



T.C.
BAŞBAKANLIK
SOSYAL YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMA
GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

Avrupa Birliği'nin Sosyal Politikası Çerçevesinde Güney Avrupa Sosyal Devlet Modeli ve Türkiye

Sosyal Yardım Uzmanlık Tezi

Hazırlayan
Pınar GÜNAL

Tez Danışmanı
Celal SEMİZ

Ankara
Mayıs 2009

Baskı Tarihi: 31 Ağustos 2010

İçindekiler

Kısaltmalar	5
Tablolar Listesi	6
Giriş	7

Birinci Bölüm

Sosyal Devlet ve Sosyal Politika	13
1.1. SOSYAL DEVLET VE SOSYAL POLİTİKA	13
1.1.1. Sosyal Devlet ve Sosyal Politika Nedir?	13
1.1.2. Avrupa'da Modernleşmenin Bir Sonucu Olarak Sosyal Devlet	16
1.1.3. Ekonomik Kriz ve Keynesyen Politikalar	21
1.1.4. 1970'lerden Günümüze Sosyal Devletin Dönüşümü	25
1.1.5. Sosyal Refah Devleti Modelleri	29

İkinci Bölüm

AB'nin Sosyal Politikası	33
2.1. AB'NİN SOSYAL POLİTİKASININ TARİHSEL GELİŞİMİ	33
2.1.1. Avrupa Topluluğu'nun Kuruluş Döneminde Sosyal Politika (1957-1972)	34
2.1.2. Paris Zirvesi'nden Avrupa Sosyal Şartı'na AB'nin Sosyal Politikası (1972-1989)	35
2.1.3. Avrupa Sosyal Şartı'ndan Günümüze AB'nin Sosyal Politikası	36
2.1.4. AB Sosyal Politikası: Tartışmalar-Çözüm Arayışları	41

Üçüncü Bölüm

AB Sosyal Politikasının Güney Avrupa Sosyal Devlet Modeline Etkisi	45
---	----

3.1. GÜNEY AVRUPA SOSYAL DEVLET MODELİ	45
3.1.1. Kuzey Avrupa-Güney Avrupa Ayrımı.....	45
3.1.2. Güney Avrupa’da Sosyal Devlet Anlayışı	47
3.1.3. Sosyal Yardım ve Hizmet Uygulamalarının Özellikleri	57
3.2. AB ÜYELİĞİNİN GÜNEY AVRUPA ÜLKELERİNDEKİ SOSYAL POLİTİKALARA ETKİSİ	58
3.2.1. “Avrupalılaştırma” Kavramı ve Güney Avrupa Ülkelerinin Entegrasyon Süreci	58
3.2.2. AB’nin Güney Avrupa Sosyal Politikası Üzerindeki Etkisi.....	60
Dördüncü Bölüm	
Güney Avrupa Ülkeleri ve Türkiye’de Sosyal Politika Uygulamaları	67
4.1. YUNANİSTAN.....	67
4.1.1. AT Üyeliği Öncesi Sosyal Politika	67
4.1.2. AT Üyeliği Sonrası Sosyal Politika	69
4.2. İSPANYA	77
4.2.1. AT Üyeliği Öncesi Sosyal Politika	77
4.2.2. AT Üyeliği Sonrası Sosyal Politika	81
4.3. PORTEKİZ	90
4.3.1. AT Üyeliği Öncesi Sosyal Politika	90
4.3.2. AT Üyeliği Sonrası Sosyal Politika	92
4.4. TÜRKİYE.....	98
4.4.1. AB’ye Uyum Süreci Öncesi Sosyal Politika	98
4.4.2. AB’ye Uyum Süreci Sonrası Sosyal Politika	103
Sonuç.....	107
Tablolar.....	112
Kaynakça	118

Kısaltmalar

- AB: Avrupa Birliği
ABD: Amerika Birleşik Devletleri
AET: Avrupa Ekonomik Topluluğu
AT: Avrupa Topluluğu
BM: Birleşmiş Milletler
FAO: Food and Agriculture Organisation
FONAS: Sosyal Yardım Ulusal Fonu
GSMH: Gayrı Safi Milli Hasıla
GSYİH: Gayrı Safi Yurt İçi Milli Hasıla
ILO: International Labour Organisation
INEM: Ulusal İşsizlik Sigortası Enstitüsü
INP: Ulusal Sigorta Enstitüsü
INSALUD: Ulusal Sağlık Sigortası Enstitüsü
INSERSO: Ulusal Yaşlı ve Engelli Sigortası Enstitüsü
INSS: Ulusal Sosyal Güvenlik Enstitüsü
KİT: Kamu İktisadi Teşekkülleri
KOB: Katılım Ortaklığı Belgesi
LFP: Sosyal Güvenlik Reformu
LP: Temel Sosyal Güvenlik Yasası
ML: Mutualidades
NHS: Gelir İkame Planı
NSS: Ulusal Sağlık Sistemi
OECD: Organisation for Co-Operation and Development
RMG: Rendimento Minimo Garantido
SOE: Zorunlu Sağlık Sigortası
SOVI: Yaşlı ve Engelli Sigortası Programı
SSCB: Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
STK: Sivil Toplum Kuruluşu

Tablo Listesi

Tablo 1: Sosyal Harcamaların GSYİH'ye Oranı (1980-2005) (%).....	112
Tablo 2: Yaşlılık Harcamalarının GSYİH'ye Oranı (1980-2003) (%)	112
Tablo 3: Sağlık Harcamalarının GSYİH'ye Oranı (1980-2003) (%).....	113
Tablo 4: Diğer Harcama Kategorilerinin* GSYİH'ye Oranı (1980-2003) (%).....	113
Tablo 5: Gelir Dağılımı- Eşitsizliği (Toplam Nüfus) (Gini Katsayısı - Vergi ve transferler sonrası) (1975-2005)	114
Tablo 6: ESSPROS* uyumlu sosyal koruma Harcamaları GSYİH (2002-2004) (%).....	114
Tablo 7: Kişi Başına Düşen Sosyal Koruma Harcamaları (1995-2006) (Euro)	115
Tablo 8: İspanya'da Sosyal Yardım Harcamaları İçinde Kategorilere Göre Harcama Oranları (1995-2006) (%).....	115
Tablo 9: AB (15) Ülkeleri Ortalaması - Sosyal Yardım Harcamaları İçinde Kategorilere Göre Harcama Oranları (1995-2006) (%).....	116
Tablo 10: Yunanistan'da Sosyal Yardım Harcamaları İçinde Kategorilere Göre Harcama Oranları (1995-2006) (%).....	116
Tablo 11: Portekiz'de Sosyal Yardım Harcamaları İçinde Kategorilere Göre Harcama Oranları (1995-2006) (%).....	117

GİRİŞ

Avrupa Birliği'nin 1999 yılının Aralık ayında gerçekleştirdiği Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'nin aday ülke statüsü kazanmasından bu yana geçen yaklaşık 10 yıldır Türkiye'nin AB'ye uyum süreci devam etmektedir. Türkiye bu uyum süreci içinde ekonomik, siyasi, sosyal ve kültürel alanda birçok değişim yaşamış, ulusal plan ve programlar ortaya koymuş, çeşitli reformlar gerçekleştirerek bunları uygulamaya koymaya başlamıştır. Denilebilir ki, Avrupa Birliği, Türkiye'yi her alanda etkileyen en önemli dış unsurlardan biridir.

Söz konusu bu etki kuşkusuz Türkiye'nin sosyal politikası için de geçerlidir. Ancak, gerek AB'nin sosyal politika alanında kendi içinde yaşadığı çatışmalar ve Birlik lkelerinin ortak bir sosyal politikası olup olmadığına yönelik tartışmalar, gerek bu ülkelerin tarihsel olarak farklı sosyal politika geleneklerine sahip olması, gerekse de AB'nin de entegre olduğu uluslararası ekonomi politikalarının geçirdiği değişim Türkiye'deki sosyal politika reformlarının AB'ye uyum çerçevesinde nasıl gerçekleştirileceğini diğer etki alanlarına nazaran belirsiz bıraktadır.

Belirsizliği yaratan unsurların en önemlileri, Türkiye'nin Avrupa'nın modern toplumlarından farklı bir gelişmişlik seviyesine sahip olması, devlet-ekonomi-toplum ilişkilerinin kendine özgü koşulları ve bu özelliklerin en çok da sosyal politika alanında ortaya çıkmasıdır. Ancak, bu belirsizliği açmanın en iyi yolunun, AB içinde de değişik sosyal politika geleneklerine sahip ülkeler olmasından hareketle, sosyo-ekonomik yapılanma açısından Türkiye'ye en benzer ülkelerdeki değişimi incelemek olduğu da göz önünde bulundurulmalıdır.

Bu bağlamda, sosyal politikanın yakından ilişkili olduğu sosyal devlet-refah toplumlarına yönelik olarak sosyal bilimler alanında yapılan sınıflandırma ve karşılaştırmalar yol gösterici olacaktır. Kökleri çok daha eskilere uzansa da 1940'lı yıllardan itibaren Avrupa coğrafyasında yaygınlaşan ve geçerli-

lik kazanan refah devleti (Welfare State) anlayışının 1970'li yıllarda dünya ekonomisindeki gelişmelerle birlikte sorgulanmaya başlanması ve 1980'li yıllarda da değişik formasyonlarla ele alınması bu alanda yapılan çalışmaların artmasına neden olmuştur. Türkiye gibi Avrupa ile yakın ilişkide olan, ancak pek çok alanda tarihsel olarak Avrupa'dan farklılaşan ülkelerin sosyal politika tarihleri üzerine yapılan çalışmalar ise henüz 1990'lı yıllarda sosyal bilimcilerin ilgi alanına girmeye başlamıştır. Yine bu yıllarda AB'nin bütünleşme sürecini ekonomik ve siyasi alanlarla birlikte sosyal alanda da hızlandırmaya başladığı düşünülürse AB'nin üye ülkelerin sosyal politikaları üzerindeki etkisine dair çalışmalar bugün yok denecek kadar az görülmektedir.

Sosyal politika alanında yapılan güncel araştırmalarda genel kabul gören sosyal devlet modelleri literatüründe bugün Türkiye'nin de içinde değerlendirildiği model "Güney Avrupa Sosyal Devlet Modeli"dir. Bu model, Türkiye'deki sosyal bilimciler tarafından da son yıllarda incelenmektedir. Devlet, aile ve işgücü piyasaları gibi kurumların, kişilerin toplum içinde yaşamlarını sürdürebilmeleri konusunda oynadıkları değişik roller bağlamında tanımlanan farklı refah rejimleri arasında Türkiye için en uygun olanının Güney Avrupa yaklaşımı olduğu saptaması bu çalışmanın da temel eksenini oluşturmaktadır. Bu belirlemenin temel gerekçesini, Türkiye ile Güney Avrupa ülkeleri arasında istihdam yapısı, formel sosyal politika kurumları ve enformel sosyal dayanışma yaklaşımları arasındaki benzerlikler oluşturmaktadır (Şenses, 2003; 121). Güney Avrupa refah sistemi içinde görülen İtalya, Yunanistan, İspanya, Portekiz ve kısmen Fransa içinde, Fransa ve İtalya'nın, Avrupa Birliği'nin kurucu üyeleri oldukları ve Topluluk politikalarının başından beri karar verici mekanizmalarında yer aldıkları düşünülürse bu ülkeler için AB etkisini araştırmaktan ziyade, refah devleti anlayışının sorgulanmaya başlandığı ve neoliberal politikaların dünyayı etkilediği 1980'li yıllarda AB'ye üye olan ve üyelik öncesi hemen hemen aynı siyasi, ekonomik ve sosyal süreçlerden geçen İspanya, Portekiz ve Yunanistan'daki sosyal politika alanında AB etkisini incelemek Türkiye'nin AB'ye uyum sürecinde sosyal politikada izleyeceği yol açısından çok daha anlamlıdır.

Bu çalışma, Güney Avrupa refah rejimi içinde yer alan ve 1980'li yıllarda AB'ye üye olan üç ülkenin (Yunanistan, İspanya ve Portekiz) AB ile müzakerelerinin başlaması ve AB'ye üye olmalarından sonra sosyal politikalarının AB etkisi altında gelişim gösterdiği, Türkiye'nin söz konusu ülkelerle arasında sosyal, ekonomik ve kültürel olarak birçok benzerlik bulunduğu ve Türkiye'nin AB'ye uyum sürecinde bu ülkelerin deneyimlerinden yararlanması sonucu ortaya çıkan sonuçların, sosyal politika alanında, özellikle sosyal yardım ve hizmetler konusunda gerçekleştirilecek reformlarda etkin bir rol oynayacağı tezine dayanmaktadır.

Ayrıca son yıllarda konuya ilişkin yapılan çalışmalarda Güney Avrupa refah rejimine sahip ülkelere AB üyesi olanların sosyal politika reformlarına ilişkin yeterli bilgi verilmemektedir. Oysa bu konu, bu çalışmanın hipotezleri ile paralellik gösterir bir şekilde tam üyelik amacı doğrultusunda kapsamlı hazırlıkların yapıldığı Türkiye'de görece çok güdük kalmış AB sosyal politikalarına uyum ve sonunda sağlanabilecek olanaklar açısından son derece önemlidir (Şenses, 2003; 123). Bu çalışma ile literatürdeki bu eksiklik de giderilmeye çalışılacaktır.

Bu çalışmada karşılaştırmalı analiz yöntemi ile nicel ve nitel verilerin her ikisi de kapsam dahiline alınacak ve literatür taraması tekniği kullanılacaktır. Ancak bu yöntemde altı çizilmesi gereken en önemli nokta, karşılaştırmalı analiz yönteminin sosyal bilimlerdeki en riskli yöntemlerden biri olduğu gerçeğidir. Çünkü ele alınan örneklemelerin benzerlikleri kadar farklılıkları da bir araştırmanın sonuçlarının bilimselliğini etkiler düzeydedir. Bu yöntemde benzerliklere odaklanan bir karşılaştırma, özgül durumların göz ardı edilmesi tehlikesini de beraberinde getirecektir. Sosyal bilimlerde yapılan karşılaştırmalı analizlerde izlenecek metotlar, farklı toplumsal ortamlarda da olsa, göze çarpan iki ya da daha fazla örneklemin seçimi yapmak, bunları belirli bir tarihsel gelişim çerçevesinde sunabilmek, ele alınan konu itibarıyla yapılabilecek tüm ölçümler ile ortaya çıkan farklılıklar ve benzerliklerle beraber evrimlerini gösteren eğriyi takip edebilmek ve mümkün olduğu ölçüde olguları açıklayabilmektir (Bloch, 2007; 35). Dolayısıyla bu analiz yönteminin

de iki öge önemlidir: Aralarında benzerlik olduğu düşünülen örneklerin benzerliklerini göstermek ve farklılıklarını açığa çıkarmak. Bu çalışmada da Türkiye ile benzerlik gösterdikleri ön kabulü ile ele alınan Yunanistan, İspanya ve Portekiz, “Güney Avrupa Refah Devleti Modeli” sınıflandırması içinde kümelendirilerek, öncelikle ortak noktaları ve AB’nin her üç ülkeye de etkisi noktasında benzerlikler açısından ele alınacak; daha sonra her birinin sosyal politika alanındaki tarihsel gelişimi, AB üyeliği temelinde birbirlerinden farklılıkları ve özgün durumları incelenerek yaşadıkları değişim ve AB’den etkilenme düzeyleri gösterilmeye çalışılacaktır. Son olarak Türkiye’nin AB’ye uyum süreci öncesi ve sonrası sosyal politika tarihi anlatılarak açıklanmaya çalışılacaktır.

Daha önce de belirtildiği gibi araştırma boyunca nicel ve nitel verilerin her ikisi de karşılaştırmalı analiz için araçları olarak kullanılacaktır. Sosyal bilimlerde bütüncül bir bakış açısının ortaya konulabilmesi için her iki veri çeşidinin de kullanılması gerektiği genel kabul görmektedir. Bu çalışmada da AB’nin söz konusu ülkelerin sosyal politikalarına etkisi bu iki tekniğin kullanılması bağlamında üç noktada incelemeye tabi tutulacaktır:

Söz konusu üç ülkenin sosyal politikalarının ne kadar “Avrupalılaştığı”nın, başka bir deyişle AB’nin sosyo-politik etkisinin bu üç ülkede ne düzeyde olduğunun araştırılması süreci üç ana başlık etrafında yapılacaktır:

- Tablolar aracılığıyla harcama ve finansal değerlerdeki değişimin gösterilmesi (Sosyal koruma harcamalarının GSMH’ye oranının evrimi sosyal korumadaki değişimi niceliksel olarak belirleyici nitelikte bir ölçüt olarak değerlendirilecektir)
- Sosyal koruma sistemlerindeki reformların incelenmesi
- İspanya, Portekiz ve Yunanistan örneği üzerinden farklı ulusal sistemlerde AB’nin etki düzeyinin araştırılması

Bir çalışmanın kavramsal çerçevesinin oluşturulması, en az uygulanan yöntem ve teknikler kadar önemlidir; çünkü araştırmaların omurgasını kavram-

sal çerçeve oluşturmaktadır. “Sosyal devlet ve sosyal politika” kavramları da, Avrupa’nın modernleşme süreci içinde ortaya çıkan birçok kavram gibi, Avrupa’nın tarihsel gelişimi çerçevesinde anlam kazanan ve içeriği değişen modern kavramlardır. Bu kavramlar, sosyal güvenlik, sosyal koruma, sosyal yardım, sosyal hizmet vb. birçok kavramı da beraberinde getirir. Bu nedenle, “Sosyal devlet ve politika” derken neyin kastedildiği, içinde hangi olguları barındırdığı, bu çalışmada hangi tanımının kabul gördüğü öncelikle ele alınması gereken konulardan biridir. Bu araştırmada bağımsız değişken olarak ortaya konulan AB sosyal politikası ise araştırmanın bir diğer omurgasını oluşturmaktadır. “Sosyal devlet ve sosyal politika” kavramları ile “AB’nin sosyal politikası” bu çalışmada hem ele alınan örneklemeleri etkileyen hem de daha geniş düzeydeki gelişmelerden etkilenen olmak üzere iki düzeyde ve yine tarihsel olarak incelemeye tabi tutulacaklardır.

Bu araştırmanın amacı, daha önce belirtilen ön kabuller ve hipotezlere dayanarak, Türkiye’nin AB’ye üyelik sürecinde sosyal politika alanında geçireceği değişimin dinamiklerini AB üyesi ülkeler içinde kendisine siyasi, ekonomik, sosyal ve kültürel olarak en yakın görünen İspanya, Yunanistan ve Portekiz örneklerinin incelenmesi yoluyla değerlendirmek ve konuya ilişkin reform çalışmalarında bu örneklerin göz önünde bulundurulmasıyla bir yol haritası ortaya çıkarmaya çalışmaktır.

Araştırmada öncelikle sosyal devlet ve sosyal politika kavramları ele alınarak sosyal bilimlerde değişik araştırmacıların ortaya koyduğu sosyal devlet modelleri incelenecek, daha sonra ikinci olarak sosyal devletin ortaya çıktığı AB ülkelerinin nasıl bir ortak sosyal politika oluşturmaya çalıştıkları gösterilmeye çalışılacaktır. Üçüncü bölümde sosyal devlet modellemeleri içinde yer alan Güney Avrupa Refah Devleti Rejimi’nin özellikleri gösterilerek, örneklem ülkelerdeki AB etkisi karşılaştırmalı olarak incelenecektir. Dördüncü bölümde ise söz konusu üç ülkenin AB etkisi temelinde sosyal politikalarının tarihsel gelişimi üzerine odaklanılacaktır. Son olarak, Türkiye’deki sosyal politika alanında yaşanan gelişmeler ele alınacak ve araştırma kapsamındaki diğer ülkelerle bu gelişmeler karşılaştırılacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

SOSYAL DEVLET VE SOSYAL POLİTİKA

1.1. SOSYAL DEVLET VE SOSYAL POLİTİKA

1.1.1. Sosyal Devlet ve Sosyal Politika Nedir?

Sosyal devlet ve sosyal politikanın literatürde birçok tanımı mevcuttur. Sosyal devlet, sosyal politikadan daha geniş bir kavramsal içeriğe sahip gibi görünse de, sosyal politikanın geniş anlamdaki tanımları sosyal devlet anlayışına oldukça yakın bir tanımlamayı içermektedir.

Öncelikle, sosyal refah devleti, devletin birey ve ailelerinin kişisel niteliklerini geliştirecekleri özellikteki, kişisel fayda yaratan kamu hizmetlerini üretmek için kamu hizmeti sunan ve buna kaynak ayırıp kamu harcaması yapan devlettir. Bu tanımın, devleti, sadece tam kamusal mal ve hizmet üreten ve sunan değil sosyal nitelikteki mal ve hizmetleri de üreten devlet olarak kabul ettiği görülmektedir. Bir başka ve daha kabul görmüş tanıma göre ise refah devleti; birey ve ailelere, sahip oldukları niteliklerinin piyasa değerine bakmaksızın, minimum bir geliri temin eden, birey ve ailelerin belli sosyal riskleri karşılamalarını kolaylaştıracak tedbirlerle (hastalık, yaşlılık ve işsiz-

lik sigortaları gibi hizmetleri temin ederek), güvensizliğin hacmini daraltan, bütün vatandaşlara, sınıf veya statü ayrımı yapmaksızın belli kararlaştırılmış sosyal hizmetleri en iyi standartlarda sunan devlet olarak tanımlanmıştır. Bu tanımda refah devletinin üç fonksiyonundan bahsedilmektedir: asgari bir geliri sağlamak, sosyal güvenliği sağlamak ve sosyal hizmetleri sunmak (Yılmaz, 2007: 7).

Genel kabul gören bu son tanım sosyal politikanın geniş tanımı ile de benzerlik göstermektedir. Sosyal politika, dar anlamı ile kapitalizm ve sanayileşmenin ortaya çıkışı ile birlikte yaşanan sosyal değişimlerin en çok zarar verdiği çalışan kesimlerin korunması amacıyla ortaya çıkan, devlet tarafından çıkarılan kanun ve gerçekleştirilen uygulamalarla işçi-işveren arasındaki ilişkileri düzenleyen, çalışan kesime belli güvenceler sunan bir çerçevede ele alınırken, birçok sosyal bilimci sosyal politikanın geniş tanımını kabul etmektedir. Buna göre, sosyal politika, sosyal güvenliğin yanı sıra, sağlık hizmetleri, kişisel sosyal hizmetler (çocuk, genç, yaşlı, engelli) ile eğitim, istihdam ve barınmayı da içermektedir. Başka bir deyişle devletin toplumun her kesimini korumaya yönelik özel ve/veya genel sosyal etkinliklerinin bütününe içermektedir. Bu anlayış sosyal güvenlik, sosyal hekimlik, sosyal hizmetler ve sosyal yardımların parçalarını oluşturduğu, amacının sosyal bunalımların önlenmesi olarak belirlendiği iç içe geçmiş haklar çemberi olarak düşünülebilecek bir sosyal politika anlayışına denk düşmektedir. Bu bağlamda, sosyal politika aynı zamanda sosyal devlet oluşumunu da beraberinde getirir (Çelik, 2004; Fişek, 2007).

Sosyal devlet ve sosyal politika kavramlarına dahil edilen diğer kavramlar içinde en tartışmalı alan ise sosyal yardım ve hizmetler alanı olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunun nedeni sosyal yardımın modern öncesi dönemde de toplumsal bir rolünün olmasından ve kökenlerinin daha eskiye uzanmasından kaynaklanmaktadır. Geleneksel dini ve hayır kurumlarının yoksulluğa karşı en muhtaç durumdaki kişileri modern zamanlardan önce de koruması ve işçi-işveren ilişkilerinin, sigorta sisteminin düzenlenmesinden önce de, yoksulluğun 15. yy'dan itibaren Avrupa'da kentlere yönelik yoğun göçün

sonucunda devletlerin en büyük sorunlarından olması, yoksulluğu önleme amaçlı yardım yasaları çıkarmaları bu alanı hem sosyal politika içinde hem de ondan farklı özgün bir yere oturtmaktadır. Dolayısıyla, sosyal yardımın sosyal politika içindeki yerinin nerede olduğu (sosyal güvenliğin bir aracı mı, sosyal hizmetlerin uygulama alanı mı yoksa yoksullukla mücadelede bir yöntem mi vb.) sosyal bilimciler tarafından tartışma konusudur. Buğra'ya göre, sosyal politika, insanın temel ihtiyaçlarının, kendi kurallarına göre işleyen piyasa ilişkileri dışında, devletin düzenleyici müdahalesini ve kamu kaynaklarının kullanımını içeren yöntemlerle karşılandığı bir alanda yer almaktadır. İşçi-işveren ilişkilerini düzenleyen kurallar ve formel sektörde çalışanların sosyal güvenlik hakları sosyal politikanın asli bir parçasını oluştururken, yoksullukla mücadele ve sosyal yardımların sosyal politika içindeki yeri Batı ülkelerinde hala sorundur (Buğra, 2006: 43). Karataş'a göre ise, sosyal yardım "yerel ölçüler içinde asgari seviyede dahi kendisini ve bakmakla yükümlü olduğu kişileri geçindirme olanağından kendi ellerinde olmayan nedenlerden dolayı yoksun kalmış kişilere resmi kuruluşlar veya kanunların verdiği yetkiye dayanarak yarı resmi veya gönüllü kuruluşlarca muhtaçlık tespitine ve kontrolüne dayalı olarak yapılan ve kişileri en kısa sürede kendi kendilerine yeterli hale getirmek amacını taşıyan parasal ve nesnel sosyal gelirden oluşan bir sosyal güvenlik yöntemi ve bir sosyal hizmet alanıdır" (Karataş, 2002: 131).

Her ne kadar sosyal yardımı, sosyal politikanın tamamlayıcı bir unsuru olarak görme eğilimleri mevcut bulunsa da, gerek II. Dünya Savaşı sonrası doruğuna ulaşan sosyal refah devletinin tam istihdam hedefli tüm vatandaşları koruma ağı içine alma uygulamalarının krize girmesi gerekse 1980'li yıllarda hız kazanan neoliberal uygulamalarla birlikte işsizlik, yoksulluk ve sosyal dışlanma konularının gündeme gelmesi sosyal yardımı sosyal politikanın asli unsurları arasına taşımaya başlamıştır. Dolayısıyla sosyal yardım, sosyal politikanın en önemli öğeleri arasında saymak mümkündür.

Sonuç olarak, 19. yüzyılda endüstrileşmiş ülkelerde artan işsizlik-yoksulluk gibi sorunlar karşısında ortaya çıkan ve 19. yy sonu ve 20. yy başlarında bir-

çok Avrupa ülkesinde sınırlı ve dar kapsamlı uygulamalarla da olsa kurumsallaşan bir sosyal politikanın doğduğunu, 2. Dünya Savaşı sonrasında ise bunların sistematik, kalıcı ve yaygın uygulamalar haline geldiği söylenebilir (Koray, 2007: 449-450). Refah devletinin 1870'lerden itibaren ortaya çıkışından günümüze kadar gelen süreç içerisinde geçirdiği evrimler ve aşamalara ilişkin olarak çeşitli dönemlendirmeler yapan sosyal bilimciler mevcuttur (Yılmaz, 2007: 14). Genel olarak bakıldığında sosyal devlet şu tarihsel dönemlere ayrılmaktadır:

1. 1870-1920: Modern sosyal devletin ortaya çıkışı (Deneyim Dönemi)
2. 1920-1940: Birleşme ve Pekiştirme Dönemi
3. 1950-1975: Yayılma Dönemi
4. 1975'ten Günümüze: Yeniden Yapılanma Dönemi

1.1.2. Modernleşmenin Bir Sonucu Olarak Avrupa'da Sosyal Devlet

16. yy'dan itibaren önce İngiltere'de daha sonra ise Kıta Avrupası'nda ortaya çıkan feodal toplum düzeninden kapitalist topluma geçiş ve bu değişimin ekonomik, siyasi ve toplumsal yansımaları günümüze kadar devam eden bir değişim silsilesini de beraberinde getirmiştir. Ekonomik yapının kökten dönüşümü, özellikle 18.yy'dan itibaren siyasi ve toplumsal gelişmenin hızlanmasına yol açarken, "modernleşme" süreci denilen ve liberal anlayışın, bireysel hakların ön plana çıkması, evrensel hümanist değerlerin yaygınlaşması, sonrasında ise ulus devletlerin oluşması ve siyasi alanda devletin dışında başka aktörlerin de devreye girmesi ile geleneksel kurumların yerini modern kurumlara bırakması vb. birçok gelişmeyi içeren tarihsel bir döneme girilmiştir. Bu aşamada, refah devleti yaşanan bu değişimin son halkalarından birini oluşturmaktadır.¹ Öncelikle, liberal devlet kuramlarının kabul gör-

¹ Refah devleti ile sosyal devlet kavramlarının aynı olguyu ifade edip etmediği konusu tartışmalı bir konudur. Bazı sosyal bilimciler, sosyal devletin refah devletine göre daha geniş sosyal haklar içerdiğini, sosyal devlet nitelemesine layık refah devletinin ancak "sosyal vatandaşlığı" mümkün kılan tipte olduğu zaman kabul göreceğini ifade etmektedirler. Bazıları ise, refah devleti ile sosyal devlet kavramları arasındaki farklılığı; refah devletinin, ekonomik olarak kalkınmasını tamamlamış devletlerin gelirlerini daha sağlıklı paylaşılmasını sağlayan devlet olmasına; sosyal devletin ise ekonomik

düğü bir anlayış ile bireyin haklarının toplumun önüne geçtiği ve devletin bireysel hak ve özgürlüklerin koruyucusu olarak görüldüğü bir devrenin yaşandığı görülmektedir. Ancak modernleşmenin yol açtığı sosyal ve siyasi dalgalanma ve çatışmalar, koruyucu devlet anlayışının toplum arasında yeterli konsensusu sağlayamadığını gösterirken, bu dönemde sosyal alanda devletin rolü yeniden ele alınmaya başlanmıştır. Bu bağlamda, refah devleti anlayışının 18.yy sonları ve 19. yy başlarında ortaya çıkmaya başladığı söylenebilir.

Refah devleti, “klasik” koruyucu devletin derinleştirilmesi anlayışına dayanmaktadır. Söz konusu anlayış, 18. yüzyıldan itibaren demokratik ve eşitlikçi toplum taleplerinin etkisi altında biçimlenmiştir. Daha önce sadece bireyin ve özel mülkiyetin devlet tarafından korunması gündemde iken, bireysel hakların yanında sırasıyla siyasi ve sosyal hakların da olması gerektiği düşüncesi ağır basmaya başlamıştır. “Kamu ödevi” kavramı ortaya çıkmış, “çalışma”nın kutsallığının yanında çalışmayacak durumda olanlara da asgari bir yaşam standardı sağlamak devletin ve toplumun görevi olarak addedilmeye başlanmıştır. Tüm bu gelişmelerin nedenini elbette Avrupa’nın bu dönemde yaşadığı büyük toplumsal ve siyasi hareketlerde bulmak mümkündür. Düzeni tekrar sağlayacak olan sosyal mekanizmalar kurma fikri, sosyal devletin ortaya çıkışını hızlandırmıştır (Rosanvallon, 2004). Toplumsal düzenin eski koruyucuları kilise ve hayır kurumlarının bu noktada –o dönemde yaşanan sekülerleşme süreci ile de paralel bir şekilde- sosyal koruma alanındaki rollerini devlete bıraktığı görülmektedir. Bu nedenle, “Refah devleti, dinsel inayetin belirsizliğini devlet inayetiyle ikame etme fikrini ifade eder. Bu anlamda devlet yalnızca tanrısal iktidar tarafından dağıtılabileceği düşünülen rastlantısal hayırları kendi düzenli yetkilerine dönüştürerek laikleşmesini tamamlar. Koruyucu devletin kendini dinsel olandan bağımsız kılarak

kalkınmasını gerçekleştirememiş devletlerin hem kalkınmayı gerçekleştirmeyi hem de gelirin paylaşımını sağlamasına dayandırmaktadır. Ancak, bu ayrımın 1970’li yılların kalkınmacı modeli çerçevesinde yapıldığı görülebilir. Günümüzde sosyal devlet ve refah devleti genelde birbirinin yerine kullanılan kavramlardır. Bu araştırmada da sosyal devlet ve refah devleti aynı anlamda kullanılacaktır. İki kavrama ilişkin tartışmalar için bkz. Yılmaz, (2006, s. 6-8).

egemenliğini ilan edişinin ardından, refah devleti dinsel olanı kendine dahil ederek son izlerini de siler. Yardımseverliğin ve korumacılığın belirsizliğinin yerini devletin düzenliliği alır” (Rosanvallon, 2004: 24-25).

Bu noktada, Marshall’ın yurttaşlık tanımı ve öğeleri üç aşamalı gelişimi göstermesi açısından önemlidir. Marshall, 20. yüzyıldaki sosyal politikayı ve refah devleti uygulamalarını, tıpkı önceki yüzyıllarda sivil ve siyasal hakların oynadığı rol gibi modern sanayileşmenin işleyişinde temel bir unsur olarak görmektedir. Bu açıdan Marshall, yurttaşlık haklarının zirvesi olarak gördüğü sosyal hakların ortaya çıkışını üç aşamalı bir süreç olarak görür ve yurttaşlık haklarının gelişimini üç bölümde ele alır: sivil, siyasal ve sosyal haklar. Önce sivil yurttaşlık hakları ortaya çıkmış, siyasal haklar sivil haklardan sonra gelmiş ve bu hakların geliştirilmesi bütün bir 19. yüzyılın temel özelliği olmuştur. Bu açıdan bakıldığında T.H. Marshall yurttaşlığı sivil, siyasi ve sosyal öğeler olmak üzere üç bölümde ele almaktadır. Sivil öğe, bireysel özgürlük için gerekli olan haklardan (kişi özgürlüğü, ifade ve inanç özgürlüğü, mülk edinme, sözleşme özgürlüğü) oluşmaktadır. Siyasi öğe, siyasi bir otorite organına üye olma veya böyle bir öğeyle ilgili kurumlar olan parlamento ve yerel idarelerdir. Sosyal öğe ise ekonomik refaha ve güvenliğe sahip olma hakkından, sosyal mirastan pay almaya ve medeni bir hayat sürmeye kadar geniş bir haklar dizisini içerir (Çelik, 2006: 21-37).

Sosyal haklar ve bu çerçevede sosyal refah toplumu anlayışının modernleşmenin son aşaması olduğu birçok sosyal bilimci tarafından kabul görmektedir. Örneğin refah devleti, ulus devlet inşası ile siyasi devlet sınırlarının çizilmesi sürecinde sınırın içinde kalanlara her anlamda eşit fırsatlar yaratan ve toplumsal bütünleşmeyi sağlayan en önemli unsurdur (Koray, 2007: 451). Çünkü bireysel özgürlük kişinin devlete ve topluma karşı haklarını; siyasi haklar toplumun devlete karşı haklarını düzenlerken, siyasi hakların genişlemiş bir uzantısı olan sosyal hakları, hem toplumun eşitliğini sağladığı ölçüde toplumun kendi içindeki birliğini² hem de devletin bireye ve topluma karşı

2 Bu bağlamda, koruyucu devlet/refah devletinin gelişimi toplumsal birlik ve bölünme sorusuyla bağlantılıdır. Örneğin 19. yüzyılda, sürekli olarak sosyal politikanın amacının

ödevlerini düzenleyen ve vatandaşlık hakkını “sosyal vatandaşlık” düzeyine çıkararak haklar olarak görmek mümkündür. Dolayısıyla, sosyal devlet, sosyal hareketlerin neden olduğu iç çatışma ve belirsizliklerin giderilmesi ve toplumun eski düzenini yeniden kazanmasını sağlayarak evrensel sosyal değerlere ulaşılması amacıyla 19. yy’da Avrupa’da ortaya çıkan ve modernleşme sürecinin toplumsal düzeyde ortaya çıkardığı sosyal fikir ve değerlerin en somut düzeydeki sonucu olan modern bir anlayıştır.

Sosyal yardımın sistematik olarak ilk kez düzenlendiği ülke İngiltere’dir. 18. yüzyıldan başlayarak bir dizi yoksulluk yasaları (poor laws) bu yardımı düzenlemiş ve örgütlemiştir. Kraliçe Elizabeth’in yönetimi altında hayata geçirilen 1601 tarihli yasa (old poor law-eski yoksulluk yasası) sosyal yardımın temel çerçevesini çizmiştir. Ancak yoksullara yardım politikasının yönünü değiştiren özellikle Speenhamland Parlamentosu Yasası (1795) olmuştur. Ekonomik kriz ve yoksullukta müthiş bir artış döneminde çıkarılmış olan bu yasa, herkese asgari geçim hakkı tanımıştır (Rosanvallon, 2004: 120).

