

Avrupa'nın Sosyal Politikası

Neoliberal piyasa ekonomisi savunucuları, her yerde olduğu gibi Avrupa'da da, "aslolanın" ekonomik gerçeklik olduğunu, sosyal hakların ancak yüksek rekabet gücü amacıyla gelişmedikleri ölçüde geçerlilik taşıdıklarını öne sürüyor

Radikal İki, 06.03.2005

Sosyal Politika Forumu

"Bir Avrupa sosyal politika yaklaşımından söz edilebilir mi?" sorusu, bugün Avrupa'daki sosyal politika tartışmalarının merkezinde yer alan bir soru. Bu sorunun yanıtı ise, konunun ilkesel yaklaşımlar düzeyinde mi yoksa somut kurumsal düzenlemeler düzeyinde mi ele alındığına bağlı. Avrupa'da, çeşitli ülkelerde uygulanan politikalara zemin teşkil eden normatif bir yaklaşımdan, bir ilke ortaklığından söz edilebileceği çok açık. Bu normatif yaklaşım, Avrupa Konseyi Avrupa Sosyal Şartı'nda açık ifadesini buluyor. Konsey'in 1961'de ortaya koyduğu, 1996'da da revize edilerek genişletilmiş olan Avrupa Sosyal Şartı, sosyal politikaya gerçekten Avrupa'ya özgü bir yaklaşım getiriyor. Yaklaşımın temel özelliğini, hak vurgusunda ve sosyal dışlanma kavramında buluyoruz. Bu doğrultuda, hem çalışma hayatını düzenleyen önlemler hem de yoksulluklar veya özürülerin durumunda olduğu gibi, özel konuları nedeniyle topluma eşit vatandaşlar olarak katılmakta zorlananların sorunlarına yönelik uygulamalar, bir haklar manzumesi olarak gündeme geliyor. Hak kavramı, doğal olarak, devlet-vatandaş ilişkisi içinde ortaya çıkıyor ve siyasi yetki organlarının sorumluluklarını da gündeme getiriyor. Bu bağlamda sözü edilen önlemler, tek tek bireylerin, şirketlerin veya sivil toplum kuruluşlarının iyi niyetleri ve ahlaki tavırlarının ötesinde, siyasi yetki mercilerinin yasal düzenlemelerle geliştirdikleri önlemler olmak durumunda. Ayrıca, sözü edilen önlemler, bireyin sorumluluklarının ve bu sorumlulukları yerine getirebilmesi için bireye verilen desteğin ötesinde, toplumsal içermeyi gerçekleştirmek üzere üstlenilmesi gereken bir siyasi sorumluluk bilincini yansıtıyor. Bu açıdan Avrupa yaklaşımıyla ABD'de geçerli olan yaklaşım arasında gerçekten bir fark var. Avrupa'da hak diskuru içinde ortaya çıkan siyasi sorumluluk vurgusu, ABD'de bireysel sorumluluk vurgusuyla biçimlenen sosyal politika ortamından epeyce farklı bir ortamın varlığına işaret ediyor.

Bağlayıcılığı sınırlı

Avrupa Sosyal Şartı'nda ifadesini bulan yaklaşımın bir diğer özelliği de, sosyal diyalog ve katılım vurgusu. Mesela işçilerin çalıştıkları yerdeki karar süreçleri hakkında bilgilendirilmeye ve bu süreçlere katılmaya hakları olduğu fikri, revize edilmiş Şart'ın 21., 22. ve 29. maddelerinde ifade edilmiş durumda. Bu maddeler, Şart'ta yer alan örgütlenme ve toplu pazarlık haklarının ötesinde bazı hakların altını çiziyor.

Bu yönleriyle, Avrupa Sosyal Şartı, AB üyeleri ve aday ülkeler üzerinde siyasi bir baskı oluşturabilecek nitelikte, ama yasal anlamda bağlayıcılığı sınırlı. Avrupa Anayasası'nın yürürlüğe girmesiyle, Sosyal Şart'ın en azından bazı maddelerinin, özellikle çalışma hayatındaki düzenlemelerle ilgili olanların, gerçekten yasal bağlayıcılık kazanması söz konusu.

Avrupa Sosyal Şartı'nın getirdiği ilkelerin ötesinde, sosyal politikanın kurumsal çerçevesi açısından, Avrupa düzeyinde tam bir uyum sağlandığını söylemek mümkün değil. Ama 2000 yılında Lizbon Stratejisi'nin gündeme gelişiyle birlikte bu yönde önemli adımlar atıldığı da yadsınamaz. Lizbon yaklaşımının temel özelliği, Avrupa'nın "küresel bilgi toplumunun yüksek rekabet gücüne sahip, önde gelen bir aktörü haline gelmesi" şeklinde ifade edilen ekonomik amaçlarla, "herkese en yüksek düzeyde sosyal güvence sağlayarak toplumsal içermeyi gerçekleştirmek" şeklinde ifade edilen sosyal amaçları aynı düzeyde ele alışı. Bu önemli, ama aynı zamanda da ekonomik ve sosyal amaçlar arasında bir gerilim olduğu ve bu gerilimin Avrupa içinde ciddi tartışmalara yol açtığı da önemli bir gerçek. Tartışmanın taraflarından birini oluşturan neoliberal piyasa ekonomisi savunucuları, her yerde olduğu gibi Avrupa'da da, "aslolanın" ekonomik gerçeklik olduğunu, sosyal hakların ancak yüksek rekabet gücü amacıyla gelişmedikleri ölçüde geçerlilik taşıdıklarını öne sürüyorlar. Nitekim Türkiye'de de, bu kesim, AB'deki önceliğin en dinamik ve en rekabetçi ekonomiye sahip olduğunu vurgulamaya başlamış durumda. Sosyal hakları ciddiye alan kesim ise, toplumsal dışlanma tehlikesine

karşı toplumu birarada tutan sosyal önlemlerin ekonomik amaçların gerisine itilemeyeceklerini ve ekonomik kaygıların sosyal hakların güçlenmesi yönündeki ilerlemeyi yavaşlatmamaları gerektiğini vurguluyor. Avrupa'da bu gerilim, toplumsal ortamın önemli özelliklerinden birini oluşturan eleştirme, tartışma ve bu yolla politika süreçlerini etkileme eğilimi doğrultusunda yaşanıyor.

