

T.C.  
TRAKYA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ ANABİLİM DALI  
YÜKSEK LİSANS TEZİ

## **AVRUPA BİRLİĞİ SOSYAL POLİTİKASI**

DİLEK AKBAŞ

1058219105

TEZ DANIŞMANI

YRD. DOÇ. DR. AYHAN GENÇLER

EDİRNE 2009

## ÖZET

TEZİN ADI : AVRUPA BİRLİĞİ SOSYAL POLİTİKASI

HAZIRLAYAN : DİLEK AKBAŞ

Avrupa Birliği'nde sosyal politika alanında temel şartların oluşturulması ve bu yönde gelişimin sağlanabilmesi, Avrupa Topluluklarının ilki olan Avrupa Kömür Çelik Topluluğunun kuruluşu ile başlamış ve uzun bir sürede belirli bir aşama kaydedilebilmiştir. Başlangıçta Topluluğun ekonomik bütünleşme amacıyla kurulmuş olması ve üye devletlerin kendilerine ait ulusal sosyal politikalarının var olması ve eğitim, sağlık hizmetleri, istihdam, sosyal güvenlik harcamaları gibi geleneksel sosyal politika alanlarında hâkimiyeti uluslarüstü bir kuruluşa bırakma konusundaki isteksizlikleri, sosyal politika yavaş bir gelişim göstermesine neden olmuştur.

Kuruluş yıllarında ikinci planda kalmış olsa da Avrupa Birliği'nde sosyal politikanın 50 yılı aşkın tarihsel evriminin incelendiği bu çalışma sosyal politikanın Avrupa Birliği içinde nasıl geliştiğini, Birlik içindeki sosyal refah devleti rejimleri ve bu devletlerde yapılan sosyal refah harcamaları incelenmiştir. Günümüz koşullarında refah devletlerinin içinde bulunduğu duraklama sürecinden Avrupa refah devletleri ve Avrupa Sosyal Modeli'nin nasıl etkilendiği ele alınmıştır.

### **Anahtar Kelimeler**

Sosyal Politika, Avrupa Birliği, Refah Devleti

## ABSTRACT

NAME THE THESIS: SOCIAL POLICY OF EUROPEAN UNION

PREPARED BY: DİLEK AKBAŞ

Forming of the basic provisions about social policy in Europe Union and providing developments in this point has been started by the establishment of the European Coal and Steel Community which is the first one of European Community and has been made progress in a long time. At first, The Community was established with the aim of economic integration and existing member countries commit to the some national-social policies, education, health-care, employment, social security, etc. Development of social policies is often slow due to the reluctancy of some countries to change national traditions.

During the formation years of the Union, issues were secondary to tradition even though study of social policy in the European Union has been researched for over fifty years. The social policy that is now developing in the European Union, in concert with social welfare state policies of member states who committed to social welfare and social expenditure in the member states as also researched in this study. In addition, in the historical context, there are welfare states that are not developing at the same rate as the Europe Union Welfare State and European Social Model.

### **Key Words:**

Social Policy, Europe Union, Welfare State

## ÖNSÖZ

Avrupa Birliği'nin sosyal alandaki düzenlemeleri ve Birlik içindeki sosyal refah modelleri bu çalışmanın ana konusudur. Bu çerçevede Avrupa Birliği'nde sosyal politikanın tarihsel gelişimi ele alınarak, Avrupa Sosyal Modeline yönelik atılan adımlar ortaya konmuştur.

Tezimin başlangıcından tamamlanmasında kadar her aşamasında çalışmama yön veren ve desteğini esirgemeyen en başta değerli danışman hocam Yrd.Doç.Dr.Ayhan GENÇLER olmak üzere emeği geçen tüm hocalarıma teşekkürü bir borç bilirim. Çalışmamı hazırlarken desteklerini ve yardımlarını gördüğüm sevgili arkadaşlarım Sedef ZEYREKLİ YAŞ ve Önder ÇETİN'e teşekkür ederim. Bu zorlu dönem boyunca ve hayatımın her döneminde hep yanımda olan sevgi ve desteklerini hiçbir zaman esirgemeyen canım aileme sonsuz teşekkür ederim...

*“Başkalarından üstün olmamız önemli değildir.  
Önemli olan çünkü halimizden üstün olmamızdır.”*

Hint Atasözü

## İÇİNDEKİLER

ÖZET.....	i
ABSTRACT.....	ii
ÖNSÖZ.....	iii
TABLO LİSTESİ.....	vii
ŞEKİL LİSTESİ.....	viii
GİRİŞ.....	1

## BİRİNCİ BÖLÜM

### SOSYAL POLİTİKANIN AVRUPA KITASINDA GELİŞİMİ

1.1. Sosyal Politika Kavramı.....	5
1.2. Sosyal Politikanın Kapsamı.....	9
1.3. Sosyal Politikanın Boyutları.....	11
1.3.1. Dar Anlamda Sosyal Politika.....	11
1.3.2. Geniş Anlamda Sosyal Politika.....	13
1.4. Sosyal Politikanın Gelişimi ve Refah Devlet Kavramı.....	15
1.4.1. Sanayi Devrimi Öncesinde Toplumsal Düzen.....	16
1.4.2. Sanayi Devrimi Sonrasında Toplumsal Düzen.....	20
1.4.3. Refah Devletinin Ortaya Çıkışı.....	24
1.4.4. Refah Devletinde Duraklama süreci.....	35

## İKİNCİ BÖLÜM

### AVRUPA BİRLİĞİ SOSYAL POLİTİKASININ TEMEL PRENSİPLERİ

2.1 Avrupa Birliği'nde Sosyal Politika Kapsamı ve Amacı.....	39
2.2. Avrupa Birliği'nde Sosyal Politikanın Gelişim Evreleri.....	43
2.2.1. 1951–1970 Dönemi.....	43
2.2.1.1. Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu, Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu, Avrupa Ekonomik Topluluğu ve Roma Antlaşması'nın Sosyal Boyutu.....	44

2.2.1.1.1. Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Sosyal Hükümleri.....	44
2.2.1.1.2. Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu Sosyal Hükümleri.....	47
2.2.1.1.3. Avrupa Ekonomik Topluluğu Sosyal Hükümleri.....	47
2.2.1.2. 1972–1980 Dönemi .....	53
2.2.1.2.1. 1972 Paris Zirvesi.....	53
2.2.1.2.2. 1970’ler Aktif Sosyal Politika Girişimleri.....	53
2.2.1.2.2.1. 1974 Topluluk Sosyal Eylem Programı.....	53
2.2.1.2.2.2. İkinci Sosyal Eylem Programı .....	56
2.2.1.2.3. Sosyal Boyut ve Avrupa Tek Senedi.....	56
2.2.1.2.4. Avrupa Sosyal Şartı (İşçilerin Temel Sosyal Haklarına İlişkin Topluluk Şartı) .....	60
2.2.1.2. 1992’den Günümüze .....	65
2.2.1.3.1. Maastricht Antlaşması Sosyal Politika Protokolü ve Anlaşması (11’ler Anlaşması) .....	65
2.2.1.3.1.1. Maastricht Antlaşması.....	65
2.2.1.3.1.2. Sosyal Politika Protokolü ve Anlaşması (11’ler Anlaşması) .....	69
2.2.1.3.2. Avrupa Sosyal Politikası Yolunda Yeni Açılımlar: Yeşil ve Beyaz Kitap.....	75
2.2.1.3.3. Amsterdam Antlaşması .....	79
2.2.1.3.4. Sosyal Eylem Programları 1995–2000.....	82
2.2.1.3.5. Avrupa İstihdam Stratejisi.....	83
2.2.1.3.5.1. Lüksemburg İstihdam Zirvesi .....	85
2.2.1.3.5.2. Lizbon Zirvesi.....	86
2.2.1.3.5.3. Stockholm Zirvesi ve Diğer Zirveler .....	91
2.2.1.3.6. Nice Antlaşması .....	100
2.2.1.3.6.1. Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı .....	104
2.2.1.3.7. Avrupa Birliği Anayasası .....	106
2.2.1.3.8. Lizbon Antlaşması.....	108

**ÜÇÜNCÜ BÖLÜM**  
**AVRUPA BİRLİĞİ'NDE SOSYAL REFAH MODELLERİ VE AVRUPA**  
**SOSYAL MODELİ**

<b>3.1 Avrupa Birliği'nde Sosyal Refah Modelleri</b> .....	117
<b>3.1.1 Liberal Refah Modeli (Anglo-Saxon)</b> .....	121
<b>3.1.2 Korporatist-Muhafazakâr Refah Modeli (Kıta Avrupası )</b> .....	122
<b>3.1.3 Sosyal Demokrat Refah Modeli (İskandinav)</b> .....	123
<b>3.1.4 Güneyli Refah Modeli (Akdeniz)</b> .....	124
<b>3.2 Üye Ülkelerdeki Sosyal Refah Harcamaları</b> .....	125
<b>3.2.1 Sağlık Alanında Sosyal Refah Harcamaları</b> .....	135
<b>3.2.2 Sosyal Güvenlik Alanında Sosyal Refah Harcamaları</b> .....	137
<b>3.2.3 Aile Politikalarına Yönelik Sosyal Refah Harcamaları</b> .....	138
<b>3.2.4 Uzun Dönemli Bakım Sosyal Refah Harcamaları</b> .....	140
<b>3.3 Avrupa Sosyal Modeli</b> .....	144
<b>3.3.1 Avrupa Sosyal Modelinin Geleceği</b> .....	147
<b>SONUÇ</b> .....	153
<b>KAYNAKÇA</b> .....	157

## TABLO LİSTESİ

<b>Tablo 1.</b> Esping-Andersen'in Üç Tür Refah Kapitalizmi.....	118
<b>Tablo 2.</b> 1962–1975 Yılları Arasında Üye Ülkelerdeki Sosyal Harcamaların GSYİH İçindeki Payı (%) .....	127
<b>Tablo 3.</b> Üye Ülkelerdeki Kamu Harcamalarının GSYİH İçerisindeki Payı (%)..	129
<b>Tablo 4.</b> AB Üyesi Ülkelerde GSYİH'nın Bir Yüzdesi Olarak Toplam Kamu Sosyal Harcamalar .....	130
<b>Tablo 5.</b> Avrupa Birliğine Üye Ülkelerdeki Sosyal Koruma Harcamalarının GSYİH içindeki Oranı (%).....	132
<b>Tablo 6.</b> GSYİH'nın Bir Yüzdesi Olarak Toplam Özel (Zorunlu+Gönüllü) Sosyal Harcamalar .....	143



## ŞEKİL LİSTESİ

- Şekil 1.** Üye Ülkelerdeki Toplam Sağlık Harcamalarının GSYİH İçindeki Oranı...136
- Şekil 2.** Uzun Dönemli Bakım Harcamaları (GSYİH %)...140

## KISALTMALAR

<b>AAET</b>	: Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu
<b>AB</b>	: Avrupa Birliği
<b>AB-15</b>	: 1 Mayıs 2004 Tarihinden Önce Birliğe Üye Olmuş 15 Ülke
<b>AB-25</b>	: 1 Ocak 2007 Tarihinden Önceki 25 Üye Ülke
<b>AB-27</b>	: 1 Ocak 2007 Tarihinden Sonraki 27 Üye Ülke
<b>ABA</b>	: Avrupa Birliği Anlaşması
<b>ABD</b>	: Amerika Birleşik Devletleri
<b>AET</b>	: Avrupa Ekonomik Topluluğu
<b>AİS</b>	: Avrupa İstihdam Stratejisi
<b>AKÇT</b>	: Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu
<b>AKY</b>	: Açık Koordinasyon Yöntemi
<b>AP</b>	: Avrupa Parlamentosu
<b>ARGE</b>	: Araştırma Geliştirme
<b>ASF</b>	: Avrupa Sosyal Fonu
<b>ASM</b>	: Avrupa Sosyal Modeli
<b>ASŞ</b>	: Avrupa Sosyal Şartı
<b>AT</b>	: (Austria) Avusturya
<b>AT</b>	: Avrupa Topluluğu
<b>ATS</b>	: Avrupa Tek Senedi
<b>BE</b>	: Belçika
<b>BG</b>	: Bulgaristan
<b>BKZ</b>	: Bakınız
<b>CY</b>	: Kıbrıs Rum Kesimi
<b>CZ</b>	: Çek Cumhuriyeti
<b>DE</b>	: Almanya
<b>DK</b>	: Danimarka
<b>DPT</b>	: Devlet Planlama Teşkilatı
<b>DTM</b>	: Dış Ticaret Müsteşarlığı
<b>EE</b>	: Estonya

<b>EL</b>	: Yunanistan
<b>EMCO</b>	: İstihdam Komitesi
<b>EMU</b>	: Ekonomik ve Parasal Birlik
<b>ES</b>	: İspanya
<b>ETUC</b>	: Avrupa Sendikalar Konfederasyonu
<b>EURATOM</b>	: Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu
<b>EUROSTAT</b>	: Avrupa İstatistik Kurumu
<b>EUROSTAT</b>	: Avrupa İstatistik Kurumu
<b>FL</b>	: Finlandiya
<b>FR</b>	: Fransa
<b>GSYİH</b>	: Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
<b>HR</b>	: Hırvatistan
<b>HU</b>	: Macaristan
<b>IE</b>	: İrlanda
<b>ILO</b>	: Uluslar arası Çalışma Örgütü
<b>IS</b>	: İzlanda
<b>IT</b>	: İtalya
<b>İHAS</b>	: İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi
<b>İKV</b>	: İktisadi Kalkınma Vakfı
<b>İŞKUR</b>	: Türkiye İş Kurumu
<b>LT</b>	: Litvanya
<b>LU</b>	: Lüksemburg
<b>LV</b>	: Letonya
<b>MT</b>	: Malta
<b>NL</b>	: Hollanda
<b>NO</b>	: Norveç
<b>NOÇ</b>	: Nitelikli Oy Çoğunluğu
<b>OECD</b>	: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı
<b>PL</b>	: Polonya
<b>PT</b>	: Portekiz
<b>RO</b>	: Romanya
<b>SE</b>	: İsveç

<b>SK</b>	: Slovakya
<b>SL</b>	: Slovenya
<b>SPA</b>	: Sosyal Politika Anlaşması
<b>TİSK</b>	: Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu

## GİRİŞ

“Avrupa Birliği Sosyal Politikası” başlıklı çalışmada, bölgesel bütünleşme olarak oluşturulan Avrupa Birliği’nin sosyal boyutu, Avrupa Topluluklarının birincisini oluşturan Avrupa Kömür elik Topluluğu’nun kurucu belgesi Paris Antlaşmasından, 1 Aralık 2009 tarihinde yürürlüğe giren Lizbon Antlaşmasına kadar olan süreçte incelenmiştir.

Bu alışmada, Avrupa Birliği sosyal politikasının nasıl geliştiği, temel prensipleri bağlamında ele alınmaktadır. Bu amaçla; ilk bölümde sosyal politika kavramı, kapsamı ve boyutları açıklanmış, sosyal politikanın tarihsel gelişimi ve refah devletinin ortaya çıkışı ve içinde bulunduğu süreç anlatılmıştır. İkinci bölüm de ise Avrupa Birliğinde sosyal politikanın kapsamı ve gelişimi tarihsel bir süreç içersinde ele alınmıştır. Çalışmanın son bölümünü oluşturan üçüncü bölümde, Avrupa Birliğinde sosyal refah modelleri açıklanarak ye ülkelerdeki sosyal refah harcamaları ele alınmıştır. Avrupa Sosyal Modeli de çalışmanın son bölümünde ele alınmıştır.

### A. Problem

Sosyal politika, bugünkü geniş anlamıyla, bir ülkede çeşitli toplumsal sorunlara ilişkin olarak uygulanan politika ve önlemler bütünü olarak ifade edilebilir. Sosyal politikayı belli bir dönemde bir ülkenin ekonomik ve sosyal olanakları dahilinde maddi ve kültürel yaşam koşullarının değişmesi ve düzelmesi amacıyla alınan önlemler bütünü olarak tanımlayabiliriz.

Avrupa Birliği’nde kurumsallaşan sosyal politika ye ülkeler arasında farklı olmakla beraber, çalışma şartları, emeklilik, yoksullukla mücadele, sosyal güvenlik sağlık, yaşlılara bakım sosyal yardım ve yoksullukla mücadele alanlarında belirli standartlar uygulanmaktadır.

Avrupa Birliği'nin sosyal politikası; çalışanların yaşam ve çalışma koşullarının iyileştirilmesi, işçi ve işveren kesimi arasında etkileşim ortamının oluşturulması ve üye ülkelerin sosyal politikaları arasında uyum sağlanması amaçlanmaktadır. Bu politika çerçevesinde ana amaç, bilgi ekonomisi, sosyal durum ve genişleme kapsamında kökten değişmeye yüz tutmuş AB ekonomisi bağlamında toplumun yeni ihtiyaçlarının karşılmasıdır.

## **B. Amaç**

Avrupa Birliği'nde kurumsallaşan sosyal politikanın ne şekilde oluştuğu hangi evrelerden geçtiği ayrıntısıyla irdelenecektir. Bu alışma, Avrupa Birliği refah devleti modellerini ve sosyal refah harcamalarını inceleyerek, Avrupa Birliği'nde sosyal politikanın ne lde başarıyla uygulanabilir olduğu konusuna ışık tutmayı amaçlamaktadır.

## **C. nem**

Ekonomik bütünleşmenin sosyal uyum ve ilerleme olmaksızın gerçekleşemeyeceği bilincine varan Avrupa Birliği'nde sosyal hükümler, uygulanan sosyal politikalar ve yapılan sosyal harcamalar incelenerek, sosyal politikanın işlerliği değerlendirilecektir.

## **D. Sınırlamalar**

Bu araştırmada ilk olarak sosyal politika kavramından bahsedilecektir. Sosyal politikanın doğuşu, gelişimi ve sınırları da bu bölümde ele alınacaktır. Refah devleti ortaya çıkışı ve gelişimi incelenecektir. Sosyal politika konusuna genel bir giriş yapıldıktan sonra, tezin temel noktasını oluşturan Avrupa Birliğinde sosyal politikanın temel prensipleri tarihsel bir süreç içinde incelenecektir. Avrupa Birliği içindeki sosyal refah modelleri ve bu refah devletlerindeki sosyal harcamalar incelenerek Avrupa Sosyal Modeliyle ilişkilendirilecektir.

Bu çalışma konusu itibarıyla oldukça geniştir. Ancak çalışmanın sınırlandırılması gerekliliği nedeniyle önce sosyal politika kavramı ve kapsamı açıklanacak ve refah devletiyle ilişkilendirilecektir. Daha sonra Avrupa Birliği'nin sosyal politikasının tarihsel gelişimi incelenecek ve Birlik içindeki refah devleti modelleri ele alınarak ülkelerdeki sosyal refah harcamaları değerlendirilecektir. Son olarak, Avrupa Sosyal Modeli ele alınarak, modelin doğuşu ve gidişatı açıklanacaktır.

## **E. Tanımlar**

Çalışma sonucunda ortaya çıkan ana tema ve bulgular tespit edilecek ve tanımlar ile kavramlar araştırmanın içerisinde alana uygun terimlerle açıklanacaktır.

## **F. Araştırma Modeli**

Çalışmanın temelini ana kaynakların taranması oluşturacaktır. Öncelikle elde edilen veriler ile ilgili ana tema ve bulgular tespit edilecek, buradan hareketle siyasal ve sosyal çıkarımlarda bulunulacak ve eleştirel ve analitik bir çerçeveye oturtulacaktır.

## **G. Veriler ve Toplanması**

Materyal olarak, konu üzerine literatürdeki bilimsel içerikli kitap ve makaleler, çeşitli kuruluşların yayınları, internet siteleri ve arşivlerinden faydalanılacaktır.

## **H. Verilerin Çözümü ve Yorumlanması**

Literatür taramasından sonra elde edilen veriler analitik ve eleştirel bir yaklaşımla ele alınarak soruna ilişkin saptamaların doğrulanıp doğrulanmadığı

araştırılacaktır. Bu çerçevede Avrupa Birliği sosyal politikasının işleyişi ve artan sosyal politika maliyetleri karşısında karşılaşması muhtemel sorunlar eleştirel bir gözle irdelenmelidir. Tüm bunlar ele alınırken kontjonktrel anlamda meydana gelebilecek değişmelerin probleme etkileri değerlendirilerek zm nerileri irdelenecektir. Konunun sosyal ve yapısal boyutuna özel bir önem verilecektir.



## BİRİNCİ BÖLÜM

### SOSYAL POLİTİKANIN AVRUPA KITASINDA GELİŞİMİ

#### 1.1. Sosyal Politika Kavramı

Sosyal Politika kavramı sosyal ve politika olarak iki ayrı kelimedenden meydana gelmiştir. Kavramın temel ögesini oluşturan politika kavramı ise; eski yunanca bir kelime olan "polis" 'den gelmektedir (Tokol, 2000: 1). Politika; esas olarak karar alarak veya seçimde bulunarak alternatif yolların arasından bir faaliyete geçmek olarak tanımlanabilir. Yapılan seçimlerin her biri en azından belli bazı gruplar tarafında makul olarak görülen ve mevcut olanaklardan rekabet eden talepler arasından yapılmalıdır. Politika seçilen bir stratejinin uygulanması ve sonrasında bu politikanın etkilerinin değerlendirilmesiyle ilgilidir. Çünkü politika alternatifleri analiz etmek koşuluna bağlı olarak değer ve hedeflerin açıklanmasını, stratejilerin uygulanması ve sonuçların değerlendirilmesidir. Sonuç olarak politika hem normatif (kuralcı) hem de teknik bir bakış açısını içermektedir (Moroney and Krysik, 1998: 2).

Sosyal politika ekonomik ve sosyalliğin kesiştiği ortak alanda etkinliği sahip, ekonomi bilimi ile toplum bilimi arasında fakat bunlardan bağımsız olan ve politika üretme yönü ağırlık taşıyan yeni bir bilim dalı olarak kimlik kazanmıştır. Ekonomik olaylardan doğan insanlar arası ilişkileri toplumsal bütün içinde inceleyen bir bilim dalı olan sosyal politikanın konusunu, ekonomik olayların insanlar ve toplum yaşamı üzerindeki etkileri ve doğurduğu sosyal sorunlar oluşturmaktadır. Sosyal politika bu özelliği ile toplum bilimi ile ekonomi bilimini birbirine yaklaştırmakta ve toplumsal gerçeğin ekonomik yanını bütünü içinde incelemektedir (Güven, 1997: 5, 8).

Sosyal politika, hem kavram hem de içeriği konusunda en çok tartışılan konulardan biri olarak her zaman güncelliğini korumuştur. Bu kavram, Kıta Avrupa'sında "sosyal politika"(social policy), Kuzey Amerika literatüründe ise daha çok "sosyal refah politikası" (social welfare policy) olarak geçmektedir. İçeriği ve

anlamları konusunda halen tartışmalara maruz kalan bu iki kavramın bazı yazarlarca aynı anlama geldiği belirtilmekte, bazı yazarlara göre ise sosyal politika çok çeşitli politikaları içeren ve sosyal refah politikalarını da kapsayan geniş çerçeveli bir kavram olarak değerlendirilmektedir (Ersöz, 2003: 119-120).

Sosyal politika bugünkü geniş anlamı kapsamında, bir ülkede çeşitli toplumsal sorunlara ilişkin olarak uygulanan politika ve önlemler bütünü olarak ifade edilebilir. Başlangıçta daha sınırlı bir kitleyi hedefleyen ve daha net bir ideoloji ile yaşama geçirilen sosyal politika, zaman içinde anlamını ve kapsamını değiştirerek gelişmiş, bugün çok daha değişen kitlelere ve hedeflere yönelmiştir (Koray ve Topçuoğlu, 1995:1). Zamanla kapsamı ve anlamı bakımından değişikliğe uğrayan sosyal politika için çeşitli tanımlamalar yapılmıştır. Alman sosyal politika bilimcisi Gerhard Kessler'e göre; sosyal politika sosyal sınıfların eylemleri çelişkileri ve mücadeleleri karşısında devleti ve hukuk düzenini ayakta tutmaya ve sürdürmeye yönelik bir politika olarak tanımlanmıştır (Çelik, 2006: 19).

Sosyal politika biliminin klasiklerinden kabul edilen Marshall'a göre sosyal politika, sadece tam ve sınırlı bir kelime anlamı olan teknik bir terim değil, toplumdaki kişilere hizmet ve gelir sağlayarak kişilerin refahı üzerine direkt olarak etki sağlamayı amaçlayan devlet tarafından yürütülen politikaya dayanmaktadır. Sosyal sigorta, milli sosyal yardım, sağlık ve sosyal yardım hizmetleri ve barınma politikası esas alınan konulardır (Titmuss, 1974: 30).

Sosyal politika alanında saygın bir isim olan Titmuss 'a göre "*sosyal politika, çalışan sınıflar, emekliler, kadın ve çocuklar gibi zayıf gruplar için, fayda veya refah amaçlı bir yaklaşımla, daha fazla refahın ve daha fazla faydanın sağlanmasında bir araçtır.*" Bu anlayışta sosyal politika zenginden fakire bir gelir transferi görevini üstlenmekte ve kaynakların yeniden dağıtıcısı olarak görülmektedir (Özdemir, 2004a: 32).

Sosyal politika piyasa mekanizmasının yetersizliğine karşı alınacak önlemler bütünü olarak kabul edilebilir. Piyasa mekanizmasının yön verdiği ekonomik

sistemin kendi başına erişemeyeceği sonuçlara ulaşabilmek için, ekonomik sistemin işleyişinin yerine geçmek, piyasa kurallarını sınırlamak veya bu işleyişi değiştirmek amacıyla siyasal iktidarın kullanılması olarak da tanımlanabilir (Çelik, 2006: 24).

Sosyal politika disiplininin oluşturulması 20. yüzyılın başlarından itibaren devletin sosyal problemler karşısındaki uygulamaları ve kolektivism(ortakçılık) politikasına bağlı olarak ortaya çıkmıştır. 19. yy 'da sosyal politika alanında yoksulluk yasası, fabrika yasaları, kamusal sağlık hizmetleri ve devlet tarafından sağlanan eğitim gibi çeşitli devlet müdahaleleri olmasına rağmen kabul edilebilen büyük ölçekli sosyal politika uygulamaları bu yüzyılın sonuna kadar ortaya çıkmamıştır (Williams, 2005: 4).

Tarihte sosyal politika kavramı ilk defa Almanya'da Prof. Wilhelm Heinrich Reiehl(1823-1897) tarafından yazılan bir eserde kullanılmıştır. Bu kavramın bilimsel bir içerik kazanarak geniş bir anlama yayılması yine Almanya 'da (1873) "Sosyal Politika Derneği" 'nin kurulmasıyla mümkün olmuştur. Bu sayede sosyal politika bilimsel bir kişiliğe kavuşmuş, bu dernekle birlikte sosyal politika sorunları kamuoyunda tartışılmaya başlanmıştır (Güven, 1997: 55). Sosyal politikanın kuramı ise yine bir Alman bilim adamı Otto V. Zwiedineck-Südenhorst tarafından oluşturulmuştur. 1911 yılında Alman Otto V. Zwiedineck-Südenhorst'un yazdığı "Sosyal Politika" (Sosialpolitik) isimli eserle birlikte sosyal politikanın bir bilim dalı haline gelişi gerçekleşmiş sosyal politika biliminin kuramsal temelleri atılarak çerçevesi çizilmiştir. Ülkemizde ise, sosyal politika kavramının 1917 yılında Ziya Gökalp' in başında bulunduğu "İktisadiyat" dergisi tarafından kullanıldığı görülmektedir. Ancak bu terimin Türk terminolojisine girişi 1933-1934 yılları arasında gerçekleştirilen "Üniversite Reformu" ile ülkemize gelen Alman bilim adalarından özellikle Prof. Dr. Gerhard Kessler aracılığıyla mümkün olmuştur (Özdemir, 2004a: 31).

Sosyal politika uzun yıllar ampirik bir şekilde ele alınmış ve daha çok hümanitarist ve ahlaki yargılara dayandırılan bir kavram niteliğinde olmuştur. Sosyal çatışmaları önlemeye yönelik tedbirler bütünlüğü olarak nitelendirilen sosyal politika

bilimsel anlamda ilk kez 1870'lerde, Bismarck yönetimindeki Almanya'da uygulanmaya başlamıştır. Uygulamaya geçirilen sosyal politika tedbirleri ilk önce zor şartlar altındaki işçilerin durumunu geliştirmeye yönelik olmuş olsa da zamanla kapsamı ve uygulama alanı genişlemiştir (Şenkal, 2005: 27).

Almanya'da Sosyal politika olarak adlandırılan bu bilim dalına özgü konular, daha sonra çeşitli ülkelerde başka isimlerle de ifade edilen sosyal bilim dallarına konu olmuştur (Altan, 2006: 10).

Sosyal politikanın oluşmasına, emeğini satarak ya da kiralayarak ücret adı altında bir gelir sağlayan insanların yaşam ve çalışma koşullarına ilişkin büyük ve köklü değişmelere, Sanayi devrimi olarak adlandırılan, çağın ekonomik ve sosyal düzenini derin bir biçimde etkileyen, yenileyen bir dizi yoğun teknik yeniliklerin yol açtığı bilinmektedir. Sanayi devriminin getirmiş olduğu bu yeniliklerle birlikte fabrikada çalışarak yaşamını sürdüren görünürde özgür ama gerçekte işverene bağımlı çalışan, çağdaş sosyal politikasının hem konusunu hem de dinamiğini oluşturan yeni sanayi işçisi doğmuştur. Çağdaş fabrikanın ve fabrika üretiminin gelişmesi, XVIII. ortalarından sonra ilk olarak İngiltere'de başlamış, 60-70 yıl sonrada Kara Avrupa'sına ve Amerika'ya yayılmıştır (Talas,1992:15).

Sanayileşme sonucu oluşan bu yeni toplumsal sınıf, yeni bir iş ilişkisi ve çalışma statüsü oluşturulmuştur. Bu dönemde sosyal politika; işçi statüsü altında çalışanların iş ilişkilerini ve iş yaşamlarını korumak için devletler tarafından benimsen ilkeleri, bu çerçevede alınan kararları ve sürdürülen uygulamaları konu alan bir bilim dalı olarak tanımlanmıştır (Altan, 2006: 2). Tüm bu gelişmeler sonucunda başlangıçta işçi sınıfı gibi daha sınırlı bir kitleyi hedefleyen ve işçi sınıfının ekonomik ve sosyal güvenliği sağlanarak emek-sermaye çatışmasını azaltmak amacını güden daha net bir ideoloji ile yaşama geçirilen sosyal politika bugün çok daha değişken kitlelere ve hedeflere yönelmektedir (Şişman, 2002: 6).

Endüstrileşme bir yandan gelişmelerin ve zenginliğin kaynağını diğer yandan da sorun ve çatışmaların kaynağını oluşturmuştur. Endüstrileşme sonrası ortaya çıkan

emek ve sermaye arasındaki mücadele Batı'da siyasal demokrasinin gelişmesinde en büyük etkenini oluşturmuştur. Çatışmalar artıkça toplumsal dinamikler büyümekte, bunlar siyaseti demokrasileşmeye doğru itmekte ve çatışmaları siyasete aktaran mekanizmalar geliştirilmekte ve bu sayede hem toplumsal uzlaşmanın hem de toplumsal gelişmenin önü açılmaktadır. Demokratik kurum ve mekanizmalar gibi sosyal politikalar da bu çatışmanın çözümlenmesinde önemli işleve sahiptir (Koray, 2005a: 23).

## **1.2. Sosyal Politikanın Kapsamı**

Bir ülkenin en değerli varlığı olan insan, tüm üretim faktörleri arasında öne çıkarak önem kazanan insan gücü ve bu bağlamda toplum, sosyal politikanın temel konusunu oluşturmaktadır. Ancak sosyal politikalarla kurulan koruma rejiminin kapsamına bireysel olarak kişiler değil, aynı nitelikleri taşıyan, aynı koşullar altında, aynı gereksinimleri duyan kişilerden oluşan kesimler, gruplar girer (Altan, 2006: 5).

Günümüzde sosyal politika önlemleri, toplum politikasının en geniş kapsamını içermekte, işçi sınıfının korunması ve sermaye sınıfı ile çelişkilerin kamusal politikalarla azaltılması gibi dar kapsamlı sosyal politika çözümlerinin yanı sıra, tüm bağımlı statüler altında çalışanlar, ekonomik yönden güçsüz kesimler ve özel olarak korunması gerekenleri de sosyal politika kapsamı içine alarak hızlı bir gelişme göstermiştir. Daha geniş bir ifadeyle günümüzde bağımlı olarak çalışanların iş ilişkileri ve yaşamın özelinden veya toplumsal yaşamın genelinden korunmalarına yönelik tüm politikalar sosyal politikaya konu olmaktadır (Şişman,2002: 8).

Sosyal politikanın ortaya çıkışından günümüze kadar, sosyal politika biliminin tanımında, kapsamında zaman içerisinde önemli anlam ve içerik değişiklikleri oluşmuştur. Ancak günümüzde sosyal politika sadece belli bir sınıfın korunması şeklinde algılanmamakta ve toplum politikası olarak geniş bir anlam ve içerik taşımaktadır (Güven, 1997: 12).

Sanayi devrimi sonrasında ortaya çıkan sosyal politika kavramı, uzunca bir süre Sanayi devriminin ortaya çıkardığı ekonomik olarak güçsüz durumda bulunan işçi sınıfı ile sermaye sahipleri arasındaki sınıfsal farklılıklardan kaynaklanan sorunlara eğilmiş, bu sorunlara çözüm yolları aramış, sorunların çözümü için bir araç olmuştur. Çalışma sürelerinin belirlenmesi, kadın ve çocuk işçilerin korunması sağlık ve sosyal güvenlik gibi konular devletin ilk müdahale ettiği konuları oluşturmuştur. Zamanla sosyal politika uygulamalarının kapsamı yalnızca sanayi kesiminde çalışanlarla sınırlı kalmayarak tüm kesimlerde çalışanları kapsayacak şekilde genişleyerek, artık günümüzde yalnızca işverene ya da olumsuz çalışma koşullarına karşı değil, gelir güvencesinden yoksulluğa, gelir dağılımındaki adaletsizliğe, işsizliğe, karşılaşılabilecek her türlü mesleki, fiziksel, düşünsel ve sosyal risklere, olumsuz çevre ve barınma koşullarına, çocukluk ve yaşlılık dönemlerinde karşılaşılabilecek sorunlara, tüketici olarak aldatılmaya ya da yanıltılmaya karşı korunmaları da sosyal politikanın konuları arasında yer almaktadır (Şişman, 2002: 10-11).

Sosyal politika bilim dalına konu olan politikalar devlet tarafından uygulanan ve denetlenen politikalarlardır. Sosyal devlet ilkesini benimsemiş olmanın da doğal bir sonucu olarak bu özellik sosyal politikalara kamusal bir nitelik kazandırır (Altan, 2006: 9). Ayrıca sosyal politika, ekonomik hedeflerin yanında ekonomik olmayan hedeflerle de ilgilenerek bu hedeflerin yeniden verimli ve adil dağıtıcısı olarak görülmektedir. Sosyal politika, ekonomi ve diğer politikalarda olduğu gibi, esas olarak “ne” ve “nasıl olmalı” sorularına çözüm arayarak sosyal değişimin temellendirilmesinde seçimleri içermektedir (Titmuss, 1974: 30).

Sanayi kapitalizminin ortaya çıkardığı ağır sorunları çözmeye sosyal politika ve sosyalizm akımları gündeme gelmiştir. Sosyalizm akımı: kapitalist iktisat düzeninin değiştirilmesini, üretim araçları üzerindeki özel mülkiyetin kaldırılarak, kolektif mülkiyetin ve çalışma sistemlerinin getirilmesini içeren devrimci bir hareket olarak tanımlanabilir. Sosyalizm iktisaden sömürülmekten kurtarılmış yeni bir sosyo-ekonomik düzeni hedef almakta ve sadece emek gelirini tanımakta ve öteki mülkiyet gelirlerini yadsımaktadır. Sosyal politika akımı ise; sanayi kapitalizminin ortaya

çıkardığı sorunları, demokrasiye dayanan, özel mülkiyet ve özel teşebbüslere yer vererek ve yerleşik düzen içinde demokratik kurumları koruyarak çözmeyi hedef almakta ve bunu yaparken Sosyalizm gibi devrimci bir yaklaşımı değil, "sosyal reformcu" bir yönelimi benimsemektedir. Kapitalist toplum düzeninin temel kurumunu oluşturan özel mülkiyet rejiminin özüne dokunmadan, sosyal reformlar yoluyla sosyal adaleti, sosyal güvenliği, sosyal barışı gerçekleştirmeyi, sosyal demokrasiye ve giderek de ekonomik demokrasiye ulaşmayı hedeflemektedir (Güven, 1997: 18).

### **1.3. Sosyal Politikanın Boyutları**

#### **1.3.1. Dar Anlamda Sosyal Politika**

Endüstri devrimiyle yaşanan Batı Avrupa Ülkelerinde ve özellikle de Almanya'da 19.yüzyılın ikinci yarısından sonra emekle sermaye arasındaki çatışmanın yaygınlaşmasıyla ortaya çıkan ve işçi sınıfının yaşadığı sosyal sorunları çözmeye yönelik politikaları içeren sosyal politika anlayışı, dar kapsamlı sosyal politikayı doğurmuştur (Güven, 1997: 10).

Dar anlamda sosyal politika, kapitalizm ve sanayileşmenin ürünü olarak ortaya çıkan tehlike, zorluk ve tehditlere karşı, tek başlarına bunlardan korunma olanakları olmayan işçileri korumayı amaçlayan önlemler ve bu sorunlar temelinde işçi sınıfı ile burjuvazi arasındaki sınıf çatışmasını engellemeyi öngören politikalar bütünü olarak açıklanabilir. Bu kapsamda, kapitalist sistemin ve "bırakınız yapsınlar" (laissez-faire) ideolojisinin yaratmış olduğu tahribatı tamir etmek, salt-piyasacılığın eksik bıraktığı yanları tamamlamak piyasa başarısızlığının yarattığı sosyal sorunu hafifletmek amacıyla devletin piyasaya müdahalesine ve sosyal politikaya olumlu bir anlam yüklenmektedir (Çelik, 2006, 8: 19).

Dar anlamda sosyal politika, işçi sınıfına ve onun en temel sorunlarına yönelik dar kapsamlı ve sınırlı bir amaç doğrultusunda var olan bir politikadır. Bu

kapsamda sosyal politika ilk önce emek ve sermaye arasındaki çelişkilerin ve eşitsizliğin iyice su yüzüne çıktığı endüstrileşen toplumlara özgü bir politika olarak karşımıza çıkmakta ve temel amacı yükselen emek-sermaye çatışmasını azaltmak olmaktadır. Dar anlamda sosyal politikanın ortaya çıktığı bu dönem, endüstri sektöründe yoğun olarak çalışan emekçi için hiçbir yasal ve kurumsal korumanın söz konusu olmadığı, yalnızca ayrıcalıklı kişilere bazı siyasal hakların tanınmış olduğu, geniş kitleler için ne demokrasinin ne de devletin korunmasının söz konusu olmadığı bir dönemdir. Bu dönemde devlet, büyük ölçüde ekonomik ve siyasal açıdan güçlü olan burjuva(zi) sınıfının emrindedir. Hâkim olan burjuva sınıfı ise; ekonomiye müdahaleyi istememiş, ekonomik işleyişin yol açtığı eşitsizlikleri doğal ve hatta gerekli görmüştür (Koray, 2005a: 24, 25).

Dar anlamda sosyal politika, işçi sınıfı ile burjuvazi arasındaki sosyal sınıf çelişkilerini azaltmak, işçilerin hızlı bir sanayileşmenin beraberinde getirdiği tehlikelere ve sosyal risklere karşı korumak ve işçilerin çalışma ve yaşam koşullarını iyileştirmek gibi başlıca konulardan oluşmaktadır (Güven, 1997: 10).

Sosyal politika, yalnızca devletin faaliyetlerini, sınırlı kitlelere, örneğin bir sınıfa veya topluluğa dönük çalışmalarını kapsıyorsa, burada dar anlamlı bir sosyal politika söz konusudur. Bu görüşe göre, sosyal politika toplumda var olan sınıfsal ilişkiler, devinimler, savaşlar ve çelişkiler karşısında, devleti ve hukuksal düzeni ayakta tutmaya ve korumaya dönük çalışmaları içeren bir uğraş alanıdır. Burada devletin amacı toplumda oluşan sınıfların hiçbirini güçsüzlüğe götürmeden sınıflar arasında hakça oluşmuş bir denge kurmaya çalışmaktır. Buna dayanarak sosyal politika, bir çok düşünürün gözünde sınıflar arasındaki savaşları, çelişkileri ve dengesizlikleri gidermeye, uyum sağlamaya dönük bir bilim dalıdır (Talas,1992: 15).

Kapitalist toplum düzeni içindeki sınıf çelişkilerinden doğan sosyal sorunları çözmeye ve özellikle işçi sınıfı üzerine düzenin yarattığı yıkımları önlemeye çalışan sosyal politikanın kapsamı ve tanımı, sosyal politiklerce dar ya da eski olarak nitelendirilmiştir (Şişman, 2002: 20).



Dar anlamda sosyal politika iki yanlı olarak belirlenebilir. Bunlardan biri, genellikle ekonomik bakımdan bağımlı ve güçsüz kişilerin sermayeye karşı korunması ve sömürmelerini önlemek için devletin almış olduğu koruyucu, sınıflar arasında uyum ve denge sağlayıcı önlemlerdir. Sosyal politikanın diğer bir yanı ise; sömürünün, doğrudan ilgililerin doğal olarak var olan kimi hak ve özgürlüklerinin hem devlete, hem de başkalarına karşı korunmasıdır. Bu hak ve özgürlüklerin başında kuşkusuz, sendikal haklar; sendika kurma, toplu pazarlık ve grev yapma hakkı ve özgürlükleri gelir (Talas,1992: 16).

### **1.3.2. Geniş Anlamda Sosyal Politika**

Sosyal politikayı geniş kapsamlı anlamda ele aldığımız zaman, önümüze topluma bir bütün olarak bakan, toplum içindeki sadece tek bir sınıfı değil bütün sınıfları ilgilendiren çok çeşitli konuları sınıf farkı gözetmeksizin ele alan bir disiplin çıkar. Sosyal politika bilim dalının en geniş anlamıyla; sosyal nitelikli tüm politikaları konu aldığını, bireylerin sağlıklarından eğitimlerine, güvenliklerinden hak ve özgürlüklerine dek uzanan çok yaygın bir çalışma alanına sahip olduğunu düşünebiliriz (Şişman, 2002: 3-21).

Dar olarak nitelendirilen sosyal politika tanımının kapsamına salt işçi kesimi girerken, geniş olarak nitelendirilen tanımına ise; toplumda sosyal koruma gereksinimi duyan tüm kesimler ve gruplar girer. Geniş anlamda sosyal politika uygulamalarıyla ekonomik ve sosyal koşulların dezavantajlı durumda bulunan kesimler ve gruplar lehine dönüştürülmesi, daha kısa bir ifadeyle işçi sorunlarının değil, sosyal sorunların çözülmesi hedeflenmektedir. Toplumun bağımlı çalışan, ekonomik yönden güçsüz ve özel olarak bakım, gözetim, yardım, destekleme gereksinimi duyan kesimlerin ve grupların karşılaştıkları ya da karşılaşılabilecekleri risklere, olumsuzluklara karşı, en geniş biçimde korunmalarına yönelik kamusal politikaları konu almaktadır. Anlamı ve kapsamı genişleyen sosyal politikanın amacı: toplumda sosyo-ekonomik hak ve özgürlüklere dayalı sosyal adalet ve sosyal eşitlik sağlamaktır (Altan, 2006: 4).

Geniş kapsamda sosyal politika, ekonomik olayların sonuçlarının, toplum yaşamı üzerindeki tüm etkilerini kendisine konu alarak; toplum politikasının en geniş kapsamını içermekte ve ekonomik olaylardan doğan insanlar arasındaki sosyal ilişkileri ve sorunları bütün yönleriyle ele almaktadır. Sosyal politika bu noktada, toplumdaki tüm sınıfların refahları ve sosyal durumlarıyla ilgilenmekte ve bunlar arasındaki refah düzeyi ayrımlarını azaltmaya yönelik bir “toplum politikası” anlayışıyla temellendirilmiştir. Burada kastedilen sosyal sorun dar kapsamdaki anlayışın ötesinde sağlık, eğitim, konut, çevre, yerleşim sorunları, personel sorunları ve demokratikleşmeyi de içine alan geniş bir çerçeve ve kapsamda anlam ve içerik kazanmaktadır (Güven, 1997: 11).

Geniş ve modern anlamda sosyal politika uygulamalarını bazı nitelikleriyle tanımlamak mümkündür. Bu politikalar büyük ölçüde devlete ait olan ve varlığını insan haklarının ve demokrasinin gelişmesine borçlu olan politikalardır. Geniş anlamda sosyal politikalar demokratik bir sistem içinde devletin toplumsal sınıflar ve çıkarlar arasında uzlaşma sağlama ihtiyacı ve arayışıyla ilgili olmakta ve devletin daha geniş anlamda toplumsal eşitlik ve toplumsal adalet sağlama yükümlülüğünden doğmaktadır. Sosyal politikaların geniş anlamda sosyal eşitlik ve sosyal adalet sağlayıcı bir işlev ve nitelik kazanması bu politikaların sosyo-ekonomik haklar gibi hukuki bir temele oturması ve vatandaşlık anlayışına sosyal bir boyut eklemesine bağlıdır. Geniş anlamda sosyal politika, toplumun çeşitli kesimlerine ve çeşitli toplumsal sorunlara yönelik, “sosyal vatandaşlık”, “sosyal eşitlik” ve “sosyal adalet” anlayışıyla bütünleşen bir politika niteliği kazanmıştır (Koray, 2005a: 27-28).

Tarihsel gelişim içinde bakıldığında geniş kapsamda sosyal politikanın, ikinci dünya savaşından sonra 1945-1975 yılları arasındaki dönemde büyük anlam kazandığı anlaşılır. Bu dönem, sosyal devlet kavramının geliştiği ve yaygınlaştığı, “altın çağını” yaşadığı bir dönemdir (Şişman, 2002: 21).

#### 1.4. Sosyal Politikanın Gelişimi ve Refah Devlet Kavramı

Tarihten günümüze gelene kadar hemen hemen her çağda ve her toplumda toplumsal sorunlar, ayrıcalıklı sınıflar ve eşitsizlikler olagelmıştır. Ancak karşılaşılan bu sorunların birer toplumsal mesele olarak görülmesi ve bu meselelere toplumsal çözümler üretilmesi modern zamanlara ve modern toplumlara özgü bir durumdur. Hemen her toplumda devletin veya belirli topluluk ya da kuruluşların yardımseverlik anlayışı altında uyguladıkları geleneksel yöntemler şüphesiz ki günümüz sosyal politikalarıyla bir tutulamaz. Bugünkü sosyal politika uygulamalarının bir ucu geleneklere ve yardımseverlik ahlakına bağlı olsa da; modern anlamda sosyal politika merhametten çok adalet düşüncesine, lütuftan çok hak temeline dayandırılmakta ve modern anlamda sosyal politika uygulamaları gönüllü, gelip geçici, dar kapsamlı uygulamalardan çok kalıcı ve yaygın uygulamaları oluşturmaktadır (Koray, 2005a: 33, 34).

Toplumunu meydana getiren bireylerin refah ve huzur içinde yaşamlarını devam ettirmeleri gerektiğine yönelik sosyal politika anlayışının kökeni devletler tarihi kadar eskiye dayanmaktadır. Sosyal politikanın bir disiplin haline gelmesi her ne kadar Sanayi devrimiyle gerçekleşmiş olsa da, kökeni asıl insanlık tarihi kadar eskidir. Sosyal sorunlar ve sosyal sorunlara çözüm bulmaya yönelik politikalar tarihsel bir süreç içinde değişime uğrayarak her zaman var olmuşlardır. Sosyal politika bu özelliğiyle her zaman dinamik bir yapıya sahip olmuştur (Şenkal, 2005: 13, 28).

Sosyal politika biliminin doğuşu ve gelişimini kavrayabilmek için, 18. yüzyılın ikinci yarısında İngiltere’de başlayıp tüm 19. yüzyıl boyunca süren ve öteki Batı Avrupa ülkelerine de yayılan insanlık tarihinin yaşadığı en derin ekonomik ve toplumsal olayı olarak nitelendirebileceğimiz “Sanayi Devrimi”ni incelemek gerekmektedir. Sanayi devrimiyle, toplum yapısı değişikliğe uğramış, “işçi toplumu” olarak isimlendirebileceğimiz yeni bir toplum yapısı ortaya çıkmıştır. Özgür işçilerin ortaya çıkışı, emek-sermaye çelişkisini yarattığı sosyal sorunlar, işçi sınıfı

hareketleri, sendikalar, kooperatifler ve sosyal politika Sanayi Devriminin ürünlerini oluşturmaktadır (Güven, 1997: 29). Konu, Sanayi Devrimi öncesindeki toplum düzeni ve Sanayi Devrimi sonrasındaki toplum düzeni olarak iki ayrı dönemde ele alınacaktır.

### **1.4.1. Sanayi Devrimi Öncesinde Toplumsal Düzen**

Toplumların sınıflara ayrılması ilk çağlardan beri var olan bir durumdur. Hangi çağ söz konusu olursa olsun, sınıflaşmanın temelinde bir eşitsizlik durumu söz konusu olmuştur. Toplumdaki bu eşitsizlik ekonomik alandan başlayarak toplumsal, siyasal ve kültürel alanlara doğru uzanır. İnsanlık tarihi boyunca daima toplumsal sınıflardan biri diğerlerine egemen olmaya çalışmış ya da egemen duruma gelmiştir. Bu sebeptendir ki, başta Marx ve Engels olmak üzere kimi filozof, ekonomist ve toplumbilimciler insanlık tarihini “bir sınıf savaşımları tarihi” olarak görmüş ve bu şekilde yorumlamışlardır (Talas, 1981: 18).

İlk çağlarda bütün toplumlarda bedensel çalışma ve bu yoldan bir mal üretme özgür insanlar için onur kırıcı olarak görülmüştür. Üretim her zaman tutsaklar, köleler ve halkın aşağı görülen ve horlanan insanları tarafından gerçekleşmiştir. İlk çağ toplumlarında özellikle eski Yunan 'da ve Roma 'da II. ve III. yüzyıllara kadar toplumlar “vatandaşlar”, “tutsaklar ve köleler” diye iki ayrı şekilde gruplanan sınıflardan oluşmuşlardır (Talas, 1981: 21). Sosyal tarihçilerce 10.yüzyıla kadar, aile ekonomisi ve kölelik düzenine dayalı bir düzen içinde yaşandığı ifade edilmektedir (Altan, 2006: 41).

Ortaçağa gelindiğinde, çağın tek üretici sınıfını köylüler oluşturmaktaydı. Hem kilise hem de toprak sahibi için çalışırlardı. Bu dönemde iki geleneksel otorite insanı yaşamı belirlemekte bunlar kilise ve toprak sahipliği gücünü elinde tutarlardı. Zenginlik ve güç bunlardaydı. Para mübadele aracı olarak önemli bir yer edinmemişti. Toprağın dışındaki üretim de, çoğunlukla toprak sahibinin yanında çalışan zanaatkarlar tarafından karşılanırdı (Koray, 2005a: 36-37).

10 ve 15. yüzyıllar arasında feodal düzen geçerliliğini sürdürmüştür, bu dönemde senyör, şövalye, bey, derebeyi gibi adlarla ifade edilen kişilerin egemenliği altında, daha çok tarımsal faaliyetlerde ailece çalışan serfler mevcuttur.

15-18. yüzyıllar arasında küçük feodal birimler yıkılmış ve yerlerini prenslikler, beylikler, derebeylikler, krallıklar gibi daha güçlü merkezi otoriteler almıştır. Bu durum daha kalabalık yerleşim merkezlerinin kurulmasına ve ulaşım güvenliğinin artmasına neden olmuştur (Altan, 2006: 42).

Usta niteliğine ulaşmış olan zanaatçıların kurdukları ve egemen oldukları meslek kuruluşları olarak tanımlayabileceğimiz Loncalar, var oldukları XI-XIX. yüzyıllar arasında her ülkede gelişerek ve değişerek yapımcılık yaşamına ve koydukları kurullarla usta-kalfa-çırak ilişkilerine egemen olmuşlardır. Lonca düzeni içinde kesin olarak ustalar egemen olmakta ve çalışma koşulları, ücretler, yardımlaşma biçimleri ve kuralları genel olarak ustalarca saptanmaktaydı. Kalfa ve çıraklar ekonomik ve mesleksi açıdan kesin olarak ustaya bağımlıydılar. Bu düzende, kalfalara örgütlenme hakkı hemen hemen hiç tanınmamıştır. Orta çağın ve onun lonca düzeninin işçilerini, kalfalar ve çıraklar oluşturuyordu. Fakat bu dönemde yeniçağın niteliklerine uygun bir işçi sınıfı henüz doğmamıştır. Çağdaş işçi ve onunla birlikte işçi sınıfı, kuşkusuz, Sanayi devrimi denilen kapitalizm, liberalizm ve makine ile doğmuştur (Talas, 1981: 13, 23, 25).

Sosyal hakların kökensel kaynağına inerek yerel topluluklara ve derneklere üyelikle ortaya çıktığını görebiliriz. Bu kaynak yerini zamanla “**Yoksulluk Yasası**” ve tüm ulusu kapsamak üzere tasarlanıp yerel düzeyde idare edilen ücret düzenleme sistemine bırakmıştır (Marshall, 2006: 24). Çoğunlukla Yoksulluk Yasası uygulamasıyla sosyal refah uygulamalarının başladığı ileri sürülür.

Merkantilist dönemde İngiltere’de Hıristiyan öğretisi içinde yoksullara yardım konusu ilk önceleri dini ve ahlaki bir yükümlülük olarak görülmüş I. Elizabeth döneminde yapılan yasal düzenlemelerle yoksullara yardım faaliyeti salt bir ahlaki yükümlülükten çıkıp kamusal bir yükümlülük niteliği kazanmıştır. Giderek

büyüyen yoksulluk sorununa bir çözüm olarak 1576, 1589, 1601 tarihlerinde çıkartılan “**Eski Yoksulluk Yasaları**” şeklinde isimlendirilen bu yasalarla yerel ölçekli yardım faaliyetleri düzenlenmiştir (Güngör ve Özüğurlu, 1997: 3).

Yoksulluk yasaları kapsamında her kilise kendi yetki alanındaki bölgede (parish) aktif olarak çalışabilecek niteliklere sahip mülksüzleri çalıştırmak, bir yoksul evi işletmek, öksüz ve bakıma muhtaç çırakların eğitimini üstlenmek, yaşlılarla bedensel özürülülerin bakımını yapmak ve cenazelerini kaldırmakla yükümlü olmaktadır ve aynı zamanda bu faaliyetlerin giderleri de kilise tarafından karşılanıyordu. Eski yoksul yasalarının en belirgin ve en çok eleştirilen iki özelliği yoksul yardımının yerel düzeyde örgütlenmesi ve imparatorluk ölçeğinde genel bir standarttan yoksun olmasıydı. Bölgeler arası bir standardın sağlanamaması sonucu olarak yoksulların bir parish’den (kilisenin yetki alanındaki bölge) bir diğerine göç hareketi ortaya çıkmış bu durumu önlemek için **1662’de Yerleşim Yasası** çıkartılmıştır. Yerleşim Yasası’yla bölgeler arası göç başarıyla önlenmiş ancak bu hedef sağlanırken ulusal emek pazarının oluşmasının önüne ne kadar büyük bir engel koyulduğunun farkına varılamamıştır.