1601 tarihli yasada; yoksullar iki kategoride ele alınmış ve yardımlar da hak eden ve hak etmeyenler şeklinde ayrılmıştır. Buna göre, hasta ve yaşlı kimseler hak eden; çalışabilir durumunda olup da çalışmayanlar ise hak etmeyenler olarak sınıflandırılıp, ilk grup düşkünler evinde, ikinci grup ise davranışlarının yanlışlığını anlayana kadar bir cezalandırma yöntemi ile çalışma evlerinde tutulmuşlardır. Yoksul yasalarının temel ilkelerinden biri olan “hak eden”-“hak etmeyen” ayrımı, sosyal politika tarihinde modern sosyal güvenlik sistemleri kuruluncaya kadar sürekli tartışma konusu olmuştur. Ancak bununla beraber, sosyal yardımın kilisenin elinden alınıp, yasanın konusu haline getirilmesi yardımın “hayır” kavramından çıkıp “hak” kavramına dönüşmesini beraberinde getirmiştir. 1795 tarihli Speenhamland Yasası

doğal hale, belirsizlik ve iç savaş durumuna geri dönüşü önlemek olduğu söylenecektir. 19. yüzyılın tüm “sosyal ekonomi politikası”, “Toplumsal düzen devam eder, çünkü siyasal gövdeye ait olanların büyük çoğunluğu kendi güvenliklerini düzende bulur ve hükümet de yalnızca onlara, herkesin beklediği bu ayrıcalığı herkes adına sağlamak için vardır” savını hatırlatacaktır. Toplumsal birliği sağlama açısından sosyal devlete ilişkin görüşler için bkz. Rosanvallon, (2004).

ise yoksul yardımlarının yönü ve yapısını kökten değiştiren ve bugün çağdaş anlamda sosyal güvenliğin bir hak olarak toplumdaki herkesi kapsama mantığının ilk nüvesi olan bir yasa görünümündedir. Bu yasa ile Yoksullara kazançlarından bağımsız olarak belirli bir asgari gelir sağlaması için ekmek fiyatlarına göre düzenlenen bir ölçüte göre ücretlerin desteklenmesine karar verilmiştir. Böylece yoksulluk yardımları sadece yaşlılık, sakatlık ve hastalık gibi nedenlerden dolayı değil, çalışanlara ve kırsal alanın dışında yaşayanlara da verilmeye başlanmıştır (Akyüz, 2008: 60-61).³

Ancak, modern refah devleti yolunu açan sosyal politikanın ilk öğeleri Almanya'da ortaya çıkmıştır.⁴ Bismarck başa geçmesinden itibaren, -sosyal demokrat hareketin önünü kapamak amacıyla- etkin bir sosyal politika kurma yoluna gitmiştir. 1883-1889 arası üç büyük yasa bu bağlamda oylanmıştır: Hastalık Sigortası Yasası (işçi-işveren primleri ile), İş Kazaları Yasası ve Yaşlılık-Malullük Sigortası Yasası. Toplumsal koruma konusundaki liberal boşluktan kaynaklanan dönemin İngiltere'sinin karşılıklı yardım sandığı modeli karşısında, Almanya modeli zorunlu koruma sistemlerini kurumsallaştıran ilk sistem olmuştur (Anayasal düzeyde geniş kapsamlı sosyal haklara ve devletin sosyal yükümlülükleri fikrine ilk kez Weimar Anayasası'nda (1919) yer verilmiştir) (Rosanvallon, 2004: 125). Bismarckçı yapıda sigorta, sadece nitelikli erkek sanayi işçisi, yoksul yardımları ise çalışmayan anneler ve çocuklar için geçerli olmuştur (Akyüz, 2008: 68).

Sosyal politika alanında ilk uluslararası kongre ise 1890 yılında Berlin'de toplanmıştır. Ancak bu alandaki en önemli gelişme kuşkusuz I. Dünya Savaşı sonrası kurulan Milletler Cemiyeti içerisinde yer alan Uluslararası Çalışma

3 1601 tarihli Yoksulluk Yasası ile 1795 tarihli Speenhamland Yasası, dönemin en gelişmiş ekonomisi olan İngiltere'nin dönüşüm geçiren sosyo-ekonomik yapısını güçlendiren eğilimleri de içeren bir araç olarak da kullanılmıştır. Örneğin 1601 tarihli yasa ile İngiltere'de emeği kontrol altına alıp kapitalist üretim biçiminin iyice yerleşmesi için emek piyasasını oluşturmak ve düzenlemek gibi bir amaç da vardı. 1795 tarihli yasa ise uzun vadede açık ve gizli işsizliğe, fiyatların yükselmesine ve nüfus artışına neden olmuştur. Konuya ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz. Güngör ve Özügurlu, (1997).

4 Bismarck öncesi Almanya'da sosyal güvenlik ve yardım uygulamaları mevcuttu. Örneğin 1847-48'de yaşayan halkın yaklaşık yarısı "Fakirlere Yardım Fonu" denilen bir kaynaktan yararlanmaktaydı. Ayrıntılı bilgi için bkz. Taşpınar, (2006).

Örgütü'nün (ILO) kurulması olmuştur. Günümüzde de sosyal politikanın temel hedefleri arasında yer alan ILO'nun hedefleri şunlardır:

- Tam çalışmanın sağlanması ve işçilerin yaşama düzeylerinin yükseltilmesi
- Herkes için bir asgari geçim ücretinin sağlanması
- Mesleki eğitimin geliştirilmesi
- Toplu pazarlık hakkının tanınması
- Korunmaya gereksinimi olan herkese sosyal güvenlik ve sosyal güvence sağlanması
- Çocuğun ve kadının korunması
- Eğitim ve mesleki alanlarda, herkese eşit şans ve güvence tanınması
- Uygun bir beslenme, konut ve kültür araçlarının sağlanması

(Taşpınar, 2006: 35)

Ancak, I. Dünya Savaşı sırasında yaşanan büyük yıkım ve Avrupalı devletlerin ekonomik ve sosyal sorunlarının büyümesi, 1929 yılında tüm dünyada yaşanan ekonomik krizle birlikte liberal politikaların sorgulanmasına ve sosyal devletin etkinliğini artırmasına zemin hazırlamıştır.

1.1.3. Ekonomik Kriz ve Keynesyen Politikalar

1929 büyük ekonomik bunalımı, savaştan sonra yüzyılın ilk yarısında büyük sosyal tahribata yol açan ikinci büyük felaket olmuştur. "Laissez-faire" liberalizminin iflası anlamına gelen büyük bunalımın ardından tepki olarak piyasaya müdahale ve sosyalleşme yoluyla devletin yükselişi başlamış, bu dönemde çeşitli ülkelerde çelişkili yollar izlenmiştir. Ancak hepsinin ortak yanı, gümrük tarife ve kotalarıyla iç pazarın korunması, sosyal yardımlarla açlığa ve işsizliğe karşı ferahlama sağlanması ve devlet yatırımları ile ekonominin iflasının önlenmesidir (Çelik, 2006: 49). Bu gelişmelerin sonucu olarak, devletin maliye politikası ile ekonomiye müdahalesiyle ekonominin dengeye gelebileceğini savunan J.M.Keynes'in önerileri, 1933 yılında ABD'de uygulanan New Deal Planı'nın başarıya ulaşması ve arkasından 1936'da Keynes'in

ünlü “İstihdam, Faiz ve Paranın Genel Teorisi” isimli kitabını yayınlaması, II. Dünya Savaşı sonrası giderek yayılan sosyal refah devleti anlayışının temelini atan gelişmeler olmuştur (Yılmaz, 2006: 14-15). Tam olarak uygulanma olanağını ikinci savaş sonrası bulan bu politikalar, hala sosyal devletin en önemli dayanaklarından birini oluşturmaktadır.

Keynes tarafından geliştirilmiş olan politika, ekonomik ve sosyal açıdan etkin bir devlette ekonomik büyümenin zorunluluklarıyla daha fazla toplumsal hakkaniyet gerekliliğinin tam denkliliği ilkesine dayanmaktadır. Dolayısıyla, devlet, ister doğrudan (kamu harcamaları) ister dolaylı (özellikle vergi ve kredi politikaları yoluyla) biçimde bu iki işlevi uyarma rolü oynamalıdır (Rosanvallon, 2004: 43).

Avrupa'nın krizden on yıl sonra içine sürüklendiği büyük savaş bölgeye büyük bir yoksulluk, işsizlik ve gerileme getirmiştir. Bu büyük sosyal sorunların üstesinden gelinmesi amacıyla savaş henüz sona ermeden çeşitli sosyal politika uygulamaları gündeme gelmeye başlamış ve Keynesyen politikanın sosyal güvenlik anlayışı ile harmanlanması sonucu bugün anladığımız anlamda sosyal refah devleti doğmuştur. Bu bağlamda, en temel kaynak İngiliz politikacı Beveridge'in hazırladığı rapor olarak gösterilmektedir.

Beveridge tarafından 1942 yılında yazılan “Social Insurance and Allied Services (Sosyal Sigortalar ve İlgili Hizmetler)” isimli raporda öngörülen sosyal güvenlik rejimi, 1930'lu yıllarda ABD'de ya da Avrupa'da yapılan çeşitli reformlarla ortaya konulan kısıtlayıcı “sosyal sigortalar” anlayışından ayrılmaktadır. Bu rapor, sosyal risk ve devletin rolü hakkında yeni bir anlayış üzerine kuruludur. Sosyal güvenliğin amacı gelir güvenliğini garanti altına alarak “insanı gereksinimden kurtarmak”tır. Bireylerin düzenli gelirini tehdit eden her şey sosyal risk olarak görülür: Hastalık, iş kazası, ölüm, yaşlılık, analık, işsizlik. Bu rejim, kısmi politikalardan kaynaklanan, kısmi ve sınırlı reformlar yerine bütünsel ve tutarlı bir sistemin koyulmasını önerir. Öngördüğü sosyal güvenlik rejiminin dört temel özelliği vardır:

- İş durumu ya da geliri ne olursa olsun nüfusun tamamını kapsayan genelleştirilmiş bir sistemdir.
- Birleşik ve sade bir sistemdir: Tek bir prim, gelirden yoksun kalmaya neden olabilecek risklerin tamamını karşılar. Beveridge “sosyal risklerin ulusal telafisi” ilkesini ortaya koymuştur.
- Tek biçimli bir sistemdir: İlgililerin geliri ne olursa olsun ödenekler tektir.
- Merkezi bir sistemdir: Bir yönetim reformunu ve tek bir kamu hizmeti ortaya konulmasını öngörür.

Beveridge buna paralel olarak üç amaçlı bir sosyal devlet politikası önermiştir. Söz konusu üç amaç, aile ödenekleriyle ailelere yardım, bir National Health Service (Ulusal Sağlık Merkezi) kurularak kamu sağlığının iyileştirilmesi ve istihdamın düzenlenmesidir (Rosanvallon, 2004: 123).

Günümüzde refah devleti dendiği zaman ilk akla gelen dönem II. Dünya Savaşı sonrası Avrupa’da yaygınlaşmaya başlayan, sosyal güvenlik, sosyal yardım ve sosyal hizmet alanlarını birleştiren ve sosyal devleti “vatan­daşlık” statüsü ile ölçen, 1950-1975 arası yaşanan dönemdir. Bu dönemde, sosyal eşitlik ve adalet amacı ortaya çıkmış, sosyal siyasetin kapsamı yoksulluğun önlenmesi, herkesin eğitim, sağlık gibi temel ihtiyaçlarının karşılanması, gelir eşitsizliğinin azaltılması gibi alanlara doğru genişlemiş ve kadınlara, çocuklara, engellilere, gençlere ve çevreye yönelik düzenlemeler, sosyal politikada giderek daha fazla yer bulmaya başlamıştır (Çelik, 2006: 24). Bu bağlamda, Marshall’ın da belirttiği gibi bugün ele alınan “refah devleti” kavramı, 1930’lar ve 1960’lar arasında ortaya çıkan özgül bir tarihsel yapının ürünüdür. Vaat ettiği ise sadece toplumsal hastalıkları hafifletmek ve temel riskleri yeniden dağıtmak değil, aynı zamanda devlet ve yurttaş arasındaki sosyal sözleşmeyi yeniden yazmaktır. Bu nedenle, bugün refah devletini tartışırken, refah devletinin tarihi anlamda özel bir nüfus dağılımı ile tarihi anlamda özel bir risk yapısının ihtiyaçlarını karşılamak üzere inşa edildiğini aklımızda tutmak mutlak bir zorunluluktur (Marshall, 2006: 35). Bu kavram dahilindeki sosyal devlet anlayışında, sosyal refah hizmetleri vatandaşlar açısından bir hak görünümündedir. Sosyal refah devleti bireysel

hakların kapsamı açısından da önemli özelliklere sahiptir. Öncelikle bu anlayışı benimsemiş devletlerde bireyler, vatandaş olarak yasal garanti altına alınmış sağlık, konut, eğitim, çocuk yardımları gibi sosyal hizmetlerin maliki durumundadırlar. Her ne kadar Batı Avrupa'nın refah devletleri birbirinden tarihsel geçmiş, kurumsal yapılanma ve politik uygulamalar bakımından farklılaşsa da, bu devletlerin hepsi savaş sonrası dönemde vatandaşlarını korumak ve vatandaşlığı geliştirmek için geniş sosyal haklar kabul etmişlerdir. Özetle, vatandaşlığın sosyal hakları, modern refah devletlerinin yapı taşlarından (Sarıipek, 2005: 45-46).

Bu dönemde ortaya çıkan Avrupa sosyal refah devletlerinin öncelikle hedeflediği konular arasında;

- Belirli bir sosyal güvenlik düzeyi
- Sağlık ve refah hizmetlerinden serbestçe yararlanma olanağı
- Belirli bir yaşa kadar eğitim olanağı
- Asgari bir gelir düzeyi
- Konut yardımları olmuş ve bunları önemli ölçüde gerçekleştirmişlerdir. Ancak ekonomik büyüme, genişleme, zenginleşme, yeni ihtiyaç ve isteklerin ortaya çıkmasına ve böylece refah devletinin başlangıçtaki hedeflerine;
- Yoksulluğun ortadan kaldırılması
- Eşitsizliğin temelden giderilmesi
- Sosyal bütünleşmenin sağlanması
- Toplumsal katılımın yaygınlaştırılması gibi dört yeni hedef eklenmesine sebep olmuştur (Yılmaz, 2006: 9-10).

1.1.4. 1970'lerden Günümüze Sosyal Devletin Dönüşümü

1970'lı yıllarda dünya ekonomisinde yaşanan daralma ve devamında ortaya çıkan ekonomik kriz ve işsizlik, devletin sosyal harcamalarının yeniden düzenlenmesini gündeme getirmeye başlamıştır. Özellikle 1980'li yılların başında İngiltere ve ABD başta olmak üzere gelişmiş ülkelerde başlayan ve küreselleşmenin de etkisiyle dünyayı etkileyen neoliberal politikalar ve piyasa ekonomisinin devletin ekonomik ve sosyal alandaki rolünü azaltma girişimleri sosyal refah devletinin tartışılmaya başlanmasına zemin hazırlamıştır. Sosyal refah devleti, 1970 ve 80'li yıllarda kamu harcamalarının ekonomi üzerinde yük olarak görülmeye başlanması, devletin sosyal alandaki müdahalelerinin azaltılması isteği ve bu alanın piyasaya ve gönüllü kurumlara devredilmeye çalışılması sosyal refah toplumlarının kendi içinde yaşadığı sorunlarla da birleşince krizin eşiğine gelmiştir.

Çağdaş gelişmiş refah devletleri bu bağlamda iç ve dış etkenler sonucu ortaya çıkan iki çeşit sorunla karşı karşıyadır. İlk durumda, mevcut sosyal koruma programları ile gelişen ihtiyaçlar ve riskler arasındaki ayrışmanın gittikçe artması söz konusudur. Bu, aile yapısındaki değişikliklere (örneğin tek ebeveynli hanelerin artışı), mesleki yapıdaki değişikliklere (profesyonelleşme ve ayrışmanın artması) ve (daha az doğrusal ve standart hale gelen) hayat döngüsündeki değişikliklere bağlanabilmektedir. Dolayısıyla, refah devletin oluşun yeni talepleri karşılayabilme kapasitesiyle ilgili tatminsizlikler artmaktadır. İkinci durumda ise, refah devleti krizi, mevcut refah devleti taahhütlerinin gelecekteki gerçekleştirilebilirliğini tehdit eden değişen ekonomik koşullar (örneğin daha yavaş büyüme ve sanayisizleşme) ve demografik eğilimler (özellikle nüfusun yaşlanması) tarafından kısıktılmaktadır (Esping-Andersen, 2006: 65).

Kleinman'a göre refah devletindeki değişimleri daha yavaş büyüme, emek piyasasındaki değişimler (tam zamanlı istihdamın azalması, işsizliğin artışı), demografik değişimler (nüfusun yaşlanması ve aile yapısındaki değişimler), kitlelerin yaklaşımındaki değişim (harcama ve vergilere katılımda isteksiz-

lik), elitlerin yaklaşımındaki değişim (devleti mümkün olduğunca ekonomik ve sosyal alandan uzak tutma stratejisi) gibi iç etmenlerle ve Avrupa bütünleşmesinin sosyal politika benzeşmesine doğru bir yol alması gibi dış etmenlerle de açıklamak mümkündür (Kleinman, 2006: 176-186). Buğra'ya göre ise, refah devleti, son yıllarda üç alanda değişim geçirmiştir. Bunlardan biri refah devletinden (Welfare State) istihdam devletine (Workfare State) doğru bir değişim sürecidir. Vurgunun refahtan istihdama kayışı, sosyal koruma önlemlerinin niteliğindeki istihdamla geçim arasındaki ilişkinin değişmesinden kaynaklanan değişmeler ve devlet-STK-özel sektör ortaklıklarının sosyal hizmet sunumunda oynadığı rolün önemi, Kuzey'in gelişmiş ülkelerinde günümüzün sosyal politika ortamını belirleyen üç temel özellik olarak ortaya çıkmaktadır (Buğra, 2008: 82).

Ancak, sosyal refah devletine yönelik bütün bu tartışmalara ve değişim isteklerine, Keynesyen iktisat politikalarının terk edilmesine ve neoliberal yaklaşımların 1980'ler sonrası güç kazanmasına rağmen, Avrupa refah devleti uygulamalarının varlığı büyük ölçüde korunmaktadır. Toplumun kendini koruma refleksleri (Bu durum, AB vatandaşlarının %90'ının; eğitim, sağlık, konut hizmetleri ile yaşlılık, hastalık, işsizlik gibi temel sigortaların, devletin sorumluluğunda yer alması ve bu hizmetlerin gerçekleştirilebilmesi için hakça vergi alınmasını desteklediğini tespit eden ampirik çalışma ile ortaya konulmuştur (Yılmaz, 2006: 19), demokratik mekanizmaların işlerliği ve kurumsallaşmış olması, sosyal devlet-sosyal politika önlemlerinin varlığını korumasının temel nedenidir (Aziz Çelik, 2006: 17). Bu nedenle, 1970'lerden itibaren başta refah politikalarına olan ilginin çok sayıdaki faktörün etkisi altında azalmasına rağmen, refah devletinden vazgeçme söz konusu değildir.

Aslında, her şeye rağmen, 1980'li ve 1990'lı yıllarda sosyal harcamalarda azalma da görülmüş değildir. Avrupa ülkelerinde görülen refah devleti modelleri içinde, 1980'lerde pek çok tasarruf tedbiri alınmış olmasına rağmen, toplam sosyal harcamalar hem reel hem de GSMH'nin bir yüzdesi olarak artmaya devam etmiştir. Bunda; bir taraftan ortaya çıkan işsizlik, diğer taraftan demografik yapıda meydana gelen değişiklik sebebiyle (yaşlı nüfus

oranındaki artış) sosyal güvenlik sisteminden faydalanan kişi sayısındaki artış etkili olmuştur. Her ne kadar pek çok ülkede hastalık, yaşlılık, işsizlik ve sosyal yardım amaçlı ödemelerde kesintiler yapılmış olsa da toplam sosyal harcamaların bütçedeki artışı engellenememiş ve bütün Avrupa ülkelerinde bütçe açıkları yükselmiştir (Yılmaz, 2006: 20).

Ayrıca, geçmiş on yılların liberalleştiren küreselleşmesinin bir dizi istenmeyen küresel sosyal sonucu içinde taşıdığı da açığa çıkarılmıştır. Bunlar; hem ülke içinde hem ülkeler arasında eşitsizliğin ve yoksulluğun artmasını, halkın işsizlik ve suç gibi sosyal risklere karşı savunmasızlığının artmasını ve bireylerin, cemaatlerin, ülkelerin ve bölgelerin, küreselleşmenin nimetlerinden dışlanma olasılığının artmasını içermektedir. Dolayısıyla, küreselleşmenin toplumsal sonuçları sosyal koruma önlemlerine -daha az değil- daha fazla ihtiyaç doğurmaktadır. Eşitsizlik, daha fazla sosyal yeniden dağıtım; savunmasızlık, sosyal hakların, yararlanabilme konumlarının ve sosyal koruma sistemlerinin güçlendirilmesini gerektirmekte; bu durum da sosyal dışlanma stratejilerine ihtiyaç yaratmaktadır (Deacon, 2006: 102-103).

Bu nedenle, küreselleşmenin yarattığı uluslararası ekonomik ve politik ortam 1990'lı yılların ortalarında değişmeye başlamıştır. Bu değişim çerçevesinde ortaya çıkan "yönetişim" kavramı, 1980'li yılların ilk yarısında devleti ekonomik ve sosyal alandan mümkün olduğunca geri tutmaya çalışan neoliberal politikaların şiddetini azaltmasını ve devleti tekrar -ancak belli bir oranda- söz konusu alanın içine almasını da ifade etmektedir (Buğra, 2008; 78). Devlet-özel sektör-sivil toplum üçlüsünün sosyal alandaki hizmet ve uygulamalarındaki işbirliğini içeren bu kavram, bugün uluslararası örgütler başta olmak üzere birçok devletin uygulamaya çalıştığı bir sosyal politika yöntemi olarak karşımıza çıkmaktadır.

Sosyal refah devletinin içine düştüğü krizden nasıl çıkacağı veya nasıl yeniden yapılandırılacağı meselesi ise devletlerin en önemli sorunlarından birini teşkil etmektedir. Çalışma hakkı ve tam istihdam hedefini en büyük hedefi olarak ortaya koyan refah devletinin bu hedefi tutturmasının günümüz

ekonomik koşullarında artık mümkün olmadığına ortaya çıkması, işsizlik sorununun refah devletinin yeniden yapılandırılmasında en belirleyici öge olmasını da beraberinde getirmektedir. Ayrıca, sosyal refah politikaları açısından ileri bir düzeye ulaşmış toplumlarda bile sosyal bütünleşme tehdit altında bulunmakta ve sosyal dışlanma önemli bir sorun olarak büyümektedir. Gelişmekte olan ülkelerde ise, sosyal sorunlar ve sosyal eşitsizlikler büyük ölçüde kader gibi kaçınılmazlık içinde algılanmakta, bu yoldaki yetersiz harcamalar kamu bütçesinin yükleri (kara delikleri) haline dönüşmekte, bu konudaki talepler bir hak ve vatandaşlık ilişkisi içinde düşünülmemekten çıkmaktadır (Koray, 2007: 459).

Tam istihdamın giderek ulaşılması zor bir hedef haline gelmesi, bulunan işlerin düzensiz, yarı zamanlı ve yoksulluk sınırını aşacak gelirler getirmeyen işler olmaya başlaması, kadınların iş hayatına atılmaları ve klasik aile yapısının çözülmeye başlaması gibi değişimler, yoksulluk ve sosyal dışlanma olgularını daha da ciddi sorunlar haline getirmiştir. Bu noktada, özellikle Avrupa refah devletleri büyük bir sıkıntı çekmektedir. Bir yandan işsizliğin, yoksulluğun ve sosyal dışlanmanın önlenemez varlığı karşısında eski politikalarını uygulamakta zorlanmakta; öte yandan uzun süredir uygulanmakta olan refah devleti anlayışından vazgeçmek kolay olmadığından liberal bir yaklaşımı da tümüyle benimseyememektedirler. Bu durum “yönetişim” kavramının yanında “temel gelir” (basic income) tartışmalarını da açığa çıkarmaktadır. Böylece, bir yandan güçlü bir refah devleti deneyimi olan, öte yandan zaten asgari gelir güvencesi gibi uygulamalarla kısmen de olsa benzer bir anlayışı hayata geçirmiş refah kapitalizmi içinde temel gelir tartışmaları oldukça önemli bir boyut kazanmaktadır. Temel gelir (asgari gelir) desteği, geliri belli bir düzeyin altındaki bütün vatandaşlara, kamu kaynaklarından düzenli olarak yapılan nakit transferlerini içermektedir (Koray, 447-448; Erdem, 2006: 1).

Günümüzde sosyal politika alanına ilişkin en çok tartışılan konuların başında daha önce sözü edildiği üzere “yoksulluk” ve “sosyal dışlanma” kavramları gelmekte, sosyal devlet ve sosyal politika bu kavramların çözümü noktasında kavramsal olarak bir değişim geçirmektedir. Çözüm yolları içinde ise

“yönetişim” anlayışı ve “temel gelir” tartışmaları başı çekmektedir. Sosyal devletin 1970’li yıllardan bugüne geçirdiği değişim her ülkede farklı düzeylerde etkili olmaktadır. Bunun nedeni ise kuşkusuz, özellikle Avrupa ülkelerindeki sosyal politika geleneklerinin birbirinden farklı olmasıdır.

1.1.5. Sosyal Refah Devleti Modelleri

Sosyal refah devleti modellerine ve sosyal politikanın ele alınışına ilişkin çeşitli sınıflandırmalar/teoriler mevcuttur. Bunların başlıcaları arasında **Esping Andersen** (Neoliberal [Anglo-Amerikan] Model, Sosyal Demokrat [Nordic] Model ve Korporatist Kıta Avrupası [Franco-Alman] Modeli); **Michel Albert** (Yeni Amerikan Modeli, Ren Modeli); **David Coates** (Devletin Yönlendirdiği Kapitalizmler, Uzlaşmaya Dayalı Kapitalizmler, Piyasanın Yönlendirdiği Kapitalizmler); **Nick Adnett** ve **Stephen Leibfried**’in modelleri gelmektedir.

Çok geniş anlamda, sosyal politikanın “Anglo-Sakson” ve “kıta” tanımları arasında ayırım yapılabilmektedir. İngiliz geleneğinde sosyal politika, sosyal hizmetlerin kolektif olarak sağlanması ile tanımlanmaktadır (eğitim, sağlık, sosyal hizmetler, sosyal güvenlik vb.). Avrupa’nın diğer ülkelerinde ise “sosyal politika” terimi daha çok emek piyasasına mahsus kurumlar ve ilişkileri, özellikle de işçi haklarını ve “sosyal ortaklar” olarak nitelendirilen işverenler, sendikalar ve hükümet arasındaki anlaşma çerçevesini ifade etmektedir (Kleinman, 2006: 159).

Esping-Andersen’in refah rejimi tipolojisine göre üç çeşit refah rejimi vardır. Bu rejimler gene Esping-Andersen’in sosyal politikanın üç etkin kurumu olarak belirlediği devlet, piyasa ve ailenin sosyal politikayı ve birbirlerini ne düzeyde etkilediği üzerinden sınıflandırılmışlardır. Bunlar; Neoliberal [Anglo-Amerikan] Model, Sosyal Demokrat [Nordic] Model ve Korporatist Kıta Avrupası [Franco-Alman] Modeli’dir. Neoliberal rejimler piyasa merkezlidir ve devlet, piyasada geçimini sağlayamayan ve piyasada satın alınan bakım hizmetlerinden yararlanamayan en muhtaç durumdaki kesime yönelik po-

litikalar geliştirir. İkinci tip rejim olan Sosyal demokrat rejim, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra ortaya çıkan "sosyal vatandaşlık" statüsüne en yakın sistemdir. Bu rejimde piyasa olduğu kadar aile de bireye sosyal güvence sağlamak açısından formel sosyal güvenlik önlemlerinin gerisinde kalır. Bu rejimde sosyal politika alanında esas sorumlu ve uygulayıcı devlettir. Korporatist Kıta Avrupası modeli rejimde ise, sosyal güvence bireyin işteki konumuna göre, çalışırken ödenen primlere bağlı olarak belirlenirken, aile de sosyal güvenlik içinde önemli bir yere sahiptir (Esping-Andersen, 1990'dan aktaran Buğra, 2008: 69).

Ancak, Esping-Andersen'in sosyal refah devletlerine ilişkin kategorileri bazı sosyal bilimciler tarafından eleştirilmektedir. Örneğin Pereirinha, Esping-Andersen'de olduğu gibi, modellemelerde sosyal güvenlik sistemine odaklanmanın yoksulluk ve sosyal dışlanma ile mücadeleye yönelik kategorilerin önemini azalttığını savunmaktadır. Ayrıca yalnız sosyal koruma harcamalarına odaklanmanın da oldukça dar bir çerçeve sunacağını söyleyen Pereirinha, Andersen'in rejim yaklaşımındaki iki sınıra da dikkat çekmektedir. Buna göre, Esping-Andersen'in modelinde ilk olarak formel iş piyasasındaki işçilerin haklarına odaklanılırken, kayıtdışı sektör gözardı edilmektedir. İkinci olarak da sivil toplumun dayanışma mekanizmalarının başarısızlığına bakılırken, informel kurumların yoksullukla ve sosyal dışlanmayla mücadelesi önemsiz kılınmaktadır. Dolayısıyla, bu bağlamda, Pereirinha'ya göre, Leibfried yoksulluk politikasını tartışmanın odağına oturtmakta ve Güney Avrupa ülkelerine daha özel bir önem atfetmektedir (Pereirinha, 1996; 198-200). Martin ise geleneksel Bismarck ve Beveridge ayrımları üzerinden yapılan sınıflandırma ve karşılaştırmaların ülkeler arasındaki özel farklılıkları eksik bıraktığını belirtmektedir. Bu eksikliklerin başında aile, din ve akrabalık ilişkilerinin sosyal koruma ağı içindeki rolünün değerlendirmeye tabi tutulmaması ya da öneminin daha az gösterilmesi gelmektedir (Martin, 1996: 25).

Geleneksel ikili ayırım ve Esping-Andersen'in üçlü sınıflandırmasına gelen bu eleştirilerin giderilmesine yönelik yeniden incelemeye tabi tutulan sosyal devlet modellerinden Nick Adnett ve Stephen Leibfried'in modelle-

meleri öne çıkmaktadır. Adnett, Esping-Andersen'in üçlü sistemine Latin Havzası ülkelerini de ekleyerek, sosyal devlet modellerini dörde çıkarırken, Leibfried'in modellemeleri Pereirinha'nın da belirttiği gibi daha kapsamlı bir çerçeveye sunar.

Leibfried, sosyal politika rejimlerine dayalı olarak Avrupa Birliği'ne üye ülkelerdeki refah devleti modellerini;

1. İskandinav refah devletleri (Modern refah devleti)
2. Bismarck ülkeleri modeli (Kurumsal refah devleti)
3. Anglo Sakson ülkeleri modeli (Kalıntı refah devleti)
4. Latin Havzası ülkeleri modeli-Güney Avrupa Refah Devleti (Tam oluşmamış refah devleti)

olmak üzere dört ayrı grupta toplamıştır (Yılmaz, 2007: 23).

İskandinav Refah Devletleri (Modern Refah Devleti): Kurumsal yeniden dağıtıcı model veya İsveç modeli olarak da bilinir. İsveç modeli, refah devletin ideal şekli olarak nitelendirilir. Modelin en belirgin özelliği, tam istihdam vaadinin bulunması ve sosyal hakları üst düzeyde gerçekleştiriyor olmasıdır. Tam istihdam ve sosyal hakların yüksek düzeyde sunulması sebebiyle "güçlü müdahaleci refah devletler" kategorisinde belirtilen bir modeldir. Bu modelde devlet, tam istihdamın sağlanmasında baş aktördür, işveren hüviyetiyle hareket etmesi prensip olarak benimsenmiştir. Devletin bir taraftan emeği istihdam ederken diğer taraftan da emeğin işgücü piyasasına girmesi ve işgücü piyasasından çıkmamasının sübvansiyonlarla sağlanması söz konusudur. Bu özelliğinden dolayı söz konusu modeli, "kapsamlı refah devleti modeli" olarak tanımlamak da mümkündür.

Bismarck Ülkeleri Modeli (Kurumsal Refah Devleti): Alman modeli olarak da bilinir. Modelin üç temel özelliği bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, sosyal refahın ekonomik gelişme ve büyümeyi gerçekleştirmek suretiyle sağlanacağını kabulüdür. Devlet tam istihdam vaadinde bulunmayıp, tam

istihdamın ekonomik büyüme ile sağlanacağını kabul eder. Tam istihdamın gerçekleşmemesi durumunda telafi edici rol oynar. Bu modelde çalışma hakkı yerine, çalışamayanlara sosyal güvenlik hakkının sağlanması söz konusudur. İkinci özelliği, Alman refah sisteminin korporatist yapıda gelişmiş olmasıdır. Üçüncü özelliği ise sosyal hizmetlerin sunumunun, yerinden yönetim birimlerince gerçekleştirilmesinin benimsenmiş olmasıdır.

Anglo-Sakson Ülkeler (Kalıntı Refah Devleti): ABD, Avustralya, Yeni Zelanda ve özellikle de İngiltere bu modeli en iyi şekilde temsil eder. Bu modelde, emek piyasasına giriş zorla sağlanmaktadır. Bu modelin temeli, insanları işgücü piyasasına girmeye ve orada kalmaya zorlama stratejisidir. Devlet ne istihdam toplumunda olduğu gibi istihdam yaratıcı ne de bunun yokluğunda ilk başvurulacak telafi devletidir. “Seçicilik”, sosyal politikanın birinci prensibidir. Devlet en son telafi edici olduğu için, en kötü durumda olanlara gelir transferi yapma stratejisi hakimdir. Gelir transferi yapılacak olanlar, olanak testinden (means tested) geçirilerek tespit edilir.

Latin Havzası Ülkeleri Modeli-Güney Avrupa Refah Devletleri (Tam Gelişmemiş refah devletleri): İspanya, Portekiz, Yunanistan ve bir ölçüde İtalya (bazen de Fransa) bu modele dahildir. Bu ülkelerde, işgücü piyasasının tarım ağırlığı sürmekte ve geleneksel yardım hizmetleri ve aile dayanışması varlığını korumaktadır. Refah devletinin kurumsal yapısı ve sosyal koşulları yetersizdir. Ancak AB üyeliği ile birlikte bu ülkeler refah uygulamalarını önemli ölçüde geliştirmişlerdir (Çelik, 2006: 62).

Bu çalışma çerçevesinde Güney Avrupa Refah Devleti Modeli'nin ayrıntılı bir şekilde incelenmesine ve AB üyeliğinin bu ülkelerin sosyal politikaları üzerindeki etkisinin araştırılmasına geçmeden önce sosyal devletin tarihsel gelişimi ışığında, sosyal devletin doğduğu coğrafyada ulus üstü bir kurum olan ve zamanla ekonomik, siyasi ve sosyal bütünleşme yolunda önemli adımlar atan Avrupa Birliği'nin sosyal politikasının gelişim evrelerini görmek gerekmektedir.

İKİNCİ BÖLÜM

AB'NİN SOSYAL POLİTİKASI

2.1. AB'NİN SOSYAL POLİTİKASININ TARİHSEL GELİŞİMİ

II. Dünya Savaşı'ndan sonra ekonomik, siyasi ve sosyal bir yıkım yaşayan Avrupa ülkelerinin öncelikle ekonomik bir birlik kurma amacıyla 1957 yılında kurdukları Avrupa Ekonomik Topluluğu, zaman içinde her alanda entegrasyon amacı ile ulusüstü bir birlik olma yolunda ilerlemeye başlamıştır. Sosyal devlet geleneğinin ortaya çıktığı Avrupa'daki sosyal gelenek ve değerler, Topluluğun ancak 1970'li yılların başında bütüncül topluluk politikaları oluşturma çalışmaları sırasında gündeme gelmiş; söz konusu dönemden bugüne kadar geçen sürede ise göreceli olarak Birliğin diğer alanlarından daha yavaş bir gelişim seyri izlemiştir. Bunun nedenleri daha önce de belirtildiği üzere, dünya ekonomisinin sosyal devleti dışlayan gelişmelere sahne olması, sosyal devletin gelişim süreci içinde iç ve dış etkenlerle yaşadığı sorunlar ve Avrupa'nın sosyal devlet anlayışı ile neoliberal politikalar arasında tam bir tercih yapamaması olarak gösterilebilir. Öyle ki, AB içinde Birliğin bir sosyal politikası olup olmadığı (ya da olması gerekip gerekmediği) yönünde ciddi tartışmalar yaşanmaktadır. Ancak yine de her ne kadar üye ülkelere söz

konusu alanda daha esnek ve Birlikten bağımsız politikalar gerçekleştirme olanağı verilse de, 1990'lı yıllarda sosyal politikaya yönelik birçok karar ve uygulama hayata geçirilmeye çalışılmış; ortak bir sosyal politika olmadan ekonomik ve sosyal bütünleşmenin gerçekleşmeyeceği düşüncesi ağır basmaya başlamıştır.

Bunun nedeni ise sadece Avrupa sosyal geleneğinin sosyal mücadelenin ve sosyal hak taleplerinin zamandizinsel olarak önce Avrupa'da ortaya çıkmasıyla sınırlı değildir. Kapitalizmin ve liberalizmin, aydınlanmanın ve insan haklarının, yurttaşlığın ve demokratikleşmenin yükselişi ile sanayileşmenin yarattığı bir dinamik olarak sosyal aktörlerin gücünün artması özgün yapılar yaratmış ve Avrupa geleneğinin oluşmasına yol açmıştır. Avrupa modeli bir yandan ülkeler arası ekonomik bütünleşmeyle barışı, diğer yandan da ulusal planda sosyal uzlaşmaya dayalı bir modelle ekonomik ve siyasal istikrarı güvence altına almanın adıdır. Avrupa entegrasyonunu oluşturan ülkeler, kapitalist ekonomik yapı, çoğulcu ve demokratik bir siyasal yapı ve sosyal refah devleti politikalarından oluşan üç ayaklı bir sisteme dayanmaktadır (Çelik, 2006: 54-55).

