirilmiştir.¹¹ Bu yöntemin Topluluk düzeyinde yasamanın yerine geçen değil onu tamamlayan bir yöntem olması gerektiği savunulmuştur.

Açık işbirliği yöntemi ile istihdam, sosyal koruma ve sosyal içerme alanında geliştirilmek istenen politikalar, Avrupa Birliğinin liberal ekonomik bütünleşme sürecinin doğurduğu durumu düzeltmeye yönelik politikalardır. Ne var ki bu politikaların AB’de işsizlik, yoksulluk ve sosyal dışlanmayı azaltmakta başarılı olamadığı görülmekte, yeni liberalizmin yarattığı yıkıntının marjinal politikalarla düzeltilemeyeceği, sosyal ve kamusal olana geri dönüş yapılmadan “yumuşak” politikalardan sonuç alınamayacağı 2003 yılındaki gelişmelerden de anlaşılmaktadır.¹²

Sosyal Koruma Komitesi

Mart 2000 Lizbon Avrupa Konseyi, 2000-2005 döneminde “yeni bir Avrupa’yı biçimlendirmek” amacını güden uzun vadeli bir eylem programı ve ekonomik açıdan

¹⁰ Jean Monnet Center, *New Governance, EU Employment Policy and the European Social Policy*, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/011501-01.html#P>

¹¹ Degryse, C. ve Pochet, P. der. (2000), *Social Developments in the European Union 2000*, Brüksel: ETUI

¹² Degryse, C. ve Pochet, P. der. (2003), “Foreward: 2003 a Wasted Year?”, *Social Developments in the European Union 2003*, der. C. Degryse, ve P. Pochet içinde, Brüksel: ETUI, s. 11-17.

Avrupa'yı "bilgi ekonomisi"ne taşıyacak bir dizi eylem önceliği kabul etmiştir Bu "bilgiye dayalı, rekabetçi ekonomi", büyümeyi hızlandıracaktır. Ancak büyümenin, "serbest" rekabetin bir sonucu olacağı ve büyüyen ekonomilerde işsizlik, yoksulluk ve sosyal dışlanma olmayacağı yolundaki liberal öngörünün, dünyanın diğer ülkelerinde olduğu gibi Avrupa birliği ülkelerinde de gerçekleşmediğinin 1990'lı yıllarda iyice anlaşılması, Lizbon (2000) hedeflerinin sosyal politikalarla bütünleştirilmesi ihtiyacına yol açmıştır. Haziran 2000'de Sosyal Koruma Komitesinin kurulması kararı Lizbon hedeflerinin bir sonucu olmuştur. Resmen 12 Aralık 2000 tarihinde kurulan Sosyal Koruma Komitesi, "Antlaşmaya uygun olarak ve Topluluk kurum ve organlarının yetkilerini göz önünde tutarak, Üye Devletler arasında, sosyal koruma politikasına ilişkin işbirliğini güçlendirmek amacını güden bir danışma organı"dır.¹³

Komitenin görevleri, Üye Devletlerde ve Toplukta sosyal koruma alanında meydana gelen değişiklikleri izlemek, bilgi, deneyim ve örnek uygulamaların Üye Devletler ve Komisyon arasında paylaşılmasını sağlamak, Konseye sunulmak üzere, sosyal politika alanında, Konseyin belirlediği amaçlar doğrultusunda neler yapıldığını kapsayan yıllık bir rapor hazırlamaktır. Öncelikli görev olarak da, emeklilik sistemlerinin sürdürülebilirliğine ağırlık vererek, uzun vadeli bir bakış açısı ile sosyal güvenlik sistemlerinin geleceği konusunu ele almak ve Üye Devletlerin, sosyal içermenin geliştirilmesine yönelik politikalarını desteklemek üzere hedefler ve göstergeler belirleme görevleri saptanmıştır.