Parish’ler yani kilisenin yetki ve yükümlülük alanına giren bölgeler arasında parish’lerin büyüklüğü ve küçüklüğüne bağlı olarak standart farkları oluşmuş bu durum da parish’lerin gelir kaynaklarını direkt olarak etkilemiş ve birçok parish kırsal üst tabaka mensuplarının ilgi odağı olmayacak küçük birimlerden oluşmaya başlamıştır. Karşılaşılan bu soruna çözüm olarak **1782** tarihinde **Gilbert Yasası** uygulamaya konulmuştur. Bu yasayla parish’lere kendi aralarında birlik kurma olanağı verilmiş, küçük parish’lerin büyük merkezler altında birleşmesi aşılanmış ve sonuç olarak yerel düzeyde örgütlenme ilkesiyle yoksulluk yardımı bölgesel ölçeğe sıçramıştır. 1795’de daha önce çıkartılmış olan Yerleşim yasası gevşetilmiş ve böylece ulusal emek pazarının oluşması önündeki engeller büyük ölçüde aşılmıştır (Güngör ve Özüğurlu, 1997: 3, 4).

Ancak 18. yüzyılın ortalarına kadar tarım ihracatçısı durumundaki İngiltere, şehirlerin ve tarım dışı nüfusun hızlı artışı ve bunu tamamlayan kötü hasılat yılları

sonucunda artık İngiltere tahıl ithal eden bir ülke konumuna düşmüştü. Berkshire yargıçlarının 1795'te Speenhamlad' de toplanarak emekçilerin yaşamlarına olanak sağlayacak bir ücret düzeyini garanti etmek amacıyla “Eski Yoksul Yasası” üzerine bir tadilat girişiminde bulunarak **Speenhamlad Sistemi'** ni kurmuşlardır. Speenhamlad sistemi yoksul yardımı tahıl fiyatlarına bağlı asgari bir ölçüte göre düzenlerken hem ücret geliri olmayan yoksullara asgari geçim yardımı yapılmasını, hem de ücret geliri olan emekçilerin desteklenmesini öngörüyordu. Berkshire'lı yargıçların yoksul yardımına geçici bir önlem olarak benimsedikleri bu sistem ulusal emek pazarının oluşmasının bir süre daha gecikmesine neden olmuştur. Bu dönemde yoksulluk sorununda hakim sosyal politika paternalist<sup>1</sup> himayeciliğin damgasını taşımaktaydı (Güngör ve Özüğurlu, 1997: 3,4,5). Ne yazık ki uzun dönemde bu sistem emek verimliliğini etkileyip yürürlükteki ücretleri daha da düşürmüş yoksulluk yararına belirlenen ölçütler standartları daha da düşürmüştür. Özetle 1795-1834 yılları arasında yürürlükte kalan Speenhamland sisteminin yardımı ücrete tercih ettirerek ve emekçileri yardım aldıkları parish'lere bağlı kılarak ulusal düzeyde bir emek piyasasının tesis edilmesine, bağımsız küçük çiftçiyi mülksüzleştirip emekçiler safına katarak açık işsizliğe, tarımda verimliliği düşürerek gizli işsizliğe, düşük verimliliğin bir sonucu olarak fiyat yükselmelerine ve aile yardımı uğruna erken yaşlarda evlenip çocuk sahibi olmayı özendirerek nüfus artışına neden olduğu söylenebilir (Güngör ve Özüğurlu, 1997: 6). **1834** tarihli **Yeni Yoksulluk Yasası** ile yoksul tanımı “iş göremez mülksüz” (düşkün) tanımı ile sınırlandırıldı ve bağımsız emekçiler bu tanımın dışında bırakıldılar. Bu müdahale ile paternalizm yerini laissez-faire anlayışına bırakırken yoksulluk sorunu artık işgücü piyasasının denetim şeklindeki bir amaçla ilişkilendirildi (Güngör ve Özüğurlu, 1997: 2).

---

<sup>1</sup> Paternalizm, latince “pater” (baba, peter) kelimesinden türemektedir. “Baba devlet” anlayışı olarak tanımlanan paternalizme göre; devlet ile vatandaş arasındaki yönetim ilişkisi baba ile evlat arasındaki ilişkiye benzetilmektedir. Bu anlayışta devlet, vatandaşlarını iç ve dış düşmanlardan korumalı, onların gereksinimlerini temin etmeli her türlü yardım ve desteği sağlamalıdır. Halk toplumsal yaşamın karmaşasını çözümlene yeteneği bulunmayan bir varlık olarak algılandığı için, devlet hayatın her alanına müdahale hakkını kendinde görmektedir (Coşkun, Radikal: 10 Ağustos 2000).

### 1.4.2. Sanayi Devrimi Sonrasında Toplumsal Düzen

Sanayi devrimi, XVIII. yüzyılın ikinci yarısından itibaren, o dönemin kullanılan değimiyle "buharın pamukla evlenmesinden" doğmuş ve sonrasında hızlı bir şekilde yeni bir düzen yaratmıştır (Ekin, 1989: 8). Sanayi Devrimi, ekonomik olarak üretim süreci, üretim ve çalışma ilişkilerinin biçimlerini kökten değiştirirken, toplumsal düzeyde değişime ve dönüşüme yol açmıştır.

Sanayi Devrimini yalnızca teknik bir olaya indirgemek yanlış olacaktır. Sanayi Devrimini başlatan fabrika üretimi, insan emeğine ve çalışma koşullarına ilişkin büyük ve köklü değişimleri de beraberinde getirmiş ve böylece büyük ve derin toplumsal değişimler yaşanmıştır. Üretim biçiminin değişmesi, ekonomik ve sosyal yaşantının tüm yönlerinin ve bu yaşantıyı belirleyen tüm kuralların, kısacası tüm toplum düzeni değişmesi anlamını taşımıştır. Daha yalın bir ifadeyle; çağımızın toplumsal düzeni Sanayi Devrimi'yle doğmuştur (Güven, 1997: 32).

Sanayi devriminin olduğu dönemde aşırı karlar peşinde koşulmuş ve buna alışılmıştır. Yeni buluşların hızla birbirini izlemesi makinelerin çabuk değişmesi ve rekabet gücünü yitirmesine sebep olmakta ve dolayısıyla makinelere yatırılan anamalin kısa sürelerde geri alınmasını bir bakıma gerekli kılmıştır. Bu durumlar emeğin aşırı derecede sömürülmesine yol açmış, ücretler alabildiğince düşmüş ve "sefalet ücretleri" düzeyinde olmuştur. *1835 yılında Dr. Gunêp 'in "işçi için yaşamak ölmeyecek kadar bir geçim sağlayabilmektir" sözü XVIII.yüzyılın sonlarında ve XIX. yüzyılın başlarındaki ücret düzeylerinin son derece yetersizliğinin yalın bir anlatımıdır* (Talas, 1981: 33, 34).

Emeğin alabildiğince sömürüldüğü bu yeni toplumsal düzende kesin çizgilerle birbirinden ayrılan iki toplumsal sınıf ortaya çıkmıştır. Bunlardan biri: toplumda üretim araçlarına sahip olan burjuva (anamalcılar) sınıfı ve bir diğeri ise; yaşamlarını sürdürebilmek için emeklerini satmak durumunda olan işçi (proletarya) sınıfıdır.



Endüstri devriminin yarattıklarını oluşturan yeni çağın işçileri, emek gücünü satarak günü gününe yaşayan, tek geliri kendi emek gücünden elde ettiği ücret olan, işverenin tek yanlı belirlediği çalışma koşullarını kabul etmek zorunda kalan, yerel ve mesleki hareketliliği çok sınırlı olan, bağıt serbestliğine sahip olması nedeniyle, görünüşte özgür ancak gerçekte ekonomik açıdan işverene büyük ölçüde bağımlı olan ve bu statüsünü değiştirme gücü çok sınırlı bulunan, toplumun en geniş sınıfını oluşturmaktaydı (Güven, 1997: 33, 35).

Sanayileşme sonucu yeni bir sınıf olan işçi sınıfı, sermayenin devasa gücü karşısında tek başına neredeyse bir hiçti. Liberalizmin “bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler” anlayışı büyük yıkımlara ve acılara yol açarken, sanayi devrimi sosyal sefaleti de beraberinde getirmiş ve dönemin kapitalizmi vahşi kapitalizm olarak nitelendirilmiştir (Çelik, 2006: 4).

Endüstri Devrimi ve ona eşlik eden liberal ekonomi anlayışı, varlıklı burjuva sınıfını tek yönlü olarak daha da vasıflaştırırken, işçi sınıfının giderek daha da yoksullaşmasına neden olmuş ve buna bağılı olarak toplumdaki sosyal farklılıkları ve sınıf çelişkilerini artırmıştır (Güven, 1997: 36). Bunun yanında, sanayi bölgelerindeki salgın hastalıklar, endüstrilerden gelen işçilerin askeri gücü etkileyecek şekilde sağlıksız bulunuşu ve bu gibi sebepler devletin daha uzun bir süre sosyal sorunun dışında kalmasına imkan vermemiştir (Ekin, 1989: 15).

Refah devleti ortaya çıkmadan önceki dönem liberal devlet anlayışının hâkim olduğu dönemdir. Liberal devlet anlayışı, 1789 Fransız devrimiyle gelişen klasik demokrasi temeline dayandırılmıştır. Bu anlayış, toplumsal düzenin salt özgürlük ve eşitlik ilkeleri ve güvenceleriyle sağlanıp sürdürülebileceğini varsaymaktadır. Devlet, ekonomik ve toplumsal yaşamın işleyişine karışmıyor, emek-anamal(mülkiyet) ilişkilerinde tarafsız kalıyor ve sadece geleneksel işlevlerini kapsayan bir jandarma görevini üstleniyordu. Ekonomik yaşamın kendi doğal kuralları içinde işlemesinin, serbest yaşam koşulları içinde bireylerin ve girişimcilerin özgür kararlarının aynı zamanda toplumun çıkarlarını da maksimize edeceğini ve böylelikle toplumsal

çıkarlarını otomatikman gerçekleştireceğini ve bu durumda toplumsal düzenin en iyi şekilde sağlanacağı savunulmaktaydı (Güven, 1997: 68).

Liberalizm bir tür doğalcılık üzerine kurulmuştur. Liberal ekonomistlerce herkesin kişisel çıkarları içinde genel çıkarları kendiliğinden ortaya çıkacaktır (Talas, 1981: 14). Özgürlüklere yasal sınırlar içinde kaldıkça müdahale etmeyen, doğal ve yasal bir eşitlik anlayışına dayalı, ekonomik yaşamın kendi kuralları içinde işlemesi gerektiğine inanan bir devlet anlayışını ifade eden liberal ekonomi anlayışında devlet, ekonomik ve toplumsal yaşamın işleyişine karışmayıp seyirci kalacak sadece jandarma görevi yapacaktır (Koray ve Topçuoğlu, 1995: 11).

Devletin görevlerinin sadece savunma, güvenlik ve adalet hizmetlerinden ibaret olduğu jandarma devlet anlayışına göre devlet, bireylerin güvenliğini sağlamalı ama onların faaliyetlerine müdahale etmemelidir. Jandarma devlet anlayışında, devletin ekonomik ve sosyal hayata müdahalesi sadece gereksiz değil, aynı zamanda ekonominin doğal kanunlarının işleyişini bozacağından zararlı görülmektedir. Bu anlayışa göre ekonomi “görünmez el” vasıtasıyla her zaman kendi kendine dengeye gelecektir (Altan, 2006: 51).

Endüstri Devriminin başladığı 18. yüzyılın ikinci yarısında Adam Smith tarafından oluşturulan liberal düşünce ve daha sonraları D. Ricardo ve T. Malthus'un katkılarıyla geliştirilmiştir. Ekonominin kendi haline bırakılması gerekliliği iddia edilmiş ve bu uygulamayla en iyi düzeyde etkinlik sağlanacağı ifade edilerek devleti ekonominin dışına itmişlerdir. Bu dönem devletin işlevi *laissez-faire* (bırakınız yapınlar) olarak nitelenmektedir (Güven, 1997: 41; Altan, 2006: 51).

Batı toplumlarında jandarma devlet anlayışı hâkim olduğu bu dönemde sanayileşme büyük ölçüde gerçekleştirilmiş, ancak bunun yanında önemli sosyal sorunlar da beraberinde gelmiştir. Böylelikle gelir ve servet eşitsizlikleri artmış, sınıf çatışmaları yoğun bir şekilde ortaya çıkmıştır (Gözler, 2000: 155). Kurulan liberal düzenin, klasik hakların güvence altına alınması ve devletin sınırlandırılıp hukuka bağlanması açısından son derece olumlu olduğu düşünülebilir. Ancak sanayi

ortamının toplumsal koşulları, çok geçmeden, bu düzenin yetersiz olduğu gerçeğini ortaya çıkarmıştır. Gerçekten ekonomik liberalizmin mutlak biçimde uygulanması, sanayi ortamının ürünü olan işçilerin yaşam koşullarını oldukça zorlamış ve liberal düzenin temel özelliklerinden birisi olan sözleşme özgürlüğü ilkesi, zaten dezavantajlı durumdaki işçileri daha da kötü bir duruma sokmuştur (Bulut, 2003: 175).

Doğal hukuk doktrinine dayanan liberal devlet anlayışında, kişilerin doğuştan gelen haklara (negatif özgürlüklere) sahip oldukları görüşü hâkimdi. İnsanların sadece doğası gereği insan olmalarından kaynaklanan ve devletin kurulmasından önce de sahip oldukları bu hak ve özgürlükleri, yaşama hakkı, özgürlük hakkı ve mülkiyet hakkı ile bunlardan kaynaklanan diğer haklar oluşturmaktaydı. Söz konusu haklar kişilere devlet tarafından verilmemiş aksine devletin kuruluş amacı mevcut olan bu hakların korunması olmuştur. Doğal hukuk doktrini ve liberal felsefe çerçevesinde, 18. ve 19. yüzyıl boyunca hak ve özgürlüklerin gelişimi de, negatif özgürlükler ya da klasik hak ve özgürlükler olarak da ifade edilen doğal haklar ve siyasal özgürlükler ile sözleşme özgürlüğü temelinde şekil almıştır (Aktan ve Özkıvrak, 2008: 24).

Liberal düşüncenin gerçek yaşamla uyumsuzluk içinde olduğunu ileri sürerek ilk tepkiyi gösteren düşünür *Sismonde de Sismondi* de olmuştur. Sismondi işçilerin çalışma ve yaşam koşullarının düzenlenmesinde sosyal politika niteliği taşıyan ilk görüşlerin sahibi olarak sosyal politikanın kurucuları arasında yer almıştır.

Sismondi, ekonomi biliminin içeriği yönünden liberal düşünceyi yetersiz bulmuş, liberal kapitalizmin aksayan yönlerini göstererek, bunların düzeltilmesi için insanın maddi refahını inceleyen bir bilim olarak refah ekonomisinin varlığının gerekli olduğundan bahsetmiştir. Sismondi, kişisel çıkarlarla toplumsal çıkarların uyum içerisinde olduğunu ileri süren liberal düşünceye karşı çıkmış, devletin ekonomik ve sosyal yaşama müdahalesinin, kişisel çıkarlara bir sınır koymak ve bunların kötüye kullanılmasını önlemek amacıyla gerekli olduğunu söylemiştir (Güven, 1997: 56).

Sanayi devrimi sonrasında kitleselleşen işçi sınıfı ve bu sınıfın içinde yaşadığı koşulları neticesinde 19. yüzyılda farklı yeni siyasal mücadelelere yol açarak Sosyalizm doğmuştur. 19. yüzyılın ikinci çeyreğinde yeni bir dünya öneren ve “ütöpik” diye adlandırılan sosyalizm Fransa ve İngiltere’de doğmuştur. Sosyalizm sanayi kapitalizmi ile hayal kırıklığına uğrayan kişilerin uzun bekleyişlerinin sonrasında ortaya çıkmıştır (Chen, 2002: 229). Sosyalistler, ferdi mülkiyet hakkının kullanılmasıyla, üretim vasıtalarına sahip olanların üretim sürecine sadece emeklerini kiralayarak iştirak eden işçileri sömürdüklerini ileri sürerek bu durumun ortadan kaldırılması için, bunlardan bir kısmı, mülkiyet hakkının çeşitli şekillerde sınırlandırılmasını isterken, diğer kısmı ise bu hakkın tamamen yok edilmesini talep etmiştir (Tuna ve Yalçıntaş, 1997: 174). “Sosyalist devlet”, “sosyal devlet” demek değildir. Sosyalist Devlet üretim araçları üzerinde özel mülkiyeti tamamen ortadan kaldıran ve ekonomik hayatın düzenini serbest rekabete değil merkezi planlamaya dayandıran bir devlet şeklidir. Ancak sosyal devlet ise, üretim araçları üzerinde özel mülkiyet hakkını ve özel teşebbüs hürriyetini tanıyan, ekonomik hayatın düzeni esas itibarıyla serbest rekabete ve piyasa ekonomisi kurallarına dayanan bir devlet şeklidir (Yozgat, 2007: 25,26).

### 1.4.3. Refah Devletinin Ortaya Çıkışı

Andersen’in daha önce belirttiği gibi sosyal politikalar refah devletleri (sosyal devlet veya sosyal refah devletleri) olmadan da var olabilirken; refah devletlerinin sosyal politika olmadan var olabilmeleri söz konusu değildir. Günümüz modern anlamda sosyal politika uygulamalarıyla tam örtüşmese de sosyal politika uygulamaları sosyal devlet ortaya çıkmadan öncede var olmaktadır. Sanayi devrimi, sosyal nitelikli politikalar yönünden bir başlangıç noktası olmuştur. *Sosyal politikalar refah devletleri olmadan da var olabilirken; refah devletlerinin sosyal politika olmadan var olabilmeleri söz konusu değildir* (Andersen, 2006a: 35, 41).

Sosyal devletin kökeni ortaçağa kadar dayanmaktadır. Ancak bu dönem uygulama ve düşünce alanındaki gelişmeler görünüş olarak günümüz refah devleti uygulamalarını hatırlatsa da modern refah devleti anlayışıyla pek örtüşmemektedir

(Aktan ve Özkıvrak, 2008: 80). Günümüz gelişmiş Batılı sosyal refah devletinden ise, 19.yüzyıl itibariyle bahsetmek mümkündür.

Liberal devlet anlayışından, refah devleti anlayışına geçilmesinde, sanayi devrimi ile doğmuş olan kapitalist sistemin yarattığı sosyal eşitsizliklere ve emeğin sömürülmesi olgusuna karşı, düşünsel ve eylemsel düzeydeki yoğun tepkilerin büyük bir role sahip olduğu bir gerçektir. İşçi sınıfının kolektif kendi kendine yardım hareketleri yoluyla ekonomik, mesleki ve siyasal örgütlenmeleri ve bu alanlarda güç birliği oluşturmaları bu dönüşümdeki başlangıç nedenidir (Güven, 1997: 69).

1883 'te **Bismark** tarafından getirilen sosyal sigorta uygulaması, modern refah devleti için bir diğer başlangıç noktasını oluşturmuştur. Kıta Avrupası sosyal güvenlik sisteminin ilk uygulayıcısı olarak Bismark kabul edilmektedir. Bismark, olumsuz yaşama ve çalışma koşullarına karşı artan işçi örgütlenmesinden, özellikle de Alman Sosyal Demokrat Partisi'nin(SPD) giderek güçlenmesinden ve işçilerin sola kaymalarından tedirgin olmuş ve 1878 yılında Anti-Sosyalist Yasa ile Alman Sosyal Demokrat Partisinin varlığını ve eylemlerini engellemiştir. Bu sayede Bismark, sosyal demokratların önemli taleplerinden biri olan ve tarihin ilk kapsamlı sosyal güvenlik düzenlemeleri olarak kabul edilen bu yasaların yürürlüğe girmesini sağlamıştır. Bismark örneğini paternalist sosyal politikanın ilk uygulaması olarak ifade edebiliriz (Çelik, 2006: 20).

Refah devletinin yükselişi İkinci Dünya Savaşı sonrasında olmuştur. Sanayi Devrimi'nden sonra meydana gelen savaşlar ve ekonomik krizler, refah devletinin kurulması için sebep oluşturmuştur. Ekonomik krizlerin önüne geçmek, savaşların ve krizlerin yol açtığı tahribatı ortadan kaldırmak için refah programlarının devlet tarafından organize edilerek düzenlenmesi artık bir zorunluluk haline gelmiştir. İkinci Dünya Savaşı sonrası devlet ve sosyal taraflar arasında meydana gelen uzlaşmayla refah devletine giden yolun başlangıcı çizilmiştir (Çelik, 2005: 304).

Refah devleti kavramı, 1940larda politik düşünce alanında süre gelerek, sosyal hizmetlerin sağlanmasından daha fazlasını kapsayan, ekonomik ve sosyal

politika alanında geniş role sahip bir devleti ifade etmektedir. Politik sol ya da politik sağ yanlısı bir çok yazar refah devleti kavramını, tüm toplumun genel refahını sağlamaya yönelik ve değişimin sosyal maliyetlerini göz önüne alarak devletin daha olumlu ve kararlı bir şekilde sorumluluk yüklenmesi olarak görmektedir (Hills, 2001: 126).

Vatandaşların sosyal durumlarıyla ilgilenen ve onlara asgari bir yaşam düzeyi sağlamakla görevli olan refah devleti, “insan onurunu”nun korunması amacını gütmektedir. Bu amaca ulaşmanın sosyal adaletten sağlanmasıyla gerçekleşeceğini ve bu nedenle devletin sosyal ve ekonomik yaşama müdahalesini meşru ve gerekli gören bir anlayışı ifade etmektedir. Refah devleti bu yönüyle, XIX. yüzyılın, liberal felsefeden esinlenen ve devletin görevlerini dışarıya karşı savunmak ve yurt içinde düzen ve güvenliği sağlamaktan ibaret gören, devletin ekonomik yaşama müdahalesini gereksiz, hatta ekonominin doğal kanunlarının işleyişini bozacağı için zararlı bulan, “jandarma devlet” anlayışından ayrılmaktadır (Bulut, 2003: 174). Diğer bir ifadeyle Sosyal devlet anlayışı “jandarma devlet anlayışının tersidir (Yozgat, 2007: 25).

Bireyin mutlak özgürlüğüne inanan ve dolayısıyla sanayi devriminin doğurduğu toplumsal tezatları aldırılmayan klasik liberal anlayışa karşı getirilen eleştiriler, sosyal devletin düşünsel temellerini atmış ve aynı zamanda onun uygulamaya konulmasını sağlamaya çalışmıştır. Bu yeni anlayış çerçevesinde devlete biçilen konum, artık özgürlükler konusunda pasif kalmakla yetinmemek, yani vatandaşlara kişisel ve siyasal haklar tanıyarak bir yana çekilmemek, aksine sosyal ve ekonomik haklar dolayısıyla bir takım faaliyetlerde bulunmak şeklinde olmuştur (Bulut, 2003:175). Bunun üzerine Batı toplumları, klasik jandarma devlet anlayışından vazgeçerek gerekli sosyal tedbirler alabilecekleri, devletin sosyal ve ekonomik hayata müdahalesinin mümkün olduğu ve bu yolla sınıf çatışmalarını

yumuşatarak milli bütünleşmeyi sağlamayı amaçlayan “refah devleti<sup>2</sup> anlayışına geçmiştir (Gözler, 2000: 155).

XIX. Yüzyılın ortalarından itibaren anayasal düzeyde uygulamaya giren sosyal devlet anlayışı, vatandaşlara asgari bir yaşam düzeyi sağlamayı amaçlayan ve bu konuda gerekli tedbirlerin alınmasını öngören bir devlet anlayışını oluşturmuştur. Bu anlayışla, özgürlük soyut bir durum olarak ele alınmamakta ve bu yönüyle klasik liberal anlayışla ayrı düşmektedir. Ancak bu ayrılık sosyal devletin liberal geleneğin birikimini hiçe saydığı anlamına gelmemektedir. Sosyal devlet, klasik liberal devletin, yani hukuk devletinin esas aldığı insanın korunması ilkesini aynen benimserken, sanayi ortamında bu korumanın ancak sosyal haklarla tamamlanması ile mümkün olduğuna inanmıştır. Sosyal devlet bir öncekinin birikimlerini görmezlikten gelmemekte; aksine onu tamamlamayı hedeflemektedir (Bulut, 2003: 179). Sosyal devlet de, liberal devlet gibi, bireyi toplumun temeli olarak kabul etmiştir (Aktan ve Özkıvrak, 2008: 27).

Her refah devleti şeklini, sosyal hukuk devleti olarak tanımlamak ve tanıtmak doğru olmayacaktır. ABD, İngiltere ve genellikle Batı Avrupa ülkeleri gibi Parlamenter demokrasilerin işlendiği ülkelerde yerleşmiş olan refah devleti rejiminin kavram ve terim farklarına rağmen, sosyal hukuk devletinin fonksiyonlarına sahip bir rejim olduğunu söylemek mümkündür (Çelik, 2007: 34).

*Bu yeni yaklaşımla devlet .....her türlü sosyal tedbirleri alan....bir kimliğe bürünmüştür....*Bu durum, klasik liberal devletin soyut özgürlük anlayışından, özgürleştirme anlayışına geçtiğinin bir kanıtıdır. Bu yeni düzende devlet sosyal haklar aracılığıyla herkese insan onuruna yaraşır asgari bir yaşam düzeyi sağlamayı görev bilecektir (Bulut, 2003: 176). Ayrıca 1. ve 2. Dünya Savaşları sırasında pek çok devletin zorunlu olarak ekonomik ve toplumsal yaşama yaptığı karışımların olumlu sonuçlar vermesi, liberal devlet anlayışından sosyal devlet anlayışına geçişte etkili olmuştur (Güven, 1997: 69).

---

<sup>2</sup> Türkçe literatürde “refah devleti” ya da “sosyal devlet” ile anlatılmak istenen aslında İngilizce literatürde kullanılan “welfare state”e karşılık gelmektedir (Aktan ve Özkıvrak, 2008: 14).

XX. yüzyılda sosyal devlet anlayışının ağırlığı iyice arttığı bir dönemdir. Almanya 'da "Weimar Anayasası" 1919 yılında, getirmiş olduğu hükümlerle bu alanın en yetkin örneğini oluşturur. Anayasa bir yandan getirmiş olduğu koruma rejimi ile sağlık, çalışma, aile ve meslek grupları ile eğitim hakkını güvence altına alırken, öte yandan çalışma şartlarının işçi ve işveren arasında beraberce araştırılması ve çalışanların işletme içindeki komitelerde görev almaları çerçevesinde, orta sınıfın korunmasına özen göstermiştir. Anayasada mülkiyet hakkı mutlak bir hak olarak görülmeyip, bu hakkın kişilere borç yüklediği anayasanın ilgili maddesinde açıkça ifade edilmiştir. Weimar Anayasası, "ekonomik hayatın adalet esaslarına göre herkese insanlığa yakışır bir şekilde düzenlenmesi" esasını benimsemiştir ve aynı eğilim, II Dünya Savaşından sonra yürürlüğe giren 1947 İtalyan Anayasası, 1949 Alman Anayasası ve 1958 Fransız Anayasasında da mevcuttur (Bulut, 2003: 177).

Sosyal politikalar sosyal hukuk devletinin bir göstergesi olarak ifade edilebilir. Sosyal devlet, devletin sosyal adalet ve sosyal barışı sağlayabilmek için sosyal ve ekonomik yaşama aktif olarak müdahalelerini meşru ve gerekli görmektedir (Altan, 2006: 14).

Ne liberal ne de sosyalist sistem toplumların gereksinim ve beklentilerine cevap vermede yeterli olamamıştır. Liberal sistem, bireysellik esası altında fertleri çok yalnız ve korumasız bırakırken; sosyalist sistem ise, toplumculuk esasına dayalı olarak insanları devlet tahakkümü altında çaresiz bırakmıştır. Bu iki sisteme tepki olarak her ikisinin de olumsuzluklarından bertaraf edebilmek için yeni bir sistem arayışına gidilmiş ve üçüncü bir yol olarak refah devleti düzenine geçilmiştir (Özdemir, 2004a: 40). 20.Yüzyılın en önemli gelişmelerinden biri olan refah devleti, liberal devlet ile sosyalist devlet arasında bir üçüncü yol olarak, Batı'nın gelişmiş ülkelerinde 1929 "Büyük Buhan"ı izleyen dönemde uygulanmaya başlanmıştır (Kara, 2004: 21).



Modern refah devletinin temeli başta gelen iki nedene dayandırılmaktadır. Bu nedenlerden ilki 1929 yılında yaşanan Büyük Buhran 'un sonrasında, liberal devletin başarısız görülmesi ve yeni bir devlet anlayışına duyulan ihtiyaçtır. Ekonomide yaşanan kriz nedeniyle; ABD'de ortaya çıkan ve giderek artan işsizlik ve yoksulluk zamanla diğer ülkelere de sıçramış, bu durumu önlemek amacıyla tam istihdam ve talep yöntemi politikaları amaçlayan Keynesyen ekonomiye geçiş yaşanmıştır. İkinci neden ise; II Dünya Savaşı sonrası çift kutuplu hale gelen dünyada, giderek etkisini arttıran “Sosyalizm tehdidine” karşı koyma isteğidir (Özdemir, 2004b: 590).

XIX. yüzyılın sonu ve XX. yüzyılın başında vahşi kapitalizme karşı işçi hareketleri şiddetlenirken, Avrupa'da Marksist Sosyalizm ciddi bir politik akım haline almıştı. 1917'deki Sovyet Devrimi de kapitalizmin insanlaşması için bu akıma ivme kazandırmıştır. Ayrıca 1929 Büyük Buhran'ı, ABD ve Avrupa hükümetlerinin refah devleti yaratma çalışmalarında oldukça etkili olmuştur. 1930'lu yıllarda Keynes kuramından önce, hükümetler zaten talep genişletici politikaların ve kamu yatırımlarının önemini keşfetmeye başlamışlardı. Böylelikle Marksist sosyalizme karşı refah devleti inşa ediliyordu. II. Dünya Savaşı sonrası Soğuk Savaş döneminde Sovyet tehdidi ile birlikte, refah devleti artık Batı'nın ayrılmaz bir parçası olarak düşünülmüştür (Kazgan, 1997: 185).

Bu dönemde ortaya çıkan refah devleti kavramını; sosyal refahın sağlanması amacıyla devletin ekonomiye yoğun bir şekilde müdahalede bulunmasını öngören devlet anlayışı olarak tanımlamak mümkündür. Refah devleti ekonomik bunalım ve krizlere yönelik müdahalelerle, ekonomik refahın artırılması ve asıl önemlisi, artan refahın üretim faktörleri arasında adil şekilde dağıtmasını sağlayan bir devlet şeklidir (Ersöz, 2003: 128).

Refah devleti toplumda yaşanan bu gelişmelerin ortak ürünü olarak ortaya çıkmıştır. Refah devleti deyimi ise, ilk kez Fransızcada II. İmparatorluk döneminde kullanılmıştır. Kavram, *devletin yetkilerinin genişlemesine karşı çıkan fakat aynı zamanda aşırı radikal bir bireysellik felsefesine de aynı oranda eleştirel yaklaşan liberal düşünürler tarafından ortaya atılmıştır* (Rosanvallon, 2004: 119-Ek-1).

Günümüzün modern refah devletleri esas itibariyle 19. yüzyılın sonlarından itibaren Batının sanayileşmiş ülkelerinde kurulmaya başlanan ve 20. yüzyılın son çeyreğine kadar hızlı bir gelişme gösteren devletleri ifade etmektedir. Fakat zamanla refah devleti uygulamaları sadece batının sanayileşmiş ülkeleriyle sınırlı kalmamış giderek yaygınlaşmaya başlamış ve böylece kavramın anlamı giderek belirsiz bir hal almıştır. Refah devleti konusunda bir çok tanım bulunmakla birlikte genel olarak; devletin bireylere sosyal koruma sağlanmasında esas alınacak koşulları belirlediği, sosyal korumanın kuramsal bir biçimi olarak tanımlamak mümkündür. Daha geniş bir ifadeyle refah devleti; *nakdi faydalar sağlamak yanında, sağlık, eğitim, konut hizmetleri sunmak ve tam istihdama ulaşmaya yönelik önlemler almak suretiyle vatandaşlarına belirli bir gelir, gelecek güvencesi ve temel sosyal hizmetlerden yararlanma olanağı sağlayan ve bu doğrultuda ekonomik hayatın işleyişine müdahale eden, özel kesimin faaliyetlerini düzenleyerek ya da bizzat KİT aracılığıyla faaliyette bulunarak ekonomik hayatı kontrol eden ve yönlendiren devlettir* (Aktan ve Özkıvrak, 2008: 77, 16, 19).

Refah devleti konusundaki bir çok çalışmada referans olarak gösterilen Asa Briggs'in tanımına göre, refah devleti; *"piyasa güçlerinin rolünü azaltmak amacıyla, bilinçli bir şekilde örgütlü kamu gücünün kullanıldığı bir devlet türüdür."* Brigg refah devletinin üç faaliyet olduğunu söyler. Bunlardan birincisi; bireylere ve ailelere minimum düzeyde gelir garantisi sağlamak, ikincisi; kişilere hastalık, yaşlılık, işsizlik gibi belirli sosyal risklerin üstesinden gelmelerinde yardımcı olmak, üçüncüsü ise; sosyal refah hizmetleri aracılığıyla, tüm vatandaşlara en iyi yaşam standartlarını sağlamaktır (Özdemir, 2004a: 36).

Sosyal politika teorisinin öncülerinden Richard Titmuss, "Refah Devleti Hayalleri ve Gerçekleri"(The Welfare States: Imagines and Realities) konulu çalışmasında refah devleti kavramının 1951 yılından itibaren "herkese her şeyi sağlamak" anlamını bulduğunu ifade etmiştir (Veit-Wilson, 2000, 10).

Refah devleti, herkese asgari(minimum) bir gelir sağlamak amacıyla devlete, piyasa güçlerinin işleyişini değiştirebilecek nitelikteki belli ölçülerde sorumluluk

yüklemektedir. Açıkça ifade edilmemiş olsa da, bu sorumlulukların; işsizlik, yaşlılık, hastalık gibi bireylerin çalışma hayatında karşı karşıya olduğu tehlikeler ve engellere karşı bireyleri korumak amaçlı uygulamalar olduğu anlaşılmaktadır (Wedderburn, 1965: 128).

Refah devleti 1930'lar ve 1960'lar arasında çıkan özgül bir tarihsel yapıyı oluşturmaktadır. Refah devleti kavramıyla vaat edilen sadece toplumsal hastalıkları hafifletmek ve temel riskleri yeniden dağıtmak değil, aynı zamanda devlet ve yurttaşlar arasındaki sosyal sözleşmeyi yeniden yazmaktır. Refah devletinin artılarının ve eksilerinin tartışıldığı günümüzde; refah devletinin tarihi anlamda özel bir nüfus dağılımı ile özel bir risk yapısının ihtiyaçlarını karşılamak üzere inşa edildiğini göz önünde tutmak gereklidir (Andersen, 2006a: 35).

1935 yılında dünyadaki ilk “**Sosyal Güvenlik Kanunu**” oluşturulmuştur. 1935'de Meclis tarafında kabul edilen Sosyal Güvenlik kanunu, Amerika Birleşik Devletlerindeki kişilerin ekonomik güvenliğinin vurgulandığı önemli sosyal hedefleri amaçlıyordu. Öncesinde mukayese edilebilecek herhangi bir kamu uygulaması olmamıştır. Tarihsel olarak Amerikan sosyal politikası ("laissez faire") "bırakınız yapsınlar" anlayışının hakim olduğu bir ekonomik düzende biçimlenmiştir. Başlangıçta, ekonomide veya insanların yaşamı üzerinde hükümet müdahalelerinin potansiyel negatif etkisinin oldukça ağır olduğu serbest girişim sisteminin olumlu gücü olduğu varsayılmaktaydı. Aslında, devlet müdahalesi, sadece sürdürülen serbest piyasa işlemlerinin devam edilmesini ve desteklenmesi amacıyla yasal düzenlemeler olarak düşünülmüştü. Ancak zamanla toplum ekonomik sistemin uygarlaşması ve insancillaşması ihtiyacını duymaya başlamıştır. Piyasa sistemi tarafından bir kenara konan bireyler için düzenleyici ölçütler sağlanarak dengeyi sağlayacak bir tampon oluşturulmak amaçlanmıştır. Uzun süre geçerli kalan yoksulları koruma kanunu ile temellendirilen serbest girişim sistemi ile bireysel ve toplumsal refahı dengelemeye çalışılmıştır. İnsanlar iki gruba ayrılmıştı. Birincisi azınlıklar veya artakalanlardır(geride kalan) Bu grup ayakta kalmak için yardıma ihtiyacı olan grubu oluşturmaktadır. İkincisi çoğunluktur. Bu grup devlet müdahalesi olmadan kendi ihtiyaçlarını koruyabilecek olanlardır ( Moroney and Krysik, 1998: 4,5).

Sosyal Güvenlik Kanunundan önceki sosyal politika uygulamalarının neredeyse hepsi, kasıtlı olarak çoğunluğun refahını yok sayarak, onların daima kendi kendilerine yeteceği düşüncesinde temellendirilmişti. Bireyler zorluklarla karşılaştıklarında, bunların kişisel bir eksiklik ya da maneviyata dayalı ahlaksal bir kusurdan dolayı yaşandığına inanılıyordu. Ancak Sosyal Güvenlik Kanunu, çağdaşlaşma ve endüstrileşmenin nüfusun az bir yüzdesini değil bütün insanlar üzerinde sonuçlar ve riskler yarattığını görüşünden yola çıkarak uygulamaya koyulmuştur (Moroney and Krysik, 1998: 5).

Refah devletine yönelik atılan adımlardan en önemlisi sayılabilecek olan **Beveridge Raporu**, İngiltere’de 1942 yılında William H. Beveridge tarafından hazırlanmış ve Sosyal Sigortalar ve ilgili servisleri konu alan bir rapordur. Beveridge Raporu, parasız ulusal sağlık sistemi, aile yardımı, tam istihdam için hükümetin müdahil olması ve “beşikten mezara kadar” yaygın bir sosyal sigorta sistemini öngörmüştür. Beveridge, raporunu kendi deyimiyle “beş dev kötülüğe karşı bir saldırı” olarak nitelendirmiştir. Yoksulluk, hastalık, cehalet, sefalet ve işsizlik raporda sıralanan dört kötülüktür. Bu raporla, sosyal sorunlar karşısında devletin sorumluluğunun olduğu ve devletin bir sosyal yönetim anlayışı olması gerekliliği savunulmuştur.

Beveridge Raporu hem İşçi Partisi hem de Muhafazakâr Parti milletvekillerinden destek almıştır. Raporda önerilen sosyal refah önlemleri ve yasal düzenlemeler, büyük ölçüde 1945-1951 yılları arası İşçi Partisi iktidarı döneminde gerçekleştirilmiştir. Savaş sonrasında Batılı ülkeler Beveridge Raporu’nun sosyal politika yaklaşımı ile Keynes’in *Genel Teorisi*’de önerdiği iktisat politikası yaklaşımını benimsemişlerdir. Bu sayede devlet, açık sosyal nitelikleri olan bir devlet kimliğine kavuşmaya başlamıştır (Çelik, 2006: 56,57).

1950’de Marshall’ın ortaya koyduğu gibi refah devletinin idealleri yurttaşların sosyal haklarının tanınması ve sınıflar arasındaki uçurumların ortadan kaldırılmasıydı. Roosevelt’in New Deal’i ve İsveç sosyal demokrasisinin Halk Evi uygulaması, devlet ve yurttaşlar arasındaki ilişkiyi yeniden yazmaya yönelik paralel

çabalar; refah ve kapitalizmin uyumsuz olmadığı bir teyidi niteliğindedir. Batı ulusları hem kendi sosyal reformcu şevklerini vurgulamak için hem de soğuk savaş rekabeti eşitliği, tam istihdamı ve sosyal refaha görünür bir dikkati gerektirdiği için, savaş sonrasındaki yıllarda tam anlamıyla bir refah devletine dönüşüm başlamıştır (Andersen, 2006a: 36).

Refah devletini kısaca müdahaleci, düzenleyici ve geliri yeniden dağıtıcı devlet olarak betimleyebiliriz. Refah devleti müdahalecidir, çünkü piyasa başarısızlıkları karşısında harekete geçer ve karşılaşılan sorunların giderilmesi için önlemler alır ve gerekli düzenlemeleri yapar. Refah devleti düzenleyicidir, çünkü iş piyasalarındaki düşük ücretlerin işçileri sefaletе düşürmemesi için asgari bir ücret düzeyi belirler, sosyal yardım ve güvenlik hizmetlerini üstlenir. Refah devleti gelirin yeniden dağıtıcısıdır. Çünkü devlet, vergi ve diğer politikalar ve transfer harcamalarıyla gelirin paylaşımına müdahalede bulunmadığında, sınıflar arasında gelir dengesizlikleri söz konusu olacaktır (Özdemir, 2004a: 34).

Refah devleti tamamıyla adalet ve politik temeller üzerinde yükseltilmiş ve refah iktisatçılara göre, devletin temel görevi, yani olmazsa olmaz niteliği, mal ve hizmetlerin daha adil, eşitlikçi bir şekilde paylaşmasını sağlamak olduğu ifade edilmiştir. Toplumsal adaleti sağlamak için devletin sosyo-ekonomik yaşama müdahale etmesinin gerekliliğini konusunda bir fikir birliğine varılmış ve bu düşünce refah devletinin gelişimi boyunca sürmüştür (Özdemir, 2004a: 84).

Refah devleti; aile, piyasa ile birlikte toplumdaki sosyal riskleri kontrol eden üç kaynaktan birini oluşturmaktadır. Refah rejiminin tanımı toplumdaki risklerin nasıl paylaşılacağına göre yapılmaktadır. Devletin rolü, yalnız en yoksul kesime yönelik ve asgariyetçi veya kapsayıcı ve kurumsal olarak tanımlanabilir. Devletin üstlenebileceği bu iki rolün birbirinden ayrıldığı nokta; ne kadar çok riskin "toplumsal" ya da toplumda yaşayan ne kadar çok insanın korunmaya muhtaç görüldüğü temelindedir. 20. yüzyıla kadar risklerin çoğu toplumsal nitelikte değerlendirilmiyor, bu sorunlar devletin sorunu olarak görülmüyordu. Bu bakış açısının nedenlerinden biri 19. yüzyılda toplumun hala büyük oranda kırdaki yaşıyor

olmasıydı. Ayrıca; bu dönem, kamu yönetiminin, istatistiki kayıt tutmanın ve vergilendirmenin alt yapısının, toplumsal riskleri kitle ölçeğinde kolektifleştirme görevini yerine getirmek için henüz yetersiz kalmaktaydı (Andersen, 2006a: 34).

Her birey, yaşama eşit koşullarda başlayamamaktadır. Doğduğumuz anda kazandığımız bazı özellikler vardır. Dil, ırk, renk, doğum yeri, ebeveyn kültür düzeyi, ekonomik durumu ve toplumsal statüsü gibi bazı özellikler her birey için farklılık göstermektedir. Ayrıca bireyin kendi iradesinin dışında gerçekleşen ve bireyi yoksulluk, işsizlik gibi tehlikelere maruz bırakan bazı ekonomik ve sosyal faktörler de vardır. Refah devleti, bu avantaj ve dezavantajları dengelemeye çalışan, terazinin ibresini daha çok ekonomik ve sosyal yönden güçsüz olanlar lehine tutan devlettir (Özdemir, 2004a: 36).

Refah devletini, liberalizmin 20. yüzyılın ilk yarısında ulaştığı dönüm noktasında, kendi kendine devam ettirebilme çabalarının bir ürünü olarak da ifade edebiliriz. Liberal devletteki "minimal devlet" ve "sınırlı devlet" anlayışı içinde bulunan ekonomik ve sosyal koşulların etkisiyle kendi içinde bir dönüşüm geçirerek "sosyal devlet" aşamasına ulaşmıştır. Bu sebeple refah devleti anlayışında, liberal felsefenin öngördüğü devlete ilişkin temel ilke ve kurumlar korunarak, sadece değişen siyasal, ekonomik ve sosyal koşullara uyum sağlayabilmek için devlet anlayışında devletin görev ve sorumluluklarında değişikliklere gidilmiştir (Aktan ve Özkıvrak, 2008: 20).

Günümüz modern devletin son şekli olan refah devleti anlayışında artık devlet, seyirci koltuğundan kalkıyor, "seyirci devlet" olmaktan çıkıp "oyuncu devlet" rolünü üstleniyor, artık devlet düzenlemeleriyle ve müdahaleleriyle topluma şekil veriyordu (Özdemir, 2004: 39).

Küreselleşmeyle birlikte geleneksel vatandaşlık kavramı köklü bir değişime uğramıştır. T. Marshall bir ülkede yaşayan vatandaşların politik haklarının yanında sosyal haklarının da olması gerektiğini savunan anlayışı ortaya atmıştır. Marshall'ın sosyal vatandaşlık kavramı, sivil, politik ve sosyal hakları birleşik bir kavram olarak

görmekte bu hakların devamının "karşılıklı ve interaktif kırılabirlik"le sağlanabildiği ifade edilmektedir. Marshall' in ortaya attığı sosyal vatandaşlık kavramı sosyal politika açısından oldukça önemli olup Avrupa Birliği'nde geniş bir uygulama alanı bulmuştur (Şenkal, 2005: 46-47).

Refah devletinin altın çağı olarak kabul edilen 1945–1975 yılları arasında, gelir ve harcamalar artırılmış, eğitim, konut, sosyal hizmet, tam istihdam, gelir dağılımı gibi sosyal politika ve sosyal refah hizmetleri geliştirilmesi ile refah devleti uygulaması kurumsallaştırılmıştır (Özdemir, 2004b: 2). Batıda bu dönem “otuz zafer yılı” olarak adlandırılmıştır. Fakat 1970’li yılların ortasından itibaren ülkeler derin bir sosyal ve ekonomik kriz içine girmiş ve sosyal devlet ilkesi de şiddetli eleştirilere maruz kalmıştır (Gözler, 2000:165). Loue’un “kendi başarısının kurbanı olacaktır” deyişini kullandığı sosyal devlet, Batı genel olarak işsizlik, sağlık, eğitim gibi sorunların üstesinden gelmiş; fakat onun gelişimi, kamu sektörünün ekonomi içindeki payını önemli bir biçimde arttırmıştır. Bu oran Hollanda, Norveç, İsveç ve Danimarka gibi ülkelerde % 50'lere, Avusturya, Almanya, Fransa, Belçika ve İngiltere gibi ülkelerde ise % 40'ları geçmiştir (Bulut, 2003: 180).

#### **1.4.4. Refah Devletinde Duraklama süreci**

Refah devletinde son dönemlerde ciddi değişiklikler gerçekleşerek parlak geçen altın yılların ardından bir gerileme dönemi başlamıştır. Ekonomik büyümenin devam ettirilmesi ve işsizliğin azaltılması için sosyal maliyetlerin azaltılması ve çalışma şartlarının ve sosyal hakların daha esnek hale getirilmesi gündeme getirilip uygulanmaya başlanmıştır. İLO aracılığı ile gelişmiş sosyal standartları dünyada yükseltmenin öncülüğünü yapan gelişmiş ülkeler, ekonomik kriz ile birlikte bu alanda olumsuz gelişmelerle karşı karşıya kalmışlardır (Çelik, 2005: 308).

1970’li yıllarda dünyadaki sosyal ve ekonomik değişimler refah devleti anlayışına farklı bir bakış açısı getirmiştir. Bu yıllarda dünya, birinci ve ikinci petrol şoklarından kaynaklanan yeni bir iktisadi krizle yüz yüze gelmiştir. Bu dönemde

sürekli artan kamu harcamaları, kronik bütçe açıkları, yüksek vergi yükü ve enflasyon tüm dünya ülkelerinin ortak problemi haline gelmiştir. Bütün bu olumsuz gelişmelerin sorumlusu da müdahalede bulunan refah devleti ilan edilmiştir. Devletin piyasalara müdahalede bulunduğu politikalar yoğun bir şekilde eleştirilmeye başlanmış, piyasa yanlısı görüşler hızla yeniden gündeme gelmeye başlamış, refah devleti teorik ve pratik bazda zayıflamıştır. Hem Marxist hem de neo-liberal politikaları benimseyenler, refah devletinin problemlerin kaynağı olduğunu ve insanların ihtiyaçlarına karşı duyarsızlaştığı eleştirisinde fikir birliğine varmışlardır. Artık, refah devletini paternalist, anti-liberal, istihdam yaratmayan ve yoksulluk sorununu daha da derinleştiren bir sistem olarak tanımlanırken, refah devleti ile özel refahın yer değiştirilmesi talep edilmektedir (Ersöz, 2003: 128–129).

Küreselleşmenin başladığı ve neo-liberalizmin hakim düşünce akımı haline geldiği 1970’li yıllar sonrası yaşanan bu yeni dönemde, refah devleti başta Avrupa olmak üzere tüm dünyada krize girmiştir. Bu durum sanayi toplumundan bilgi toplumuna ulusal kapitalizmden küresel kapitalizme geçiş koşullarının doğurduğu bir sonuç olarak ifade edilmektedir (Özdemir, 2004: 3). Bazı kesimlerce Refah devletinin, Loue ‘un “kendi başarısının kurbanı olacaktır” deyişiyle de ifade ettiği gibi bir çöküş dönemi içine girdiği ifade edilmektedir.

Refah devleti uygulamalarıyla ilk başta kapitalizm büyük bir bunalımı atlattı ve hızlı bir gelişme göstermiştir. II. Dünya Savaşı sonrasında ise, refah devleti doğrudan üretim ve bölüşüm alanına girerek devlet en büyük işveren olurken çeşitli devlet kurumları da mal ve hizmet üretmeye başlamışlardır. Devletin ekonomideki etkin rolü ile birlikte karma ekonomi ortaya çıkarken, refah devletinde kapitalizm aşılmış ve devlet, örgütlü emek ile iş dünyası arasındaki uyum oluşturularak bir bütünleşme sağlanmıştır. Fakat toplumun bütün kesimlerinin devletten giderek artan ölçekte hizmet talep etmesi, mali krize neden olmuştur. Bu da aynı zamanda refah devletinin işlevini kaybetmesi anlamına gelmektedir (Şaylan, 1995: 77).



Ortodoks liberaller ve özellikle Malthusçular “kendi kendine yardımı” savunurlar ve onlara göre “kötü risklerle” karşı karşıya olanlar kendilerini idare etmelidirler. Kamu yardımının kişileri daha fazla muhtaçlığa ve bağımlılığa iteceği teorisine inanmışlardır. Sosyal yardımların, yoksulluk çıkmazları ve çalışmama dürtüsü yaratıp yaratamayacağı meselenin sosyal bir boyutunu oluşturmuştur. J. S. Mill gibi reform yanlısı liberaller tarafından farkına varılan bir diğer konu, sosyal yardımların toplum ölçeğinde bir işe yaramazlığa neden olup olmadığıdır (Andersen, 2006a: 43).

Refah devletinin içinde bulunduğu bu krizi aşabilmek için her ülke çeşitli uygulamalara başlamıştır. Reformların en sert uygulandığı İngiltere’de asgari ücret şartı kaldırılmış, haftalık azami çalışma saatleri serbest bırakılmış, işçilerin üçte biri geceleri, nerdeyse yarısı hafta sonları çalışır hale gelmiştir. Mesleklerde sendikasılaşma eğilimleri görülmeye başlanmış ve ücretler ikili görüşmelerle belirlenir olmuştur. On binlerce kadrolu işçi part-time çalışır hale gelmiştir. İngiltere dışındaki diğer ülkeler içinde durum farklı değildir. Vasıflı elemanlar hariç yeni işe girenler için çalışma şartları iyi değildir. Vergiler artmasına rağmen çalışma şartlarında gerileme yaşanmaktadır. Refah devletinin harcamalarını finanse etmek için gelirlerini artırması gerekli olmaktadır. Küresel rekabetin artması, işsizliğin artması, ücretlerin düşmesi ile azalan satın alma gücü gibi olumsuz gelişmelere rağmen ekonomik büyümenin sürdürülmesi için vergilerin düşürülmesi ve çalışma şartlarında esnekleşme uygulamaları bir çözüm yolu olarak denenmektedir. Refah devletinin yaşadığı krizin bunlarla sınırlı olduğunu iddia etmek ve sermaye yatırımları için sosyal politika tedbirlerinin esnekleşmesini şart koşturmak, bir çözüm yolu olmaktan ziyade devletin işini daha da güçleştirmektedir. Bu çabalar, küreselleşme sürecinin belirsiz şartlarında sosyal uzlaşmadan uzaklaşarak, onu tehlikeye düşürebilir (Çelik, 2007: 308,309).

Bazı kesimlerce yok olma sürecine girdiği öne sürülen refah devleti kimi alanlarda ciddi gerilemelere rağmen esas olarak varlığını korumaktadır. Refah devletinin içinde bulunduğu bu sürece karşı direnç en fazla Batı Avrupa’da görülmektedir. Aynı zamanda bu bölgede yüksek işsizlik oranı da gözlenmektedir.

Bazı kesimlerce, sosyal refah devleti devreden çıkarsa AB' inde işçi maliyetlerinin düşeceği ve işsizliğin azalacağı ileri sürülmektedir (Leba, 2001). Uluslararası merkezlerin baskılarına ve hükümetler eliyle sürdürülen yoğun çabalara rağmen Avrupa Birliği için sosyal devletten liberal devlete doğru ciddi boyutta bir gerileme yaşandığını söylenemez. Bunun nedeni, sosyal politika uygulamalarının artan maliyetleri, küreselleşme sonucu işsizlik, yoksulluk gibi sosyal sorunların ağırlaşması, hükümetlerin kimi alanlarda gerilemelere yol açan değişiklikler yaparken, bazı alanlarda da ek düzenlemeler getirmeye zorlamasıdır. Diğer bir neden ise, hükümetlerin yerleşmiş refah devleti kazanımlarının geri alınması yönünde radikal adımlar atmaktan çekinmesidir (Mütevellioglu ve Ersezer, 2008: 165).

Refah devletleri üzerinde varolan baskılara rağmen, Avrupa Birliği'nde sosyal politikalar konusunda bir takım bütünleşme ve benzeşmelerin olduğu görülmektedir. AB açısından uygulamanın hala önemini koruduğu ve vatandaşlarla siyasetçilerin siyasi tercihi olarak varlığını sürdürülmektedir. Değişen ise, refah devletinin bazı yönlerden yeniden yapılandırılmasıdır.

Bu bölümde sosyal politika kavramı, kapsamı ve boyutları açıklanarak, sosyal politikanın tarihsel gelişimi, refah devletinin ortaya çıkışı ve içinde bulunduğu süreç anlatılmıştır. İkinci bölümde ise Avrupa Birliğinde sosyal politika bağlamında gerçekleştirilen düzeylerin gelişimi evreler halinde ele alınmaktadır.

## İKİNCİ BÖLÜM

### AVRUPA BİRLİĞİ SOSYAL POLİTİKASININ TEMEL PRENSİPLERİ

#### 2.1 Avrupa Birliği’nde Sosyal Politika Kapsamı ve Amacı

Savaş sonrası yaşanan korku ve kaygılar ile Avrupa’nın parçalanmasının yarattığı sarsıntının ardından 1950’li yıllarda 6 batı ülkesi Belçika, Hollanda, Lüksemburg, Almanya, İtalya ve Fransa Ortak bir Pazar oluşturulması amacıyla birleşik Avrupa düşüncesine yoğunlaşmıştır (Çelik, 2006: 83,84). Avrupa uluslarını içinde bulunduğu bu bunalımın üstesinden gelmek için icat ettikleri başarılı formül; daha önce birbirlerine düşman olan ulus-devletleri barış içinde etkileşen ve rekabet eden ulusların birliği içinde bütünleştirmektir (Moussis, 2004: 5). Bu Bütünleşme sürecinde yer alan ülkelerde bu dönemde ulusal refah devleti uygulamaları yaygınlaşmaya başlamasına karşın, Avrupa’nın bütünleşme süreci özünde, “sosyal” değil “ekonomik” bir temel dayalı olarak başlamıştır. Sürecin ilk 30 yılına ekonomik bütünleşme yaklaşımı egemen olurken, Avrupa’nın bütünleşmesinin 50 yılı aşan tarihinde sosyal boyut ve sosyal kaygılar hep varlığını korumuştur. Başlangıçta oldukça az olan ve yavaş bir süreç izleyen düzenlemeler 1970’li yıllardan sonra hızlanmış, Maastricht Antlaşmasından sonra ise belirginleşmeye başlamıştır (Çelik, 2004: 1; Çelik, 2006: 84).