Avrupa Birliği'nin sosyal politikasının tarihsel olarak üç dönemde değerlendirilmesi mümkündür. Birincisi, Roma Anlaşması'ndan Paris Zirvesi'ne (1957-1987), ikincisi Paris Zirvesi'nden Avrupa Sosyal Şartı'na (1972-1989) ve üçüncüsü ise Avrupa Sosyal Şartı'ndan bugüne kadar gelen dönemdir.⁵

2.1.1. Avrupa Topluluğu'nun Kuruluş Döneminde Sosyal Politika (1957-1972)

Savaşın yarattığı kaygı ve korkuların ardından ortaya çıkan Birleşik Avrupa düşüncesi, 1950'li yıllarda altı Avrupa ülkesince (Belçika, Hollanda, Lüksem-

⁵ AB'nin sosyal politikasına ilişkin dönemlendirmeler, araştırmacının önem atfettiği belge ve olayların hangileri olduğuna göre değişim göstermektedir. Örneğin kimi araştırmacılar için en önemli belge Avrupa Tek Senedi iken, kimileri için bu Amsterdam Antlaşması olabilmektedir.

burg, Almanya, Fransa ve İtalya) esas olarak güçlü bir Ortak Pazar yaratılması doğrultusunda yoğunlaşmıştır. Avrupa'nın bütünleşme süreci, özünde "sosyal" değil "ekonomik" bir temele dayalı olarak başlamış ve sürecin ilk 30 yılına ekonomik bütünleşme yaklaşımı egemen olmuştur. Ancak Avrupa'nın bütünleşmesinin 50 yılı aşan tarihinde sosyal boyut ya da sosyal kaygılar hep varlığını korumuştur. Başlangıçta oldukça cılız olan ve yavaş bir süreç izleyen düzenlemeler, 1970'li yıllardan sonra hızlanmıştır (Çelik, 2006: 84). Dolayısıyla, Avrupa Birliği 1950-69 döneminde ekonomi ağırlıklı bir kurumken, 1970'lerde daha politik; 1980'lerden sonra ise daha kültürel ve sosyal bir birlik olma yönünde yol almıştır (Royo ve Manuel, 2003: 2).

Avrupa sosyal politikasının birinci evresi kabul edilen 1970'lerin başlarına kadar sosyal politika tek başına bir politika alanı olarak değil, özellikle ekonomik politika gibi diğer politikaların bir eki olarak ele alınmıştır. 1957 yılında Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun kurucu antlaşması olarak üye ülkelerce imzalanan Roma Antlaşması'nın uygulandığı dönemde sosyal bütünleşme, ekonomik bütünleşme için gerekli bir ön unsur değil, daha çok ekonomik bütünleşmenin üreteceği bir sonuç olarak kabul edilmiştir. Dolayısıyla, kuruluşundan 1972 yılına kadar AET'nin ortak bir sosyal politikasından söz edilememektedir. Ancak yine de Avrupa Sosyal Fonu'nun öngörülmüş olması ve işçilerin serbest dolaşımından söz edilmesi sosyal boyutun tam olarak göz ardı edilmediğini de göstermektedir. 1972 yılında gerçekleştirilen Paris Zirvesi ise sosyal politika açısından yeni bir dönemdir. Zirvenin sonuç bildirgesinde, Topluluk için sosyal politikanın, ekonomik birlik ve para birliği ile aynı anlam ve değeri taşıdığı belirtilmiş ve böylece bağımsız bir Avrupa sosyal politikası oluşmaya başlamıştır (Çelik, 2006: 87-92; Taşpınar, 2006: 51).

2.1.2. Paris Zirvesi'nden Avrupa Sosyal Şartı'na AB'nin Sosyal Politikası (1972-1989)

1970 ve 80'li yıllar, sosyal güvenlik ve koruma sistemleri ile yeni ekonomi politikalarının çatıştığı, aynı zamanda da sosyal eşitsizlikler ve yoksulluğun yoğun olarak yaşanmaya başlandığı yıllar olmuştur. İşçi sınıfının korun-

masına yönelik sistemin yüksek işsizlik ve ekonomik durgunluk nedeniyle çatırdamaya başlaması, yoksulluk sorununu yeniden Avrupa'nın politik gündemine taşırken, "Yeni yoksul" kavramı (işsizler, sistem dışı kalanlar, sosyal dışlanma mağdurları) ortaya çıkmıştır (Room, 1990: 4-5). Bu nedenle, Topluluğun ortak politika çalışmalarının da beraberinde getirdiği gelişmelerin de etkisiyle, 1970'ler ve 80'ler sosyal politikanın öneminin ve ekonomik bütünleşme ile eşdeğerliğinin vurgulandığı yıllar olmuştur. Ancak, 1974 ve 1984 tarihli eylem programlarında kapsamlı ve etkin bir sosyal politikanın, ekonomik politikanın vazgeçilmez dayanağı durumunda olduğu görüşü dile getirildiyse de, 70'lerin ortasından itibaren dünya ekonomisinde başlayan yavaşlama ve sosyal hareketlerdeki düşüş, Topluluk ülkelerinin sosyal politikaya ilişkin tutumunun değişmesine yol açmış, bu nedenle sosyal eylem programı hayal kırıklığıyla sonuçlanmıştır (Çelik, 2006: 92). 1970'li yıllarda ortaya çıkan bu durum AB'nin sosyal politikasının da rotasını belirleyen en önemli faktörlerin başında gelmiş ve AB içindeki sosyal politika tartışmalarının temelini oluşturmuştur.

1980'li yıllar aynı zamanda Topluluk için daha yoksul güneye doğru iki yeni genişlemenin gerçekleştiği yıllardır. Bu ülkeler Avrupa'da kabul edilseler de ekonomik ve sosyal olarak diğer Birlik üyelerinden farklılaşan ve Birliğe entegrasyonlarının zaman alacağı ülkeler olmuşlardır. 1981 yılında Yunanistan'ın 1986 yılında ise Portekiz ve İspanya'nın Avrupa Topluluğuna üyeliklerinin gerçekleşmesi, Toplulukta sosyal dämpinge karşı sosyal politika alanında yapılması gerekenleri daha yoğun olarak gündeme getirmeye başlamıştır (Çelik, 94).

2.1.3. Avrupa Sosyal Şartı'ndan Günümüze AB'nin Sosyal Politikası

1989-1991 yılları arasında Avrupa coğrafyasında yaşanan siyasi gelişmeler (SSCB'nin dağılması ile birlikte Doğu Bloku'nun çökmesi, Doğu ve Batı Almanya'nın birleşmesi ve Eski Doğu Bloku ülkelerinin AB ile bütünleşmesinin sağlanması) ekonomik ve sosyal alanları da değişime açmıştır. İlk hedef, eski Doğu Bloku ülkelerinin piyasa ekonomisi ve demokrasi fikrine alıştırmaya çalışılması ve sisteme entegre edilmesi olmuştur. (Ferge, 1992: 1).

Bu dış gelişmelerin dışında 1990 başlarında daha geniş bir bütünleşme sürecine girilmesi isteği ve her alanda üye ülkelerin ortak politikalar belirleme arzusu da AB sosyal politikasını etkileyen bir iç unsur olarak ortaya çıkmıştır. Özellikle 1992’de imzalanan Maastricht Antlaşması ile “Avrupa Birliği” (AB) sürecinde bir dönüm noktası yaşanmıştır. Bu antlaşma ile ortak sosyal politika uygulamaları ve sosyal Avrupa yolunda yeni bir döneme girilmiştir (Taşpınar, 1995: 49).

1989 yılında Avrupa Sosyal Şartı yayınlanmıştır. Şart, yasal bir bağlayıcılığı olmamasına rağmen, Avrupa kurumlarının yeni ve sosyal bir karakterini yansıtması açısından önem arz etmektedir. Sosyal Şart ile Avrupa düzeyinde 12 temel hakka yer verilmiştir:

- Serbest dolaşım hakkı
- Yaşama ve çalışma koşullarının iyileştirilmesi
- İstihdam ve ücretler
- Sosyal korunma hakkı
- Örgütlenme ve toplu sözleşme hakkı
- Mesleki eğitim hakkı
- Erkek ve kadın işgücüne eşit işlem yapılması
- İşçilerin bilgilendirilmesi ve yönetime katılımı
- İşyerinde sağlığın ve güvenliğin korunması
- Çocukların ve gençlerin korunması
- Yaşlıların korunması
- Engellilerin korunması.

Avrupa Konseyi’nin 1961’de ortaya koyduğu, 1996’da da revize edilerek genişletilmiş olan Avrupa Sosyal Şartı, sosyal politikaya gerçekten Avrupa’ya özgü bir yaklaşım getirmektedir. Yaklaşımın temel özelliği, bilhassa 2000’li yıllarda 1997 yılında Amsterdam Antlaşması ile başlayan⁶, Lizbon Stratejisi

6 Bu antlaşmanın sosyal hükümlere getirdiği değişiklik ile sosyal dışlanma ve ayrımcılık gibi konular AB sosyal politikasının içinde yer almaya başlamıştır. Yine bu antlaşma ile ilk defa istihdamla ilgili bir bölüm açılmış ve istihdam AB için ortak mesele olarak belirlenmiştir.

ve Avrupa Anayasası'nda da sık sık atfı yapılan hak, sosyal diyalog, katılım ve sosyal dışlanma kavramlarıdır. Bu bağlamda, hem çalışma hayatını düzenleyen önlemler hem de yoksullar veya özürliülerin durumunda olduğu gibi, özel konumları nedeniyle topluma eşit vatandaşlar olarak katılmakta zorlananların sorunlarına yönelik uygulamalar bir haklar manzumesi olarak gündeme gelmektedir. Ayrıca, 1980'li yılların neoliberal dalgasında devletin sosyal ve ekonomik alandan çekilmesi düşüncesinin de ortadan kalktığı, hükümetlere konuya ilişkin siyasi sorumlulukları konusunda vurgu yapıldığı görülmektedir (Sosyal Politika Forumu, 2005). Öte yandan Komisyon'un 1994 yılında çıkardığı Beyaz Kitap (White Paper) ilk defa "Avrupa Sosyal Modeli"ni resmi olarak sosyal uzlaşma ve üçlü müzakerelere dayalı ekonomik performans ve sosyal egemenliğin bir karışımı olarak tarif etmiştir (Sarıipek, 2005: 100).

2000 yılında gündeme gelen Lizbon Stratejisi'nin temel özelliği ise, 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 almasıdır. Bu strateji, üye ve aday ülkelere belirli yaptırımlar içeren bağlayıcı hedefler dayatmayan bir yöntem uygulamaktadır. "Açık Koordinasyon Yöntemi" denilen 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 amaçlanmaktadır. Bu, esnekliği içinde hem belirli bir izleme ve denetleme olanağı getiren, hem de ülkelerin birbirlerinin deneyimlerinden yararlanmalarını sağlayan bir yaklaşım olsa da, ortak politika oluşturma iradesinin sınırlılığı yüzünden, bazı ülkelerdeki sosyal politika süreçlerinin ve kurumların yeteri kadar hızlı gelişmemesine yol açtığı öne sürülerek sık sık eleştirilmektedir (Buğra, 2005: 12). Aslında "Açık Koordinasyon Yöntemi" AB'nin içinde bulunduğu belirsiz durumu da gözler önüne sermektedir. Hem "herkese en yüksek düzeyde sosyal güvence sağlayarak toplumsal içermeyi gerçekleştirmek" amacı taşıyan hem de üye ülkelerin farklı sosyal poli-

tika geleneklerine fazla müdahale edilemeyen bir sistem oluşturmak AB'nin bu konudaki çelişmesini göstermektedir.

AB'nin sosyal politikasının "sosyal diyalog" ve "yoksulluk ve sosyal dışlanma ile mücadele"ye vurgu yapması da bir bakıma beklenen bir durumdur. Zira, Avrupa'da yoksulluğun yeni yüzü AB'yi yoksulluğun yeni formları olarak gördüğü "sosyal dışlanma" ve "marjinalize edilmiş gruplar" kavramlarına eğilmeye itmiştir. Bu bağlamda; sosyal güvenlik sistemi "sosyal diyalog" yolu ile yeniden biçimlendirilmek istenirken, sosyal koruma "sosyal içerme" politikaları ile yoksulluğa farklı bir bakış açısını ortaya çıkarmıştır (Room, 1990: 1-7). Bu bakış açısını özellikle AB Anayasası'nın metninde görmek mümkündür. İş güvencesi, sosyal dışlanma ve yoksullukla mücadele; sosyal adalet ve sosyal koruma; kadın ve erkekler arasında tüm alanlarda eşitlik sağlanması ve ayrımcılıkla mücadele; adil ve kurallara uygun çalışma koşulları; çocuk işçiliğinin yasaklanması; sosyal güvenlik ve sosyal yardım hakkı gibi pek çok sosyal hak Anayasa'da yer almaktadır (Çelik, 2006: 119).

Genel olarak bakıldığında zaman AB'nin antlaşma, program ve yasalarında yer alan sosyal ilerleme politikaları şu temel başlıklar altında değerlendirilebilir:

A) İstihdam Politikası

- Birlik'in İstihdam Stratejisi
- Avrupa Sosyal Fonu'nun Eylemleri

B) Eğitim, Öğretim ve Gençlik Politikaları

- Eğitim ve Öğretim Politikalarının Temelleri
- Eğitim ve Öğretim Programları

C) Yaşam ve Çalışma Koşulları

- Sosyal Diyalog

- İşçi Enformasyonu
- Sosyal Koruma
- İş Örgütü
- Kadınlara Eşit Muamele
- Sosyal Dışlanmayla Mücadele
- İş Güvenliği ve Sağlığı
- Kamu Sağlığını Koruma

(Moussis, 2004: 247).

Sosyal güvenlik ile ilgili olarak, Topluluk mevzuatı sadece belli işçi kategorilerine, yani göçmenlere ve kadınlara eşit muamele ilkesinin uygulanmasıyla ilgilenebilmektedir. Bunların dışında kalanlar için sosyal güvenlik, her üye devletin ulusal hukuku kapsamına girmektedir. "Açık Koordinasyon Yöntemi" ile de paralel bir şekilde üye devletler, sosyal korumanın ve özellikle sosyal güvenlik mevzuatının uyumlulaştırılmasından çok işbirliğini tercih etmişlerdir (Moussis, 266). Yine söz konusu yöntemin bir sonucu olarak yoksulluk ve sosyal dışlanmayla mücadele etmeye yönelik girişimler ise asıl olarak üye devletlerin yerel, bölgesel ve ulusal mercilerinin yetki alanına girmektedir. Avrupa Birliği bilgi alışverişini, deneyimlerin karşılaştırılmasını, bilgi aktarımını ve ortaklığa dayalı projelerin geçerliliğinin sergilenmesini destekleyerek üye devletlerin bu alanlardaki çalışmalarını tamamlayabilir ve teşvik edebilir. Bu yüzden, sosyal dışlanmaya karşı Topluluk eylemi asıl olarak mesleki eğitime odaklanmıştır. 1 Ocak 2002'den 31 Aralık 2006'ya kadarki dönemi kapsayan bir Topluluk eylem programı, yoksulluk ve sosyal dışlanmayla mücadelede üye devletleri işbirliğine teşvik etmektedir. Sosyal dışlanma eylem programının hedefleri, özellikle sosyal dışlanma ve yoksulluğu önleme anlayışı geliştirmek, sürdürülen politikalar ve ortak dersler konusunda tartışmalar düzenlemek, yaratıcı yaklaşımları teşvik edip, ulusal ve bölgesel düzeyde tüm ağırları destekleyerek AB ve aktörlerin sosyal dışlanmayı ve yoksulluğu etkin bir biçimde ele alma kapasitelerini arttırmaktır (Moussis, 273-274).

Giddens ise Avrupa Sosyal Modeli'nin sosyal politika alanındaki temel noktalarını şu başlıklar altında göstermektedir:

- Herkesin eğitimine devam etmesini ve yeteneklerini geliştirmesini sağlayacak koşullara eşit erişim ve sosyal olanakların adil dağılımı
 - Özellikle dezavantajlı grupları içermekle birlikte bütün vatandaşlara etkin sosyal koruma sağlayacak güçlü bir refah sistemi
 - Ekonomik ve sosyal eşitsizliklerin en aza indirilmesinin sağlanması
 - Sosyal ve çevre ile ilgili çalışan bütün kurum ve kuruluşların oluşturacağı sosyal ortakların Avrupa Sosyal Modeli'nde etkin rol oynaması
- (Giddens, 2008; 15).

2.1.4. AB Sosyal Politikası: Tartışmalar-Çözüm Arayışları

AB'nin sosyal politika alanındaki en önemli sorunu, uzun yıllardır gündemden düşmeyen işsizliktir. Çünkü işsizlik, hem "sosyal refah devleti"nin çalışma hakkı ve tam istihdam modelini sekteye uğratmakta; hem de işsizlik ödenekleri sosyal harcamalarda önemli bir yük olmaya başlamakta; hem de işsizlik aynı zamanda yoksulluk ve sosyal dışlanmayı da körüklemektedir.

Avrupa'da yaklaşık otuz yıldır yüzde 8-10 dolayında bir işsizlik hüküm sürmekte; bunların yaklaşık yarısı bir yıl ve daha uzun süredir işsiz bulunmaktadır. Tam veya yüksek istihdam yaşamış, yüksek standartlarda çalışma koşullarını gerçekleştirmiş, bu çerçevede bir sosyal devlet anlayışını hayata geçirmiş Avrupa'da, bu nedenle yaygın ve uzun süreli işsizlik çok daha temel bir sorun olmaktadır. Üç işsizden birinin de yoksul olduğu bilinmekte ve işsizlikle yoksulluğun birbirinden ayrılamayan bir sorun olması, Avrupa için de geçerli hale gelmektedir (Koray, 2007: 462). İşsizliğin ekonomik ve sosyal maliyetleri ise çok fazladır. Bu maliyetler yalnızca işsizlere sağlanan sosyal güvenlik desteği kapsamında yapılan doğrudan harcamalardan ibaret olmamakta; dolaylı olarak vergi geliri kaybını, artan sosyal hizmet yükünü, artan yoksulluğu, suç ve hastalığı da kapsamaktadır (Moussis, 2004: 252).

İşsizliğin doğrudan ve dolaylı etkilerinin yaygınlaşmaya başlaması ise varlık testi (means tested) ve primsiz ödemelerin sosyal güvenlikteki rolünü AB içinde en çok tartışılan konulardan biri haline getirmiştir. Kuzey ülkelerin-

de neoliberal politikalar, sosyal harcamalar ve yoksulluk arasındaki gerilimli ilişki sosyal politikanın en önemli sorunu olarak ortaya çıkarken, Güney Avrupa ülkelerinde daha ziyade güçlü dini ve ailevi bağları koruyarak organik sosyal dayanışmayı koruma kaygısı ön plana çıkmaktadır (Room, 1990: 2-3). Yine bu çerçevede dünyada tartışılmaya başlanan “temel gelir” uygulaması Avrupa Birliği üyesi ülkeler için de geçerlidir.

Birçok AB üyesi ülkede zaten bir biçimde uygulanan ve asgari gelir güvencesi anlamına gelen, geçim sıkıntısı yaşayan ailelere aile yardımları adı altında uygulanan aynı ve nakdi yardımlar yapılmakta, hem de özellikle yaşlılar, hastalar, özürllüer gibi gruplara bireysel bazda getirilen bazı güvencelerle asgari bir gelir sağlanmaya çalışılmaktadır. Temel gelir ise, ihtiyacı olana yönelik ve seçicilik taşıyan bir destek olmaktan çıkan ve herhangi bir kritere ve incelemeye bağlı olmaksızın tüm vatandaşlara yönelik bir hak olarak düşünölmektedir. Anthony Atkinson’a göre, “temel gelir” uygulaması sosyal güvenlik ve yardımın yerine kullanılabilir bir araç olarak ortaya çıkmaktadır (Ferge ve Eivind, 1992: 20). Ancak temel gelir uygulaması içinde sosyal hizmetlere ne olacağı ve temel hizmetlerden vazgeçmeden temel gelir uygulamasıyla artacak kamu harcamalarının nasıl finanse edileceği önemli bir tartışma konusudur (Koray, 2007: 465-469).

Avrupa’nın kendine özgü modeli ve refah devleti anlayışını koruyup koruyamayacağı, neo-liberalizme teslim olup olmayacağı veya üçüncü bir yol bulup bulamayacağı gibi pek çok tartışma ortaya çıkmakta; Avrupa refah devletine ne olduğu sorusuna da birçok farklı yanıt verilmektedir. Örneğin devam eden harcama ve uygulamalara bakarak Avrupa refah devletinde büyük bir aşınma olmadığı, radikal bir değişiklik yaşanmadığı yolunda görüşler de vardır. Öte yandan bazı yazarlar, 1980 sonrasında yoğun işsizliğin kabulünün Batı Avrupa refah devletindeki gerilemeyi gösteren önemli bir mihenk taşı olduğunu ileri sürmektedirler (Koray, 464).

AB düzeyinde yoksulluk tartışmalarının ise, “sosyal dışlanmayla mücadele” ve “sosyal içerme” kavramları temelinde yürütöldüğü görölmektedir. Sosyal

içerme amacı, hem gelir düzeyleri toplum ortalamasının çok altında olduğu için, hem de etnik ve dini kökenleri, toplumsal cinsiyetleri, eğitim durumları, fiziksel veya zihinsel engelleri dolayısıyla topluma eşit vatandaşlar olarak katılmakta zorluk çeken insanların durumunu kurumsal düzenlemeler yoluyla çözmeye yönelik bir amaçtır (Buğra, 2005: 9).

Avrupa'da sosyal politika alanında iki gerilimli hat olduğu söylenebilir: ulusüstü kurumsal egemenlik alanı ve ulusal egemenlik alanı ile sosyal haklar ve neoliberal ekonomi-rekabetçi piyasa arasındaki gerilimli ilişki bu hatları belirlemektedir.

Bu bağlamda ilk gerilim hattına ilişkin olarak, AB'nin ulusal ve ulusüstü politikalar düzeyindeki geleneksel tartışmaları sosyal politika alanında en üst düzeye çıkmaktadır. Bazı AB ülkelerindeki politikacılar AB'deki bu paradoksa işaret etmektedir. Bir yanda Birlik'in sosyal politika konusunda çok az sorumluluğu olduğu belirtilirken, buna karşılık, farklı ulusal sosyal gelenekler arasında uyumun en düşük olanın seviyesinde sağlanması endişesi nedeniyle Birlik'e yeni yetkiler verilmek istenmediği belirtilmektedir. Ayrıca, emeklilik, sağlık, muhtaç durumdaki yurttaşlara yardım gibi konularda Avrupa'da ortak politika araçları oluşturulmasına taraftar olmayan ve farklı sosyal geleneklerin ve bu geleneklerle her ülkeye özgü siyasal istikrar arasındaki ilişkinin unutulmamasını isteyen politik aktörler de bulunmaktadır (İnsel, 2006). Ancak, Ulusal üstü AB sosyal politikasının -ulusal sosyal politikalara göre sınırlı olmasına rağmen- gelişmekte olduğu ve ulusal üstü sosyal politika olanaklarının giderek artmakta olduğu gözden kaçmamalıdır. Aslında bir AB sosyal politikası olmadığı iddiaları sıkça dile getirilmekle birlikte Avrupa bütünleşmesi ve sosyal politikada alınan yol, ulus-devletlerin sosyal politika alanındaki tekeli her geçen gün aşındırmaktadır (Çelik, 2006: 17-74).

İkinci gerilim hattı ise yine sıkça dile getirilen sosyal-devlet ve neoliberal politikalar arasındaki ilişkide cereyan etmektedir. Sosyal politikanın Avrupa Sosyal Şartı'nın getirdiği ilkeler temelinde Avrupalılaştırmanın önündeki en önemli engelin, neoliberal küreselleşme çerçevesinde ekonomik rekabet gü-

cünün, bütün insani amaçların üstünde bir amaç olarak, dünyaya, bu arada Avrupa'ya da dayatılmasıyla ilgili olduğu dile getirilmektedir. Ancak bu dayatmaya karşı en fazla direnme gücüne sahip toplumların Avrupa toplumları olduğunu da unutmamak gerekmektedir (Sosyal Politika Forumu, 2005).

Sonuç olarak, AB'de, ulusal düzeyde farklı sosyal politikaların uygulanması, küreselleşen piyasanın dayatmaları ve bunların yanı sıra genişleme sürecinin devam etmesi sosyal bütünleşmeyi olumsuz etkilemekte; ancak, AB bir yandan ekonomik ve parasal birliğin yerleşmesini sağlamaya çalışırken, diğer yandan sosyal politikalar ve sosyal bütünleşme yönünde etkinliğini korumaya çalışmaktadır (Taşpınar, 2006: 11).

AB ülkeleri içinde ulusal düzeyde farklı sosyal politika geleneklerine sahip ülkelerin varlığı, daha önce belirtildiği üzere, Leibfried'in Avrupa Birliği temelinde sınıflandırdığı dört ayrı sosyal refah devleti modelinin de AB sosyal politikalarından farklı düzeylerde etkilenmesi sonucunu beraberinde getirmiştir. Bu bağlamda genelde dünya ekonomisinin küreselleşmesinden, özelden ise AB sosyal politikasındaki gelişmelerden en çok etkilenen refah devleti modeli "Güney Avrupa Refah Devleti Modeli" olarak ortaya çıkmaktadır. Söz konusu modelin, hem Kuzey Avrupa sosyal modellerinden devlet-piyasa-aile üçlü kurumları düzeyinde oldukça farklı olması, hem Türkiye'nin ekonomik, siyasi ve sosyal alanda en çok benzerlik gösterdiği model olması, hem de AB sosyal politikasından -daha farklı olanın entegrasyonunun bu ülkelerde daha fazla değişime neden olacağı mantıksal önermesiyle- en çok etkilenen ülkeleri kapsamaması açısından incelenmesi gerekmektedir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

AB SOSYAL POLİTİKASININ GÜNEY AVRUPA SOSYAL DEVLET MODELİNE ETKİSİ

3.1. GÜNEY AVRUPA SOSYAL DEVLET MODELİ

3.1.1. Kuzey Avrupa-Güney Avrupa Ayrımı

Avrupa coğrafyası, özellikle son yıllarda Avrupa Birliği'nin de etkisiyle dünyadaki diğer ülkeler tarafından bütünsel olarak gelişmişlik düzeyi aynı ülkelerden oluşan bir bölge olarak görülse de, bölgenin tarihsel olarak farklı gelişmişlik düzeylerine sahip Kuzey-Güney ve Doğu-Batı eksenli bir ayrışma ile değerlendirilen ülkelerden oluştuğu gözden kaçmamalıdır. Bu bağlamda Kuzeyli ve Batılı Avrupa ülkeleri modernleşme sürecini tamamlamış ve sosyo-ekonomik olarak gelişmişlik seviyesi en yüksek ülkeler olarak görülürken, Güney ile Orta ve Doğu Avrupa söz konusu gelişmiş ülkelerin periferisinde bulunan ve Kuzey'den etkilenen bir konumda yer almışlardır. Orta ve Doğu ülkeleri İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra iki kutuplu dünyanın Doğu tarafında yer aldıkları ve Kuzey'den 1990'lı yılların başına kadar kopuk kaldıkları için sosyal bilimlerde yapılan karşılaştırmalar daha çok Kuzey ve Güney Avrupa ülkeleri üzerinden yapılmıştır.

Güney Avrupa'yı Kuzey'den ayıran en belirgin fark, Güney Avrupa ülkelerinin modernleşme sürecini tamamlamakta (sanayileşme, sosyal, siyasi, ekonomi ve kültür alanında Batı uygarlığını yakalama hızı) Kuzey'e göre geç kalmış olmalarıdır. Bu yapısal fark - geç modernleşme süreci- Güney Avrupa'nın her alanda Kuzey'den farklı ve Kuzey'in etkisi altında biçimlenen bir tarihsel geçmişe sahip olmasına neden olmaktadır. Sosyal bilimlerde Güney üzerine yapılan çalışmaların çıkış noktasını oluşturan bu birleştirici -aynı zamanda farklılaştırıcı- özellik, Güney Avrupa araştırmaları gibi bir alanın doğmasına neden olmuştur. Buna göre, farklılık her ne kadar indirgenemez bir tarihsel bölünmeden kaynaklansa da, Güney Avrupa, Kuzey'in dayatmasına karşı sürekli yeniden biçimlendirilen ve oluşturulan eşitsiz bir gelişme grafiğine sahip bir bölge olarak tanımlanmaktadır. Örneğin, günümüzde Üçüncü Dünya ülkelerinin sosyal bilimler literatüründe sıkça irdelenen modern ve geleneksel olanın ayrımı veya bu ikisi arasındaki karşılıklı etkileşim, yalnız Üçüncü Dünya sosyal bilim gündemini belirlemekle kalmamış, Batı Avrupa dışındaki Güney Avrupa gibi bölgeleri de etkilemiştir. Aslında bu eleştirinin ilk olarak Güney Avrupa bağlamında dile getirildiği de iddia edilmektedir (Keyder, 2007: 122-136).

Elbette ki, Güney Avrupa ülkeleri olarak nitelendirilen ülkeler de kendi aralarında bazı farklılıklar içermektedir. Örneğin, Yunanistan'ın, İspanya ve Portekiz'den farklı bir şekilde emperyal bir geçmişi yoktur ve Ortodoks geleneğine sahiptir. İspanya ve Portekiz ise Yunanistan'a nazaran birbirlerine daha çok benzemektedirler. Hatta sosyal ve politik literatürde "İberik tarzı" kavramı ile değerlendirilmektedirler. İspanya ve Portekiz ortak bir tarihsel gelişime, ortak bir kültürel geleneğe ve güçlü bir Katolik geleneğe sahiptirler ve iki ülkenin de emperyal bir geçmişi vardır. Ancak iki ülke arasındaki farklar da en az benzerlikler kadar eş değerde önemlidir: Örneğin, İspanya monarşik ve merkezi olmayan politik bir sistemde yönetildiği dönemlerde, Portekiz merkezi bir cumhuriyetle yönetilmiştir vb. Üç ülkenin ortak özelliği ise monarşiyle yönetilmiş olmaları, diğer AB üyesi ülkelere göre daha geç sanayileşmeleri, aynı dönemlerde otoriter rejimlerle yönetilmiş olmaları, dini geleneğin güçlü olması (son 30 yıl içinde derin bir laikleşme süreci yaşamış-

lardır) ve dahası Avrupa coğrafyasının periferisinde yer almış olmalarıdır. Her ne kadar sosyo-ekonomik yapıları benzerlik gösterse de kültürel-günlük hayat pratikleri çeşitlilik arz etmektedir (Guillen, Alvarez ve Silva, 2003: 231).

Güney Avrupa ülkelerinin (İspanya, Portekiz, Güney İtalya ve Yunanistan) modernleşme sürecine geç girmeleri sonucu bu ülkelerdeki modernleşme, birey ve sivil toplumun modern anlamda tam olarak gelişmemiş olmasının da etkisiyle, merkezi ya da bölgesel siyasi yapılarca yönlendirilmiş ve Batılı ülkelerin bu bölgeyle eşitsiz ilişkileri nedeniyle baskıcı bir şekilde biçimlendirilmiş çoğunlukla tepkisel bir modernleşme olarak görülmektedir (Ibid: 123). Bu durum, hem Avrupa'nın içinde kendine özgü koşullar içinde yer alan, hem modern-geleneksel öğelerin her ikisini de içinde barındıran ama aynı zamanda Kuzey ülkeleri ile de farklılık gösteren bir coğrafyayı işaret ederken, geç sanayileşen, ancak Avrupa ile bağı olan ülkelerin sosyal politika uygulamalarına da örnek olabilecek Güney Avrupa ülkelerinin sosyal devlet anlayışını da açığa çıkarmaktadır. Bu anlayış, genel olarak değerlendirildiğinde çalışma hayatının özellikleri (işçi-işveren ilişkileri, iş piyasası, ekonomik koşullar vb.), devlet-toplum arasındaki ilişki, aile ilişkileri bağlamında kendini göstermektedir (Buğra, 2008: 14-15).

3.1.2. Güney Avrupa'da Sosyal Devlet Anlayışı

1970'li yılların ortalarında İspanya, Yunanistan ve Portekiz'in Avrupa Topluluğu'nun referans noktalarından (Batılı tarzda demokrasi, piyasa ekonomisi, insan hakları) oldukça uzak diktatoryal rejimlerden kurtularak AT ile entegrasyon sürecine girmeleri ve 1980'lerden itibaren de Avrupa Topluluğu'na girişleriyle birlikte, sosyal politika çalışmalarında Güney Avrupa çok daha ön plana çıkmaya başlamıştır (Örneğin, 1980'lerin büyük araştırma çalışmalarının hiçbiri örneklem gruplarına İspanya, Portekiz veya Yunanistan'ı dahil etmemiştir. Dahil edildikleri birkaç durumda ise bunlar, diğer "muhafazakar-korporatist" kıta ülkelerini takip edecek, geriden gelen ülkeler olarak nitelendirilmişlerdir. Sadece yakın zamanda, Güney Avrupa ülkelerinin refah devletleri grubu içinde ayırt edici ortak politika nitelikleri-

ne sahip bir “uluslar ailesi” oluşturabileceği ortaya konulmaya başlanmıştır. Başka bir deyişle, söz konusu ülkelere ilgi 1990’lı yıllarda başlamıştır). Bu çalışmaların Güney Avrupa’nın kendine has sosyal politikasını incelemesinin yanı sıra, entegrasyonun ekonomik ve parasal boyutunun dışında sosyal boyutuyla ilgili güncel tartışma, ulusal ve ulusüstü politika yapıcılarının dikkatlerini Güney’deki üye ülkelerin refah sistemleriyle ilgili özel sorunlara ve yaklaşımlara çekmeye başladığı da görülmektedir. Bilimsel araştırmalar, Güney Avrupa sosyal devlet anlayışının özellikleri üzerine yoğunlaşırken, AB’deki diğer ülkeler ve Güney Avrupa ülkeleri içindeki politika uygulayıcıları, bu sistemin kendi gelişme modellerine bağlı bazı özellikler taşıması ve entegrasyon sürecinde kendilerine has zorluklarla karşı karşıya olmaları konusuna eğilmişlerdir (Ferrera, 2006: 195-196).

Latin Havzası Ülkeleri (Tam Oluşmamış Refah Devleti) olarak da tanımlanan “Güney Avrupa Sosyal Devlet Modeli”, 1980’li yıllarda Avrupa Birliği’ne girmiş, Batı Avrupa’nın güney ülkelerinden İspanya, Portekiz ve Yunanistan’da (bir ölçüde İtalya ve diğerlerine göre daha az oranda Fransa da bu kategoriye sokulur) yoğun olarak görülmekte olan bir model olarak kabul görmektedir. Yılmaz’a göre, genel olarak bakıldığında, Portekiz, İspanya, İtalya ve Yunanistan’da, sosyal refah hakkı verilmediği; emek piyasasına girmek ve kalmak bakımından Anglo Sakson Model ile benzerlikler taşıdığı; buna ilaveten, emek piyasasının yapısının önemli ölçüde tarıma dayalı olduğu görülmektedir. Aynı zamanda bu ülkelerde, İskandinav ülkelerinde olduğu gibi tam istihdam geleneği de yoktur. Bu ülkelerde bazı kısmi sosyal güvenlik sistemleri mevcuttur ve bunlara dahil olanlar için temel gelir kaynağıdır. Refah devleti bazı riskler için bazı grupları gene bazı koşullarla kapsamaması bakımından “parçalanmış refah devleti” özellikleri taşımaktadır. Anayasalarda modern refah devleti doğrultusunda vaatler olmakla beraber, refah devletinin kurumsal yapısı da sosyal koşulları da çok yetersizdir (Yılmaz, 2007: 27).

Keyder’e göre ise bu ülkelerin ortak özellikleri, farklı gruplar için farklılaştırılmış ve hiyerarşik hakları, devletin belirli aygıtlarına bağlanmış, korporatize edilmiş ve katmanlaşmış organları, keyfi seçilme ve layık görülme me-

kanizmaları için yerel dayanışma programlarına ve kiliseye (veya camiye) yapılan başvuruları, hizmetlerin sunulma biçimini niteleyen kliantalizm ve yozlaşmayı kapsamaktadır. Katmanlaşmış çıkar grupları ayrıcalıkları konusunda kıskançtır ve refah sistemini liberal rejimlerin daha evrensel ilkeleriyle bağdaştıracak reformlara karşı çıkarlar. Evrensel mekanizmaların yokluğu ve partikülarizm, siyasal partilerin isteyerek benimsediği güçlü kliantalizmin siyasal mirasından kaynaklanmaktadır. Ayrıca yardım programları, aşırı vaatlere rağmen düşük olduğundan ve yardımın bireyin değil, hane halkının kaynaklarına göre verilmesi yüzünden işlevselliğini sürdüren bir aile yapısına dayanır. Bu bağlamda, iki nokta önem kazanmaktadır. Birincisi, sosyal politikanın bu “tutucu korporatist biçimi”, devletin yapılanışını, kurallara bağlı evrensellik temelinde değil, farklılaştırılmış ve katmanlaşmış pratikler bütünü şeklinde yanlış yönlendirmiştir. Aynı zamanda, sosyal politika, modern kapitalizmin ayrılmaz bir parçası olduğundan, bunun uygulanış biçimi toplumu belirli bir şekilde yapılandırmaktadır. Dolayısıyla, Güney Avrupa'nın refah sistemi, devlet ve toplumdaki tarihsel anti-liberalizmi yansıtıp yeniden üreterek derinleştirmektedir. İkinci nokta, düşük sosyal yardım düzeyinin altında yatan ve evrensel olmayan ön kabulde ilgilidir. Buna göre devletin dışında, başka destek kaynaklarının da elde edilebilir olması gerekmektedir. Cemaatler ve aileler bir güvenlik ağının farklı biçimlerini sağladıkları sürece, devletin üstlendiği sosyal programların eksiksiz olması gerekmektedir. Böylece, aileler sadece tüketici olarak ya da gelir transferlerinin alıcıları olarak değil, aynı zamanda üretim birimleri olarak da kalmaktadır (Keyder, 2007: 133-134).