Tarihsel gelişim

Lizbon Stratejisi'yle ilgili ikinci gerilim ise, Avrupa düzeyinde tanımlanan kurumlar ve politikalarla ulusal kurumlar ve politikalar arasında ortaya çıkıyor. Sosyal politika alanı, kurumsal benzeşmenin çok kolay olmadığı bir alan. Dünyadaki en gelişmiş refah devleti uygulamalarının yer aldığı Avrupa'da da, kurumların tarihsel gelişmesini belirleyen uluslararası farklılıklar çok önemli. Bu tarihsel farklılıklar, Avrupa'da kabaca dört sosyal politika yaklaşımının varlığına işaret ediyor. Orta Avrupa'nın korporatist, İskandinav ülkelerinin sosyal demokrat, İngiltere'nin liberal modellerinin yanı sıra, bir de aile dayanışmasının ve enformel istihdamın çok önemli olduğu Güney Avrupa modelinden söz etmek mümkün. Türkiye'nin bu dördüncü model içinde değerlendirilmesi gerektiği söylenebilir. Bugün, küreselleşmenin, Fordist üretimden esnek üretime geçişin ve yaşanan nüfus ve değişen aile yapısı gibi demografik unsurların birlikte yarattıkları yeni koşullarda, bu modellerin hepsi değişiyor, yeni kurumlar ve politikalar devreye giriyor.

Lizbon Stratejisi'nin bu yeniden yapılanmayı nasıl etkilediğini incelerken, stratejinin üye ve aday ülkelere, belirli yaptırımlar da içeren bağlayıcı hedefler dayatmayan, "esnek" ve "ulus-devlet dostu" yöntemler içeren bir yaklaşımı olduğunu söylemek gerekiyor. Temelde, Açık Koordinasyon Yöntemi denilen bir yöntem kullanılıyor. Bu yöntemle, üye ve aday ülkelerdeki sosyal politika uygulamaları arasında, Birlik düzeyinde net bir biçimde tanımlanmış belirli göstergelere dayanılarak, gene Birlik düzeyinde tanımlanan hedeflere doğru, bir uyum sağlanması amaçlanıyor. Mesela yoksulluk ve sosyal dışlanmayı önlemeye yönelik çalışmalar bağlamında, bir dizi gösterge belirleniyor ve üye ülkelerden kendi ülkelerinde varolan durumu ortaya koymak üzere bu göstergelere uygun istatistik seriler hazırlamaları ve bu seriler temelinde Ulusal Eylem Planları yapmaları isteniyor. Daha sonra, ülkelerin bu planlar çerçevesinde sağladıkları ilerlemeler, ortak platformlarda, birbirleriyle karşılaştırılarak, sürekli bir değerlendirmeye tabi tutuluyor. Bu, esnekliği içinde hem belirli bir izleme ve denetleme olanağı getiren, hem de ülkelerin birbirlerinin deneyimlerinden yararlanmalarını sağlayan bir yaklaşım. Ama müdahaleciliğinin sınırlılığı yüzünden, bazı ülkelerdeki politika süreçlerinin ve kurumların yeteri kadar hızlı gelişmemesine yol açtığı öne sürülerek sıkça eleştiriliyor.

Kurumsal bütünleşme yok

Lizbon süreci içinde tam anlamda bir kurumsal bütünleşmeden söz etmek gerçekten zor. Ama bu yönde bazı gelişmeler olduğu da gözardı edilemez. Mesela, emeklilik sistemleri ve istihdam politikalarında bu gayet belirgin. Toplumsal cinsiyetten kaynaklanan ayrımcılığı önleme, özürülüler gibi özel ihtiyaçları olan gruplara yönelik önlemler, yoksulluk ve sosyal dışlanmayla mücadele gibi alanlarda da sosyal politikanın Avrupalılaştırma yönünde ilerlediği görülüyor. Bu alanda, II. Dünya Savaşı sonrası dönemde refah devletinin çok fazla gelişmemiş olduğu Güney Avrupa ülkelerindeki gelişmeler özellikle etkileyici. Sağlıktaki gelişmeler daha sınırlı, ama önümüzdeki beş yılda bu alanın da ele alınıp ülkelerarası uyum yönünde çaba gösterileceği biliniyor.

Genel olarak, sosyal politikanın Avrupa Sosyal Şartı'nın getirdiği ilkeler temelinde Avrupalılaştırmanın önündeki en önemli engelin, neoliberal küreselleşme çerçevesinde ekonomik rekabet gücünün, bütün insani amaçların üstünde bir amaç olarak, dünyaya, bu arada Avrupa'ya da dayatılmasıyla ilgili olduğu söylenebilir. Ama bu dayatmaya karşı en fazla direnme gücüne sahip toplumların Avrupa toplumlari olduğunu da unutmamak gerekiyor. Bunun sebebi de, Avrupa'daki eleştirel tartışma ortamının ve önemli kararların bu ortamdan etkilenecek şekilde alındığı demokratik süreçlerin benzersizliğinde aranmalı.