Avrupa, siyasal birliğin oluşturulmasına yönelik ilk adımı 1949’da Avrupa Konseyinin kurulmasıyla atmıştır (Gülmez, 2003: 2). İlk önce “Avrupa Toplulukları” adında, yan yana ama birbirinden bağımsız hukuki şahsiyete sahip ve öncelikli olarak ekonomik nitelikli çeşitli alanlarda bütünleşmeyi amaçlayan, Avrupa Kömür Çelik Topluluğu(AKÇT), Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (Euratom) isimli üç ayrı topluluk şeklinde kurulmuştur. Sonraki yıllarda bu toplulukların organlarının birleştirilmesiyle, “Avrupa Topluluğu” (AT) ismiyle

anılmaya başlamış ve AT'na içişleri, adalet, dışişleri, güvenlik ve sosyal konular gibi alanlarda üye devletler arasında siyasal bütünleşmeye götürecektir şekilde işbirliği yapılmasını öngören maddelerin eklenmesiyle “Avrupa Birliği” şekline dönüşmüştür (Fişne, 2003: 55).

Yakın bir tarihe kadar sosyal politika kapsamındaki sosyal önlemlere, sadece “eşlik eden önlemler” gözüyle bakılmıştır. Bu yaklaşıma göre sosyal politika, Ortak Pazar için “onsuz olmaz” bir koşul değil, Ortak Pazar oluşturmanın özel bir çaba göstermeksizin kendiliğinden gerçekleşecek doğal bir sonucu olarak görülmüştür (Gülmez, 2008: 155).

Ekonomik bütünleşme hedefiyle kurulan (1993'ten önceki adıyla) Avrupa Topluluğu, ekonomik bütünleşmenin sosyal uyum ve ilerleme olmaksızın gerçekleşmeyeceği bilincini değişen koşullar altında ve zaman içinde benimsemiştir. Birliğin gelişim sürecinde sosyal bütünleşme alanında yavaş bir ilerleme yaşanmış olsa da, 1970'lerden itibaren Avrupa'ya özgü bir sosyal model oluşturmaya başlanmıştır. Böylece yoksulluktan cinsiyet eşitliğine ve sağlık düzeyi şartlarına kadar daha geniş bir dayanışma ve yardımlaşma AB'nin gündemine girmiştir (Özen, 2004: 181,182; Manning, 2007: 492).

Avrupa Birliği Sosyal Hukuku ve Politikası, Avrupa Topluluklarının ilkinin oluşturduğu Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğunun (AKÇT) kurucu belgesi 1951 tarihli Paris Antlaşmasından 1992 tarihli Maastricht (Avrupa Birliği Antlaşması) ile 1997 Amsterdam Antlaşmasına değin elli yılı aşan bir süre içinde oluşup gelişim göstermiştir. Oldukça yavaş ilerleyen bu aşamalı evrim süreci, Aralık 2000'de toplanan Nis doruğunda kabul edilen yürürlükteki Nis Antlaşmasıyla sürdürülmüş olsa da Nis Antlaşması Sosyal Politika alanında temel bir yenilik getirmemiştir (Gülmez, 2008: 152).

Avrupa Ekonomik Topluluğunu ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğunun kurucu Antlaşması olan Roma Antlaşması'nda ekonomik bütünleşme temel hedef olarak belirlenmiş, ekonomik bütünleşme amacına yönelik sosyal politika

düzenlemeleri ise, çok sınırlı kalmıştır. İlk kez 1972 Paris zirvesinde sosyal ilerleme ilkesi belirlenmiş ve daha sonraki yıllarda, buna Birlik içinde sosyal uyum ve bütünleşme sürecinde sosyal tarafların katılımı ilkeleri izlemiştir. Özellikle Maastricht Antlaşmasıyla “*AB'nin temel hedefleri olan siyasi, ekonomik, parasal birlik ve güçlü bir iç Pazar 'sosyal' olmadıkça tam anlamıyla gerçekleşemez*” görüşünün iyice benimsenmesinden sonra sosyal politika alanında daha somut politikalar izlenmiştir (Özen, 2004: 181,182).

Sosyal politikaya hazırlık süreci, Avrupa Tek Senedi ve Maastricht Antlaşması sosyal protokolünü içermektedir. Minimum sağlık, güvenlik koşulları ve istihdam haklarını geniş alanlarda ve kapsamlı bir şekilde sağlanması gerekliliğinin bulunduğu üye devletlerde sosyal damping problemiyle mücadele için Komisyonun hukuki alanda kanunlarla düzenlemeler yapabilmeye yetkilendirilmiştir Bu mevzuat, Sosyal Şart tarafından geliştirilen Sosyal Eylem Programlarıyla temellendirilmiştir. Sosyal faaliyet programları, çalışma saatleri, doğum yardımı, anne-babalık izin, işçilerin kayıt ettirilmesi, Avrupa İş Konseyi ve çeşitli sağlık ve güvenlik ölçütleriyle bağlantılı olarak çeşitli alanlarda düzenlenmektedir (McDonald, 2000: 209).

Avrupa Birliği sosyal alanda üye devletlere belirli bir model uygulama zorunluluğu getirmemekte ve her devleti kendi sosyo-ekonomik yapısına uygun politikalar uygulamakta serbest bırakmaktadır. Tek tip sosyal politika oluşturma amacı taşımayan Birlik, sosyal politika alanında içerik ve biçim bakımından tek bir düzenlemenin yapılmasını öngören “mevzuatı birleştirme” yerine üye devletlerin hukuk düzenlerinin birbirleri ile çelişmeyecek hale getirilmesini ifade eden “koordinasyon”nun sağlanmasıyla üye devletlerin sosyal politikalarının birbirlerine benzer hale gelmesi amacıyla Birlik tarafından müdahaleler yapılmasını ifade eden “uyumlaştırma”nın gerçekleştirilmesi için çalışmalar yapılmaktadır. Bu açıdan Birliğin sosyal politika açısından en önemli görevini uyumlaştırma oluşturmaktadır. Bu bağlamda sosyal politika sıkı bir işbirliği olarak düşünülmüştür (Tokol, 1995: 95-96; Gülmez, 2008: 159).

Avrupa Birliği'nin ortak bir istihdam ve sosyal politika ihtiyacı; Birlikteki ekonomik ve sosyal dengesizlikleri giderme ve ortak pazarın işleyişinden kaynaklanan avantajların tüm üye ülkeler ve vatandaşları arasında paylaşımını sağlama hedefi doğrultusunda doğmuştur. Avrupa Birliği sosyal politikasının amacı üye devletlerdeki tüm yurttaşların dışlanmanın olmadığı, sağlıklı bir toplumda herkes için insanca bir yaşam kalitesi ve standardını sağlamaktır (Yaşar ve Özcan, 2008: 310-311). AB sosyal politikasında, sosyal politika biliminin tarihsel sürecine benzer şekilde bir gelişme yaşanmıştır. Başlangıçta çalışanlar ve işsizlerden oluşan belirli grupları kapsayan politika günümüzde, kapsamı giderek genişleyerek toplumdaki tüm ekonomik yönden güçsüzleri içeren bir politika haline gelmiştir.

Avrupa Birliği sosyal politikasının kapsamında işsizlere, yaşlılara özörlölere, sosyal bakımdan dışlanmış insanlara, emek piyasasında ayrımcılık ile karşılaşan kişilere ve daha birçok AB vatandaşına yaşamlarının iyileştirilmesine yönelik politikalar uygulanmaktadır. Bu kapsamda sosyal politikalar üye devletler için asli bir sorumluluktur (Yaşar ve Özcan, 2008: 311).

Avrupa Birliği sosyal politikasının amacı, aktif, koruyucu ve sağlıklı bir toplumda herkes için insancıl bir yaşam kalitesi ve standardı sağlamak ve bu standartları korumaktır. Bu amaç doğrultusunda bugüne kadar; işsizler, yaşlılar, özörlöler, sosyal dışlanmışlar, işgücü piyasasında ayrımcılığa uğrayanlar ve diğer AB vatandaşlarının yaşamlarının iyileştirilmesine yönelik yardımlar yapılmıştır (Özen, 2004: 183).

Avrupa Birliğinin sosyal politikasının gelişimi, istihdam alanında, Avrupa İşçi Sendikası gelişimi, işçiler için direktiflerin sağlanması ve fırsat eşitliği gibi konulara yoğunlaşmış bir şekilde gerçekleşmiştir. AB'nin istihdamla ilgili politikaları, cinsiyet, din, ırk, yaş ve sakatlara yönelik ayrımcılık ve işsizlikle mücadele alanındaki faaliyetlerinde ilerlemeler göstererek istihdam ilişkisi açısından önemli gelişme sağlamıştır (McDonald, 2000: 208).

## 2.2. Avrupa Birliği'nde Sosyal Politikanın Gelişim Evreleri

### 2.2.1. 1951–1970 Dönemi

Avrupa Sosyal politikasının birinci evresi olarak kabul edilen kuruluştan 1970'lerin başlarına kadar olan dönem, sosyal politikanın büyük ölçüde ekonomi politikalarının gölgesinde kaldığı dönemdir. Topluluğun Kuruluş yıllarında Ekonomik bütünleşmenin hedef alınmış olması nedeniyle uygulanan politikalar da bu yönde ağırlık göstermiştir (Özen, 2004: 183,184). Sosyal politika uyumu konusunda Avrupa Birliği'nin henüz kuruluş aşamasında bile önemli anlaşmazlıklar yaşanmıştır. Kuruluş sürecinde ülkelerin birçoğu, sosyal politikaların Avrupa ölçekli hale gelmesinden yana değillerdi. Fransa sosyal bütünleşme yanlısı bir tutum izlerken, Almanya daha liberal bir bütünleşmeyi savunmuştur. Bu sebeple, Topluluğun sosyal politika konusunda iki farklı eğilimi ortaya çıkmıştır. Bu eğilimlerden ilki, sosyal yükümlülüklerin en alt düzeyde tutarak ekonomi üzerindeki yükünün azaltılması ve bu yolla genel refahın artırılabilirliğini savunan neo-liberal yaklaşım; bir diğer yaklaşım ise farklı sosyal koruma düzeylerinin rekabet çarpıklıklarına yol açacağını ve sosyal politikanın sosyal barış için vazgeçilmez olduğunu savunan sosyal refah devleti yanlısı yaklaşımdır. Birinci dönem olarak adlandırdığımız bu dönemde, Roma Antlaşmasıyla Topluluğun sosyal politika uyumuna ilişkin bu tartışmalara bir orta yol getirilmeye çalışılmış ve bu amaçla Antlaşmaya sosyal politika konusunda bir bölüm eklenmiş olsa da bu dönemde, sosyal politika tek başına ayrı bir politika alanı olarak değil, özellikle ekonomik politikanın bir eki olarak ele alınmıştır. Bu nedenle Toplulukların ilk evresinde sosyal politika bir kenarda tutulmuş ve üye devletlere ait işler arasında görülmüştür (Çelik, 2004: 2; Yaşar ve Özcan, 2008: 313).

## **2.2.1.1. Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu, Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu, Avrupa Ekonomik Topluluğu ve Roma Antlaşması'nın Sosyal Boyutu**

### **2.2.1.1.1. Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Sosyal Hükümleri**

Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nu (AKÇT) kuran ilk Avrupa Antlaşması, 18 Nisan 1951'de Paris'te imzalanmış ve 23 Temmuz 1952'de yürürlüğe girmiştir. Bu Antlaşmanın esas amacı ticaretin önündeki çeşitli engelleri kaldırmak ve tüm topluluk sakinlerinin ihtiyaçlarını, ulusallık gerekçesiyle ayırım gözetmeden karşılamak için üye devletlerin kömür ve çelik ürünlerinin serbestçe dolaşabileceği serbest bir Pazar oluşturmaktır (Moussis, 2004, 26). Sektörel bir örgütlenme biçiminde oluşan AKÇT yalnızca ekonomik planda değil, sosyal ve bölgesel düzeylerde de ilk ortak politika girişimini oluşturmuştur (Gülmez, 2008: 160).

Avrupa'da kalıcı bir barış ve refahı sağlamak için Fransa, Almanya, İtalya, Belçika, Hollanda ve Lüksemburg'un içinde bulunduğu altı devlet 18 Nisan 1951 tarihinde Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nu (AKÇT) kuran antlaşmayı Paris' de imzalamış ve 23 Temmuz 1952 yılında yürürlüğe girmiştir. Bu antlaşmayla o güne kadar benzeri görülmemiş, tamamen yeni bir uluslararası işbirliği modeli başlatılmıştır. "Yüksek Otorite" adında, üye ülkelerden bağımsız, uluslararası nitelikte bir karar alma ve yürütme organına sahip olan AKÇT' nin kurulması federal anlamda bir Avrupa bütünleşmesinin çekirdeğini oluşturmaktadır. Ancak, bu oluşum, Avrupa bütünleşmesinde bu tarihten itibaren görülecek olan "federalist" veya "uluslararası" yaklaşım ile "konfederalist" veya "ulus devletçi" yaklaşım arasındaki bir çekişmeyi de beraberinde getirmiştir. Bu çekişmenin etkileri, bütünleşme yönündeki sonraki girişimlere de yansımıştır (Fişne, 2003: 60).

Topluluğun temel antlaşmalarından biri olan AKÇT Antlaşması sosyal politika konusunda çok sınırlı sayıda düzenlemeye yer vermiştir. Bu hükümler de



sosyal alanda gelişme sağlamaktan çok ekonomik gelişmeyi teşvik etme amacına yöneliktir. Sadece kömür ve çelik sektörü için geçerli olan Antlaşmanın sosyal politikaya değinen hükümleri arasında 3/e, 46/4-5, 55, 56, 68, 69. maddeleri sayılabilir (Tokol, 1995: 96,97).

Antlaşmanın 3/e maddesi işçilerin çalışma koşulları ve yaşam düzeylerinin yükseltilmesi ve bu koşulların geliştirilerek uyumlaştırılmasını hükme bağlamıştır. 46. maddenin 4. ve 5. fıkraları işçilerin kurulmuş veya yeni kurulacak sanayilerde, pazarın gelişimine veya teknik değişimlere bağlı olarak yeniden istihdam edilme olanaklarının incelenmesini, çalışma ve yaşam koşulları ile ilgili bilgilerin toplanması ve bu koşullarla ilgili standartların belirlenmesini öngörmüştür (Tokol, 1995: 97).

AKÇT’ deki sosyal amaçlar, ekonomik kalkınmanın gelişime bağımlıdır. Serbest dolaşım konusundaki kısıtlamaların kaldırılması, salt ekonomik amaç için bir araç olarak görülmüştür (m. 69). Paris Antlaşmasındaki işçilere yönelik kuralların sosyal bir yönü olmasına rağmen, bu kurallar esas anlamda rekabet rejimi ve Topluluğun ekonomik müdahalelerine bağımlı kalmıştır (Gülmez, 2008: 161).

Gereksinim duyulan işgücünün katımcı ülkelere temin edilmesi için “ genel sağlık ve kamu düzenini korumaya yönelik alınabilecek kısıtlamalar dışında, istihdama ilişkin her türlü kısıtlamaların da kaldırılması” Antlaşmanın 69.maddesinde öngörülmüş ve kömür çelik sanayisinde çalışan işçilerin bütün sosyal güvenlik hakları saklı kalmak koşulu ile serbest dolaşım hakkına sahip olduklarını belirtmiştir (Tokol, 1995: 97).

Toplulukta yaşam standardının hızla yükseltilmesi ve istihdamın geliştirilmesinin sağlanması temel bir sosyal politika görevi olarak 2. maddede belirtilmiştir (Özen, 2004: 184) Antlaşmanın 55. maddesi iş güvenliği konusuna değinmiş. Bu konuda araştırmalar yapılmasını ve araştırma örgütleri ile ilişki kurulmasını hükme bağlamıştır (Tokol, 1995: 97).

AKÇT, işletmelerin teknik ilerlemenin yarattığı yeni koşullara uydurulması ve işsiz kalan çalışanların yeniden çalışma yaşamına uyarlanması amacıyla geçici yardımlar yapılmasını öngörmüştür. Kömür ve çelik sanayilerindeki yeniden yapılanma önlemlerinin işçiler üzerindeki görülmesi mümkün olan olumsuz sosyal sonuçlarına karşı, yeniden mesleksel uyumları yararına bir sosyal politika önlemi getirmiştir. 1954-1965 yılları arasında, 188.000 işçiye işe ve mesleğe yeniden uyarlamayı amaçlayan parasal yardımlar yapılmıştır. İş değiştirmek zorunda kalan işçilere, yeni bir meslek öğrenme sırasında “bekleme yardımı” yapılmıştır. Kimi işçilere, daha düşük ücretli geçici bir işi kabul etmesi için “fark yardımı” verilirken kimilerine de, bir başka bölgeye “yeniden yerleşme yardımı” ödenmiştir (m.56) (Gülmez, 2008: 161).

Paris Antlaşmasıyla, üye devletlere ücret ve sosyal yardımları belirleme konusunda yeni bir uygulama getirilmemiş, üye devletlerde uygulanmakta olan yöntemlerin, kömür ve çelik sanayileriyle ilgili olarak, Antlaşmanın uygulanmasından etkilenmeyeceğini Antlaşmanın 68.maddesinde öngörmüştür. 68. madde kapsamında ücret konusunda sadece belirli düzenlemeler getirmiş, ücretlerin garanti altına alınması ve Antlaşma kapsamına giren sektörlerde uygun ücret ödenmesini amacıyla hükme bağlamıştır. Ancak bu hükümler saklı kalmak kaydıyla üye devletler bu konudaki ulusal yetkilerini ilkece korumuşlardır (Gülmez, 2008: 162; Tokol, 1995: 97).

AKÇT Antlaşmasında, ne ücretler ne de sosyal güvenlik konularında kurallar ve uygulamalar getirilmiştir. Maden ve çelik işçilerinin yararına olan ortak bir sosyal politikadan söz etmek mümkün değildir. AKÇT Antlaşmasıyla sektörel düzeyde de olsa ilk ortak politika oluşturma girişim yapılarak ekonomik alanda bir egemenlik aktarımı sağlanmış olsa da, sosyal alanda yüksek otoriteye aktarımı sağlanmamıştır. Bu Topluluk sosyal alanda uluslarüstülük sağlayamamıştır. Ancak AKÇT’yi kuran Paris Antlaşması’nın emeğin yazgısı konusunda AET Antlaşmasına oranla daha kaygılı olduğu bir gerçektir. Antlaşma sınırlı bir alanı içermiş olsa da, yalnızca ekonomik planda değil, sosyal ve bölgesel düzeyde de ilk ortak politika

düzenlemelerini içermektedir. 2002 yılının Temmuz ayında AKÇT antlaşmasının varlığı sona ermiştir (Gülmez, 2008: 160,162; Çelik, 2006: 86) .

### **2.2.1.1.2. Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu Sosyal Hükümleri**

Paris Antlaşması'nı imzalayan altı ülke arasında AKÇT ile sınırlı bir alanda başlatılan bütünleşme çabalarını çeşitli alanlara yaygınlaştırma girişimleri kapsamında, ekonomik bütünleşme çabaları yoğunluk kazanmış, 25 Mart 1957 tarihinde Roma'da imzalanan Antlaşma ile Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (AAET) kurulmuştur. AAET'nin temel amacı, atom enerjisinin barışçı amaçlarla kullanımını geliştirmektir (T.C. Başbakanlık DTM, 2002: 12).

AAET Antlaşması'nda da sosyal politika, iş sağlığı ve güvenliği ve halk sağlığı konuları sınırlı biçimde ele alınmıştır. İlgili hükümlerde daha çok sektördeki işçi sağlığı ve iş güvenliği önlemleri ve sektörün halk sağlığına ilişkin etkileriyle ilgili düzenlemeler yapılmıştır (Çelik, 2006, 87).

Sınırlı sayılı düzenlemeler arasında 2/b-g, 30-39. maddeler sayılabilir. 2/b halkın ve ilgili sektörde çalışan işçilerin sağlığını koruyucu ortak güvenlik standartlarının oluşturulmasını ve denetlenmesini, 2/g Topluluk içinde konunun uzman kişilerin serbestçe istihdamının gerçekleştirilmesi konuları hükme bağlanmıştır (Tokol, 1995: 98).

### **2.2.1.1.3. Avrupa Ekonomik Topluluğu Sosyal Hükümleri**

1957 yılında imzalanan Roma Antlaşmasıyla kurulan Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun (AET) kuruluş amacı Antlaşmanın 2.maddesinde de açıkça ifade edildiği gibi, ortak bir pazar ve mallar için gümrük birliği kurmak, ortak bir tarım politikası ve işçi hareketleri ile ulaştırma politikalarını saptamak ve ekonomik kalkınmanın gerçekleşmesi için ortak örgütler kurmak olarak belirlenmiştir (Akdemir ve İnanç, 2008: 15,16).

Avrupa Ekonomik Topluluğunu kuran antlaşma 1957de Roma'da imzalandığında, egemen olan politik felsefe, stratejisini pazardan elde ettiği bilgi ve bulgulara göre planlamanın olduğu piyasa planlamasıydı. Altı esas AET üyesi; Belçika, Fransa, Federal Almanya Cumhuriyeti, İtalya, Lüksemburg ve Hollanda, eğer kuruluş eşit şartlarda rekabete izin verirse, kaynakların dağılımının optimize edilerek en etkin şekilde kullanılacağına ve sonrasında otomatik olarak sosyal gelişmeyle sonuçlanacak olan hür ekonomik gelişmeye imkan kılınacağına inanmışlardır. Artan sosyal düzenlemeler bir ön koşıldan çok ekonomik bütünleşmenin son ürünü olarak görünmektedir. Bu nedenlerden dolayı, antlaşmadaki sosyal koşullar kesin sosyal politika hedefleri olarak tanımlanmamış ve AET'nin sorumluluğu işbirliğini desteklemek için sınırlandırılmıştır. Üye ülkeler ekonominin krize giden alanlarını kurtarmaya çalışan bir sosyal fonu kurulması gerektiğini kabul etmişlerdir, fakat bu sadece küçük çaplı olarak etkin olmuştur.

Kurucu üyelerin, hiçbir düzenleme gerektirmeden sosyal gelişmelerin ekonomik bütünleşmenin otomatik bir sonucu olacağı iyimser yaklaşımının sağlıklı olmadığı kanıtlandığında ve Danimarka, İrlanda ile Birleşik Krallı'nın AET'ye katılmasıyla, sosyal reformlara daha aktif bir yaklaşım savunulmaya başlandı. Çünkü piyasa güçlerine verilen serbestliğin yarattığı eşitsizlik kabul edilemezdi ve uzun vadede Topluluğun faydasına yönelik değildi. Bunu takip eden gelecek 10lu yıllarda, bu felsefe altında, sosyal boyut bir prensip olarak, Avrupa bütünleşmesinin bir bileşeni ve ekonomik politikanın gerekli bir tamamlayıcısı olmuştur.

Roma Antlaşması sosyal alanda çok az sayıda hüküm içermekteydi. Sosyal politika, esas olarak Ortak Pazar kapsamında işçilerin serbest dolaşımı ve yerleşme serbestliği ilkesinin hayata geçirilmesi kapsamında düşünülmüştü. Roma Antlaşması, Topluluk içinde serbest dolaşan işçilerin sosyal güvenliklerini sağlamak amacıyla Topluluk genelinde gerekli önlemlerin alınmasını öngörmüştür. Antlaşma kapsamında, Üye devletlerden birinde ikamet ederken bir başkasına giderek çalışan AB vatandaşı işçilerin, kendi ülkelerindeki yasalar kapsamında elde ettikleri sosyal hakların korunması için, sosyal güvenlik sistemlerinin koordinasyonu zorunlu görülmüştür (Erdoğan, 2005a: 21,25).

AET Antlaşması her ne kadar sınırlı olsa da sosyal alanda iyileştirmeler getirmiştir. Yaşam standardının iyileştirilmesi için taahhüt, sosyal fonların düzenlenmesi, sosyal alanlardaki yakın işbirliğinin desteklenmesi gibi düzenlemelerde bulunmuştur. Ancak tam gelişmiş bir Avrupa sosyal politikasının çerçevesi hazırlanmamıştır.

Kurucu Antlaşmalardan Roma Antlaşmasını oluşturan 248 maddenin 12 tanesi açıkça sosyal politikaya ayrılmıştır (m.117-28). Antlaşmanın amacı ekonomik bir birlik oluşturmak olarak belirlendiği için sosyal alanlara daha az öncelik verilmiştir. Sosyal boyuttaki her düzenlemenin temelinde, rekabetin her ne pahasına olursa olsun bozulmaması öncelikli prensibi bulunmaktaydı. Antlaşma imzalayarak sonuçlanan müzakerelerde, kendi anayasasında yazılı olduğu gibi kadın ve erkek için eşit ücret prensibine bağlı olarak işçi ve işverenlerin işgücü çıkarlarını en iyi şekilde üstlenen yüksek sosyal sorumluluğa sahip Fransa devletinin, rekabette bir dezavantaja maruz kalacağı konusunda tartışmalar olmuştur. Sonuç olarak, Fransa bu alanda koşulların uyumlu bir şekilde düzenlenmesini savunmaktaydı. Ancak bu konuda Almanya Fransa'yla ters düşmüştür. Almanya; sosyal yükümlülüklerin piyasa gücünün faaliyetlerinin bir sonucu olduğunu ve bu hususların kapsama alınmaması gerektiğini ve bu nedenle Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun düzenlemesinin konusu olmadığını ifade etmiştir. Süreklilik yaratan uzlaşmacı bir çözüme, sosyal politika bölümünün antlaşmaya dahil edilmesiyle ulaşılmıştır (III.başlık). Ancak dahil edilen bu bölümde koşulların çoğunun nasıl sağlanacaklarını şart koşmamıştır (Hantrais, 2007: 2).

Antlaşma öncesi yapılan tartışmalardan Topluluğun sosyal politika yönelimi konusunda iki farklı eğilimi olduğunu görülmektedir. Bu eğilimlerden birincisi, sosyal yükümlülüklerin en az düzeyde tutulması ve böylece ekonomiye daha az yüklenilmesinin genel refaha yol açacağını savunan neoliberal yaklaşımdır. İkinci yaklaşım ise, farklı sosyal koruma düzeylerinin devam etmesinin rekabet çarpıklıklarına yol açacağına ve sosyal politikanın sosyal barış için vazgeçilmez olduğunu düşünen sosyal refah devleti yanlısı yaklaşımdır. Roma Antlaşmasına sosyal politika bölümünün dahil edilmesine rağmen, Topluluğa Avrupa düzeyinde

aktif bir sosyal politika uyumu sağlayacak yetkiler tanınmamıştır. Roma Antlaşmasında uzlaşma sağlanan egemen anlayış, Avrupa pazarlarının liberalizasyonu sonucu gerçekleşecek büyümeyle sosyal refahta ilerlemenin sağlanacağı şeklindedir (Çelik, 2006: 88,89).

Roma Antlaşmasıyla, Topluluğa sosyal politika alanında “genel” bir yetki tanınmamıştır. Bu yetki üye ülkelerin kendilerindedir. Sosyal politika alanında devletlerin üstünlüğü (egemenliği) ve sosyal politikanın ulusluğu tümüyle devam etmektedir. Roma Antlaşmasıyla ancak birkaç konuyla sınırlı olan ve “istisna” niteliği taşıyan bazı kurallar belirlenerek, Topluluk kurumlarına yetkiler tanınmıştır. Sosyal hukuk ve politikada ulusallık ilkesinin dört alanda istisnası vardır ve Topluluğa sadece bu alanlarda yetkiler tanınmıştır. Topluluğun yetkili olduğu konular sırasıyla; “Ortak Pazarın gerçekleştirilmesi amacıyla doğrudan ilişkisi bulunan” serbest dolaşım (m.48-51), Avrupa Sosyal Fonu’nun statüsü (m.123-125) ve mesleksi eğitim ile belirlenen ulaşılması gerektiğini öngören özel kurullarla(m.127) düzenlenen konular ve kadın erkek ücretlerinin eşitliğiyle(m.119) ilgili olan konulardır (Gülmez, 2008: 164).

Roma Antlaşmanın 118inci maddesinde, Komisyonun toplu pazarlık, sosyal güvenlik, iş kanunu ve çalışma koşulları, istihdam ve eğitimle ilgili konularda üye ülkeler arasındaki yakın işbirliğini ilerletmesi gerektiği belirtilmiştir. Ancak işbirliğinin nasıl oluşturulacağı belirtilmemiştir. Fransa’nın talebi doğrultusunda oluşturulan eşit ücret prensibini tanımlayan 119uncu madde, göçmen işçiler için ortak sosyal güvenlik ölçütleri uygulanmasıyla ilgili olan 121. madde oldukça açıktır. Benzer şekilde; Antlaşmanın 123-8 maddesi ortak pazar içinde işçiler için istihdam imkânlarını iyileştirmek, yaşam standardını yükseltmek amacıyla Avrupa Sosyal Fonu’nun kurulması için belirli düzenlemeleri göz önüne sermiştir. Avrupa Sosyal Fonu (ASF) taşınma ödeneği ve meslek içi eğitim maliyetlerini sağlayarak Avrupa Ekonomik Topluluğu içerisinde coğrafi ve mesleki hareketliliği desteklenmekte ve çalışanların istihdamı ve yeniden istihdamını kolaylaştırmayı amaçlamaktaydı (Hantrais, 2007: 3).

Avrupa Sosyal Fonu 11 Mayıs 1960 tarihli Konsey tüzüğüyle kurulmuştur. Topluluğun, insan kaynaklarını geliştirmek ve emek piyasasının işleyişini iyileştirmek için yararlandığı bir araç olan Avrupa Sosyal Fonu, çeşitli tarihlerde yapılan reformlarla, başlangıçtaki amacını genişletmiş ve zamanla işsizliğe karşı bir savaşım aracına dönüşmüştür (Gülmez, 2008: 175,176).

Roma Antlaşmasının 2.maddesi, yüksek bir istihdam düzeyi, iyileşen çalışma standartları ve üye ülkelerin kendi aralarında ekonomik ve sosyal açıdan uyum ve dayanışma öngörmektedir. Antlaşmanın sosyal politikaya ilişkin hükümlerinde, uyulması zorunlu hükümler ve zorunlu olmayanlar şeklinde ayırım yapılmıştır (Çelik, 2006: 89).

120.Madde çalışanların ücretli izin hakkı düzenlenmiş ve üye devletlerin ücretli izin sistemlerini uyumlaştırmaya özen göstermesi istenmiştir. 123 ile 125 arasındaki maddelerde ASF ile ilgili düzenlemeleri kapsamaktadır (Çelik, 2006: 90). Antlaşmanın 193.Maddesinde, danışma nitelikli bir Ekonomik ve Sosyal Komite (ESK) kurulmasını kararlaştırmıştır. *“Bu komite özellikle üretici, çiftçi, nakliyeciler, işçi, tüccar, zanaatkar, serbest meslek sahipleri ve kamu yararına çalışan kurumlar ile çeşitli ekonomik ve sosyal kesimlerin temsilcileri ve kamu yararını temsil eden kimselerden oluşur.”* ESK, sosyal tarafları bir araya getiren bir danışma organı olarak, Avrupa korporatizminin bir örneğini teşkil etmektedir (Çelik, 2006: 91).

Üye ülkelerin, ASF kurulmasını öngörmesinin dışında sosyal konulardaki yaptığı ikinci önemli düzenleme, AET'nin temel hedefi olan işgücünün serbest dolaşımı konusunda olmuştur. Avrupa Sosyal Fonunun kurulmasının kararlaştırılması ve hazırlıklarının yanı sıra, kişilerin, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımına yardımcı olacak direktifler veren ya da çalışanların hareketliliğini kolaylaştıran (m. 48-51) ve iş kurma hakkını(m.52-8) sağlayan önlemleri uyarlayan düzenlemeler antlaşmada yapılmıştır. Diğer ülkelerdeki iş elverişliliği konusunda bilgilendirilme, hareketli işçilerin sosyal güvenlik hakkının muhafaza edilmesine ve mesleki niteliklerinin tanınmasına yönelik düzenlemeleri içerir (Hantrais, 2007: 3).

Roma Antlaşmasının sosyal politikayla ilgili bu kurallarına 1986, 1992, 1997 ve 2001 yıllarında bazı değişiklikler yapılmıştır. Ancak şu da bir gerçektir ki, Topluluğun sosyal amaçlarını genişletip zenginleştiren kimi sosyal kuralların ana amacını da Ortak Pazar kurulma fikri oluşturmaktaydı. Roma Antlaşmasının sosyal alanda üye devletler için öngördüğü tek yükümlülük işbirliğidir. Bu da daha önce bahsettiğimiz gibi antlaşmanın 2.maddesinde geçmektedir.

Roma Antlaşması çerçevesinde, sosyal politika alanında Topluluk kurumlarının müdahale olanakları kısıtlı olmuştur. Yetkileri zamanla genişletilmiş olsa da, Topluluğun eylem yeteneği yine de düşük düzeyde kalmıştır. Roma antlaşmasının bir Topluluk sosyal politikası oluşturup uygulamaya konulmasına olanak verecek sınırlı sayıdaki hukuksal temelleri beş başlıkta toplamak mümkündür. Kişilerin serbest dolaşımıyla ilgili maddeler, “sosyal politika” başlıklı bölüm, kimi sektörel (AKÇT ve AAET) politikalar kapsamında sosyal önlemler alınmasına olanak veren maddeler, ortak pazarın kurulması ve işleyişi üzerinde doğrudan etkisi bulunan yasal düzenlemelerin yakınlaştırılmasına olanak veren 100. madde ve 235.madde. Avrupa Sosyal Fonu, kadın ve erkekler arasında ücret eşitliği(m.199) ve göçmen işçilerin sosyal güvenliği konularında düzenlemeler yapılmıştır (Gülmez, 2008: 167,170).

Avrupa Bütünleşmesi çerçevesinde varlığını sürdüren AKÇT, AAET ve AET'nin daha sonra yönetim organları birleştirilmiş ve bu üç örgüt hukuksal varlıklarını kaybetmeksizin “Avrupa Toplulukları” adını almıştır. AKÇT, AET ve AAET'nin birleştirilerek “Avrupa Topluluğu” adı altında tek bir topluluk oluşturan antlaşma, sosyal politika alanına resmi düzenlemeler getirmedi, ancak Avrupa sosyal politikasındaki sonraki gelişmelere etkisi olan diğer iki antlaşmanın açık sosyal affi, sağlık ve güvenlik alanlarında düzenlemeleri kolaylaştırdı (Hantrais, 2007, 4).



## **2.2.1.2. 1972–1980 Dönemi**

### **2.2.1.2.1. 1972 Paris Zirvesi**

1972 yılında gerçekleştirilmiş olan Paris Zirvesi, sosyal politika açısından yeni bir dönem ve topluluk sosyal politikası için ikinci bir evre olarak nitelendirilmektedir. Paris Zirvesinde dokuz üye devlet ekonomik Birliğe önem verdikleri kadar sosyal Birliğe de önem vereceklerini deklare etmek suretiyle, sosyal politika alanında yeni ve ilerici adımların atılması çağrısında bulunarak Avrupa sosyal politikasına yeni bir ivme kazandırılmış ve bağımsız bir Avrupa sosyal politikası oluşmaya başlamıştır (Aykaç, 2002: 483).

Zirve'de sosyal politikanın ekonomik ve parasal birlik kadar önemli olduğu vurgulanarak 1974 yılında Sosyal Eylem Programı Bakanlar Konseyi tarafından kabul edilmiştir. Ekonomik bütünleşmenin yanında sosyal bütünleşmenin uyumu ve sosyal ortakların Topluluk içindeki yeri ve önemi vurgulanmıştır. Zirve ile Toplulukta bağımsız bir sosyal politika oluşturma yönünde adım atılmıştır.

### **2.2.1.2.2. 1970'ler Aktif Sosyal Politika Girişimleri**

#### **2.2.1.2.2.1. 1974 Topluluk Sosyal Eylem Programı**

Paris Zirvesinin ardından 1974 yılında kabul edilen sosyal eylem planı, göçmen işçilerin çalışma koşullarının iyileştirilmesi, tam istihdama ulaşılması, işçilerin işletme için kazanılmış haklarının korunması, kadın ve erkeklere iş hayatında eşit fırsatlar yaratılması, toplu işten çıkarmalara karşı işçilerin korunması ve işçilerin yönetime katılması gibi konuları içermiştir (Çelik, 2006: 92). 1974'de Sosyal Eylem Programıyla ilgili Bakanlar Konseyi önergesi, ekonomik büyümenin kendi başına tek bir amaç olarak görülemeyeceğini ve hayat kalitesinde gelişmelere sebep olması gerektiğini belirtmiştir. Program, çalışma koşullarıyla ilgili temel

olarak 3 ana alanda hareket etmiştir. Bu üç alan genel olarak; Tam istihdamın ve daha iyi istihdamın sağlanması, çalışma ve yaşam koşullarının iyileştirilmesi, ekonomik ve sosyal kararlarda yönetimin ve emeğin ortak katılımının artırılmasıdır (Hantrais, 2007: 4).

Konsey, Topluluğun sosyal politikasının bireysel bir rol oynayacağını daha önce bahsedilen hedeflere ulaşmakta önemli bir katkı sağlayacağını ancak bunun ulusal sosyal politikalar için standart bir çözüm arayışı olmayacağını ve topluluk düzeyinde sorumluluklar verilerek sosyal problemlere çeşitli çözümleri bulma çabası içinde olmayacağını göz önünde bulundurmıştır (Hantrais, 2007: 4). Bu bağlamda hedefleri gerçekleştirmek için bazı yönergeler çıkarılmış olsa da oybirliği koşulu nedeniyle bu yönergelerin sayısı sınırlı kalmıştır. Bu dönemde yürürlüğe giren iki önemli yönerge 75/129 sayılı Toplu İşten Çıkarmalarla ilgili Yönerge, daha sonra 98/59 sayılı yönerge ile, 77/187 sayılı İşletmelerin Devri Halinde Çalışanların Korunmasına İlişkin Yönergede daha sonra 2001/23 sayılı yönerge ile değiştirilmiştir (Çelik, 2006: 92).

AET Antlaşması sosyal bir programa gereksinim duymadığı için ve Topluluk, direkt müdahale güçlerine sahip olmadığından, sorumluluğu üye ülkeler arasındaki işbirliğini desteklemekle sınırlandırmış dolayısıyla hareket kanuni zeminden çok politik olarak gerekçelendirilmiştir. Karar, önlemleri uygulamak için gerekli "Politik irade" olarak adlandırılmıştır. Antlaşmanın önceliklerini saklayarak, iş gücünün serbest dolaşımı, girişimlerin rekabetçi koşullar altında eşitliği vurgulanmıştır. Ayrıca, ASF'nin önemi, ekonomik büyümenin nüfusun zayıf sektörleri üzerindeki istenmeyen etkilerini hafifletici etkisi tekrarlanmıştır. Böylece Sosyal Hareket Programı, bir sonraki on yılda Topluluğun sosyal politikasının gelişimini hazırladı. 1970lerde, eğitim çalışma, iş güvenliği ve sağlığı, kadın hakları, fakirlik alanlarında oldukça fazla çalışmalara neden olmuş, sosyal alanları hareketlendirecek birçok araştırma merkezinin ve Avrupa ağlarının kurulmasına yönlendirmiştir (Hantrais, 2007: 5).

1970'ler ve 1980'ler sosyal politikanın öneminin ve ekonomik bütünleşme ile eşdeğerliliğin vurgulandığı yıllar olmuştur. 1974 ve 1984 tarihli eylem programlarında kapsamlı ve etkin bir sosyal politikanın, ekonomik politikanın vazgeçilmez dayanağı durumunda olduğu görüşü dile getirilmiş olsa da, 70'li yılların ortasından itibaren dünya ekonomisinde başlayan yavaşlama ve sosyal hareketlerdeki düşüş, Topluluk ülkelerinin sosyal politikaya ilişkin tutumunun değişmesine yol açmıştır. Bu sebeple sosyal eylem programı hayal kırıklığıyla sonuçlanmıştır (Çelik, 2006: 92).

22 Ocak 1972 tarihinde İrlanda, Danimarka ve İngiltere'nin katılma antlaşmasını imzalamaları ve bu antlaşmanın 1 Ocak 1973'ten itibaren yürürlüğe girmesiyle; Topluluk "Kuzey"e doğru genişlemiştir. Bu sayede üye sayısı dokuz olmuştur. Süreç içerisinde Yunanistan, İspanya ve Portekiz'in katılımıyla Topluluk "Güney"e genişlemiş ve üye sayısı 12'ye yükselmiştir. Daha sonra, Avusturya, İsveç ve Finlandiya'nın katılmasıyla Topluluk 1995 tarihli itibarıyla 15 üyeye ulaşmıştır (Yüksel, 2001: 203).

Başlangıçta bir ekonomik bütünleşme hareketi olarak gelişen Avrupa Toplulukları, zamanla sosyal politikaları da kapsayan bir bütünleşme hareketine yönelmiştir. 1985 yılında imzalanan Avrupa Tek Senedi ile Avrupa Topluluklarını kuran Paris ve Roma Antlaşmalarında önemli değişiklikler yapılarak, bütünleşme hareketine ekonomik boyut yanında sosyal boyutta kazandırılmıştır (Yüksel, 2001: 203).

Topluluğun güneye doğru genişlemesi, toplulukta sosyal damping korkusu yaratmış ve sosyal dampinge karşı sosyal politika alanında yapılması gerekenleri daha yoğun olarak gündeme getirmeye başlamıştır. Bunun sonucunda, uluslararası sosyal politika bir kez daha insani bir gereksinimin ürünü olarak değil ekonomik bütünleşmenin yaratacağı sorunları gidermek için gündeme gelmiştir (Çelik, 2006: 94).

### **2.2.1.2.2.2. İkinci Sosyal Eylem Programı**

1984 yılında Topluluk İkinci sosyal eylem programını kabul etmiştir. İkinci Sosyal Eylem Programında genç işsizler, yeni teknolojiler, iş güvenliği, iş güvenliği maliyetinin işletmelere etkisi, Avrupa çapında işçi ve işveren diyalogu konuları üzerinde durmuştur (Sargutan, 2006: 110).

Bu program birincisine oranla daha az iddialı olmuş ve ağırlık verdiği konular sınırlı kalmıştır. Bu konulardan iş güvenliği konusu ekonomik ve sosyal nedenlerle özel önem kazanmış, çok sayıda yönerge kabul edilmiştir (Tokol, 1995: 109).

### **2.2.1.2.3. Sosyal Boyut ve Avrupa Tek Senedi**

1986 tarihli Avrupa Tek Senedi Toplulukta reform niteliğinde değişiklikler gerçekleştirmiştir. Ortak Pazarın adı İç Pazar olarak değiştirilerek, sadece gümrük duvarlarının değil üye ülkeler arasında bütün engellerin kaldırıldığı tek bir Pazar gündeme gelmiştir. Avrupa Tek Senedi ile Topluluğun sosyal politikasında önemli değişiklikler yapılmıştır. Avrupa Tek Senedi ile başlayan ve Maastricht Antlaşmasıyla devam eden süreçte, pazarın derinleşmesi yanında, ulusal üstü, ulusal ve ulusal altı yetkili kurumların katılımıyla oluşan yeni bir politika oluşturma ve karar alma sürecinin başlangıcı olmuştur. Tek Senet, karar alma sürecinin Avrupa düzlemine doğru bir dönüşü kurumsallaştırmış, bir yandan Avrupa Parlamentosu'nun (AP) rolü arttırılırken, diğer yandan oybirliği koşulunun sosyal politikanın da dahil olduğu (işçi sağlığı ve iş güvenliği ile genel çalışma şartları konusunda) belirli alanlarda nitelikli oy çokluğu uygulamasına geçilmiştir. Böylece ATS'yle, İngiliz muhafazakâr hükümetinin Topluluğun sosyal politika uygulamalarının genişlemesini engelleyici tutumu kırılmış ve sosyal politikanın önü açılmaya başlamıştır (Çelik, 2006: 97). Avrupa Tek Senedi ile siyasi bütünleşme alanındaki çalışmaların çerçevesini oluşturan Avrupa Siyasi Birliği mekanizması giderek geliştirilmiş ve hukuki bağlayıcılık kazandırılmıştır (Fişne, 2003: 62).

1980’li yıllarda yaşanan neo-liberalizm, küreselleşerek “yeni dünya düzenini” de birlikte getirmiştir. Yaşanan bu gelişmelere paralel olarak genişleme sürecini de sürdüren Toplulukta, 1980’li yıllarda İspanya, Portekiz ve Yunanistan’ın üyeliğiyle “sosyal damping” endişesi duyulmaya başlanmıştır. Sosyal politikanın Topluluk için ortak bir politika olmaması nedeni ile üye ülkeler arasında farklılaşan uygulamaları birbirine yakınlaştırmak için somut adımlar atmaya başlanmış, 1986’da imzalanan Avrupa Tek Senedi, Avrupa düzeyinde sosyal diyalogun geliştirilmesini ve topluluğun belirli bir sosyal politikasının olmasını sağlamıştır. Bu sayede, sosyal damping endişesi nedeniyle asgari ücret, sosyal güvenlik düzenlemeleri minimum işçi sağlığı ve iş güvenliği konularında ortak düzenlemelerin yapılması talepleri gündeme gelmiştir (Ceylan-Ataman, 2005: 12).

1980lerin ortaları, daha düzenleyici bir sosyal politika için baskı oluşturuyordu. Sosyal alan oluşturma fikri, eski Fransız Cumhurbaşkanı Mitterrand tarafından 1981’de ortaya konulmuş, sonra Komisyonun 1985’de başkanı olan Delors tarafından bu fikir tamamlanmıştır. Sosyal alan fikri, henüz sosyal politikanın canlandırılmasının(teşvik edilmesinin) ekonomik performans ile bağlantılı olduğu düşünüldüğü zamanlarda, ilk defa Fransız başkanlığı sırasında münazara edilmiştir.

Fransız hükümeti tarafından kabul edilen politika oluşturma tutumuna göre, istihdam Avrupa sosyal politikasının kalbini oluşturmaktaydı. Yönetim-istihdam arasındaki diyaloglar yoğunlaşmış, sosyal koruma üzerine kurulu olan işbirliği ve danışma kuvvetle savunulmuştur. Sosyal politika, ekonomik, mali ve endüstriyel temelde geliştirilecek olan ekonomik birleşmenin kuvvetlenmesi yoluyla desteklenecektir. Bu yeni işlevsel mantığa göre, “Topluluğun sosyal politikası, ekonomik bütünleşmenin işlevsel bir önkoşulu olarak büyür.” Sosyal demokrat ve sosyal katolik teoriden etkilenen yaklaşımla, Komisyon başkanı Delors’a göre, “Avrupa sosyal boyutu, bireyler ve teşebbüsler arasında adil ve mantıklı bir zeminde yeşerecek rekabete izin verir... Sosyal boyutu ihmal eden ortak piyasanın derinliğine yapılacak her müdahale, başarısız olmaya mahkûmdur.”

Delors için, sosyal alan, iç piyasanın tamamlanmasının bir doğal bütünleyeniydi ve yasama yoluyla inşa denilen Topluluğun sosyal boyutunda ortaya çıkan önceki çabalarda gelinen son noktaydı. Bazı üye ülkeler, yasama sürecinin, ulusal önlemlere tezat olabileceği için karşı çıktılar. Ancak yasama olmadan Avrupa sosyal politikası bağlayıcı olmazdı. Delors sosyal bir alana başvurarak, sosyal diyalog kapsamında endüstrinin iki tarafı içinde kabul edilebilir eşit standartlar oluşturabilmesi arayışındaydı. Sosyal diyalog, sendika ve işveren hareketlerinin bir sosyal politika girişimi olarak yapmasını hedeflemişti ve buna karşılık olarak Komisyon, kendi başına girişimde bulunmaktan kaçınacaktı. Böylece üyeler, prensip ve hedeflerle ilgilenmiş olacak, üye ülkelerin var olan endüstri ilişkileri çerçevesinde uygulama yapmaları sağlanacak, endüstri ilişkileri sistemleri ve süreçlerinin standartlaşmasından ziyade, istihdam ve işgücü(emek) politikası hedeflerinin birleşmesi başarılacaktı (Hantrais, 2007: 5,6).

Sosyoekonomik meseleler üzerine tartışmalar, 1985 yılında, Avrupa Sendikalar Konfederasyonu ve iki işveren örgütü: Avrupa Halk Girişimleri Merkezi ve Avrupa Toplulukları Endüstri Birliği tarafından temsil edilen sosyal tarafların ilişkilerini korumak için Belçikada Val Duchesse'de organize edilerek tartışılmaya başlanmıştır. (Hantrais, 2007: 6). Yönetim ve çalışanlar arasındaki sosyal diyalogu güçlendirici hedeflerden görüşmelerde bahsedilmiş olsa da, işverenler, Delors Komisyonun birleştirme fikrini yasama temelinde kullanmayacağını taahhüt edinceye kadar bu konuda son metni bir imzayı reddetmişleridir. Yine olumlu bir sonuç olarak, fakir üyelere yardım etmek amacıyla ASF aktivitelerine daha yakın bir koordinasyonla sosyal uyumun önemi vurgulanarak yinelenmiştir (Hantrais, 2007:6).

Tek Senet ile işçi sağlığı ve iş güvenliği konusundaki düzenlemelerin uyumlu hale getirilmesi, ekonomik ve sosyal bütünleşmeyi besleyecek politikalara daha çok yer verilmesi gibi taahhütlerle, sosyal sorunlara yönelik düzenlemelere daha çok yer vermiştir (Çelik, 2006: 97). Avrupa Tek Senedi 1989'da 12 üye ülke tarafından imzalandığında, sosyal politika karar verme süreçlerini hızlandırmak ve oluşturmak için bazı görünür değişiklikler sunulsa da, Topluluğun, yasama çerçevesine yönelik sosyal politikayı inşa etmekte göreceli olarak küçük bir ilerleme sağlanabilmişti.

Yeni bir madde olan 118-a, AET Antlaşmasının 118.maddesine eklenmiştir. Çalışanların sağlık ve güvenliğinin ve çalışma koşullarının önemini ve bu alandaki kararlarda nitelikli çoğunluk oylaması sağlanmasının önemi vurgulamıştır. İş Güvenliği ve sağlığı konularında nitelikli çoğunluk oylamasının kullanımının genişletilmesiyle, yasama ibareleri için zaman sınırları koyan yeni bir işbirliği usulünün oluşturulmasıyla ve ayrıca Avrupa Parlamentosu rolünü de kuvvetlendirilerek ATS, Konseye daha önce uzlaşmaya varamadığı sosyal politika konularıyla baş edebilmesi için bir fırsat vermiştir (Tokol, 1995: 110, 111).

118 inci maddeye eklenen bir diğer madde 118b'dir. Bu madde, 1985 yılında Val Duchesse'de ilk kez bahsedildiği gibi sosyal diyalog fikrinin Avrupa Konseyi seviyesinde vurgulamak için oluşturulmuştur (Hantrais, 2007: 7). Kanunların birbirine yakınlaştırılmasıyla ilgili olan 100. madde, iç piyasanın kuruluşunun ve işleyişinin koşullarını kanunların birbirine yakınlaştırılması için nitelikli çoğunluk oylamasıyla kararlar alınabilmesini sağlayan 100a maddesi ile değiştirilmiştir. Mali önlemler, çalışanların hakları ve kişilerin serbest dolaşımı, oybirliği kuralı ile uygulanmaya devam edilmiştir. İlgili maddenin 4.alt bölümü, ekonomik ve sosyal uyumla ilgili beş başlık eklenmiştir (m.130a-e). 130b maddesi, ekonomik ve sosyal uyumu güçlendirmeyi ve Avrupa Sosyal Fonu, Avrupa Tarımsal Rehberlik ve Garanti Fonu ve Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu'ları olarak adlandırılan yapısal fonlar arasında daha sıkı koordinasyonunu amaçlamıştır.

Bu değişikliklere rağmen, ATS, sosyal boşluktaki birçok konuyu çözümsüz bırakmıştır. 1987'nin ikinci yarısında Belçika hükümetinin kendi başkanlığı döneminde sosyal konulardaki ilgi tekrar canlandırılmıştır. Çalışanlara kanuni garantiler sağlanmasını engellemeyen, sosyal hakların bir sosyal tabanda temellendirildiği bir sosyal politika fikri geliştirilmiştir. Avrupa Sendikalar Konfederasyonundan önce, 1988 yılında, Delors sosyal politikanın canlandırılması ihtiyacını vurgulamış ve 1992'de Avrupa Tek Pazarı'nın gerçekleştirilmesine yönelik sosyal hakları garantileyen minimum platform oluşturulmasını savunmuştur. Belçika Bakanının sözlerini hatırlatarak Delors, bu gerekli platformun endüstrinin iki tarafı içinde görüşülebilir ve Topluluk yasalarıyla desteklenebilir olduğunu, sosyal diyalog

ve Avrupa uyumunun kuvvetlendirilmesi için bir temel oluşturacağını ifade etmiştir (Hantrais, 2007: 7).

1987’de Avrupa Tek Senedinin imzalanmasından itibaren Avrupa Birliği sosyal politika alanındaki faaliyetlerinde önemli bir ilerleme göstermiştir. Ancak üye devletler, eğitim, sağlık, barınma ve sosyal güvenlik hakları gibi konuları içine alan ve her bir üye devletin kendilerine özgü sahip oldukları ve bağımsız uyguladıkları geleneksel sosyal politikalarından vazgeçmekte isteksizlerdi. Sosyal koşullardaki büyük farklılıklar ve sosyal konularda üye devletler arasındaki çeşitlilik gösteren ideolojik ve kültürel tutumlar da, AB’nin geleneksel alanda sosyal politikada etkin bir rol oynamasını zorlaştırmıştır (McDonald, 2000: 208).

#### **2.2.1.2.4. Avrupa Sosyal Şartı (İşçilerin Temel Sosyal Haklarına İlişkin Topluluk Şartı)**

Avrupa Tek Senedi’yle, Avrupa sosyal politikası için bir plan sağlanmamış olsa da, başlangıçta, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve onun sosyal şartlarına dayanan temel hakları ilerletme konusunda birlikte çalışmayı kabul etmiş Avrupa Tek Senedi’ni imzalayan devletler için prensipler belirlemiştir. Strasbourg’taki 8-9 Aralık 1989 tarihli toplantıda, Birleşik Krallık haricindeki tüm üye ülkelerin liderleri, ATS’nin sosyal boyutunun devamında ortaya çıkan Avrupa Sosyal Şartı kabul edilmiştir. Sözleşmede, sosyal yönler de ekonomik yönler kadar önem verilmesi gerektiği ve bu konuların dengeli bir şekilde geliştirilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Sözleşmenin ön taslaklarında, “işçiler” sözcüğü yerine, “yurttaşlar” sözcüğü kullanılmıştır. Ancak Sözleşmenin son halinde “işçi” sözcüğüne karar verilmiş ve önemli ölçüde vatandaşlık açısından hakları tanımlamamıştır. Sözleşmedeki bir çok hüküm, açıkça ya da dolaylı olarak çalışanlara atıf yapmış, başlıkta istihdam ve ücret konularına ayrılan bölümde açıkça görülmektedir (Hantrais, 2007: 8).

İngiltere dışındaki 11 üye ülkenin kabul ettiği işçilerin temel sosyal haklarına dair Topluluk Sosyal Şartı, yasal olarak tam bir bağlayıcılığı olmamakla birlikte AB



tarafından garanti edilmesi öngörülen bir dizi hakkı tanımlamaktaydı (Erdoğan, 2005b: 22). İleride Maastricht Antlaşmasının ek Protokolü ile Sosyal Şart'ın Birliğin temel yasalarından biri olması konusunda anlaşmaya varılmıştır (Koray, 2000: 87). Sosyal Şart, bir niyet deklarasyonu olarak yasal açıdan bağlayıcılık taşımasa da, Komisyon'un yeni tedbirler için yaklaşık 50 öneri içeren bir eylem programı geliştirmesine neden olarak önemli siyasi sonuçlar doğurmuş; özellikle işçi sağlığı ve iş güvenliği alanında büyük ilerlemeler kaydedilmesini sağlamıştır. (İKV, Avrupa Birliği'nin Sosyal Politikası, 2009).

Sosyal Şart aşağıda belirtilen Avrupa Topluluğu tarafından garanti edilmesi öngörülen 12 temel konuya değinilmiştir.