“Güney Avrupa Refah Devleti Modeli” üzerine çalışan araştırmacılar içinde bu modelin en belirgin özelliğinin piyasa-devlet-aile üçlü kurumu çerçevesinde aile ve akraba ilişkilerinin sıkı ve etkin olması olduğu konusunda bir ön kabul bulunmaktadır. “Aile” neredeyse tek başına bu modelin taşıyıcı unsuru olmakta; modern ve geleneksel olan hemen hemen tüm sosyal sorunlarda (işsizlik, yoksulluk, sosyal dışlanma, muhtaç durumdakilerin –yaşlı, çocuk, engelli- korunması) enformel sektör düzeyinde devletin sosyal politika alanındaki yükünü hafifletmektedir. Bu modelin sosyal politika uygulamaları

nın kendine has özelliklerinden bir diğere önemli olan özellik, sosyal koruma ağının çok parçalı ve yetersiz olmasıdır. Özellikle, sosyal sigorta ve primsiz ödemeler konusundaki ikili ayırım, sosyal yardım ve hizmetlerin aile, hayır kurumları ve dini kuruluşlarca pre-modern bir anlayışla yoğun olarak yapılması, sosyal yardım miktarlarının azlığı, ulusal sosyal korumanın mevcut olmaması ve koruma ağındaki boşluk ve dağınıklık bu ağın yapısını belirlemektedir. Bunların dışında politik kültürün ve işgücü sektörünün Batılı ülkelerden farklı olması da söz konusu diğere iki belirleyici özelliğı biçimlendiren ve etkileyen diğere unsurlar olarak dikkat çekmektedir.

1) Enformel (Kayıtdışı) Sektörün Yaygın Olması

Kayıtdışı ekonomi, devletin ekonomi üzerindeki vergi ve krediler yoluyla kontrol sağladığı ve işgücü piyasasını izleyebildiğı mekanizmanın dışında gelişen ve ekonomik geri dönüşü sağlanamayan ekonomidir. Bu durum, birçok yönden devletin kontrol sisteminin devre dışı kalmasına neden olmaktadır. Bunlardan ilki, sosyal ve ekonomik alana ilişkin verilerin doğruluğunu zedeleyen bir ekonomi modeli olmasından kaynaklanmaktadır. İşsizlik, gelir durumu, çalışan oranı, ekonomik girdi ve çıktılar vb. birçok değere ülkenin sosyo-ekonomik yapısının tam olarak değerelendirilememesine neden olurken, sosyal koruma ağının bütün yurttaşları kapsamaması evrensel ilkelere göre yapılandırılması engellenmektedir. Bu noktada, enformel ekonominin (kayıtdışı sektör) genel olarak Güney'in, özel olarak da Güney Avrupa'nın belirleyici özelliklerinden olduğu söylenebilir (Keyder, 2007: 134).

Daha önce de belirtildiğı üzere, kayıtdışı ekonominin (black economy) Güney Avrupa ülkelerinde yaygın olması, öncelikle sosyal politika alanında büyük sıkıntıya neden olmaktadır. Sosyal sigorta dışı kalan, ancak çalışan nüfus içinde yer alan kişilerin tespitinin yapılamaması, gelir merkezli destek programlarının da yeterince etkin olamamasına neden olmaktadır. Gelirin kontrol edilememesi, sosyal destek programlarının işlerliğine ket vururken, istatistik dışı veriler de sosyal koruma ağının modern anlamda yeniden yapılandırılmasında sorunlara neden olmaktadır (Castles ve Ferrera, 1996: 178-180).

2) Çok Parçalı Sosyal Koruma Ağı

Nakit desteği (özellikle emeklilik), Güney Avrupa refah sistemlerinde önemli bir rol oynamaktadır. Diğer “Bismarkçı” ve “korporatist” ülkelerde olduğu gibi, Güney Avrupa’daki gelir desteği de işteki statüye dayandırılmıştır ve kurumsal parçalılık derecesi de oldukça yüksektir. Özel sektör çalışanları, kamu çalışanları ve kendi hesabına çalışanlar için yaygın olarak, katkı ve emeklilik desteği bakımından düzenleme farklılıkları içeren programlar vardır. Bu bağlamda üç ülke içinde en parçalı yapının Yunanistan’da olduğu söylenebilir. Gelir desteği söz konusu olduğunda Yunanistan (İtalya ve Fransa ile birlikte), parçalı ve konformist refah devleti modelinin belki de en uç örneğini oluşturmaktadır. İspanya’da sadece basit mesleki ayrımları (kamu, özel, tarım, serbest) yansıtan kurumsal farklılıklar içeren orta derece bir parçalılık varken, Portekiz, bu noktada en az parçalı sisteme sahiptir. Kamu sektörü ve özel sektör çalışanları arasında ayırım yapar, ancak kendi hesabına çalışanlar da özel sektör içine dahil edilir. Bu ikili gelir desteği sistemi, Güney refah devletlerinin sosyal hizmet kullanıcıları arasında özgül bir kutuplaşma yaratma eğilimindedir. Bu ülkelerde bir yanda, “garanti” altına alınan (ya da alınmış) bir grup “hiper-korunan” fayda sahibi vardır. En tipik örnekleri, kamu çalışanları, beyaz yakalı işçiler ve orta ve büyük ölçekli özel sektörde iş güvenliği içeren tam kontratla çalışan işçilerdir. Bu kategori içindekiler, kısa vade riskler için (hastalık, doğum, geçici ya da kısmi işsizlik vb.) cömert sosyal destek ödentilerinden yararlanabilme konumunda olurlar, ayrıca emekli olduklarında yüksek emekli maaşı alırlar. Öte yanda ise çok sayıda, koruma altına alınmamış, sadece nadiren yetersiz gelir desteği alan ve şiddetli maddi sıkıntı çeken işçi ve vatandaşlar vardır. En tipik örnekleri, iş güvenliği olmadan “zayıf” sektörlerde (küçük işletmeler, geleneksel hizmetler ya da tarım vb.) düzensiz çalışan işçiler, enformel ekonomide çalışanlar ve uzun süreli işsiz bireylerdir. Sosyal korumadaki bu ikili yapı, Güney Avrupa gelir desteği sistemlerini sadece kapsama alanı geniş, evrensel hak temelli hayli homojen Kuzey Avrupa sistemlerinden değil, “düşük” ve “yüksek” koruma arasındaki uçurumun daha az olduğu diğer korporatist Kıta Avrupası sistemlerinden de ayırmaktadır (Ferrera, 2006: 198-204).

Güney Avrupa refah devletleri, gelir desteği sistemlerinde mesleki gruplar paralelinde yüksek kurumsal parçalılığa sahipken, sağlık sistemlerinde ise evrenselci bir niteliğe sahiptir. Bu bileşim, Güney refah devletlerinin ikinci, oldukça kendine has özelliğidir. İspanyol, Portekiz ve Yunan anayasalarında sağlık hizmeti tüm vatandaşlar için hak olarak açıkça belirtilmiştir. Ancak hiçbir Güney Avrupa sağlık sisteminin İngiliz ve İskandinav sağlık hizmetlerinin ana prensibi olan vergiyle finanse edilme özelliğini taşımadığına da dikkat edilmelidir. Üç ülke de (İspanya, Portekiz, Yunanistan) primlerden vergilere topyekün geçişi henüz sağlayamamıştır. Sağlık hizmetlerine erişim ve bakım hizmetleri konusunda varolan mesleki farklılıklar (özellikle Portekiz ve Yunanistan'da), büyük bölgesel eşitsizlikler ve finansmanın karışık yapısı, Güney Avrupa'daki genel evrenselci retoriğe ve bu çerçevedeki çabalara rağmen, sağlık hizmet imkânlarının yapısında oldukça yaygın dağıtım çarpıklıkları yaratmaktadır. Güney Avrupa sağlık sisteminin başka bir belirgin niteliği, kamu ve özel hizmetlerin karışımından oluşmasıdır. Bu bağlamda, İber tarzında ulusal bir sağlık sisteminin oluşması, kamu hizmetlerinin güçlenip özel sektörün çekilmesine değil, kamu ve özel sektörün, buraya özgü bir şekilde, özel sektör için büyük avantajlar ve karlılık sağlayacak şekilde ortaklık kurmasına yol açmıştır (Ferrera, 2008).

Primli ve primsiz ödemeler dengesi açısından da Güney Avrupa ülkeleri tipik bir özellik gösterir. Bu bağlamda "kurumsal" emek piyasasına konuşlanmış işgücününün formel sektörlerine cömert bir koruma, kurumsal olmayan ya da düzensiz olarak adlandırılabilir piyasalara konuşlanana ise çok az destek sağlanmaktadır. Üstelik, İspanya, Portekiz ve Yunanistan (ve İtalya) AB üyesi ülkeler arasında, yeterli kaynağı olmayan birey ya da ailelere asgari gelir desteği sağlayan programı bulunmayan yegane ülkeler grubudur (Ferrera, 199).

Sonuç olarak, sağlık sistemindeki kısmen sağlanan evrensellik, diğer sosyal koruma alanlarındaki çok parçalı ve gruplara odaklı yapı, primli ve primsiz ödemeler sistemindeki -özellikle destek miktarlarındaki- eşitsiz ilişki, sosyal güvenlik-sigorta sisteminin gelişmişliğine karşın, sosyal yardım ve hizmetle-

rin geleneksel bir yapıya sahip olması Güney Avrupa Sosyal Devlet Modelindeki sosyal politika uygulamalarının tipik özellikleri olarak ortaya çıkmaktadır. Bu özelliklerin sosyal korumayı ne düzeyde sağladığı sorusuna verilecek en önemli yanıtlardan birini sosyal transferler öncesi ve sonrası gelir eşitsizliğinin giderilmesi ve yoksulluğun azaltılması oranlarında görmek mümkündür. Buna göre, diğer AB üyesi ülkelerle kıyaslandığında transferler sonrası yoksulluk oranları Güney Avrupa ülkelerinde çok daha fazladır (Pereirinha, 1996: 202). Dolayısıyla, bu da sosyal koruma ağının oldukça yetersiz ve etkisiz olduğunu göstermektedir.

3) Ailenin Refah Sisteminde Önemli Bir İşleve Sahip Olması

Güney Avrupa ülkelerindeki refah sisteminde “aile”nin rolü en çok temel alınan kurumlardan biridir. Güneyde aile, hala sosyal denge mekanizması işlevi gören, karmaşık emek piyasası ile aynı derecede karmaşık gelir desteği sistemleri arasındaki zor ilişkide dengeyi bulmayı sağlamaktadır (Ferrera, 2006: 204). Böylece, Güney Avrupa ülkelerinde, aile ve köylü akraba ilişkileri içerisinde yoksullukla başa çıkabilmenin bildik yolları, hala bugünkü yoksullaşma sendromlarını ve kent yoksulluğu ile mücadele etme amaçlı sosyal politikaları açıklamaya yardımcı olmaktadır (Mingione, 2006: 264).

Güney Avrupa’da bu durumun bir sonucu olarak, sosyal refahın kapsadığı hemen tüm riskler (işsizlik, sosyal dışlanma ve yoksulluk) aile ve akraba ağının (özgür ve bağımsız şekilde, dinsel olan ve olmayan üçüncü sektör kurumlarının dayanışmasından yardım almak da dahil olmak üzere) koruma için birincil sorumluluğa sahip olduğu ve devletin ancak sistematik olmayan bir tarzda müdahale edeceği kavrayışı üzerine kurulmuştur. Özellikle işsizlik konusunda ailenin devletin sosyal politikası üzerindeki hafifletici rolü dikkate değerdir. İspanya, Portekiz ve Yunanistan (İrlanda ile birlikte) hala Avrupa Birliği içerisinde yoksul hane halklarının en çok bulunduğu ülkelerden olmalarına ve işsizlik oranlarının diğer ülkelere nazaran çok daha fazla olmasına rağmen, işsiz ve yoksul kişiler, aileleri onları geçindirdiği ya da yardım ettiği için refah desteği almadıklarında bile doğrudan yoksul olmaktadır (Mingione, 273).

Güney Avrupa ülkelerindeki sosyal politika konusunda “aile” kurumunun bu düzeyde etkin bir sosyal aktör olmasının en önemli nedeni kuşkusuz, henüz modernleşme sürecini tam olarak tamamlayamamış ya da geç modernleşmiş toplumlarda görülen aile ve akraba bağlarının hala yoğun ve yakın olmasının yanında, aileye ilişkin verilerde de geleneksel yapının korunmuş olmasıdır. Örneğin, 1970’ler boyunca Kuzey ve Kıta Avrupa’da aile yapısında yaşanan büyük değişimlerin (kadının iş hayatında git gide daha fazla söz sahibi olması, evlilik dışı ilişkiler, tek ebeveynli aileler, boşanma oranlarının artarken, evlilik oranlarının azalması vb.) Güney Avrupa ülkelerine yansımaları oldukça zayıf olmuştur (Guerrero ve Naldini, 1996: 43). Bu nedenle, boşanmalar, evlilik dışı doğumlar (Portekiz hariç) ve tek ebeveynli aileler nadir rastlanan durumlardır. Buna ek olarak yaşlıların daha büyük bir kısmı çocuklarıyla birlikte yaşamaktadır (Gough, 2006: 248-249). Ayrıca, söz konusu ülkelerde geleneksel yapılar ve kamu politikaları, evi geçindiren erkeğin pater familias olarak otoriteyi elinde tuttuğu, kadının işlevinin ise yeniden üretim ve bakım ile sınırlı aile içi ilişkileri desteklemektedir (Moreno, 2006: 377).

Güney Avrupa’daki aile yapısı, aynı zamanda, ekonomik ve sosyal yapıyı da doğrudan veya dolaylı yoldan etkileyen bir özelliğe sahiptir. Hem aile yapısının hem de ekonomik-sosyal yapının etkileri veya sonuçları ise şöyle özetlenebilir:

- Diğer Avrupa ülkeleri ile karşılaştırıldığında zaman hala iş piyasasında çalışan kadın oranı oldukça düşüktür. 1970’li yıllarda bu oran hızlı bir şekilde artmasına rağmen, hala Batı Avrupa ülkeleri içinde en düşük orana sahiptir.
- 1970’li yılların sonlarına kadar (özellikle İspanya ve Portekiz’de) gerek toplumda gerekse hukuki düzeyde cinsiyet ayrımcılığı devam etmiştir ve etkileri hala hissedilmektedir.
- Dini kurumların politik, kültürel ve günlük hayatta hala çok güçlü etkileri olduğu görülmektedir.

- Güney'deki aile yapısı günümüzde Batı modernleşmesi ile aynı doğrultuda değişim göstermeye başlamış olmasına rağmen, hala diğer Avrupa ülkelerinden oldukça farklı bir görünüm arz etmekte ve ailenin sosyal politika üzerindeki etkisi birçok sosyal zorluğun görünür kılınmasını engellemektedir

(Guerrero ve Naldini, 1996: 51-61).

Güney Avrupa Aile Modelinin Yeniden Üretilmesine Yardımcı Olan Etkenler

Güney Avrupa Aile modeli Aile üyelerinin uzun zaman birlikte yaşamaları Evliliğin kurumsallaşması Güçlü aile bağları Düşük kadın istihdamı Güçlü aile değerleri Düşük doğum oranları	
Sosyo-Ekonomik Durum Yüksek işsizlik Kayıt dışı sektör Kendi hesabına çalışanlar ve Küçük işletme sahiplerinin oranının yüksekliği bölgesel çeşitlilik	Sosyal Politikalar Aile merkezli yardımlar Aile yardımlarının düzeyinin düşüklüğü Sürekli mali kriz durumu

Kaynak: (Guerrero ve Naldini, 1996: 62)

Aile yapısının sosyal anlamda koruyucu, üretici ve sosyal sorunların üzerini örtücü rolü kısa vadede sosyal koruma sistemine oldukça yardımcı oluyor gibi görünse de sosyal devlet anlayışı açısından önemli bir sorun teşkil etmektedir. Bu sorunun ortaya çıkmasının en büyük nedeni devleti -ailenin onarıcı rolü nedeniyle- sosyal refah devletini daha etkin kılmak için zorlayacak mekanizmalardan mahrum bırakmasıdır. Bu durum, Güney ülkelerinin sosyal devlet anlayışını modernize edecek aktörlerin de gücünü azaltmakta-

dır. Ayrıca, modern sosyal devletin üç ayaklı modeli içinde (devlet-piyasa-sivil toplum) sivil toplum, ailenin rolü nedeniyle gelişmemekte ve bunun bir sonucu olarak da işlerlik kazanmamaktadır. Burada sivil toplum, aile ve gönüllü sektöründen (dini ve hayır kurumları) oluşmaktadır (Pereirinha, 1996: 200).

Güney'deki aile yapısı modernleşmenin hızlanmasıyla değişmeye başlasa da, aile verileri diğer Avrupa ülkelerine göre hala geleneksel izler taşımaktadır. Ancak her üç ülkedeki doğurganlık oranındaki hızlı ve benzeri görülmemiş düşüş, tüm bu izlerin tersine işlemektedir. Bu süreç önümüzdeki yıllarda nüfus içindeki yaşlı insan sayısında hızlı bir artışa yol açmanın yanı sıra gelecekte ailelerin üyelerine bakabilme yetisini de azaltacaktır. Ayrıca kadın istihdamının artması da evde kadının yaşlı ve çocuklar başta olmak üzere aile bireylerine bakımın azalmasına diğer bir etken olacaktır. Bu kuşak kayması, aile dayanışması açısından da hızlı değişiklikleri beraberinde getirebilir (Gough, 2006: 249).

4) Klientalizm

Devletin "patrimonyal" şekilde algılanışı ve iç içe geçmiş hami-hamilik edilen ağlarının varlığı İspanyol, Portekiz ve Yunan siyasi sistemlerinin yapısal özelliklerini oluşturmaktadır ve şüphesiz, refah devleti kurumlarının gelişimini ve devletin işleyiş şeklini etkilemektedir. Sosyal desteklerdeki artışın 1970'lerin ortalarından itibaren otoriter sistemlerden demokrasiye geçişi kolaylaştırdığı ve yeni partilerin seçim tabanlarını oluşturmalarında önemli bir rol oynadığı da söylenmektedir (Ferrera, 2006: 214).

Genel olarak bakıldığı zaman, Güney Avrupa refah modelinin kendine has özellikleri Ferrera tarafından şöyle sıralanmaktadır:

- 1) Koruma kapsamındaki geniş boşluklar ile birlikte giden doruğa ulaşmış cömertlik
- 2) Sağlık hizmeti alanında kurumsal korporatizmden kopma ve evrensel ilkeler üzerine kurulmuş bir ulusal sağlık hizmetinin (kısmen) kurulması

- 3) Genel eğilim olarak, sosyal refah alanında devletin az varlık göstermesi ve kamu ile kamu dışı kurum ve kuruluşların birlikte varlık göstermesi
- 4) Klientalizmin sürmesi ve bazı durumlarda nakit yardımlarının seçici dağıtımında hayli gelişkin “patronaj sistemleri”nin oluşturulması (Ferrerra, 218)

3.1.3. Sosyal Yardım ve Hizmet Uygulamalarının Özellikleri

Bu ülkelerdeki sosyal yardım, kaynak tespitine dayalı (resource-tested) olmayan, ama yetimler, göçmenler, doğal afet mağdurları, evsizler gibi grupları hedef alan geniş bir sosyal yardım programını kapsamaktadır. Öte yandan, bu alan, sosyal sigortanın bir parçası olarak yönetilen (ihtiyaç tespitine dayalı “sosyal emeklilik ödentileri” gibi), ihtiyaç tespitine dayalı ya da gelirle bağlantılı (income-related) yardımları genellikle içermemektedir (Gough, 2006: 234).

Söz konusu ülkelerde refahın geleneksel, endüstri öncesi formları mevcut olduğu için sosyal yardım ve hizmetler genel olarak aile ve vakıf kurumlarınca sağlanmaktadır. Bu bağlamda yaşlılar ve engelliler ilk koruma gruplarında yer alır. Düşük miktarlarda ödemeler içeren yardım programları, Güney Avrupa ülkelerinde öncelikle bu gruplar için uygulamaya konmaktadır. Geleneksel formların özelliklerini aksi yönde düşündüğümüz zaman ise, modern refah toplumlarının tam istihdam odaklı sosyal politika anlayışlarının 1970’lerde geçirdiği evrimin bir uzantısı olarak göze çarpan işsizlik sigorta ve ödemeleri yine bu ülkelerde zayıf kalmaktadır. Örneğin -işsizliğin çok yoğun olarak yaşandığı İspanya’da bile- ilk defa iş arayanlar için geliştirilmiş bir gelir programı bulunmamaktadır (Rhodes, 1996: 10-11).

Güney Avrupa refah sistemine sahip ülkelerdeki sosyal yardım ve hizmet uygulamaları genel olarak şu özelliklere sahiptir (Gough, 2006: 240-245):

- **Ulusal gelir güvencesi ağı yoktur:** Sosyal refah kanununun kodifikasyonu ve kanuna bağlı, asgari yaşam seviyesini tanımlamaya yönelik, üzerinde uzlaşmış standartlar mevcut değildir.

- **Gruba-özgü ulusal yardım programlarının varlığı:** Yaşlı ve özürllüer için ulusal sosyal sigorta sistemine bağı emeklilik destekleri mevcuttur. Çoğunda, yetimler ya da korunmaya muhtaç çocuklar için ihtiyaç tespiline dayalı olmayan programlar vardır. Diğer kategorik yardımlar tüm bölgede çeşitlilik göstermektedir.
- **Koordinasyon eksikliği ve parçalılık:** Farklı programlar, farklı devlet bakanlıkları ya da kurumlar tarafından yönetildiği için parçalı ve koordinasyondan yoksun uygulamalar vardır.
- **Ademimerkeziyetçi ve düzensiz temel programlar:** Genel yardım programları bölgesel ya da yereldir; yerel yetkililer geniş bir takdir hakkına sahiptir.
- **İkamete dayalı yardım şartı:** Yardım programlarında ülke topraklarında belli süre içinde ikamet koşulları aranır.
- **Sosyal yardımın sosyal güvenlik içinde az yer tutması:** Sosyal yardım alan hanelerdeki kişilerin sayısı tüm ülkelerde düşüktür.
- **Düşük yardım miktarları:** Yardım miktarları, Avrupa ortalamasının oldukça altındadır.
- **Yaygın Yoksulluk:** Her üç ülkede de (İtalya ile birlikte) yoksulluk oranları diğer tüm üye ülkelerdekinden daha yüksektir.

3.2. AB ÜYELİĞİNİN GÜNEY AVRUPA ÜLKELERİNDEKİ SOSYAL POLİTİKALARA ETKİSİ

3.2.1. “Avrupalılaşma” Kavramı ve Güney Avrupa Ülkelerinin Entegrasyon Süreci

Politik yapının ve kamu politikalarının “Avrupalılaşması” çalışmaları hala oldukça bakir bir alan olarak ortaya çıkmaktadır. Bunun nedenleri arasında AB'nin henüz 1990'lı yılların başında ciddi anlamda siyasi, ekonomik ve sosyal olarak bütünleşme sürecini hızlandırmasının da rolü vardır. Sosyal politikaların Avrupalılaşması ise buna paralel olarak üzerinde çok daha az çalışılan bir alan olarak karşımıza çıkmaktadır.

“Avrupalılaşma” AB’nin politik, sosyal ve ekonomik dinamiklerinin ulusal söylemin mantığının, kimliklerin, politik yapıların ve kamu politikalarının bir parçası haline geldiği bir gelişim seti olarak tanımlanabilir. Dahası, bu kavram, uyum, uyumlulaşma ve politik entegrasyon gibi diğer süreçlerden de keskin bir şekilde farklılık gösterir. Başka bir deyişle, sosyal politika alanında AB gibi ulusüstü bir kuruma entegre olmak, sadece sosyal koruma sistemindeki harcama yönelimini ve mali davranışı değil, aynı zamanda kültürel ve sosyal tutum ve politik sürecin karakteri üzerinde de ulusal ve ulusüstü düzeyde etkiye açık olmak demektir. AB’nin ulusal düzeydeki sosyal politika formasyonları üzerindeki doğrudan etkisi azalsa bile, her üç ülkeyi de etkileyen ve zamanla gelişen ve değişen bir Avrupa Sosyal Modeli vardır (Guillen, Alvarez ve Silva, 2003: 232).

Güney Avrupa ülkelerinin sosyal politika alanında ne düzeyde “Avrupalılaştığı”; başka bir deyişle, Avrupa Sosyal Modeli’ne entegre olma sürecinde “Güney Avrupa Sosyal Devlet Modeli”nin hangi noktalarda değişime uğradığını belirlemek oldukça güçtür. Ekonomik ve sosyal verilerdeki değişimler, AB standartlarının yakalanmaya başlandığını gösterse de (Son yirmi yılda Güney Avrupa ülkeleri sosyal harcamalar konusunda OECD ülkeleri ile aralarındaki farkları kapatmışlardır), politik ve sosyal yapıdaki değişimin radikal kopuşlardan ziyade -kendine has özellikleri koruyarak- evrimsel bir ilerleme ile gerçekteştiğini söylemek mümkündür. Bazıları “daha derin ve daha yaygın” Avrupa Birliği’nin, yeni Güney Avrupa için belki de çok erken geliştiğini ve bu nedenle yeni Güney Avrupa’nın ikinci sınıf bir “çevre” olarak kalmaya mahkum olduğunu ifade ederken, bazıları ise birliğe entegrasyon sürecinin koyduğu kısıtları, hala az gelişmiş durumdaki Akdeniz sahilini daha medeni iç Avrupa ile aynı hizaya getirebilecek “büyük bir modernleşme patlamasının” gerçekteşmesi için bir imkan olarak görmektedir (Ferrera, 2006: 226). Bu bağlamda, “Avrupalılaşma” kavramı modernite ve tam gelişmişlik seviyesine ulaşmak olarak değerlendirildiğinde, bu sürecin Güney Avrupa ülkeleri için AB üyeliği ile hızlandığı; ancak yine de tam olarak tamamlanmadığı ileri sürülebilir.

3.2.2. AB'nin Güney Avrupa Sosyal Politikası Üzerindeki Etkisi

Daha önce de belirtildiği gibi AB sosyal politikasını iki farklı unsur belirler: İlki, bu sosyal politikanın yurttaşlıktan ziyade çalışanlara odaklanmasıdır. Bu durum AB'nin ekonomik yaklaşımına da uygundur; çünkü AB politikası AB piyasalarında emeğin serbest dolaşımının güvenliğini amaçlar. İkincisi, AB sosyal politikası, zorunlu kurallara bağlıdır ve bunlar Güney Avrupa ülkelerinin de içeren ulusal ayarlarda uzun süre denenmiş gelişmeleri de içermeye eğilimindedir. Bütün Avrupa Konseyi kararları iş ve çalışma koşulları, cinsiyet eşitliği, işçilerin ve sağlığın serbest dolaşımı ve iş güvenliğine odaklanır ve söz konusu üç ülkeye de bu konuda değişim getirir. Birçok ulusal kanun örneği bu kararların doğrultusunda yapılır ve iç hukuka yönelik bu dönüşüm Portekiz, İspanya ve Yunanistan refah devletlerinin tamamen yeniden tasarlanmasına neden olur (Guillen, Alvarez ve Silva, 2003: 243).

AB'ye giren daha fakir ülkelere yönelik verilen yapısal fonlar ve uyum fonları da sosyal politikaları etkiler. Bu tarz fonların sosyal koruma ağlarını iyileştirmek veya tersine sosyal damping için kullanılıp kullanılmadığını belirlemek önem kazanır. Bu ülkelerin refah sistemlerinin gelişimi üzerinde AB sosyal fonlarının etkisi AB'ye girişte sosyal koruma sistemlerinin gelişimine doğrudan bir etki olarak hesaba katılmalıdır. Bu fonların ekonomik getirileri, gelişim, refah ve istihdam açısından katkı sağlamaktadır. Bunlar ayrıca ulusal/bölgesel/yerel düzeydeki önceliklerin tetiklenmesine ve belli sosyal grupların sorunlarının görünürlüğüne artırmaya yardımcı olur (Guillen, Alvarez ve Silva, 2003: 243).

AB'nin yoksullukla mücadele edilmesi, sosyal içermenin sağlanması, sosyal koruma ağlarındaki boşlukların doldurulması ve cinsiyet eşitliğinin sağlanması konusundaki tutumu, Güney Avrupa Refah devletlerinin sosyal vatandaşlığa doğru yeni bir ivme kazanmasında en önemli öğedir. Diğer yandan, 1990'lar boyunca AB yapılarında etkinliğin artırılması ve sosyal koruma sistemlerinin rasyonalize edilmesi ihtiyacı da harcamaların kontrol altına alınmasında ulusal hükümetlere gerekli desteği sağlar ve etkilidir (Guillen, Alvarez ve Silva, 2003: 244).

Genel olarak bu ülkelerde AB üyeliğinin sosyal politika alanındaki etkileri şöyle özetlenebilir (Lopes, 2003; Guillen, Alvarez ve Silva, 2003):

- AB, yalnızca dış baskı olmadı, aynı zamanda bu ülkelerin sosyal politikalarını yeniden yapılandırma süreçlerinde pozitif bir etkiye de sahip oldu.
- Avrupa sosyal, yapısal ve uyum fonları, bu ülkelerin sosyal politikalarını geliştirmede ve buna bağlı olarak altyapılarını oluşturmada oldukça yardımcı oldu.
- AB'nin sosyal politika ve uygulamalarda bu ülkelere yönelik dolaylı etkisi, doğrudan etkisinden çok daha fazla oldu. Bu Avrupalılaştırma terimi ile de bağlantılıdır. Buna göre, her üç ülke de demokratikleşme ve sosyal değişim süreci ile eş zamanlı olarak sosyal politikalarını dönüştürmüşlerdir. Amaç, "sosyal korumada Avrupa standartlarını yakalamak"tır. AB'nin yoksullukla ve sosyal dışlanma ile mücadele, cinsiyet eşitliği, aile ve çalışma hayatının uyumlulaştırılması ve aktif istihdam politikalarına ilişkin olarak ulusal söyleme yönelik geliştirdiği söylem bu bağlamda azami önemdedir.
- Bazı iç faktörler, Avrupalılaştırma sürecini bazen desteklerken, bazen de gölgelemiştir. Bu tarz faktörler, aynı zamanda bu üç ülkedeki reformların zamansal ve uygulamalı düzeydeki farklılıklarını da açıklar. Örneğin, İspanya'nın politik yapısında önemli bir yeri olan bölgesel otonom sistemi ile bölgeler kendi altyapılarını ve politikalarını geliştirirken, bu durum domino etkisi göstererek, ulusal norm oluşumuna da zemin hazırlamış ve ortak bir düzlemde bir araya gelinmiştir. Ancak bu durum aynı zamanda bölgesel eşitsizliklerin artması ve yönetim harcamalarının yükselmesi gibi riskleri de beraberinde getirmiştir.
- Bu ülkelerin sosyal koruma sistemleri yalnızca Avrupa modelinden etkilanmemiş; aynı zamanda Avrupa sosyal modelinin oluşturulma sürecinde bu modele katkı da sağlamıştır.
- AB üyeliği bu ülkelerin modern Batı tipi ekonomik ve sosyal alana entegrasyonlarındaki en son ve önemli aşama olmuştur. Ayrıca 1980 ve 90'lar boyunca mikro ve makro ekonomik reformların gerçekleştirilmesinde de en önemli itici güç olarak AB unsuru görülebilir.

İspanya, Portekiz ve Yunanistan'ın AB'ye üye olmadan önce (Yunanistan 1981; İspanya ve Portekiz ise 1986 yılında Birliğe üye olmuşlardır) birçok ortak özelliği bulunmaktaydı. Topluluk ile ilişkileri hiçbir zaman tam olarak kopmasa da her üçü de askeri bir darbe yaşamıştı ve bu darbeler sonrası askeri diktatörlükler tarafından yönetilmişlerdi. Üçünün ekonomisi de Topluluğa üye ülkelere nazaran oldukça kötüydü ve uluslararası ticaretlerini Akdeniz ürünlerini içeren tarımsal ürünleri ihraç ederek sürdürüyorlardı. Askeri diktatörlük rejimleri üçünde de arka arkaya çöktükten hemen sonra demokratikleşme sürecine girerek, Avrupa'ya siyasi ve ekonomik anlamda entegre olabilmek için AT ile ilişkilerini kuvvetlendirme yoluna gitmişler ve tam üyelik başvurusunda bulunmuşlardı. Zaten Topluluk ile yakın ekonomik ilişkileri olmasına ve üyelikleri öngörülmesine rağmen, aslında diğer Akdeniz ülkeleri ile benzer yapılarla olmaları, Güney Akdeniz ülkeleri kadar zayıf bir ekonomiye nispeten sahip olmasalar da sanayi ürünleri, tarımsal ürünler, Avrupa'ya gönderilen işçiler, alınan mali yardımlar vb. konularda aynı potansiyeli barındırmaları ve tam olarak sanayileşmemiş olmaları nedeniyle Avrupa Topluluğu üyeleri ile ekonomik farklılıkları oldukça fazlaydı (Tsoukalis, 1981).

Söz konusu ülkelerin 1970'lerdeki sosyal koruma sistemleri "Güney Avrupa Sosyal Devlet Modeli"nin tipik bir örneği konumundaydı. Sistem, mesleki kategorilere bölünmüştü; koruma ağı içinde geniş boşluklar vardı ve aynı zamanda az gelişmiş bir Bismarck refah devleti modelinin özelliklerini taşıyordu. Sosyal koruma harcamaları 1980'de İspanya'da GSMH'nin %18.1'ine, Portekiz'de %12.8'ine, Yunanistan'da ise %9,7'sine tekabül ediyordu ki bu oranlar AB standartlarına göre oldukça düşüktü (%24,3) (Guillen, Alvarez ve Silva, 2003: 231-232).

1970'li yılların ortalarında söz konusu ülkelerin AT'a katılım süreçlerinin başlaması, dünyanın petrol krizi ile sarsıldığı yıllara denk düşmektedir. Bu nedenle, her üç ülke de 1970'lerde dünyadaki ekonomik krize ek olarak, hem Avrupa ile entegrasyon hem de demokratikleşme süreci ile boğuşmuşlar; bu nedenle sosyal politika alanı 1980'lere kadar ihmal edilmiştir (Guillen ve Alvarez, 2001: 111).

Üç ülke, Topluluğa üye olduktan sonra kısa vadede öncelikle ekonomik olarak birçok olumlu gelişmeye sahne olmuştur. Üyelik sonrası söz konusu ülkelerde GSMH oranı hızla yükselmiş, enflasyon kontrol altına alınmış, cari ödemeler dengesindeki açıklar azaltılmış ve dış yatırım arttırılmıştır. Ancak, üyelik sonrası, sağlık harcamalarını dondurma, teşvikleri kesme ve işsizlik ödeneklerini kısma gibi ödeme ve refah sistemlerinde yapılan reformlar konusunda her üç ülke de zorluklarla karşılaşmıştır. Dolayısıyla, her üç ülke de üyelikle beraber birçok ekonomik fayda sağlamış ve Avrupa standartlarını yakalamaya başlamış olmasına rağmen, AB'ye girişin bedelini, kültürel homojenliğin yitirilmesi, refah kurumlarının sürdürülebilirliği, politik ve ekonomik yapıların tasfiyesi ile ödemişlerdir (Royo ve Manuel, 2003).

AB üyeliği ve entegrasyon süreci, Akdeniz ülkelerindeki sosyal politikanın evrimi üzerinde iki şekilde önemli etkiye sahiptir. Bir tarafta, AB'ye katılmanın, diğer Avrupa ülkeleri ile aradaki mesafeyi kapatmak için sosyal politikaların genişletilmesini besleme etkisi vardır. Diğer Avrupa refah devletlerini yakalamak, son otuz yılda Güney Avrupa siyasi söyleminin merkezinde yer almaktadır. Öte tarafta ise ekonomik benzeşme ve açıkları azaltma baskıları kesintileri kolaylaştırarak ters yönde etkide bulunmuştur. Harcamaları kısma politikaları, hükümetler tarafından Avrupa Para Birliği'ne katılım açısından kaçınılmaz ve gerekli olarak gösterilmiştir (Guillen ve Matsagonis, 2006: 326).

AB'nin Güney Avrupa ülkelerindeki sosyal politika alanına en önemli etkileri özellikle bürokratik ve kurumsal alanda kendini göstermiştir. Ancak her üç ülkede de kendilerine özgü koşullar da dikkate alındığı zaman bu etki farklı şekillerde ortaya çıkmıştır. Örneğin Yunanistan'da 1980'li yıllardaki sosyal popülist ekonomi hareketleri sonucu Maastricht kriterlerine uyum gösterme çerçevesinde sosyal güvenlik fonlarının rasyonalize edilmesi çalışmalarını daha yoğun bir şekilde görülürken, Portekiz'de resmi kurumların yeniden düzenlenmesi ve yetkilerin yeniden dağılımı daha önem kazanmış; İspanya'da ise özellikle sosyal hizmetlerin özerk bölgelere devri ve yetkilendirilmenin yerelden merkeze doğru yeniden oluşturulması gündeme gelmiştir (Rhodes, 1996:17).