Avrupa Birliği Antlaşması "uyumlu gelişme ve yüksek düzeyde bir sosyal koruma"¹⁴ öngördüğüne göre, sosyal korumanın, makro ekonomik istikrar ya da istihdam hedefleri karşısında ikinci plana alınacak bir hedef olarak görülmemesi gerekir. Sosyal korumanın bir Avrupa Birliği tartışması haline getirilmesinin, sosyal konuları ekonomik bir perspektif ile ele alan liberal yaklaşımın de facto hegemonyasını azaltacağı ve Avrupa Projesinin üç ayağı arasında, yani ekonomik büyüme, istihdam ve sosyal bütünleşme ayakları arasında nihayet bir denge sağlanabileceği umulmaktadır. Ancak sermaye çevreleri ve liberal hükümetler, bu yeni tartışma platformuna, sosyal koruma sistemlerinin modernleştirilmesi başlığı altında bu sistemlerin daraltılması ve zayıflatılmasını getirmek istemektedirler. Bugüne kadar olan uygulamalar da sosyal koruma sistemlerinin geliştirilmesi doğrultusunda değil, daraltılması doğrultusunda olmuştur. Sosyal Koruma Komitesinin gündemi Ekonomik Politika Komitesinin gündemini aşamamıştır.

¹³ OJ L172, 12/07/2000, s. 26-27.

¹⁴ Amsterdam Antlaşması, Madde 2.

Sosyal koruma, Avrupa Birliği bünyesinde diğer platformlarda da tartişılmaktadır. Bu platformlardan birincisi, Ekonomik Politika Komitesi'dir. Bu komitede makro ekonomik ilkelerin geliştirilmesi ve uygulanması süreci tartişılırken, esas kaygı İstikrar ve Büyüme Pakti'nin¹⁵ kriterlerinin hayata geçirilmesidir. Bu nedenle sosyal koruma alanları, örneğin emeklilik ve sağlık sistemlerinin reformu, bütçe disiplininin sağlanması ve kamu harcamalarının azaltılması bağlamında gündeme gelmektedir.

Sosyal korumanın tartişıldığı bir diğer platform İstihdam Komitesi'dir. İstihdam kılavuzunun tartişılması sırasında, çıplak ücret dışı işgücü maliyetlerinin düşürülmesi konusuna odaklanılmış, bu anlamda sosyal korumanın prim ve vergi yükünün azaltılması gündeme gelmiştir. Ancak sosyal korumanın prim ve vergi yükü azaltılarak istihdam artışı hedeflenirken, bu mali kaynakların kaybını telafi edecek ve sosyal korumanın zayıflamasını engelleyecek alternatif bir kaynak arayışı ön plana gelmemiştir.

AB'nin Genişleme Politikası ve Sosyal Politika

Avrupa Birliğinin son genişleme süreci esas olarak eski sosyalist ülkelerin Birliğe katılım sürecidir. Bu genişleme süreci, Birliğe üye olmanın ötesinde bu ülkelerde eski sosyalist sistemin çökmesini ve "geçiş ekonomileri" adı altında, kapitalizme geçiş sürecini ifade eder. Avrupa Birliğine katılımın temel kriterlerinden biri, "işleyen bir serbest piyasa ekonomisine sahip olmak"tır. Bir başka deyişle kapitalizme geçiş, bu devletler için Avrupa Birliğine katılımın ön şartıdır. Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde kapitalizme geçişin Avrupa Birliğine katılımın ön koşulu olduğunu belirledikten sonra řu soruyu sormak gerekir: Bu ülkeler, kapitalizme geçiş ve Avrupa Birliğine üyelik sürecinde Avrupa Birliğinin sosyal reformist telkinleri ile mi karşı karşıya kalmışlardır? Bu sorunun yanıtı genel olarak olumsuzdur. Genişleme sürecinde Avrupa Birliğinin bu ülkelere önerdiği politikalar sosyal reformist politikalar değil her yönüyle liberal politikalar ve en başta özelleştirmedir. Bu özelleştirmenin içerisinde sosyal yönden de özelleştirme, yani sağlıkta, sosyal güvenlik sisteminde vb. özelleştirme de yer almaktadır. Genişleme sürecinin Orta ve Doğu Avrupa ülkelerindeki sosyal politikaya etkilerini inceleyen bir sosyal bilimci bu süreci şöyle özetlemektedir: "*Avrupa Birliği yeni üye devletlerde sosyal politikanın*