- İşçilerin serbest dolaşım hakkı
- Çalışma ve adil bir ücret isteme hakkı
- Daha iyi yaşama ve çalışma şartlarına sahip olma hakkı
- Sosyal koruma hakkı
- Örgütlenme ( Sendikalaşma) ve toplu sözleşme hakkı
- Mesleki Eğitim hakkı
- Kadın ve erkeğe eşit muamele yapılması hakkı
- İşçilerin bilgilendirilme, danışılma ve yönetime katılma hakkı
- İş sağlığı ve iş güvenliği hakkı
- Çocukların ve genç işçilerin korunma hakkı.
- Yaşlıların korunması hakkı
- Özürlülerin korunması hakkı

Yasal olarak bağlayıcı olmayan Sosyal Şart, Komisyona yeni tedbirler için öneri içeren Sosyal Eylem Programının geliştirilmesine ilham kaynağı olması bakımından gerçekten önemli politik sonuçlar doğurmuştur (Palaz, 2003: 303).

Konseyin Avrupa Sosyal Şartı gibi, Topluluk sözleşmesi de sözleşmeyi imzalayan ülkeler için bağlayıcı ve kanuni güce sahip değildi. “Yumuşak” bir

kanunla ifade edilerek, ülkelerin her birinin karar almada ve bu kararların uygulanmasında bireysel hareket edeceğini bildirilmiştir. Şartta Topluluk ve onun üye devletleri, sosyal hükümler için maksimum veya minimum bir düzeyin amaçlanıp amaçlanmadığı konusuna yoğunlaşmışlar ve bu konu tartışılmıştır. Topluluk için belirlenecek eşitleştirme en yüksek düzeyde mi yoksa en düşük düzeyde mi olmalı veya bir ortalamaya dayandırılmalı mı sorularına cevap aranmıştır. Devlet korkusuyla yüksek düzeyde sosyal korumayı savunmayı amaçlamışlardır. Üye devletler, dipte en düşük ortak paydadakilerin kabul edeceği ve onların yararına olacak ancak topluluk için ortalama sosyal güvende bir düşüşle sonuçlanacak bir düzeyde politikaların uygulanmasından korkuyorlardı.

“Uygun”, “yeterli”, “elverişli” “tatmin edici” gibi belirsiz kelimeler sözleşmede gelinen noktayı anlatmak için kullanılmıştır. Bu terim kargaşası, düzenlemelerin ve tanımlamalar konusunda anlaşma sağlanırken sorunlar yaşandığının ve hedeflerin tanımı konusunda da problemler yaşandığının göstergeleridir. Bütün bunlar, yasamanın en bağlayıcı şekli olan düzenlemelerle belirli standartları kabul etme konusunda Konseyin isteksizliğini yansıtıyordu. Bu konuda kesin tam bir düzenleme olmamasından dolayı, bazı ülkelerin bu durumu rekabetçi bir avantaj olarak kullanması imkanı doğmuştur. Bazı ülkeler çalışanlara standart, eşit bir düzeyde sosyal koruma sağlamayarak rekabetçi avantaj sağlamaya çalışabilecek ve bu da sosyal damping olarak bilinen şeyin çıkmasına ve firmaların ucuz işgücü ve sosyal maliyetlerin olduğu ülkelere gitmesine imkan vermiştir. “Damping” terimi AET Anlaşmasının 91.maddesinde ekonomik bir içerik içinde, malların farklı şekilde fiyatlandırılmasının uygulanmasını açıklamak için ancak ekonomik bir yasaya dayandırılmadan kullanılmıştır (Hantrais, 2007: 8).

Sosyal damping durumunda, üye ülkeler arasındaki sosyal korumadaki eşitsizlikler, sermaye ve emeğin hareketliliği önünde bir engel de oluşturabilir. Sosyal ücretlerin düşük olduğu ülkelerde verimlilik ve altyapı gibi diğer faktörler yatırımlar gibi yasalara dayandırılmadığı müddetçe, firmaların sosyal ücretlerin düşük olduğu bu ülkelere yatırım yapmayacağı görüşü savunulmakta ve bu durumun, ekonomik entegrasyondan daha ziyade “sosyal politika erozyonunun kademeli ve

dolaylı bir süreci”ne götürülebileceği ifade edilmekteydi. Bu bağlamda sıkça bulunan başka bir benzetme, rekabetin “ölçülü oyun alanı”, ki bu herkesin piyasada aynı başarı şansıya ve aynı kurallarla oynaması gerektiği idi. Buna göre, daha yüksek bir sosyal harcama, rekabetçi dezavantajın olduğu bir ortamda ulusal hükümetlerin daha cömert önlemleri almasını engellemek için üye devletler arasında yüksek bir sosyal harcama düzeyi aranmalıdır. Bu konular ATS’ inde ve Topluluk Şartında yer almadı. Sosyal damping korkuları ve tam bir düzeyin ve ölçüsüz olmadığı oyun alanının yaratılmış olmasının sıkıntıları zaten vardı. ancak, Yunanistan’ın 1981’de, Portekiz ve İspanya’nın 1986’da Topluluğa katıldığında şiddetlendi. Bu ülkeler 1970’de üye olanlar ve kurucu AET ülkelerinden daha az gelişmiş sosyal korumaya sahiptiler. Merkez ve doğu Avrupa ülkeleri 21.yyın başlarında yeni bir dalga olarak Topluluğa katıldığında, aynı korkular daha yoğun bir şekilde gün yüzüne tekrar çıktı (Hantrais, 2007: 9).

Şartın sosyal koruma alanında her hangi bir yenilik getirmemesine rağmen, Avrupa Tek Pazarının ve iç piyasanın sosyal boyutuyla ilişkili birçok meselenin dikkat çekerek önemle tartışılması 1 Ocak 1993’de ortaya çıktı. Topluluğun sosyal politika alanındaki müdahaleci rolü konusunda ve 12 üye ülkeler için sosyal politika alanında belirli ve ayırt edici prensipler temeline bir çok farklı görüş belirlemiştir. Ulusal hükümetlerin müdahale etmede isteksiz olabileceği alanlarda önlem almaya zorlanabilme ve ulusal bağımsızlıklarının kaybolma ihtimalinden dolayı bir çok ülke hissettiği endişenin sinyallerini vermiştir (Hantrais, 2007: 9).

Direkt kanuni bir yaptırımın olmamasından dolayı Topluluk Şartında hareket programı için hazırlık yapılmıştır. 28inci maddede, Topluluğun yetki alanında hakların etkili bir biçimde uygulanması için kanuni araçların uygulanmasına yönelik girişimlerin bulunulması konusunda Konsey, Komisyonu yönlendirmiştir. Komisyon bu duruma, Avrupa Tek Pazarının sosyal boyutunun geliştirilmesi için 47 adet önlem içeren bir hareket programıyla cevap vermiştir. İlk yıllık rapor, programın üzerine kurulduğu ikili amacı göstermekteydi. Bir yandan rekabeti bozan her türlü şeyden kaçınmak ve diğer yandan iç piyasanın tamamlanmasının temel meselesi olan iş yaratmaya katkı sağlamak için ekonomik ve sosyal uyumu kuvvetlendiren

destekleyici hareketler dikkate alınarak minimum önlemlerin etkili bir zeminini inşa etmek temel amaç olmuştur (Hantrais, 2007: 9,10).

Önerilen tedbirler geniş bir zemindeydi, Sözleşme içinde ilgili tüm konular ve iş piyasasındaki bölümü kapsıyordu. Hareket programını uygularken kullanılacak metodlar, danışma komiteleri vasıtasıyla ağırlıklı olarak danışmanlık sürecine ve sosyal diyaloga dayanıyordu. Rapor, 1991 Haziranında Lüksemburg Konsey toplantısında öne sürülen, Avrupa Tek Pazarının sağlanmasıyla elde edilen kazanımlar sosyal politika alanında tam bir birliktelik sağlayamadığını konusunu tekrarlamıştır. Bu ve sonraki yıllık raporlar Komisyonun önerilerinin altında yatan temel üç prensibin dengesinin elde edilmesini önemle vurgulandı: yetki ikamesi, ulusal sistemlerin, kültürlerin, uygulamaların çeşitliliği ve girişimlerin rekabetinin korunması. Raporlar, sosyal politika alanında takip eden gelişmeler için değişkenler tanımlandı ve bunlar olurken Avrupa Anlaşmalarında sosyal boyutun ikinci statüsü yeniden beliriyordu.

ATS'nin sosyal refah alanında bir gelişmeye neden olmadığı ve Topluluğun direkt ya da dolaylı yetki alanında bir artı olmadığı görülmektedir. Ulusal sosyal güvenlik sisteminin bazı uygulamaları, çalışanların serbest dolaşımının sağlanması için gerekliydi ancak bu durum 1970lerin ilk yıllarında, Topluluk içinde hareket halindeki çalışan kişilerin ve onların ailelerine yönelik sosyal güvenlik planlarının uygulamaları üzerinde tartışmasız yasalarla dayandırılmıştır. Sözleşmenin kapsadığı bütün politikaların uygulamalarına 1989dan önce başlamış olmasına rağmen, sosyal alanlarda daha çok uyumlaştırılmış daha tutarlı bir yaklaşım sağlayamadığı açıkça görülmektedir (Hantrais, 2007: 10)

1988 yılında özellikle Avrupa Sosyal Fonu'nun, uzun süreli işsizlik ve gençlerin işe başlatılması problemlerinin dikkate alınması bakımından yetkisini genişleten yapısal fonlar reformu kabul edilmiştir. Ortak Tarım Politikası reformu ile birlikte "Delors Paketi" diye anılan bu reformdur ( Delorme, 1997: 366).

## 2.2.1.2. 1992'den Günümüze

### 2.2.1.3.1. Maastricht Antlaşması Sosyal Politika Protokolü ve Anlaşması (11'ler Anlaşması)

#### 2.2.1.3.1.1. Maastricht Antlaşması

1990lı yıllar AB tarihinde dönüm noktası teşkil eden gelişmelerin gerçekleştiği yıllardır. 1980li yıllarda tek pazarın kurulması, ekonomik ve parasal birliğin sağlanması yönünde başlatılan çalışmaların tamamlanması zorunluluğunun yanında, 1989 yılında Sovyetler Birliği'nin dağılması ve buna bağlı olarak Doğu Blok' unun dağılması, Soğuk Savaşın sona ermesi, Merkezi ve Doğu Avrupa Devletleri'nin serbest kalmaları, Almanya'nın birleşmesi gibi Avrupa kıtasındaki mevcut mimariyi tamamen değiştiren gelişmeler AT'nin AB'ye dönüştürülmesini gerekli kılmıştır. Bu dönüşüm 1992 yılında imzalanan ve 1 Kasım 1993 yılında yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması diğer adıyla Avrupa Birliği Antlaşmasıyla gerçekleşmiştir (Fişne, 2003: 62).

1992 yılında akdedilen, Maastricht Antlaşması olarak da anılan, Avrupa Birliği Antlaşmasıyla; kurucu anlaşmalar olan Paris ve Roma Antlaşması ve Avrupa Tek Senedi'nin imzalanmasıyla yapılan değişiklikler Birliğe ekonomik ve sosyal boyutun yanında siyasal boyut da kazandırmıştır. Ayrıca, bu antlaşmayla Avrupa Ekonomik Topluluğunun adı değişmiştir. Maastricht Antlaşmasınının 2. faslı Avrupa Topluluğunu kuran antlaşmayı değiştirmekte ve onu bundan böyle Avrupa Topluluğu(AT) diye adlandırmaktadır. Ancak gerek Avrupa Tek Senedi gerekse Avrupa Birliği Antlaşması, kurucu anlaşmaların yerini almamıştır. Bu antlaşmalara bir takım değişiklikler getirmişlerdir (Delorme, 1997: 376; Yüksel, 2001: 204).

Avrupa Birliğini kuran Maastricht Antlaşması, "*Avrupa halkları arasında durmaksızın daha sıkı bir birlik oluşturan süreçte...*", hem bir sonuç hem de yeni bir aşama olmuştur (Delorme: 1997, 365). Avrupa Toplulukları, 1991 yılında

Hollanda'nın Maastricht şehrinde yapılan devlet ve hükümet başkanları zirvesi ile iç bütünleşme yolunda tarihi bir dönüm noktasına gelmişlerdir. Maastricht Zirvesi'nin hazırlıkları 14-15 Aralık 1990 tarihlerinde Roma Zirvesinde belirlenmiş ve bu zirve topluluk Avrupa Birliği sürecini daha da hızlandırıcı kararlar almış, bu kararlar uyarınca, "Ekonomik ve Parasal Birlik" ile "Siyasi Birlik" alanında düzenlenen iki hükümetlerarası konferans yoluyla Roma Antlaşması'nda değişiklikler yapılması ve 1992 yılı sonunda Tek Pazar daha bütünleşmiş bir şekilde ulaşması amaçlanmıştır. AT ülkeleri, ekonomik ve parasal birliğin yanı sıra, siyasi birlik hedefleri doğrultusunda ortak bir dış güvenlik politikası oluşturmaya yönelmişleridir. Uluslararası alanda seslerini daha çok duyurmak isteyen AT ülkeleri, 15 Aralık 1990 tarihinde çalışmalarına başlayan iki hükümetler arası konferans, Maastricht Zirve'sinde kurulan yeni Avrupa Birliği'nin temellerini atmıştır. Hükümetler arası konferans süreci 1991 yılı boyunca devam etmiştir. Avrupa Birliği'nin hukuki temelleri Maastricht'te 7 Şubat 1992 tarihinde imzalanan Avrupa Birliği Antlaşması'sıyla (Maastricht Antlaşması) atılmıştır. Resmi adı Avrupa Birliği Antlaşması olan Maastricht Antlaşması, Avrupa Birliği esası üzerine kurulmuş olup, Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu (AET) Avrupa Topluluğu'na (AT) dönüştürmüş ve Avrupa Birliği'ni kurmuştur (Karluk, 2005: 85-87). Bundan sonra Avrupa'nın genişlemesi, Avrupa Topluluğu'na değil, Maastricht Antlaşması tarafından kurulan Avrupa Birliği'ne tam üyelik, tam üyelik anlamını taşımaktadır (Karluk, 2005: 99).

Maastricht Zirvesi, bir Ekonomik ve Parasal Birlik Antlaşması ile sonuçlanırken, Siyasi Birlik alanında da gelişmeler yaşanmıştır. Avrupa vatandaşlığı, ortak savuma politikası gibi konularda gelişmeler kaydedilmiş ve bu alanda kararlar oybirliğiyle alınacak, bazı alanlarda çoğunluğun görüşleri de göz önünde bulundurulacaktır. Maastricht Antlaşmasıyla, nitelikli çoğunlukla karar alınan bazı alanlarda Topluluğun yetkileri arttırılmıştır. Sosyal Politikada bu alanlardan biridir (Karluk, 2005: 99).

Avrupa Birliği Antlaşması, sosyal Avrupa konusunda tam keskin bir çizgi oluşturmamakla birlikte, Topluluk düzeyinde sözleşmesel kökenli türevsel hukuk kuralları üretilmesini kurumsallaştırmış ve ayrıca nitelikli çoğunluk yöntemiyle

kabul edilebilecek sosyal politika konularını genişletmiş olması nedeniyle, Avrupa Birliği sosyal politikasının evriminde önemli bir dönemeç olarak ifade edilebilir (Gülmez, 2008: 207).

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 öncesine kıyasla üzerinde daha fazla durulan bir konu olmakla birlikte sosyal politikanın temel alanlarını kapsayan bir Avrupa sosyal birliğinden henüz söz edilememektedir (Erdoğan: 2005a: 19).

Avrupa bütünleşmesini daha ileri düzeye götürmeyi, ekonomik ve parasal birlik ile siyasal birliği gerçekleştirmeyi amaçlayan, temelde ve öncelikle “sosyal” içerik taşımayan, ancak önceki metinlere oranla “sosyal”e daha çok vurgu yaptığı belirtilen Avrupa Birliği Antlaşması, Avrupa Tek Senedi gibi Roma Antlaşmalarına bir takım değişiklikler getirmiş ve Birliğin sosyal amaçlar listesini genişletip zenginleştirmiştir (Gülmez, 2008: 209).

Maastricht Antlaşmasıyla sosyal politika alanında umulan sıçrayış yakalanamasa da, hem daha sağlam hem de rekabet gücü daha fazla olan bir Toplulukta ekonomik politika ile sosyal politika arasında bazı yeni dengeleri umut etmeyi sağlayacak çok sayıda ilerleyişi gerçekleştirmiştir. Sosyal alana ilişkin kaygılar Antlaşmanın daha en başında ortaya çıkmıştır.

Topluluk Şartındaki ilkeleri büyük ölçüde göz önüne tuttuğu belirtilen ABA, Roma Antlaşması'nın Topluluğa sosyal politika alanında sadece “yaşam düzeyinin hızlandırılmış ilerlemesi” görevi veren 2.maddesinde değişiklikler yaparak Topluluğun görevlerini arttırmıştır. Avrupa Topluluğunun görevlerine ilişkin 2.maddede Topluluğun, ortak bir pazar, bir parasal ve ekonomik birlik kurarak, ekonomik faaliyetleri geliştirerek ve Topluluğun bütününde büyümeyi sağlayarak

“yüksek bir istihdam ve sosyal koruma seviyesini, yaşam kalitesinin ve düzeyinin yükseltilmesini, üye ülkeler arasında ekonomik ve sosyal bütünleşmeyi ve dayanışmayı” gerçekleştirmekle yükümlü olduğunu öngörmüştür. Bu hedefe ulaşmak için AT Antlaşması, bundan böyle topluluğun faaliyetine ilişkin 3.maddede yer alan, sosyal alandaki bazı yetkileri tanımlayarak yinelemiş ve Topluluğun eylem olanakları genişletilmiştir. Bu yetkiler;

- *sosyal alanda bir Avrupa Sosyal Fonu içeren bir politika (m.3i)*
- *ekonomik ve sosyal bütünleşmenin güçlendirilmesi (m.3j)*
- *yüksek bir sağlık koruma seviyesinin gerçekleştirilmesine katkı (m.3o)*
- *üye ülkelerin kültürel hayatının gelişimine katkının yanı sıra düzeyli bir genel ve mesleki eğitime katkı (m.3p) (Delorme, 1997: 376).*

Roma Antlaşması'nın “Sosyal Politika” başlıklı üçüncü bölümünün başlığını ABA'sıyla, “Sosyal Politika, Eğitim, Mesleksel Eğitim ve Gençlik” olarak değiştirilmiştir (Gülmez, 2008: 210). 1993 yılında yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması ile işçi sağlığı ve iş güvenliği yanında, çalışma şartları, işçilerin bilgilendirilmesi ve danışma, iş piyasasıyla ilgili fırsatlar, iş hayatında muamele konusunda kadın erkek arasında eşitlik, işgücü piyasası dışında kalmış kişilerin entegrasyonu konularında, mevzuatın onaylanmasında oy birliği zorunluluğu kaldırılarak onun yerine nitelikli oy çokluğu sistemi getirilmiştir (Karluk, 2005: 468).

Avrupa Birliği Antlaşması, Roma Antlaşması'nın ATS ile değiştirilen 117, 118, 118a/1 ve 3, 118b, 119, 120, 121, 122, 124, maddelerinde bir değişiklik getirmemiştir. Avrupa Sosyal Fonuna ilişkin 123. madde, üretim biçimlerindeki dönüşümlerin çalışma ilişkileri sistemleri üzerindeki etkilerini göz önüne alarak, ASF'nun amaçlarına, “özellikle mesleksel eğitim ve yeniden yönlendirme yoluyla, sınaî dönüşümlere ve üretim sistemlerinin evrimine uyumu kolaylaştırmak” şeklinde bir eklemede bulunmuştur (Gülmez, 2008: 211).



İngiltere'nin olumsuz yaklaşımı nedeniyle Maastricht Antlaşması'nın beklenen Avrupa Sosyal Birliği'ni gerçekleştirilmemiş ve Roma Antlaşması'nın sosyal politikaya ilişkin ilgili 117-128 hükümlerinde hiçbir değişiklik yapılamamış olması nedeniyle Maastricht Antlaşması “gözü kapalı anlaşma” olarak tanımlanmıştır. Maastricht Antlaşması'nın öncesinden beri süregelen İngiltere'nin bu tutumu, Topluluk sosyal hukuku işçi sağlığı ve iş güvenliği alanında kitlenmeye neden olmuştur. Özellikle oybirliği koşulu bu kitlenmenin yaşanmasının en önemli nedenini oluşturmaktaydı. Ancak “Sosyal Politika Protokolü ve Anlaşması” (11’ler Anlaşması) bu kilidi çözen anahtar olmuştur (Çelik, 2006, 102).

ABA ile aynı tarihte yürürlüğe giren Sosyal Politika Protokolü ve Anlaşması, Avrupa Birliği Anlaşması'nın sosyal politika alanındaki en büyük katkısını oluşturur. Sosyal Politika Anlaşması'nın imzalanmasından önceki dönemde, oybirliği koşulu nedeniyle üye devletlerden birinin vetosunun, sosyal Avrupa'ya ilişkin tasarıları başarısızlığa uğratması mümkündü. Büyük Britanya da, bilindiği üzere Topluluğun sosyal alanda yetkilerini genişletmesine karşı bir tutum sergileyerek veto hakkını kullanmaktaydı. Bu nedenle, AET Anlaşmasındaki sosyal kuralların yerini alması öngörülen yeni kuralların Anlaşmaya konulamamış, Birliğin sosyal alandaki karar yetkisi güçlendirilememiş ve sendikal ortakların sosyal yasama sürecine katılımı sağlanamamıştı. Ancak bu durum, sosyal alanda, 12’ler ve 11’ler, dördüncü genişlemeden sonra ise 15’ler ve 14’ler için, 1997’ye kadar süren iki hukuksal çerçevenin oluşmasına neden olmuştur. Bu çözüm, Avrupa tarihinde benzeri olmayan bir uygulamadır (Gülmez, 2008: 211).

### **2.2.1.3.1.2. Sosyal Politika Protokolü ve Anlaşması (11’ler Anlaşması)**

Avrupa Birliği Anlaşmasına III. Ek Sosyal Politikaya İlişkin Protokol, 1989 tarihli Topluluk Sosyal Şartını Topluluk hukukuna eklenmesi amacıyla imzalanmış ve Şartın uygulamaya koymanın araçlarından birini oluşturur. Büyük Britanya'nın tutumu karşısında imzalanan sosyal politikaya ilişkin bu protokolle diğer 11ülke,

Sosyal Politika Anlaşmasının (SPA) Büyük Britanya için geçerli olmayacağını kabul etmiş ve sonrasında Sosyal Politika Anlaşmasını imzalamışlardır. Kurumsal reformlar ve Topluluğun sosyal yetkilerinin genişletilmesi olmak üzere, Sosyal Politika Protokolü ve Anlaşması, ATS ile başlayan iki ayaklı evrim doğrultusunda iki temel yenilik yaratmıştır. Bunlardan birincisi, önceliklere yenilerinin eklendiği bir dizi konuda nitelikli çoğunluğu başvurmasını öngörmüştür. Bir diğeri ise; Topluluk düzeyinde sözleşmesel sosyal diyalog konusuna biraz daha ayrıntılı ancak yine de yetersiz bir biçimde düzenleme getirmiştir. Anlaşma sosyal taraflara danışmayı zorunlu tutmuştur ve ayrıca Topluluk düzeyinde toplu pazarlığı özendirmiştir. Erkek ve kadın işçiler arasında ücret eşitliği konusunda, açıklamalar yaparak doğrulamıştır (Gülmez, 2008: 212; Çelik, 2006: 102,103).

Sosyal Politika Anlaşması bir takım sosyal hedefler belirlemiştir. Bunlar: istihdamı geliştirme, yaşam ve çalışma koşullarını iyileştirme, uygun(yeterli) sosyal koruma, sosyal diyalogu geliştirmek, dışlanmışlık mücadele amacıyla sürekli ve yüksek bir istihdam düzeyi için insan kaynaklarını geliştirme konuları sosyal hedefler olarak belirlenmiş, bu alanlarda farklı ulusal uygulamaları ve Birlik ekonomisinin rekabet edilebilirliğini sürdürmeyi göz önünde bulundurarak, gerekli önlemlerin alınması öngörülmüştür. Bu alandaki sınırlama farklı ulusal uygulamalar yani ulusal çeşitlilik ve rekabet edilebilirliğin sürdürülmesidir (m.136/2) (Karluk, 2005: 427).

Sosyal Politikayla ilgili ek protokol ve Anlaşma nitelikli çoğunlukla alınacak kararların kapsamını genişletmiştir. Topluluğun nitelikli çoğunlukla karar alacağı alanlar şu şekilde belirlenmiştir:

- İşçilerin sağlık ve güvenliğini korumak için, çalışma çevresinin iyileştirilmesi (m.137/1,a)
- Çalışma koşulları (m.137/1,b)
- İşçilerin bilgilendirilmesi ve onlara danışılması(m.137/1,e)
- Emek piyasası dışında kalan kişilerin entegrasyonu (emek piyasasıyla

yeniden bütünleştirilmesi ) (m.137/1,h)

- Emek piyasasında fırsat eşitliği; kadın ve erkekler arasında ücret ve fırsat eşitliği (m.137/2,i) (Tokol, 1995: 122,123).

Sosyal Politika Anlaşmasının Nis ve Lizbon Antlaşmalarıyla değiştirilmeyen kurallarına göre, Komisyon “asgari düzenlemeler” (asgari kurallar) konusunda hüküm getirmiştir. Bu kavram yeni değildir. Daha önce Avrupa Tek Senedi tarafından AET Antlaşmasına getirilen 118a maddesinde yer almaktadır. 1989’dan beri çalışma sağlığı ve güvenliği alanında benimsenmiş yönergelerin birçoğunda mevcuttur (Delorme, 1997: 379).

SPA üye devletlerin Topluluğa egemenlik aktarımı açısından daha duyarlı ve isteksiz oldukları ve bir diğer yandansa ulusal çeşitlilik ve sistem farklılıklarının daha belirgin nitelik taşıdığı kimi konularda “oybirliği kuralı”nı saklı tutmuştur. Anlaşma, Roma Antlaşmasında yer almayan özellikle de, üye devletlerin ulusal kural üretme yetkisinin saklı tutulduğu ve Nice Antlaşmasında, Konseyin oybirliğiyle alacağı bir kararlar bile, nitelikli çoğunluğa geçilmesine olanak tanımadığı “sosyal güvenlik ve sosyal koruma” konusunda, Avrupa Topluluğunun kural üretme yetkisini ilk kez tanımıştır (Gülmez, 2008: 217).

Konseyin, Komisyondan gelen öneri üzerine Avrupa Parlamentosu ile Ekonomik ve Sosyal Komiteye danışarak, oybirliği ile karar alacağı sosyal politika konuları şunlardır:

- Sosyal güvenlik ve işçilerin sosyal korunması (m.137/1,c)
- İş sözleşmesi sona eren işçilerin( fesih halinde) korunması (m.137/1,d)
- İşçi ve işverenlerin toplu çıkarlarının temsili ve korunması, yönetime katılma (m.137/1,f)
- Birlik topraklarında yasalara uygun olarak ikamet eden üçüncü ülke vatandaşlarının çalışma şartları (m.137/1,g)
- Sosyal Fon’a ilişkin hükümler aykırı olmamak koşuluyla istihdamın teşvik

edilmesi ve çalışma imkânlarının artırılması konularında maddi katkılar.

Anlaşmanın kapsamı dışında bırakılan alanlar, yani nitelikli çoğunluk ya da oybirliği ile Konseyin düzenleme yapamayacağı, dolayısıyla yalnızca devletlerin ulusal yetkisine bırakılan konular; ücretler, örgütlenme özgürlüğü (sendika kurma ve sendikaya üye olma hakkı) grev hakkı ve lokavt haklarıdır (Karluk, 2005: 472, 473).

Maastricht Antlaşmasından sonraki yeni Topluluk sosyal politikası, “sosyal” ve “ekonomi” kavramlarının yanı sıra, “sosyal” ve “yurttaşlık” kavramları arasında da bir bağ kurarak, iç pazarın, bir “yurttaşlık alanı” olmaksızın gerçekleşemeyeceğini ve bu yurttaşlık alanının da bir Avrupa sosyal alanı yaratılmasıyla mümkün olacağı görülmüştür. İç pazarın, siyasi birliğin, ekonomik ve parasal birliğin başarısı, bu sosyal alanın uygulamaya konulmasına bağlı olduğu anlaşılmıştır (Gülmez, 2008: 220,221).

Maastricht doruğunda, Portekiz’le birlikte 1987’de Topluluğa katılan İspanya’nın isteği üzerine, ATA’nın 2. ve 3. maddelerinde de yer alan ekonomik ve sosyal uyumun güçlendirilmesine özel bir özen gösterilmiştir. Bu sebeple, 7 Şubat 1992’de “Ekonomik ve Sosyal Uyum Protokolü” kabul edilmiştir. 31 Aralık 1993’ten önce kurulması öngörülmüş olmasına karşın 2000 yılında gerçekleştirilen yapısal fonlar reformu sırasında kurulmuştur (Gülmez, 2008: 221). Bu fon, Topluluk içinde bölgesel dengesizliklerin azaltılması konusunda önemli bir gelişme olarak, diğer yapısal fonlar gibi bölgelere değil de, Portekiz, İspanya, Yunanistan ve İrlanda gibi kişi başına düşen GSMH’nın topluluk ortalamasının %90’ından aşağıda olduğu en zor durumdaki ülkelere tahsis edilen, bir bütünleşme fonudur (m.130d) (Delorme, 1997: 377).

Avrupa Topluluğu Antlaşması’nın “Ekonomik ve Sosyal Uyum Protokolü”nün eklendiği “Ekonomik ve Sosyal Uyum” başlıklı X. Bölümünün 130a maddesine göre “*Topluluğun bütününde uyumlu bir kalkınmayı geliştirmek için, Topluluk ekonomik ve sosyal uyumu güçlendirmeye yönelik eylemini geliştirir ve sürdürür. Özellikle Topluluk çeşitli bölgelerin gelişme düzeyleri arasında mesafeyi*

*(farkı) ve kırsal bölgeleri de kapsamak üzere, en elverişsiz bölgelerin geriliğini azaltmayı amaçlar” (Gülmez, 2008: 222).*

Avrupa Birliği Antlaşmasının 1993 yılında yürürlüğe girmesiyle, özellikle toplu Avrupa anlaşmaları yapabilecek sosyal taraflara önemli rol verdiği için sosyal alanda yeni tasarruf olanaklarına yol açmıştır. Bu anlaşma Topluluk düzeyinde sosyal diyalog kurmak için 20 yıllık çabanın sonucunda gelinen noktadır. 1970’li yıllarda başlayan sosyal diyalog 1984 yılından itibaren daha dinamik bir yapı kazanmıştır. Brüksel yakınlarında Val Duchesse’de 31 Aralık 1985’te yapılan toplantı kurumsallaşmayı belirlemiştir. Bu toplantıyla, Avrupa Sendikalar Konfederasyonu (ASK), özel işverenler için Avrupa Topluluğu Sanayileri Birliği (ATSB) ve kamu kesimi işverenleri için Avrupa Kamusal Kuruluşlar Merkezi (AKKM) arasında Avrupa düzeyinde bir diyaloga ön ayak olmuştur. Aynı yıl, Avrupa Tek Senedi, “Komisyon sosyal taraflar arasında Avrupa düzeyinde, eğer onlar arzu edilebilir nitelikte görürlerse sonu akdi ilişkilere varabilen, bir diyalogu geliştirmek için çalışır” şeklinde yeni 118a maddesiyle sosyal diyalogu resmi bir zemine oturtmuştur. 1989 yılında Komisyon Palais D’Egmont’ta yeni bir toplantı çağrısında bulunmuş bu toplantı bir danışma kurulunun kurulmasıyla sonuçlandırılmıştır (Delorme, 1997: 382).

ATS’nin Komisyona tanıdığı Avrupa düzeyinde sözleşmesel sosyal diyalogu geliştirme rolü, daha sonra Sosyal Politika Anlaşmasıyla güçlendirilmiştir. Sosyal Politika Anlaşmasıyla, Topluluk yasama sürecinin başında sosyal ortaklara “ön danışılma hakkı” ile gerçek bir “sözleşmesel alan”ın kapısı açılmış, Avrupa Sosyal Mevzuatının sendikal/sosyal ortaklar arasında yapılacak toplu pazarlıklarla oluşturulmasına olanak verilmiştir.

Sosyal Politika Anlaşmasının getirdiği en önemli yeniliklerinden biri, sosyal ortaklara verilen önemi arttırarak yasama sürecindeki rollerini güçlendirmiş olmasıdır. Sosyal ortaklar Topluluk karar sürecine katmıştır. SPA’na kadar, Topluluk düzeyinde kural üretme yetkisi Topluluk kurumlarının tekelindedir. Sözleşmesel sosyal diyalog ATS ile öngörülmüş olmakla birlikte, sosyal ortakların

imzalayacakları Avrupa Toplu İş sözleşmelerinin Topluluk mevzuatıyla nasıl bütünleşeceği konusunda tam bir düzenleme yapılmayarak açıklık getirilmemişti. SAP bu boşluğu doldurmuş; bir yandan sosyal sendikal ortakları kural üretme (sosyal yasama) sürecine ortak ederken bir yandan da kabul ettikleri çerçeve anlaşmaların Topluluk mevzuatına dönüştürülmesi yöntemlerine yer vermiştir. SPA'yla sosyal ortakların Topluluk mevzuatı üretilmesinde Komisyona tanınan girişimde bulunma tekelinin sınırlandırılmış olması, Topluluk sosyal politikasının evrimindeki çok önemli değişikliklerden biridir (Gülmez, 2008: 222,234).

SPA, ATS'nin Topluluğun sosyal boyutu konusunda sosyal ortaklara tanıdığı temel rolü daha da güçlendirmiştir. Sosyal ortaklara Topluluk sosyal politikasının yönelimleri ve önerilerinin içerdiği konularında olmak üzere iki aşamada danışılma hakkı tanımıştır. Ayrıca bu süreçte, Avrupa Parlamentosu devreye giremez ve madde 189c'de öngörülen işbirliği bağlamında, Komisyon önerirse değişiklikler getiremez.

İlk olarak Komisyon, Maastricht Antlaşmasının 1. maddesinde belirlenen sosyal hedefleri gerçekleştirmek amacıyla Topluluğa üye devletlerin işbirliğine özendirilmesi öngörülmüştür. Komisyon ikinci olarak da, Topluluk düzeyinde sosyal ortaklar arasında danışmayı geliştirir ve diyaloglarını kolaylaştırmak için tüm yararlı önlemleri alır. Sosyal Diyalog kolaylaştırma görevi, yalnızca Avrupa Sendikal Konfederasyonları arasındaki etkileşimi (sektörler arası diyalogu) kapsamayarak, aynı zamanda işletmeler gibi Avrupa düzeyinde sektörel ilişkileri de kapsamaktadır (Gülmez, 2008: 223).

Anlaşmanın kadın ve erkek arasında mesleki eşitliğe ilişkin hükümleri özel bir incelemeyi gerektirmektedir. “Kadınlar ve erkekler arasında iş piyasalarında eşit şanslar ve iş yerinde muamele bakımından eşitlik”(m.2) bundan böyle topluluğun yetkisine tabidir ve nitelikli oy çoğunluğu gerektirmektedir. Roma Antlaşmasının 235. maddesine dayalı ve aynı Antlaşmanın 119.maddesi eşitlik ilkesinin sadece aynı iş için ücretlendirme bakımından uygulanmasını öngörmekteydi. Ancak bu düzenlemeyle, kadınlar ve erkekler arasında eşitlik yararına kabul edilmiş bir çok yönerge göz önünde tutulmuştur (Delorme, 1997: 380,381).

Sosyal Avrupa'nın Maastricht'te doğduğu söylenemez. Roma Antlaşmasının hükümleri her şeyden önce ekonomik düzene ilişkin olsa da, sosyal kaygılar Roma Antlaşmasının hükümleri altında saklıdır. Zaten Avrupa'yı kuranların kararlı liberal bakış açısına göre, yaşam ve çalışma şartlarının iyileştirilmesi çok doğal bir biçimde ortak pazarın kademeli olarak oluşmasında doğmalıdır. Ayrıca Maastricht Antlaşmasından önce, Roma Antlaşmasında sosyal politikaya ilişkin bölüm III ve bunun yanında üye ülkelerin Komisyon'un himayesi altında çalışma, iş hukuku, mesleki eğitim, sosyal sigorta, sendika hukuku vb. alanlarda birlikte çalışmalarını ve de topluluk içinde istihdam kolaylıkları ve çalışanların mesleki ve coğrafi dolaşımını sağlamayı amaçlayan Avrupa Sosyal Fonu'nun kurulmasını öngörmektedir (m.123). 21 Haziran 1974'te Konsey tarafından Topluluk Sosyal Faaliyet Programının kabulü de başka bir aşama oluşturmuştur. Bir sonraki aşamada Tek Senet'in hazırlıkların ile başlayarak ve Maastricht zirvesine kadar devam eden süreçtir.

Maastricht Antlaşmasıyla gerçek anlamda sosyal hükümler temelde değiştirilmemiştir. “Endüstriyel değişimlere, üretim sistemlerinin gelişimine, özellikle mesleki formasyon ve mesleki değişebilirlik durumunda uyumu kolaylaştırmak” zorunluluğunu göz önünde bulundurmak için Avrupa Sosyal Fonu'na ilişkin 123.maddenin geliştirilmesinin dışında, eğitim, mesleki eğitimin ve gençliğe tahsis edilmiş yeni bir bölümü ortaya çıkmıştır. Bundan sonra Topluluk, “üye ülkeler arasında işbirliğini özendirerek, gerekirse onların eylemini destekleyerek ve tamamlayarak kaliteli bir eğitimin gelişimine katkıda bulunmakta...”(m.126); “üye ülkelerin eylemlerini destekleyen ve tanımlayan” bir mesleki eğitim politikasını hayata geçirmektedir (m.127) (Delorme, 1997: 366, 376).

### **2.2.1.3.2. Avrupa Sosyal Politikası Yolunda Yeni Açılımlar: Yeşil ve Beyaz Kitap**

1989'daki Topluluk Şartı, Sosyal Eylem Programları ve Maastricht Antlaşmasındaki Sosyal Politika Anlaşması, 1950lerde AET Antlaşması imzalandığı zaman var olandan daha ileri bir seviyede AB düzeyinde sosyal politika ifade

etmesine karşın, ekonomik bir birlikle eşit olan ve Topluluğun kendi içinde sosyal alanlarda kuvvetli bir birlikteliğini ifade etmemekteydi. Ortak bir Avrupa sosyal politikası yaratmak için gerekli olan yönetsel yapılarda oluşturulmamıştı. Ayrıca Maastrich Antlaşmasında ikame edilebilirlik prensibi doğrultusunda, üye ülkelerin ulusal bağımsızlıklarını etkileyebilecek genel bir sosyal politika geliştirmekteki isteksizliklerinin devam ettiği gözükmekteydi (Hantrais, 2007: 12,13).

Maastricht Antlaşmasından sonra sosyal politikanın şekillenmesi üye devletler için biraz daha bağlayıcı bir nitelik kazanmış olsa da yeterli ölçülerde değildi. Bu doğrultuda Yeşil ve Beyaz Kitaplar yayınlanmıştır. Kasım 1993'de yayınlanan Yeşil Kitap Avrupa Birliği'nin geleceğine ilişkin sorunlara dikkat çekerek ilgili kesimleri bu sorunların çözümüne katkıda bulunacak tartışmaya ve öneri getirmeye davet etmektedir (Ceylan-Ataman, 2005: 13). Yeşil Kitapta, istihdamın artırılması, üretim sisteminin kalitesinin iyileştirilmesi, entegrasyon ve dayanışmanın teşvik edilmesi, dışlanma ve yoksullukla mücadele, tek piyasanın oluşturulması ve serbest dolaşımın sağlanması, kadın-erkek eşitliği, sosyal diyalogun güçlendirilmesi, sosyal ve ekonomik uyum konuları ele alınmıştır (Ceylan-Ataman, 2005: 13).

Avrupa Sosyal Politikası üzerine olan Yeşil Kitap, Topluluk Müktesebatını ve daha fazla üzerinde çalışılması gereken alanları belirterek Birlikteki sosyal politikanın geniş bir özetini sunmuştur. Hükümetler, sosyal taraflar, Avrupa Parlamentosu, Ekonomik ve Sosyal Komite ve diğer organizasyonlar ve bireyler, Birliğin sosyal politikasının sonraki aşamasını hazırlamakta Komisyona yardım etmek için davet edildiler. Yeşil Kitap, emek piyasası, sosyal koruma ve dışlama, fırsat eşitliliği ve eğitim konularında üye devletler ve sosyal taraflar için kabul edilebilir ölçüleri ve hedefleri, Birliğin yetki alanındaki geniş yelpazedeki konuları tekrarlayarak belirlemiştir (Hantrais, 2007: 12,13).

Üye ülkelerin ve sosyal tarafların emek piyasaları, sosyal koruma ve dışlama, fırsat eşitliği ve eğitim gibi alanlarda kabul edebileceği amaçlar, hedefler ve tedbirleri ele almakta ve bu vesileyle Birliğin yetki alanına giren bir dizi meselenin



açık bir göstergesi Yeşil Kitap'ta sunulmaktadır. Bu belgeyle, değişim sürecindeki Avrupa'nın başarıya ancak rekabetçi ve bütünleşmiş bir ekonomiyle ulaşabileceği, bunun yanı sıra yeni teknolojilerden, modern üretim tekniklerinden ve organizasyonlardan yararlanılması gerektiğinin altı çizilmiştir. Ancak Yeşil Kitap, Beyaz gibi önemli bir etkiye sahip olmakla birlikte zorlayıcı bir niteliğe sahip değildir (Aykaç, 2002: 490).

Temmuz 1994'de yayımlanan Beyaz Kitap, Yeşil Kitaba bir yanıt niteliğindedir. Beyaz Kitapta, Birlik düzeyinde sosyal politikanın geleceğini belirleyen somut politika önerileri mevcuttur. Büyüme, rekabet ve istihdam konularını kapsayan Beyaz Kitap önceliğin istihdama verilmesi gerektiğini vurgulamıştır. Bu bağlamda, önerilen politikalar uzun dönemli istihdam yaratan iktisat politikaları ve yapısal işsizliği çözmeye yönelik aktif işgücü piyasası politikalarıdır. Aktif politikaların uygulanmasında işgücünün eğitimi ve formasyonuna yatırım yapılmasının gerekliliği vurgulanmıştır. Avrupa Sosyal Fonundan bu yatırımların sağlanabileceği belirtilmiştir. Avrupa Birliği eğitim programları olan Leonardo ve Sokrates programlarının yararlarına da değinilmiştir. KOBİ'lerin (küçük ve orta büyüklükteki işletmeler) istihdam yaratıcı rolleri üzerinde durularak teşvik edilmelerinin gerekliliği anlatılmıştır. Daha rekabetçi bir Avrupa için daha iyi istihdam normları oluşturmak: kayıtdışı istihdamı önlemek ve yasal korumayı yaygınlaştırmanın önemi vurgulanmıştır (Ceylan-Ataman, 2005: 13,14).

Beyaz Kitap, ortak bazı değerler üzerine kurulu, ekonomik ve sosyal süreci el ele götürülmesi gerektiği üzerinde kanaat sağlamış ve Avrupa Sosyal Modelini geliştirmeyi ve korumayı amaçlamıştır. Giriş bölümünde, en önemli kısmı tanımlamıştır. Buna göre; sosyal politika değişim sürecini güçlendirmekte rol oynamalı ve bunu eski kazanımların üzerine inşa ederek ve gelecek için yeni önerileri ortaya koyarak yapmalıdır. Böylece Avrupa insanları, ekonomik refah, sosyal yakınlaşma ve savaş sonrası dönemde gerçekleşmiş olan yüksek yaşam kalitesinin eşsiz karışımından faydalanabileceklerdir. Beyaz Kitap, geniş kapsamlı politika hedefleri ve direktifleriyle 10 yıllık bir süre için Avrupa sosyal politikasının görünümünü ortaya koymuştur. Gelecekteki politika genel olarak böyle olmalıydı:

İstihdam gündemin en üstünde kalacak olmasına karşın, “Avrupa Birliğinin anayasal bir parçası olarak vatandaşların temel sosyal hakları”nı ortaya koyan görüşe bağlı olarak işi olmayan insan kategorileri de dikkate alınmalıydı. Bu görev Topluluk Şartının başaramadığı bir görevdi (Hantrais, 2007: 13).

Delors’un Beyaz Kitap’ından esinlenmesi sonucu, Aralık 1994’te Avrupa Konseyi Essen’de toplanmıştır. Zirvede üye ülkeler tarafından uygulanması gereken 5 temel amaç belirlenmiştir. Bunlar:

- Mesleki eğitim yoluyla insan kaynaklarının geliştirilmesi;
- İlimli ücret politikaları aracılığıyla yatırımların daha verimli hale getirilmesi
- İşgücü piyasası kurumlarının daha etkin hale getirilmesi;
- Yerel inisiyatifler aracılığıyla yeni iş kaynaklarının belirlenmesi ve
- Gençler, uzun dönemli işsizler ve kadınlar gibi belirli hedef gruplara yönelik olarak işgücü piyasasına giriş imkanlarının artırılmasıdır.

“Essen Stratejisi” olarak adlandırılan bu amaçlar, Avrupa Komisyonu karar ve önerileri ile de desteklenmiş, sayılan bu öncelikler, Avrupa Konseyi’nin Madrid (1995), Floransa (1996) ve Dublin (1996) toplantılarında da kabul edilmiştir. Essen Stratejisi, 1996 yılı sonunda kalıcı bir İstihdam ve İşgücü Piyasası Komitesi’nin kurulması ile ortak Avrupa göstergelerinin oluşturulması ve Avrupa seviyesindeki kurumların geliştirilmesi yönündeki ilk adımları da oluşturmaktadır. Essen Stratejisi bir taraftan istihdam konusunda yüksek seviyede bir politik bağlılığı açıkça ifade ederken, diğer yandan yürütülen çalışmalar Avrupa Konseyi’nin bağlayıcı olmayan kararlarına dayanmakta ve yasal zemin, güçlü ve kalıcı yapı ve uzun dönemli bir vizyondan maruz bırakılmaktadır. Bu nedenle Amsterdam Antlaşması’nın, istihdam politikası konusunda Avrupa seviyesinde koordine edilmiş bir stratejinin geliştirilmesi hususunda dönüm noktası oluşturmasının nedeni, eksik olan bu vizyonun tamamlanmasıdır (TİSK, Avrupa İstihdam Stratejisi ve İşgücü Piyasası Gelişmeleri, 2009) .

### 2.2.1.3.3. Amsterdam Antlaşması

Haziran 1997’de imzalanan ve 1 Mayıs 1999 tarihinde yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması ile Roma Antlaşması’nda büyük değişiklikler yapılmıştır. Amsterdam Antlaşması Doğu’ya doğru genişleme süreci öncesinde Avrupa Birliği’ne kimlik veren antlaşma olarak nitelendirilmektedir. 1990lı yıllarda AB sosyal politika önlemlerinin çoğu Sosyal Politika Anlaşmasına ve “İşçilerin Temel Sosyal Haklarına İlişkin Topluluk Şartı” na dayanmıştır (Çelik, 2006: 104). Maastricht Antlaşması ve ek sosyal bölümünü kapsamındaki Sosyal Politika Anlaşması Avrupa sosyal politikalarını daha da derinleştirmiştir. Bu Anlaşmayla, daha önce imzalanan Sosyal Politika Anlaşması bu Anlaşmaya dâhil edilmiş ve tek bir çatı altında toplanarak bütün bir anlaşma haline getirilmiştir. Böylece sosyal politikanın Avrupa Topluluğu ve Üye Devletlerin ortak sorumluluğu olduğu doğrulanmıştır. İkinci önemli değişiklik “istihdam” başlıklı ikinci bir bölüm eklenmiş olmasıdır. İstihdam konusu ilk defa sistematik olarak 1997 yılında Amsterdam Antlaşmasıyla ele alınmıştır. 16-17 Haziran 1997 tarihinde yapılmış olan Amsterdam Zirvesinde istihdama ayrı bir başlık tanınmış ve bu konuda ortak bir strateji uygulanması kararlaştırılmıştır. İlk kez istihdam AB’nin ortak görevi olarak kabul edilmiştir. Bu bağlamda, AB çapında istihdam politikalarının uyumlaştırılması söz konusu olmuştur. Belirlenen ortak stratejinin ana başlıklarını istikrarlı bir makroekonomik politika uygulaması, aktif işgücü piyasası politikalarına geçiş yapılması, yapısal işsizlikle mücadele ve ücretlerin belirlenmesinde sosyal diyalogun geliştirilmesi konuları oluşturmaktadır. Avrupa İstihdam Stratejisi ile AB çapında ortak bir politikanın üye ülkelerle birlikte uygulanmaya başlaması Amsterdam Antlaşmasıyla sağlanmıştır (Yaşar ve Özcan, 2008: 316; Ceylan-Ataman, 2005: 14; Selamoğlu ve Lordoğlu, 2006: 13).

Amsterdam Antlaşması genel olarak sosyal politika ve özel olarak sosyal koruma ve sosyal içerme konusunda önemli bir yere sahiptir. Amsterdam Antlaşması ile Avrupa Topluluğu Antlaşmasına eklenen 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 öngörülmüştür. Amsterdam Antlaşması ile istihdamın geliştirilmesi Topluluk amaçlarına eklenmiştir (Erdoğan, 2005a: 22).

Sosyal Politika Anlaşması oybirliğiyle Avrupa Topluluğu Antlaşması bünyesine alınmıştır. Daha önce değinilen erkekler ve kadınlar arasında eşitliği geliştirmeye ve eşitsizlikleri yok etmeye ve her türlü ayrımcılığa karşı savaşıma ilişkin düzenlemelerin yanı sıra, Amsterdam Antlaşmasıyla sosyal politikaya ilişkin protokol ve anlaşma ortadan kaldırılmış daha doğrusu Sosyal Politika Anlaşmasındaki maddeler Avrupa Topluluğu Antlaşmasının maddeleriyle bütünleştirilerek, bazı maddeler ise değiştirilerek, Sosyal Politikaya ilişkin Protokol ve Anlaşma, AT Antlaşmasının 136-139. maddelerine dönüştürülmüştür. Bu sayede, Maastricht Antlaşmasında Büyük Britanya'nın karşı çıkması sonucu Antlaşmaya konulmayan Sosyal Politika Anlaşması, gecikmeli de olsa, Amsterdam doruğunda antlaşmasal bir değer kazanmıştır (Gülmez, 2008: 225).

Amsterdam Antlaşması, istihdam ve sosyal politikayı AB çapında geçerli kılan bir antlaşma olduğu için ayrı bir öneme sahiptir. 1990'lı yıllarda AB sosyal politika tedbirlerinin çoğu, 1992'de AB Antlaşmasına bir protokol olarak eklenmiş olan Sosyal Politika Anlaşması'na ve 1989'da Hükümet Başkanları tarafından kabul edilmiş olan İşçilerin Temel Sosyal Haklarına İlişkin Topluluk Şartı'na dayalı olarak gerçekleşmiştir. Ancak Sosyal Şart, hukuken bağlayıcı bir belge değildir. Sadece Sosyal Politika Anlaşması AB'nin Şart'ın kapsamına giren alanlarda eyleme girişebilmesine olanak vermektedir. İngiltere, diğer tüm üye ülkelerin Sosyal Şartı ve Sosyal Politika Anlaşmasını imzalamasına karşı ne Sosyal Şartı ne de Sosyal Politika Anlaşmasını imzalamamıştır. Bu sebepten dolayı, sosyal politika alanında bazı AB mevzuatı, 15 üye devletten sadece 14 ünde geçerli olabilmekteydi. Ancak Amsterdam antlaşmasıyla AB sosyal politikasının bu bölünmüş gelişimine son vererek, Sosyal Politika Anlaşması'nın, Anlaşma'nın ayrılmaz bir parçası olduğunu ve istisnasız tüm üye devletler için geçerli olacağını ilan etmiştir (Palaz, 2003: 306).

Amsterdam Antlaşmasıyla yüksek bir istihdam düzeyi hedeflenirken istihdam alanında “ulusal yetki” saklı tutulmuştur. Antlaşmanın 128. maddesinde, Topluluk kurumlarının bağlayıcı kararlar içermeyen istihdamla ilgili görevleri belirlenmiştir. Buna göre Avrupa Konseyi, her yıl Topluluk istihdam durumunu inceler ve Konsey ile birlikte Komisyonca hazırlanacak bir ortak yıllık rapor temelinde, bu konuda *sonuçlar* kabul eder. Konsey bu sonuçlara dayanarak her yıl, üye devletlerin istihdam politikalarında gözönüne alacakları yönlendirici ilkeleri belirler. Konsey, Komisyonun önerisi üzerine ve Avrupa Parlamentosu, Ekonomik ve Sosyal Komite, Bölgeler Komitesi ve 130. maddede öngörülen İstihdam Komitesine danıştıktan sonra nitelikli çoğunluk koşuluyla sonuçlar kabul edilir. Her üye devlet, yönlendirici ilkeler ışığında, istihdam politikasını uygulamaya koymak amacıyla aldığı başlıca önlemler konusunda Konsey ve Komisyona bir yıllık rapor sunar. Konsey, bu raporları incelemesi sonucunda uygun görülürse, Komisyonun tavsiyesi üzerine nitelikli çoğunlukla üye devletlere tavsiyeler gönderebilir. Son aşama olarak, Konsey ve Komisyon bu incelemenin sonucuna dayanarak, Toplulukta istihdam durumu ve yönlendirici ilkelerin uygulamaya konulması ile ilgili ortak bir yıllık raporu Avrupa Konseyine gönderirler (Gülmez, 2007: 230,231).

Amsterdam Antlaşmasıyla Avrupa Birliğinin, Maastricht Antlaşmasının yerini alan yeni “Anayasası” oluşturulmuştur. Amsterdam Antlaşması, Avrupa Birliğinde temel haklar güvencesini ihlalcı üye devletlere karşı kimi yaptırımlar getirerek güçlendirmiştir. Bu Antlaşma, Avrupa Birliği’nin üç ayaklı yapısına saygı göstermekle birlikte, üçüncü ayakta yer alan adalet ve içişleri alanında işbirliğine ilişkin kuralların büyük bir bölümünü birinci ayağı oluşturan Avrupa Topluluğunun yetki alanına aktarmıştır (Gülmez, 2008: 225). Ancak Amsterdam Antlaşması için, bütünleşme yönünde yeni bir adım oluşturmaktan çok, Maastricht Antlaşması’nın kurduğu yapıya bir nevi makyaj yapmakla yetindiği söylenebilir ( Fişne, 2003: 65).

### 2.2.1.3.4. Sosyal Eylem Programları 1995–2000

Bu dönemdeki diğer sosyal politika düzenlemeleri ise, Birliğin çalışma yaşamında bağlı kalacağı ilkeleri ve gerçekleştireceği faaliyetleri ortaya koyan “Sosyal Eylem Programları”dır. İlki 1995–1997 dönemini kapsayan programın başarılı sonuçları ve Amsterdam Antlaşmasının getirdiği olumlu ilerleme ile AB sosyal politikasının gelişimini yeni bir çerçevede oluşturan 1997–2000 Sosyal Eylem Programı hazırlanmıştır. Bu programın temel amaçları aşağıdaki gibi belirlenmiştir.

- İçerici bir toplumu teşvik etmek
- Bireyleri küreselleşme ve hızlı teknolojik gelişme çağında değişen çalışma yaşamı koşulları için donatmaktır.

Bu amaçların gerçekleştirilmesi için programın başlıca eylem planları; işler, beceriler ve hareketlilik, değişen çalışma yaşamı ve içerici bir toplum şeklinde üç ana başlık altında toplanmaktadır (Özen, 2004: 192, 193).