Ayrıca söz konusu alandaki politik ve sosyal söylemde de zaman içinde kaymalar oluşmuştur. Örneğin, 1980'lerde, hakkaniyet, koruma farklarını azaltma ve gelişmiş Avrupa refah devletlerini yakalama daha belirgin olarak vurgulanmaktayken, 1990'larda ise, ekonomik durgunluk ve Avrupa'yla benzeşme, gereklilikleriyle karşı karşıya kalındığında ekonomik rekabetçilik ve verimlilik kazançlarına daha fazla önem veren bir söylem oluşturulmasını ifade etmekteydi (Guillen ve Matsagonis, 2006: 324). Bu değişimin temel nedeninin ise kuşkusuz küreselleşme ve neoliberal politikaların AB sosyal politikasını etkilemesi kadar özelde bu ülkeleri de içine alması olduğunu söylemek mümkündür. Ancak, küreselleşme üç ülkenin hepsini aynı düzeyde etkilememiştir. Üç ülke içinde diğer ikisine nazaran küresel ekonomi ve AB ile uyum konularında daha fazla gelişme gösteren ülke İspanya, dünya piyasasının etkilerine çok daha açıktır (Guillen ve Alvarez, 2001: 104-109).

Bu bağlamda, Güney Avrupa refah devletleri, benzer özellikler ve benzer çıkış noktalarının yanı sıra, gelişmeyle bağlantılı iç ve dış kaynaklı benzer zorlukları da paylaşmaktadır. Dışsal zorluklar, Avrupa'nın ekonomik ve parasal birliği sürecinden ve daha da genel olarak dünya ekonomisinin gittikçe küresel bir ekonomi haline gelmesinden kaynaklanmaktadır. Eşit derecede etki eden iç zorluklar da "kemer sıkma politikaları"na yöneltilen baskılarda bulunmaktadır. Ekonomik büyümenin yavaşlaması ve yüksek seviyedeki işsizlik, gelirleri azaltmakta ve sosyal bütçe üzerine ağır sorumluluklar yıkmaktadır. Nüfusun yaşlanması (özellikle İspanya'da) sağlık hizmeti ve emeklilik sektörleri üzerinde artan bir talep yaratmaktadır. Ayrıca, ailenin refah devleti sistemindeki onarıcı rolü zamanla azalma eğilimi izlemekte ve yeni küresel ve ulusal gelişmeler sonucunda zedelenme tehlikesi göstermektedir (Ferrera, 2006: 223-225). Bir diğer iç zorluk ise göçtür. Güneyli ülkeler son yıllarda dışa göç verir olmaktan çıkıp, göç alır duruma gelmişlerdir. Bu göç hareketleri devlet ya da gönüllü kuruluşlar üzerinde yeni bir talep baskısı oluşturmaktadır. Ancak, bu baskının daha sistematik bir devlet desteği yaratma potansiyeli asgari düzeydedir. Kamusal tartışma daha çok, ırk, vatandaşlık ve göçmen hakları konularına odaklanmıştır (Gough, 2006: 250- 254).

Bahsedilen iç ve dış etkenler dışında, ayrıca, ülkelerin kendilerine has özellikleri ve sosyal koruma ağları da AB'ye sosyal politika alanında entegre olma konusunda etki etmektedir. Örneğin, Portekiz ve Yunanistan'daki ulusal sağlık hizmetlerinde ve reformlarda kısa sürede büyük gelişme kaydedilse de eğitim sistemleri hala tam gelişmiş ülkeler seviyesinde değildir (Rhodes, 1996: 11). Yunanistan'ın sosyal politika alanındaki entegrasyonunu en çok zorlayan engel yabancı işçi istihdamı ve bunların sosyal koruma ağına dahil edilmesi iken, Portekiz'de işsizlik ve sosyal dışlanmanın önlenmesi önündeki en önemli sorun mesleki eğitim politikalarının yetersiz kalmasıdır. İspanya'da ise, işsizlik hala çok yüksek seviyelerde seyrederken, sosyal yardım ve hizmetlerin otonom bölgelere devri ve bölgesel uygulamaların yaratacağı eşitsizlik tehlikesi "Avrupalılaştırma" sürecini yavaşlatan olumsuz etkenlerdir.

Sonuç olarak, AB üyeliğinin her üç ülkenin sosyal politika uygulamalarında daha çok olumlu gelişmelere vesile olduğunu ve Avrupa Sosyal Modeli'ne git gide daha çok entegre olmaya başladıklarını söylemek mümkündür. Ancak bu benzeşme, "Güney Avrupa Sosyal Devlet Modeli"ni ortadan kaldıracak kadar güçlü olmamıştır. Dolayısıyla, Güney Avrupa refah devletleri henüz kıtanın kuzeyindekilerle tam olarak benzeşmemiştir; ancak bu iki grup arasındaki mesafe dikkate değer şekilde kapanmaktadır. Daha ileri derecede sosyal benzeşmenin gerçekleşmesi, ekonomik benzeşmeye ve AB'nin sosyal politikasının üye ülkelere sosyal politika uygulamalarında yaptırım seviyesinin yükselmesine bağlı görünmektedir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

GÜNEY AVRUPA ÜLKELERİ VE TÜRKİYE'DE SOSYAL POLİTİKA UYGULAMALARI

4.1. YUNANİSTAN

4.1.1. AT Üyeliği Öncesi Sosyal Politika

1975 yılında AT'a üyelik süreci başlayan ve 1981 yılında da AT'ın üyelerinden biri olmaya hak kazanan Yunanistan, 1974 yılında, 1967 yılından beri ülkeyi dikta ile yöneten Albaylar Cuntası'ndan kurtulmuş; yeni yönetimi ile birlikte tarihsel geçmişinin büyük bir bölümünü oluşturan siyasi ve ekonomik çalkantılara bir daha düşmemek için, Cunta döneminde ilişkilerini bozduğu AT'a istikrar ve demokratikleşme sürecinde sıkı sıkıya sarılmıştır (Clogg, 1997).

1970'li yıllarda Yunanistan, "Güney Avrupa Sosyal Devlet Modeli"nin politik kültürünü yansıtan toplumsal bir yapıya sahipti. İspanya ve Portekiz'e benzer bir şekilde, politikada kliantalistik öğeler yaygındı, devlet-toplum arasında tam bir ayrışma sağlanamamıştı ve toplumdan ziyade cemaat ilişkileri sosyo-ekonomik yapıyı belirliyordu. Dolayısıyla, Yunan sosyal politika sistemini belirleyen öğeler, modern öncesi toplumsal yapının varlığı, aile

ve akraba ilişkilerinin sağlam olması, kliantalizm, din ögesinin egemen oluşu, devlet-toplum ayrımının belirsiz sınırları ve etno-santrizmdi (Wenturis, 1994: 227-237).

Yunanistan'ın ekonomik yapısı da az gelişmiş bir ülke görünümündeydi. Tarım sektöründeki çalışan sayısı işgücü piyasasının yüzde 30'larına denk düşerken, ihraç ürünleri içinde de tarımsal ürünler ön plana çıkmaktaydı. Başka bir deyişle, henüz sanayileşmesini tamamlayamamış, ekonomik yeterlilik düzeyine ulaşamamış bir tarım toplumdur (Tsalicoglou, 1995: 103). 1950'lerde %30 olarak tahmin edilen işsizlik 1955-70 yılları arasında bir milyona yakın Yunanlının -İspanya ve Portekiz örneğinde de görüleceği üzere- Batı'ya göç etmesiyle azalma eğilimi gösterirken, bu işçilerin ailelerine gönderdiği paralar dönemin refah devletinde görülen boşlukları doldurmaya yardım etmiş; ancak aynı zamanda bu işçilerin dönüşü kendi hesabına çalışan nüfusun sayısını da artırmıştır (Bugün hala Yunanistan, kendi hesabına çalışan oranında tüm AB ülkeleri içinde en yüksek değere sahiptir) (Symeonidou, 1996: 71). Kırsal nüfusun yoğunluğu, dışarıya işçi göçünün ve işsizliğin yüksek olması ve kendi hesabına çalışanların kırsal nüfus ile birlikte çalışan nüfus profilinin büyük kısmını oluşturması, Yunanistan'ın Batılı ülkelerden ziyade gelişmekte olan ülkeler kategorisinde görülmesine neden olmuştur.

AT üyeliği öncesi -yoğunluğu yıllar geçtikçe azalsa da söz konusu özelliği tamamen kaybolmamıştır- genel olarak Yunan sosyal politika sistemine göz atıldığında, sistemin, yoksulluk ve sosyal dışlanma gibi sigorta edilemez sosyal risklerle baş etme mekanizmaları çok sınırlı olan, asıl vurguyu prim katkılı sosyal sigorta nakit desteklerine (özellikle de emeklilik) yapan, öte yandan sosyal hizmetlerin gelişiminin henüz ilk safhalarda bulunduğu bir sistem; başka bir deyişle "Güney Avrupa Sosyal Devlet Modeli"nin tipik bir örneği olduğu görülmektedir (Guillen ve Matsaganis, 2006: 290). Bu yıllardaki Yunan sosyal devlet yapısı İspanya ve Portekiz ile kıyaslandığında Avrupa Sosyal Modeli'nin standartlarına en uzak yapıyı içermekteydi.

20.yy'ın başından 1940'lı yılların sonlarına kadar sosyal koruma ve gelir dağı-

lımına yönelik politikalar özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrası sosyo-ekonomik gelişmelerle yakından bağlantılıdır. Savaştan yeni çıkmış bir ülke olarak zaten birçok sosyo-ekonomik zorlukla karşılaşan Yunanistan bir de 1946-49 yılları arasında bir iç savaş yaşamış; iç savaş sonrası ise ABD'den aldığı Truman ve Marshall yardımları ile birlikte ekonomik olarak toparlanmaya çalışırken, sosyal politikalar ikinci planda kalmıştır. 1964 yılına kadar iktidarda kalan yönetimler, sosyal alana çok fazla müdahale etmemiş; 1964-65 yılları arasında iktidara gelen Papandreu Hükümeti'nin radikal değişim taraftarlığı siyasi istikrarsızlıklar yüzünden uygulamaya geçirilememiştir (Symeonidou, 1996: 69). 1967 yılında bir darbe ile iş başına geçen Askeri Cunta ise 1974 yılına kadar devam eden iktidarı boyunca sosyal politika alanında etkin reformlar gerçekleştirmemiştir.

1960'lı yıllara kadar sosyal güvenlik ve sosyal yardım alanında etkin ve ulusal bir sistem geliştiremeyen Yunanistan'ın sağlık ve sosyal güvenlik sistemi sadece işe bağlı sigorta aracılığı ile sağlanıyordu. Sosyal hizmet alanı ise oldukça geriydi. Dini ve hayır kurumlarının denetimi altında olan sosyal yardım ve hizmetler, ancak anlık krizlere karşı (deprem, göç hareketleri, çatışma, sel vb.), kısa süreli ve sistemsiz yapılmaktaydı. 1960 yılında yasalaşan, yetim, tek ebeveynli, özürlü, risk altında ya da yoksul çocuklara yardım götürmeyi amaçlayan "Korunmasız Çocuklar Programı", dönemin sosyal korumaya ilişkin tek hukuki metni olmuştur (Gough, 2006: 239).

4.1.2. AT Üyeliği Sonrası Sosyal Politika

Yunanistan'daki sosyal politika sistemine AT'ın etkisini değerlendirmek sosyal bilimciler için oldukça zor olmakla birlikte, konuya ancak iki boyutta bakılabilmektedir: 1) Göçmen işçilerin sosyal korumasında ulusal sosyal güvenlik sisteminin koordine edilmesi, 2) AB yapısal fonlarının sistemi finanse ediyor olması. Yapısal fonlar, ekonomik ve sosyal göstergelerin iyileşmesini sağlarken, iş piyasası ve kırsal kalkınma politikalarında olumlu sonuçlar doğurmuştur (Sissouras ve Amitsis, 1994: 248-255).

Yunanistan'ın AT üyeliğinin etkilerini değerlendirirken tam üyelik statüsünün dünya ekonomisinin krizde olduğu çok şanssız bir anda başlamış olduğu da dikkate alınmalıdır. 1960'lı yıllarda o dönemin olumlu ekonomik konjonktürü içinde, gelişmiş ülkelerin çok üzerinde bir gelişme hızı gösteren Yunan ekonomisi dinamizmini, ilk kez birinci petrol krizi sonrası 1973-79 döneminde kaybetmiştir (Çınar, 2005: 26); ancak 1974 yılında üyelik süreci başlar başlamaz, ekonominin tekrar dinamizm kazanması ve AT üyeliğinin ülkenin hemen hemen bütün sosyal aktörleri tarafından hararetle desteklenmesi ve her konuda Avrupa standartlarına ulaşma isteği, siyasi, ekonomik ve kültürel sahalarda olduğu gibi, Avrupa standartlarından son derece uzak olan sosyal politika sistemini de olumlu yönde etkilemiş ve 1974'ten sonra Yunanistan'da refah devletinin gelişimi hız kazanmıştır (Symeonidou, 1996: 71).

Söz konusu gelişimin ilk örneğini Cunta sonrası Anayasa metninde görmek mümkündür. 1975 Anayasası'nda sosyal sigorta hakkı garanti altına alınmıştır. Bu hak 1981 yılından sonra Yunan topraklarında çalışan her birey için genişletilirken, 1990'da ise eve bağlı ve yarı-zamanlı çalışanlar da sosyal koruma ağı içine dahil edilmiştir (Sissouras ve Amitsis, 1994; 253). Dolayısıyla bugün resmi verilere göre çalışan nüfusun hepsi sosyal güvenlik çatısı altında bulunmaktadır. Ancak, bütün yurttaşlar için genel bir sosyal güvence programı Yunanistan'da hala mevcut değildir (Gough,2006: 239).

1980'lere girerken, Yunanistan'da sosyal koruma harcamalarının GSMH içindeki payı, %17'nin altındaydı ki, bu sırada Avrupa Topluluğu'nda çoktan üyelik statüsüne geçmiş ya da yakın zamanda geçecek 12 ülkede, yani "AT-12" grubunda bu rakam %24'ün üzerindedir. Bu nedenle, 1981'de Yunanistan'ın AT'a girişi -ki bunun siyasi istikrarı sağlayacağı yaygın şekilde düşünülüyordu- halkın diğer Avrupalıların sahip olduğu gelir ve sosyal koruma düzeyine yönelik taleplerini meşrulaştırıyor gibi görünüyordu (Guillen ve Matsaganis, 2006: 289-315). Giriş döneminin ilk yıllarında aynı zamanda dünya ekonomisini etkisi altına alan neoliberal politikalar ve sosyal devletin küçülmesi gerektiğine yönelik talepler çerçevesinde, Yunanistan'da

1980'lerdeki reformlar ve refah genişlemesi, refah devletini savunanlar ile onu küçültmeyi savunanlar arasındaki sosyal politika tartışmasını kutuplaştırmamıştır. Aksine, "Avrupalılaştırma" ülküsü içinde olan tüm sosyal aktörler arasında yüksek sosyal koruma standartlarının yasal bir amacı ifade ettiği konusunda bir fikir birliği vardır (Guillen ve Matsagonis, 316).

Yunanistan'ın AT'a üye olması ile birlikte, İspanya ve Portekiz'in aksine ekonomi politikalarında rastlanan sosyalizasyonun popülist bir sosyal dampinge neden olduğu görülmektedir. 1980-1990 yılları arasında, Yunanistan'ın tam üyeliğinin ardından gelen 10 yıl içinde, Topluluğa üye ülkelerde gözlenen devletin ekonomik faaliyetlerindeki rolünün azalması eğiliminin tersine, Yunanistan'da devletin etkinliği arttırılmıştır. Bu çerçevede, halihazırda ağırlıklı olan kamu sektörünün rolünün genişletilmesi doğrultusundaki karar, 1980'li yılların ilk yarısında izlenen ekonomik programın temel unsurunu oluşturmuştur. Söz konusu dönemde, ekonominin üretken potansiyeli azalmış; buna paralel olarak, iç talepte gözlenen artış ve verimlilikte gözlenen düşüş sonucunda, yüksek enflasyon, mali istikrarsızlık ve bütçe dengesinde ciddi sorunlar ortaya çıkmıştır (Özkuten, 1995; 49). Özellikle 1981 yılında iktidara gelen PASOK Partisi'nin AT'ın fonlarını ve yardımlarını bürokratik kurumlara ve ödemelere ayırması ve 1980'li yılların ortalarına kadar popülist bir ekonomi politikası uygulayarak, AT'ın beklediği ekonomik gelişmeyi bir türlü sağlayamaması sosyal politika sisteminin ödemeler dengesini olumlu bir seyre soksa da, sonrasında hayata geçirmesi konusunda AT'ın ve sonrasında AB'in ekonomi alanındaki baskıları Yunanistan'ı diğer söz konusu ülkelerden farklılaştırmıştır. Bu bağlamda, Yunanistan'da vatandaşların geliri artarken, kurumsal ve pratik düzeyde sosyal politika sisteminde "Avrupalılaştırma" konusunda yerinde sayan bir tablo mevcuttur (Clogg, 1997: 207-251). Ancak, 1986 yılında Simitis'in ulusal ekonomiden sorumlu bakan olduktan sonra, bütçe açıklarını kontrol etmek ile enflasyonu düşürmek için istikrar programını yürürlüğe koyması ve ortalama reel ücretleri 1980 yılındaki seviyelerine düşürmesiyle sosyal koruma sisteminde reformasyon çalışmaları hız kazanabilmiştir (Guillen ve Matsagonis, 2006: 292). Yunan ekonomisinin temel yapısal sorunlarının aşılması doğrultusunda, işgücüne ilişkin mevzu-

atta değişiklikler yapılmış ve yatırımların geliştirilmesi doğrultusunda çaba harcanmıştır. Bu kapsamda, sosyal güvenlik sistemine ilişkin ilk reform 1990 yılının Eyll ayında başlatılmış ve 1991 tarihinde resmi bir istikrar ve yapısal reform programı kabul edilmiştir (zkuten, 1995: 50).

1981’den beri AB yesi olan, ama demokratikleşmede gösterdiği başarıyı ekonomik gelişmede gösteremeyen Yunanistan 1990’lara dş kırıklığı içinde girerken, bu yıllarda iktidara gelen Mitotakis Hkmeti gerek ekonomik gerekse siyasi alanda reformların yapılmasını hedeflemiş; ancak son yılların siyasi ve sosyal kültürüne sinen sorunları aşmayı başaramamıştır (Firat, 2002: 23-24). Dolayısıyla, Yunanistan’ın sosyal politikasının “Avrupalılaşması” için yaşanan 1974’teki ilk dalga zayıf kalmış; ikinci dalgayı başlatan gelişme ise 1996 yılında Simitis Hkmeti’nin iş başına geçmesiyle yaşanmıştır. Bu bağlamda Yunanistan’daki sosyal refah rejiminin Avrupa Sosyal Modeli’ne yaklaşmaya başladığı yılların 1996’dan itibaren başladığını söylemek mümkündür.

1996 yılında iş başına gelen Simitis Hkmeti ise Papandreu döneminin felaket sonuçlar yaratan “borç al ve harca” politikalarını geride bırakmışken, “Avrupa Modeli”ni terk etme eğilimi de göstermemiştir. Tam tersi bir şekilde “Yunanistan Avrupalıdır” düsturu ile hareket eden Simitis (Clogg, 1997) Yunanistan’ı yüksek refah ile yüksek sosyal korumayı birlikte gerçekleştirmeyi başarabilmiş ülkelere en azından yakınlaştırmayı istemiştir. “Sosyal benzeşme” terimi Yunanistan’ın Avrupa Para Birliği’ne giriş kriterlerini sağlama çabasını ifade eden “ekonomik benzeşme”nin tamamlayıcısı olarak ortaya konmuştur (Guillen ve Matsagonis, 2006: 319).

1996 yılında Avrupa Para Birliği’ne giriş hükümetin en önemli amacı haline gelmiş ve asgari emekli maaşı alanlar için gelire bağlı yardım yürürlüğe konmuştur. Bunu 1998 yılında göçmen işçilerin yasallaştırılması izlemiştir. Sosyal sigorta mini reformu kanunlaştırılmış ve “evde bakım” pilot programı genişletilirken, Ulusal Sosyal Bakım rgt kurulmuştur. 1990’ların sonunda Yunan refah devleti 20 yıl öncekinden oldukça farklı bir konuma

gelmiş; sosyal koruma harcamalarının daha büyük bir pastasının daha geniş bir dilimini ifade etmesinin yanı sıra bunları içeren programların kapsamı da genişletilmiştir (Guillen ve Matsagonis, 320).

1980-92 yılları arasında sosyal koruma harcamalarında AB ülkeleri arasında bir yükseliş olmasına rağmen, söz konusu alanda en büyük artış Yunanistan gibi düşük koruma oranlarına sahip ülkelerde gözlenmiştir. Ancak buna rağmen, Yunanistan hala (İspanya ve Portekiz'de de görüleceği üzere) diğer üye ülkelere göre en az sağlık, çocuk, işsizlik ve yaşlılık harcamaları yapan ülke konumundadır. Yunanistan'da da Portekiz'de olduğu gibi refah devleti uygulamaları merkezi bir yapıya sahiptir. Sağlık, sosyal güvenlik ve sosyal koruma alanlarındaki politika ve uygulamalar merkezi yönetim tarafından gerçekleştirilmektedir (Symeonidou, 1996: 67-69).

Yunan sağlık sisteminde ilk görülen özelliklerden biri (Güney Avrupa ülkelerinin özelliklerinden biri olan) özel sektörün ve kamu sektörünün bu alanda hizmet vermesi ve ikili bir yapı göstermesidir. Her iki sektör de sosyal güvenlik kurumlarından gelen vergilerle (Sağlık Sigorta Fonu) finanse edilmektedir (Symeonidou, 1996: 71). Ancak, Yunan sağlık sistemi evrensel üyelik, tek tip yapı ve uygulamalara dayanan ulusal sağlık modeline diğer Güney Avrupa refah sistemlerine göre daha uzaktır. Yunanistan'ın ulusal bir hizmetle donatıldığı düşünülse de, aslında sosyal bakıma erişim hala işe bağlı sigortalar aracılığıyla gerçekleşir; hiçbir sigortaya dahil olmayan vatandaşlar ise bakım hizmetini kamu yardım ağı çerçevesinde alabilmektedir (Ferrera, 2006: 208; Davaki ve Mossialos, 1994).

Yunanistan'da sosyal yardım sınırlıdır ve bir bütün olarak değerlendirildiğinde sosyal güvenlik sistemi içinde ufak bir yer tutmaktadır. Yakın zamana kadar "sosyal yardım" terimi, depremzedeler ya da mülteciler gibi gruplar için acil toptan koruma programlarına işaret etmiştir. Anlık krizlere karşı daha sürekli bazı kategorik yardım programları geliştirilmiştir, ancak bunların hepsi ihtiyaç tespitine dayalı değildir. Bunlardan ilki, daha önce de belirtildiği üzere, 1960 yılında yasalaşan, yetim, tek ebeveynli, özürlü, risk altında

ya da yoksul çocuklara yardım götürmeyi amaçlayan “Korunmasız Çocuklar Programı”dır. 1982 yılında yasallaşmasına rağmen yaşlı ve özürlü grupları, diğer Güney Avrupa ülkelerinin aksine öncelikli olarak kategorik bir programla güvence altına alınan gruplar olmamışlardır (Gough, 2006: 239).

1980’lerden beri, yasal yenilikler özel sektördeki ödemelere ilişkin devlet kontrolünü azaltmış ve bu durum da piyasanın etkilerinin artmasına neden olmuştur. İşsizlik artarken, Yunanistan’ın en önemli sorunlarından biri olan kayıt dışı çalışan göçmenler çok düşük ücretlerle kötü koşullarda çalışmaya başlamıştır. İşsizlik, resmi verilere göre 1983’te %5,3 iken bu oran 1994 yılında 8,4’e yükselmiş ve bu düzeyde seyretmeye başlamıştır. Ancak işsizlerin ve kayıt dışı göçmenlerin sayısının gün geçtikçe arttığı Yunanistan’da etkin bir işsizlik koruması olmadığı gibi, uzun zamanlı işsizliğe yönelik daha etkin ve faydalı destek koşullarının hayata geçirilmesine de ihtiyaç vardır (Symeonidou, 1996).

Yunan emeklilik sistemi, emeklilere, engelli işçilere ve ailelerine destek sağlamaktadır. Ödemeler, işçi, işveren ve devlet tarafından finanse edilirken, devlet katkısı düşüktür. Ayrıca yararlanıcılara yapılan ödemelerin miktarı çok düşük olduğu gibi, en düşük ödeme miktarı yoksulluk sınırının altındadır (Symeonidou, 1996: 74-76).

Yunanistan’ın kesin sınırlarla belirlenmiş bir aile politikası ise hiçbir zaman olmamıştır. Buna rağmen, istihdam, sosyal güvenlik, sosyal sigorta ve sosyal politikanın diğer alanlarında yapılan yasal düzenlemeler, aileleri kapsayan ve merkeze yerleştiren bir özelliğe sahiptir. Ancak spesifik olarak aileye yönelik desteklere bakıldığında zaman, bu desteklerin Portekiz’le birlikte AB ülkeleri ile karşılaştırıldığında en düşük düzey ve miktarda olduğu görülmektedir. Ayrıca, yine İspanya ile birlikte, bu alanda en düşük sosyal koruma harcamasına sahip ülke Yunanistan’dır (Symeonidou, 1996: 77).

Sosyal yardım hakkı, Yunan Anayasası’nda doğrudan garanti altına alınmamıştır. Ancak, 21. maddenin 3. paragrafında; “Devlet vatandaşların sağlığını

korur ve ihtiyaç içindeki yaşlı, genç ve muhtaçların korunması için özel ölçütler geliştirir” denmektedir. Yunanistan’da ne genel bir sosyal yardım ağı ne de ihtiyaç içindeki her birey için kategorik yardım programları vardır. Kamu refah politikaları yerelde Sosyal Yardım Müdürlükleri; ulusal düzeyde ise Sosyal Yardımlaşma Genel Sekreterliği tarafından yürütülmektedir. Bu kurumlarda nakit yardımlar ve sosyal hizmetler sunulmaktadır. Güney Avrupa ülkeleri içinde asgari gelir programı olmayan tek ülke de Yunanistan’dır. AB’nin asgari gelir programı uygulamasına yönelik tavsiyelerine rağmen bu alanda bir gelişme sağlanamamıştır (Sissouras ve Amitsis, 1994: 255-257).

Yunanistan’da yoksulluk sınırı ölçülürken, kişi başına düşen milli gelirin yarısından az gelire sahip haneler kıstas kabul edilmektedir. Bu kıstasa göre, Yunanistan’daki yoksulluk oranı %18 olarak görülmektedir. Ancak bu kesime yönelik yardımların miktarı hem çok düşük hem de ihtiyaçları karşılamaktan uzaktır. Asgari gelir desteği Yunanistan’da mevcut bulunmadığından, var olan yoksulluk destekleri –engelliler dışında- varlık testine tabi tutulmaktadır. Herhangi bir sosyal güvencesi olmayanlar ise “sosyal koruma belgeleri” verildikten sonra “sigortasız insanlar” broşürü ile neşredilmektedir. Yunanistan’da sosyal dışlanmanın artışının en ciddi sebeplerinden biri de bu uygulamadır (Symeonidou, 1996: 79). Ayrıca, kategorik yardımlar neredeyse bütün yoksul gruplara (korunmasız çocuklar, tek ebeveynli aileler, yaşlılar, düşkünler ve geniş aileler) uygulanırken, işsizler kategorik asgari gelir yardımlarından yararlanamamakta ve onlara yönelik böyle bir hak düzenlenmemektedir (Sissouras ve Amitsis, 1994: 259).

Daha önce de belirtildiği üzere Yunanistan’ın sosyal politikasında AB içindeki en önemli kendine has sorunu yabancı işçilerdir. Özellikle 1990’lı yıllardan itibaren –Doğu Bloku’nun yıkılması ile birlikte- eski Doğu Bloku ülkelerinden Yunanistan topraklarına akın eden çok sayıda yabancı işçi yüksek işsizlik ve ekonomik durgunluğa rağmen hem kötü koşullarda, sigortasız ve herhangi bir sosyal destekten yoksun bir şekilde çalışmakta; hem de Yunanistan üzerinden diğer Avrupa ülkelerine göç etmektedirler. Bu işçilerin serbest dolaşımı da hem AB için sorun teşkil etmekte, hem de kayıt dışı ekonominin

de etkisiyle Yunanistan'ın sosyal politikasını evrensel değerlere göre yeniden yapılandırmasını engellemektedir (Tsalicoglou, 1995).

Yunanistan'daki aile yapısı, Güney Avrupa aile modeli ile benzerlik göstermektedir (Symeonidou, 1996: 80-82). Dolayısıyla, yoksulluk ve sosyal dışlanma verileri diğer Avrupa ülkelerine nazaran gerçek değerlerinden daha düşük bir görünümündedir. Ancak Yunanistan, İspanya ve Portekiz'e göre, sosyal yardım, destek ve sosyal içerme programları açısından daha geri bir noktada durmaktadır. Denilebilir ki, söz konusu üç ülke içinde sosyal politika alanında en az "Avrupalılaşıma" seviyesini yakalayan ülke Yunanistan'dır.

Dini kurumların (Kilise) ve gönüllü kuruluşların sosyal koruma ağı içindeki rolleri ise -devletin sosyal koruma ağının yeterince etkin olmaması nedeniyle- hala oldukça etkin gözükmektedir. Özellikle ailelere yönelik yardım ve destekler konusunda kilisenin yaygın uygulamaları bulunmaktadır. Ayrıca kilise dışında "Helenik Kızıl Haç" kurumu da özellikle bağımlı yaşlı insanların bakımında çeşitli programlar uygulamaktadır. Bunların haricinde yetimler için çocuk köyleri yaratan özel kuruluşlar da bulunmaktadır (Symeonidou, 1996: 82-83).

Yunanistan, İspanya ve Portekiz ile karşılaştırıldığında, sosyal politika uygulamaları ve AB'nin bu alana etkisi açısından -bu ülkelerden beş yıl daha önce AT'a üye olmasına rağmen- AB sosyal politikasından ve sosyal devlet modelinden en uzak ve "Güney Avrupa Sosyal Devlet Modeli"ne en yakın ülkedir. Bütün bu veri ve uygulamalar, Yunanistan'da hala sosyal politika sisteminin oldukça zayıf olduğunu göstermektedir. Bunun nedenleri arasında, Yunanistan'ın diğer iki ülkeden sosyo-ekonomik yapısı bakımından daha az gelişmiş olması, AB fonlarından etkin bir şekilde yararlanmaması ve özellikle ekonomik sıkıntıların artması ve yoğun göç alması ile birlikte sosyal yardım ve hizmet uygulamalarının hala ikinci planda tutulması gösterilebilir. Yunanlı sosyal bilimciler, sosyal güvenlik alanının, AB'nin Yunanistan'a kazandırdığı alanlardan biri olduğunu kabul etmekte ve Yunanistan'daki sosyal politikanın gelişmiş ülkeler seviyesine çıkabilmesi için tek baskı unsu-

runun AB olduğunu düşünmektedirler (Kazakos ve Ioakimidis, 1994; Symeonidou, 1996; Ferrera, 2006 vd.).

1970'li yılların ortalarından günümüze AB sosyal politikası çerçevesinde Yunanistan'ın sosyal politika uygulamalarındaki değişimin oldukça yavaş ve yetersiz olduğu görülmektedir. Sosyal güvenlik alanında evrensel ölçütlerle ulaşılmaya çalışılsa da sosyal yardım ve hizmet alanındaki gelişme neredeyse yok denecek kadar azdır. Son yıllarda özellikle yaşlı ve çocuk bakımı konusunda ilerleme kaydedilmesine rağmen, hala bir asgari gelir uygulaması ve ulusal düzeyde işsizlere yönelik etkin bir sosyal koruma programı olmaması, yabancı işçilerin durumu konusunun belirsizliğini koruması ve yoksulluk ve sosyal dışlanmaya yönelik genel politikalar geliştirememiş olması Yunanistan sosyal politikasındaki AB etkisinin zayıf kaldığını göstermektedir.

4.2. İSPANYA

4.2.1. AT Üyeliği Öncesi Sosyal Politika

İspanya 1814-1923 yılları arasında 43 siyasi ve askeri darbe yaşamış, 1936-39'da iç savaşla boğuşmuş ve 1975'e kadar Franco rejimi ile yönetilmiş; AT'a üyelik sürecinin başladığı 1975 yılına kadar da siyasi, ekonomik ve sosyal yapısında istikrarsızlık yaratan birçok koşuldan olumsuz etkilenmiştir (Royo ve Manuel, 2003: 3).⁷ İspanya'da her siyasi rejim, sosyal politika alanında radikal kopuşlar gerçekleştirme vaadinde bulunsa da, bu radikal değişim yeri-

⁷ Burada, İspanya'yı diğer iki ülkeden ayıran önemli bir sosyal yardım geçmişi olduğunu vurgulamak gerekir. Erken modernleşme dönemine tekabül eden 16. yy Avrupa'sında dilencilik, büyük kırsal göçlerle kalabalıklaşan şehirlerde en önemli sorunlardan birini teşkil ediyordu. Bu mesele İspanya'da da önemli bir yönetim sorunuuydu. Dolayısıyla dilencilik üzerinden yoksullara yönelik devletin politika üretme gerekliliği, İspanya'da da sosyal politika öncesi sosyal yardım anlayışını geliştiren bir öge oldu. Bu bağlamda İspanyol hümanisti Juan Luis Vives'in 1526'da Bruges şehri belediye başkanına sunduğu De Subventionem Pauperum (Yoksul Yardımı Üzerine) -dilenciliği kötüleyip çalışmayı yüceltmesinin yanında- siyasi yetkililere yoksullarla ilgili sorumluluklarını hatırlatması bakımından ilk metinlerden biri olarak görülür. Ayrıntılı bilgi için bkz. Buğra, (2008, s. 52).

ne sistemin devamlılığına yönelik bir eğilim ortaya çıkmıştır (Guillen, 1992: 119).

İspanya'da -Güney Avrupa Sosyal Devlet Modeli'nin tipik bir yansıması olarak- sosyal politika uygulamalarının en temel özellikleri şunlardır:

- Refah devleti çalışanların ve ailelerinin (özellikle sanayi sektöründe çalışanların) korunması üzerine inşa edilmiştir (tüm yurttaşlar için değil).
 - Sistem işçi ve işverenlerin katkı payı ile finanse edilir bu nedenle her iki kesimin de kurumsal ve yönetsel eksikliklerinden etkilenir.
 - Çoklu ve parçalı bir yapıya sahiptir
- (Guillen, 1992: 119).

1930'lu yıllara kadar İspanya'daki sosyal politikanın ölçüleri devlet tarafından destekleniyordu ve gönüllülük esasına dayalıydı. Kapsamı ise düşük ücretli sanayi işçilerinin korunması ile sınırlıydı. Sosyal korumanın ana kurumu 1908-1978 yılları arasında faaliyet gösteren Ulusal Sigorta Enstitüsü idi (INP). Kurumun amacı, sigorta sistemine katılmaya karar verdiğinde bir kamusal ekonomik destek almak zorunda olan düşük gelirli işçilere sosyal sigorta sağlamaktı. Bunun dışında, Franco rejiminden önce yalnızca üç sosyal risk güvence kapsamındaydı: yaşlılık (1919), hamilelik (1926) ve iş kazaları (1932). Aile politikası ise 1937 yılında başlamış; 1942 yılında da reformize edilmişti (Subsidio Familiar, 1942 Plus Familiar) (Guillen, 1992: 121-124). Bu dönemde İspanya'da yoksul yardımı ise yerel idareler ve kilisenin sorumluluğu altındaydı. Ulusal hükümet, ancak 1933'te Serseri Yasası ile sert kontroller getirerek devreye girdi (Gough, 2006: 237).

Franco döneminin ilk periyoduna (1939-1958) ekonomide devlet müdahalesi, otarşi ve korporatist bir toplum tasavvuru damgasını vurmuştur. Örneğin, INP'nin üst kademelerinde sosyal Katolikler vardır. 1939 yılında çıkarılan İş Yasası'nda yer alan 65 yaş üstü düşük ücretli çalışanlar ile 60 yaş üstü engelliler için sabit ücretli maaş uygulaması 1947 yılında Yaşlı ve Engelli Sigorta Programı adını almıştır (SOVI) (Bu iki kesim 1960'lardaki reformlara kadar

eşit bir düzeyde korunmuştur. 1950'lerin ortalarında ise yaşlı dullar için yeni bir madde düzenlenmiş ve sisteme giriş için düşük ücretli olma şartı ortadan kaldırılmıştır. SOVI'nin gelişimi ve büyümesi karşılıklı yardım kuruluşları (ML) adındaki, devlet tarafından kontrol ve teşvik edilen, ulusal ve yerel düzeydeki endüstri ve hizmet sektöründeki işçileri kapsayan kurumların varlığı nedeniyle yavaşlamış; 1960'larda serbest çalışanlar da bu karşılıklı yardım kuruluşları sistemine katılmıştır) (Guillen, 1992: 123).

40'lı yıllar tüm dünyada olduğu gibi İspanya'da da savaşın yıkımı, savaş sonrasının yıkıntıları ve onarım çabalarıyla geçmiş; üstelik 4 yıl süren bir iç savaş da İspanya'nın sosyo-ekonomik yapısını derinden sarsmıştır. Ancak bu yıllarda Batı'da totaliter rejimler yenik düşmüş, yerlerini demokratik rejimlere bırakmışlarken, İspanya faşizmin zaferini kutlamaktaydı. Sonuçta İspanya, özgür dünya tarafından dışlanarak kendi içine kapanmış; böylelikle savaş sonrasında Avrupa'ya akan ABD yardımından da pay alamamış ve toparlanması on yıl gecikmiştir. Franco'nun kurduğu düzen, serbest piyasa ekonomisine karşı olduğu gibi sosyal politika sistemi de korporatist yapısını korumaya devam etmiştir (Işık, 2005: 211).