¹⁵ İstikrar ve Büyüme Pakti'nin amacı, üye devletlerin bütçe disipliniyi gerçekleştirmeleridir. Pakt, üye devletlerin bütçe durumlarının izlenmesi ve ekonomik politikalarının koordinasyonu ve aşırı bütçe açığı durumlarına ilişkin yöntemler üzerinde ayrıntılı teknik düzenlemeli içeren, bir Konsey kararı (1997) ve iki Konsey Tüzüğü (1997)'nden oluşmaktadır. Üye Devletler dengeli bütçe ve istikrar programı izlemek zorundadırlar. Aşırı bütçe açıklarına son vermeyen devletlerin Konsey tarafından mali yönden cezalandırılması mümkündür. Üye devletlerin bütçe disipliniyi sürdürmeleri özellikle para birliğinden sonra daha da önem kazanmıştır.

Avrupalılaştırmasını değil Amerikanlaşmasına yol açan değişiklikleri onaylamıştır".¹⁶ Aynı olguyu bir Macar sosyal bilimci şöyle özetliyor: "İlerleme Raporları, eski sosyal hizmetler de dahil olmak üzere tüm hizmetlerin ve varlıkların özelleştirilmesi ve ticaretleştirilmesini ve sosyal korumanın bu yolla değiştirilmesini önermektedir. Azınlık haklarının ötesinde sosyal haklara, örneğin sağlık hakkına ve sosyal refah hakkına ilerleme raporlarında değinilmemektedir."¹⁷

Sonuç

Avrupa Birliğinin bugün sosyal bir birlik olmadığı yolunda genel bir görüş birliği olduğunu söyleyebiliriz.

Avrupa Birliğinin sosyal politika alanındaki müktesebatı, Türkiye’de bazı vatandaşların umduğu gibi geniş sosyal içerikli bir müktesebat değildir. Avrupa’nın sosyal müktesebatı iş gücünün serbest dolaşımını sağlamaya yönelik konularda, eşitlik konularında, işçi sağlığı iş güvenliği konularında yoğunlaşmış bulunmaktadır. İş hukuku alanında da asgari ve oldukça esnek bazı düzenlemeler mevcuttur. Endüstri ilişkilerine ilişkin Avrupa İşyeri Konseyleri ve Avrupa Şirket Statüsü gibi, sınırlı düzenlemeler vardır. Ancak, müktesebat içinde bir Avrupa Birliği işsizlik sigortası, Avrupa Birliği asgari gelir desteği, Avrupa Birliği asgari ücreti, Avrupa Birliği sosyal güvenlik sistemi, Avrupa Birliği emekliliği, Avrupa Birliği sağlık sistemi vb. gibi sosyal koruma sistemlerine ilişkin önlemler bulunmamaktadır. Sosyal bilimcilerin ortak yargısı, görülebilir gelecekte bu sistemlerin oluşturulacağına, yani Avrupa Birliği sosyal refah devleti kurulacağına dair beklentileri destekleyecek unsurların mevcut olmadığıdır. Avrupa Birliğinin, liberal bütünleşme sürecinin yarattığı işsizlik, yoksulluk ve sosyal dışlanmaya karşı düzeltme politikaları da bağlayıcılığı olmayan girişimler niteliğindedir. Türkiye’nin müzakere sürecinin başlaması durumunda sosyal haklarda bir iyileşme olacağı beklentisi gerçekçi görünmemektedir. Hatta Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin katılım süreçlerinde ve bugüne kadar Türkiye’nin adaylık sürecinde olduğu gibi tam tersi beklenmelidir.

¹⁶ Kovács, J. (2002), "Approaching the EU and Reaching the US? Rival Narratives on Transforming Welfare Regimes in East-Central Europe", *West European Politics Special Issue 2* (1): 175–205.

¹⁷ Ferge, Z. ve Juhász, G. (2004), "Accession and social policy: the case of Hungary", *Journal of European Social Policy*, Vol 14(3): 233–251;