Beyaz kitapta, değişimin yönetimi ve eylemler için yüzyılın sonuna kadar süren uzun dönemli süreç önermişti. Ancak Komisyon, 1995-1997 yılları için orta vadeli Sosyal Eylem programı oluşturarak bu konuda ivme kazandırmıştır. İlk ilerleme raporu sosyal politika kavramını “büyümenin önünde bir engel ya da ekonomiye bir yük oluşturmaktan ziyade değişime ve ilerlemeye yardımcı olan verimli bir faktör” olduğu ifadesini temellendirmiştir. Yönetimin çok yönlü büyüyen önemine dikkat çekerek, rapor, programın başarıyla uygulanabilmesi için politik(üye ülkeler), sosyal(işverenler ve sendikalar) ve sivil(organizasyonlar) aktör arasındaki sosyal diyalogun önemini vurgulamıştır.

1997 yılındaki ve 1999 yılındaki Sosyal Eylem Programları, sosyal korumanın geliştirilmesi ve modernleştirilmesi konusundaki mesajlarını Komisyona tekrarlamıştır. Ayrıca sosyal koruma üzerine olan 1997 yılındaki raporun özetinde “sosyal korumayı modernize etme ve sistemi değişime adapte etme” alt başlığı

oluşturulmuştur. Yüksek düzeydeki gelişmiş sosyal koruma sistemleri, 1997 yılında yapılan irtibatlarla “Avrupa toplum modelinin esas unsuru ve ayırt edici özelliği” olarak gösterilmektedir. 1998-2000 sosyal eylem programı, 21.yy dönüm noktasında Birliğin karşılaştığı ana sosyal sorunlara cevap vermekte sosyal boyutun öneminin tanınması için baskılara devam etmiştir (Hantrais, 2007: 14).

### **2.2.1.3.5. Avrupa İstihdam Stratejisi**

Avrupa Birliği'nin ekonomik büyüklüğüne rağmen, karşılaştığı işsizlik sorunu 1980'ler sonrasında istihdam konusu AB için öncelikli hale getirmiştir. Amsterdam Antlaşması'nın istihdamı AB'nin ortak görevi olarak kabul etmesi Avrupa İstihdam Stratejisi'nin (AİS) şekillenmesinde çıkış noktası oluşturmuştur. Antlaşma bağlamında, 20-21 Kasım 1997'de Lüksemburg'da gerçekleştirilen İstihdam Zirvesi ve Mart 2000 tarihinde yapılan Lizbon Zirvesi, Stratejinin en önemli tarihlerini oluşturur (Özen, 2004: 193).

Avrupa İstihdam Stratejisi, 90'lı yıllardaki yüksek işsizlik (%10 dolaylarında) ve düşük istihdam oranı gibi sorunlara çözüm bulmak amacıyla, Birlik düzeyinde aktif işgücü piyasası alanında alınan tedbirlerden oluşmaktadır. Ayrıca Avrupa İstihdam Stratejisi'nin, tüm dünyada ortaya çıkmaya başlayan, işsizlik sigortası gibi pasif tedbirlerin işsizliği önlemede yeterince etkin olmadığı tartışmaların bir sonucu olarak ortaya çıktığı görüşü de mevcuttur. AİS ile pasif tedbirlerin hak edenler için uygulanmaya devam edilmesinin yanında; niteliksiz işgücünün niteliklerinin artırılarak, nitelikli işgücünün de niteliklerinin işgücü piyasasının ihtiyaçları doğrultusunda güncellenmesi amaçlayan aktif önlemlerin ön plana çıkarılması da hedeflenmektedir (Yaşar ve Özcan, 2008: 317).

Her ne kadar Amsterdam Antlaşması Avrupa istihdam ve sosyal politikası için bir dönüm noktası oluştursa da, İşsizlikle mücadele girişimlerinin Birlik düzeyinde ortak bir eyleme dönüştürülmesi AB Komisyonununun 17-18 Kasım 1997'de Lüksemburg'da yaptığı olağanüstü istihdam zirvesinde Avrupa İstihdam

Stratejisi'nin kabul edilmesiyle olmuştur. AİS'nin kabulüyle birlikte her üye devlet ulusal istihdam politikasını belirlerken AİS'ni dikkate almak durumundadır (Ceylan-Ataman, 2005: 17).

Avrupa İstihdam Stratejisi dört ana başlık çerçevesinde geliştirilmiştir.

- İstihdam edilebilirliği arttırmak
  - Uzun dönem ve genç işsizlik ile mücadele etmek
  - Okuldan işe geçişi kolaylaştırmak
  - Pasif önlemlerden aktif önlemlere geçmek
  - Sosyal taraflar arasında işbirliğini güçlendirmek
- İşçilerin ve işletmelerin değişen şartlara uyumunun sağlanması
  - İş organizasyonu modernize etmek
  - İşletmelerin uyum sürecini hızlandırmak
- Girişimciliğe özendirmek ve teşvik etmek
  - İş kurmayı kolaylaştırmak
  - Risk sermayesini sağlamak
  - Vergi kolaylıkları sağlamak
- Fırsat eşitliği sağlamak ve her türlü ayrımcılığı önlemek
  - Kadın-erkek ayrımcılığını önlemek
  - İşe geri dönüşü kolaylaştırmak
  - Çalışma ve aile yaşamını bağdaştırmak
  - Engellilerin çalışma yaşamıyla uyumunu desteklemek

(Ceylan-Ataman, 2005: 17; Çelik, 2006: 128).

Avrupa İstihdam Stratejisi, Birlik tarafından her yıl yayınlanan, istihdam kılavuzunun üye ülkelerdeki uygulamasının çok taraflı olarak izlenmesi, uzun dönemli yaklaşımlar belirlenmesi ve karşılaştırılabilir göstergeler hazırlayarak ortak eylemler için nihai tarihler tespit edilmesi temel ilkesine dayandırılmıştır (Özen, 2004: 194).



Lüksemburg Zirvesinden sonra, 98 yılında Cardiff, Haziran 99 tarihinde Köln, Mart 2000 tarihinde Lizbon, Ekim 2000 tarihinde Stockholm, Mart 2002 tarihinde Barselona Zirveleri ile Avrupa İstihdam Stratejisinin temelleri belirlenerek, Birliğin diğer ortak politikalarıyla olan bağları güçlendirilmiştir.

Avrupa İstihdam Stratejisi için önemli tarihlerden biri olan 2000 yılında gerçekleştirilen Lizbon Zirvesi'nde gelecek on yıl için istihdama yönelik yeni bir stratejik hedef belirlenmiştir. Bu stratejiyle, Birliğin tam istihdam koşullarının yeniden sağlanabilmesi hedeflenmiştir. *“Daha çok sayıda, daha iyi iş ve daha büyük bir toplumsal uzlaşmayla sürdürülebilir ekonomik büyümeyi gerçekleştirebilecek, bilgiye dayalı dünyanın en rekabetçi ve dinamik ekonomisi durumuna gelmek”* Avrupa İstihdam Stratejisinin temel hedefi olarak tanımlanmıştır (Özen, 2004: 194).

### **2.2.1.3.5.1. Lüksemburg İstihdam Zirvesi**

1997 yılında Lüksemburg Zirvesi ile ilk istihdam politikalarının temel ilkeleri belirlenmiştir. Bu bağlamda, üye ülkelerin hepsinde İstihdam Ulusal Eylem planları hazırlanmış ve uygulanma kriterleri benimsenmiştir. Bu eylem planı 4 temel başlığa dayandırılmıştır.

- İstihdam edilebilirliğin artırılması
- Girişimciliğin geliştirilmesi
- İşçilerin uyum sağlama yeteneklerinin geliştirilmesi
- Fırsat eşitliğinin sağlanması

(Selamoğlu ve Lordoğlu, 2006: 15).

Bu temel hedeflere dayanan Avrupa İstihdam Stratejisi Lüksemburg Zirvesiyle resmi bir zemine oturtulmuştur. Lüksemburg'da yapılan olağanüstü istihdam zirvesinde AB'nin 21.yüzyılda gerçekleştireceği tek pazar hedefinin sosyal boyutlarına dikkat çekilerek, Avrupa İstihdam Stratejisi ortaya çıkmıştır (Ceylan-Ataman, 2005: 14).

Lüksemburg İstihdam Zirvesi'nde, istihdam politikasına yönelik üye ülkelerin, Konsey, Komisyon ve sosyal tarafların, yıllık olarak takip etmesi gereken kural ve prosedürleri belirleyerek 5 yıl geçerli olmak üzere bir istihdam kılavuzu hazırlanmıştır. "Lüksemburg süreci" olarak bilinen bu süreç, istihdamla ilgili yıllık olarak tekrarlanmak kaydıyla problemlerin tanımlanması, gündemin belirlenmesi, politika oluşturulması, uygulama ve sonuçların değerlendirilmesi gibi süreçlerin tümüne katılım sağlanarak sosyal tarafların hem ulusal hem de AB düzeyinde istihdam politikasının uygulanmasında aktif rol oynamasını mümkün kılmıştır (Parlak, 2002: 575).

### **2.2.1.3.5.2. Lizbon Zirvesi**

Avrupa Birliği'nde, Antlaşmalarda yapılan değişiklikler temelinde ele alınan sosyal politika alanında yaşanan büyük değişim, Mart 2000'de Lizbon'da gerçekleştirilen olağanüstü dorukta saptanan yeni stratejik hedef ve ardından Aralık 2000'de yapılan Nice doruğunda kabul edilen Sosyal Politika Ajandası ile "Lizbon süreci" olarak adlandırılan yeni bir dönemle başlamıştır. Bu iki doruk toplantısı, gelecek on yıl için, yaklaşım değişikliği içeren yeni stratejik hedefin saptanması ve Sosyal Politika Ajandasının kabul edilmesi yönlerinden, Avrupa Birliği sosyal politikasının evriminde yeni bir dönemeç oluşturmuştur (Gülmez, 2008: 240).

23-24 Mart 2000 tarihlerinde gerçekleştirilen Lizbon Zirvesi'nde AB'nin, istihdamı güçlendirmeyi ve bilgi üzerine kurulu bir ekonomi çerçevesinde ekonomik reform ve sosyal uyumu gerçekleştirmeye yönelik yeni stratejisi (Lizbon Stratejisi) tanımlanarak hedefler belirlenmiştir. Lizbon Stratejisi ile Birliğin bilgiye dayalı, rekabet edebilir, gelişmiş bir işgücüne ve sürdürülebilir kalkınmaya dayanan bir ekonomiye sahip olması, yenilikçi faaliyetlerin güçlendirilmesi, sosyal güvenlik ve eğitim sistemlerinin modernleştirilmesi hedeflenmektedir (İKV, Avrupa Birliği'nin Tarihçesi, 2009).

Zirvede, Lizbon Stratejisi olarak bilinen 10 yıllık bir strateji belirlenmiştir. 2010 yılına kadar AB'nin daha fazla ve daha kaliteli işler yaratması, daha fazla sosyal uyum yoluyla sürdürülebilir ve rekabetçi bir ekonomi stratejisi izlenmesi kararları alınmıştır. Lizbon Zirvesi'nde Birliğin hedefi “gelecek on yıl içinde dünyanın en rekabetçi ve dinamik bilgiye dayalı ekonomisi olmak, tam istihdama ulaşmak, sürdürülebilir bir ekonomik büyümeyi ve sosyal bütünleşmeyi sağlamak” olarak belirlenmiştir. Bu hedefe ulaşmak için izlenecek genel strateji aşağıdaki hususları içermektedir:

- Bilgi toplumu ve ARGE için daha iyi politikaların yanı sıra, rekabet gücü ve yenilik için yapısal reform sürecini hızlandırarak ve iç pazarı bütünleştirerek bilgiye dayalı bir ekonomiye ve topluma geçişi hazırlamak;
- Avrupa sosyal modelini modernleştirmek, bireye yatırım yapmak ve toplumsal dışlanmaya karşı mücadele etmek;
- Uygun bir makro ekonomik politika bileşimi uygulayarak sağlıklı bir ekonomik görünüm ve olumlu büyüme perspektiflerini sürdürmek.

(European Parliament, European Council 23 and 24 March 2000 Lisbon, 2009).

Zirvede 2010 yılı için AB genel istihdam oranının yüzde 70, kadın istihdam oranının yüzde 60 olması, somut istihdam hedefi olarak belirlenmiş, yaşam boyu öğrenme ve hizmetlerde istihdamın artırılması amaçlanmıştır. Daha çok ve iyi işler yaratarak Avrupa'nın tam istihdam potansiyelini hayata geçirmek, değişimi önceden görmek, yönetmek ve yeni iş çevresine uygulamak, bilgi temelli ekonominin potansiyellerinden yararlanmak ve mobilitiyi arttırmak Lizbon Zirvesinde benimsenen sosyal politika gündeminin öncelikli konularıdır (Çelik, 2006: 131). Strateji kapsamında, 2002 yılına kadar tüm okulların internet bağlantısının sağlanması, 2003 yılında temel kamu hizmetlerinde elektronik ortama geçilmesi gibi üye ülkelerin istihdam, eğitim ve bilgi teknolojileri alanlarında 10 yıllık bir sürede ulaşmaları gereken diğer hedefler de belirlenmiştir (İKV, AB Kavramları Sözlüğü, 2009).

Konsey, 2010 yılı itibariyle Avrupa Birliğinde yoksulluk ve sosyal dışlanmayı ortadan kaldırmak için “**Açık Koordinasyon Yöntemi**”nin (AKY) benimsenmesini kararlaştırmıştır. Bu kapsamda, sert yasalara geçişten çok yumuşak yasalara geçiş yapılmaktadır (Erdoğan, 2005a: 28,29). "Soft law" (yumuşak hukuk) olarak kabul edilen açık koordinasyon yöntemi, AB'de politika belirlemenin yeni bir biçimi olarak ortaya çıkmıştır. Bu yöntemde Komisyon, inisiyatif kullanmada, üye ülkelerin politikalarının değerlendirilmesinde, kılavuz ilkeleri, tavsiyeler ve stratejiler geliştirilmesinde çok güçlü bir role sahiptir (Gündoğan, 2006: 14).

Lizbon stratejisi olarak belirlenen hedefleri gerçekleştirebilmek için yeni bir yöntem ihtiyacı duyulmuş ve AKY bunun sonucunda ortaya çıkmıştır. Aslında, Maastricht Antlaşmasının Ekonomik ve Parasal Birlik kapsamında geliştirdiği ulusal ekonomi politikalarının koordinasyonu prosedürü ve Amsterdam Antlaşması'nın istihdam bölümünde zaten bir yöntem öngörülmüştü. Portekiz'in dönem başkanlığında gerçekleştirilen bu zirvede yapılan, bu yeni yöntem sadece bir isim verilmesi olmuştur (Borra's ve Jacobsson, 2004: 187,188).

Lizbon Zirvesinde açık koordinasyon yöntemi sosyal koruma alanına da taşınmıştır. Lizbon Konseyi Avrupa Birliğinde yoksulluk ve sosyal dışlanmanın kabul edilemez düzeylere ulaştığı tespitinde bulunmuştur. (Erdoğan, 2005a, 28) Sosyal dışlanma ile mücadele stratejisi 2000 yılındaki Lizbon ve Faria'daki AB Zirvesi ile oluşturulmuştur. Bu zirvelerin amacı, yoksullukla mücadele ve sosyal dışlanmanın önlenmesi yoluyla Avrupa Sosyal Modeli'nin modernizasyonudur (TİSK, ““Sosyal Politika ve İstihdam” Başlıklı AB Müktesebatı ve Türkiye”, 2009).

Lizbon Stratejisi'ne ulaşma sürecinde kaydedilen gelişmeleri izlemek amacıyla her yıl ilkbahar aylarında ekonomik ve sosyal sorunların görüşüldüğü Avrupa Konseyi toplantıları düzenlenmektedir. Bu toplantılarda düzenli olarak yayınlanmış olan raporlar değerlendirilmektedir (Latifaoğlu ve Şanlı Gerger, 2009). Bu kapsamda bugüne kadar, dokuz Zirve toplantısı gerçekleştirilmiştir. Bu toplantılar ve gerçekleştirildikleri tarihler aşağıda belirtilmiştir:

Stockholm Avrupa Konseyi (24 Mart 2001)  
 Barselona Avrupa Konseyi (16 Mart 2002)  
 Brüksel Avrupa Konseyi (20-21 Mart 2003)  
 Brüksel Avrupa Konseyi (25-26 Mart 2004)  
 Brüksel Avrupa Konseyi (4-5 Kasım 2004)  
 Brüksel Avrupa Konseyi (22-23 Mart 2005)  
 Brüksel Avrupa Konseyi (23-24 Mart 2006)  
 Brüksel Avrupa Konseyi (08-09 Mart 2007)  
 Brüksel Avrupa Konseyi (13-14 Mart 2008)

Lizbon stratejisi ekonomik boyut, sosyal boyut ve çevre boyutu olmak üzere üç boyuttan oluşturulmuştur. Strateji'nin ekonomik ve sosyal boyutları Lizbon Zirvesi'nde belirlenmiş, çevre boyutu ise, Haziran 2001 tarihinde gerçekleştirilen Göteborg Zirvesi'nde dahil edilmiştir (DTM, Lizbon Stratejisi'nin Gelişimi ve Halihazırda bulunduğu Aşama, 2009).

Sosyal dışlanma ile mücadele stratejisi de 2000 yılındaki Lizbon ve Feria'daki AB Zirvesi ile başlamıştır. Bu zirvelerin amacı, yoksullukla mücadele ve sosyal dışlamanın önlenmesi yoluyla Avrupa Sosyal Modeli'nin modernizasyonunu içermektedir (Erdoğan, 2005a: 28,29).

Avrupa Komisyonu bu hedeflerin saptanmasından 5 yıl sonra Şubat 2005 tarihinde açıklanan "**Lizbon Stratejisi Ara Dönem Raporu**"nu hazırlayarak belirlenen hedeflere ne kadar yaklaşıldığını saptamaya çalışmıştır. Ancak bu rapor, Avrupa'nın 2010'da dünyanın en rekabetçi ve en dinamik bilgi toplumu olma hedefine ulaşmasının çok zor olduğunu ortaya koymuştur. Bunun üzerine yeni öncelikler belirlenmesi ihtiyacı ve Revize Lizbon Stratejisinin hazırlanmasını gündeme getirilerek Lizbon Stratejisi'nde hedeflerden sadece ikisi üzerine odaklanılması öngörülmüştür. Bunlar, "kalıcı, güçlü ekonomik büyümeyi sağlamak" ve "daha fazla, daha kaliteli istihdam olanakları yaratmak" olarak belirlenmiştir.

Lizbon Stratejisi'nin ara dönem değerlendirmesinden hareketle, Avrupa Komisyonu da 2005-2010 dönemi için yeni bir "Sosyal Gündem" açıklanarak iki temel öncelikli alan belirlenmiştir. Bunlardan biri "istihdam", diğeri ise "yoksullukla mücadele ve eşit fırsatlar yaratma" dır (Şenel, 2005).

Yeni Sosyal Gündemde tam istihdam başlığında öne çıkan konular;

- Tam istihdam hedefiyle, özellikle gençlerin ve kadınların işgücü piyasasına katılımlarının artırılarak daha çok insanın, iyi işlere sahip olmasının sağlanması,
- Endüstriyel ilişkilere yeni bir dinamizm katılarak, iş kanunlarının, yeni çalışma biçimlerinin doğurduğu ihtiyaçlara cevap verecek şekilde güncellenerek işyerinde sağlık ve güvenlik standartlarının daha iyi uygulanması.
- Sosyal diyalogun sosyal taraflar ve sektörler arasında yerel, bölgesel ve ulusal seviyede geliştirilerek sürece katkısının artırılması;
- İşletmelerin sosyal sorumluluğunun teşvikine devam edilmesi;
- AB işgücü piyasası açısından işçilerin hareketliliğinin artırılması ve 2006 yılının “Avrupa Hareketlilik Yılı” ilan edilmesi;
- AB işgücü piyasası açısından, çalışanların değişik AB ülkelerinde emeklilik ve sosyal güvenlik haklarının düzenlenmesi, ihtiyari olarak uygulanmak üzere uluslararası bir toplu sözleşme çerçevesinin hazırlanması.
- Sosyal güvenlik planlarının Avrupa seviyesinde koordinasyonunun sağlanması;

Yoksullukla mücadele ve eşit fırsatlar yaratma başlığı altında ise,

- Giderek yoksulluk tehdidi ile daha fazla yüzleşen Birlik içerisinde asgari gelir planları hazırlanması çalışmalarına ağırlık verilmesi ve işgücü piyasası dışında kalan kişilere yönelik olarak 2010 yılının “Avrupa Yoksullukla Mücadele ve Sosyal Dışlanma Yılı” ilan edilmesi;
- Her türlü ayrımcılık ve eşitsizlikle mücadele edilmesi,

- Kadın ve erkek arasında eşit fırsatlar yaratılması, Avrupa Cinsiyet Enstitüsü'nün hayata geçirilmesi,
  - Kamu yararına yönelik sosyal hizmetlerin kalitesinin yükseltilmesi
- konuları ele alınmıştır (TİSK, Avrupa İstihdam Stratejisi ve İşgücü Piyasası Gelişmeleri, 2009).

Avrupa Sosyal Ajandası'nın hazırlanmasının ardından, Mart ayında Avrupa Konseyi Bahar Zirvesi yapıldı. Burada alınan karar üzerine, üye ülkelere yol gösterici olması amacıyla Avrupa Komisyonu tarafından 2005-2008 dönemi için "**Büyüme ve İstihdam Kılavuzu**" hazırlandı. İki bölümden oluşan kılavuzun ilk bölümünde ekonomi politikası, ikinci bölümünde istihdam politikası ele alındı.

Ekonomik istikrarın sürdürülebilirliği, kaynakların etkin dağılımı, ücret gelişmelerinin istikrar ve büyümeye katkı sağlaması öngörülmüyor. Ayrıca rekabetçi bir piyasa ekonomisi, cazip iş ve yatırım ortamı, girişimcilik ve Ar-Ge kültürünün gelişmesi konuları Kılavuzun ilk bölümünde yer almıştır. Kılavuzun istihdam politikası bölümü ise; Lizbon Stratejisi'nde olduğu gibi, tam istihdamı, işte kalite ve verimliliği hedeflenmiştir. Çalışmaya "yaşam döngüsü yaklaşımı"nın getirilmesi önerilerek, bu doğrultuda, kadın istihdamının artırılması, işgücü piyasasının iş arayanları ve dezavantajlı grupları da içine alması, çalışma ve iş yaşamını dengeleyecek imkanların sağlanması, sağlık ve sosyal güvenlik sistemlerinin sürdürülebilir şekilde düzenlenmesi ve insan kaynaklarının eğitimi gibi önlemler öngörülmüştür.

### **2.2.1.3.5.3. Stockholm Zirvesi ve Diğer Zirveler**

Haziran 1999 gerçekleştirilen Cologne Avrupa Konseyinin ardından, büyüme ve istihdamı teşvik etmek amacıyla ekonomik, parasal, bütçesel ve mali politika konularında tartışmalara sosyal tarafların katılımı sağlanarak makro-ekonomik bir diyalog oluşturulmuştur. Makro-ekonomik diyalog süreci, İstihdam Komitesi (EMCO) ve Ekonomik Politika Komitesi (EPC) ile teknik düzeydeki toplantıları ve

İstihdam, Ekonomik ve Mali İşler Bakanlıkları ve Avrupa Merkez Bankası ile politik düzeydeki toplantıları kapsamaktadır (İŞKUR, Avrupa Düzeyinde Üç Taraflı Sosyal Diyalog, 2009).

3 Haziran 1999'da Köln'de toplanan Avrupa Konsey'i, Topluluk boyutundaki temel hak ve özgürlükler ile ilgili tartışmalara ışık tutacak önemli bir karara imza atarak **Köln Zirvesini** gerçekleştirmiştir. Bu Zirveyle, bir bakıma Amsterdam Antlaşmasında ortaya konan iradenin devamı sergilenerek, Avrupa Konseyi, temel hakların korunması prensibinin AB'yi kuran prensiplerden birisi olduğunu ifade ederek temel hakların korunmasının Birliğin hukukiliği için vazgeçilmez bir gereklilik olduğunu vurgulamaktadır. Zirvede Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı oluşturulmasının gerekliliği ifade edilmiştir. Avrupa Konseyine göre böyle bir Temel Haklar Şartı tasarısı, Avrupa Parlamentosu ve ulusal parlamento üyeleri gibi Devlet ve Hükümet Başkanları temsilcileri ve Komisyon Başkan'ından da oluşan bir organca hazırlanmalıdır (Dağcı, 2009).

Avrupa İstihdam Stratejisi kapsamında, Lizbon Zirvesi'nden sonra Nice doruğunda öngörülen ekonomik ve sosyal sorunlara özgü yıllık İlkbahar doruklarından birincisi 23-24 Mart 2001'de Stockholm'de yapılmıştır. Stockholm Avrupa Konseyinde, rekabetçi bir Birlik içinde tam istihdam öncelikli bir konu olarak görülmüş, bu bağlamda istihdamı nicelik ve nitelik olarak iyileştirme araçları incelenerek Avrupa sosyal modelinin yenileştirilmesi gerektiğini, bunun da Nice Antlaşmasında kabul edilen Sosyal Politika Gündemi (Ajandası) temelinde yapılacağını ve dinamik bir Birliğin aktif sosyal devletler den oluşması gerektiği ifade edilmiştir. Zirvede istihdamın niteliğinin iyileştirilmesi, sosyal ortakların rolü, işletmelerin sosyal sorumluluğu, güvenli ve yaşanabilir sosyal koruma sistemleri üzerinde durulmuştur (Gülmez, 2008: 247).

Stockholm Zirvesi'nde, Lizbon Zirvesi'nde belirlenen hedeflere iki yeni ara hedef ve bir yeni hedef getirmiştir. Bu değişiklik doğrultusunda, AB istihdam oranı 2005'e kadar yüzde 67'ye çıkması, kadın istihdamı da yüzde 57'ye kadar yükselmesi ve yaşlı çalışanların istihdam oranınının 2010'a kadar yüzde 50'ye ulaştırılması



hedefleri belirlenmiştir. Dünya ekonomisinde sosyal bir Avrupa olmak, herkes için istihdam ve yeni fırsatlar yaratmak amaçlanmıştır (Çelik, 2006: 131). Zirvede, emeklilik alanında açık koordinasyon yönteminin kullanılması tavsiye edilmiştir. Nüfusun yaşlanması ile ilgili ortak problemlere yanıt vermede açık koordinasyon yönteminin en etkin yol olarak görülmektedir. Nüfusun yaşlanması ile ilgili finansal etkiler ile başa çıkılmasında konsey üç-yönlü bir stratejiyi benimsemiştir. Bunlar; emeklilik sisteminin uzun dönemli taahhütlerinin karşılanmasını sağlamak sureti ile artan kamu borçlanmasından kaçınılması; daha yüksek istihdam oranlarını teşvik etmek ve emeklilik haklarını korumak amacı ile vergi ve sosyal yardım sistemleri dahil olmak üzere geniş kapsamlı işgücü piyasası reformlarının uygulanması; ve kamu finansmanı üzerindeki baskıları kontrol altında tutabilmek, sağlam bir finansal bazı koruyabilmek ve jenerasyonlar arasında adil bir denge sağlayabilmek için emeklilik sistemlerinin reformdan geçirilmesidir (Hantrais, 2007: 160).

Sosyal Koruma Komitesi 15-16 Haziran 2001 tarihinde toplanan **Gothenburg Zirvesine** “Güvenli ve Sürdürülebilir Sosyal Koruma Sistemlerinin Geleceği Hakkında” başlıklı bir rapor sunmuştur. Bu Rapor, Komiteye sunulan ulusal raporlara dayanılarak hazırlanmış ve yaşlanan nüfusun kamu maliyesi üzerine etkilerini inceleyen Ekonomik Sosyal Komitenin yaklaşımlarını da göz önünde tutmuştur. Ayrıca, Sosyal Koruma Komitesi bu raporda, mali sürdürülebilirliğin sağlanması konusunun üzerinde durmuş ve bu bağlamda mali sürdürülebilirliğin sağlanmasının çözümünü geniş bir önlemler dizisi içerecek olan “global bir yaklaşımda” görmüştür. Komite emeklilik sistemlerinin mali yönü kadar sosyal yönü üzerinde de durulmasını önermektedir. Gothenburg Konseyinde ayrıca İstihdam ve Sosyal Politika Komitesi ve Ekonomik Politika Komitesi tarafından ortak bir Rapor hazırlanmasını, bu Raporun emeklilik sistemlerine ilişkin ortak amaçları ve çalışma yöntemlerini belirlemesine karar verilerek; bu raporun, Ekonomik ve Mali İşler Konseyi ve İstihdam ve Sosyal Politika Konseyi tarafından ele alındıktan sonra Aralık 2001 Laeken Konseyine sunulması kararlaştırılmıştır. Hazırlanacak bu raporlar temelinde Laeken Zirvesinde ulaşılabilecek sonuçlar, Geniş Ekonomik Politika Kılavuzuna dahil edilmesi öngörülmüştür (Erdoğan, 2005: 47,48).

14-15 Aralık 2001 tarihlerinde gerçekleştirilen Avrupa Konseyi **Laeken Zirvesi**'nde, Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası, genişleme süreci, ekonomik ve sosyal gelişme, adalet ve içişleri, dış ilişkiler konularında alınan kararların Zirve sonuçlarının yanı sıra "AB'nin Geleceğine ilişkin Laeken Bildirisi" kabul edilmiştir. Bildiride AB'nin yeni Dünya düzenindeki rolü, Avrupa vatandaşları için Birliğin işleyişinin basitleştirilmesi, Birliğin demokratik meşruiyetinin güçlendirilmesi konuları vurgulanmış ve 2004 yılında yapılacak Hükümetlerarası Konferans hazırlıkları çerçevesinde bir Konvansiyon'un oluşturulması kararı açıklanmıştır (İKV, AB Kavramlar Sözlüğü, Laeken Zirvesi, 2009)

Laeken Zirvesinde, emeklilik reformu konusu üzerinde durulmuştur. Konsey yeterlilik, finansal istikrar ve emeklilik planlarının uyarlanabilirliğini sağlama yönündeki ortak amaçlar belirlemiştir. Konsey, üye devletler arasında diyalog ve işbirliğinin iyileştirilmesi için bir çalışma yönteminin benimsenmesini tavsiye etmiştir. Emeklilik konusu üzerine Komisyonun 2003 ve 2006 yılı raporları, reform sürecine devam etmenin önemini vurgulamakta ve özellikle etkin ortalama emeklilik yaşının artırılması üzerinde durmaktadır. Söz konusu seviye hala daha 1960'larda olduğu seviyenin altında bulunmaktadır. Sonuç olarak, Konsey, istihdama katılmak ve daha uzun süreli çalışma hayatını desteklemek üzere emeklilik ve sağlık hizmetleri sistemlerinde entegre bir yaşam döngüsü yaklaşımını uygulamak üzere harekete geçmiştir. Buna iş hayatını teşvik etmek ve erken emeklilikten vazgeçirmek için gerekli olan caydırıcı unsurlar da dahidir (Hantrais, 2007:160).

Lizbon sürecinde ikinci İlkbahar doruğu 15-16 Mart 2002 tarihlerinde Barselona'da gerçekleşmiştir. Komisyonun ilkbahar raporuna dayanarak sürecin ilk iki yılında gerçekleştirilen ilerlemeleri değerlendirilmiştir. Avrupa Konseyi kimi alanlarda ilerlemenin çok yavaş olduğunu belirterek, alınan kararların daha etkili bir biçimde uygulanabilmesi için Lizbon sürecinin basitleştirilmesi ve sağlamlaştırılması gerekliliğini ifade etmiştir. Zirvede, Avrupa Sosyal Modelinin başarılı bir ekonomiye, yüksek bir sosyal koruma düzeyine, eğitime ve sosyal diyaloga dayandığı; aktif bir koruyucu devletin çalışacak nüfusu özendirilmesi gerektiği, istihdamın sosyal dışlanmaya karşı en iyi güvenceyi oluşturduğu belirtilmiştir.

Lizbon’da saptanan hedeflere ancak ekonomik ve sosyal alanlarda dengeli çabalarla erişilebileceği tekrar vurgulanmıştır. Zirve’de öncelikli eylem alanları olarak üç büyük alan belirlenmiştir. Bunlar: tam istihdama yönelik aktif politikalar, Avrupa ekonomilerinin birbirine bağlanması ve bilgiye dayalı rekabetçi bir ekonomidir (Gülmez, 2008: 250).

**Barselona Zirvesinde** ekonomik ve sosyal politikalar arasında eşgüdüm, sürdürülebilir kalkınma, girişimcilik ve rekabet gücünün artmasına elverişli ortamın yaratılması, sosyal dayanışmanın geliştirilmesi, mali piyasaların birleştirilmesi, enerji, ulaştırma ve iletişim ağlarının birleştirilmesi, kamu hizmetlerinin geliştirilmesi ve bilgiye dayalı rekabet gücü yüksek ekonomi için eğitim, araştırma ve teknoloji alanında gelişmeler ele alınmıştır. Zirvede, "esneklik ve güvence arasında uygun bir denge oluşturulabilmesi için üye devletler ulusal uygulamaları çerçevesinde, istihdama ilişkin regülasyonları ve gerekiyorsa maliyetleri tekrar gözden geçirmelidir" görüşünü belirttiler AB'nin sosyal politikasının ABD modeline doğru yönelim eğilimi olduğu açıkça ifade edilmiştir. Sosyal politika gündeminde, tam istihdama yönelik daha iyi ve daha fazla iş yaratılması, istihdam stratejisinin güçlendirilmesi, AB içinde çalışanların nitelikleri ve hareketliliğinin geliştirilmesi öncelikli alanları kapsamında görüşlere yer verilmiştir. Bu Zirvede, çalışanların hareketliliğinin artırılması amacıyla Avrupa Sağlık Sigortası kartı kullanımı ve Avrupa İstihdam Hareketliliği Bilgileri internet sitesi (European Job Mobility Information website) oluşturulması kararlaştırılmıştır (İşveren, 2002: Mart).

Barcelona Zirvesi Avrupa sermayesinin dünyadaki diğer sermaye ile rekabeti çerçevesinde sorunlar tartışılmıştır. Barcelona Zirvesi’nde emeklilik yaşı(kademeli emeklilik) ve buna bağlı olarak emeklilik fonları ve enerji piyasalarında liberalizasyon konuları üzerinde ayrıntılı bir şekilde durulmuştur. Barcelona Zirvesi’nde, pek çok ülkede sendikacılar ve muhalif partilerinde gündemini oluşturan Emeklilik Fonları, kademeli emeklilik ve geri planda gibi görünse de iş güvencesi yasa tasarısı konuları üzerinde durulmuştur. Amaç Avrupa’daki sendikacılığı neo-liberalizme uygun hale getirirken, emek esnekliğini sağlamaktır (Yedibela, 2002).

Brüksel Avrupa Konseyi sırasıyla 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 ve 2009 yıllarında toplanmıştır. Avrupa İstihdam Stratejisi kapsamında üçüncü ilkbahar doruğu 20-21 Mart 2003'te Brüksel'de gerçekleştirilmiştir. Toplantıda, Birliğin Lizbon'da kararlaştırılan reform programlarının öncelikli hedefleri ve bu hedeflere erişmek için alınacak önlemler ve yönelimler konusunda anlaşmaya varılmıştır.

Brüksel Avrupa Konseyinin, reformları hızlandırmak için belirlediği öncelikler şu şekildedir:

- *İstihdam sayısını ve sosyal uyumu arttırmak,*
- *Yenileştirmeye ve işletme esprisine öncelik vermek,*
- *Avrupa'yı birbirine bağlamak-iç pazarı güçlendirmek,*
- *Büyüme ve istihdam yararına çevreyi korumak*

Zirve'de, istihdam alanında ilerlemeler gerçekleştirildiği ancak 2010'da %70 düzeyinde bir istihdam hedefine erişebilmek için tam istihdamı, verimliliğin yükselmesini ve istihdamın niteliğinin artmasını amaçlayan büyük yapısal reformların yapılması gerektiği ifade edilmiştir. Üye devletlerin, yaşam boyu eğitim ve yetiştirmeyi geliştiren kapsamlı reformlar yapması, Lizbon hedeflerine erişebilmek için ekonomik potansiyellerini eksiksiz bir biçimde işletip kullanması ve bu sürecin çevrenin ve yaşam kalitesinin iyileştirilmesine de yol açması, çevre alanında her zamankinden daha çok ve kararlı biçimde eylemlerde bulunulması gerektiği belirtilmiştir (Gülmez, 2008: 251, 252).

25-26 Mart 2004'te Avrupa Konseyi, Lizbon Stratejisi ile Avrupa Birliğinde ekonomik, sosyal ve çevresel durumu konu alan yıllık toplantısını gerçekleştirmiştir. Başkanlık sonuçlarının "Lizbon Stratejisi: Öncelikler" başlıklı bölümünde, öncelikler şu başlıklar altında ele alınmıştır: Lizbon stratejisinin meydan okumasına yanıt vermek, sürekli bir büyüme istihdamda nicel ve nitel iyileşme, reform için ortaklıklar kurulması. Konsey, önemli ilerlemelerin kaydedildiğini ancak 2010 için saptanan hedeflere erişebilmek için reformların hızının önemli ölçüde artırılmasının gerekliliği tekrar vurgularken, bir yandan Avrupa'yı bekleyen çok büyük meydan okumaların

varlığını dile getirmiş ve öte yandan Avrupa'nın ekonomik potansiyelini gerçekleştirme irade ve yeteneğinin bulunduğunu belirtmiştir. Bu toplantıda da Lizbon stratejisinin iki temel konusunu oluşturan sürekli büyüme ve istihdamda nicel ve nitel iyileşmedir (Gülmez, 2008, 255,256).

Avrupa Konseyi, 22-23 Mart 2005 tarihlerinde Brüksel'de tekrar bir toplantı yaparak yeni bir AB Zirvesi Sonuç Bildirgesi yayınlamıştır. Avrupa Konseyi Zirvede İstihdam ve Büyüme Paktına ilişkin yeni düzenlemelerde bulunarak "İstikrar ve Büyüme Paktının Uygulamasının İyileştirilmesi" başlıklı raporu imzalamıştır. Bu bağlamda, bütçe açığı için %3'lük üst sınırın ve kamu borcunun gayri safi yurtiçi hasılanın en fazla %60'ı olması şeklindeki referans değerlerinin aynen korunacağı belirtilmiştir. Ayrıca Zirvede, 25 üyeli bir Birlik içinde ekonomik yapı farklılıklarının artması göz önünde bulundurularak bazı kurallarda değişiklik yapılması konusu da gündeme gelmiştir.

Zirvede Lizbon Stratejisinin bilançosu değerlendirilmiş ve elde edilen sonuçlar söz konusu stratejiye yeni bir ivme kazandırmak gerekliliğini açık olarak ortaya koymuştur. Bu kapsamda, AB rekabet gücünün, ekonomik büyüme oranlarının ve verimliliğinin artırılması ve sosyal uyumun güçlendirilmesi öngörülmüştür. Ayrıca Lizbon Stratejisi kapsamında, hükümetlerin yanı sıra Parlamentolar, bölgesel organlar, sosyal ortaklar ve sivil toplumun da aktif olarak görev almasının gerekliliği belirtilmiştir. Lizbon Stratejisi'ne ilişkin olarak 2007-2013 yıllarına yönelik mali perspektif, Birliğe gerekli kaynakların sağlanması gerekliliğini belirtmiş ve ekonomik büyüme ve istihdam artışları için sağlam makroekonomik koşulların tesis edilmesi zorunluluğu getirilmiştir.

Zirvede Lizbon Stratejisi kapsamında aşağıdaki hususların öncelikli olarak ele alınması öngörülmüştür (DTM, 22-23 Mart 2005 Tarihli Avrupa Konseyi Zirve Toplantısının Sonuç Bildirgesine İlişkin Not, 2009).

- Araştırma-geliştirme, eğitim ve inovasyona gerekli kaynakların aktarılması ve söz konusu faaliyetlerin teşviki,
- KOBİ'lerin ARGE faaliyetlerinin artırılması ve desteklenmesi,
- Üniversite-sanayi işbirliğinin geliştirilmesi,
- Rekabetçi bir sanayi altyapısının tesis edilmesi,
- Sürdürülebilir kalkınma için çevrenin korunması,
- İç Pazar'ın işleyişindeki engellerin kaldırılması ve idari çerçevenin sadeleştirilmesi,
- Devlet yardımlarının azaltılması ve hizmetler sektörünün tam anlamıyla İç Pazar'a entegre edilmesi,
- İstihdamın artırılması, çalışma sürelerinin uzatılması ve sosyal güvenliğin güçlendirilmesi,
- Beşeri sermayeye gerekli önemin verilmesi.

Avrupa Konseyi 23-24 Mart 2006 tarihlerinde Brüksel'de yapılan toplantıda, geçen ilk beş yıl değerlendirilerek istihdam ve büyüme için Lizbon stratejisinin yeniden uygulanması kararlaştırılmıştır. Sürekli gelişme için stratejiye saygı içinde ve gerek ulusal gerekse Topluluksal tüm araçları seferber ederek, istihdam ve büyümeye ilişkin öncelikler üzerinde yoğunlaşılması konusunda fikir birliğine varılmıştır. Birliğin 2005-2007 yılları arasında, 2004'te %9'a ulaşan işsizliğin 2007'de yaklaşık %1 azalmasına katkıda bulunacak altı milyon yeni istihdam yaratması gerektiğini belirten Avrupa Konseyine göre, başlıca üç meydan okuma devam etmektedir. Bunlar sırasıyla; işsizliğin azaltılması, verimliliğin artırılması ve büyüme potansiyelinin yükseltilmesidir. Ayrıca Toplantıda, istihdam ve büyüme için yenilenmiş ortaklık çerçevesinde, 2007 sonundan önce yürürlüğe konulması gereken öncelikli üç eylem alanını belirlenmiştir. Bunlar; bilgiye yenileşmeye daha çok yaptırım yapılması, işletmelerin özellikle küçük ve orta ölçekli işletmelerin potansiyelinin işlerliğe geçirilmesi ve öncelikli kişi kesimleri için istihdam olanaklarının artırılmasıdır.

8-9 Mart 2007 tarihlerinde yapılan Avrupa Konseyi, yenilenen Lizbon Stratejinin hedeflerinin gerçekleştirilmesi için, iç pazarı ve rekabeti güçlendirme, nitelikli istihdamı geliştirme, sosyal uyumu iyileştirme; işletmeler için daha dinamik bir çevre yaratmak için düzenlemeleri iyileştirme programını geliştirme hedefleri belirlenmiştir. Zirvede, 2007’de beklenen büyüme oranının % 2,7 olduğunu, 2007-2008 döneminde yedi milyon yeni istihdam yaratılacağını, bunun da 2005’te %64 olan istihdam oranının 2008’de %66 yükselmesi ve işsizlik oranının da düşmesi anlamına geldiği ifade edilmiştir. Konsey, başarılı uygulamalarda değişimin önemi vurgulayarak, sivil toplumun, sosyal ortakların, bölgelerin ve yerel yetkililerin, Lizbon stratejisinin hedeflerinin gerçekleştirilmesi yönünden taşıdığı önem tekrar vurgulanmıştır. Ayrıca Lizbon programının odağında iç pazarın iyi bir şekilde ve yeni ekonomik gerçekliklere uyumlu işleminin gerekliliği belirtilmiştir (Gülmez, 2008, 258-261).

13-14 Mart 2008 tarihlerinde Brüksel’de, AB üyesi ülkelerin Devlet ve Hükümet Başkanları’nın katılımıyla Avrupa Konseyi Zirve Toplantısı düzenlenmiştir. Küresel iktisadi durum, ABD’deki ekonomik yavaşlama, yüksek petrol fiyatları ve mali piyasalardaki istikrarsızlık sebebi ile kötüleşmiştir. Bu kapsamda ortaya çıkacak ekonomik sorunlar ile etkin olarak mücadele edilebilmesi amacıyla üye ülkelerin yapısal reformlara devam etmeleri ve iç pazarın işleyişinin iyileştirilmesine yönelik önlemler almaları gerekmektedir. Büyüme ve istihdama yönelik yenilenmiş Lizbon Stratejisinin bu yeni aşaması kapsamında Avrupa Konseyi’nde aşağıdaki konular görüşülmüştür.

- 2006 yılı Mart ayında gerçekleştirilen Zirve’de belirlenen dört öncelikli alanın “istihdam, büyüme, inovasyon(yenileşim) ve çevre” yenilenmiş Lizbon Stratejisi’nin temelini teşkil ettiği doğrulanmıştır.
- Komisyon üye devletleri mevzuata uyum ve uygulamasında en iyi yöntemlerin kullanılması konusunda koordinasyon içinde çalışmaya davet edilmiştir.

- Komisyon ve üye devletlere ilgili tarafların Lizbon sürecine katılımının güçlendirilmesi çağrısında bulunulmuştur.
- Sosyal, ekonomik ve bölgesel uyumun, yenilenmiş Lizbon Stratejisi'nin hedeflerinin sağlanmasına katkıda bulunduğu vurgulanmıştır.
- Uzun vadeli sorunların çözümünde makro ekonomik istikrarın önemi belirtilmiştir. Bütçeye ilişkin orta vadeli hedefleri yerine getiren üye ülkelerin durumlarını devam ettirmelerini, ancak söz konusu hedeflere ulaşamamış ülkelerin ise açık ve borç azaltılması süreçlerine hız vermelerinin gerekliliği belirtilmiştir. Kamu maliyesinin, kamu harcamaları ve gelirlerinin etkinliğinin iyileştirilmesi yoluyla güçlendirilerek, kamu idaresinin modernizasyonu, verimlilik, istihdam ve inovasyonun geliştirilmesi yönünde üye ülkelerin çaba göstermesi öngörülmüştür.
- AB'nin sosyal boyutunun Lizbon Stratejisi'nin önemli bir parçası olduğuna ve iktisat, istihdam ve sosyal politikaların bütüncül bir şekilde uygulanmasının önemi vurgulanmıştır.

Avrupa Konseyi, AB seviyesinde yapısal reformların, sürdürülebilir kalkınma ve sosyal uyuma yönelik çabaların devamının büyüme ve istihdama yönelik Lizbon Stratejisi'nin başarıya ulaşması için gerekli olduğunu önemle vurgulamaktadır. (DTM, 13-14 Mart 2008 Tarihlerinde Brüksel'de Gerçekleştirilen Avrupa Konseyi Zirve Toplantısına İlişkin Not, 2009).

### **2.2.1.3.6. Nice Antlaşması**

Nice Antlaşması, Fransa'nın Nice kentinde gerçekleştirilen Avrupa Birliği Liderler Zirvesi sırasında Avrupa Birliği'nin kurucu Antlaşmalarının koşullarını iyileştirmek ve düzenlemek için kabul edilmiş bir antlaşmadır. 11 Aralık 2000 tarihinde Nice'de düzenlenen Liderler Zirvesi'nde Avrupa Birliği üyesi devlet başkanları tarafından Antlaşma üzerinde karara varılmış ve 26 Şubat 2001'de imzalandıktan sonra 1 Şubat 2003 tarihinde yürürlüğe girmiştir (Wikipedia, Nice Antlaşması, 2009).



Birlik için Avrupa Tek Senedi, Maastricht Antlaşması ve Amsterdam Antlaşması önemli değişiklikler gerçekleştirmiştir. Ancak Nice Zirvesi, genişleme perspektifi, kurumsal reforma yönelik hükümetlerarası konferans, Temel Haklar Şartı gibi önemli konuların tartışıldığı bir platform oluşturmuştur (Uçkan, 2005: 110). Nice Antlaşması sosyal politika alanında temelde varolan durumu korumayı sürdürücü yaklaşımı benimsemekle birlikte, bir takım yeniliklerde getirmiştir. Nice Antlaşması başlangıçtan beri sürdürülen evrimci ve küçük adımlarla sınırlı ilerlemeler sağlama biçimindeki geleneksel yaklaşımdan ayrılmaksızın, sosyal politika alanında kimi yenilik ve ilerlemeler getirmiştir (Gülmez, 2008: 235).

Nice Antlaşmasının getirdiği yeniliklerden biri nitelikli çoğunluk uygulamasıyla ilgilidir. Nitelikli çoğunlukla karar alınabilecek alanlar belirli ölçüde genişletilmiştir. Topluluğun, üye devletlerin eylemlerini destekleyeceği ve tamamlayacağı sosyal politika alanlarını da kısmen genişleten Nice Antlaşması, Konseyin nitelikli çoğunluk yöntemiyle kurallar üretebileceği sosyal politika konularının sayısını çoğaltmıştır. Ayrıca oybirliği yönteminden nitelikli çoğunluk yöntemine geçişe olanak tanınmış ancak geçiş kararı oybirliğiyle mümkün kılınabilmektedir. Ancak bu durum 27 üyeli bir Birlikte oldukça zordur. Nice Antlaşması “sosyal güvenlik” konusunda oybirliğinden nitelikli çoğunluğa geçilmesine olanak tanımamıştır. Yapısal fonlar ile uyum konusunda, nitelikli çoğunluğa geçiş 2007 yılına ertelenmiştir. Avrupa Birliği yurttaşlarının üye devletlerde serbest dolaşım ve oturmalarını kolaylaştıran önlemler konusunda nitelikli çoğunluk yöntemine geçilmesi öngörülmüştür (m.18) (Gülmez, 2008: 235, 236; Çelik, 2006: 105,106).

Nice'deki Avrupa Zirvesinde, yoksulluk ve sosyal dışlama ile mücadele amacıyla aşağıdaki sosyal politika hedefleri belirlenmiştir. Bu hedefler:

- İşe girebilmeyi kolaylaştırmak
- Kaynaklara, haklara temel ihtiyaçlara(mallara) ulaşmayı kolaylaştırma
- Sosyal dışlanma risklerini önlemek

- Zor durumdaki gruplara yapılacak olan yardımın miktarını belirlemek
- İlgili bütün birimleri harekete geçirmek

(Dekker vd, 2003: 45).

Nice Antlaşmasıyla Birliğin üye devletlerin eylemlerini destekleyeceği ve tamamlayacağı sosyal politika alanları genişletilerek bu alanların sayısı beşten on bire çıkartılmıştır. Anayasa taslağına da Nice Antlaşmasındaki bu düzenleme aynen aktarılmıştır. Nice Antlaşmasıyla Birliğin üye devletlerin eylemlerini desteklemesi ve tamamlaması kararlaştırılan yeni sosyal politika alanları şunlardır: çalışanların sosyal güvenliği ve sosyal koruma, çalışanların iş sözleşmelerinin sona ermesi durumunda korunması, ortak karar alma da dahil olmak üzere, çalışanların ve işverenlerin temsil edilmesi ve çıkarlarının topluca savunulması, Birlik topraklarında yasal olarak ikamet eden üçüncü ülkelerin vatandaşları için istihdam koşulları, Toplumsal dışlanmayla mücadele ve koruma sistemlerinin çağdaştırılmasıdır (Uçkan, 2005: 124).

Nice Antlaşması'nın getirdiği bir başka değişiklik ise, Topluluğun üye devletlerin eylemini destekleyeceği ve tamamlayacağı onbir alan arasında "Sosyal Fona ilişkin kurallara aykırı olmamak koşuluyla, istihdamın geliştirilmesini ve istihdam yaratılmasını amaçlayan parasal (mali) katkılar"a yer verilmemiş olmasıdır (Gülmez, 2008: 218).

Nice Antlaşması'nda Amsterdam Antlaşmasının 144. maddesi yeniden düzenlenerek "*Sosyal Koruma Komitesi*" kurulmasını öngörmüştür. 144. madde, Antlaşmanın 39-42. maddelerinde yer alan özellikle göçmen işçilerin sosyal güvenliğiyle ilgili ortak önlemlerin uygulamaya konulmasıyla ilgili olarak, Konseyin Komisyona görevler verebilmesi öngörülüyordu. Konseyin, Ekonomik ve Sosyal Komitenin görüşünü aldıktan sonra, bu konuda oybirliği ile karar vermesi mümkün kılınmıştır. Nice Antlaşması, bu kuralın yerine geçmek üzere, Sosyal Koruma Komitesinin kurulmasını öngören ve görevini belirten daha ayrıntılı bir düzenleme getirmiştir. (Gülmez, 2008: 236). Üye devletlerle Komisyon arasındaki sosyal koruma politikaları konusundaki işbirliğini teşvik etmek amacıyla Sosyal Koruma

Komitesi'nin kurulmasını öngören düzenleme de Anayasa'da aynı şekilde yer almaktadır (m. III/217) (Uçkan, 2005: 129). 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 (Erdoğan, 2005a: 30).

AT Antlaşması'nın sosyal politikaya ilişkin en önemli maddeleri 136. ve 137. dir. 136. madde sosyal politikaya ilişkin ilke ve hedefleri, 137. madde ise Topluluk organlarının belirlenen hedeflere ulaşmak için yetkilerini ve karar alma yöntemlerini saptamaktadır. Topluluk Antlaşmasının 136.maddesinde ifade edilen sosyal politika ilke ve amaçları: Topluluk ve üye devletlerin Avrupa Şartı (1961) ve İşçilerin Temel Sosyal Hakları Topluluk Şartı'nı (1989) göz önünde bulundurarak hareket etmesi; istihdamın geliştirilmesi, çalışma ve yaşam koşullarının, ilerleme yoluyla uyumlaştırılmasını sağlayacak şekilde iyileştirilmesi; uygun sosyal koruma; işçi ve işverenler arası sosyal diyalog; uzun süreli yüksek istihdam ve sosyal dışlamayla mücadele için insan kaynaklarının geliştirilmesidir. Topluluk, belirtilen bu ilke ve amaçlara ulaşmak için üye devletlerle birlikte hareket eder. Ancak Topluluk bu süreçte üye ülkeler arasındaki "sözleşmesel ilişkiler alanındaki ulusal farklılıkları" ve "rekabetin korunması ihtiyacını" dikkate alma yükümlülüğündedir (Çelik, 2006: 106).

Nice Avrupa Konseyinde Avrupa'yı yeniden biçimlendirmek amacıyla "Sosyal Politika Ajandası" kabul edilmiştir. Ayrıca Zirvede, Avrupa Birliği Konseyi, Avrupa Parlamentosu ve Komisyon tarafından ilan edilen AB Temel Haklar Şartının, Birlik vatandaşlarına mümkün olan en geniş biçimde tanıtılması gerektiği vurgulanmıştır (European Parliament, "Nice European Council-European Commission, Press and Communication Service, 2000). AB Temel Haklar Şartı, Nice Zirvesi'nde ilan edilmiş ancak Nice Antlaşmasında yer almamıştır. Ancak Şart bir değişikliğe uğramadan Avrupa Anayasasının ikinci bölümüne aktarılmıştır (Uçkan, 2005: 110).

Zirvede, Avrupa güvenlik ve savunma politikası da tartışılmıştır. Ayrıca Avrupa Sosyal Gündemi onaylanmıştır. Avrupa’da yenilik ve bilgi, ekonomi politikalarının koordinasyonu, tüketici sağlığı ve güvenliği, deniz güvenliği, çevre, kamuya yararlı hizmetler, bazı ürünlerin tedarik güvenliği, özgürlük, güvenlik ve adalet, kültür, yerleşim merkezlerine uzak bölgeler ve dış ilişkiler konuları görüşülmüştür (European Parliament, “Nice European Council-European Commission, Press and Communication Service, 2000).

Nice Antlaşması sosyal politika alanında mevcut durumu koruyucu bir yaklaşıma sahip olsa da, AB’nin geleceğinin yapılandırılmasında önemli bir adım oluşturmuştur. Nice Antlaşması’nın ekinde yer alan 23nolu Avrupa Birliği’nin Geleceği Bildirisi’nde, AB ve üye devletler arasındaki yetki paylaşımı, AB Temel Haklar Şartı’nın hukuki statüsü, AB korucu Antlaşmalarının sadeleştirilmesi ve ulusal parlamentoların AB yapılanmasındaki rolü gibi AB’nin ele alması gereken temel konular ve sorunlar tespit edilmiştir (m.5) (Uçkan, 2005: 110).

Nice Avrupa Konseyinde imzalanan, ancak Nice Antlaşmasıyla bütünleştirilmeyen Temel Haklar Şartı, sosyal haklara öteki insan haklarıyla eşitlik temelinde yer vermiş olması yönünden sosyal politika alanında önemli bir aşama oluşturmuştur. Ancak, bütünleştirilerek kendisine hukuksal bağlayıcılık kazandıran AB Anayasa Tasarısı sonuçsuz kalmış ise de, Lizbon Antlaşması bunu gerçekleştirmiştir (Gülmez, 2008: 237).