Zorunlu sağlık sigortası 1942 yılında uygulanmaya başlanmıştır (SOE). Ancak bu sigorta sadece düşük gelirli sanayi işçileri ile ailelerini kapsamaktaydı. 1946'da o dönemdeki İspanyol nüfusunun %30'una denk gelen 8 milyon kişi bu sisteme dahildi. Sigorta kaynakları işçi, işveren ve devlet tarafından sağlanıyordu. 1963 yılında bütün sağlık sorunları sigorta kapsamına alındı. İşsizlik sigortası ise son derece sınırlı koşullar altında 1961 yılında uygulanmaya başlandı (Guillen, 1992: 124).

II. Dünya Savaşı'ndan sonraki politik ortamın İspanya'da önemli ekonomik gelişmelere kapı araladığını da vurgulamak gerekmektedir. 1945'te kurulan yeni hükümetin bir görevi de -içeride ne tür bir propaganda yapılırsa yapılsın- dünyada İspanya'nın yalnızlığına bir son vermeye çalışmaktı. 40'lar sona ererken rüzgar başka yönden esmeye başladı. Dünyada savaş sonrası iyimserliği, yerini soğuk savaşa bırakmıştı, stratejik önemi büyük olan

İspanya'nın şiddetli komünizm karşıtlığı Batı'nın gözünde değer kazanmaya başladı, Franco'yu dışlamaktan vazgeçtiler. 1950'de İspanya, Gıda ve Tarım Örgütü'ne (FAO) kabul edildi. 1953'te ABD ile ilişkiler normaleşti, ikili anlaşmalar yapıldı, üsler kuruldu, ekonomik yardım gelmeye başladı. 1955'te İspanya BM'ye katıldı. 1952'de yiyecek dağıtımında karne uygulaması kalktı, ekonomide kendi yeterlilik ilkesi bırakıldı, dışa açılış başladı, yabancı sermaye yatırımlarına kolaylık getirildi, ülke uluslararası ekonomi kuruluşlarına girdi. 1957'de kurulan yeni bir hükümette Avrupa ile bütünleşmeyi sağlayacak teknokratlara geniş yer verildi. 1960'ta İspanyol işçiler Batı Avrupa'nın endüstri merkezlerine akın etmeye başladılar; buna karşılık turizm hareketi hızla gelişti (Işık, 2005: 219).

Franco döneminin ilk yirmi yılındaki modelin (1939-1958), nüfusun az bir kesimine yönelik, ulusal sigorta sisteminin ikili organizasyonlarla ortak yürüdüğü ve işçi-işveren katkılarıyla finanse edilen bir model olduğunu söylemek mümkündür (Guillen, 1992: 124).

Söz konusu üç ülke içinde asgari gelir desteği programını uygulayan ilk ülke olan İspanya'da asgari gelir desteği programının kökleri ise 1960'ta Franco rejiminin Sosyal Yardım Ulusal Fonu'nu (FONAS) kuran kanunu çıkarmasına kadar dayanmaktadır. Bu yasa, getirisi belli (maaş esaslı) sigorta kapsamı dışında kalan yaşlılar ve özürllülere yönelik asgari emeklilik ve maluliyet maaşlarını düzenlemektedir (Gough, 2006: 237).

1960'larda Avrupa'daki genel iyileşmeye, tüketim toplumlarının gelişmesine koşut olarak İspanya'nın durumu da her gün biraz daha iyiye gitmiştir. Sonuçta, ABD yardımlarından, yabancı sermaye yatırımlarından ve turizm gelirlerinden kaynaklanan refah kısa vadede dikta rejimini pekiştirirken, uzun vadede halkın özgürlük ve dünya ile bütünleşme isteklerini artırarak, rejimin sallanmasına zemin hazırlamıştır. Bu dönemde, (1955-75 yılları arasında) İspanya yılda ortalama yüzde 8'lik büyüme hızını tutturmuş, OECD ülkeleri arasında bu bakımdan Japonya'dan sonra ikinci gelmeye başlamıştır. 1965'te kişi başına düşen gelir o dönemdeki gelişmiş ülkelerin sınırı olan 600 dolara

ulaşmış; 1970'te ise 1500 doları bulmuştur. Hayat koşulları iyileşmiş, ekonomi uluslararası rekabete açık hale gelmiş ve bu süreç, ekonomi-politikte uygulanan otarşik modelin bitişi ile sonuçlanmıştır (Işık, 2005: 219-221; Guillen, 1992: 125).

1960 ve 70'lerde Batılı ülkelerdeki sosyal devlet uygulamaları İspanya için de geçerli olmuştur. Bu bağlamda, Yunanistan ve Portekiz'e göre İspanya sosyal politika alanında –dünya ekonomisine daha entegre ve Avrupa'ya daha yakın gelişmişlik düzeyi nedeniyle- Batılı ülkeleri izleme konusunda daha başarılıdır. Bu yıllarda, kamu harcamalarının neredeyse yüzde doksanı sosyal koruma içindir. Bu dönemde iki önemli reform gerçekleştirilmiştir: 1963 Temel Sosyal Güvenlik Yasası (LP) ve 1972 Reformu (LFP). 1963 reformu ile bağımlı çalışanlara yönelik genel bir sistemi, diğer kategorilerdeki çalışanlar için parçalı özel bir sistemi içeren parçalı sistemi birleştirme yönünde önemli bir adım atılmıştır. Reformun diğer bir özelliği 70 yaş üstü kesim için primsiz ödeme programı içermesidir. 1972 reformu ise özellikle emekli, işsiz ve geçici işçiler lehine sosyal korumanın genişletilmesini içermekteydi (Guillen, 1992: 126).

İktidarda kaldığı yıllar boyunca (1939-1975) Franco rejimi, çeşitli uzmanlık kategorileri ve çok parçalı yönetim arasındaki önemli farklılıklara sahip korporatist bir düzeyde organize edilen bir refah sistemi yarattı. 1975'teki 10 milyon kişi sisteme katkı sağlarken, ödemelerden 3,5 milyon insan faydalanıyordu. Diğer yandan nüfusun %80'ine tekabül eden 29 milyon kişi sağlık sistemine dahildi. Başka bir deyişle, sistem oldukça büyük bir kesime ulaşıyordu; ancak aynı zamanda kurumsal ve yönetsel anlamda karışık ve kendine özgüydü (Guillen, 1992: 126).

4.2.2. AT Üyeliği Sonrası İspanya'da Sosyal Politika

İspanya refah devletinin AB'ye girdikten (üyelik sürecinin başından) sonraki evrimi üç döneme ayrılabilir: 1975-82 (giriş öncesi dönem), 1982-93 (evrenselleşme dönemi) ve 1993'ten günümüze (rasyonalizasyon dönemi) (Guillen, Alvarez ve Silva, 2003: 245).

1970'lerin başından itibaren İspanya'da sosyal güvenlik sistemi gelişti ve Batılı ülkelerin harcama düzeyine yaklaşılmaya başladı. Amaç, bütün yurttaş gruplarını içeren bir sistem kurmak ve bunu yeniden dağıtım için gerçek bir araç haline dönüştürmek oldu. Geri kalmışlık hissi ağır basmaya başladı. Çünkü OECD ülkelerinin kamu harcamaları %40.2 iken, İspanya'da bu oran %12.1 idi. Ancak geçiş yıllarında yaşanan ekonomik kriz ve Avrupa ülkelerindeki sosyal devlet modelinin yaşadığı sorunlar İspanya'yı da etkiledi (Guillen, 1992: 127).

1975-1982 dönemini etkileyen bazı unsurlar, Bismarck modelinden radikal kopuşları engelledi. Bu unsurlardan biri, petrol kriziydi ve kriz ekonominin yeniden yapılandırılmasını gerektirdi. İkinci unsur, önceliğin politik kurumların yeniden yapılandırılmasına ve yeni demokratik rejimin istikrar kazanmasına verildi. Üçüncüsü, reformist anlayışın konsensusa önem vermesi ve kararları yavaş bir şekilde alması ve uygulamasıydı (Portekiz bu açıdan farklıdır. 1979'da ulusal bir sağlık hizmeti devreye girdi. Portekiz çok daha "kopma" eğilimindeydi) (Guillen, Alvarez ve Silva, 2003: 246). Ayrıca, 1975-1984 döneminde, İspanya ekonomisi olağanüstü uzun ve derin bir ekonomik kriz yaşadı. Ekonomi iki petrol şokunun etkisiyle sarsılırken, yeni bir ekonomik ve siyasi yapılanmaya gidildi. 10 yıl boyunca sabit yatırımlar %22, istihdam %15, kişi başına gelir %10 oranında azaldı. İşsizlik oranı, 1974 yılındaki %2,7'lik düzeyinden, 1985 yılında %21,5'e yükseldi (Özkuten, 1995: 13). Bu nedenle, Franco sonrası dönemde toplumun hemen hemen her kesimi ve hükümet hizmet, yardım, yönetim, mali işler vb. konularda sosyal sistemde reforma ihtiyaç olduğu ve Avrupa modelinin örnek alınması gerektiği yönünde fikir birliği içinde olsa da, bu isteklerin uygulanması hep ertelendi (Guillen, 1992: 129). Yine de ilk geçiş döneminde, yani 1975-1982 yılları arasında İspanya, -özellikle sosyal demokrat bir hükümetin iş başına geçmesiyle- Batı'nın gidişine ayak uydurmayı başardı. Her ne kadar siyasi anlamda kurumsal politikalardan radikal bir kopuş sergilenemese de günümüze kadar sadece sosyal politikada değil, her alanda sürekli bir şekilde "Avrupalılaştırma" sürecini tamamlamaya başladı (Işık, 2005).

İlk dönemdeki sosyal reformların en önemli özelliği, sosyal koruma sisteminin makro kurumsal tasarımlarından vazgeçmeksizin sosyal politika programlarının niceliksel olarak yoğun bir gelişim göstermesidir. Kurumsal reform süreci ise oldukça hızlı olmuştur.

1977 yılında Sağlık ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı kuruldu. Çalışma Bakanlığı'na bağlı NSS (Ulusal Sağlık Sistemi) sistemi de devam etti. 1978 Anayasası bütün İspanyollara ulusal bir sosyal güvenlik sigortası vaad etmesine rağmen, yeni özel sistemler, özel yurttaş kategorileri yaratmaya devam etti. Ancak, Anayasa, ekonomik güvenlik ve garanti edilmiş asgari gelir taahhüt ediyordu. 1978'de her biri sosyal politikanın belli alanlarında faaliyet gösterecek olan dört bağımsız enstitü kuruldu: sağlık için INSALUD; emekliler için INSS; yaşlı ve engelliler için INSERSO; işsizler için INEM. Bu enstitüler aynı zamanda demokratik kurumlardı ve 70 yıllık INP'nin tasfiyesi anlamına geliyordu. 1981'de ise Sağlık ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile Çalışma Bakanlığı birleştirildi ve Çalışma, Sağlık ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı adını aldı. Aynı yılın sonunda ise yine iki ayrı bakanlık oldu. Bu değişimler güvensiz bir ortam yarattı. 1981'de engelliler için sosyal entegrasyon yasası kabul edildi. Boşanma kanuni hale geldi ve kadın hareketi hız kazandı. Bölgesel otonom hakkı getiren 1978 Anayasası Katalonya'ya sağlık harcamalarında sosyal politika alanları yarattı. Daha da önemlisi bu dönemde GSMH'da sosyal koruma harcamaları %50 oranında arttı. Aynı şekilde politik karar süreçleri de demokratikleşti. Genel olarak bakıldığında 1981 yılındaki sosyal koruma harcamaları 1975 yılındakinden yarı yarıya daha fazlaydı (Guillen, 1992: 127-129; Guillen, Alvarez ve Silva, 2003: 245). 1982'de ise ilk defa özellikle eğitim, sağlık ve sosyal hizmet alanlarının kapsamını tüm nüfusu içerecek şekilde genişletme önlemleri ile sosyal korumanın iyileştirilmesinin üzerinde durulmaya başlandı (Guillen ve Matsaganis, 2006: 321).

1977 Eylül'ünde, bölgelere özerklik tanıma hazırlıkları çerçevesinde Katalonya Generalitat'ı yeniden kuruldu. Üç ay sonra da Bask ülkesi için "özerklik-öncesi" statü kabul edildi; aynı statü, yıl içinde İspanya'nın tüm bölgeleri için geçerli kılındı. Bu durum, sosyal yardım ve sosyal hizmetlerde bölgeselleşmenin yolunu açtı (Işık, 2005: 233).

1975-82 dönemine bakıldığı zaman, İspanya'nın sosyal politikasının genel görünümünün, İsveç modeli olarak görülen sosyal demokrat refah devleti modelini kapsayan anlamıyla Avrupa standartlarından çok uzak olduğu ve bu dönemin önceki dönemle devamlılık arz ettiği söylenebilir. Bunun nedenleri, hala evrensel bir sosyal koruma ağının olmaması, "sosyal vatandaşlık" hakkının olmaması ve sosyal yardım ve hizmetlerdeki dağınık yapıdır (Guillen, 1992: 119-120).

1982-1993 yılları arasındaki sosyal politika alanında yaşanan evrenselleşme sürecinin ilk adımı 1984'te yürürlüğe konan işsizlik yardımı oldu (Gittikçe artan ve hala İspanya'nın en önemli sorunlarından birini teşkil eden işsizlik karşısında oluşturulan işsizlik yardımı, bugün hala sosyal yardım harcamalarının çoğunluğunu oluşturmaktadır) (Guillen, Alvarez ve Silva, 2003).

80'li yıllarda "Avrupalılık" damgası artık bir saygınlık, gelecek için bir özgürlük ve demokrasi garantisi anlamını taşıyordu; bu yüzden İspanyollar, Avrupa Birliği'ni, toplulukta daha eski olan öteki üyelerin çoğundan daha büyük bir kararlılıkla desteklediler, gerçekleşmesi için içtenlikle çalıştılar. 1986'daki yolculukta yeni "Avrupalı" damgasının heves ve coşkusu baskındı; herkes her şeyde "Avrupa standartlarını tutturabilme" çabasıydı; dolayısıyla her şeyde AB modeli bir ölçüt olarak benimseniyordu (Işık, 2005: 239). Portekiz ve Yunanistan'daki durumun aksine, İspanya'nın AB'ye üyelik amacı bu nedenle her zaman ülkenin bütün etkin sosyal ve politik aktörlerince istisnasız desteklendi. Bunun başka nedenleri arasında, muhtemelen Portekiz'in ve Yunanistan'ın diktatörlük rejimleri altındayken, Avrupa tarafından İspanya kadar dışlanmamalarının da rolü vardı (Powell, 2003: 148).

İspanya, Yunanistan'la karşılaştırıldığında çok daha şanslı bir ortamda AT'a katıldı. 1985 yılında ülke ekonomisinde gözlenen olumlu gelişmelere paralel olarak dünya ekonomisinde de olumlu gelişmeler kaydedildi (Özkuten, 1995: 15).

1982-93 yılları arasında izleyen bir süreç içerisinde değerlendirilen ikin-

ci dönemde sağlık harcamalarında 1984'te birincil korumaya geçildi. Bunu 1986'da ulusal sağlık sistemi ve 1989'da fakir desteğinin eski yararlanıcılarının içerilmesi izledi. Böylece, sağlık sistemi, bir yurttaşlık hakkı olarak tanımlanmamasına rağmen, İspanya nüfusunun %99,9'unu kapsadı. Sağlık yetkileri diğer beş otonom bölgeye de verildi ve bu bölgeler Katalonya ile birlikte, kendi yeniliklerini de yapmaya başladılar (Ayrıca 1990'ların sonlarında sağlık harcamaları genel olarak devlet gelirinden karşılanır hale geldi). Dolayısıyla, İspanyol sağlık sistemi, Yunanistan ve Portekiz ile kıyaslandığında en evrensel sisteme sahip oldu (Guillen, Alvarez ve Silva, 2003: 247). Ancak yine de sistemde aksaklıklar da mevcuttu. Aslında İspanyol sistemi tam kapsamlı bir sistem değildi; çünkü çok yüksek gelir grupları (yaklaşık olarak nüfusun %0,5'i) ulusal sağlık hizmeti yeliğine dahil edilmemişti. Ayrıca, organizasyonel standartlaşma henüz tüm ülke çapında gerekleştirilememişti. Sistem; INSALUD, otonom bölgeler, eski mutualidades (ML) vb. gibi çeşitli kurumlar tarafından yönetilmektedir (Ferrera, 2003: 207).

1990'lardaki harcamaları kısma baskısı, İspanya'da gcl bir direnişle karşıldı. İspanya'da reformlar işsizlere odaklandı. İspanya diğer Bismarkci sistemler gibi primli ödeme korumalarını azaltıp, primsiz yardımlarını artırmak değişim geçirdi. Ancak, işsizlik problemi hala önemli bir sorundu (Guillen ve Alvarez, 2001: 116-126).

Yetişkin, ocuk ve gençlere yönelik sosyal hizmet ve sosyal yardımlar konusunda ise İspanya bu dönemde yararlanıcı sayısı ve harcamalarda büyük bir artışa tanık oldu. 1980 sonları ve 1990 başlarında sosyal hizmet alanına ilişkin yetkiler 17 otonom bölge ve belediyeye devredildi, sosyal hizmetler evrenselleşi ve erişim gelir düzeyine bağlı kılındı. 1988'de kurulan Sosyal İşler Bakanlığı bu gelişimi hızlandırdı. Buna rağmen, sosyal hizmet koşulları AB ülkelerine göre daha düşük düzeyde kaldı (Guillen, Alvarez ve Silva, 2003: 248). Yine de, İspanya'nın bu alanda Yunanistan ve Portekiz'den çok daha büyük bir ilerleme kaydettiği vurgulanmalıdır. Çünkü günümüzde söz konusu alana ilişkin Avrupa Sosyal Modeli'ne en yakın rneği İspanya oluşturmaktadır.

İkinci dönemde, gelir koruma politikaları da gelişim gösterdi. Maaşlar 1988’de enflasyona endekslendi ve maaş sisteminin sigortalarının birleştirilmesi için 1991’de primsiz emeklilik ve engelli maaşları başlatıldı. Ayrıca, yeterli katkı payı ödeyemeyen çalışanlar için asgari ücret düzeyini güvence altına almak amacıyla asgari ücret oranları yükseltildi. Bu, primsiz ödemelerin oluşturulması ile birlikte ödeme sistemi içinde yeniden dağıtımın kuvvetlendirilmesi anlamına geliyordu (Guillen, Alvarez ve Silva, 2003: 248).

Bu dönem, işsizlik alanındaki korumanın ise altın dönemiymişti. İşsizlerin %82’si nakit yardımlardan yararlandı. Aile destekleri de kapsamı genişletilerek reformize edildi ve düşük gelirli aileler hedeflendi. Bu dönemde bütün bölgeler ortak bir karar aldı ve çalışma çağındaki kişilere asgari gelir desteği verilmesi kararlaştırıldı. Böylece ilk defa bir Güney Avrupa ülkesi asgari gelir programı ortaya koydu. 1988’de genel bir asgari gelir programına (Ingreso Mínimo de Insercion ya da Renta Mínima) öncülük edildi. Bu programın varyasyonları bugün İspanya’nın on yedi Otonom Topluluğu’nun on altısında uygulanmaktadır, ama ulusal bir çerçeve mevcut değildir ve uygulanan programlar önemli ölçüde farklılıklar göstermektedir (Guillen, Alvarez ve Silva, 2003: 248-249; Gough, 2006: 238) (Aynı dönemde AB’nin sosyal söylemi de yoksullukla mücadele ve sosyal içermeye odaklanmıştı ve AB, sosyal korumaya erişimde ortaya çıkan boşlukların azaltılması konusunda ısrarlıydı).

İşsizlik, yoksulluk ve sosyal dışlanma konularında İspanya için bu noktada bir parantez açmak gerekmektedir. Her ne kadar Güney Avrupa Sosyal Devlet Modeli içindeki diğer ülkelerde de aile ve akrabalık ilişkileri söz konusu alanlardaki eksiklikleri örtücü ve onarıcı bir rol üstlense de işsizlik oranının çok yoğun; ancak yoksulluk ve sosyal dışlanmanın buna rağmen çok daha düşük olduğunun gözlemlendiği İspanya’daki aile koruması bu bağlamda dikkate değer görülmektedir. İspanya’da, evli olmayan gençlerin ailelerinin veya akrabalarının yanında kalma süreleri her zaman Avrupa’nın gelişmiş ülkelerine nazaran daha uzundu ve aile içi dayanışma ağları daha sağlamdı. Boşanma oranları, evlilik dışı birliktelikler ve doğumlar ise düşük oranda seyretti. Bu durum, yani gençlerin ailelerinin yanında uzun süre kalmaları ve

aile içi dayanışma ağlarından yararlanmaları İspanya'yı hem Güney Avrupa refah rejiminin tipik bir örneği yaparken, aynı zamanda işsizlik oranının oldukça yüksek olduğu ülkede devletin işsizlik sorununa ve sosyal dışlanmaya karşı sosyal politikalarına da dışarıdan büyük kolaylık sağladı. Çünkü, ekonomik destek ve sosyal güvenlik sağlayan aile, aynı zamanda sosyal dışlanmayı ve etkilerini de en az düzeye çekti (Guerrero ve Naldini, 1996: 44-50).

1988'de işsizlik koruması genişletildi ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı kuruldu. Bu gelişmeyi takiben ardı ardına yeni düzenlemeler geldi. 1989'da sağlık hizmetlerinin evrenselleşmesiyle ilgili kararname ile yoksul yardımından yararlananlar için ulusal sağlık hizmetleri genişletildi. Eğitim reformu ise, üç yaş üzerindeki çocukların bakımı için evrensel hizmet sunumu ile sonuçlandı; ancak 0-2 yaş grubundaki çocuklar için kamu bakım hizmetleri son derece düşük (%1) kalmaya devam etti (Guillen ve Matsagonis, 2006: 308).

İspanya 1990'lı yılların başına gelindiğinde, Yunanistan ve Portekiz ile hemen hemen aynı sosyo-ekonomik koşullarda AT'a entegrasyon sürecine başlamış olmasına rağmen, sosyal politika alanındaki "Avrupalılaştırma" seviyesi ve sosyal politika reformlarındaki hızı ve başarısı, İspanya'yı AB için örnek bir ülke konumuna getirmiştir. Öyle ki, ülkenin diktatörlükten demokrasiye geçişte yaşadığı sosyo-politik değişimler eski Doğu Bloku ülkelerine örnek gösterilir nitelikte ele alınmıştır (Ferge ve Kolberg, 1992: 9).

1993'ten günümüze kadar gelişen dönemde ise İspanyol refah devletinin değişiminde var olan politikaların kesin bir yeniden tasarımına tanık olundu. 2001 yılında bir Aile Yardım Planı oluşturuldu. Bu plan, gençleri ve düşük gelirli aileleri kapsıyordu. AB'nin yapısal ve uyum fonları 1994'ten 2000'e gelindiğinde oldukça yükseldi ve İspanyol GSMH'sinin %1,5'ine ulaştı. Bu fonlar 1990'ların başındaki ekonomik krizin etkisini azaltmak ve istihdam ile sosyal korumanın teşviki için oldukça önemliydi. Ancak bununla beraber sosyal devlet harcamalarının rasyonalizasyon çalışmaları da hız kazandı. 1996'da muhafazakar hükümet tarafından Sosyal İşler Bakanlığı Çalışma Bakanlığı ile birleştirilerek, etkinliği azaltıldı (Guillen, Alvarez ve Silva, 2003: 249-252).

Bu dönemdeki sağlık alanındaki reformların amacı ise, sağlık harcamalarının tümünün vergilerle finanse edilmesini sağlamaktır. Nitekim, 1999 yılında bu amaca ulaşıldı. Böylece İspanya sağlık harcamalarının hepsini vergilerle finanse eden iki Avrupa ülkesinden biri oldu (diğeri İtalya) (Guillen, Alvarez ve Silva, 2003: 251).

Günümüzde İspanya’da primli ödemeler Çalışma Bakanlığı’na bağlı ulusal Sosyal Güvenlik Enstitüsü (INSS) tarafından yönetilirken, sosyal hizmet uygulamaları ve diğerleri parçalı sistemde kalmaya devam etmektedir. Primsiz ödemeler Sosyal İşler Bakanlığı; işsizlik ödemeleri ise Ulusal İşsizlik Enstitüsü (INEM) tarafından yapılmaktadır. Ancak onca reforma rağmen, hala primli ve primsiz ödemelerdeki eşitsiz yapının önüne geçilememiştir. Primli ödeme miktarı, en yüksek primsiz ödemeyi ikiye katlamaktadır (Guillen, 1996: 259-262).

İspanyol refah devleti, 1975’te demokrasinin gelişinden 1990’ların sonlarına kadar bazı bütünleşik politikaların ortaya çıkması ve vergilerle finanse edilen primsiz yardım ve hizmetlerin çokça artış sağlaması ve yayılmasıyla niceliksel olarak büyük bir değişim süreci yaşamıştır. Alandaki birçok boşluk kapatılmış veya azaltılmıştır. Böylece iş piyasasının içeride ve dışarıda korunmasında daha iyi bir noktaya gelinilmiştir. Dahası, daha iyi niteliksel gelişmeler korunmayı artırmıştır (Guillen, Alvarez ve Silva, 2003: 252). Sosyal harcamaların ve kapsamın büyümesi İspanyol refah devletini “gelişmemiş” olarak tanımlanamayacak bir kuruma dönüştürmüştür. 1970’lerde siyasi söylemde ve insanların fikirlerinde mevcut olan geri kalmışlık hissi kuruyup gitmiştir (Guillen ve Matsaganis, 2006: 320). Genel olarak bakıldığında ise, ödemeler ve iş piyasasında yapılan reformlar yalnızca AB çerçevesinde izlenen genel reform eğilimlerine değil, aynı zamanda sosyal koruma programlarına etkinlik kazandırmak ve desteklemek için Birliğin reçetelerine de uygunluğu sağlamıştır (Guillen, Alvarez ve Silva, 2003: 252). 2000’lerde, İspanya’da kişi başına düşen milli gelir 19.180 dolara çıkarken, İspanya, OECD ülkeleri arasında 8.; dünyada ise 11. en büyük ekonomiye sahiptir. Ancak bu oran hala EU15’lerin toplam kişi başı gelirinden %16 daha düşüktür (Powell, 2003: 148).

Daha önce de belirtildiği üzere, nüfusun %15 ile %25'i arasındaki bölümünün yoksulluk sınırının altında yaşamasına⁸ ve işsizliğin de 1990'lardan beri %20 civarında olmasına rağmen, İspanya'da toplumsal bütünleşme oranının yüksekliği ve toplumsal dışlanmanın düşük mertebede olması dikkat çekicidir. Aile dayanışmasının önemi ile sosyal güvenlik sisteminin yaşlı ve özürllülere yönelik sunduğu istisnai bazı uygulamalar bu yüksek katılım oranını sağlamış etkenler arasındadır. Geçmişte istikrarlı bir çalışma hayatı ve düzenli işi olmamış, fakat çalışabilecek durumdaki yoksullar ile emek piyasasından dışlanmış kişiler de İspanyol sosyal güvenlik sisteminden yardım alma fırsatına sahiptirler (Erdem, 2006: 14). Bunun yanında, İspanyol sisteminde sosyal koruma alanında uygulanmaya başlanan varlık testi (means-tested) alanının yaygınlaşmasının da sosyal içerme konusunda büyük katkısı vardır. Varlık testi, sosyal güvenlik asgari ödeme desteği, sosyal yardım ödemeleri ve yaşlılar-engellilere yönelik primsiz ödemeler, işsizlere yönelik sosyal yardım destekleri ve sosyal içerme programları çerçevesinde verilen asgari gelir programları gibi birçok sosyal yardım ve hizmet uygulamasında kullanılmakta ve bu alanda önemli bir ilerleme kaydedilmektedir (Laparra ve Aguilar, 1996: 88-98).

1990'lı yıllarda sosyal yardım ve hizmetlerin otonom bölge ve belediyelere devredilmesi ile birlikte, bölgesel ve yerel düzeyde sosyal hizmet yönetiminin yoksullukla mücadele ve sosyal içerme programları çerçevesinde oldukça güçlü bir etkiye sahip olduğunu da söylemek gerekmektedir. Ancak yine de sosyal ödeme programının düzensiz gelişimi ve uygulamada yaşanan bölgesel farklılık ve eşitsizlikler sistemin zayıf yanları olarak ortaya çıkmaktadır (Laparra ve Aguilar, 1996: 104-106).

Sonuç olarak, İspanya'nın AT'a üyelik sürecinden önceki ve sonraki sosyal

8 Yapılan araştırmalara göre, İspanya'daki yoksulluğun nedenleri arasında; düzenli istihdama ve genel bir sosyal refah sistemine erişimin sağlanamaması; sosyal yardım destek miktarlarının çok az olması ve sosyal entegrasyon alanında yaşanan sorunlar ve çatışmalar gösterilmektedir. Sosyal dışlanma ise geleneksel olarak yoksulluğun yoğun olarak yaşandığı yaşlılar ve kırsal nüfus kesimlerinden ziyade büyük şehirlerin eski mahalleleri ve yeni oluşan varoşlarında daha fazla görülmektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Laparra and Aguilar, (1996, pp. 87-114).

politika pratikleri değerlendirildiği zaman, Yunanistan ve Portekiz'e göre Avrupa Sosyal Modeli'ne en yakın duran sosyal politika sistemine sahip olduğunu ve kurumsal reformlardan alanın yetkilendirilmesindeki yeniden yapılandırmalara, sosyal harcama oranlarının artırılmasından sosyal yardım ve hizmetlerin yaygınlaştırılmasına kadar her sahada AB sosyal politikasına uyumu sağlamaya en yakın Güney Avrupa Sosyal Devlet Modeli ülkesi olduğunu söylemek mümkün görünmektedir. Özellikle hem işsizlik ödeme ve destek programlarının yaygın ve etkin oluşu hem de güçlü aile bağlarının yoksulluğu ve sosyal dışlanmayı azaltıcı etkisinin birleşmesiyle devlet-aile ikilisinin sosyal korumada dengelenmeye başlanması; bunun yanı sıra Güney Avrupa Sosyal Devlet Modeli'nde ikinci plana itilen ve enformel sektör tarafından finanse edilmesine göz yumulan sağlık, eğitim, aile, sosyal hizmet, sosyal bakım vb. sosyal politika uygulamalarında kaydettiği ilerleme dikkate değerdir. Başka bir deyişle, hem sosyal sigorta ve ulusal sağlık sektöründe evrenselliğe yakın bir sistem oturtulmuş hem de sosyal yardım ve hizmet alanında sosyal demokrat modele yaklaşılmıştır. Dolayısıyla, İspanya, Yunanistan ve Portekiz ile karşılaştırıldığında, AB sosyal politikasına en çok uyum sağlayan ve "Avrupalılaşıma" sürecini tamamlamaya en yakın ülke konumundadır.

4.3. PORTEKİZ

4.3.1. AT Üyeliği Öncesi Sosyal Politika

İspanya ile oldukça benzer bir siyasi, ekonomik ve sosyal geçmişe sahip olan Portekiz'de 1933 yılında başa geçen Salazar rejimi 1974 yılına kadar iktidarda kalmıştır. AT'a üye olma süreci başlayana kadar tipik bir "Güney Avrupa Sosyal Devlet Modeli" örneği olan Portekiz'de 20. yy'ın başlarında sosyal sigorta sisteminin nüveleri atılmaya başlanmış, ancak sosyal yardım ve hizmetlerde çok parçalı, düzensiz ve yetersiz bir koruma ağı bulunmuştur.

Hastanelerin denetimi ve sosyal hizmet faaliyeti olarak çalışmalarını gerçekleştiren yetimhaneler 1910 yılında devletin elinde bulunmaktaydı. Ayrıca özel vakıflar ve İspanya'dakine benzer bir şekilde devlet tarafından finanse

edilen, ancak hayırsever yurttaşlar tarafından yönetilen ikili kurumlar vardı. 1912 yılında ilk defa sosyal politika alanında kurumsallaşma başladı ve Çalışma ve Sosyal Refah Genel Müdürlüğü kuruldu. 1916 yılında Portekiz'in ilk Çalışma Bakanlığı faaliyete geçerken, yine ilk defa 1919'da primli sosyal sigorta sistemi oluşturuldu (Guibentif, 1996: 220-223).

1933 Anayasası'nda kamu yardımı hakkı bulunmamaktaydı. Salazar rejiminin iş başında olduğu 1933-1974 yılları arasında Portekiz'de Salazar, 60'lı yıllara dek sürecek kapalı bir rejim sürdürmüştür. Portekiz'e yabancı sermayenin girmediği, kapalı bir ekonomi devrinin başladığı, AT'ın da içinde olduğu birçok uluslararası kurum ve kuruluşun ülkeyi dışladığı, dış ilişkilerin yalnızca Afrika ve Asya'daki sömürgelerle ilişkilerden ve savaşlardan oluştuğu bu dönemde (Kuntz, 1975: 69-70; Macedo, 2003: 169) Salazar, ulusal ekonominin korunması için şiddetli tedbirler aldı; yabancı sermaye ve yabancı mallar ülkeye ancak çok yüksek vergiler vermek kaydıyla sokulabiliyordu. Böylece Portekiz kendi içine kapandı ve akla gelebilecek tüm yönetim oyunları ile desteklenen ağır bir sanayileşme başladı. Aslında bütün bu tedbirler, iki savaş arasının ortamında, Avrupa ekonomilerinin gittikçe gelişen karşılıklı sızmalarına ters düşen antiekonomik, tutucu ve idealist geniş bir direnme hareketiydi (Kuntz, 1975: 92).

Söz konusu yıllar arasında Portekiz toplumunun sosyo-ekonomik anlamda ikili bir çehresi vardı: Bir yanda Avrupa'dakilerle kıyaslanabilecek sanayi kuruluşlarıyla modern kentler, öbür yanda bir tür derebeyliğin hüküm sürdüğü köyler. Buralarda yer yer çok yoğunlaşan büyük girişimlerle, işçilerin yaşamalarını sürdürebilmeleri için ellerindeki ufak toprak parçalarını ekmek zorunda bırakacak kadar düşük ücretler aldıkları ufak üretim üniteleri göze çarpıyordu. Kapitalist tipte iyi makineleşmiş tarımla, öküzlerin kara sabanı sürdükleri tarım yan yana yaşıyordu. Genel nüfusuna oranla Avrupa'ya en çok işçi gönderen (%13) bu ülkede yerli girişimler için işçi bulmakta güçlük çekilmekteydi. İşçiler ise daha yüksek ücretlerle çalışmak üzere Avrupa'nın başka ülkelerine göç ediyordu. Ülkeye büyük miktarda sermaye gönderiyorlar; ancak bu sermayeler yatırım için yararlı olanaklar yaratmakla beraber

enflasyonun yükselmesine neden oluyorlardı. Dolayısıyla 1970'lı yıllarda, diktatör rejimlerinden demokratik hükümetlere geçiş dönemine kadar, İspanya gibi Portekiz de Avrupa'dan ve onun ekonomik, sosyal ve kültürel ikliminden faydalanmaktan ziyade, daha çok elinde kalan sömürgelerle ilgilendi, yüzünü Batı'ya dönmedi. 1975-1986 yılları arasında AT'a tam üye olma sürecinde sıkıntılar yaşasa da bu tarihten itibaren Avrupa ile bütünleşme sürecine girdi (Kuntz, 1975: Royo ve Manuel, 2003).

Söz konusu yıllara bakıldığı zaman, diğer Avrupa ülkelerine nazaran oldukça zayıf ve kapalı bir ekonomiye ve gelişmemiş bir sosyo-ekonomik yapıya sahip Portekiz'de 1974 yılında niceliksel verilere bakıldığı zaman ekonomik olarak az gelişmiş bir ülke görünümü hakimdi. Portekiz'deki 9 milyon nüfustan ancak üç buçuk milyonu çalışıyordu; bir buçuk milyon Portekizli iş bulmak için Avrupa ülkelerine göç ediyordu ve nüfusun büyük bir kısmı herhangi bir sosyal güvence ve sosyal korumadan yoksundu (Kuntz, 1975: 94-96).

4.3.2. AT Üyeliği Sonrası Portekiz'de Sosyal Politika

Portekiz'de 1974'ten itibaren yaşanan demokrasiye geçiş sürecinde Avrupa düşüncesi, reformları ilerleten ve politik istikrar, ekonomik yapılanma ve demokratik birleşmeyi getiren en kökten unsur oldu. Üyelik sonrası ise süreç daha da hızlandı. Demokrasiye geçiş sürecinden AB'ye üyelik sürecine kadar geçen sürede Portekiz'deki sosyal politikanın gelişimi üç dönemde incelenebilir. İlk dönem demokratikleşme sürecinin yayılması, ikinci dönem demokrasinin birleştirici etkisiyle özellik kazanan yeni bir sistem tasarımı, üçüncü dönem ise AB'ye üyeliğin ilk yıllarında kendini gösteren farklılaştırmadan gelişimdir (Guillen, Alvarez ve Silva, 2003: 254).

Demokrasiye geçiş süreciyle birlikte, sosyal politika önemli dönüşümlere maruz kalmıştır. Yalnızca sembolik ve politik sözler verilmemiş, aynı zamanda sosyal harcamalar da büyük oranda artmış, var olan haklar güvence altına alınmış ve yardımlarla maaş miktarları yükselmiştir (önceki dönemde yar-

dım miktarları oldukça düşük seviyelerde seyrediyordu). Sosyal politika sosyal entegrasyonun ana unsuru olarak bu dönemde önemli bir rol oynamıştır. 1976 yılında kabul edilen Anayasa ile başlayan bu süreç, Avrupalı terimlerle sosyal politikalara daha fazla önem verilen bir sürece tekabül etmektedir. “Avrupalılaşıma”nın etkisi, bu ilk dönemde Portekiz’de özellikle belirgindir. Aktif istihdam oranlarına ilişkin alanlar, yoksullukla mücadele programları ve sosyal hizmetler özellikle derin bir değişime uğramıştır. Yerel işbirlikçiler, bölgesel politikalar, kadın-erkek eşitliğinin sağlanması, aile ve çalışma hayatının düzenlenmesi ve sosyal güvenlik kapsamındaki kitlenin artması, Avrupalılaşıma süreci ile başlayan yeni bir sosyal politika kültürünü yansıtan birkaç örnek olarak görülebilir (Guillen, Alvarez ve Silva, 2003: 255-258).

1973-80 yılları arasında Portekiz’deki en yüksek yoksulluk oranı, kırsalda, endüstri işçilerinde ve emekli nüfusta bulunmaktaydı. Bunun nedenleri arasında ise ekonomik gelişmişlik düzeyinin ve ücretlerin düşük olması, tarımdaki yapı ve sosyal güvenlik sistemi ve yeniden dağıtım mekanizmalarının zayıflığı gösterilmektedir. Dolayısıyla, ilk dönemin İspanya’dan farklı bir şekilde, reformist değil, kökten dönüştürücü politikaları 1980 yılına kadar Portekiz’in sosyal politikasını ancak belli bir seviyeye çekebilmiştir. İspanya’nın Portekiz’e nazaran söz konusu yıllarda sosyal politika alanına ilişkin uygulamaları çok daha ileri seviyededir (Pereirinha, 1996: 206-207).

Portekiz’de sosyal politikaya ilişkin ilk dönemde gerçekleştirilen reformların gelişimi iki düzlemde ele alınabilir. Birincisi klasik sosyal risklere karşı kullanılacak araçlarla bağlantılıdır. Düşük sosyal ödemeler (ki bu grup Portekiz’de yoksulluktan en çok etkilenen gruplardan biridir), aile desteklerinin genişlemesi, erken emeklilik sürecinin belirginliği ve haftalık çalışma saatlerinin azalışı, sistematik olarak artmıştır. Ayrıca belirli yaş gruplarına göre işsizlik yardımlarının reformize edilmesi gerçekleştirilmiş, yeni istihdam politikaları sosyal piyasayı geliştirmiş, farklı gruplar hedef alınmış ve garantili asgari gelir uygulaması başlatılmıştır (Guillen, Alvarez ve Silva, 2003: 261).

Devrimden sonraki ilk iki yıl boyunca hükümetler sosyal ve çalışma hakla-

rını güvence altına alan ve gelirin yeniden dağıtımını esas alan bir strateji izlemişlerdir. Sonrasında ise sosyal politikada yeni haklar ortaya çıkmıştır. Örneğin 1979 yılında Gelir İkame Planı (NHS) kurumsallaştırılmış; bununla birlikte, kurumsal ve organizasyonel değerler ortaya çıkmıştır. Sağlık ve sosyal hizmetlerin Sağlık Bakanlığı'na transferi, sosyal güvenlik alanına ilişkin Anayasa değişikliği, bunu takiben sosyal güvenliğin merkezi ve bölgesel olarak yapılandırılması, Mesleki Eğitim ve İstihdam Enstitüsü'nün kurulması, Sosyal Güvenlik Mali Yönetim Enstitüsü'nün kurulması vb. hep bu eğilimin bir sonucudur. Süreç, Sosyal Güvenlik Temel Yasası'nın 1984'teki kabulü ile başlamıştır (Guillen, Alvarez ve Silva, 2003: 257). Dolayısıyla, yürürlükteki sosyal güvenlik sistemi 1984'teki sosyal güvenlik yasası ile kurulmuştur. Primli ve primsiz olmak üzere iki farklı ödeme şekli ile biçimlenen yasanın primli sistemi Bismarckçı bir eğilimi içermektedir ve öncelikle sanayi sektöründeki çalışanların sigortalarını kapsamaktadır. Sisteme ancak 1987 yılında tarım çalışanları eklenebilmiştir. Primsiz ödeme sistemi ise sosyal güvenlik sistemi dışında kalan ve ihtiyaç içinde olan insanları korumak üzere kurulmuştur (Pereirinha, 1996: 213). İşsizlik Sigortası Birimi de 1985'te kurulmuş ve genel çalışanların sosyal güvenlik rejimine dahil edilmiştir. Ancak, mesleki eğitimde işçiler arasındaki farklılık, eşitsizlik yoksulluğun en önemli nedeni olarak hala Portekiz için büyük bir sorun teşkil etmektedir. İşçilerin eğitim düzeyi, gelişme olmasına rağmen hala çok düşüktür (Pereirinha, 1996: 211-213).

Portekiz sağlık hizmetlerinde evrensel kapsama 1976 yılında geçmiştir. Ancak daha önce var olan zorunlu sigorta programlarını ortadan kaldırmadığı için Ulusal Sağlık Hizmeti (Servicio Nacional de Saude) aslında daha iyi durumdaki çalışanların (özellikle kamu sektörü çalışanları) ayrıcalıklı erişim ve bakım koşullarına sahip olduğu ikili bir yapı halinde kalmıştır. Bunun dışında Ulusal Sağlık Hizmeti'nin daha ziyade "nüfusun daha savunmasız grupları -yaşlılar, özürlüler, çocuklar, okuma yazma bilmeyenler, yoksullar, eski kolonilerden gelen göçmenler, uyuşturucu bağımlıları, işsizler ve kronik hastalıkları olan insanlar- tarafından" kullanıldığı belirtilmektedir (Ferrera, 2006: 207). 1979 yılında ise sağlık sistemi sosyal güvenlik temelli sistemden

vergilerle finanse edilen bir sisteme dönüştürülmüştür. 1990'larda ise bu sistemin etkinliği artırılmıştır. Ancak Yunanistan ve İspanya'da olduğu gibi sektör içindeki kamu-özel sektör rekabeti ve alternatif sigorta sistemleri hizmette olumsuz etkiler yaratabilmekte ve ileride sosyal dışlanmayı artırıcı bir etken olarak görülebilmektedir (Pereirinha, 1996: 215).

Devrimi takiben ilk kategorik yardımlar ise (yaşlılar ve özürllüer için) 1974'te verilmeye başlanmıştır. O tarihten itibaren, Portekiz'de, doğum yardımı, yetim aylığı, aile yardımı ve gençlerin topluma entegrasyonuna yönelik yardım gibi, prim katkılı olmayan belirli yardım programları uygulama konusunda epey ilerleme kaydetmiştir. Bütün bu programlar koordineli olmayan bir şekilde farklı bakanlıklar ve kurumlar tarafından idare edilmektedir. Bu bağlamda, Portekiz, genel güvence ağı programı yaratma doğrultusunda çok az çaba sarf etmiştir (Gough, 2006: 238).

Üyelik sonrası Avrupa Sosyal Fonu, Portekiz'deki sosyal politika harcamalarına İspanya'daki gibi önemli bir kaynak; Bu fon tarafından finanse edilen eylemler ise özellikle etkili olmuştur. bu fonlar, yalnızca Portekizli çalışan nüfusun düşük düzeydeki kalitesi nedeniyle başvuru mesleki eğitimin geliştirilmesinde önemli bir araç olmamış; aynı zamanda eğitim sisteminin genişlemesine de önemli bir katkı sağlamıştır. Önceki dönemin -petrol krizi ve ekonomik gerileme nedeniyle- kemer sıkma politikaları, yerini AB üyeliğinin getirdiği olanaklarla maksimize edilen politikalara bırakmıştır (Guillen, Alvarez ve Silva, 2003: 258-259). Üyelik öncesi makroekonomik istikrarsızlıkla boğuşan Portekiz, üyelik sonrası AT'dan aldığı yapısal fonlar, mali ve reel sektördeki liberalizasyon ile birlikte makroekonomik düzeyde istikrara kavuşmuştur (Macedo, 2003: 171).

1991'de sosyal hizmetler alanında Sosyal Eylem Genel Müdürlüğü'nün oluşturulmasıyla STK ve kamu kurum ve kuruluşları arasındaki işbirliği geliştirilmiştir. Sosyal hizmetler alanındaki yerelleşme eğilimleri bu tarihten itibaren artmış, ancak bu durum özellikle dezavantajlı grupların aleyhine bir gelişme olarak kendini göstermiştir. Yine aynı yıl yapılan Mesleki Eğitim

Antlaşması'yla sosyal ortaklar ve STK'ların alana ilişkin aktiviteleri artırılırken, mesleki eğitim sosyal politikanın önemli bir unsuru haline gelmiştir (Pereirinha, 1996: 215).

Her ne kadar 1986'dan itibaren sosyal politika uygulamaları çeşitli değişimler yaşayıp daha iyi bir duruma geldiyse de 1995 yılına kadar öncelikli bir alan olmamış ve köklü değişimler yaşanmamıştır. 1995 yılında iktidara gelen sosyalist parti, sosyal politikayı önemli bir ayrı alan olarak seçmiş; politik elitin bu ideolojik tercihi, istihdam, sosyal güvenlik ve dayanışma politikalarına yeni bir rol vermiştir (Guillen, Alvarez ve Silva, 2003: 259).

Sosyal politika alanındaki bu yeni dönemde, İş ve Dayanışma Bakanlığı altındaki bütün hizmetler, Güney Avrupa sisteminin tipik patolojik öğelerine (kurumsal kırılma) bir yanıt vermeyi amaçlayan önemli bir temel reformlar seti olmuştur. Dayanışma ve Sosyal Güvenlik Enstitüsü'nün kurulması bunun en belirgin örneğidir. Bu yapı, farklı sosyal güvenlik ve dayanışma politikalarını bir araya getirmiş; aynı zamanda bu, sosyal güvenliğin bölgesel yapılarının esaslı özerkliğini azaltmıştır. Ulusal bir gövdenin oluşturulması prosedürlerin standardizasyonuna izin vermiş ve bölgesel çıkarlarla sistemin tahsisatından doğan riskleri gidermeyi amaçlamıştır. İkinci boyut ise, sosyal diyalogun artırılması noktasında ortaya çıkmıştır. Bunun için 1996'da bir sosyal anlaşma imzalanmış, sosyal diyalogun geliştirilmesi için bir komite kurulmuş, hükümet, yerel kuruluşlar, yardım dernekleri ve yerel STK'lar arasında "Dayanışma İçin Sosyal Anlaşma" imzalanmış ve yeni dayanışma politikaları uygulanması için karşılıklı işbirliği yapma konusunda anlaşmaya varılmıştır. Bu çerçevede bölgesel istihdam ağları oluşturulmuştur. Ayrıca, Portekiz, 1991'deki Maastricht Anlaşması'nun sosyal politika harcamaları üzerindeki olumsuz etkisi olmaksızın koruma ve harcamaları artırmayı başarmış ve 1995 yılından bu yana ulusal asgari gelir desteğinin de aralarında bulunduğu birçok reform gerçekleştirilmiştir (Guillen, Alvarez ve Silva, 2003: 259-263).

1990'larda Portekiz'de sosyal politikanın dizaynı, uygulanması ve değerlendirilmesi

dirilmesinde sosyal aktörlerin daha geniş ve aktif katılımı sağlanmış, daha az merkezi ve daha çok kırılğan faaliyetler gerçekleştirilmiş, hizmetler özelleşirken, hizmetlerin sunumu ve finansmanında devletin rolü değişmiş, sosyal dışlanma ile mücadelenin artırılması için sosyal politikada daha iyi bir işbirliği sağlanmıştır (Pereirinha, 1996: 210-218).

AB üyeliği sonrası Portekiz'in sosyal koruma ve sosyal politika uygulamaları genellikle şu özellikleri taşımaktadır:

Yaşlılara ve afetzedelere yönelik harcamalar devamlı bir gelişim göstermiştir.

- 1990'lar boyunca işsizlere, ailelere ve diğer koruma programlarına harcanan para düşük düzeylerde seyretmiştir (%1,1; %1; %0,2).
- Sağlık harcamaları genel olarak yükselen bir seyir izlemiştir.
- Engelli harcamaları oransal olarak sabit kalmıştır.
- Topluma entegrasyonu sağlamaya yönelik bir asgari gelir desteği (RMG) (Rendimento Minimo Garantido) uygulaması 1996 yılında yerel rejimlerden ulusal düzeye taşınmıştır. Böylece, asgari gelirin miktarının ya da biçiminin karar alıcının takdirine bırakıldığı yardım sistemleri bu yeni uygulamayla bırakılmış ve yeni sistemle birlikte sosyal yardımlar ülkede genel ve temel bir hak haline gelmiştir (Guillen, Alvarez ve Silva, 2003: Erdem, 2007).
- AB'nin 1990'lı yılların başında yoksulluk ve sosyal dışlanmaya odaklanmasına kadar Portekiz'de bu konu gündemde bile değildir. Sosyal dışlanma ise en çok uzun dönemli işsizler arasında yaygındır. İşsizlik ödenekleri ise çok yetersiz ve kısa dönemlidir (Pereirinha, 1996: 210).
- Yardımlar katkı payına dahil değildir ve devlet transferleri ile finanse edilip, varlık testine göre verilmektedir (Pereirinha, 1996: 212).

AT üyeliği öncesi ve sonrası Portekiz'de sosyal politika alanının gelişimine baktığımız zaman özellikle kurumsal anlamda ciddi bir gelişme ve sosyal diyalog alanında ilgili kurum ve kuruluşlarla önemli bir işbirliği süreci yaşandığı görülmektedir. Sağlık sisteminin evrenselleşmesi ve bütün yurttaşların bir

sosyal koruma ağına dahil olması konusunda İspanya kadar ilerleme kaydedememiş olsa da, sosyal yardım ve hizmetler alanında merkezi kurumlaşma ve yetkilendirme konusunda İspanya'nın bölgesel hizmet alanları oluşturmaya nazaran daha ulusal ve standardize edilmiş bir sistem oturttuğu söylenebilir. Asgari gelir desteği uygulaması henüz 1996 yılında başlamış olan ve yoksulluk ve sosyal dışlanma konusundaki sosyal içerme programlarında “sosyal diyalog” ve istihdam politikaları alanında olduğu kadar başarılı olmayan Portekiz, işsizlik ödenekleri ve aile koruma programlarında da 1970’li yıllara göre büyük bir gelişme kaydetmesine rağmen, İspanya kadar başarılı olamamıştır. Yunanistan’a kıyasla sosyal yardım ve hizmetlerde yine kurumsal açıdan ilerleme sağlanmış olsa da özellikle çalışanlara yönelik mesleki eğitim çalışmalarına odaklanılması korunmaya muhtaç kesime yönelik harcamaların bütçede çok fazla yer almamasına neden olmuştur. Sonuç olarak, Portekiz’in sosyal politika alanında “Avrupalılaşıma” düzeyi Yunanistan’dan daha iyi, ancak İspanya’dan daha zayıftır.

4.4. TÜRKİYE’DE AB’YE ÜYELİK SÜRECİ VE SOSYAL POLİTİKA

4.4.1. AB’ye Uyum Süreci Öncesi Sosyal Politika

Türkiye’de sosyal politika, Cumhuriyetin başlangıcından bu yana toplumsal yaşamın diğer alanlarındaki gelişmelere koşut bir gelişme göstermiştir. Bu gelişmeler yakın dönemlere kadar; toplu çalışma ilişkileri alanında kurumsallaşmanın, bireysel çalışma ilişkileri alanında ise “sosyal koruma” düzeyinin artması olarak özetlenebilir (Makal, 2007: 538). Sosyal yardım ve hizmetler ise kamu destekli yurttaş örgütü deneyimleri, sosyal hizmet ve yardımların, sosyal hekimlik uygulamaları ile bütünleşik olarak sunulması, sosyal hizmet ve yardımların, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı şemsiyesi altında sosyal güvenlik uygulamaları ile bütünleşik olarak sunulması ve sosyal hizmet ve sosyal yardımların ayrı ayrı ve bağımsız olarak sunulması şeklinde değerlendirilebilir (Fişek, 2007: 335). Türkiye’nin sosyal politikasına söz konusu gelişim çerçevesinde baktığımız zaman, “Güney Avrupa Sosyal Devlet Modeli”ne sosyal güvenlikte –özellikle kamu çalışanları başta olmak

üzere- çalışan kesimin sigorta sistemi içinde yer alması ile primli ödemelerde yüksek düzeyli koruma, sosyal yardım ve hizmetlerde ise dağınık, çok parçalı, aile merkezli ve sosyal güvenliğe göre sistematize edilmemiş bir hizmetler seti çerçevesinde benzerlik gösterildiği söylenebilir. Türkiye'nin, İspanya, Portekiz ve Yunanistan gibi diğer Batılı Avrupa ülkelerine nazaran geç modernleşme süreci yaşamış olması, kayıt dışı ekonominin kontrol altına alınamaması vb. birçok konuda da söz konusu diğer üç ülkeye yakın bir sosyo-ekonomik yapısı olduğu niceliksel olarak da gözlenebilir.

Türkiye'de sosyal güvenlik alanında iş hayatını düzenlemeye yönelik önlemler arasında özellikle kadın ve çocuk işçilerin çalışma koşullarını düzenleyen 1930 tarihli Umumi Hıfzıssıhha Kanunu ve 1936 İş Kanunu sayılabilir (Buğra, 2008: 148-149). Ancak, II. Dünya Savaşı sonrasına kadar sosyal politika alanına ilişkin önemli gelişmeler kaydedilememiştir.

1945 sonrası dönemde sosyal güvenlik alanında önemli gelişmeler sağlanmıştır. Bunun başlıca nedenleri arasında Türkiye'nin sanayileşme sürecinde işgücünün statü dağılımında meydana gelen değişimler ve ücretlilerin payının artması, kırdan kente iç göç ve aile yapısındaki değişikliklerin doğurduğu sorunlar sayılabilir. Çok partili siyasal yaşama geçiş ve partiler arası rekabetin kitlelerin iktisadi ve sosyal durumlarına olan duyarlılığının artması yanında, özellikle Batı Avrupa'da İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde yaygınlaşan sosyal güvenlik akımı da Türkiye'de sosyal güvenlik alanındaki gelişmeler ve kurumsallaşma üzerinde etkili olmuştur. İşçi kesimine yönelik olarak 1945 yılında İşçi Sigortaları Kurumu kurulmuş; memurların sosyal güvenliğine ilişkin olarak 1949 yılında Emekli Sandığı'nın kurulmasıyla önemli bir adım atılmış; 1951 yılında ise, zaman içerisinde tedrici bir biçimde yaygınlaşacak olan asgari ücret uygulamalarına başlanmıştır (Makal, 2007: 521-522). Ancak yeni sosyal düzenlemeler, işsizlik sigortasını da, başta aile ve çocuk yardımları olmak üzere yoksulluğu önlemeye yönelik önlemleri de içermemiştir. Önlemlerin yürürlüğe girişindeki bu sıralamanın, az çok bütün geç sanayileşen Güney Avrupa ülkelerindeki tarihsel gelişmeyi izlediği söylenebilir (Buğra, 2008: 161).

Bu dönemde, ailenin köyde kalan fertleri ve sahip olunan toprak mülkiyeti hakları, şehre göçün köyle bağlantıyı koparmak anlamına gelmesini engellemiştir. Dolayısıyla, şehirdeki çalışma koşullarının kötülüğü ve sosyal güvencesizliğin yarattığı bireysel sorunlar, köyle bağın koptuğu bir ortamda yaşanacağından daha hafif yaşanmıştır. Böylece, köyden şehre gelip güvencesiz çalışan nüfusun, yaşam stratejilerini köyle şehir arasında çeşitlendirme imkânına sahip oluşu, formel bir sosyal güvenlik şemsiyesinin yokluğunu dengeleyebilmiştir (Buğra, 2008: 167). 1950’li yıllardan itibaren artan köyden kente göç oranlarının ortaya çıkardığı aile ve akrabalık bağlarının kuvvetli oluşu ve bireylerin sosyal korumalarının aileler tarafından sağlanması ile yoksulluk ve sosyal dışlanma oranlarının günümüze kadar daha az hissedilir düzeylerde olması, özellikle Türkiye’nin bu konuda İspanya’ya benzerlik gösterdiğini kanıtlamaktadır. Her ne kadar Yunanistan ve Portekiz’de de aynı aile faktöründen söz edilebilirse de, İspanya ve Türkiye’nin işsizlik oranlarının birbirine yakın olması da bu benzerliği pekiştirmektedir.

1971’de Bağ-Kur’un kurulmasıyla, işçi ve memurlardan sonra, bağımsız çalışanlar da bir sosyal güvenlik kuruluşunun kapsamına alınmışlardır. 1945’ten itibaren tedrici ve dağınık biçimde gelişen sosyal sigorta mevzuatı da, 1964’te çıkarılan 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu’yla toplu ve sistematik hale getirilirken, sağlanan haklarda gelişmeler olmuştur (Makal, 2007: 525).

Sosyal yardım ve hizmetlerde ise Türkiye’nin ilk kuruluş yıllarında –İspanya ve Portekiz’de olduğu gibi- özellikle devlet tarafından finanse edilen ancak hayırsever yurttaşlarca faaliyetlerini yürüten kuruluşların ağırlık kazandığı görülmektedir. Osmanlı döneminden kalma, 19. yy’da kurulan Darülaceze ve Hilal-ı Ahmer’in (Kızılay) yanı sıra, 1921 yılında kurulan ve işçilerinin hukukunu koruma, sosyal güvenliğini sağlama amaçlı olan “ihtiyat ve teavün sandıkları”, 1921 yılında kurulan “Himaye-i Etfal Derneği” (bu dernek, 1983 yılında devletleştirilerek “Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu” adını almıştır), 1920’lerde ülkenin koruyucu ve tedavi edici hekimlik alanındaki yoğun gereksinmesini hafifletmek amacıyla kurulan “işyeri hekimlikleri ve revirler”, 1940’ların başlarında kurulmaya başlanan ve 1950’lerin başla-

rında faaliyetlerine ara verilen KİT'lerin "çırak okulları", 1928'de kurulan "Himaye-i Etfal Yoksul Kadın Yardım Derneği" (bugün faaliyetlerini Türkiye Yardım Sevenler Derneği adı altında sürdürmektedir), 1932-1951 yılları arasında devlet desteğiyle yürütülen "Halkevleri" bu tarz kuruluşlara örnek teşkil etmektedir (Fişek, 2007: 335-337)⁹. 1950'li yılların başlarına kadar sosyal yardım ve hizmet alanında kurumsal anlamda devletin bu tarz enformel örgütler yolu ile çalışmalarını yürüttüğü görülmektedir. Söz konusu diğer üç ülkede de görülen bu özellik, Türkiye'yi "Güney Avrupa Sosyal Devlet Modeli"ne yaklaştırmaktadır.

Söz konusu dönemin sosyal politika anlayışı iki temel özelliklerle tanımlanabilir. Bunlardan biri, köyden kente göçün yol açma riskinin bulunduğu kent yoksulluğunun önlenmesi çalışmalarıyken, bu yeni oluşabilecek yoksulluğa karşı ikinci temel özellik, bahsi geçen devlet güdümündeki kuruluşlarca, halkın toplumsal dayanışma duygularına hitap ederek yürütülen bağış toplama-yardım dağıtma faaliyetleri ile soruna çözüm bulma iradesidir (Buğra, 2006: 47).

1940'lı yılların ortalarından itibaren çalışan kesime yönelik olarak yürürlüğe konmaya başlanan sosyal güvenlik kurumları ile yurttaşların sosyal sigorta ile korunması uygulaması, sosyal yardım ve hizmetler için ancak 1950'li yılların ortalarından itibaren başlamıştır. Bu bağlamda, 1954 yılında bir Sosyal Hizmetler Enstitüsü kurulması çalışmaları başlamış ve bir kanun taslağı hazırlanmıştır. Yasanın kabulü ve Sıhhat ve İçtimai Muavenet Vekaleti (Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı) bünyesinde Sosyal Hizmetler Enstitüsü'nün kurulması ise ancak 1959 yılında gerçekleşebilmiştir. Sosyal Hizmetler Enstitüsü'nü 1963 yılında kurulan "Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğü" izlemiştir. Bu Enstitünün kurulması ile birlikte, sosyal yardım ve hizmetler, sosyal hekimlik uygulaması ile bütünleşik olarak sunulmaya başlanmıştır. Bu sırada 1961 Anayasası'nda ise "sosyal devlet" ilkesi yer almaya başlamış;

1970'li yılların başına gelene kadar Sosyal Sigortalar Kurumu, Emekli Sandı-

9 Konuya ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz. Buğra, (2008).

ğı ve Bağ-Kur'dan oluşan üçlü sigorta sisteminin yanında sosyal yardım ve hizmetler, herhangi bir hukuki düzenlemeden yoksun bir şekilde, belli gruplara (yaşlı, çocuk, muhtaç vb.) belli oranlarda destek programları ile finanse edilmeye çalışılmıştır (Buğra, 2006; Fişek, 2007).

1975-1992 yılları arasında ise, sosyal güvenlik sistemi üçlü kurumsal düzenleme ile parçalı ve evrensellikten uzak bir şekilde yürütülürken, sosyal yardım ve hizmetlerde –diğer söz konusu üç ülkede olduğu gibi- yaşlı ve engelliler başta olmak üzere, dört önemli düzenleme yürürlüğe girmiştir. 1976 yılında yaşlı ve engellilere yönelik ulusal düzeyde bir nakit yardımı desteğini içeren 2022 sayılı “65 yaşını doldurmuş muhtaç, güçsüz ve kimsesiz Türk vatandaşlarına aylık bağlanması hakkında kanun” sosyal yardımın ulusal olarak hukuken düzenlenmesinde önemli bir adım olmuştur. Bu yasayı 1983 yılında özellikle kimsesiz çocukların bakımı üzerine çalışma yürütmek için tüm ülkede örgütlenecek olan “Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu”nun kurulması izlemiştir. “Fakru zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunan vatandaşlar ile gerektiğinde her ne suretle olursa olsun Türkiye’ye kabul edilmiş veya gelmiş olan kişilere yardım etmek, sosyal adaleti pekiştirici tedbirler olarak gelir dağılımının adilane bir şekilde tevzi edilmesini sağlamak ve sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik etmek” amacı ile tüm ülkeye yayılacak bir destek fonu olan ve 1986 yılında yürürlüğe giren “Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Kanunu” sosyal yardım alanında bir diğer önemli gelişme olmuştur. Son olarak 1992 tarihinde “Ödeme gücü olmayan vatandaşların tedavi giderlerinin Yeşil Kart verilerek devlet tarafından karşılanması hakkında kanun” yürürlüğe girmiştir. Kanun, “ödeme gücü olmayan vatandaş” kavramını, “hiçbir sosyal güvenlik kurumunun güvencesi altında bulunmayan ve bu Kanunun öngördüğü usul ve esaslar çerçevesinde belirlenecek aylık geliri veya aile içindeki gelir payı 1475 sayılı İş Kanununa göre belirlenen asgari ücretin vergi ve sosyal primi dışındaki miktarının 1/3’ünden az olan”lar şeklinde tanımlamış; böylece “yoksulluk” kavramına belli bir tanım çerçevesi oluşturmuştur (Buğra, 2006).

AB'nin sosyal politikasının kilit kavramlarından olan “Sosyal diyalog-sosyal

uzlaşma" ise, Türk sosyal politika sisteminde de son yıllarda en çok sözü edilen konular-kavramlar arasına katılmıştır. 1995 yılında bir Hükümet genelgesi ile oluşturulan, daha sonra bir yasa ile faaliyetleri düzenlenen Ekonomik ve Sosyal Konsey'in varlık kazanması, hem uzlaşma kültürünün gelişmesine katkıda bulunma potansiyeli, hem de bizatihi bunun önemli bir kurumsal aracını oluşturması itibariyle umut verici olmuştur (Makal, 2007: 536).

4.4.2. AB'ye Uyum Süreci Sonrası Sosyal Politika

Türkiye, 1999 yılında AB'ye aday ülke statüsü kazanmasından ve sonrasında müzakere sürecine girmesinden bu yana, her alanda olduğu gibi sosyal politika alanında da uyum politikalarını devreye sokmuş ve AB'yle ilişkileri sosyal politika alanında ciddi bir zihniyet değişikliğini de gündeme getirmiştir. İlk değişim, sosyal güvenlik alanında bütüncül bir sistemin getirilmesi sürecinde yaşanmıştır.

Öncelikle, -diğer söz konusu üç ülkede de olduğu gibi- kayıt dışı ekonominin gelişmesiyle birlikte, buralarda çalışan geniş bir kesimin sosyal güvenlik olanağından yoksun kalması ve bunun nedenlerinden biri olarak denetim eksikliği sürecin en önemli sorunlarından biri haline gelmiştir. Bu sorunları hafifletmek/ortadan kaldırmak, sosyal güvenlik sisteminin dengelerini kurmak ve kurumsal etkinliği sağlamak amacıyla bir dizi yasalaştırma ve organizasyon çabasına girilmiştir. Bu sürecin ilk aşaması, 1999 yılında çıkarılan 4447 sayılı kanun olmuştur. Bu kanunla, prim oranlarının ve prim ödenecek gün sayısının artırılması, emeklilik yaşının yükseltilmesi gibi kısa vadede sistemin gelirlerini arttırmaya, buna karşılık giderlerini azaltmaya yönelik düzenlemeler getirilmiştir. Yasanın 2000 yılında yürürlüğe giren ve Türk sosyal güvenlik sisteminin önemli bir eksikliğini gideren işsizlik sigortasıyla ilgili hükümleri ise bizatihi olumlu bir gelişme olmakla birlikte, yararlanma koşullarının ağırlığı ve sağlanan ödeneklerin sınırlılığı düşünüldüğünde, ancak bir başlangıç olarak değerlendirilebilir. Türkiye'de işsizliğin ulaşılmış olduğu boyutlar, kuşkusuz bu hükümlerin uygulanma koşullarını da olumsuz yönde etkilemiştir. Reform sürecinin ikinci aşaması ise orta ve uzun vadeli önlemleri içermektedir. Bunların ilki 2001 yılında yürürlüğe giren Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu ile getirilen bireysel emeklilik

sistemidir. Gönüllü katılımı esas alan ve çalışmaya bağlı olmayan sistemin amacı, bireylere yaşlılıklarında ek gelir sağlamak ve ekonomiye uzun vadeli kaynak sağlayarak istihdamı artırmak olarak ifade edilmiştir. Sosyal güvenlik konusundaki yeni oluşum sürecinin en önemli ve nihai iki adımı ise 2006 yılında atılmıştır. Çıkarılan iki yasa ile farklı çalışma statülerinde bulunan ve bugüne kadar değişik sosyal güvenlik kurumlarının kapsamına giren kişilerin durumu, gerek kurumlar gerekse sağlanan hizmetler açısından norm ve standart birliği sağlayacak bir çerçevede yeniden düzenlenmektedir. Bu bağlamda bir taraftan 20 Mayıs 2006 tarihinde yürürlüğe giren 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile Sosyal Sigortalar Kurumu, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur kurumsal anlamda Sosyal Güvenlik Kurumu tüzel kişiliği ve tek çatı altında birleştirilmiştir. Diğer taraftan 31 Mayıs 2006 tarihine kabul edilen 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile sosyal güvenlik mevzuatı yeniden yapılandırılarak uyumlaştırılmaya çalışılmış, bu çerçevede sigortalıların emekliliğe hak kazanma koşulları yeniden düzenlenmiştir (Makal, 2007: 534-535).

Sigorta sistemindeki bu düzenlemeler, diğer söz konusu üç ülkenin 1980'li yıllarda gerçekleştirdiği reformların henüz Türkiye'de yapıldığını göstermektedir. Sosyal güvenliğin tüm yurttaşlar için bir koruma ağı oluşturması çalışmalarında Türkiye, İspanya, Portekiz ve Yunanistan'la karşılaştırıldığında henüz emekleme aşamasında görülmektedir.

AB'nin özellikle sosyal yardım ve hizmetler açısından önem kazanan "yoksulluk ve sosyal dışlanma ile mücadele" misyonu çerçevesinde ve küresel ve ulusal gelişmelerin de etkisiyle, "yoksulluk", Türkiye'nin de sıcak gündem maddelerinden biri haline gelmiştir. Bu bağlamda, Avrupa Birliği'ne uyum sürecinin bir parçası olarak Türkiye, bir Sosyal İçerme Belgesi (Joint Inclusion Memorandum) hazırlamaya başlamıştır. Bu belgenin hazırlık sürecinin Türkiye'deki sosyal politikaya en önemli katkısı, yoksulluğu bütün boyutlarıyla görünür kılmak olmuştur. Bir yandan dışlanmanın boyutları ortaya çıkarken, bir yandan da sosyal içermeye yönelik politikalar oluşturulmaya başlanmıştır (Buğra, 2008: 221).

Ayrıca, 2000'li yıllarda AB'nin etkisiyle de sosyal politika yeni bir çehre ka-

zanmıştır. Özellikle, 2001 krizinin su yüzüne çıkardığı yeni yoksulluk gerçeğine bağlı olarak devletin yoksullukla mücadelede, ekonomik gelişmeye ve istihdam yaratmaya yönelik iktisadi önlemler dışında, ciddi bir rol oynaması gerektiğinin tartışılmaz bir biçimde gündeme geldiği bu dönemde, özellikle 2002 yılından itibaren devletin sosyal yardım konusunda ciddi bir rol oynaması gerektiğinin farkına varılmasından kaynaklanan farklı bir tür yaklaşım yer almaya başlamıştır. Dolayısıyla, Türkiye'nin Güney Avrupa devletlerinin sosyal politikalarında da var olan formel sosyal güvenlik sisteminin bütün vatandaşları kapsayacak biçimde dönüştürülmesi gereğini gündeme getiren yeni bir sosyal politika anlayışı da ortaya çıkmıştır. Bu çerçevede, 1986 yılında kurulan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu'nun tekrar aktif hale getirilmesi ve 1990'larda yasalaşan Yeşil Kart uygulamasının başlaması bu iki yönlü yeni politika anlayışının örnekleri olarak gösterilebilir (Buğra, 2008: 201-218).

Bütün bu olumlu gelişmelere rağmen, Türkiye'nin sosyal politikasının, özellikle sosyal yardım ve hizmet ayağının daha birçok reforma ihtiyacı vardır. Bu durum iç ve dış olmak üzere iki etmenle açıklanabilir. İç etkenler, işsizlik oranının yüksekliği, kayıt dışı ekonominin ağırlığı, kişi başına gelir/ücret düzeyinin düşüklüğü ve gelir dağılımındaki eşitsizlik; dış etkenler ise AB'nin konuya ilişkin reform istekleridir. Bilhassa 2001 ve 2003 Katılım Ortaklığı Belgeleri ve 1998 yılından beri yayımlanan ilerleme raporları sosyal haklar alanında son derece detaylı eleştiri ve önerilere yer vermektedir. Ancak AB organları -AB sosyal politikasının Açık Koordinasyon Yöntemi'nin de etkisiyle- sosyal politika alanında geniş yorumu tercih etmektedir. Bunu KOB ve İlerleme Raporlarının içeriğinden ve sistematüğinden anlamak mümkündür.¹⁰

AB İlerleme Raporlarında, Türkiye'nin sosyo-ekonomik durumuna ilişkin gözlemler ve bu gözlemler ışığında, Türkiye'den sosyal politika alanına ilişkin yapması istenen düzenlemeler şu şekilde özetlenebilir:

10 İlerleme Raporlarında sendikal ve sosyal haklar iki ayrı bölümde ele alınmaktadır. Bunlardan biri *Siyasi Kriterler* bölümünde yer alan Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar başlığı, diğeri ise müktesebata uyum başlığı altında İstihdam ve Sosyal Politika bölümüdür. Bkz. Çelik, (2006, s. 77).

- Tüm düzeylerde özgür ve sahici bir sosyal diyalogun şartlarını oluşturmak için bir öncelik olarak daha fazla ilerleme sağlanmalıdır.
- Çocuk işçiliği, özellikle devam eden ekonomik bunalımda, yaygınlığını korumakta ve önemli bir endişe konusu olmaya devam etmektedir.
- Kadınlar ve erkekler için eşit muamele alanında, Türkiye, müktesebat ile uyumlaştırma çabalarını arttırmalıdır.
- Antlaşma'nın 136'ncı maddesinde öngörüldüğü gibi, sosyal dışlanmaya karşı mücadele, AB sosyal politikasının bir parçasıdır. Lizbon ve Nice AB Konseylerinde kararlaştırıldığı gibi, sosyal dışlanmayla mücadele politikaları, AB düzeyinde ortaklaşa kabul edilen amaçları ulusal eylem planlarıyla birleştirmektedir. Sosyal içermenin geliştirilmesini öngören Birlik hedefleri ulusal politikalara dahil edilmelidir.
- Sosyal güvenlik ağını güçlendirirken, sosyal güvenlik sistemi reformunu mali anlamda sürdürülebilir kılmak üzere sağlamlaştırmak suretiyle, sosyal korunma daha da geliştirilmelidir.

SONUÇ

16. yy'dan itibaren İngiltere'deki yoksul yasaları ile birlikte devletin yoksulluk ve sosyal korumaya ilişkin alanlarda geleneksel kurumlardan (aile, hayırsever cemaat kurumları, kilise vb.) devraldığı yetki ve 19. yy ile birlikte sosyal güvenlik, sosyal sigorta, sosyal yardım ve hizmetler gibi birçok adlandırma ile yürüttüğü çalışmalar sonucu olgunlaşan, 1945-1975 yılları arasında Batı Avrupa'da altın çağını yaşayan ve 1975'lerden günümüze bir dönüşüm süreci geçirmeye devam eden "sosyal devlet", bugün özellikle dünyanın yegane ulus üstü kurumu olan AB'nin uygulamaları özelinde-neoliberal politikaların yarattığı yoksulluğun, işsizliğin ve birçok sosyal sorunun artarak sürmesi nedeniyle- önemini korumaya devam etmektedir. Bu noktada da en gelişmiş sosyal devlet modeli olarak görülen AB'nin sosyal politikası önem kazanmaktadır.