### **2.2.1.3.6.1. Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı**

Nice’de Aralık 2000 tarihinde Avrupa Parlamentosu, Konsey ve Komisyon tarafından ilan edilen “Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı”, temel hak ve özgürlüklerle ilgili düzenlemeleri içermekte ve sosyal haklara ayrıntılı bir şekilde yer vermektedir. Anayasada önce Topluluk mevzuatı açısından bağlayıcı niteliği olmayan, Topluluk çekirdek hukukunun parçası olarak görülmeyen ve bir politik bildirge olarak kabul edilmeyen Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı, AB Anayasa

taslağının ikinci bölümüne aktarılmıştır. AB Anayasası yürürlüğe girseydi, Temel Haklar Şartı anayasal bir statüye kavuşacaktı (Çelik, 2006: 109,111).

1950lerin ilk yarısında ortaya konulan ve başarısızlığa uğrayan Avrupa Siyasi Topluluğu projesinde, temel haklar konusunda İnsan Haklarının ve Temel Özgürlüklerin Korunması Hakkında Avrupa Sözleşmesine atıf yapan bir bölüm öngörülmesine karşılık, Avrupa Topluluklarını kuran Antlaşmalarda temel haklarla ilgili hükümler yer almamıştır

Avrupa Birliğinde temel hakların tanınması, ilk kez, Avrupa Toplulukları Adalet Divanının 60'lı yılların sonundan itibaren geliştirmeye başladığı içtihat hukuku ile gerçekleşmiştir. Temel haklar ile 5 Nisan 1977 tarihinde Avrupa Parlamentosu, Konsey ve Komisyonun kabul ettikleri ortak bir bildiri Topluluğun siyasî kurumları düzeyinde de tanınmıştır. 1992 yılında imzalanan Avrupa Birliği Antlaşma metninde temel haklar konusuna da değinilmiştir. Antlaşmada, Avrupa Birliğinin, İnsan Haklarının ve Temel Özgürlüklerin Korunması Hakkında Avrupa Sözleşmesi ile teminat altına alınan ve üye devletlerin ortak anayasal teamüllerinden kaynaklanan temel haklara, hukukun genel ilkeleri olarak saygı göstereceği hükme bağlanmış, ancak Antlaşmada haklarla ilgili yasal bir düzenleme yapılmamıştır. 3-4 Haziran 1999 tarihlerinde gerçekleştirilen Köln Zirvesinin sonuç bildirgesinde, Birlik düzeyinde uygulanan temel hakların, bir Şartta toplanarak açıklığa kavuşturulmasının gerekliliği vurgulanmıştır. Köln Zirvesinin bu direktifi doğrultusunda sürdürülen çalışmalar, Nice'de 7 Aralık 2000 tarihinde "Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı"'nın imzalanmasıyla neticelendirilmiştir. Ancak Şartın Antlaşmalara dahil edilip edilmeyeceğine ve edilecekse bunun ne şekilde yapılacağına dair hususların ileride kararlaştırılması uygun görülmüştür (DPT, Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı, 2001).

Temel Haklar Şartı ile İnsan Hakları Sözleşmesine ilişkin kurallarda, Antlaşmaların Birliğe(kurumlarına) tanıdığı yetkileri etkilemeyeceğinin ve bu yetkilerin genişletilmesi sonucu doğurmayacağını açık ve kesin bir dille belirtilmiş olması, kuşkusuz ki AB sosyal politikası açısından ciddi bir olumsuzluk teşkil etmektedir (Gülmez, 2008: 238).

### 2.2.1.3.7. Avrupa Birliği Anayasası

Avrupa bütünleşmesi ve bu bütünleşmenin temel hukuksal bir metne oturması fikri yeni bir fikir değildir. Bu bağlamda, Avrupa Topluluklarını kuran kurucu Antlaşmalar üzerinde revizyon yapılarak çeşitli antlaşmalar imzalanmış Avrupa bütünleşmesi tek bir temel hukuksal metne oturtulmak istenmiştir. Bu amaçla, 28 Şubat 2002 tarihinde AB Anayasası taslağını oluşturmak üzere 105 üyeli “Avrupa’nın Geleceği Kurultayı” toplanmıştır. Kurultay, 16 aylık bir dönemin sonunda çalışmalarını tamamlamış ve taslak metni hükümetlerarası Konferans’ta görüşülmek üzere AB Dönem Başkanlığı’na sunmuştur ve Avrupa için bir Anayasa oluşturan Antlaşma Taslağı, 17-18 Haziran 2004 tarihlerinde Brüksel’de gerçekleştirilen Zirve sonunda kabul edilmiştir. AB Anayasası, üye ve aday ülke liderleri tarafından Roma’da imzalanarak 29 Ekim 2004 tarihinde son şeklini almıştır. AB Anayasası, Avrupa Birliği üye ülkelerinin siyasi bir birlik kurma yolunda attıkları en önemli adımı oluşturmakta ve AB’nin temelini oluşturan kurucu antlaşmalar ile bugüne kadar onları değiştiren tüm antlaşmaları tek ve yeni bir metinde bütünleştirmektedir. Böylece 1957 yılında Birliğin temellerini atan Roma Antlaşması’nın üzerinden yaklaşık 50 yıl geçtikten sonra Anayasa metni imzalanarak Birliğin tarihinde yeni bir dönemece girilmiştir (İKV, Avrupa Birliği’nin Tarihçesi, 2009).

12 Ocak 2005 tarihinde Avrupa Parlamentosu tarafından kabul edilen Anayasa’nın yürürlüğe gireceği tarih olarak Anayasal Anlaşma’da 1 Kasım 2006 belirtilmiştir. Ancak Anayasa’nın yürürlüğe girebilmesi için 1 Mayıs 2004 tarihinde Slovakya, Polonya, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Slovenya, Letonya, Estonya, Litvanya, Malta ve Kıbrıs Rum Kesimi’nin katılımı ile, sayısı yirmi beşe çıkan tüm üye devlet tarafından oybirliği ile kabul edilmesi gerekmektedir. Üye ülkelerin, kendi Anayasaları tarafından belirlenen sisteme göre parlamento veya referandum kanalıyla- onaylayabilecekleri bu Anayasa, Birliğe üye yirmi beş ülkenin her birinin onayı sağlanmadan yürürlüğe girmeyecektir (İKV, Avrupa Birliği’nin Tarihçesi, 2009 ; Uçkan, 2005, 108).

Avrupa Anayasası, toplam dört bölüm ve 448 maddeden oluşmaktadır. 2000 yılında hazırlanan ancak henüz yasal bir bağlayıcılığı olmayan Avrupa Temel Haklar Şartı Anayasa'nın II. bölümünde yer almaktadır. Ayrıca Anayasa'nın I-9.maddesinde “*Temel Haklar Şartında açıklanan hak, özgürlük ve ilkeleri tanır*” ibaresi yer almaktadır. Temel Haklar Şartına anayasal bir değer kazandıran bu kural dolayısıyla, ikinci bölümde güvenceye alınan temel haklar arasında yer alan sosyal ve sendikal haklar artık Birliğin tanıdığı anayasal haklar niteliği kazanmıştır. Anayasa'nın III. bölümünde 203-208 maddelerinde istihdam, 209-219 arasında ise sosyal politikaya ilişkin hükümler bulunmaktadır. Birliğin üye devletlerin istihdam politikalarının eşgüdümlemesini sağlamak için önlemler alması ve bunu, özellikle yönlendirici ilkeleri belirleyerek yapması; üye devletlerin sosyal politikalarının eşgüdümlemesini sağlamak için de girişimlerde bulunma hakkı Anayasa'nın birinci bölümünde yer alan bir başka kuraldır (Gülmez, 2008: 282, 286).

Hazırlanan Avrupa Birliği Anayasasıyla, Avrupa'da ilk zamanlarda sadece ekonomik amaçlı bir bütünleşme girişimiyle oluşturulan bu Birliğin, artık sadece ekonomik bir girişimle sınırlı olmadığını ve Anayasa taslağının III. bölümünde yer alan hükümlerle ve Anayasa'nın II. bölümünü içine dahil edilen AB Temel Haklar Şartı'yla, Avrupa Birliğin sosyal gerekliliklere ve ihtiyaçlara yönelik düzenlemelere girişildiği görülmektedir.

Anayasa'nın kabulü için Fransa ve Hollanda'da gerçekleştirilen referandumlarda çıkan “hayır” kararı olumsuz etki yaratmıştır. Bu durum karşısında, 16-17 Haziran 2005 tarihlerinde Brüksel'de düzenlenen AB Hükümet ve Devlet Başkanları Zirvesi'nde, AB Anayasası onay sürecine ilişkin olarak, referandumlardan çıkan “hayır” sonuçlarının üye ülkeler arasında “domino etkisi” yaratmasını önlemek için onay sürecine bir yıl ara verilmesine kararlaştırılmıştır. İngiltere, İrlanda, Portekiz, Danimarka, Çek Cumhuriyeti ve Slovenya karara uygun olarak onay sürecini dondururken, Kıbrıs Rum Kesimi ve Lüksemburg gibi bazı üyeler süreci durdurmuyarak AB Anayasasına onay vermiştir.1 Ocak 2007 tarihinde Bulgaristan ve Romanya'nın Avrupa Birliğine üye olmasıyla, üye sayısı 27'ye yükselmiş ve böylece 27 kabul oyu gerekli olmuştur. Taslak Anayasa'nın Fransa ve

Hollanda'da yapılan referandumlar sonucunda reddedilmesinin ardından 2007 yılında, başta kurumsal değişikliklerin yapılması ve karar alma süreçlerinin basitleştirilmesi amacıyla *Lizbon Antlaşması* üzerinde çalışmalar başlamış ve 13 Aralık 2007 tarihinde Lizbon Antlaşması imzalanmıştır. Lizbon'da imzalanan Antlaşma, reddedilen Anayasa'da yer verilen sembolik öğeleri kapsamamakta ancak kurumsal ve işleyişe ilişkin değişiklikleri aynı şekilde muhafaza etmektedir (İKV, Avrupa Birliği'nin Tarihçesi, 2009).

### 2.2.1.3.8. Lizbon Antlaşması

2005 yılında Fransa ve Hollanda'da düzenlenen referandumlarda Anayasa Antlaşması'nın reddedilmesinin ardından, Avrupa vatandaşlarını Avrupa projesi ile bağlarını yeniden kuracak ve Avrupa'nın kaderine karar vermelerini sağlayacak Avrupa'nın geleceği ile ilgili “yansıma süreci” başlatılmış ve bu amaçla Lizbon Antlaşması hazırlanmıştır (EurActiv AB Haber ve Politika Portalı, “Lizbon Antlaşması”, 2009). Reform Antlaşması olarak da bilinen Lizbon Antlaşması, Fransa ve arkasından Hollanda'nın halk oylaması ile reddederek düşürdüğü AB Anayasasını temelde koruyan ve ufak değişikliklerle tekrar ülkelerin onayına sunulan AB Temel Antlaşmasını oluşturur (Wikipedia Özgür Ansiklopedi, “Lizbon Antlaşması”).1 Ocak 2009'da yürürlüğe girmesi öngörülen Antlaşma'ya ilişkin onay süreci Çek Cumhuriyetinin de Lizbon Antlaşmasını imzalamasıyla birlikte sona ermiş ve yeni Avrupa Birliği anayasasının önündeki son engel de kalkmıştır.

Avrupa Birliği'nin kurumsal yapısında önemli değişiklikler öngören Lizbon Antlaşması 13 Aralık 2007 tarihindeki imzalanmış 17 Aralık tarihli AB Resmi Gazetesi'nde yayımlanmıştır. Lizbon Antlaşması Fransa ve Hollanda tarafından reddedilen Anayasaya genel hatlarıyla bağlı kalmış olsa da, bir takım yeni düzenlemeler yapılmıştır. Birliğin sembolleri, marşı ve sloganı gibi öğelerin yeni Antlaşma'dan çıkarılması yapılan en önemli değişikliklerdir. Ancak Belçika, Bulgaristan, Almanya, Yunanistan, İspanya Krallığı, İtalya, Kıbrıs Rum Yönetimi, Litvanya, Lüksemburg, Macaristan, Malta, Avusturya, Portekiz, Romanya, Slovenya



ve Slovakya, Avrupa Birliği'nin sembolleri hakkında Deklarasyon (no 52) ile AB bayrağına, marşına ve sloganına bağlılıklarını belirtmişlerdir. Başlangıçta 1 Ocak 2009 tarihinde yürürlüğe girmesi planlanan Lizbon Antlaşması üye devletlerin tümü tarafından onaylandıktan sonra 1 Aralık 2009 tarihinde yürürlüğe girmiştir. 27 Avrupa Birliği üyesi ülkelerin hepsi antlaşmayı Parlamentolarında ve/veya referandum ile onaylamış bulunmaktadır (İKV, AB Kavram Sözlüğü, 2009).

12 Haziran 2008 tarihinde İrlanda'da yapılan halk oylamasında Lizbon Antlaşmasına gereken onayı vermemiş ve bu olumsuz netice onay sürecini bir dönem belirsizleştirmiştir. İrlanda'nın olumsuz tutumu dışında, Almanya Lizbon Antlaşmasını imzalamayı askıya alarak, Almanya Cumhurbaşkanı Horst Köhler, Antlaşmayı Anayasa Mahkemesi kararına kadar imzalamayacağını bildirmiştir. Diğer 25üye ülkede Lizbon Antlaşması halkoyuna sunmaksızın kendi parlamento veya senato ya da ulusal meclis kararları ile kendi yönetim biçimlerine uygun olarak onaylanmıştır.

Almanya Cumhurbaşkanı Horst Köhler, ek yasanın 24 Nisan 2008 tarihinde Alman Federal Parlamentosundan geçmesiyle Antlaşmayı 8 Ekim 2008 tarihinde imzalamıştır. Polonya Devlet Başkanı Lech Kaczyński, onay yasanını 9 Nisan tarihinde imzalamış ancak Antlaşmayı İrlanda referandumundan sonra imzalayacağını belirtmiştir. 2 Ekim 2009 tarihinde İrlanda'da yapılan ikinci referandumda Lizbon Antlaşması kabul görmüştür. İrlanda'da Antlaşmanın imzalanmasının bir hafta sonrasında 10 Ekim 2009 tarihinde Polonya'nın Devlet Başkanı Antlaşmayı imzalamış ve böylece Lizbon Antlaşmasının önünde tek engel olarak ÇEK Cumhuriyeti'nin onayı kalmıştır.

İrlanda'da yapılan 2. referandumun sonuçları sadece İrlanda'daki onay sürecine olumlu katkı sağlamakla kalmamış, Antlaşmanın yürürlüğe girmesi önünde iki büyük engeli oluşturan Polonya ve Çek Cumhuriyeti üzerinde de siyasi baskı yaratmıştır (Mutuş, 2009). Yeni Avrupa Birliği Anayasasının önündeki son engel olan Çek Anayasa Mahkemesi, 'Lizbon Antlaşması onaylanabilir' deyince, cumhurbaşkanı Klaus 3 Kasım 2009 tarihinde Antlaşmayı imzalamıştır. Ülkenin

egemenliğini zedeleyeceği gerekçesiyle 17 Çek senatörün başvurduğu Çek Anayasa Mahkemesi, Antlaşma'nın Çek Anayasası'na aykırı olmadığı ve “anayasaya uygun” olduğu hükmüne vardı. Anayasa Mahkemesi'nden çıkacak kararı bekleyen Çek Cumhurbaşkanı Vaclav Klaus da Antlaşmayı imzaladı. Böylece yürürlüğe girmek için 27 üye ülkenin de imzasına ihtiyaç duyan Lizbon Antlaşması'nın onay süreci tamamlanmış 1 Aralık 2009 tarihi itibarıyla Lizbon Antlaşması yürürlüğe girmiştir. (Özbağlı, 2009)

Lizbon Antlaşmasıyla, diğer antlaşmalarda var olan özgürlük demokrasi ve insan haklarıyla ilgili düzenlemelerin dışında, insan saygınlığı ve eşitliği konularına da değinilmiştir. Antlaşmada, üye devletler için erkekler ve kadınlar arasında eşitlik, birlik, adalet, hoşgörü ayrımcılık yapmama ilkeleri olduğu toplumlar hedeflenmiştir. Antlaşma Birliğe yoksulluğu giderme ve insan haklarının korunmasının yanında barış, güvenlik, sürdürülebilir kalkınma, adil ve serbest ticaret sağlamak gibi yükümlülükler getirmiştir. Ayrıca Lizbon Antlaşması, Birliğin kurumsal yapısına ve karar alma süreçlerine ilişkin önemli yeniliklerin yanı sıra, AB'nin dış temsiline yönelik hükümler de içermektedir.

Lizbon Antlaşmasıyla ekonomik hedefler ve sosyal hedefler aynı düzeye tutulmuştur. Toplumsal ilerleme ve tam istihdamı hedefleyen, ekonomik büyümeye ve dengeli fiyat istikrarına ve yüksek rekabetli sosyal politika ekonomisine dayanan bir Avrupa'da sürdürülebilir kalkınma için çalışmak hedef olarak belirlenmiştir. Antlaşma “sosyal dışlama ve ayrımla mücadele” ve “sosyal adalet ve korumayı ilerletmek” hükümlerine sahiptir.

Üye ülkelerin kuruluşlarının ve organizasyonlarının sorumlulukları teyit edilerek, sosyal alanda sürdürülebilir bir birlik için kamu hizmetlerinin öneminin altı çizilmiştir. Antlaşma “çocuk haklarının korunması, nesiler arası dayanışma, kadın ve erkekler arasında eşitlik” ilkelerini Topluluğun sosyal hedeflerine eklemiştir.

Avrupa düzeyinde sendikalar ve işveren organizasyonları arasındaki sosyal diyalog Avrupa Sosyal Modelinin dayanaklarından birini oluşturmaktadır Lizbon

Antlaşması, sadece sosyal tarafların imtiyazını ve rolü açıkça tanımlanmakla sınırlı kalmamış, Avrupa sosyal tarafları, şuan devletin başındakiler ve sonrasında gelen Avrupa Komisyonu ve AB Başkanlarını içeren üçlü bir zirvesi olan bir antlaşma sağlamıştır.

Avrupa Parlamentosunun büyük bir rolü ve karar almada ulusal parlamentoların yakın bağıllığı ve Avrupa halkının girişimi düşünüldüğünde Lizbon Antlaşmasıyla sık sık eleştirilen hükümetlerin demokratik eksikliği azaltılmaya çalıştığı gözlemlenmektedir.

Lizbon Antlaşması Avrupa sosyal boyutunu daha fazla geliştirmek için stratejik fırsatlar sunmaktadır (Spidla, 2009).

- Antlaşma kapsamlı yaklaşımıyla, Birliğin değerlerine ve hedeflerine önemli sinyaller verilmiştir.
- Birlik sık sık eleştiriye uğradığı “sosyal” ve “ekonomik” yön arasındaki çelişkilerin üstesinden gelmeye hazır olduğunu göstermiştir.
- Temel haklar Şartının tanımlanması Avrupa Birliği faaliyetlerinde sosyal hakların pekiştirilmesini sağlamıştır. İrlanda'nın olumsuz oy vermesinin nedenlerinden birisi de İrlanda'nın AB'nin daha düşük ücret ve daha düşük korumaya neden olacağı anlayışında olmasıdır.
- Avrupa haklı girişiminin(teşebbüsünün) sağlanması, Avrupa düzeyinde sosyal kaygıların daha fazla önemsenmesi için bir yol olabilir. 2007 yılında, Avrupa Özürlüler Forumu, istihdam alanı dışındaki özürlü kişilerin korunması üzerine bir direktif yardımıyla 1,3 milyon imza toplanmıştır.

Lizbon Antlaşmasının demokrasi ve sorumluluk konusunda getirdiği yeni hükümleri, adaletsizliklere bir son getirmek için savaşıma yardımcı olacaktır. Belirlenen değerler ve hedeflerle, önceki antlaşmalara göre ekonomik ve sosyal

Avrupa arasındaki dengeyi daha iyi bir şekilde sağlamıştır. Sağlanan yeni vatandaşlık hakları sömürülmeden korunulmaya yardımcı olacaktır. Bakanların Avrupa düzenlemeleri üzerine kararlaştırdıkları uygulanılacak yeni şeffaf kurallarla, üye ülkeler artık Avrupa’da farklı, kendi ülkelerinde ise daha farklı uygulamalarda bulunmaları engellenmiştir (The Labour Party, “The Lisbon Reform Treaty - A Social Europe - Proinsias DeRossaMEP”, 2009).

Lizbon Antlaşması daha demokratik ve daha etkili prosedürler uygulayabilmeyi amaçlamıştır. Bu bağlamda, Antlaşmanın 1.maddesinin giriş kısmında belirlenen, hukukun üstünlüğü, eşitlik, demokrasi, özgürlük, insan haklarının dokunulmaz ve devredilmez evrensel değerleriyle gelişen Avrupa’nın kültürel, dinsel ve insancıl mirasından ilham alacağı ifade edilmiştir Antlaşma’nın 11 sayfası yeni bir madde eklenmiştir. Yeni eklenen madde 1a’ya göre Birlik, insan haysiyeti, özgürlük, demokrasi, eşitlik, hukukun üstünlüğü değerleri ve azınlık haklarını da içine alan insan hakları değerleri üzerine dayandırılmış ve bu değerler çoğulculuk, ayrımcılık yapmama, hoşgörü, adil dayanışma ve kadınlar ve erkekler arasında eşitliğin olduğu bir toplumda üye ülkeler için ortak değerler olarak belirlenmiştir.<sup>3</sup>

Antlaşmanın 11. sayfasındaki 2.maddesine göre; Birlik, barış onun değerleri ve kişilerin refahını üstlenmiştir. Daha yüksek bir rekabetçi sosyal piyasa ekonomisi, tam istihdam, sosyal adaletin gelişimi, sosyal dışlama ile mücadele, kadınlar ve erkekler arasında eşitlik, çocuk haklarının korunması, üye ülkeler arasında birlik, kültürel farklılıklara saygı, dünya genelinde sürdürülebilir gelişmeyi sağlamak, dumping yaptırmama, dünyada fakirliği yok etme, çocuk hakları, uluslararası kanunların tam uygulanması, Birleşmiş Milletler Sözleşmesi prensiplerine bağlılık Antlaşmada belirlenen hedeflerdir.(m.2)

---

<sup>3</sup> Lizbon Anlaşması metnine Avrupa Konseyinin resmi sitesinden ulaşılmıştır.(Bkz. <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/cg00014.en07.pdf> )

Antlaşmanın 3.maddesinde; Birliğin gücü ve yürütme ve yetki ikamesi prensiplerinin uygulanmasında ulusal parlamentoların genişletilmiş rolü sınırlandırılmıştır. Bu düzenlemeyle ulusal ve yerel düzeyde yapılacak hiç bir uygulamanın AB düzeyindeki olabilecek uygulamalardan daha iyi olmasının mümkün olamayacağı anlayışının hakim olduğu görülmektedir. Antlaşmanın 5a ve 5b maddeleri Avrupa Birliğinin sosyal boyutuyla ilgilidir. Tüm politikaların ve faaliyetlerin tanımlanmasını ve uygulanmasını Avrupa Birliği üstlenmiştir. Yüksek istihdam düzeyine ulaşmaya yönelik gereksinimler, gerekli ölçüde sosyal korumanın garanti altına alınması, sosyal dışlamayla mücadele, daha yüksek bir eğitim seviyesi ve insan sağlığının korunması konuları ilgili maddede yer alır. Cinsiyet, ırk, etnik köken, din veya düşünce ayrımcılığı, sakatlık, yaş veya cinsel yönelim ayrımcılığıyla mücadeleyi amaçlamıştır.

Antlaşmanın 6.maddesiyle Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı 'da yasal bağlayıcılık kazanmıştır. Şart, insan hakları vatandaşlık hakları gibi sosyal hakları da kapsamaktadır. Şartta Birliğin gücü genişletilmemiş, yeni yükümlülükler getirilmiştir. İnsan özgürlüğü ve temel özgürlükler için Avrupa Antlaşmasının varlığını sağlamıştır. Madde 16b'ye göre herkesin kendilerine ait kişisel bilgileri korumaya hakkı vardır. Avrupa Birliği Temel Haklar Şartının kabul edilmesiyle Sosyal Avrupa'nın gelişimi için gerçek bir fırsat yaratılmıştır. Şart sadece geleneksel haklar ve özgürlükleri beyan etmekle sınırlı kalmakta, çalışanların bilgilendirilmesi ve müzakere hakkı toplu pazarlık hakkı, işe yerleştirilme hakkı gibi bir çok sosyal hakkı da beraberinde getirmiştir. Ayrıca Şart, adaletsiz işten çıkarılmanın korunması, sosyal yardım ve sosyal güvenlik hakları, adil çalışma koşulları altında çalışma hakları sağlanmaktadır.

Temel Haklar Şartında (6madde sayfa 13) daha önceki şartlarda tanımlanmayan birçok sosyal hakka değinilmiştir. Antlaşmanın 6.maddesi, çalışma koşullarını adilleştirmek, toplu pazarlık, grev hakkında içine alan toplu hareket, kadın ve erkeğe eşit ücret, ayrımcılıktan koruyarak özgürlük ve sosyal güvenlik hakkı konularını içerir. Temel sosyal hakların içerildiği bilgiler ve görüşmelere bağlı olarak Şartın 27. maddesince, 1000 çalışandan az sayıda çalışana sahip firmalarda

çalışanlar, bu haklardan daha fazla maruz tutulamaz. Sonuç olarak şuan bu sınırlama, şuan AB kanunlarında 1000 kişi olarak sabitlenmiştir. Ancak bu sınırlama önemli ölçüde sınırlandırılmalıdır. Yeni Antlaşmada, AB düzeyinde işçi sınıfının ve yöneticilerin müzakerelerini teşvik etmeyi ve sosyal politikayla ilgili önerilerde bulunmadan önce sosyal taraflara başvurmasını amaçlayan daha önceden de varolan Komisyonun üstündeki yükümlülükler tekrarlanmıştır (The Labour Party, “The Lisbon Reform Treaty - A Social Europe - Proinsias DeRossaMEP”, 2009).

Antlaşmanın 16.maddesi kamu hizmetleri konusuna yöneliktir. Yeni uygulamalarla, AB'nin rekabet üzerindeki politikası tarafından baltalanamayacağı kamu hizmetlerinin daha iyi şekilde sağlanması hedeflenmiştir. AB'nin müdahale etmeyebileceği üye ülkeler için sağlık eğitim hizmetleri gibi sosyal hizmetlerin idare ve organize eden maddeler Antlaşmanın 158. ve 159. sayfalarında yasal olarak bağlayıcı bir protokolle getirilmiştir.

AB'nin geleneksel tarafsızlığı, 295.maddesine yansımıştır. Bu maddede üye devletlerin kendi sahip oldukları alanları sürdürebilmelerine saygı göstermektedir. Bu madde hiç bir üye devletin sosyal hizmetlerini özelleştirmesine veya yarı kamusal şirketlerin oluşturulmasına zorlanamayacağını garanti altına alır. Bu konular üye devletlerin ulusal yönetimine bırakılmıştır. Antlaşmanın 87. ve 88. maddelerinde (sayfa 70) üye devletler girişimciliği desteklemek için devlet yardımı yapmaya devam etme konusunda özgürdür. Varolan Antlaşmalarda 159. maddede, geçtiğimiz sene küreselleşme sonucu işini kaybeden çalışanlara yardım etmek amacıyla Küreselleşme Fonu adında yeni bir fon oluşturulmuştur.

Antlaşmayla ilk kez, AB'nin daha kolay bir şekilde uygulamaya koyacağı AB'ye göç edilmesi konusunda uygun şekilde düzenleyici ortak bir politika sağlanmaya ve gaddar rejimlerden kaçmak isteyen kişiler Avrupa'ya sığınarak güvende olmalarını sağlayacak Avrupa geniş iltica prosedürleri oluşturulmaya çalışılmıştır.

Oyçokluğu yöntemini içererek ve Avrupa Parlamentosuna yetki vererek önerileri iyileştirmek için adil bir göç politikasının oluşturulmasını sağlamak mümkün olacaktır. Bu, ekonomik canlılığın sürdürülebilmesine çalışan ve aynı zamanda ekonomik göçmenlerin iltica hakkından kar sağlamayacağı adil bir göç politikası oluşturma sağlamada yardımcı olacaktır. Yukarıda belirtildiği gibi, Avrupa ekonomik sürdürülebilirliği garanti altına aldıktan sonra kişilerin Avrupa'ya gelmesini desteklemelidir. Fakat bu, dünyanın geri kalmış bölgelerinin gelişim maliyetleri için yapılmamalıdır. Bu antlaşmayla üye devletler, bahsedilen değerler haklar ve hedefleri takip etme ve yasal olarak saygı gösterme yükümlülüğündedirler. Sosyal taahhütler verilmiştir. Avrupa Sosyal Modeli Lizbon Antlaşmasıyla geliştirilmiştir. Bu Antlaşma, 21.yüzyılda dünya adaletine katkıda bulunarak, barış, refah ve sosyal adalet yer aldığı Avrupa kıtası için Avrupalıların kendi istek ve hırslarına farkına varmalarına yardımcıdır (The Labour Party, “The Lisbon Reform Treaty - A Social Europe - Proinsias DeRossaMEP”, 2009).

Lizbon Antlaşma ile getirilen önemli değişiklikler şu şekilde özetlenebilir:

- Lizbon Antlaşmasıyla Avrupa Topluluğu'nu kuran Antlaşma'nın adı “Avrupa Birliği'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma” olarak değiştirilmekte ve “Avrupa Topluluğu” ve “Topluluk” ifadeleri yerine “Birlik” ifadesi kullanılarak Avrupa Birliği'ne tüzel kişilik kazandırılmaktadır.
- 6 aylık dönüşümlü başkanlık sistemini kaldırıp yerine, 2,5 yıllık süre için üye ülkelerin oy birliğiyle atayacakları AB Konseyi Başkanı'nı getirmektedir. Bu başkan yılda 4 kez toplanacak ve aynı zamanda AB zirvelerine de başkanlık edecektir.
- Yeniden düzenlenen nitelikli çoğunluk yöntemine göre, 2014 yılından itibaren kararlar; AB nüfusunun %65'inin ve üye ülkelerin %55'inin desteği ile alınabilecektir. Ancak, 2017 yılına kadar üye ülkeler Nice sistemine göre oylama yapılmasını talep edebileceklerdir. Yeni sistem üye ülke nüfuslarının önemini artırmaktadır.

- Avrupa Komisyonu'nun üye sayısının 2009 yılından itibaren Üye Devlet sayısının üçte ikisi olması öngörülerek AB Üye Devletleri sayısının bu işleme uygun olmaması halinde karar Konsey'e bırakılmaktadır.
- Ulusal Parlamentoların, Komisyon tarafından gayrı-resmi olarak yapılan bilgilendirmenin ardından sekiz hafta içinde Antlaşma'da belirlenen kurum tarafından yapılması şartı ile karar alma süreçlerine yaklaştırılmaktadır.
- Olağan yasama usulü olarak tanımlanan ortak karar usulünün kapsamının genişletilmesi ile Avrupa Parlamentosu'nun rolü güçlendirilmekte ve AP'ye aynı zamanda Komisyon Başkanı'nı seçme yetkisi tanınmaktadır.
- Antlaşma'nın imzalanmasından bir gün önce Strazburg'da kabul edilecek Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı, bazı üye devletlerin dışarıda kalmasına rağmen, diğer Üye Devletler için hukuki bağlayıcılığa sahiptir.
- Güçlendirilmiş işbirliği, üye devletlerin, AB çerçevesinde, diğer üyeler dahil olmasalar da gruplar halinde hareket edebilmeleri ilkesi benimsenmiştir. Grup üyeleri, diğer AB üye devletleri'ni davet etmeden nitelikli çoğunluk ile karar alabilmeleri mümkündür. Bu model, dış politikaya ilişkin tüm alanlarda uygulanabilecektir (İKV, Avrupa Birliği'nin Tarihçesi).

Kısaca, Lizbon Antlaşması toplumsal sorunlar, istihdam ve fırsat eşitliği alanlarında tam anlamıyla yeni temel hak getirmemiş sadece varolan hakları sağlamlaştırmıştır. Ancak Lizbon Antlaşması'nın, sosyal Avrupa'nın stratejik gelişiminin ötesinde fırsatlar yaratabileceği de düşünülebilir.

Avrupa Birliği Sosyal Politikasının kapsamı ve gelişimi tarihsel bir süreç içinde anlatıldıktan sonra, Avrupa Birliği üye ülkelerinde uygulanmakta olan sosyal refah sistemleri ve üye ülkelerdeki sosyal refah harcamaları Avrupa Sosyal Modeline bağlı olarak incelenecektir.



## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### AVRUPA BİRLİĞİ'NDE SOSYAL REFAH MODELLERİ VE AVRUPA SOSYAL MODELİ

#### 3.1 Avrupa Birliğinde Sosyal Refah Modelleri

Avrupa Birliği sosyal politikasının ve modelinin ortak yanları olmakla birlikte, refah devleti modelleri arasında ciddi farklılıklar bulunmaktadır. Her ülkede refah devleti o ülkenin kendine özgü sosyal, ekonomik, kültürel ve politik koşulları içerisinde şekillenmektedir. Bu sebeple refah devleti kavramı her ülke için farklı bir refah devleti uygulamasını ifade edebilir (Aktan ve Özkıvrak, 2008: 67). Ancak refah devletleri çeşitli şekillerde gruplandırılmakta ve çeşitli refah devleti rejimleri oluşturularak sınıflandırılmalar yapılmaktadır. Geliştirilen refah devleti rejimlerinin başında Gosta Esping-Andersen(1990), Leibfried (1993), Adnett (1996), Albert(1992), Coates'ın (2000) yaptığı sınıflandırmalar gelmektedir. Gosta Esping-Andersen ve diğerleri tarafından geliştirilen refah devleti rejim çeşitleri kapsamında refah devletlerini 4 temel modelde incelemek mümkündür.

Refah devletlerini sınıflandırmada başvurulacak olan temel klasik kaynakların başında gelen Gosta Esping-Andersen'in "*Refah Kapitalizm'in Üç Dünyası*" (The Three Worlds of Welfare Capitalism) isimli çalışmasında 3 tür refah rejimi ayrımı yapılmıştır. Daha sonra çıkardığı "*Niçin Yeni Bir Refah Devletine İhtiyacımız var?*" (Why We Need a New Welfare State) isimli çalışmasında bu değerlendirmelerini güncellemiştir. Esping-Andersen'in sınıflandırmasına göre bunlar; Liberal Refah Modeli, Muhafazakar veya Kıta Avrupası Refah Modeli ve Sosyal-Demokrat veya İskandinav Refah Modelleridir.

Dünya Bankasının değerlendirmesine göre yeni üye ülkelerden özellikle eski doğu bloğu ülkeleri, sosyalist sistemden dönüşüm yaşayarak, hızla liberal reformların gerçekleştirildiği ifade edilerek, Macaristan'ın liberal sisteme doğru, Çek

Cumhuriyeti, Polonya, Estonya ve Slovenya'nın Kıta Avrupası refah sistemine (Korporatist-Muhafazakâr) doğru yöneldikleri belirtilmektedir (Gençler ve Şenocak, 2009: 193,194).

Refah devleti modelleri hakkındaki çalışmalar, üye devletlerin AB sosyal politikası işbirliği için kendi tercihlerinde niçin farklılıkların olduğu konusunda da fikir vermektedir (Johnson, 2005: 7). Esping-Andersen'in çalışmasında çok geniş kurumlar ve programlar dizisinden oluşan refah devletlerine yönelik yeni bir kavram oluşturularak bunu "refah rejimleri" terimiyle ifade etmiştir. Ancak bu üç yeni refah rejiminin, Titmuss'un üç rejimi ile benzerliği dikkat çekmektedir. "Liberal model" ile "kalıntı modeli", "muhafazakar model" ile "endüstriyel başarı-performans modeli", "sosyal demokratik model" ile "kurumsal yeniden bölüşümcü model" arasındaki benzerlik göze çarpar. Fakat Titmuss refah devletine daha dar bir bakış açısı ile yaklaşırken, Esping-Andersen devlet-piyasa bağına içerecek şekilde refah devletinin sınırlarını genişletmiştir (Özdemir, 2004a: 103).

**Tablo 1. Esping-Andersen'in Üç Tür Refah Kapitalizmi**

Rejim	Liberal	Muhafazakar	Sosyal Demokrat
Önde Gelen Örnekleri	İngiltere	Almanya	İsveç
Felsefi temeli	Klasik liberalizm	Muhafazakar Sosyal Politika	Sosyalizm/ Marksizm
Sosyal Haklar	Gereksinim temelli	Katkıya dayalı	Evrensel
Dekomüdfikasyon <sup>4</sup>	Düşük	Orta	Yüksek
Refah Önlemleri	Karma Hizmetler	Transfer Ödemeleri	Kamu Hizmetleri
Haklar	Düz Oranlı Ödenekler	Katkıya Dayalı	Yeniden Dağıtıcı
Sosyal Politika sağlayan Kurumlar	Piyasa (Kalıntısalsal)	Devlet (Mesleksel)	Devlet (Evrensel)

**Kaynak:** Özdemir, 2004: 104.

<sup>4</sup> "Dekomüdfikasyon"(Decommodification): "Piyasadan bağımsız olma durumu"nu gösterir bir kavramdır. Temel gereksinimlerin piyasa dışından sağlanabilmesi, piyasa dışına çıkartılabilmesini ifade etmektedir. Bkz.: Esping-Andersen, *The Worlds of Welfare Capitalism.*- Özdemir, 2004: 104

Titmuss'un kalıntı sosyal refah modeli, aslında bireylerin ihtiyaç duyduğu iki doğal kanal olduğu önerisine dayandırılmıştır. Bunlar özel piyasa ve ailedir. Ancak bunların işlevlerinde bir sorun çıktığında ya da bunlar başarısız oldukları takdirde sadece geçici bir süreliğine sosyal refah kurumları devreye girmelidir. Bu modelde minimal bir sosyal refah devleti oluşturulmuştur

Endüstri başarı-performans modelinde ise, sosyal refah kurumlarının ekonomiye yardım ve destek amaçlı özellikle eğitim halk sağlığı ve sosyal güvenliğin sağlanması konularında önemli role sahip olduğu belirtilir. Ekonomik etkinlik ve gelişim temel hedef olarak görülmüş, işgücü kapasitesini iyileştirerek işverenlere yardımcı olmak, üretimin düşük olduğu zamanlarda talebi teşvik ederek ekonomiyi düzenleyici bir rol üstlenilmiştir. Sosyal ihtiyaçların çalışma performansının ve verimliliğinin sağlanabilmesi için tam bir değer temeline oturtulması gerekliliği ifade edilmiştir (Abrahamson, 1999: 396).

Kurumsal yeniden dağıtıcı modelde, sosyal refah toplumda hem evrensel hem de ihtiyaç prensibi doğrultusunda piyasanın dışındaki belirli hizmetlerin sağlanmasında temel bütünleştirilmiş bir kurum olarak görmektedir. Evrensel hizmetler, sınıf, renk, cinsiyet veya din ayrımı yapılmaksızın sosyal dayanışma, fedakarlık, hoşgörü ve sorumluluk değerlerine yönelik tutum ve davranışları teşvik eden ve geliştiren işlevleri gerçekleştirebilir (Abrahamson, 1999: 396). Kurumsal yeniden dağıtıcı modelde, kişilere piyasa dışında ve ihtiyaç esasına dayalı olarak sosyal refah sunumu esas alınmıştır. İhtiyaç sosyal hayatın doğal bir parçası olarak görülerek refahın sadece fakirler için değil, herkes için olduğu kabul edilmektedir. Bu sayede, sosyal refah tüm toplumu kapsar ve sosyal refah hizmetleri toplumsal açıdan bütünleştirici bir kurum olarak kabul edilir (Aktan ve Özkıvrak, 2008: 68).

AB üye olan her devlet, bu rejim çeşitlerinden birine açıkça benzer olarak tanımlanabilir. Bu rejim çeşitleri: Almanya, Belçika, Fransa, Hollanda, Lüksemburg ve Avusturya'da Muhafazakar-Birlik, Birleşik Krallık ve İrlanda'da Liberal, Danimarka ve Finlandiya'da Sosyal-Demokratik ve Yunanistan, İspanya, İtalya ve Portekiz'de Güneyli (Akdeniz) refah devleti rejimidir.

Kurucu ülkeler Belçika, Fransa, Federal Almanya, İtalya, Lüksemburg ve Hollanda olup bu ülkeler sigorta sistemine dayalı bir refah modeli ve sosyal koruma sistemi geliştirmiştir. Ancak bu paylaşılan ortak gelenek bu ülkelerin kolaylıkla uyum sağlayacağı anlamına gelmemekte, her bir ülkenin kendisine has sosyal güvenlik sistemi ve ekonomik prensipleri politikası bulunmaktadır. Her bir üye devletin ülkesindeki farklı refah uygulamalarıyla gelmesi uyumu giderek zorlaştırmıştır. 1973 yılında İskandinav/Anglo Saxon ülkeleri Topluluğa katılmıştır. Evrensel riskler ile vergi sistemi içinde Danimarka-İrlanda ve İngiltere kendi prensiplerini geliştirmiştir. 1980'lerde, Latin kuşağı modeli olarak da adlandırılan Güney Avrupa ülkeleri, Topluluğa üye olmuşlardır. Yunanistan 1891'de, Portekiz ve İspanya 1986'da üye oldular. Bu ülkelerin daha dar anlamlı bir refah sistemleri vardı. Bunlar sosyal problemlerle ilgilenirken ağırlıklı olarak aile düzeni, toplumsal ve dinsel konuları destekliyordular. 1995 yılında katılan devletlerden Avusturya, kurucu üyelerin dahil olduğu Kıta Avrupası Refah Modeli daha yakındır. Daha önce Danimarka tarafından vurgulanan vergiyi temel alan düzeni Finlandiya ve özellikle İsveç benimsemektedir (Hantrais, 2007: 25, 26).

2004 yılında Topluluğa katılan iki ada ülke Malta ve Kıbrıs Rum Kesimi üye ülkelerin çoğunun dahil olduğu benzer refah sisteme adapte olmuşlardır. Doğuya doğru genişlemeyle, 2004 yılında Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Litvanya, Letonya, Polonya, Slovakya ve Slovenya Birliğe katılırken, Bulgaristan ve Romanya Birliğe 2007 yılında katılmıştır. Tüm bu ülkeler Birliğe sosyal çeşitlilik getirerek, pek çok komünist kurula karşın ekonomilerini ve vergi sistemlerini geliştirmişlerdir. Daha önceki genişleme dalgalarında olduğu gibi, üyelik şartlarına uyulması gerektiğinden Birliğin sosyal müktesebatına uymaları, adapte olmaları beklenmiştir. 1993 yılında Kopenhag kriterleri çizilerek, demokratik prensipler belirlenmiş ve piyasa ekonomisi geliştirilmiştir. Ulusal kanunlar belirlenerek politik ekonomik istihdam standartları açıklanmıştır.

Uyumun esası olan sosyal koruma, ekonomik ve parasal birlik hazırlanmasıyla ve genişleyen Birlik içinde hareket özgürlüğü prensinin sürdürülebilmesi ihtiyacıyla birlikte, hem çok acil hem de bir o kadar da

karmaşıklılaştırılmıştır. Yıllar içinde uyumun gerçekleştirilebilirliği ve uyum arzusu konusunda şüphelerin arttığı da olmuştur. İşçilerin Temel Sosyal Haklarına İlişkin Topluluk Şartında terim olarak kullanılmış olsa da, 12 üye ülkenin 11 tanesini kapsayan ve Maastricht Antlaşmasına ilave olan Sosyal Politika Anlaşması sosyal yardımlaşma ve korumak adına bir referans oluşturmamıştır. Bunun yerine, “hesaplar ulusal anlamda farklı biçimlerde ele alınmalıdır ve Topluluk ekonomisinin rekabet gücü böylelikle vurgulanmalıdır” şeklinde ifadeler yer almaktadır. Yukarıda vurgulanan bu uyuma referans olarak, çeşitlilik ve uyumun bitştirilmesine yönelik olarak Avrupa Topluluğu Antlaşmasında 136. maddenin 2. paragrafında yapılan düzenlemeler gösterilmektedir (Hantrais, 2007: 26). Ulusal refah sistemleri, özellikle kültürel geleneklerin bir parçası olan modeller keşfedilmiştir. Son olarak Avrupa sosyal uyum birliği yokluğunda, Avrupa Sosyal modelini oluşturmak için, uzlaştırma değerlerini ortaya koymak için çabalar harcanmıştır. (Hantrais, 2007: 27).

Bu çalışmada refah devleti modellerini 4 başlık altında incelenmektedir.

### **3.1.1 Liberal Refah Modeli (Anglo-Saxon)**

İngiltere ve İrlanda’da uygulanan refah modelidir. Liberal refah devletinde piyasa mantığı hakimdir. Faydaları kısıtlı olup, genelde kişilerin saygınlığını zedeleyici ve damgalayıcı etkisi olan gelir-testi<sup>5</sup> niteliğindedir. Daha az para sarf etmeye eğilim söz konusu olduğu bu modelde parasız kamu hizmetlerinin düzeyi düşüktür (Pierson, 1998: 778). Bu model, klasik yoksulluk yasalarının bir uzantısı şeklinde düşünülebilir. Basit anlamıyla piyasadan kaynaklanabilecek olumsuz etkilere tampon olmaya çalışmakta ve büyük oranda refahın özel olarak örgütlenmesine dayanmaktadır (Özdemir, 2004: 105).

---

<sup>5</sup> “Gelir testi” (means-test) : Devletten mali yardım alabilmek için başvuran kişinin mali durumunu ortaya koymaya yönelik bir araştırma yöntemidir. Kişinin, devletten belirli bir yardımı veya ödentiği alıp alamayacağına karar verebilmek için ilgili kişinin gelirinin hesaplanmasına yönelik yapılan bir testtir. Bir kişinin devletten para almak için yeterince yoksul olup olmadığına açığa çıkarılması için yapılan resmi denetim şekli olarak uygulanmaktadır (Bkz: [http://en.wikipedia.org/wiki/Means\\_test](http://en.wikipedia.org/wiki/Means_test)).

Bu modelde parasız kamu hizmetlerinin düzeyi düşük, gelir eşitsizliği görece yüksektir. Devlet müdahalesi sosyal refahın finansmanından daha çok piyasa düzenlemeleri şeklindedir. Neoliberal model piyasa çözümlerini desteklemeyi ön plana alır. Bir yandan özel refah önlemlerinin bir norm olarak yerleşmesine çalışırken, diğer yandan piyasa başarısızlığı karşısında kamu sorumluluğunu sınırlamayı hedeflemektedir (Çelik, 2006: 60). Bu rejimin hakim olduğu ülkelerde sosyal hakların yaygın biçimde kurumsallaşması ve uygulanması söz konusu değildir. Devlet ancak en son çare olarak “tazmin edici” bir rol üstlenir. Bu sebeple bu ülkelerde “sosyal vatandaşlıktan” söz etmek de pek mümkün değildir (Koray, 2005b: 11).

### **3.1.2 Korporatist-Muhafazakâr Refah Modeli (Kıta Avrupası )**

Kıta Avrupası'nın muhafazakar refah devleti sistemi ise, korporatist bir sistemdir. Sosyal hakları piyasadan dekomüde etmesine rağmen , yine de piyasanın sınırlı bir eleştirisini içermektedir. Evrensel bir sistem yerine, sigorta sistemi ve varlık araştırmasına dayalıdır. Piyasa risklerinden sistematik olarak korunmayı getirse dahi, hala eşitsizlikler üretmeye eğilimlidir. Bu grup içinde sosyal hakları koruyan ancak yapılan yardımların sağlanan katkılarla çok ilgili olmadığı refah devleti olan Alman refah devleti aileyi koruyan sosyal taahhütler içeren muhafazakar sistemin ilk örneklerindedir. Bu gruptaki refah devletlerine başka örnekler olarak Fransa, Avusturya, Lüksemburg ve Belçika'yı verebiliriz (Özdemir, 2004, 104; Gökbunar, 2008: 168).

Bu rejimde devletin refah hizmetlerinde önemli ölçüde piyasanın yerini aldığı görülürken birlikte, var olan statü ve sınıf farklılıkları refah uygulamalarıyla da devam etmektedir. Sosyal haklar, büyük ölçüde sınıf ve statüye göre belirlenmiştir. Geleneksel aile yapısının korunması amaçlanmış ve bu nedenle çocuk bakımı ve bunun gibi aileye yönelik hizmetler kısıtlı tutulmuştur. Ancak ailenin çok yetersiz kaldığı hallerde devletin ailenin sağladığı hizmeti yerine getirmesi öngörülmüştür (Koray, 2005c, 198).

Korporatist ülkelerdeki refah devleti modelleri ılımlı bir yapıya sahip olmakla birlikte, sosyal güvenlik sistemlerinin en önemli alanları olan emeklilik, işsizlik ve doğum izni gibi düzenlemelerde genellikle ne oldukça cömert ne de oldukça cimridirler. Korporatist devletlerin tipik özelliği işgücü ve ehil arasındaki ilişkiyi sağlamaktır. Ancak kapsama alınan bir sektör diğerine göre değişiklik gösterebilir. İşle ilgili projeler ve işsizlik yardımları korporatist ülkelerde oldukça yüksek ve özellikle ödemelerin uzun zaman sürmesinden dolayı oldukça dikkat çekicidir. Bu model, genel olarak kazanılan standart yaşamın sürdürülmesi üzerine kuruludur. Gelir farklılıklarının dengelemesi üzerinde durmamaktadır (Dekker vd, 2003: 42).

### **3.1.3 Sosyal Demokrat Refah Modeli (İskandinav)**

Sosyal Politika açısından bu rejimin temel taşı “evrensellik”tir. Bu rejim, evrensel bir hak talepleri sistemine dayanmaktadır. İskandinav ülkelerinde evrensel refah devleti iddialarına göre, evrensel programlar gelir testlerinden (means-tested) daha az damgalayıcı ve daha iyidir. Ayrıca bu programlar orta sınıf tarafından görüş birliği sağlanarak desteklenir. Böylece evrensellik, toplumları geliştirmek için kırsal hareketliliğin ve işgücü hareketliğinin anlaşma sağlanarak gerçekleşebilmesinde bir çıkış noktası oluşturmuştur.

Refah devleti literatüründe, refah modellerini analiz ederken bu modele farklı anahtar kelimeler dahil edilmiştir. Rejimin tipolojisine göz atığımızda çeşitli bilimsel çalışmalara farklı isimlerle tanımlanmıştır. Esping-Andersen (1990) Sosyal Demokrat rejim, Leibfried (1992) Modern İskandinav rejimi, Castles ve Mitchell (1993) Sağ Karşıtı Hakimiyet, Siaroff (1994) Protestan Sosyal Demokrat rejim, Ferrera (1996) İskandinav rejimi, Bonoli (1997) Kuzey Avrupalı rejim, Korpi ve Palme (1998) tazammum ve ihtiva edici olarak nitelendirmiştir (Greve, 2007: 44).

Sosyal hakların en fazla kurumlaştığı ve yaygınlaştığı, sosyal ihtiyaçların en fazla piyasa dışından sağlanabildiği bu modelde hem parasız kamu hizmetlerinin düzeyi yüksektir, hem de sınıflar arasında tabakalaşma daha düşüktür. Liberal

modelin tersine, refah devleti harcamalarının doğrudan hükümet tarafından finansmanı söz konusudur (Çelik, 2006: 61). Modelin ortaya çıkmasındaki başlıca güç de bu ülkelerde sosyal demokrasinin toplumsal desteği ve uzun süreli iktidaridir. Bu rejimde piyasa ve devlet arasında, işçi sınıfı ve orta sınıf arasındaki ikili bir yapıyı kabul etmek yerine, yüksek standartlarda bir toplumsal eşitliğin sağlanması amaçlanır. Sosyal hizmetler ve sosyal yardımların yüksek düzeyde olduğu bu rejimde aynı zamanda sosyal hakların kullanılmasında da geniş bir eşitlik söz konusudur. Mavi yakalı, beyaz yakalı veya devlet personeli arasında hakların kullanılması ve hizmetlerden yararlanılması açısından bir farklılık yoktur. Bu modelde, çalışma yaşamı ve refah politikası çok fazla iç içe geçmiş ve refah rejimi çalışma eksenli olarak kurulmuştur. Tam istihdam güvencesine bağlı bir rejim kurulmuştur. Aynı zamanda rejimin sürdürülebilmesi tam istihdamın sağlanmasına bağlıdır. Çünkü bir yanda çalışma hakkı ile gelir güvencesi hakkı eşit statüdedir. Ancak öte yanda dayanışmacı, yaygın ve kurumsallaşmış sosyal hizmetlerin getirdiği büyük maliyetin karşılanması için de devlet bütçesine akması gereken büyük bir gelire ihtiyaç vardır. Bundan dolayı istihdam düzeyinin yüksek, fakat ödemelerin düşük kalması gereklidir (Koray, 2005c: 199).

### **3.1.4 Güneyli Refah Modeli (Akdeniz)**

Güney Avrupa Refah modelleri, Leibfried tarafından ortaya atılan dördüncü bir refah rejimi türüdür. Leibfried, Avrupa Birliğinin güney kısmında “Latin Kuşağı Ülkeleri” olarak nitelendiği farklı bir refah devleti türü saptamıştır. “Tam Oluşmamış Model”, “Katolik Korporatist Model”, “Latin Kuşağı Modeli” ve “Akdeniz Ülkeleri Refah modeli” gibi çeşitli isimlerle de adlandırılan bu refah rejimlerinin bir özelliği, yasal, kurumsal ve sosyal alanda tam bir gelişme henüz sağlanamamasıdır. İspanya, Portekiz, Yunanistan ve hem Güney Avrupa’nın tam ortasında yer alıyor olması hem de refah gelişimi bütün bölgeye yol gösterici nitelikte olan İtalya bu gruptaki refah devletlerine örnek olarak gösterilebilir (Özdemir, 2004, 120).



Esping Andersen'in sınıflandırmasında güney Avrupa ülkeleri, merkez ve doğu Avrupa ülkeleri yer almamıştır. Endüstrileşme tezinin mantığının savunucuları, Yunanistan Portekiz ve İspanya'nın, kendilerinden daha gelişmiş ve zenginleşmiş komşularının sahip olduğu refah seviyesini belli bir süreç içerisinde yakalayarak, bu komşularıyla aynı seviyede sosyal yardım hükümlerine sahip olacakları öne sürülmektedir. Bu ülkelerde, Avrupa ortalamalarını oldukça yukarısında olan ve temelde işverenler tarafından finanse edilen oldukça geniş ve kapsamlı sosyal sigorta uygulamaları mevcut olduğundan, bu ülkelerin sistemlerini kıta modeli çizgisinde geliştirmeleri beklentisi mevcuttur (Hantrais, 2007, 36).

Güney Avrupa ülkelerinin refah devletleri programları, "gelişmemişliğine" ve geleneksel ailenin hala önemli bir rol oynadığı bir bağlam içinde katolikliğin bu programları şekillendirici etkisine odaklanmıştır. Ancak bu ülkeler için tüm refah programlarının gelişmemiş olduğunu söylemek doğru olmayacaktır. En belirgin olarak emeklilik sistemleri nerdeyse Avrupa'daki en cömert desteği sağlamaktadır. Ayrıca, köklü ve güçlü sosyalist alt kültürlerin varlığı Latin sosyal politikasını şekillendirmede önemli katkılar sağlamıştır. Özellikle bazı kritik durumlarda bulunulan bu katkı, kilise ve onun sosyal doktrininden daha önemli hale gelmiştir (Ferrera, 2006: 196, 197).

Modelin bir diğer ayırt edici özelliği, en azında diğer kuzey komşularıyla kıyaslandığında sosyal yardımın gelişiminde ve kişisel refah hizmetlerinde yavaş olmasıdır (Hantrais, 2007: 36).

### **3.2 Üye Ülkelerdeki Sosyal Refah Harcamaları**

Avrupa Birliği bünyesinde sosyal amaçla kullanılmak üzere çeşitli fonlar oluşturulmuştur. Birliğin sosyal hedeflerinin gerçekleştirilmesini amaçlayan bu fonlarla Birlik içinde sosyal açıdan bazı gelişmeler de kat edilmiştir. Avrupa'nın sosyal boyutlarıyla doğrudan ilgili politika ve harcamaları iki alanda toplayabiliriz. Birinci grupta bölgesel dayanışmanın, ikinci grupta ise sosyal dayanışmanın

sağlanması konusunda izlenen politika ve yapılan harcamalardır. Her iki gruptaki harcamalar temel anlamda yatırım ve istihdam üzerine kurulu olmakta ve daha çok üye devletlerin inisiyatifleriyle başlatılan projelerde kullanılmaktadır. Ancak her iki alandaki politikalar, AB bütçesinden gelen kısıtlamalar nedeniyle sınırlı etkiye sahip olmakta ve asıl önemlisi üye devletlerin inisiyatifi ve katkısıyla uygulamaya geçirilebildiklerinden, ulusal devletin politikasına da bağlı olma zorunluluğundandır.

Birlik, tarihsel bir süreç içinde bölgesel ve sosyal eşitsizliklerin giderilmesi açısından çeşitli yasal düzenlemeler ve uygulamalara geçerken, AB içinde ayrı fonlar da oluşturmuştur. İstihdamın artırılması, işsizliğin önlenmesi, işgücünün eğitimi gibi amaçlara yönelik 1960 yılında “Avrupa Sosyal Fonu” kurulmuştur. 1975 yılında ise, ekonomik açıdan bölgesel dengesizlikleri gidermeyi amaçlayan “Bölgesel Kalkınma Fonu” kurulmuştur. 1988 yılı sonrasında Avrupa Sosyal Fonu ve Bölgesel Kalkınma Fonu, “Yapısal Fonlar” adı altında birleştirilmiştir. 1992 yılı sonrasında ise Birlik içindeki dört fakir üye olan İrlanda, Yunanistan, Portekiz ve İspanya’ya yönelik olarak kullanılmak üzere “Yakınlaştırma Fonu” kurulmuştur (Koray, 2005c: 270-272).

Bir ülkede milli gelir içinde sosyal refah harcamalarına ayrılan payın büyüklüğü, büyük oranda o ülkenin ekonomik durumu, gelişmişlik derecesi ve vatandaşlarının refah ile sosyal refah devleti anlayışına verdiği öneme bağlıdır. Sonuç olarak sosyal alana pay ayırmak, bir anlamda başka alanlara yapılacak yatırımlardan vazgeçmektir (Özdemir, 2006: 164). Özellikle geçtiğimiz çeyrek yüzyılda, güçlü emek piyasası ve demokrasinin refah harcamalarını olumlu etkilediği, gelişmiş ülkelerde ortalama olarak GSYİH’nın 3/5’inin sigorta ve sosyal güvenliğe harcanmasından anlaşılmaktadır. (Gökbunar, 2008: 168).

İngiltere’de sanayi mevzuatı ile başlayan ve Almanya’da sosyal sigortacılığın gelişmesiyle devam eden sosyal politikalar ve sosyal harcamalar özellikle II.Dünya Savaşı’ndan sonra hızla artış göstermiştir. “Beşikten Mezara Refah Devleti” anlayışının çoğu gelişmiş ülkede görülmeye başlanmasıyla çok daha fazla refah harcaması yapılmıştır. “Vatandaşlarını ekonomik sorunlara karşı koymak ve onlara

belli bir refah sağlamak” devletin sorumluluğu olarak görülmüş (Gökbunar, 2008: 165). 1945’lerden itibaren, refah devletinin altın çağına girmesiyle ve değişen dünya zihniyeti doğrultusunda, başta gelişmiş ülkeler olmak üzere, nerdeyse her ülkede, bu gelişim süreciyle birlikte başta sosyal güvenlik ve sağlık harcamaları olmak üzere, sosyal harcamaların sürekli artış eğilimi gösterdiği bilinmektedir. Neredeyse her ülkede yaşlılık, malullük, ölüm, hastalık, analık ve iş kazaları-meslek hastalıkları sigortaları kurmuştur. Daha zengin ülkelerde ise, bunlara ek olarak, işsizlik sigortası ile aile yardımları da yer almıştır. Eğitim ve sağlık harcamaları artmış, sosyal hizmetler hem kapsam, hem de kalite olarak gelişmiştir (Özdemir, 2006: 164).

**Tablo 2. 1962-1975 Yılları Arasında Üye Ülkelerdeki Sosyal Harcamaların GSYİH İçindeki Payı (%)**

Ülkeler	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Almanya	17,5	17,7	17,8	18,2	18,7	20,2	20,2	19,8	21,4	21,9	22,7	23,2	24,7	27,9
Belçika	15,5	15,7	14,9	16,3	16,5	16,9	17,8	18,7	18,5	18,9	20,3	20,5	21,6	24,4
Danimarka	-	-	-	-	-	-	-	-	19,4	20,6	21	20,8	24,5	27,6
Fransa	16,3	17,2	17,4	17,9	18,2	18,4	18,6	18,3	18,9	19,1	19,2	19,6	20	22,7
Hollanda	13,7	15,5	15,8	16,9	18,2	18,9	19,3	19,9	20,7	22	23,1	23,7	25,6	28,3
İngiltere	-	-	-	-	-	-	-	-	15,7	16,1	16,8	16,6	17,3	19,2
İrlanda	-	-	-	-	-	-	-	-	12,7	13	12,9	15,3	17,1	20,4
İtalya	14,3	15,1	15,5	17,4	18,1	17,8	18,9	18,9	18,8	20,2	21,7	21	22,6	23,7
Lüksemburg	15,7	16	16,2	17,1	17,6	19,3	18,8	17,7	16	17,8	18,2	16,9	16,3	23,9

**Kaynak:** Özdemir, 2006: 165

Tablo 2.’de görüldüğü üzere, refah devletinin “altın çağı” olarak tabir edilen yıllarda üye ülkelerdeki sosyal harcamaların GSYİH içindeki oranında gözle görülür artışlar yaşanmıştır. Üye ülkeler vatandaşlarının refah düzeylerini arttırmayı amaçlayan politikaları uygulayarak, yıldan yıla sosyal harcamalarını arttırmışlardır. Sosyal harcamalarla genel olarak daha az avantajlı konumda olan veya ekonomik bakımdan zor durumda olanlara yönelik yapılmakta ve böylece sosyal adaletin dayanışma yönüne uygun davranmak amaçlanmaktadır. Ancak genel olarak uygulamalara bakıldığında, sosyal harcamaların genelde aslan payının toplumun en az avantajlı grupları yerine, orta tabakaya gittiği görülmektedir. Bu eğilim, sosyal

demokrat refah devletleri ve Kıta Avrupası'nın sosyal sigorta devletlerinde daha güçlüdür. Seçicilik ilkesine uygun davranarak ve gelir testi gibi araçlar kullanarak refah olanakları sunan Anglo-Sakson ülkelerinde ise bu eğilimin daha zayıf olduğu görülmektedir (Özdemir, 2006: 168).

Üye ülkelerdeki yaşam şartlarını geliştirme amacıyla olan yetkililer esas olarak çalışma şartları üzerinde yoğunlaşmışlardır. Avrupa Birliği halk sağlığı ve çevresel sorunlar gibi konular yerine daha çok “endüstriyel sağlık ve hastalıklar” ve “sağlık ve iş güvenliği” konularında daha çok yoğunlaşmış ve bu konulardaki politikaları çok daha genel bir konu olup 1990'lı yıllardan beri geliştirilmektedir (Hantrais, 2007: 93).

1970lerin ikinci yarısından itibaren refah devletlerinin altın çağının sona ermesiyle birlikte refah devletinin bir duraklama dönemine girdiği ve harcamalarda kısıtlamalara gidildiği görülmektedir. Özellikle gelişmiş ülkelerde, hükümetlerin sosyal harcamalar için milli gelirden ayırdıkları payın sürekli büyüdüğü ve giderek katlanılmaz bir hacme ulaşması sonucunda ülkelerin rekabet güçlerini zayıflattığı öne sürülmektedir. Dolayısıyla, artık devletler, cömert sosyal refah devleti harcamalarının sürdürülebilmesinin olanaksız olduğunu görmüş ve harcamalarını kısmak, gelirlerini arttırmak amacıyla yeni politikalar geliştirmeye, reformlar yapmaya yönelmişlerdir. Böylece son 20 yıl içerisinde, birçok ülkede sosyal yararlar kesintiler ve sosyal programlarda değişik uyarlamalar görülmüştür. Bu bağlamda, bundan böyle işsizlik sigortası, aile yardımları ve malullük yardımları gibi gelir desteği sağlayıcı “pasif” politikaların yerine, bu yardımlara hak kazanma koşullarını zorlaştıran, yararlanma süresini kısıtlayan ve istismarı önleyici önlemler getiren, dolayısıyla işgücünü piyasada aktif olarak tutmayı amaçlayan politikalara yönelinmiştir. Başta sosyal güvenlik ve sağlık harcamaları olmak üzere bütün sosyal harcamaların düzeyi, gelişmekte olan ülkeler başta olmak üzere azaltılmaya çalışılmıştır (Özdemir, 2006: 173,174).

1980'ler ve 90'larda Avrupa devletleri bu gelişmeler neticesinde tam istihdama bağlılık ilkesinden ödün vermeye başlamışlardır. Genel olarak tüm refah

devleti türlerinin temeli tam istihdama bağlılık ilkesine dayandırılmıştır. Birlik içindeki farklı sosyal refah devleti modellerinin her biri içinde de, farklı yollarla da olsa çalışan bir toplum öncül olarak alınmaktaydı. Ancak bu ilkedan, önce İngiltere daha sonra da tüm AB, enflasyonun kontrol altına alınmasının ve kamu harcaması ile kamu borçlanmasını azaltmanın diğer tüm makroekonomik politika hedeflerin önünde tutulduğu daha farklı bir ideolojik konum karşısında vazgeçmek durumunda kalmıştır. Politikalar ve altında yatan ideolojideki bu kayma, hem ulus devlet hem de Avrupa seviyesinde meydana gelmiştir. Anti-enflasyonist politikanın tam istihdamının sağlanmasının önünde tutulması, 1990'ların önemli AB antlaşmaları olan Maastricht ile Amsterdam Antlaşmaları ve İstikrar Pakti'nda yer almakta ve desteklenmektedir (Kleinman, 2006: 177).

**Tablo 3. Üye Ülkelerdeki Kamu Harcamalarının GSYİH içerisindeki Payı (%)**

Ülkeler	1960	1970	1980	1990	1995	2000
<b>Almanya</b>	27,8	31,6	31,8	35,2	34,9	32,2
<b>Danimarka</b>	32	38,6	47,9	45,1	49,8	46,8
<b>Fransa</b>	34,6	38,5	46,1	49,8	54,3	53,6
<b>Hollanda</b>	33,7	45,5	54,9	54,1	51,3	47,7
<b>İngiltere</b>	32,6	38,8	43	41,8	44,4	41,1
<b>İspanya</b>	13,7	22,2	32,2	42,5	45,5	40,5
<b>İsveç</b>	31,1	43,3	60,1	59,1	65,6	58,5
<b>İtalya</b>	30,1	34,2	41,9	54	52,7	48,5
<b>Yunanistan</b>	28,8	32,3	37,1	39,4	41,2	39,5

**Kaynak:** Özdemir, 2006: 163

Tablo 3.'de AB üyesi ülkelerin kamu harcamalarının GSYİH içindeki payları verilmiştir. Tablodaki değerlerde görüldüğü gibi, refah devleti için parlak yılların sona ermesiyle üye ülkeler kamu harcamalarını azaltma eğilimine girmişlerdir. Ancak uygulanan önlemlere azalmanın beklenenin altında gerçekleştiği tespit edilmiştir. 1970'li yıllarda petrol krizi, Keynesçi ekonominin yetersizliği ve

sosyal refah kurumlarının kamu üzerinde artan mali yükleri ve iş piyasası üzerindeki olumsuz etkileri ve küreselleşmenin de etkisiyle üye ülkelerin refah devleti modellerinde bir duraklama yaşanmıştır. Devletlerin başlangıçta genel anlamda harcamalarda büyük bir kesintiye gitmeden krizi atlattığına çalıştığı, ancak mali krizin süresi uzadıkça, para yardımlarında herhangi bir kesinti söz konusu değilse de, devletlerin, çok geniş bir yelpazeye yayılmış olan sosyal programlara (çocuk bakımı, iş eğitimi, düşük gelirli ailelerin çalışma gayretlerini desteklemek üzere dizayn edilen ulaşım olanakları vb.) ayırdığı bütçede kesintiye gitmeye başladığı görülmektedir. (Özdemir, 2006: 174, 175).

**Tablo 4. AB Üyesi Ülkelerde GSYİH'nın Bir Yüzdesi Olarak Toplam Kamu Sosyal Harcamaları**

	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>Almanya</b>	23	23,6	22,8	24,9	26,4	26,9	26,9	27,5	28,1	27,6	27,4	27,4	27,2	27,4
<b>Avusturya</b>	22,5	24,1	22,1	24,4	25	26,6	27,3	26,6	26	26	25,7	26,1	26	26
<b>Belçika</b>	24,1	26,9	26,9	27,7	28,4	29,9	29,9	28,1	28,6	27,5	27,5	27,2	26	27,3
<b>Çek.Cum.</b>	-	-	17	18,3	18,7	19,2	19,2	18,9	18,8	19,7	19,5	19,8	20,3	20,1
<b>Danimarka</b>	29,1	27,9	29,3	30,2	30,7	32,3	33,1	32,4	31,7	30,7	30,2	29,8	28,9	29,2
<b>Finlandiya</b>	18,5	23	24,8	29,9	33,9	33,9	33,1	31,1	30,9	28,7	26,5	26,1	24,5	24,8
<b>Fransa</b>	21,1	26,6	26,6	27,2	28	29,5	29,3	29,3	29,4	20,4	29	28,9	28,3	28,5
<b>Hollanda</b>	26,9	27,3	27,6	27,7	28,3	28,6	27,2	25,6	24,4	24	23	22,5	21,8	21,8
<b>İngiltere</b>	17,9	21,1	19,5	21,1	21,1	23,7	23,2	23	22,8	22	21,5	21,2	21,7	21,8
<b>İrlanda</b>	17	22,1	18,6	19,5	24	23	20	19,4	18,2	16,8	15,6	14,2	13,6	13,8
<b>İspanya</b>	15,9	18,2	19,5	20,3	21,4	22,5	22	21,3	21,6	20,9	20,3	19,9	19,9	19,6
<b>İsveç</b>	28,8	30	30,8	32,3	35,3	36,8	35,4	33	32,5	31	30,4	29,9	28,6	28,9
<b>İtalya</b>	18,4	21,3	23,3	23,5	24,3	24,7	24,4	23	23,5	24,2	23,7	24,1	24,1	24,3
<b>Lüksemburg</b>	23,5	23	21,9	22,4	22,8	23,1	23	23,8	23,9	22,6	21,7	21,5	22	20,8
<b>Macaristan</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	20,8	20	20,1
<b>Polonya</b>	-	-	15,5	22,1	26,2	25,6	24,4	23,8	23,9	23,3	22	22,2	21,9	23
<b>Portekiz</b>	10,9	11,1	13,9	14,9	15,6	17,2	17,3	18	19,1	18,9	18,1	19,8	20,5	21,1
<b>Slovakya</b>	0	-	-	-	-	-	-	19,2	19,1	18,7	19	18,9	18,3	17,9
<b>Yunanistan</b>	11,5	17,9	20,9	20,1	20,2	21,1	21,2	21,4	22,1	21,1	22,8	23,6	23,6	24,3

**Kaynak:** OECD, 2004, Social Expenditure Database

Tablo 4.'de, yıllar itibarıyla üye ülkelerin GSYİH'nın bir yüzdesi olarak toplam kamu sosyal harcamaları gösterilmektedir. Kamu harcamalarının genelinde düşüşe rağmen, toplam kamu sosyal harcamalarının hemen hemen tüm üye

lkelerde artış eğilimi devam etmektedir. Avusturya, Belçika, Danimarka, Finlandiya, İtalya, Norveç, Almanya ve İsveç gibi refah devletinin kapsamlı şekilde ortaya çıktığı ülkelerde, toplam kamu sosyal harcamaları GSYİH'nın % 25'den fazladır.

Modern refah devletine örnek oluşturan İsveç'te toplam kamu sosyal harcamaları 90'lı yıllar boyunca %30un üzerinde olmuştur. İsveç büyük merkezileşmiş kurumlarıyla, büyük ölçekli transferleriyle, gelire ilgili eşitsizliği azaltıcı, yoksulluğu önleyici yardımlarıyla ve sosyal risklere karşı sağladığı sigorta ile diğer refah devletlerinden farklı bir model oluşturmaktadır. İsveç'in refah devleti önemli başarılarla sahiptir. İsveç, yaşam kalitesi, kamusal sağlık ve eğitim durumu göstergeleri bakımından dünyadaki en iyi ülkedir (Gökbunar, 2008: 169).

**Tablo 5. Avrupa Birliğine Üye Ülkelerdeki Sosyal Koruma Harcamalarının GSYİH içindeki Oranı (%)**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004p	2005*
<b>EU27</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	27.3*
<b>EU25</b>	-	-	-	26.6	26.8	27.1	27.4	27.3p	27.4*
<b>EU15</b>	27.5	27.1	27.0	27.0	27.1	27.4	27.8	27.7p	27.8*
<b>EA13</b>	27.3	26.9	27.0	26.8	26.9	27.4	27.8	27.8p	27.8*
<b>BE</b>	27.4	27.1	27.0	26.5	27.3	28.0	29.1	29.3	29.7
<b>BG</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	16.1p
<b>CZ</b>	18.6	18.5	19.2	19.5	19.5	20.2	20.2	19.3	19.1p
<b>DK</b>	30.1	30.0	29.8	28.9	29.2	29.7	30.9	30.9	30.1
<b>DE</b>	28.9	28.8	29.2	29.3	29.4	30.0	30.3	29.6	29.4p
<b>EE</b>				14.0	13.1	12.7	12.6	13.1	12.5
<b>IE</b>	12.9	12.0	14.6	14.1	15.0	17.3	17.8	18.2	18.2
<b>EL</b>	20.8	21.7	22.7	23.5	24.1	23.8	23.6	23.6	24.2
<b>ES</b>	20.8	20.2	19.8	20.3	20.0	20.3	20.4	20.6p	20.8p
<b>FR</b>	30.4	30.1	29.9	29.5	29.6	30.4	30.9	31.3	31.5p
<b>IT</b>	24.9	24.6	24.8	24.7	24.9	25.3	25.8	26.0p	26.4p
<b>CY</b>	-	-	-	14.8	14.9	16.2	18.4	17.8	18.2
<b>LV</b>	15.3	16.1	17.2	15.3	14.3	13.9	13.8	12.9	12.4p
<b>LT</b>	13.8	15.2	16.4	15.8	14.7	14.1	13.6	13.3	13.2p
<b>LU</b>	21.5	21.2	20.5	19.6	20.9	21.6	22.2	22.3	21.9
<b>HU</b>	-	-	20.7	19.3	19.3	20.4	21.1	20.7	21.9
<b>MT</b>	17.5	17.5	17.3	16.5	17.4	17.5	17.9	18.4	18.3
<b>NL</b>	28.7	27.8	27.1	26.4	26.5	27.6	28.3	28.3	28.2p
<b>AT</b>	28.6	28.3	28.7	28.1	28.4	29.0	29.3	29.0	28.8
<b>PL</b>	-	-	-	19.7	21.0	21.1	21.0	20.1	19.6p
<b>PT</b>	20.3	20.9	21.4	21.7	22.7	23.7	24.1	24.7p	-
<b>RO</b>	-	-	-	13.2p	13.2p	13.4p	12.6p	15.1p	14.2p
<b>SI</b>	24.5	24.8	24.8	24.6	24.8	24.8	24.1	23.7	23.4p
<b>SK</b>	19.6	20.0	20.0	19.3	18.9	19.0	18.2	17.3p	16.9p
<b>FI</b>	29.1	27.0	26.2	25.1	24.9	25.6	26.5	26.6	26.7
<b>SE</b>	32.7	32.0	31.7	30.7	31.2	32.2	33.2	32.7	32.0p
<b>UK</b>	27.3	26.7	26.2	26.9	27.3	26.2	26.2	26.3p	26.8*
<b>IS</b>	18.5	18.3	18.8	19.2	19.4	21.2	23.0	22.6	21.7
<b>NO</b>	25.1	26.9	26.9	24.4	25.4	26.0	27.2	25.9	23.9
<b>EAA</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>CH</b>	27.3	27.3	27.3	26.9	27.6	28.5	29.1	29.3	29.2

**Kaynak:** Eurostat, European Social Statistics, Social protection Expenditure and receipts, Data 1997-2005.



Tablo 5.'de Birliğe üye olan ülkelerindeki sosyal koruma harcamalarının GSYİH içindeki oranları verilmiştir. 2005 yılı verilerine göre, Belçika, Danimarka, Fransa, Hollanda ve İsveç AB-27 ortalamasının üstünde bir sosyal koruma harcaması yapmaktadır. 2005 yılında Birlik içindeki sosyal koruma harcamaları ülkelerin GSYİH'larının % 27.3'ünü oluşturmaktadır.

Tablo incelendiğinde, Birliğe 1. 2. ve 4. genişleme dalgalarında üye olan ülkeler arasında birbirlerine oldukça yakın sosyal koruma harcamaları yaptıkları söylenebilir. Estonya, Litvanya ve Letonya üye ülkeler arasında en az sosyal koruma harcaması yapan ülkelerdir ve AB ortalamasının oldukça altındadırlar

1980'ler boyunca ve 1990'ların başlarına doğru Avusturya, Finlandiya ve İsveç'in Birliğe katılmasıyla, sosyal korumaya harcanan kişi başı tutar %40 daha fazla artmıştır. On yıllık dönemde dalgalanmalar yaşanmış olsa da, Birliğin harcamaları GSYİH'ya oran olarak 2003 yılına gelindiğinde 1993de ulaşılan %28 civarındaki düzeye yakındır. 2000'lerin başlarında Avrupa Birliği 15 üye ülkesi, GSYİH'dan daha fazla sosyal koruma harcamalarında gittikçe hızlanan bir büyüme yaşıyordu. Ancak 2004'te Birliğe katılan ülkelerde sosyal korumanın oranı hızlı büyüme yüzünden düşmeye başlamıştır (Hantrais, 2007: 38, 39).

Üye ülkelerde GSYİH içinde kamu harcamaları yıllar itibarıyla bir düşüş içinde olmasına rağmen, GSYİH içindeki sosyal harcamaların oranının ise neredeyse her ülkede yükselmeye başladığı görülmektedir. Tablodaki değerler, AB üye ülkelerinde sosyal koruma harcamalarında aşağıya doğru çekilme olmadığını göstermektedir. Ülkelerin sosyal koruma harcamalarının GSYİH'ya oranlarında aşağıya doğru bir benzeşme olmadığı açıktır. AB genelinde bu oran 2000 yılında % 26.6 iken, 2005 yılında 27.3'e yükselmiştir. Genel olarak birçok ülkenin harcamalarında artış eğilimi devam etmekte, beklenilenin aksine büyük düşüşler yaşanmamaktadır. Sadece kamu harcamalarındaki azalış dikkate alınarak, refah devletinin küçüldüğü sonucuna varmak yanlış bir yargı olacaktır. Kamu harcamaları çeşitli nedenlerden dolayı azalma eğiliminde olsa da, diğer yandan kamu sosyal harcamalarının artış eğilimi genel olarak korunmaktadır. Dolayısıyla sosyal refah

harcamalarının dibe vuracağı refah devletinin çöküş yaşayacağı tahminlerinin pek doğru olmadığı açıktır (Kleinman, 2006:187).

Refah devletlerinde sosyal harcamalar düzeyinin arzu edildiği kadar düşürülemediği, devletin hacminin küçültülemediği tablolarda görülmektedir. Azalma eğilimindeki kamu harcamalarının aksine, sosyal harcamaların düzeyinin göreceli olarak artışını sürdürdüğü gözlenmektedir. Bunun nedenleri olarak; bir çok gelişmiş ülkede yüksek oranlı işsizliğin bir türlü düşürülememesi, demografik değişimler sonucu nüfusun yaşlanması, yalnız yaşayan annelerin sayısının artması, artan sosyal refah hizmetleri, vatandaşların daha iyi kamu hizmeti beklentileri ve benzerlerini sayabiliriz. Dolayısıyla harcamalardaki bu artışın sebebi sosyal haklarda gerçekleştirilen daha cömert devlet yaklaşımından çok belirtilen nedenlerdendir (Özdemir, 2006: 178).

Sosyal refah harcamalarında büyük gerilemeler yaşanmamış olsa da refah devletinin atın çağı olarak tabir edilen dönemdeki gibi cömert sosyal refah harcamalarından bahsetmek mümkün değildir. Refah devletinin harcamalar açısından içinde olduğu bu durgun dönem, hem yüksek vergilerin uygulandığı İskandinav ülkelerinde, hem düşük vergi sisteminin olduğu Anglo-Sakson ülkelerinde hem de orta seviyeli vergi ülkeleri olan kıta Avrupası ülkelerinde vergilere yansımıştır (Kleinman, 2006:187).

1970 ve 1980'lerin başlarında nerdeyse her gelişmiş ülkede ortaya çıkan işsizlik, yoksulluk, yaşlı nüfusa yönelik sağlık bakımı, eğitim, emeklilik ödenekleri ve altyapı taleplerinin artışı vb. nedenler, vergi yükünü arttırıcı baskılara neden olmuştur. Ancak bu durum, cömert refah harcamalarını karşılamak amacıyla vergilerin sürekli yükselmesi ve ülkelere ağır bir yük olarak gelmeye başlamıştır. Bunun üzerine yüksek harcamaya dayalı Keynesyen politikalardan vazgeçilerek, küreselleşme ve neo-liberalizmin benimsenmesine neden olmuştur. 1980'lerin ortalarından itibaren, vergileri arttırıcı baskılar yön değiştirmiş, bu kez de vergi yükünü azaltıcı baskılar yaşanmaya başlanmıştır. Ancak çoğu ülkede vergi reformu ile yüksek gelirlere geniş vergi indirimleri sağlanırken, yük orta ve düşük gelirlere

nüfusun üzerine, yani alt tabakalara doğru kaydırılmıştır. Genel olarak bakıldığında, küreselleşme ile başlayan yeni dönemde, genelde sermaye vergi oranlarının azaldığı, işgücü vergi oranlarının ise yükseldiği söylenebilir. Küreselleşmeyle bir anlamda, artan vergi oranları azalan vergi oranlarına dönüştürmektedir. Bu durum genelde sermaye lehine olurken, buradan kaynaklanan yük ise, dolaşımı sınırlı işgücü üzerine binmektedir (Özdemir, 2006: 184-187).

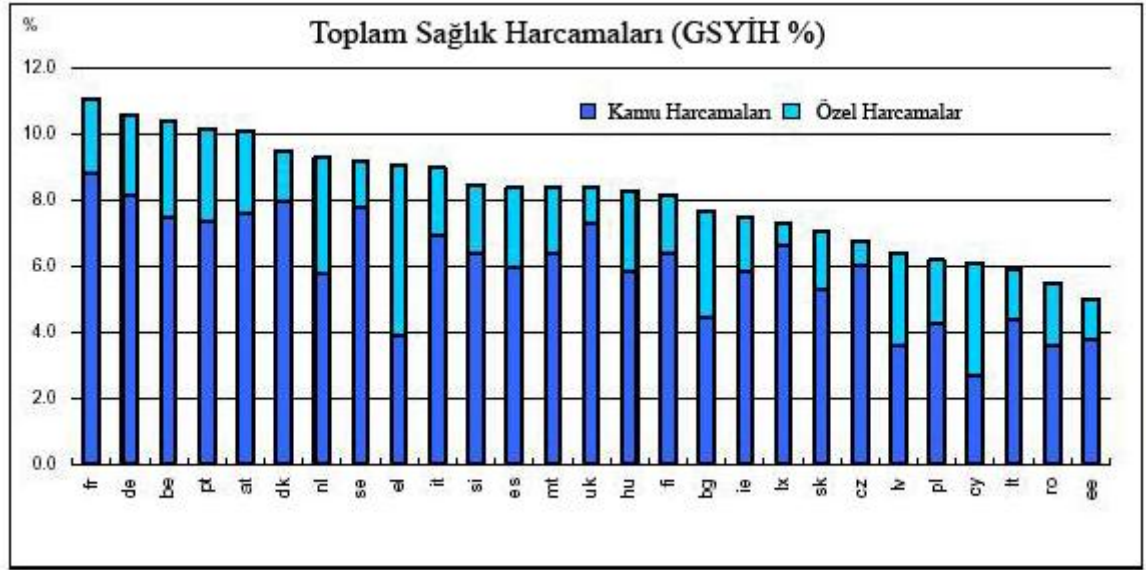
Refah devleti rejimlerine göre ülkelerin nasıl bir vergi politikası uyguladıklarını basit anlamda anlayabiliriz. Vergi ve sosyal güvenlik katkı paylarının ülkelere göre durumuna bakıldığında, refah devleti rejimlerine göre farklılıklar gösterdiği anlaşılmaktadır. Muhafazalar refah rejiminin olduğu ülkeler orta düzeyli vergi oranlarının görüldüğü ülkelerdir. Sosyal demokrat rejimine sahip ülkelerde ise yüksek oranlı vergi uygulamalarının olduğu ülkelerdir. Kıta Avrupası'nın Liberal Anglo-Sakson ülkeleri ise, düşük vergili ülkelerdir. Sosyal demokrat rejimi ülkelerinde vergiler % 40-50 ve üzerinde seyrederken, muhafazakar refah rejimi ülkelerinde % 30-40, liberal refah rejiminin olduğu ülkelerde ise % 30 ve daha aşağısındadır (Scharpf, 1999).

### **3.2.1 Sağlık Alanında Sosyal Refah Harcamaları**

Üye ülkelerin sağlık hizmeti harcamaları, idari düzenlemeler ve finansal kaynaklar ne kadar olursa olsun tüm üye ülkelerde ortak olarak sağlık hizmeti harcamaları her geçen gün artmakta ve ülkeler bu harcamaları kısmak için çalışmaktadır. 2000'lerin başlarında tüm Avrupa Birliği ülkelerinde yaşlılara yapılan yardımlar sonrası yapılan sosyal harcamalar arasındaki en büyük bütçenin sağlık alanındaki hizmetlere ayrıldığı ortaya çıkmıştır. Bu yıllarda İrlanda ve Çek Cumhuriyeti, sosyal güvenlik bütçelerinin üçte birinden fazlasını sağlık alanında harcamışlardır. Ancak sadece İrlanda genç nüfusunun fazla olmasından dolayı sağlık alanına yaşlılara yapılandan daha fazla bütçe ayırmıştır. GSYİH içinde toplam sağlık harcamalarının oranı 15 üye ülke içinden Lüksemburg' ta %7, Almanya'da %11 yeni

üye olan ülkelerden Malta'da %10 ve Estonya'da %5.5'tur.(Dünya Sağlık Örgütü 2006 verileri dikkate alınmıştır.) (Hantrais, 2007: 96).

### Şekil 1. Üye Ülkelerdeki Toplam Sağlık Harcamalarının GSYİH İçindeki Oranı



**Kaynak:** Commission of The European Communities, Joint Report on Social Protection and Social Inclusion, 20

Grafik-1 Birliğe üye olan ülkeleri 2006 yılı için toplam sağlık harcamalarının GSYİH içindeki oranını göstermektedir. Üye ülkeler arasında harcamalarda önemli farklılıklar olduğu göze çarpmaktadır. Avusturya, Belçika, Almanya, Fransa, Portekiz GSYİH'larının %10'undan fazlasını sağlık hizmetlerine harcarken, Kıbrıs Rum Kesimi, Polonya ve Romanya'nın içinde bulunduğu baltık ülkeleri, GSYİH'larının % 6'sından daha azını sağlık hizmetleri için harcamaktadırlar. Sağlık harcamalarını toplam harcamalarına oranlarsak, sağlık harcamalarının toplam harcamaların % 70'e yakınına kapsadığı ve kamu harcamalarının özünü oluşturduğu anlaşılır. Bununla beraber grafikte görüldüğü gibi, bazı ülkelerde özel sağlık hizmetleri, büyük bir kaynak oluşturmaktadır. Örneğin Kıbrıs Rum Kesiminde ve Yunanistan'da özel harcamalar %50'de fazla, Bulgaristan ve Letonya'da %40'dan fazla ve Romanyada %30'un üstündedir (Commission of

The European Communities, Joint Report on Social Protection and Social Inclusion, 20)

Ülkeler arasındaki sağlık harcamaları ile sağlık alanındaki hizmetlerin kalitesi sosyal, çevresel ve kültürel farklılıklardan dolayı birbirleriyle doğru orantılı değildir. Ayrıca, mali sınırlamalar ve mali verimlilik gibi konular, eleştirmenlerin beklediği gibi büyük ölçüde sağlık hizmeti üretimine etki etmeyebilir. 1990'lı yıllarda yaşanmış Çek Cumhuriyeti örneğinde olduğu gibi özelleştirme sistemine geçiş sonucunda işlem hacimlerinde hızlı bir artış olmuş, hizmete erişimde aksaklıklar yaşanmış ancak genel sağlık hizmetinde bir değişim olmamıştır. Ayrıca ülkeler arasında boy gösteren hastalıklarda da farklılıklar bulunmaktadır. 2000'li yıllar başlarında yeni üye olan ülkelerde sigara, alkol ve beslenmeden dolayı kalp ve damar hastalıkları ve dolaşım problemlerinde kaynaklanan ölümlerin sayısı diğer ülkelere oranla oldukça fazladır.

Sosyal güvenlik ve sağlık alanındaki harcamaların oranı memnuniyet ile doğru orantılı değildir. Sağlık hizmetlerinde memnuniyet derecesi ele alındığında listenin en başında Kıbrıs Rum Kesimi, ikinci olarak Yunanistan, İrlanda ve Portekiz bulunur. Bunun yanında Portekiz listenin sonlarında yer almaktadır. Tüm 5. dalga üye ülkeler ortalama yaşam şartlarından memnun olmamakla beraber Almanya ve Portekiz de aynı durumdan şikayetçidir (Hantrais, 2007: 96).

### **3.2.2 Sosyal Güvenlik Alanında Sosyal Refah Harcamaları**

Üye ülkelerdeki sosyal güvenlik harcamalarını incelediğimizde ülkelerin çoğunda farklılıklar gözlenmektedir. Ülkelerin gelişmişlik düzeylerine bakıldığında bu farklılıkların nedeni anlaşılmakta, ancak, aynı gelişmişlik düzeyindeki ülkelerin arasında bile farklılıklar olduğu görülmektedir. Bunun nedeni olarak politik tercihleri gösterebiliriz. Örneğin, Avrupa'da sosyal demokrat partilerin işbaşında olduğu hükümetlerin, muhafazakar ya da liberal partilerin görevde olduğu ülkelere kıyasla çok daha fazla sosyal içerikli politikalar izlediği görülmektedir. Ayrıca bazı

toplumlarda insanlar, vergiler ve katkılar yoluyla gelirlerinin daha büyük bir kısmının sosyal harcamalara gitmesini talep ederler. Bu nedenle toplumun isteği politik karar alma süreçlerine de yansımaktadır. (Özdemir, 2006: 166,167).

İskandinav ülkeleri, oldukça cömert sosyal güvenlik sistemine sahipken, aksine güneyli refah ülkeleri oldukça küçük güvenlik sistemlerine sahiptirler. Güneyli refah devletlerinden özellikle İtalya ve Yunanistan'da işsizlik yardımı oldukça düşüktür. Portekiz işsizlik yardımı konusunda daha cömerttir. Ayrıca güneyli refah devletlerinde diğer refah devletlerine oranla çocuklara yapılan yardım seviyesi bir hayli düşüktür. Bir diğer yandan emeklilik maaşları konusunda yüksek ödemelerde bulunan güneyli refah devletleri, bazı yıllarda AB ortalamalarının üzerine çıkmışlardır (Dekker, 2003: 42, 43).

### **3.2.3 Aile Politikalarına Yönelik Sosyal Refah Harcamaları**

Aile yardımları ve aileye yönelik politikalar uygulanırken üye ülkeler arasında iki ayrım yapılmıştır. Bu ayrım, aile politikaları açıkça belirtilmiş olan ve olmayan ülkeler şeklindedir. 1970'lerde Çekoslovakya, Fransa, Macaristan ve İsveç açık aile politikaları olan ülkeler olarak bilinirdi. Avusturya, Danimarka, Finlandiya, Almanya ve Polonya ise yine açık geleneksel ancak aile politikaları daha kapsamlı ülkelerdi. Açık aile politikaları daha kapsamlı, tutarlı ve yasaya uygun politikalar olarak tanımlanabilir. AB üye ülkeleri arasında Birleşik Krallık negatif sayılabilecek kadar kapalı aile politikaları olan bir ülke olarak belirtilebilir. Birleşik Krallık bu konuda ailevi politikaların varlığını reddedecek kadar ileri gitmiştir. Ancak Birleşik Krallık da diğer politikaların altında geçse de aileyi kapsayan değişimler uygulamıştır.

Birlik bünyesinde kendine özgü, özel bir aile politikası geliştirilememiştir. Bunun nedeni hedefler konusunda görüş birliğine varılmamış olmasıdır. Hükümetler; kendi politik ideolojileri, politika geliştirmede kendi teknikleri ve ailelerin sosyo-

ekonomik gelişim ve kültürel değerleri doğrultusunda ihtiyaçlarını kendi bağlamları çerçevesinde inceleyerek kendi politikalarını oluşturmuşlardır (Hantrais, 2007: 115).

Sigorta bazlı sosyal güvenlik sistemlerine sahip üye ülkelerin çoğunda aile yardımları maaşların bir parçası olarak görülmektedir. 2000'lerin başlarında Avusturya, Fransa, İtalya ve Lüksemburg'da yalnızca işverenler yardım katkısı yapıyorlardı. Yunanistan, Malta ve Portekiz'de ise hem işverenler hem de çalışanlar ortak katkı yapıyorlardı. Diğer ülkelerde istihdam ile bağlantılı olarak direkt bir katkı yardımı mevcut olmayıp, katkı vergi kaynaklı gerçekleşiyordu (Hantrais, 2007: 117,118). 2000'lerin başlarında yapılan maddi aile yardımlarının dağıtımını incelemelerine göre, dağıtılan yardımın 0-19 yaş arası kişilerde alım gücü standartlarına göre değeri en cömert olan ülke Lüksemburg olarak belirlenmiştir. Lüksemburg'u sırasıyla Avusturya, Almanya, Belçika ve Fransa izlemiştir. Güney Avrupa ülkeleri ve Slovakya (çalışmadaki iki 5.dalga ülkelerden biri) bu konuda en az harcama yapan ülkelerdendir. En çok yardım yapan ülkeler yardım tipi olarak en çok nakit para seçeneğini kullanmış ve bu paranın büyük bölümünü hamilelik iznine ayrılanlar için harcamıştır. Aile çocuk vergi yardımları da çok harcanan alanlar olarak göze çarpmaktadır (Hantrais, 2007: 119).

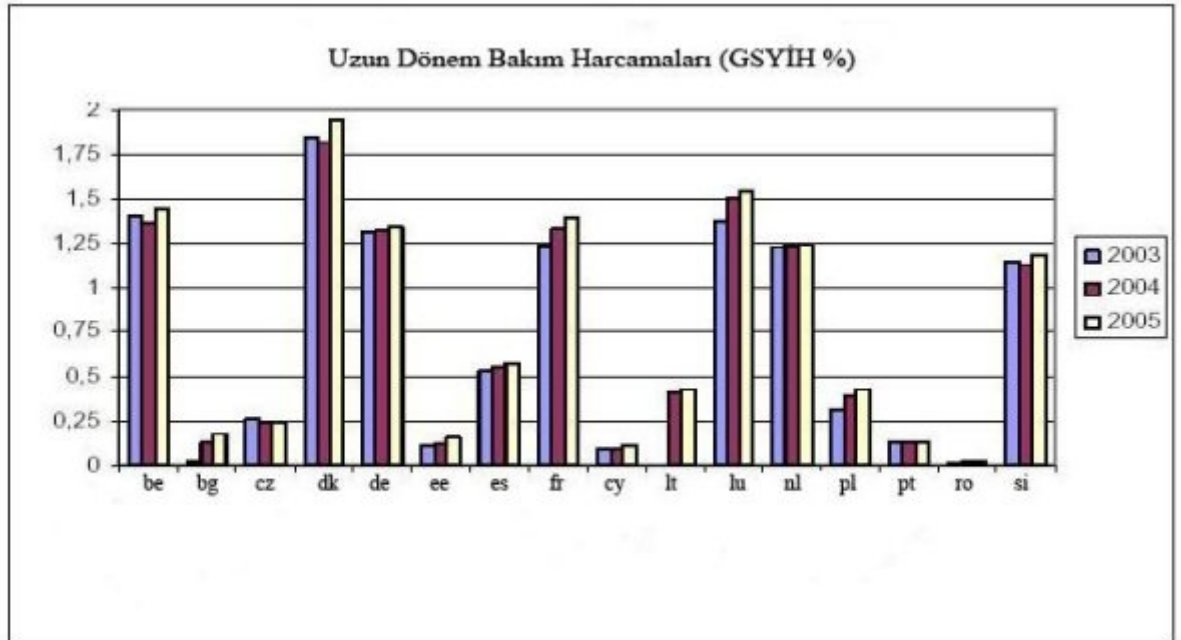
2000'lerin başında, güney ülkelerinin birçoğu ve yoksulluk riskinin en yüksek olduğu merkez ve doğu Avrupa ülkeleri işsizlik desteği konusunda sadece kısıtlı hükümler getirirken, kişi başına düşen gelir bakımından en yüksek iki ülke olan Danimarka ve Lüksemburg, kazanç-bazlı en cömert işsizlik ve destek paralarının ödendiği ülkeler olarak öne çıkmıştır. Sosyal desteklerden yararlananların tahmini sayılarındaki güvensizlik ve problemler karşılaştırmalı amaçlar için kullanılmalrı önlerken, yardım seviyesinde ve sosyal yardım alabilme kriterlerindeki ülkeden ülkeye farklılıklar da bunda etkili olmaktadır. Ödeme oranları, sosyal davranışlar ve gelir-beyanıyla ilintili hesaplamalardan kaynaklı aşırı derecede farklılıklar gösterebilmektedir. 1990'ların başlarında Birleşik Krallıkta sosyal yardım almaya uygun nitelikleri taşıyan nüfusun % 80'i yardım almıştır. Almanya da ise bu oran % 50'dir. Entegrasyon ödeneği Fransa'da, sosyal yardım aylıkları İspanyada ihtiyaç sahiplerine % 100 ulaşmıştır. Fakat İrlanda'da aile yardımı geliri almaya uygun

olanların sadece üçte biri bu yardımları istemişleridir. 1990’larda yapılan çalışmalara göre, yardım ödemeleri beklenenden çok daha fazla yayılmıştır. Bu yüzden bunlarla ilgili ölçümlerin yapılması da oldukça güçleşmiştir. 2004 iş gücü anketlerinden gelen verilere göre, işsiz olduklarını belirten ve işsizlik yardımı alanların % 10’dan daha azı İtalya, Polonya ve Litfanya’da, % 70’lerin üzerinde olan kısım ise Belçika ve Almanya’dadır (Hantrais, 2007: 205).

### 3.2.4 Uzun Dönemli Bakım Sosyal Refah Harcamaları

Uzun dönemli bakım, fiziksel ve zihinsel özürlülüklerinden dolayı yardıma ihtiyacı olan bireylere yönelik devam eden bir süreçte ya da uzatılmış bir süreç uygulanan sağlık ve sosyal hizmetleri içerir. Avrupa Birliği ülkeleri arasındaki uzun dönemli bakım değerleri ülkeden ülkeye farklılık gösterir

#### Şekil 2. Uzun Dönemli Bakım Harcamaları (GSYİH %)



**Kaynak:** Commission of The European Communities, Joint Report on Social Protection and Social Inclusion, 145



Grafik-2 üye ülkelerin 2003, 2004 ve 2005 yıllarında uzun dönemli bakım harcamalarını GSYİH'ya %'lik oran şeklinde göstermektedir. Danimarka üç yıl içinde en yüksek harcamaları yapan ülke olmuştur. Danimarka, Lüksemburg, Hollanda ve Slovenya evrensel sosyal sigorta düzenini kurmuştur. Uzun dönemli bakım sigortasına bağlı olarak uzun dönemli bakım harcamalarının oldukça artması ve sistemin ileride nasıl finanse edileceği korkusu, uzun dönemli bakım hizmetlerinde bir reforma gidilerek uzun dönemli sigorta'nın tekrar tanımlanarak kullanım alanının sınırlandırılması planlanmaktadır (Commission of The European Communities, Joint Report on Social Protection and Social Inclusion, 144,145).

Sosyal refah harcamalarının analizi, yapılan yardımların türleri, vergilendirmenin etkileri ve güvenilir veri eksikliği gibi nedenlerle daha da karmaşık bir hale getirilmektedir. Ancak konut durumlarıyla ilgili, sosyal hizmetlerin ve çeşitli yardımların yaşam standartları üzerindeki etkileriyle ilgili bir şey söylenmemektedir (Hantrais, 2007: 205). Ucuz konut tedariki yoksulluk riski altındaki hanelerin harcama güçlerini etkili bir şekilde artırdığı görülmüştür. Yaşlı insanlar arasında ev sahipliğinin daha yaygın olduğu ülkelerde, üstlenilen konut giderleri hesaba katılırsa, yoksulluk riski oranları düşürülebilir. Bakım hizmetleri ve kendi kendine bakım biçimindeki yardımlar, gelir durumuna göre ölçülen yoksulluk riski oranlarını şişirmektedirler. Gelir-testinin yaygın olarak kullanıldığı yerlerde, yardımların dağılım etkileri genellikle daha büyük görülmüştür. Fakat yardımlar için uygulanan vergiler bunların dağılımlarını ters yönde etkilemiştir. Ayrıca devletler, iş piyasalarını desteklemek ve cesaretlendirmek için farklı yollarla asgari ücret, vergi paylarının düzenlenmelerine el atabilir ve minimum gelirleri garanti altına alabilirler. Bütün bu nedenlerden dolayı, sosyal sigorta ödemeleri ve bireylere ve hane halkına yönelik faydalar konularında yoksul gelirlilik riski azalabilir. 2003 yılında AB-25, sosyal aktarımların ardından en geniş kapsamlı risk azaltımını tecrübe etmişlerdir. Üç kuzey ülkesi ve Çek Cumhuriyeti'nde % 60'ın üzerinde bir düşüş sağlanmıştır. En küçük gerileme (% 25'in altında), emekli maaşlarının hariç tutulduğunda, dört güney Avrupa ülkesinde yaşanmıştır. Emekli maaşları dahil edildiğinde, İrlanda % 45'lik oranla en düşük gerilemeyi yaşayan ülke olmuştur (Hantrais, 2007: 206).

Her ne kadar sosyal refah harcamalarının toplamında ya da ayrı kalemlerinin her birinde çok büyük oranda azalışlar yaşanmamış olsa da, bu durum üye ülkelerin bu harcamaları karşılamakta zorlanmadıkları anlamına gelmez. Avrupa Birliği ülkelerinin genelinde, gittikçe ağırlaşan kamu refah harcamalarının kısılmasına yönelik arayışlar mevcuttur.

Refah devletinin temel fonksiyonlarından olan sosyal sigortalar, gelirin yeniden dağılımı, eğitim, sağlık vb. birçok alanda sorunlar yaşanmaya başlanmış, kamu sosyal harcamaları bütçenin kaldıramayacağı ölçülere yükselmiştir. Refah programlarından yararlanan kişilerin sayıları giderek artmış ve bu programların devlet üzerindeki yükü gittikçe ağırlaşmıştır. Bütün bu etkenler refah devletlerinde bir reformu kaçınılmaz hale getirmiştir. Bu sebeple, Avrupa'da birçok sosyal güvenlik sistemi, bu tarihten itibaren bir yeniden yapılanma ve harcamaları azaltma sürecine yönelmiştir.

Refah devletlerinin yeniden yapılandırılması(reorganizasyonu) bağlamında çeşitli çözüm önerileri aranmaktadır. Kamu gelirlerinin başında gelen vergilerin arttırılması artan maliyetlerin yükünü karşılamak için bir yol olsa da, günümüz koşullarında küreselleşme artan rekabet ve ekonomik dalgalanmaların olduğu bir ekonomide vergileri arttırma düşüncesi tamamen reddedilir.

Sosyal harcamalardaki artışın frenlenmesi amacıyla başlatılan girişimlerde, en belirgin başarı emeklilik sisteminde yapılan reformlar olmuştur. Emeklilik sisteminin ileride finansmanında daha büyük zorluklar çekileceğinin ve sistemin işlemez hale geleceğinin anlaşılmasının ardından, emeklilik sistemi ile ilgili harcamaları kontrol altına almak için emeklilik yaşı yükseltilmiş, primler arttırılmış, emekliye, geliri ile emeklilik aylığı arasındaki ilişkiye göre ödeme yapılmıştır.

İşsizler, yalnız yaşayan anneler gibi geniş sayıdaki sosyal refah hizmeti alıcılarına yönelik reformlarda, harcamaları kısma arayışlarının bir başka ayağıdır. Bunların bu hizmetlerden yararlanabilme kriterleri ağırlaştırılmıştır. Bir başka yöntem olarak, kamu çalışanlarının ücretlerinin özel sektör ücretlerine oranla düşük

tutularak, kamu sektöründe çalışanların istihdamın bir kısmının özel sektöre kaydırılmasıdır. Bir çok ülkede bu yöntem başarılı olmuştur. Sağlık sektöründe de kısıtlamalar yapılmaya çalışılmakta, hastanede sunulan sağlık hizmetleri daraltılmış ilaç masraflarının hastalardan alınması kararlaştırılmıştır(Özdemir, 2004: 193, 194).

**Tablo 6. GSTİH'nın Bir Yüzdesi Olarak Toplam Özel (Zorunlu+Gönüllü) Sosyal Harcamalar**

	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Almanya	2,6	2,4	2,5	2,5	2,7	2,6	2,5	2,6	2,4	2,3	2,2	2,3	2,4	2,4
Avusturya	2	1,9	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,7	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6
Belçika	1,1	0,8	0,3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Çek.Cumh.	-	-	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Danimarka	0,3	0,4	1	1	1	1	1	1,1	1,3	1,3	1,2	1,3	1,3	1,3
Finlandiya	0,9	1	1,1	1,1	1	1,5	1,4	1,2	1,3	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2
Fransa			1,6	1,6	1,6	1,7	1,7	1,8	1,9	1,9	1,9	1,9	2	2
Hollanda	2,4	2,9	3,8	4	4	4,2	4,4	4,6	5,4	5,4	5,9	6,2	6,2	6,2
İngiltere	2,3	3,2	2,9	3,1	3,5	3,7	3,8	3,7	3,7	3,9	3,9	4,1	4,7	4,4
İrlanda	1,2	1,4	1,4	1,4	1,5	1,4	1,5	1,6	1,6	1,6	1,5	1,4	0,5	0,4
İspanya	0,2	0,2	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
İsvec	1,2	1,2	1,3	1,8	1,6	3,1	3	2,9	3	2,2	3,3	3,4	3,3	3,5
İtalya	0,8	0,9	1,6	1,9	2	1,8	1,8	1,9	1,7	1,7	1,8	1,6	1,6	1,5
Lüksemburg	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,1	0,1	0,1
Macaristan	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0	0
Polonya	-	-	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Portekiz	0,5	0,7	0,7	0,8	0,8	0,9	1	0,9	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7	0,8
Slovakya	-	-	0	0	0	0	0	0,5	0,5	0,6	0,8	0,8	0,4	0,4
Yunanistan	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

**Kaynak:** William Adema and Maxime Ladaïque, Net Total Social Expenditure: More Comprehensive Measures of Social Support, Social, Employment and Migration Working Papers, Paris: OECD Publ. 2005.

Tablo-6 üye ülkelerdeki özel sosyal harcamaların GSYİH'daki oranını göstermektedir. Tablo'da üye ülkeler arasında sosyal harcamaların oldukça büyük ölçüde kamu tarafından karşılandığı gözükmektedir. Bir çok ülkede bu oran %1'in altındadır. Sosyal refah hizmetlerinin özel sektöre devri, neo-liberal yaklaşımın teorik bazda en çok tercih ettiği ve günümüzde bazı ülkelerin benimsediği bir uygulama biçimidir. Fakat devlet faaliyetlerinin özel sektöre kaydırılması kısa bir zaman süresi içinde gerçekleşmesi mümkün değildir. Bu sebeple tam bir piyasalaşma

yaşamadan önce, yerel yönetimlerin kar gütmeyen kuruluşların devreye girdiği görülmektedir. Bu konu hakim olan liberal anlayış, hem merkez, hem de yerel yönetimlerin küçülmesini ve özel sektörün sosyal refah hizmetleri sunumundaki payının artmasını öngörmektedir (Özdemir, 2004: 194).

### 3.3 Avrupa Sosyal Modeli

Avrupa Birliği üye ülkeleri, dünyanın farklı yerlerinde çeşitlilik gösteren toplumların nasıl örgütleneceği konusunda ortak bir görüş paylaşmaktadırlar. Bu görüş Avrupa Sosyal Modeli olarak bilinir. Avrupa Sendikalar Konfederasyonu (ETUC), birçok gelişmenin olmasına ve AB'nin ideal bir toplumu yakalamaktan çok uzak olmasına rağmen, Avrupa Sosyal Modelini savunmanın ve güçlendirmenin sadece Avrupa halkları için değil tüm dünya hakları için hayati önem taşıdığına inanmaktadır. (ETUC, The European Social Model, 2009).

1980'li yıllarda gelişen neo-liberalizm küreselleşmesiyle zayıflayan refah devletinin yerine geçecek bir anlayış getirmek arayışı, Avrupa kıtasında dünyanın geri kalan kısmına göre daha yoğun bir şekilde olmuştur. Birçok bakımdan sosyal haklarının beşiği sayılan Avrupa ülkelerinde, yüzyıllar süren mücadelelerle elde edilen başta işçi hakları olarak ortaya çıkan sosyal hakların kayba uğraması veya tehdit altında olması AB ülkelerinde diğer ülkelere göre farklı bir hassasiyetle karşılanmıştır. Birliğe üye devletler, AB'nin sosyal anlayışını besleyen tarihsel birikimlerini korumak niyetlerini bir Avrupa Sosyal Modeli tanımlayarak göstermişlerdir (Ceylan Ataman, 2005, 11).

Açık ve global bir Avrupa sosyal bir Avrupa olmayı da gerektirir. Avrupa'da sosyal adaletin ilerletilmesi, Birliğin temel değerleri ve misyonu olmalıdır. Oluşturulmuş Avrupa sosyal modeli, AB için ekonomik açıdan başarılı, politik açıdan sürdürülebilir, dünya genelinde etkinlik ve geçerlilik kazanma için esastır (Liddle, 2007, 5).

“Avrupa Sosyal Modeli” olgusu, Avrupa’daki her insanı çağdaş yaşamın iniş çıkışlarına karşı beşikten mezara kadar korumak için tasarlanmış, halk tarafından finanse edilen ayrıntılı ve pahalı bir ağıdır. Bir insanın sağlığına, rahatına ya da ekonomik statüsüne yönelik tehdit doğal veya başka birinden kaynaklı da olsa, Avrupa sosyal modeli daima yardıma hazırdır. Sosyal modelin cömertliğinden faydalanmanın her Avrupalının temel hakkı olduğu kabul edilmiştir. Bu modelde herkese eşitlikçi bir yaklaşım hakim olup, sosyal modele parasal katkıda bulunmanın her Avrupalının temel sorumluluklarından biri olduğu kabul edilmiştir. Bu model mantığında, devletin herkese karşı sosyal sorumluluğu olduğu yönündeki bu yaygın biçimde paylaşılan düşünce, bütün Avrupalılara kendilerini tek bir yere ait hissettiren bir diğer birleştirici kuvvet olmuştur (Reid, 2007: 207).

Sosyal Avrupa’nın genel hedefi daha eşit bir toplum yaratmak olmalıdır. Yoksulluğa ve yoksulluk ücretlerine son vermek, temel insan haklarını, hizmetlerini ve her bireyin insanca yaşayabileceği bir geliri garanti altına almak başlıca hedefler olarak sıralanabilir. Avrupa Sendikalar Konfederasyonu (ETUC) beş ana öge belirlemiştir: (ETUC, The European Social Model, 2009).

- *temel sosyal haklar, birlik kurma özgürlüğü, grev hakkı, haksız işten çıkarılmaya karşı koruma, adil çalışma şartları, eşitlik ve ayrımcılığın olmamasını da içerir;*
- *oldukça gelişmiş evrensel sistemlerden alınan sosyal koruma, ve asgari gelir veya ilerleme vergilendirmesi gibi refahın yeniden dağıtılmasına dair tedbirler;*
- *toplu sözleşmelere karar verme, işçinin temsil edilmesi ve konsültasyon hakkı ile sosyal diyalog, ve ulusal ve Avrupa İş Konseyi Toplantıları;*
- *örneğin, sağlık ve güvenlik, çalışma saatlerinin sınırlandırılması, tatiller, iş korunması ve eşit fırsatları içine alan sosyal ve istihdam düzenlemesi;*
- *tam istihdamda, genel menfaat ile ekonomik ve sosyal birleşmeyi sağlamak için devlet sorumluluğu.*

Birlik içindeki her ülke sosyo-ekonomik, politik ve kültürel geleneklerini yansıtan uzun bir sürecin sonucunda kendine özgü bir sosyal koruma sistemi geliştirmiştir. Bu yönetim, finansal yapılar dikkate alındığında endüstrileşme mantığının tezinin altında yatmaktadır. Yakınsama teorisiyle, sistemdeki eşitsizlikler her ülkenin eriştiği sosyo-ekonomik gelişmenin düzeyine bağlı olarak ülkeler arasında eşitsizlikler oluşturabileceği tartışılan bir konu olmuştur. Buna göre güney, merkez ve doğu Avrupa ülkelerinin 2000'ler de AKY doğrultusunda, kendilerinden daha gelişmiş komşularında örnek alarak onların yaptığı gibi hareket etmeleri beklenebilir (Hantrais, 2007: 44).

Ancak akıllara “Sosyal Avrupa ne kadar ilerletilmelidir?” sorusu gelmektedir. AB'nin farklı 27 üyesi, Avrupa Birliği'nin başkenti olarak ifade edilen Brüksel'de görüşülmeyen bir konuda kendi başına düzenlemeler yapamaz. Tabii ki AB düzeyinde bir politikada bağlayıcı kurallar esas alanlarda önemlidir ve daha verimli ortak bilgilendirme için gereklidir. Fakat yeni Sosyal Avrupa'nın esas ön koşulu oybirliğiyle yeni bir ilerlemenin sağlanmasıdır. Oybirliği sağlanılacak olan konu; AB üyesi ülkelerin, birbirine bağlı çok katmanlı hükümet birliği şeklinde oluşan tek bir birliğin içinde hep birlikte yaşadıklarını kabul etmeleridir. Bu önkoşul ülkelerin politikalarının içine işlenmiştir (Liddle, 2007, 5).

20.yy ikinci yarısında bütün refah rejimleri değişen sosyo-ekonomik ve politik duruma adapte olabilmek için tepki vermeye zorlandılar. 1990'lar da çoğu hükümet, harcama seviyesini gözle görünür bir şekilde azaltmıyorsa da, refah düzeyinde kısıtlama yapmakla uğraşıyordu. Bu durum, istihdam sigorta modelinin baskın hale geldiği, refahın karma ekonomisi ya da refah çoğulculuğuyla sonuçlanmıştır. Bununla birlikte Avrupa'nın daha rekabetçi bir ortam içinde güçlü refah tedbirleri “lüksüne” daha fazla devam ettiremeyeceği yönünde iddiaları beraberinde getirmiştir ve Avrupa Sosyal Modelinde bir sallantı başlamıştır (Hantrais, 2007: 44).

Çeşitlilik Birliğin Antlaşmalarında ve şartlarında kabul edilmiş görünüyorsa da, en azından belli bir kısımda, gerçekte üye ülkeler sosyal politikanın hakim

hedefleri konusunda geniş bir uyum içerisinde olmalarıdır. Komisyon, bir hayli gelişmiş sosyal koruma sistemlerini “Avrupa Toplum Modelinin ayırt edici özellikleri ve temel bileşeni” olarak tanımlamıştı. Refahı sağlayan yönetim ve finans yapılarının uyumunun yokluğunda, düzenleyici çerçevenin dışında gelişen daha güçlü birleştirici kuvvet, Avrupa Birliği üye ülkeleri arasında esas değerleri taşıyan, ortak bir model ve o modelin korunması arzusu içindeydi. Bu esas değerler “demokrasi ve bireysel haklar, serbest toplu iş sözleşmesi müzakeresi, piyasa ekonomisi, herkes için fırsat eşitliği, sosyal refah ve sosyal dayanışma” gibi değerleri içermiştir.

Modelin anahtar unsuru olarak tanımlanan sosyal süreç, yüksek seviyede istihdam ve sosyal korumanın sağlanmasını, hayat standardının ve kalitesinin yükseltmesini, adalet ve ekonomik verimlilik arasında bir denge kurarak ekonomik ve sosyal kaynaşmanın desteklenmesini amaçlamaktadır. 21.yy’ın dönüşünde Birlik içerisinde ifade edilen korku, 2003 yılının Birliğe dahil olan 5.dalga üye ülkelerin (Kıbrıs Rum Kesimi, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Letonya, Litvanya, Malta, Polonya, Slovakya, Slovenya) Avrupa Sosyal Modeline uyamayabileceğiydi. Ayrıca 2007 yılında gerçekleştirilen 6.dalga genişlemeyle Bulgaristan ve Romanya’nın da Birliğe dahil olmasıyla birlikte bu korku giderek artmıştır. Bu korku, yeni üye ülkelerin ASM’ne intibak etmekte yetersiz olabilecekleri ve bunun sonucu olarak Birliğin bu şekilde büyümesinin devam edilemez olduğunu ve bazı gözlemcilerin kaygıları ise; bu riskin ASM’nin hayatiyetinin tehlikeye sokabileceği yönünde olmuştur. Yeni üye ülkelerin sosyal koruma ve çalışma ilişkilerindeki eksikleri, Avrupa Sosyal Modeline belirgin bir meydan okuma oldu ve Birlik içindeki aynı sosyal standartların sağlanmasından ziyade minimum ayarlamaları geçekleştirdi (Hantrais, 2007: 46).

### **3.3.1 Avrupa Sosyal Modelinin Geleceği**

Her ne kadar, Avrupa sosyal birliği için herhangi bir öneride bulunulmadıysa da, 1990’larda yapılan politik zirvelerde ve raporlarda, üye devletlerin sistemlerin

birleşmesi fikrine olan dirençleri sürmesine rağmen, gittikçe şekil almakta olan Avrupa Sosyal Modeline yapılan atıflar artmıştır. Bu tür bir model, Birliğin başarılarından biri olarak sunulmuştur. Parçalarının toplamına eşit olan, çok katmanlı bir sosyal refah sistemi şeklini almak yerine, Avrupa Sosyal Modeli, üye ülkelerin sadık oldukları ve korumakla yükümlü oldukları, temel değerler üzerine kurulacaktır. Burada, sistemlerin ne kadar hükümete ya da piyasaya bağlı olduğu sorusunun yerine yürütülen politikaların ortak bir amaca hizmet etmesi önemli olan konudur. “İş erişimi sağlayan, iyi çalışma koşulları yaratan ve fırsatları eşit paylaştıran, aktif, dahil edici ve sağlıklı bir toplum içinde yaşayan herkes için kaliteli yaşam standartları oluşturmak” ASM amacı oluşturur (Hantrais, 2007: 260).

Avrupa Sosyal Modelinin ilerleyen zamanlarda birçok farklı faktörlerle etkileşimi dolayısıyla nasıl bir gidişatının olacağı merak edilmektedir. Birliğin artan derecede karmaşıklaşan yönetimini de bu merak sebebiyet vermektedir. Gittikçe büyüyen ve karmaşıklaşan organizasyonların fonksiyonlarını verimli bir şekilde yerine getirmelerindeki zorluklar herkesçe bilinen bir konudur. Bu sebeple iyi liderlerin ve iyi bir devlet idaresi sisteminin varlığı gereklidir (Daianu, 2007)

Komisyonun, 1990’ların başında hazırladığı raporlarda, sıklıkla tekrarlanan amaçlardan biri, değişimin temelini oluşturacak ve ekonomik refah ile sosyal eşitliğin ve yüksek hayat kalitesinin aynı anda meydana gelmesine sebep olacak geniş kapsamlı, yenilikçi ve geleceğe dönük bir sosyal politika yaratmaktır. Bu tür bir sosyal politikanın temelini oluşturacak değerler arasında, “demokrasi ve bireysel haklar, özgür kolektif pazarlık, piyasa ekonomisi, herkes için fırsat eşitliği ve sosyal refah ve dayanışma” bulunmaktaydı. Komisyon’un “Avrupa Birliği’ndeki sosyal güvenceyi modernleştirme ve iyileştirme”ye dair düzenlediği raporlarda, gelecekte karşılaşılabilecek en büyük zorluğun, nüfusun yaşlandığı, aile yapısının değiştiği, yeni cinsiyet dengelerinin oluştuğu ve büyümenin sürdüğü bir ortamda, yüksek hayat standartlarını sürdürerek ve dayanışma ve eşitlik ilkelerine sadık kalarak, sosyal güvenceyi bu modelin ana parçalarından biri olarak adapte etmektir.



Komisyon, 1990'ların sonlarına doğru meydana gelen sosyo-ekonomik değişmeleri, ortak bir strateji ihtiyacına kanıt olarak göstermiştir. Ekonomik entegrasyonun derinleşmesi sürecinin, 1 Ocak 1999'dan itibaren tek kurum kullanılmasıyla birlikte, parasal istikrarı, ekonomik büyümeyi ve sosyal güvence ödeneklerinin tekrar düzenlenmesini sağlayabilecek şekilde, kamu maliyetleri sağlayabilecek bir ortam yaratması beklenmekteydi. Hükümetler arasında önce sözlü olarak anlaşılan, sonrasında da bir sözleşme ile kurumlaştırılan, istihdama dair yürütülecek olan aktif ve tutarlı yaklaşım, demografik yaşlanma ortamında bakıldığında, gelecekteki yaşlanmaya karşı bir önlem olarak kabul edilebilirdi. İstihdam ayrıca, aile-dostu politikalar yürüterek, dahil-edici toplumun yaratılmasında bir araç olarak kullanılacak ve kadınların iş gücündeki katılımlarını artıracaktı. Hızlanan demografik düşüşle, daha önceleri hiç karşılaşmadıkları problemlerle yüzleşen Birliğe yardım amacıyla, Komisyon'un sosyal güvenceyi modernleştirmekteki ana amaçları, işin hem aktif gelir, hem de gelir güvencesi sağlaması, emeklilik güvencesi sistemlerinin sürdürülebilir hale getirilmesi, yüksek kaliteli sosyal içermenin teşvik edilmesi ve sağlık hizmetlerinin kalıcı hale getirilmesidir (Hantrais, 2007, 261).

Birlik, Avrupa'da geometrik değer açısından kaçınılmaz bir artış yaşarken, giderek karmaşıklıklaşan yapısının idaresi hiç de kolay olunmamaktadır. Yaşanan genişleme dalgaları, vergi rekabeti, özgün tek pazarın yaratılması, ortak tarım ve enerji politikası reformu ve AK'nın diğer ülkelerin hükümetleriyle bağlantılı reformları gibi konularda sorunlar artmaktadır (Daianu, 2007)

Büyüme, Komisyon tarafından ticaretin ve ekonomik aktivitenin artmasına izin verirken ve Avrupa'nın entegrasyonunu hızlandırırken, öteki yandan da Birliğin kültürel çeşitliliğini artıracak bir fırsat olarak görülmektedir. Büyüme fikri, her zaman üye devletlerin, Birliğin kurumlarının ve yürüttükleri politikaların geleceğini düşünmelerini sağlamıştır. 2000 senesinden sonra, üye ülkelerin orta ve doğu Avrupa'ya doğru genişlemeyi düşünmeleri sırasında da aynen böyle olmuştur. Bu büyük genişlemeye hazırlık olması amacıyla, Anayasa Sözleşmesi Birliğin kurumlarında uygulaması için birçok reform önerisinde bulunmuştur. Özellikle

Konsey'deki oyların ağırlıklarının tekrar düzenlenmesini, tüm alanlardaki oylamalarda nitelikli çoğunluk oylaması uygulanmasını ve Komisyon üyesi sayısının her ülke için bir kişiye indirilmesini önerilmiştir. Sosyal politika alanı, tartışmalı bir alan olduğundan, bu alanda nitelikli çoğunluk oylaması uygulanması, ileride ortaya çıkacak olan değişkenlerin entegrasyonu için esneklik sağlamıştır. AKY'nin tüm kesimlere uygulanan versiyonu ile birlikte, bu uygulama, (kendi kendine) yönetimin gelişmesinin ve sosyal politikaya karşı aktif bir yaklaşım üzerine kurulu olan yönetim süreçlerinin uygulanmasının önünü açmıştır. 2005 ila 2010 seneleri arasındaki sosyal gündem, "ortak Avrupa yapısı ile belirli ihtiyaçlar karşılanırken, çeşitlendirilmiş önlemlerin uygulanmasının" birleştirilmesi amacını doğrulamıştır (Hantrais, 2007, 262).

Çok farklı sosyal sistemler yürüten 12 ülkenin daha Birliğe dahil edilmesinin, sosyal politika üzerinde önceki üyeliklere nazaran daha büyük bir etkide bulunacağı tahmin edilmekteydi. Bu yeni üyelerin toplam nüfusu 100 milyonu aşındı ve Birliğin nüfusunun % 21'ini oluşturmaktaydılar. Ancak bu ülkelerin satın alma gücü standartlarının ölçümü olan GSYİH'ları, AB seviyesinin % 9 altındaydı. Yeni üye ülkelerin, Birliğe yüksek seviyelerde işsizlik, yoksulluk ve mahrumiyet getirmeleri beklenmekteydi. Bu ülkelerin bir yandan AB'nin sosyal alandaki mutabakatına ulaşmaya çalışması, öte yandan da sosyal güvenlik sistemlerini modernleştirmeleri gerekmektedir. Bu yüzden, Birlik içinde bu ülkelerin standartları düşürerek, Avrupa Sosyal Modelini zayıflatacağı korkusu kol gezmekteydi. Ancak 2000'lerin başında, yeni ülkelerin sosyal koruma, işsizlik ve yoksulluk için yaptıkları harcamalarla ilgili ve bu ülkelerin uyum kapasitesiyle ilgili veriler incelendiğinde en azından bazı durumlarda, duyulan korkuların gereksiz olduğu görülmüştür (Hantrais, 2007, 262).

50 yıl sona erdiğinde, Avrupa sosyal politikası, artık her yere nüfuz etmiş durumdadır. Piyasa güçleri ve Avrupa Adalet Divanı, sosyal refah sistemlerindeki ulusal bağımsızlığı geri dönülemez biçimde yok etmiş, ancak bunun yerine, sürdürülebilir bir uluslararası AB alternatifi sağlayamamıştır. Her ne kadar, hareket özgürlüğü ve rekabetçilik, AB yönetmeliğini haklı çıkarmak için ve politika yaratılması sırasında temel sınırları çizmek için kullanılıyor olsa da, seneler süren bir

yumurtlama dönemi sonrasında ortaya çıkan bu “kendine özgü, çok kat sıralı sosyal politika sistemi”nin geleceğini tahmin etmek güçtür. 21. yüzyılda karşılaşılan sorunların üstesinden gelmek için ortaya atılan yeni yönetim yöntemlerinin, devletlerin kendi seçimleri sonrasında ya da kendi ulusal yasa standartlarının, Avrupa hukukuna empoze edilmeden kendiliğinden dağılması sonrasında birleşmeleriyle sonuçlanması da beklenebilir. Her şey, Birliğin kurumlarının, AB’nin sert kanunlarını, sosyal diyalogu ve aktif yumuşak kanunlarını, çeşitliliğe esneklik tanıyan bir yönetim sistemine çevirip çeviremeyeceğine ve bu kurumların hem hükümetlerin hem de oy verenlerin güvenlerini kazanmalarına bağlıdır (Hantrais, 2007, 263).

Birçok işaret piyasa merkeziliğinin geri çekildiğini göstermektedir. Ancak küreselleşme baskısıyla AB içindeki batı ülkelerde sosyal içerme ve sosyal dışlama, çevresel konular, refah devletlerinin reformları ve akımları gibi konularda doğru dengeyi sağlamak zorlaşmıştır. Bu koordinasyon bozukluğu sadece AB içinde değil, tüm dünyada yaşanmaktadır (Daianu, 2007).

Ancak bazı kesimlerce halen daha geniş çaplı bir Avrupa Sosyal Birliği’ne ihtiyaç duyulduğu ifade edilmektedir. Bu durum üç nedene dayandırılmıştır. Sosyal adalet, ekonomik verimlilik ve üçüncüsü ise Avrupa Birliği yönetiminin ve iktidarının meşruluğudur. Bu üç nedenden dolayı Avrupa Birliği’nin sosyal yönünün daha çok gelişmesi gereklidir. İlk olarak Avrupa Birliği vatandaşların için daha adil ve daha eşit dağılımcı hayat şartların hem birlik içinde hem de üye ülkelerin kendi içinde korunabilmesi için daha sosyal bir Avrupa Birliği gereklidir. Bu “sosyal uyumun” ve “sosyal adaletin” mantıksal temelidir. İkinci olarak iç piyasaların işleyişini geliştirmek ve böylelikle daha fazla büyüme ve iş imkanı yaratmak için daha sosyal bir Avrupa Birliği gereklidir. Buda ekonomik verimliliğin temelidir. Üçüncü olan ve muhtemelen en önemli olanı, Birlik içinde entegrasyon sürecinin devamının sağlanabilmesi için daha sosyal bir AB gerekli görülmüştür (Ferrera ve Sacchi, 2009: 31-33).

2000'lerin başındaki sosyal politika gündemine zıt olarak, Komisyon, Avrupa'nın entegrasyonunun ilk 50. yılının son aylarında, Avrupa'nın demografik geleceğine dair yayınladığı bildiride, daha yumuşak başlı ve temkinli ama iyimser bir tavır sergilemiştir. Önceleri AB'nin sosyal konulardaki müdahalelerini açıklamak için kullanılan demografik sorunlar artık Birlik için ana bir endişe haline gelmiştir. Bu sorunu, bir fırsata çevirmek imkansız değilse de, Komisyon, Birliğin bunu en geç on yıl içinde yapması gerektiğini tahmin etmektedir. Verimlilik ve sosyal eşitlik yaratmak amacıyla, yalnızca mevcut olan kurumların reformdan geçirilmesi, uygulanabilir bir tepkidir. Birliğe uzun vadede güvenin kazanılması, kadın ve erkeğin iş hayatına eşit şartlarda katılmasıyla, daha çok iş fırsatının ve yüksek kaliteli bir çalışma hayatının sağlanmasıyla ve verimlilik ile performansla mümkün olacaktır. Sosyal alanda tutarlılık politikası, AKY ile uygulanacak olan araçlar arasındadır. Yeterli sosyal güvenliğin ve nesiller arasındaki eşitliğin sağlanacağı temin edilmektedir (Hantrais, 2007, 263).

## SONUÇ

“Avrupa Birliği Sosyal Politikası” başlıklı bu çalışmada Avrupa merkezli bir kavram olan ve özellikle refah devleti modelleriyle uygulamaya geçen sosyal politika kavramı, Birlik içinde her zaman tartışılan ve güncelliğini koruyan bir konu olmuştur. Avrupa’nın bütünleşmesinin 50 yılı aşan tarihinde sosyal boyut ve sosyal kaygılar hep varlığını korumuştur.

Avrupa Topluluklarının ilk yıllarında sosyal politikanın ikinci plana olması sosyal politikanın gelişimini yavaşlatmıştır. Ekonomik bütünleşme hedefiyle kurulan Avrupa Topluluğu, ekonomik bütünleşmenin sosyal uyum ve ilerleme olmaksızın gerçekleşmeyeceği bilincini değişen koşullar altında ve zaman içinde benimsemiştir. Birliğin gelişim sürecinde sosyal bütünleşme alanında yavaş bir ilerleme yaşanmış olsa da, 1970’lerden itibaren Avrupa’ya özgü bir sosyal model oluşturulmaya başlanmıştır.

Başlangıçta oldukça az olan ve yavaş bir süreç izleyen düzenlemeler 1970’li yıllardan sonra hızlanmış, Maastricht Antlaşmasından sonra ise belirginleşmeye başlamıştır. Maastricht Antlaşması, sosyal Avrupa konusunda tam keskin bir çizgi oluşturmamakla birlikte, Topluluk düzeyinde sözleşmesel kökenli türevsel hukuk kuralları üretilmesini kurumsallaştırmış ve ayrıca nitelikli çoğunluk yöntemiyle kabul edilebilecek sosyal politika konularını genişletmiş olması nedeniyle, Avrupa Birliği sosyal politikasının evriminde önemli bir dönemeç olarak ifade edilebilir.

Maastricht Antlaşmasıyla aynı tarihte yürürlüğe giren Sosyal Politika Protokolü ve Anlaşması, Avrupa Birliği Anlaşması’nın sosyal politika alanındaki en büyük katkısını oluşturur. Maastricht Antlaşması ve ek sosyal bölümünü kapsamındaki Sosyal Politika Anlaşması Avrupa sosyal politikalarını daha da derinleştirmiştir. Bu Anlaşmayla, daha önce imzalanan Sosyal Politika Anlaşması bu Anlaşmaya dâhil edilmiş ve tek bir çatı altında toplanarak bütün bir anlaşma haline

getirilmiştir. Böylece sosyal politikanın Avrupa Topluluğu ve Üye Devletlerin ortak sorumluluğu olduğu doğrulanmıştır.

Birlik içinde sosyal alanındaki ikinci önemli değişiklik “istihdam” başlıklı ikinci bir bölüm eklenmiş olmasıdır. İstihdam konusu ilk defa sistematik olarak 1997 yılında Amsterdam Antlaşmasıyla ele alınmıştır. 16-17 Haziran 1997 tarihinde yapılmış olan Amsterdam Zirvesinde istihdama ayrı bir başlık tanınmış ve bu konuda ortak bir strateji uygulanması kararlaştırılmıştır. İlk kez istihdam AB’nin ortak görevi olarak kabul edilmiştir. Bu bağlamda, AB çapında istihdam politikalarının uyumlaştırılması söz konusu olmuştur.

Amsterdam Antlaşması, istihdam ve sosyal politikayı AB çapında geçerli kılan bir antlaşma olduğu için ayrı bir öneme sahiptir. 1990’lı yıllarda AB sosyal politika tedbirlerinin çoğu, 1992’de AB Antlaşmasına bir protokol olarak eklenmiş olan Sosyal Politika Antlaşması’na ve 1989’da Hükümet Başkanları tarafından kabul edilmiş olan İşçilerin Temel Sosyal Haklarına İlişkin Topluluk Şartı’na dayalı olarak gerçekleşmiştir. Ancak Sosyal Şart, hukuken bağlayıcı bir belge değildir. Sadece Sosyal Politika Anlaşması AB’nin Şart’ın kapsamına giren alanlarda eyleme girişebilmesine olanak vermektedir. İngiltere, diğer tüm üye ülkelerin Sosyal Şartı ve Sosyal Politika Anlaşmasını imzalamasına karşı ne Sosyal Şartı ne de Sosyal Politika Anlaşmasını imzalamamıştır. Bu sebepten dolayı, sosyal politika alanında bazı AB mevzuatı, 15 üye devletten sadece 14 ünde geçerli olabilmekteydi. Ancak Amsterdam Antlaşmasıyla AB sosyal politikasının bu bölünmüş gelişimine son vererek, Sosyal Politika Anlaşması’nın, Antlaşma’nın ayrılmaz bir parçası olduğunu ve istisnasız tüm üye devletler için geçerli olacağını ilan etmiştir

Avrupa Birliği’nin ekonomik büyüklüğüne rağmen, karşılaştığı işsizlik sorunu 1980’ler sonrasında istihdam konusu AB için öncelikli hale getirmiştir. Amsterdam Antlaşması’nın istihdamı AB’nin ortak görevi olarak kabul etmesi Avrupa İstihdam Stratejisi’nin şekillenmesinde çıkış noktası oluşturmuştur. Antlaşma bağlamında, 20-21 Kasım 1997’de Lüksemburg’da gerçekleştirilen

İstihdam Zirvesi ve Mart 2000 tarihinde yapılan Lizbon Zirvesi, Stratejinin en önemli tarihlerini oluşturur.

Her ne kadar Amsterdam Antlaşması Avrupa istihdam ve sosyal politikası için bir dönüm noktası oluştursa da, İşsizlikle mücadele girişimlerinin Birlik düzeyinde ortak bir eyleme dönüştürülmesi AB Komisyonunun 17-18 Kasım 1997'de Lüksemburg'da yaptığı olağanüstü istihdam zirvesinde Avrupa İstihdam Stratejisi'nin kabul edilmesiyle olmuştur. AİS'nin kabulüyle birlikte her üye devlet ulusal istihdam politikasını belirlerken AİS'ni dikkate almak durumundadır. 1997 yılında Lüksemburg Zirvesi ile ilk istihdam politikalarının temel ilkeleri belirlenmiştir. Bu bağlamda, üye ülkelerin hepsinde İstihdam Ulusal Eylem planları hazırlanmış ve uygulanma kriterleri benimsenmiştir

Avrupa Birliği'nde, Antlaşmalarda yapılan değişiklikler temelinde ele alınan sosyal politika alanında yaşanan büyük değişim, Mart 2000'de Lizbon'da gerçekleştirilen olağanüstü dorukta saptanan yeni stratejik hedef ve ardından Aralık 2000'de yapılan Nice doruğunda kabul edilen Sosyal Politika Ajandası ile "Lizbon süreci" olarak adlandırılan yeni bir dönemle başlamıştır. Bu iki doruk toplantısı, gelecek on yıl için, yaklaşım değişikliği içeren yeni stratejik hedefin saptanması ve Sosyal Politika Ajandasının kabul edilmesi yönlerinden, Avrupa Birliği sosyal politikasının evriminde yeni bir dönemeç oluşturmuştur. Zirvede, Lizbon Stratejisi olarak bilinen 10 yıllık bir strateji belirlenmiştir. 2010 yılına kadar AB'nin daha fazla ve daha kaliteli işler yaratması, daha fazla sosyal uyum yoluyla sürdürülebilir ve rekabetçi bir ekonomi stratejisi izlenmesi kararları alınmıştır.

Birlik için Avrupa Tek Senedi, Maastricht Antlaşması ve Amsterdam Antlaşması önemli değişiklikler gerçekleştirmiştir. Ancak Nice Zirvesi, genişleme perspektifi, kurumsal reforma yönelik hükümetlerarası konferans, Temel Haklar Şartı gibi önemli konuların tartışıldığı bir platform oluşturmuştur. Nice Antlaşması sosyal politika alanında temelde varolan durumu korumayı sürdürücü yaklaşımı benimsemekle birlikte, bir takım yeniliklerde getirmiştir. Nice Antlaşması başlangıçtan beri sürdürülen evrimci ve küçük adımlarla sınırlı ilerlemeler sağlama

biçimindeki geleneksel yaklaşımdan ayrılmaksızın, sosyal politika alanında kimi yenilik ve ilerlemeler getirmiştir.

Nice’de Aralık 2000 tarihinde Avrupa Parlamentosu, Konsey ve Komisyon tarafından ilan edilen “Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı”, temel hak ve özgürlüklerle ilgili düzenlemeleri içermekte ve sosyal haklara ayrıntılı bir şekilde yer vermektedir. Anayasada önce Topluluk mevzuatı açısından bağlayıcı niteliği olmayan, Topluluk çekirdek hukukunun parçası olarak görülmeyen ve bir politik bildirge olarak kabul edilmeyen Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı, AB Anayasa taslağının ikinci bölümüne aktarılmıştır. Ancak Avrupa Birliği Anayasası yürürlüğe girmediği için anayasal bir statüye kavuşmamıştır.

Hazırlanan Avrupa Birliği Anayasasıyla, Avrupa’da ilk zamanlarda sadece ekonomik amaçlı bir bütünleşme girişimiyle oluşturulan bu Birliğin, artık sadece ekonomik bir girişimle sınırlı olmadığını ve Anayasa taslağının III. bölümünde yer alan hükümlerle ve Anayasa’nın II. bölümünü içine dahil edilen AB Temel Haklar Şartı’yla, Avrupa Birliği’nin sosyal gerekliliklere ve ihtiyaçlara yönelik düzenlemelere girişildiği görülmektedir. Ancak bu taslak Anayasa’nın Fransa ve Hollanda’da yapılan referandumlar sonucunda reddedilmesinin ardından 2007 yılında, başta kurumsal değişikliklerin yapılması ve karar alma süreçlerinin basitleştirilmesi amacıyla Lizbon Antlaşması üzerinde çalışmalar başlamıştır. Uzun ve zorlu bir sürecin ardında yürürlüğe girmek için 27 üye ülkenin de imzasına ihtiyaç duyan Lizbon Antlaşması’nın onay süreci en son Çek Cumhuriyeti’nin imzalamasıyla 1 Aralık 2009 tarihinde tamamlanmış ve antlaşma yürürlüğe girmiştir.



## KAYNAKÇA

### KİTAP, MAKALE VE BİLDİRİLER

Abrahamson, Peter, “The Welfare Modelling Business” *Social Policy&Administration*, Vol. 33, Issue 4, U.K., December 1999.

Akdemir, Erhan; İnanç, Hüsamettin, “Avrupa Entegrasyonunun Tarihsel Gelişimi”, *Ekonominin AB’si*, Editör: Ümit Güner, Bursa, 2008.

Aktan, C. Can; Özkıvrak, Özlem, *Sosyal Refah Devleti*, İstanbul, 2008.

Aldıkaçtı, Orhan, “Sosyal Devlet”, *Anayasa Dergisi*, Cilt: 14, s.79-85, Ankara, 1997

Altan, Ömer Zühtü, *Sosyal Politika Dersleri*, Eskişehir, 2006.

Altan, Ömer Zühtü, *Sosyal Politika*, Eskişehir, 2005

Andersen, Gosta Esping , “Toplumsal Riskler ve Refah Devletleri”, *Sosyal Politika Yazıları*, Editörler: Ayşe Buğra; Çağlar Keyder, İstanbul, 2006a.

Andersen, Gosta Esping (2), “Altın Çağ Sonrası? Küresel Bir Ekonomide Refah Devleti İnkilemleri”, *Sosyal Politika Yazıları*, Editörler: Ayşe Buğra; Çağlar Keyder, İstanbul, 2006b.

Aykaç, Mustafa “Avrupa Birliği Sosyal Politikası: Muğlak Geçmiş ve Tartışmalı Gelecek”, *Tüm Yönleriyle Türkiye-AB İlişkileri*, Editör: Mustafa Aykaç ve Zeki Parlak, İstanbul, 2002.

Borras, Susana; Jacobsson, Kertsin, “The Open Method of Coordination and New Governance Patterns in the EU”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 11, Issue 2, London, April 2004

Bulut, Nihat, “Küreselleşme: Sosyal Devletin Sonu Mu?,” *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 52, Sayı 1, Ankara, 2003.

Bulut, Nihat, “Sosyal Devletin Düşünsel Temelleri ve Çağdaş Sosyal Devlet Anlayışı”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Prof. Dr. Turan Tufan Yüce’ye Armağan, İzmir, 2001.

Chen, Sheying, “State Socialism and The Welfare State: A Critique of Two Conventional Paradigms”, *International Journal of Social Welfare*, Vol. 11, Issue 3, New York, 2002.

Ceylan Ataman, Berrin, “Avrupa Birliği Sosyal Politikasının Temel Prensipleri ve Avrupa İstihdam Stratejisi”, *Avrupa Birliği İstihdam ve Sosyal Politikası*, Derleyen: Berrin Ceylan Ataman, Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi, Ankara, 2005.

Çelik, Aziz, *AB Sosyal Politikası Uyum sürecinin Uyumsuz Alanı*, İstanbul, 2006.

Çelik, Aziz “Avrupa Birliği Sosyal Politikası: Gelişimi, Kapsamı ve Türkiye’nin Uyum Süreci-2”, *Sendikal Notlar*, Sayı: 25, Mart 2005.

Çelik, Aziz, “Avrupa Birliği Sosyal Politikası: Gelişimi, Kapsamı ve Türkiye’nin Uyum Süreci-1”, *Sendikal Notlar*, Sayı: 24, İstanbul, Kasım 2004.

Çelik, Abdülhalim, “Refah Devletinde Kriz ve Yeniden Yapılanma”, Sosyal Siyaset Konferansları, kitap50, 10 Ocak 2007.

Daianu, Daniel, “An EU “Fit For Purpose” In A Global Age””, Policy Network / New Ideas for Progressive Politics, 19 March 2007.

Dekker Paul., Ederveen, Sjef, Jehoel-Gijsbers Gerda, Mooij, Rouud De, Soede, Arjan, Schut, Jean Marie Wildeboer, “Social Europe”, *European Outlook 1*, Social and Cultural Planning Office, The Hague, 2003.

Delorme, Nicole, “Avrupa Sosyal Politikası için Maastricht Anlaşması ile Kurulan Çerçeve” Çeviren İlhan Helvacı, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, Prof. Dr. Türkan Rado’ya Armağan, Cilt: LV, Sayı:3, İstanbul, 1997.

Ekin, Nusret, *Endüstri İlişkileri*, İstanbul, 5.Baskı, 1989.

Erdoğan, Seyhan, “Avrupa Birliği ve Sosyal Politika”, *Genel İş Sendikası Yayınları*, 2005/1, Ankara, 2005a.

Erdoğan, Seyhan, “Avrupa Birliğinde Sosyal Korumanın Modelleştirilmesi ve Geliştirilmesi ve Sosyal İçerme”, *Avrupa Birliği İstihdam ve Sosyal Politikası*,

Derleyen: Berrin Ceylan Ataman, Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi, Ankara, 2005b.

Ersöz, H. Yunus, “Doğuşundan Günümüze Sosyal Politika Anlayışı ve Sosyal Politika Kurumlarının Değişen Rolü”, *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası*, Cilt 53, Sayı 2, İstanbul, 2003.

Eurostat, European Social Statistics, Social protection Expenditure and receipts, Data 1997-2005.

Ferrera, Maurizio; Sacchi, Stefano, “A More Social EU: Issues of Where and How”, *The European Union In The 21st Century*, Edited by Stefano Micossi and Gian Luigi Tosato, Centre for European Policy Studies, Brussels, 2009

Ferrera, Maurizio “Sosyal Avrupa’da “Güney Avrupa Refah Modeli”, *Sosyal Politika Yazıları*, Derleyenler: Ayşe Buğra- Çağlar Keyder, İstanbul, 2006.

Fişne, Mustafa “Avrupa Birliği’nin Doğuşu ve Gelişimi”, *Avrupa Birliği Ortak Politikalar ve Türkiye*, Editörler: Muhsin Kar, Harun Arıkan, İstanbul, 2003.

Gençler, Ayhan; Şenocak HASAN, “1951’den 2009’a Avrupa Birliği Sosyal Politikasının Gelişimine Panoramik Bakış” *Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 11, Sayı 1, Edirne, Haziran 2009.

Gökbunar, Ramazan; Özdemir, Harun; Uğur, Alparslan, “Küreselleşme Kısılcındaki Refah Devletinde Sosyal Refah Harcamaları”, *Doğuş Üniversitesi Dergisi*, Cilt 9, Sayı 2, İstanbul, 2008.

Gözler, Kemal, *Türk Anayasa Hukuku*, Bursa, 2000.

Greve, Bent, “What Characterise the Nordic Welfare State Model”, *Journal of Social Sciences*, Vol. 3, No: 2, 2007.

Gülmez, Mesut, *Avrupa Birliği ve Sosyal Politika*, Ankara, 2008.

Gülmez, Mesut, “Avrupa Birliğinde Sosyal Politika”, *Türkiye-AB Sendikal Komisyonu*, Ankara, 2003.

Gündoğan, Naci, “Avrupa Birliği’nde Yeni Bir Yönetişim Biçimi Olarak Açık Koordinasyon Yönetimi ve Avrupa İstihdam Stratejisi”, *Çimento İşveren*, C: 20, S: 1, Ankara, Ocak 2006.

Güngör, Fatih; Özügürlü, Metin, “İngiliz Yoksul Yasaları: Paternalizm, Piyasa ya da Sosyal Devlet”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Geliştirme ve Toplum Araştırma Merkezi Tartışma Metinleri*, No:03, Ankara, Şubat 1997.

Güven, H. Sami, *Sosyal Politikanın Temelleri*, Bursa, 2.Baskı, 1997.

Hantrais, Linda, *Social Policy In The European Union*, Third Edition Palgrave MacMillan, London, 2007

Hills, John, “Redistribution, Universality and Inequality”, *Welfare & Wellbeing: Richard Titmuss's Contribution to Social Policy*, Edited with Peter Alcock, Howard Glennerster, Ann Oakley, Adrian Sinfield, Bristol, 2001,

Johnson, Ailish, *European Welfare States and Supranational Governance of Social Policy: Implications for Regional and Global Governance*, Palgrave Macmillan, Gordonsville, VA, USA, 2005.

Kara, Uğur, *Sosyal Devletin Yükselişi ve Çöküşü*. Ankara, 2004.

Karluk, Rıdvan, *Avrupa Birliği ve Türkiye*, İstanbul, 2005.

Kazgan, Gülten, *Küreselleşme ve Yeni Ekonomik Düzen*, İstanbul, 1997.

Kleinman, Mark, “Kriz? Ne Krizi? Avrupa Refah Devletlerinde Süreklilik ve Değişim”, *Sosyal Politika Yazıları*, Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu, Derleyenler: Ayşe Buğra, Çağlar Keyder, Çevirenler: Burcu Yakut-Çakar, Utku Barış Balaban, İstanbul, 2006.

Koray, Meryem, *Sosyal Politika*, Ankara 2.baskı, 2005a

Koray, Meryem, 2005c, *Avrupa Toplum Modeli*, Ankara, Haziran 2005.

Koray, Meryem. “Avrupa Sosyal Devleti: Anlamı, Boyutları ve Geleceği”, *Görüş Dergisi*, Sayı 57, İstanbul, Kasım-Aralık 2003

Koray, Meryem,; Topçuoğlu, Alper, *Sosyal Politika*, Bursa, 1995.

Kutal, Metin , “Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerinin Sosyal Boyutu”, *Prof. Dr. Nusret Ekin'e Armağan*, Ankara, 2000.

Leba, Reyhan, “Küreselleşme Sürecinde Ulus-Devletin Önemi ve Sosyal Devletin Geleceği”, *Mevzuat Dergisi*, Yıl:4, Sayı: 44, İstanbul, Ağustos 2001.

Liddle, Roger, “A New Social Europe”, Freethinking paper, the Fabian Society, UK, 01 September 2007.

Manning, Nick, “Turkey, the EU and Social Policy”, *Social Policy&Society* Vol:6, No:4, Cambridge University Press, 2007.

Marshall, Thomas Humphrey, “Yurttaşlık ve Sosyal Sınıf”, *Sosyal Politika Yazıları*, Editörler: Ayşe Buğra; Çağlar Keyder, İstanbul, 2006.

Marshall T.H.; Bottomero Tom, “*Citizenship and Social Class*”, Londra, 1992.

McDonald, Fank, “The European Union and Employment Relationships”, *European Business Review*, Vol. 12, Issue: 4, p.108-116, UK, 2000.

Moroney, Robert M.; Krysik, Judy, *Social Policy and Social Work : Critical Essays on the Welfare State*, 2.Addition, New York, 1998

Moussis, Nicholas, *Avrupa Birliği Politikalarına Giriş Rehberi*, Çeviren: Ahmet Fethi, İstanbul, 2004.

Murat, Sedat, *Bütünleşme Sürecinde Türkiye ve Avrupa Birliği'nin Karşılaştırmalı Sosyal Yapısı*, İstanbul, 2000.

Mütevelliöğlu, Nergis; Ersezer Devrim, “Küreselleşme ve Sosyal Devlet”, *Küreselleşme Demokratikleşme ve Türkiye Uluslararası Sempozyumu*, Akdeniz Üniversitesi, Yayın No: 12, Ankara, 27–30 Mart 2008.

Özdemir, Süleyman, “Başlangıcından Günümüze Refah Devletlerinde Sosyal Harcamaların Analizi”, *Sosyal Siyaset Konferansları*, (Prof. Dr. Nevzat Yalçıntaş’a Armağan Özel Sayısı), Sayı: 50, İstanbul, İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayını, İstanbul, 2006.

Özdemir, Süleyman, “Altın Çağdan Belirsiz Geleceğe”, *Sosyal Politikalar Dergisi*, Cilt 25, Sayı 1, s.34–38, 2006.

Özdemir, Süleyman, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, İstanbul, 2004a.

Özdemir, Süleyman. “Refah Devleti ve Üstlendiği Temel Görevler Üzerine Bir İnceleme”, *AB–Türkiye & Endüstri İlişkileri*, Editör: Alpay Hekimler, İstanbul, 2004b.

Özen, Serap, “Avrupa Birliği’nin Sosyal Politika Gündemi”, *Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye*, Editör: Turgay Uzun, Serap Özen, Ankara, 2004.

Palaz, Serap “Avrupa Birliği Sosyal Politikası”, *Avrupa Birliği Ortak Politikalar ve Türkiye*, Editörler: Muhsin Kar, Harun Arıkan, İstanbul, 2003.

Parlak, Zeki, “Avrupa Birliği’nde Sosyal Diyalog”, *Tüm Yönleriyle Türkiye-AB İlişkileri*, İstanbul, 2002.



Pierson, Christopher, "Contemporary Challenges to Welfare State Development", *Political Studies*, Volume 46, Issue 4, Sheffield, 1998.

Reid, Tom R., *Avrupa Birleşik Devletler*, Çeviren: Nur Küçük, İstanbul, 2004.

Rosanvallon, Pierre, *Refah Devletinin Krizi*, Çeviren: Burcu Şahinli, Ankara, 2004.

Sargutan, Erdal, *Sosyal Politika Bilimi*, Ankara, 2006.

Scharpf, Fritz W., "THA Viability of Advanced Welfare States in the International Economy: Vulnerabilities and Options", *Max-Planck-Institute for the Studies of Societies(MPIfG) Working Paper*, No: 99/9, 1999.

Şaylan, Gencay, *Değişim Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi*, Ankara, 1995.

Selamoğlu, Ahmet; Lordoğlu, Kuvvet, *Katılım Sürecinde Avrupa Birliği ve Türkiye'de İşgücü ve İstihdamın Görünümü*, s.248, 2006.

Şenkal, Abdülkadir, *Küreselleşme Sürecinde "Sosyal Politika"*, İstanbul, 2005.

Şişman, Yener, *Sosyal Politika ve İş Hukuku*, Eskişehir, 2002.

Talas, Cahit, *Türkiye'nin Açıklamalı Sosyal Politika Tarihi*, Ankara, 1992.

Talas, Cahit, *Sosyal Politikaya Giriş*, Ankara, 1981.

T.C. Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı, Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü, *Avrupa Birliği ve Türkiye*, Ankara, 2002.

Titmuss, Richard M., *Social Policy*, Düzenleyen: Brian Abel-Smith and Kay Titmuss, New York, 1974.

Tokol, Ayşen, *Sosyal Politika*, Bursa, 2000.

Tokol, Ayşen, *Uluslararası Sosyal Politika*, 1. baskı, Bursa, 1995

Tuna, Orhan; Yalçıntaş, Nevzat, *Sosyal Siyaset*, İstanbul, 1997.

Veit-Wilson, John, "States of Welfare: A Conceptual Change" , *Social Policy and Administration*, Vol 34, No: 1, U.K., 2000.

William Adema and Maxime Ladaique, Net Total Social Expenditure: More Comprehensive Measures of Social Support, Social, Employment and Migration Working Papers, Paris: OECD Publ. 2005.

Williams, Fiona, *Social Policy: A Critical Introduction*, Cambridge, 2005.

Yaşar, Ercan; Özcan, Emre, "Avrupa Birliği İstihdam ve Sosyal Politikaları", *Ekonominin AB'si* , Editör Ümit Güner, İstanbul, 2008.

Yozgat, Fazıl, “Sosyal Politika”, 1.baskı, Ankara, 2007.

Yüksel, Mehmet, *Küreselleşme Ulusal Hukuk ve Türkiye*, Ankara, 2001.

## İNTERNET KAYNAKLARI

Dağcı, Kenan, “Avrupa Birliğinde İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunması”

[http://www.akader.info/KHUKA/7\\_2000\\_ekim/Avrupa\\_birliginde\\_insan.htm](http://www.akader.info/KHUKA/7_2000_ekim/Avrupa_birliginde_insan.htm)

(14.03.2009)

Gülalp, Haldun, “Ulusal Devlet, Global Demokrasi?”, *Küreselleşme ve Ulus Devlet*, Yıldız Teknik Üniversitesi Stratejik Araştırma Yayınları, İstanbul, Haziran 2000, <http://www.stratejik.yildiz.edu.tr/makale8.htm>, (17.09.2009).

Koray, Meryem, “Görölmek İstenmeyen Gerçek: Sosyal Refah Politikaları ve Demokrasi İlişkisi”, *Çalışma ve Toplum*, 2005b, <http://www.calismatoplum.org/sayi5/Makale5/makale2.pdf>, ( 23.03.2009)

Koray, Meryem, “Küreselleşme Süreci ve Ulus-Devlet, Ekonomi, Siyaset Tartışmaları”, *Küreselleşme ve Ulus Devlet*, Yıldız Teknik Üniversitesi Stratejik Araştırma Yayınları, İstanbul, Haziran 2000, <http://www.stratejik.yildiz.edu.tr/kuresell.htm>, (14.05.2009)

Latifaoğlu, Emel; Şanlı Gerger, Olga, Dış İşleri Genel Müdürlüğü, Lizbon Süreci Bilgilendirme Toplantısı Raporu

[http://digm.meb.gov.tr/belge/AB\\_LizbonSureciYeni.html](http://digm.meb.gov.tr/belge/AB_LizbonSureciYeni.html) (08.07.2009).

Mutuş, Ceren, “Lizbon Bilmecesi: Son Kale Çek Cumhuriyeti”, Uluslararası Stratejik Araştırma Merkezi, 23 Ekim 2009, <http://www.usakgundem.com/yorum/266/lizbon-bilmecesi-son-kale-%C3%A7ek-cumhuriyeti-.html>, (16.04.2009)

Özbağlı, Müge, “AB Lizbon Antlaşması’na Kavuşuyor”, 4 Kasım 2009, <http://www.abvizyonu.com/basindan/ab-lizbon-antlasmasina-kavusuyor.html>, (15.08.2009)

Özcan, Mehmet, “Avrupa Birliği Anayasası”, <http://www.usak.org.tr/makale.asp?id=100> (09.10.2009)

Spidla, Vladimir, “Social Aspects of the Lisbon Treaty”, European Parliament, Brussels, 29 April 2009. <http://www.cec-kek.org/pdf/CSCsocialconflisbontready.pdf> (10.04.2009)

Şenel, Tuba Burcu, “Avrupa Birliği’nin Yeni Sosyal Gündemi ve Türkiye’yi Bekleyen Hedefler”, Türkiye İşveren Sendikaları Federasyonu, İşveren Dergisi, Ekim 2005, [http://www.tisk.org.tr/isveren\\_yazdir.asp?yazi\\_id=1266&id=69&baslik\\_id=&yapi=&gecerli\\_sayfa=](http://www.tisk.org.tr/isveren_yazdir.asp?yazi_id=1266&id=69&baslik_id=&yapi=&gecerli_sayfa=) (06.09.2009).

Tezcan, Ercüment, “Avrupa Birliği Anayasa Taslağı ve Öngörülen Yenilikler(1)”, Eylül 2003, [http://www.stradigma.com/turkce/eylul2003/makale\\_03.html](http://www.stradigma.com/turkce/eylul2003/makale_03.html) (05.05.2009).

Yedibela, Arzu, “Avrupa Birliği Barcelona Zirvesinde Hedeflenenler”, Nisan 2002, <http://www.antimai.org/ab/abbarcelona.htm>, (08.08.2009)

Yozgat, Fazıl, “Sosyal Politika”, *Avrupa Birliği'nin Sosyal Politikası*, İktisadi Kalkınma Vakfı, 1.Basım, Ankara, Kasım 2007, <http://www.ikv.org.tr/pdfs/96b12507.pdf> (26.06.2009)

Wedderburn, Dorothy, *Facts and Theories of the Welfare States*, 1965, <http://socialistregister.com> (09.09.2009)

Uçkan, Banu, “Avrupa Anayasasının Genel Çerçevesi ve Sosyal Politikalara İlişkin Temel Düzenlemeler”, *Çalışma ve Toplum*, 2005/3. <http://www.calismatoplum.org/sayi6/makale%203.pdf> (19.06.2009).

Commission of The European Communities, Joint Report on Social Protection and Social Inclusion, Brussels, 13.02.2009 [http://ec.europa.eu/employment\\_social/spsi/docs/social\\_inclusion/2009/supporting\\_document\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/2009/supporting_document_en.pdf) (11.11.2009)

İktisadi Kalkınma Vakfı, “Avrupa Birliği'nin Sosyal Politikası” <http://www.ikv.org.tr/pdfs/96b12507.pdf> (12.05.2009)

İktisadi Kalkınma Vakfı, “Avrupa Birliği'nin Tarihçesi” <http://www.ikv.org.tr/icerik.asp?konu=abtarihce&baslik=AB%20Tarihçe&id=830&arama=1&anahtar=lizbon%20zirvesi> (17.06.2009)

İktisadi Kalkınma Vakfı, “AB kavramları Sözlüğü”, “Lizbon Zirvesi”

[http://www.ikv.org.tr/sozluk.asp?bas\\_harf=L&anahtar=&sayfa=&id=1192&CalMonth=h=1&CalYear=2010](http://www.ikv.org.tr/sozluk.asp?bas_harf=L&anahtar=&sayfa=&id=1192&CalMonth=h=1&CalYear=2010) (07.08.2009).

İktisadi Kalkınma Vakfı, “AB kavramları Sözlüğü”, “Laeken Zirvesi”

[http://ikv.org.tr/sozluk.asp?bas\\_harf=L&anahtar=&sayfa=&id=1196&CalMonth=11&CalYear=2009](http://ikv.org.tr/sozluk.asp?bas_harf=L&anahtar=&sayfa=&id=1196&CalMonth=11&CalYear=2009) (05.06.2009).

European Parliament, “Nice European Council - European Commission, Press and Communication Service ”,

<http://europa.eu/geninfo/query/resultaction.jsp?page=1> (15.08.2009).

European Parliament, “European Council 23 and 24 March 2000 Lisbon”,

<http://www.europarl.europa.eu/bulletins/pdf/1s2000en.pdf> (05.11.2009)

Türkiye İstatistik Kurumu, “Avrupa İstihdam Stratejisi ve İşgücü Piyasası Gelişmeleri”

<http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ic&id=2081> (18.04.2009)

Türkiye İstatistik Kurumu, ““Sosyal Politika ve İstihdam” Başlıklı AB Müktesebatı ve Türkiye, AB Müktesebatı’nın “Sosyal Politika ve İstihdam” Başlığı Bölümü ve Türk Mevzuatı,

<http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ic&id=1751> (21.03.2009)

Dış Ticaret Müsteşarlığı, “Lizbon Stratejisi’nin Gelişimi ve Halihazırda bulunduğu Aşama”

<http://www.dtm.gov.tr/dtmweb/yaziciDostu.cfm?dokuman=pdf&action=&dil=TR&icerikid=2247&yayinid=2090> (23.08.2009).

Dış Ticaret Müsteşarlığı, “Tarihli Avrupa Konseyi Zirve Toplantısının Sonuç Bildirgesine İlişkin Not”

<http://www.dtm.gov.tr/dtmadmin/upload/AB/ABKurumsalDb/22-23Mart2005zirvesi.doc> (14.03.2009).

Dış Ticaret Müsteşarlığı, “13-14 Mart 2008 Tarihlerinde Brüksel’de Gerçekleştirilen Avrupa Konseyi Zirve Toplantısına İlişkin Not”

<http://www.dtm.gov.tr/dtmadmin/upload/AB/ABKurumsalDb/1314MartZirve.doc> (19.07.2009)

Türkiye İş Kurumu, “Avrupa Düzeyinde Üç Taraflı Sosyal Diyalog”

[http://statik.iskur.gov.tr/tr/dis\\_iliskiler/sosyal\\_diyalog\\_nedir.htm](http://statik.iskur.gov.tr/tr/dis_iliskiler/sosyal_diyalog_nedir.htm) (17.02.2009).

Wikipedia Özgür Ansiklopedi, “Nice Antlaşması”,

[http://tr.wikipedia.org/wiki/Nice\\_Antla%C5%9Fmas%C4%B1](http://tr.wikipedia.org/wiki/Nice_Antla%C5%9Fmas%C4%B1) (14.09.2009)

Wikipedia Özgür Ansiklopedi, “Lizbon Antlaşması”,

[http://tr.wikipedia.org/wiki/Lizbon\\_Antla%C5%9Fmas%C4%B1](http://tr.wikipedia.org/wiki/Lizbon_Antla%C5%9Fmas%C4%B1) (12.06.2009)

Wikipedia Özgür Ansiklopedi, “Means-Test

[http://en.wikipedia.org/wiki/Means\\_test](http://en.wikipedia.org/wiki/Means_test) (23.08.2009).

Devlet Planlama Teşkilatı, “Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı”, Avrupa Birliği ile İlişkiler Genel Müdürlüğü, Kasım 2001

<http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/hukuk/temelhak.pdf>, (15.05.2009)

Mathieu, Catherine; Sterdyniak, Henri, European Social Model(s) And Social Europe, *Document de Travail*, No. 2008-10, Paris, April, 2008, <http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/dtravail/WP2008-10.pdf>, (18.07.2009)

European Trade Union Confederation, “European Social Model”

<http://www.etuc.org/a/2771>

“Brüksel’den Haberler”, İşveren, 2002, Mart

[http://www.tisk.org.tr/isveren\\_sayfa.asp?yazi\\_id=489&id=29](http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=489&id=29), (12.05.2009)

EurActiv AB Haber ve Politika Portalı, “Lizbon Antlaşması”

<http://euractiv.com.tr/abnin-gelecegi/link-dossier/lizbon-antlasmasi>, (28.06.2009)

The Labour Party, “The Lisbon Reform Treaty - A Social Europe - Proinsias DeRossaMEP”

<http://www.labour.ie/lisbonreformtreaty/policy/socialeurope.html> (07.07.2009)

Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu, “Lizbon Antlaşması’nın Yürürlüğe Girmesi Vesilesiyle Avrupa Birliği Konseyi Başkanı Herman Van Rompuy’un Yaptığı Konuşma”,

[http://www.avrupa.info.tr/News\\_Archive/Dec2009,Dec20091202-1.html](http://www.avrupa.info.tr/News_Archive/Dec2009,Dec20091202-1.html)  
(02.10.2009)



EUROPA, “Priorities and Objectives: The Social Agenda”,  
[http://europa.eu/legislation\\_summaries/employment\\_and\\_social\\_policy/social\\_agenda/index\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/social_agenda/index_en.htm) (09.09.2009).

EUROPA, “The Founding Principles of the Union”,  
[http://europa.eu/scadplus/constitution/objectives\\_en.htm](http://europa.eu/scadplus/constitution/objectives_en.htm), (07.08.2009)

Conference of the representatives of the governments of the member states,  
Brussels, 3 December 2007.

<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/cg00014.en07.pdf>, (12.07.2009)

Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty  
establishing the European Community, Brussels, 3 December 2007

<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/cg00014.en07.pdf> (16.06.2009)