Dünya ekonomisinin küreselleşmesinin ve sosyal devletin "yönetişim" (devlet-piyasa-STK) modeli anlayışı ile yeniden biçimlendirilmesinin etkisini hisseden AB'nin piyasa yapıcılığına odaklandığı, ulus devletlerin sosyal refah uygulamalarının dokunulmaz kaldığı ve aslında bir AB sosyal politikası olmadığı iddiaları ise sıkça dile getirilmektedir. Ancak Avrupa bütünleşmesi ve sosyal politikada alınan yol, ulus devletlerin sosyal politika alanındaki egemenliğini ve özerkliğini her geçen gün aşındırmaktadır (Çelik, 2006: 85). Avrupa'daki ekonomik bütünleşme ile kuzey refah devletlerinin olgunlaşması ya da "sınırlara kadar büyümesi" ve göreceli olarak az gelişmiş Güney refah devletlerinin genişlemesi ile Avrupa refah devletleri arasındaki benzerlik artacaktır. Bu süre, doğrudan Avrupa sosyal politika önlemleri ile ekonomik bütünleşme sürecinin dolaylı sonuçları gibi Avrupa genelinde bazı faaliyetlerle de desteklenmektedir (Kleinman, 2006: 191).

AB'nin sosyal politikasının çeşitli ana başlıkları olmasına rağmen öne çıkan belli başlı konular vardır. Bunlar genel olarak sosyal güvenlik, başka bir deyişle işçi-işveren odaklı olmak üzere sosyal politikaya dahil olan bütün sosyal aktörlerin işbirliği ile politika oluşturmayı amaçlayan "sosyal diya-

log" çabaları; AB'nin tam istihdam odaklı sosyal devlet anlayışının krizini tetikleyen yoğun işsizlik ve bunun da etkisiyle artan yoksulluk ve sosyal dışlanma sorunlarına karşı geliştirilmeye çalışılan "sosyal içerme" programları ve sosyal korumanın ulusal düzeyde evrensel ilkelerle yeniden yapılandırılmasını amaçlayan "sosyal vatandaşlık" anlayışı -uygulamada asgari gelir desteğinin bir sosyal politika aracı olarak desteklenmesi- olarak özetlenebilir. Ancak, AB sosyal politikasının ekonomi ve siyasi alandaki uygulamaların aksine üye ve aday ülkelerde ciddi bir baskı unsuru olmaması, konuya ilişkin yakın işbirliğini önermesi ve konuyu "Açık Koordinasyon Yöntemi" ile üye ülkelerin uygulamalarında birbirlerini gözlemleyip örnek alacak bir düzeyde ele alması, üye ülkelerin sosyal devlet geleneklerinin farklılıklarına kısa vadede çözüm olarak görülebileceği gibi, her ülkenin sosyal devlet anlayışının farklılıkları ile birlikte AB sosyal politikasından etkilenme seviyelerini de değişik şekillerde etkilemektedir. Bu bağlamda, Türkiye'nin de içine dahil edilmeye başlandığı "Güney Avrupa Sosyal Devlet Modeli" hem ayrı bir model olarak hem de içindeki ülkelerin ayrı ulusal politikaları olarak iki düzeyde AB sosyal politikasından etkilenmiştir.

"Güney Avrupa Sosyal Devlet Modeli", özellikle 1990'lı yılların başlarından itibaren Avrupa Topluluğu'nun Avrupa Birliği adını alarak ekonomik, siyasi ve sosyal bütünleşme hedefi ile entegrasyon sürecini hızlandırması ile birlikte AB Sosyal Devlet Modeli'ne (Sosyal Demokrat Model ağırlıklı) zamanla daha yakın bir model olma yolunda ilerlemeye başlamıştır. Dolayısıyla, söz konusu model yavaş da olsa bir değişim halindedir ve modelin bilhassa devletin sosyal yardım ve hizmetler alanındaki yetersiz koruma anlayışı gittikçe daha ulusal ve evrensel değerlerle donatılmış, başka bir deyişle modernize edilmiş "sosyal vatandaşlık" temelli ulusal sosyal koruma ağlarına dönüşmeye başlamıştır. Bu noktada modelin ikinci etkilenme düzeyi ortaya çıkmaktadır. Çünkü, söz konusu bu dönüşüm, AB'ye 1980'lerde üye olan İspanya, Portekiz ve Yunanistan'ı tarihsel olarak bambaşka aşamalarda etkilemiştir.

Bu bağlamda, ülkelerin sosyal politika alanındaki "Avrupalılaşıma" süreçlerinin hangi noktada olduğu önem kazanmaktadır. Yunanistan üyelik süre-

cinin başladığı 1974 yılından bugüne sosyal güvenlik alanında önemli ilerlemeler kaydetmesine rağmen hala sosyal yardım ve hizmetlerde “Güney Avrupa Sosyal Devlet Modeli”nin tipik bir örneği olarak göze çarpmaktadır. Yaşlı, çocuk ve muhtaç bakımında 1990’ların sonlarında devletin kayda değer bakım hizmetleri geliştirmiş olması önemli bir ilerleme olmakla birlikte, özellikle yabancı işçilerin sosyal korumalarının yapılamaması, yoksulların “sertifikalı” belgelerle teşhiri, işsizlik ödemeleri ile aile korumasının çok düşük düzeylerde seyretmesi ve bunlara paralel olarak sosyal içerme programlarının yetersizliği “yoksulluk ve sosyal dışlanma ile mücadele” konusunda ciddi bir ilerleme kaydedilemediğinin bir göstergesidir. Dolayısıyla, Yunanistan sosyal politika alanında söz konusu üç ülke içinde en az “Avrupalılaşma” düzeyine sahip ülkedir.

Portekiz, 1975 yılında üyelik sürecine başladığı ve 1986 yılında üye olduğu AB’nin sosyal politikalarına, ilk geçiş döneminde eskiden radikal kopuşlar gerçekleştirerek oldukça yaklaşmış, özellikle sosyal güvenlik ve sosyal yardım ve hizmetlerin bürokratik anlamda kuvvetlendirilmesi, kurumsal olarak yeniden yapılandırılması ve yetkilendirme mekanizmalarının yeniden dağıtımı ile gelişmesini sağlamıştır. Portekiz’in 1990’lardan itibaren konuya ilişkin en büyük başarısı “sosyal diyalog” ve “istihdam politikalarında mesleki eğitim” alanında cereyan etmiştir. Ancak, sosyal ortakların işbirliğini en üst seviyeye çıkararak ve “yönetişim” anlayışını başarılı bir şekilde uygulamaya geçiren Portekiz, sosyal içerme programlarında aynı düzeyde bir başarıyı yakalayamamıştır. İşsizliğe karşı mesleki eğitim alanına eğilen Portekiz’deki sosyal devlet uygulamaları aynı titizliği işsizlik ödemelerinde gösterememiş, aile koruma ve yaşlı, engelli, kadın ve çocukların korunmasına yönelik programları ve harcamalarında nicelik ve nitelik olarak neredeyse yerinde seyretmiştir. Portekiz’in AB’nin sosyal politikasına en uyum sağladığı alan –sosyal diyalog çalışmaları ile birlikte- asgari gelir desteği konusunda olmuştur. 1996 yılında söz konusu destek programını yürütmeye başlayan Portekiz, sosyal yardım ve hizmetlerin merkezileşmesi konusunda da ilerleme kaydetmiş olmasına rağmen, yine de genel olarak, özellikle İspanya ile karşılaştırıldığında, sosyal politikada “Avrupalılaşma” sürecini tamamlayabilecek bir kapasitede görülmemektedir.

İspanya ise, Yunanistan ve Portekiz’le aynı dönemlerde AB’ye üye olmuş olmasına rağmen sosyal politika alanında diğer iki ülkeye nazaran çok daha büyük gelişme kaydetmiştir. Bunda İspanya’nın dünyaya ve Avrupa’ya yapısal olarak daha açık olmasının da payı bulunmaktadır (dinamik bir genç nüfus, ekonominin gelişme hızı ve bölgedeki siyasi gücünün büyük olması da önemli etkenlerdir). Öncelikle, İspanya’nın 1978 Anayasası sosyal haklar açısından çok daha ileri bir seviyededir ve bu tarihten sonra İspanya, hem sosyal sigorta sistemini hem de sosyal yardım ve hizmetleri (dört büyük enstitü ile gruplandırarak) bir arada ele alarak eşit düzeyde ve önemde geliştirme iradesini göstermiştir. İspanya’nın özellikle sosyal yardım ve hizmetlerde diğer iki ülkeden çok daha büyük gelişmeler kaydettiği gözlemlenmektedir. İşsizlik ödemeleri konusunda getirilen ve yenilenen koruma programları, 1988 yılında asgari gelir desteğinin (etkin bir varlık testi ile birlikte) uygulamaya konulması, 1991 yılında sosyal yardım ve hizmetlerin otonom bölgelere devri ile birlikte hem bölgesel sorunların daha etkin çözümünün sağlanması hem de bölgeler arası ilişkiler sayesinde merkezin ulusal sosyal politikalarını daha da geliştirmesi ve son olarak -ailenin rolünün hala etkin olmasının da etkisiyle- yoksulluk ve sosyal dışlanma oranlarının daha alt seviyelere inmesini sağlayan sosyal içerme programlarının artırılarak sürdürülmesi, bu gelişmelerin somut örneklerini teşkil etmektedir. Dolayısıyla, İspanya “Güney Avrupa Sosyal Devlet Modeli” içinde Avrupa Sosyal Modeli’ne en çok yaklaşan ve “Avrupalılaşıma” seviyesi en yüksek ülkedir.

Türkiye sosyal politikasının, Avrupa sosyal geleneği karşısındaki özgün konumunun ülkedeki sosyal politikanın gelişimini olumsuz etkilediği ve AB sosyal politikası karşısında Türkiye’nin uyumsuzluğunun devam ettiği bilinmektedir (Çelik, 2006: 17). Aynı zamanda, Türkiye’de modern anlamda sosyal politika önlemlerinin toplumun bütününe aynı vatandaşlık statüsü içinde etkileyecek biçimde gündeme gelmesi, Batı kapitalizminin iyi yönetim anlayışı doğrultusunda (devlet-piyasa-STK) devletin sosyal sorumluluk alanını olabildiğince daraltmaya yöneldiği bir döneme rastlamaktadır. Türkiye’de herkesi kapsayan sosyal vatandaşlık haklarından bahsedilmeye başlanan dönem, Batı’da bu hakların sorunsallaştırıldığı ve sosyal devletin

evriminin ne yöne doğru olacağını tartışıldığı bir döneme denk gelmektedir (Buğra, 2008: 20). Ancak, sosyal politika alanına ilişkin Türkiye ve AB'nin hem kendi içindeki hem de birbirlerine karşı yaşadıkları gerilimin azalması ancak Türkiye'nin de içine dahil edilmeye başlandığı "Güney Avrupa Sosyal Devlet Modeli"nin evrimine ve model içindeki ülkelerin AB'ye uyum süreçlerinde konuya ilişkin ne düzeyde başarı sağladığına bakmakla mümkündür.

Türkiye'de özellikle 2000'lerden başlayarak, sosyal sigorta sisteminde ve "sosyal diyalog" çalışmalarında AB sosyal politikasına uyum sağlanması konusunda önemli gelişmeler kaydedilmeye başlanmıştır. Ancak, sosyal yardım ve hizmetlere ilişkin yapılacak düzenlemelerde nasıl bir yol izleneceği hala tartışılan bir konudur. Söz konusu model içindeki diğer ülkelere baktığımızda sosyal güvenlik ve sigorta alanında hemen hemen Türkiye ile benzer düzenlemeler yapılmışken, sosyal yardım ve hizmetlerde üç ülkenin de gelişiminin farklı aşamalarda olduğu gözlenmektedir. Hatta bu farklılık bu ülkelerin "Avrupalılaştırma" düzeylerinin hangi noktada olduğunu belirleyen en önemli unsur konumundadır. Bunun dışında sosyal yardım ve hizmet alanında Türkiye'nin diğer ülkeler ile farkı da "Güney Avrupa Sosyal Devlet Modeli" içinde değerlendirilip değerlendirilemeyeceği konusundaki tartışmaların odak noktasıdır. Buna göre, Türkiye, sosyal politika rejimine dayalı olarak yapılan sınıflandırmada yer alan modellerden söz konusu modele yakın özellikler taşımaktadır. Ancak, Türkiye'de sosyal hizmetlere ayrılan kaynakların oranının bu grupta yer alan ülkelerdekine çok gerisinde olması tam olarak bu gruba dahil edilmesini güçleştirmektedir (Şenses, 2003).

Türkiye'nin sosyal yardım ve hizmet alanında söz konusu ülkeler içinde uygulamalarını incelemesi ve örnek olması gereken ilk ülke bu bağlamda İspanya'dır. İspanya'nın alana ilişkin ilerleme hızı ve AB sosyal politikasına uyumunun başarısı dikkat çekmektedir. Bu nedenle İspanya, sosyal yardım ve hizmet uygulamalarında örnek model olarak izlenmelidir.

TABLÖLAR

Tablo 1:

Yıllar/Ülkeler	1980	1985	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
İspanya	15,5	17,8	19,9	21,4	20,3	20,0	20,4	21,0	21,2	21,2
Yunanistan	10,2	16,0	16,5	17,3	19,2	20,6	20,0	19,9	19,9	20,5
Portekiz	10,2	10,4	12,9	17,0	19,6	19,9	21,3	22,9	23,1	-
OECD Ülkeleri Ort.	16,0	17,7	18,1	19,9	19,3	19,7	20,2	20,4	20,6	20,5
Türkiye	4,3	4,2	7,6	7,5	-	-	-	11,6	-	13,7

Sosyal Harcamaların GSYİH'ye Oranı (1980-2005) (%)

Kaynak: OECD Social Expenditure Database

<http://stats.oecd.org/WBOS/index.aspx>

Tablo 2:

Yıllar/Ülkeler	1980	1985	1990	2001	2002	2003
İspanya	4,6	5,8	7,2	8,0	7,9	7,9
Yunanistan	5,1	8,0	10,5	12,0	11,6	11,5
Portekiz	3,4	3,6	4,4	7,7	8,3	8,8
OECD Ülkeleri Ort.	5,0	5,5	5,9	6,7	6,8	6,9
Türkiye	1,3	1,4	2,2	-	-	-

Yaşlılık Harcamalarının GSYİH'ye Oranı (1980-2003) (%)

Kaynak: OECD Social Expenditure Database

<http://stats.oecd.org/WBOS/index.aspx>

Tablo 3:

Yıllar/Ülkeler	1980	1985	1990	2001	2002	2003
İspanya	4,2	4,3	5,1	5,2	5,2	5,2
Yunanistan	3,7	5,1	4,0	5,5	5,0	5,0
Portekiz	3,6	3,3	4,1	6,6	6,6	6,7
OECD Ülkeleri Ort.	4,7	4,8	4,9	5,6	5,8	5,9
Türkiye	0,9	1,1	2,2	-	-	-

Sağlık Harcamalarının GSYİH'ye Oranı (1980-2003) (%)

Kaynak: OECD Social Expenditure Database

<http://stats.oecd.org/WBOS/index.aspx>

Tablo 4:

Yıllar/Ülkeler	1980	1985	1990	2001	2002	2003
İspanya	6,7	7,7	7,6	7,0	7,1	7,2
Yunanistan	2,7	4,8	4,2	4,8	4,7	4,7
Portekiz	3,8	4,1	5,2	6,7	7,3	8,0
OECD Ülkeleri Ort.	6,3	7,3	7,1	7,4	7,7	7,9
Türkiye	2,1	1,7	3,2	-	-	-

Diğer Harcama Kategorilerinin* GSYİH'ye Oranı (1980-2003) (%)

Kaynak: OECD Social Expenditure Database

<http://stats.oecd.org/WBOS/index.aspx>

* Malullük, çalışamaz durumda olanlara yönelik yardımlar, aile, aktif iş-gücü piyasası programları, işsizlik, konut vb.

Tablo 5:

Yıllar/Ülkeler	1975	1985	1990	1995	2000	2005
İspanya	..	0.37	0.34	0.34	0.34	0.32
Yunanistan	0.41	0.34	..	0.34	0.34	0.32
Portekiz	0.35	..	0.33	0.36	0.36	0.38
OECD Ülkeleri Ort.	..	..	..	..	..	0.31
Türkiye	..	0.43	..	0.49	..	0.43

**Gelir Dağılımı- Eşitsizliği (Toplam Nüfus)
(Gini Katsayısı - Vergi ve transferler sonrası) (1975-2005)**

Kaynak: OECD Social Expenditure Database

<http://stats.oecd.org/WBOS/index.aspx>

Tablo 6:

Yıllar/Ülkeler	2002	2003	2004
İspanya	19,8	19,9	20,0
Yunanistan	26,2	26,0	26,0
Portekiz	23,7	24,2	24,9
AB15	27,4	27,7	27,6
Türkiye	10,8	11,8	12,5

**ESSPROS* uyumlu sosyal koruma harcamaları
GSYİH (2002-2004) (%)**

Kaynak: EUROSTAT (2006), <http://ec.europa.eu/eurostat>.

*** Yaşlılık, özürlülük, hastalık, sağlık, malullük, aile/çocuk, işsizlik, konut, sosyal dışlanma, sosyal harcamalar idari giderleri.**

Tablo 7:

Yıllar/Ülkeler	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
İspanya	2869.5	2964.4	2872.1	2894.7	2979.8	3174.9	3233.4	3377.1	3504.7	3586.1	3752.3	3828.9
Yunanistan	:	:	:	:	:	2966.5	3164.0	3247.6	3371.0	3519.3	3714.9	3847.1
Portekiz	2088.7	2073.6	2155.2	2310.6	2480.4	2598.7	2763.5	2901.8	2912.6	3015.8	3110.1	3129.5
AB (15)	5712.8	5822.5	5847.4	5933.5	6082.0	6220.7	6364.6	6524.2	6689.8	6783.5	6874.2	6970.9
Türkiye	..	..	..	..	..							..

Kişi Başına Düşen Sosyal Koruma Harcamaları (1995-2006) (Euro)

Kaynak: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

Tablo 8:

Yıllar/ Kategoriler	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Sağlık	28.6	28.9	28.7	28.8	29.6	29.4	29.7	29.9	30.7	31.0	30.9	31.2
Engelliler	7.4	7.6	7.6	8.0	7.8	7.9	7.7	7.7	7.4	7.4	7.5	7.3
Yaşlılar	39.6	40.4	41.3	42.1	42.3	41.6	41.1	40.5	39.6	39.3	38.8	38.7
Afetzedeler	4.3	4.3	4.3	3.4	3.2	3.1	2.8	2.8	2.8	2.8	2.7	2.6
Aile/Çocuk Koruma	2.0	2.3	2.3	2.5	2.5	4.9	4.7	4.7	5.3	5.5	5.8	5.7
İşsizlik	16.5	14.5	13.9	13.2	12.6	11.6	12.4	12.8	12.7	12.4	12.3	12.5
Barınma	1.1	1.2	1.2	1.3	1.2	0.8	0.9	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8
Sosyal Dışlanma vb.	0.6	0.8	0.8	0.7	0.8	0.6	0.7	0.9	0.8	0.8	1.2	1.2

İspanya'da Sosyal Yardım Harcamaları İçinde Kategorilere Göre Harcama Oranları (1995-2006) (%)

Kaynak: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

Tablo 9:

Yıllar/ Kategoriler	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Sağlık	27.2	26.8	26.5	26.9	27.1	27.5	28.2	28.3	28.5	28.7	28.9	29.3
Engelliler	8.3	8.1	7.9	7.9	7.9	7.8	7.7	7.8	7.7	7.6	7.5	7.4
Yaşlılar	37.6	38.0	39.0	39.4	39.6	40.2	39.8	39.4	39.3	39.5	39.7	39.8
Afetzedeeler	7.1	7.1	7.1	6.8	6.7	6.6	6.5	6.5	6.4	6.2	6.2	6.2
Aile/Çocuk Koruma	8.0	8.5	8.6	8.5	8.5	8.3	8.2	8.3	8.3	8.2	8.1	8.0
İşsizlik	8.3	8.0	7.4	7.0	6.7	6.2	6.2	6.4	6.6	6.5	6.1	5.7
Barınma	2.2	2.2	2.3	2.3	2.2	2.2	2.1	2.2	2.0	2.1	2.3	2.3
Sosyal Dışlanma vb.	1.3	1.3	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.3

AB (15) Ülkeleri Ortalaması - Sosyal Yardım Harcamaları İçinde Kategorilere Göre Harcama Oranları (1995-2006) (%)

Kaynak: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

Tablo 10:

Yıllar/ Kategoriler	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Sağlık	26.0	25.1	25.2	24.2	24.5	26.5	25.8	26.2	26.5	26.5	27.8	28.7
Engelliler	4.8	4.8	4.8	4.8	4.8	4.8	5.0	5.2	5.1	5.0	4.9	4.7
Yaşlılar	49.6	49.9	49.5	50.5	48.6	46.4	48.1	47.2	47.4	47.4	47.8	43.2
Afetzedeeler	2.4	3.3	3.3	3.4	3.4	3.3	3.3	3.4	3.3	3.5	3.4	8.1
Aile/Çocuk Koruma	8.8	8.7	8.2	8.1	7.5	7.4	6.7	7.0	7.3	6.9	6.4	6.2
İşsizlik	4.5	4.2	4.6	4.8	5.7	6.2	6.0	6.3	5.7	5.9	5.1	4.6
Barınma	2.6	2.8	3.3	3.1	3.5	3.1	2.8	2.4	2.3	2.3	2.2	2.2
Sosyal Dışlanma vb.	1.1	1.2	1.2	1.1	2.0	2.2	2.3	2.3	2.3	2.4	2.3	2.3

Yunanistan'da Sosyal Yardım Harcamaları İçinde Kategorilere Göre Harcama Oranları (1995-2006) (%)

Kaynak: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

Tablo 11:

Yıllar/ Kategoriler	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Sağlık	36.2	31.5	31.8	32.0	32.4	32.0	31.3	30.9	28.8	30.5	30.1	29.2
Engelliler	11.8	12.6	13.0	12.7	12.2	12.7	12.3	11.7	11.5	10.4	10.0	10.0
Yaşlılar	34.3	36.9	36.7	36.8	37.6	37.6	38.6	38.5	39.3	40.1	41.2	42.4
Afetzedeler	6.8	7.5	7.6	7.3	7.3	7.1	7.1	6.9	6.9	7.0	6.7	6.7
Aile/Çocuk Koruma	5.2	5.3	5.3	5.2	5.2	5.4	5.6	6.5	6.5	5.3	5.1	5.1
İşsizlik	5.3	5.8	5.1	4.7	3.7	3.7	3.6	3.9	5.5	5.7	5.8	5.5
Barınma	.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Sosyal Dışlanma vb.	0.4	0.4	0.6	1.3	1.6	1.4	1.3	1.6	1.5	1.0	1.0	1.1

Portekiz'de Sosyal Yardım Harcamaları İçinde Kategorilere Göre Harcama Oranları (1995-2006) (%)

Kaynak: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

KAYNAKÇA

Akyüz (2008), "Sosyal Yardımdan Sosyal Sigortaya: Bismarckyan ve İngiltere Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Tarihsel Dönüşümü", *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi (The Journal of International Social Research)*, Volume: 1/5, s. 58-70.

Amato, Giuliano (2008), "Making Social Europe European", *Social Europe Journal*, Volume 4, No: 1, s. 30-31.

Esping-Andersen, Gøsta, (2006) "Toplumsal Riskler ve Refah Devletleri", (Der.) Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder, *Sosyal Politika Yazıları*, (Çev. Burcu Yakut-Çakar ve Utku Barış Balaban), İletişim Yayınları, İstanbul.

Ataman, Berrin Ceylan (Haz.) (2007), *Cahit Talas Anısına: Güncel Sosyal Politika Tartışmaları*, Yayın No: 595, Sosyal Politika Araştırma ve Uygulama Merkezi, Ankara.

Baltas, C. Nicholas (1994), "Consumer Protection", (Ed.) Panos Kazakos and P.C. Ioakimidis, *Greece and EC Membership Evaluated*, Pinter Publishers, London, pp. 238-247.

Bloch, Marc (2007), "Avrupa Toplumlarının Karşılaştırmalı Tarihi İçin", (Der.) Ali Boratav, *Tarih ve Tarihçi: Annales Okulu İzinde*, Kırmızı Yayınları, İstanbul.

Bonoli, Giuliano and Palier, Bruno (1996), "The Transformation of the Portuguese Social Security System", *South European Society & Politics*, Volume: 1, Number: 3, pp. 219-239.

Boratav, Ali (Der.) (2007), *Tarih ve Tarihçi: Annales Okulu İzinde*, Kırmızı Yayınları, İstanbul.

Buğra, Ayşe (2005), *Yoksulluk ve Sosyal Haklar*, Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu, İstanbul.

_____ (2006), "Türkiye'de Sağ ve Sosyal Politika", *Toplum ve Bilim Dergisi*, Sayı: 106, s. 43-67.

_____ ve Keyder, Çağlar (Der.) (2006), *Sosyal Politika Yazıları*, Çev. Burcu Yakut-Çakar ve Utku Barış Balaban, İletişim Yayınları, İstanbul.

_____ (2008), *Kapitalizm, Yoksulluk ve Türkiye'de Sosyal Politika*, İletişim Yayınları, İstanbul.

Castles, G. Francis and Ferrera, Maurizio (1996), "Home Ownership and the Welfare State: Is Southern Europe Different", *South European Society & Politics*, Volume: 1, Number: 2, pp. 163-185.

Clogg, Richard (1997), *Modern Yunanistan Tarihi*, (Çev. Dilek Şendil), İletişim Yayınları, İstanbul.

Çelik, Aziz (2004), "AB Sürecinin En Uyumsuz Alanı: Sosyal Haklar", *Birikim Dergisi*, Sayı: 184-185, İstanbul, s. 72-82.

_____ (2006), *AB Sosyal Politikası: Uyum Sürecinin Uyumsuz Alanı*, Kitap Yayınevi, İstanbul.

Çınar, Sema (2005), "Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Katılma Kriterleri Açısından Yunanistan, İspanya ve Portekiz İle Karşılaştırılması", *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, Cilt: 4, No: 2, Ankara, s. 15-37.

Davaki, K. And Mossialos, E. (1994), "Health Policies", (Ed.) Panos Kazakos and P.C. Ioakimidis, *Greece and EC Membership Evaluated*, Pinter Publishers, London, pp. 260-

Deacon, Bob (2006), "Küreselleşme ve Sosyal Politika: Hakkaniyetli Refaha Tehdit", (Der.) Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder, *Sosyal Politika Yazıları*, (Çev. Burcu Yakut-Çakar ve Utku Barış Balaban), İletişim Yayınları, İstanbul.

Dedeoğlu, Beril (Der.) (2003), *Dünden Bugüne Avrupa Birliği*, Boyut Kitapları, İstanbul.

Erdem, Iğın (2006), *Avrupa'da Asgari Gelir Uygulamaları*, Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu, Araştırma Raporu, İstanbul.

Farrell, Mary (2005), "Spain and Portugal in the European Union: Assessing The Impact of Regional Integration", *Journal of Southern Europe and the Balkans*, Volume: 7, Number: 3, pp. 409-415.

Ferge, Zsuzsa and Kolberg, Jon Eivind (Eds.) (1992), *Social Policy in a Changing Europe*, Westview Press, Colorado.

_____ (1992), "Introduction: Social Policy in a Changing Europe", (Eds.) Zsuzsa Ferge and Jon Eivind Kolberg, *Social Policy in a Changing Europe*, Westview Press, Colorado, 1-24.

Ferrera, Maurizio (2006), "Sosyal Avrupa'da 'Güney Avrupa Refah Modeli'", (Der.) Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder, *Sosyal Politika Yazıları*, (Çev. Burcu Yakut-Çakar ve Utku Barış Balaban), İletişim Yayınları, İstanbul.

Fırat, Melek (2002), "Soğuk Savaş Sonrası Yunanistan Dış Politikasının Yeniden Biçimleniş Süreci", (Der.) Mustafa Türkeş ve İlhan Uzgel, *Türkiye'nin Komşuları*, İmge Kitabevi, Ankara.

Fişek, Gürhan (2007), "Sosyal Hizmet ve Sosyal Yardımların Sosyal Politika Araçları İçerisindeki Yeri ("Genel'i" "Yerel'e" İndirmek)", (Haz.) Berrin Ceylan-Ataman, *Cahit Talas Anısına: Güncel Sosyal Politika Tartışmaları*, Yayın No: 595, Sosyal Politika Araştırma ve Uygulama Merkezi, Ankara, s. 333-350.

Giddens, Anthony (2008), "What is the European Social Model?", *Social Europe Journal*, Volume 4, No: 1, s. 15.

Gough, Ian (1996), "Social Assistance in Southern Europe", *South European Society & Politics*, Volume: 1, Number: 1, pp. 1-23.

Guillen, M. Ana (1992), "Social Policy in Spain: From Dictatorship to Democracy (1939-1982)", (Eds.) Zsuzsa Ferge and Jon Eivind Kolberg, *Social Policy in a Changing Europe*, Westview Press, Colorado, pp. 119-142.

_____ (1996), "Citizenship and Social Policy in Democratic Spain: The Reformulation of the Francoist Welfare State", *South European Society & Politics*, Volume: 1, Number: 2, pp. 253-271.

_____ and Alvarez, Santiago (2001), "Globalization and the Southern Welfare States", (Ed.) Robert Sykes, Bruno Palier and Pauline M. Prior, *Globalization and European Welfare States*, Palgrave, New York, pp. 103-126.

_____, Alvarez, Santiago and Silva, Pedro Adao E (2003), "Redesigning the Spanish and Portuguese Welfare States: The Impact of Accession into the European Union", (Eds.) Sebastian Royo and Paul Christopher Manuel, *Spain and Portugal in the European Union: The First Fifteen Years*, Frank Cass, London.

_____ ve Matsaganis, Manos (2006), "'Sosyal Damping' Hipotezini Güney Avrupa'da Sınamak: Son Yirmi Yılda Yunanistan ve İspanya'daki Refah Politikaları", (Der.) Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder, *Sosyal Politika Yazıları*, (Çev. Burcu Yakut-Çakar ve Utku Barış Balaban), İletişim Yayınları, İstanbul.

Guerrero, Teresa Jurado and Naldini, Manuela (1996), "Is the South so Different? Italian and Spanish Families in Comparative Perspective", *South European Society & Politics*, Volume: 1, Number: 3, pp. 41-66.

Güngör, Fatih ve Özüğurlu, Metin (1997), *İngiliz Yoksul Yasaları: Paternalizm, Piyasa ya da Sosyal Devlet*, Tartışma Metinleri No: 3, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Gelişme ve Toplum Araştırmaları Merkezi, Ankara.

Işık, Gül (2005), *İspanya: Bir Başka Avrupa*, Metis Yayınları, İstanbul.

İnsel, Ahmet, "Paternalist Himmət Geleneği", *Radikal İki* (2006), 24.12.2006.

Karataş, Kasım (2002), "Yoksullukla Mücadele, Bir Sosyal Politika Aracı Olarak Sosyal Yardımlar", *Türkiye İnsan Hakları Hareketi Konferansı*, 15-17 Kasım 2002, Türkiye İnsan Hakları Yayınları (32), Ankara.

Kazakos, Panos and Ioakimidis, P.C. (Ed.) (1994), *Greece and EC Membership Evaluated*, Pinter Publishers, London.

Kazakos, Panos (1994), "Greece and the EC: Historical Review", (Ed.) Panos Kazakos and P.C. Ioakimidis, *Greece and EC Membership Evaluated*, Pinter Publishers, London.

_____ ve İakimidis, P.C. (1994), "Summary and Prospects", (Ed.) Panos Kazakos and P.C. Ioakimidis, *Greece and EC Membership Evaluated*, Pinter Publishers, London.

Keyder, Çağlar (2007), *Memalik-i Osmaniye'den Avrupa Birliği'ne*, İletişim Yayınları, İstanbul.

Kleinman, Mark (2006), "Kriz mi? Ne Krizi? Avrupa Refah Devletlerinde Süreklilik ve Değişim", (Der.) Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder, *Sosyal Politika Yazıları*, (Çev. Burcu Yakut ve Çakar-Utku Barış Balaban), İletişim Yayınları, İstanbul.

Koray, Meryem (2007), "Sosyal Politika: Nereye Doğru?", (Haz.) Berrin Ceylan-Ataman, *Cahit Talas Anısına: Güncel Sosyal Politika Tartışmaları*, Yayın No: 595, Sosyal Politika Araştırma ve Uygulama Merkezi, Ankara, s. 445-475.

Kuntz, Joelle (1975), *Portekiz Dün-Bugün*, Payel Yayınları, İstanbul.

Laparra, Miguel and Aguilar, Manuel (1996), "Social Exclusion and Minimum Income Programmes in Spain", *South European Society & Politics*, Volume: 1, Number: 3, pp. 87-114.

Liddle, Roger (2008), "The European Social Model and the ECJ", *Social Europe Journal*, Volume 4, No: 1, s. 27-29.

Lopes, Jose Da Silva (2003), "The Role of the State in the Labour Market: Its Impact on Employment and Wages in Portugal as Compared with Spain", (Eds.) Sebastian Royo and Paul Christopher Manuel, *Spain and Portugal in the European Union: The First Fifteen Years*, Frank Cass, London, pp. 269-286.

Macedo, Jorge Braga De (2003), "Portugal's European Integration: The Good Student with a Bad Fiscal Constitution", (Eds.) Sebastian Royo and Paul Christopher Manuel, *Spain and Portugal in the European Union: The First Fifteen Years*, Frank Cass, London, pp. 169-194.

Makal, Ahmet (2007), "Cumhuriyet'ten 21. Yüzyıla Türkiye'de Çalışma İlişkileri", (Haz.) Berrin Ceylan-Ataman, *Cahit Talas Anısına: Güncel Sosyal Politika Tartışmaları*, Yayın No: 595, Sosyal Politika Araştırma ve Uygulama Merkezi, Ankara, s. 511-539.

Marshall, T.H. (2006), "Yurttaşlık ve Sosyal Sınıf", (Der.) Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder, *Sosyal Politika Yazıları*, (Çev. Burcu Yakut-Çakar ve Utku Barış Balaban), İletişim Yayınları, İstanbul.

Martin, Claude (1996), "Social Welfare and the Family in Southern Europe", *South European Society & Politics*, Volume: 1, Number: 3, pp. 23-41.

Mingione, Enzo (2006), "Güney Avrupa Refah Modeli ve Yoksulluk ve Sos-

yal Dışlanmaya Karşı Mücadele”, (Der.) Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder, *Sosyal Politika Yazıları*, (Çev. Burcu Yakut-Çakar ve Utku Barış Balaban), İletişim Yayınları, İstanbul.

Moreno, Luis (2006), “‘Süper Kadınlar’ ve Akdeniz Refahı”, (Der.) Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder, *Sosyal Politika Yazıları*, (Çev. Burcu Yakut-Çakar ve Utku Barış Balaban), İletişim Yayınları, İstanbul.

Moussis, Nicholas (2004), *Avrupa Birliği Politikalarına Giriş Rehberi*, (Çev. Ahmet Fethi), Mega Press, İstanbul.

Özkuten, Sema (Haz.) (1995), *İspanya, Portekiz ve Yunanistan Ekonomileri*, Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı, Ankara.

Palier, Bruno and Sykes, Robert (2001), “Challenges and Change: Issues and Perspectives in the Analysis of Globalization and the European Welfare States”, (Ed.) Robert Sykes, Bruno Palier and Pauline M. Prior, *Globalization and European Welfare States*, Palgrave, New York, pp. 1-16.

Pereirinha, A. Jose (1996), “Welfare States and Anti-Poverty Regimes: The Case of Portugal”, *South European Society & Politics*, Volume: 1, Number: 3, pp. 198-218.

Powell, Charles (2003), “Spanish Membership of the European Union Revisited”, (Eds.) Sebastian Royo and Paul Christopher Manuel, *Spain and Portugal in the European Union: The First Fifteen Years*, Frank Cass, London, pp. 147-168.

Rhodes, Martin (1996), “Southern European Welfare States: Identity, Problems and Prospects for Reform”, *South European Society & Politics*, Volume: 1, Number: 3, pp. 1-22.

Rico, Ana (1996), “Regional Decentralization and Health Care Reform in Spa-

in (1976-1996)", *South European Society & Politics*, Volume: 1, Number: 3, pp. 115-134.

Room, Graham (Ed.) (1990), *'New Poverty' in the European Community*, Macmillan Press, London.

Rosanvallon, Pierre (2004), *Refah Devletinin Krizi*, (Çev. Burcu Şahinli), Dost Kitabevi Yayınları, Ankara.

Royo, Sebastian and Manuel, Paul Christopher (Eds.) (2003), *Spain and Portugal in the European Union: The First Fifteen Years*, Frank Cass, London.

Royo, Sebastian (2003), "The 2004 Enlargement: Iberian Lessons for Post-Communist Europe", (Eds.) Sebastian Royo and Paul Christopher Manuel, *Spain and Portugal in the European Union: The First Fifteen Years*, Frank Cass, London, pp. 287-313.

Royo, Sebastian and Manuel, Paul Christopher (2003), "Some Lessons From the Fifteenth Anniversary of the Accession of Portugal and Spain to the European Union", (Eds.) Sebastian Royo and Paul Christopher Manuel, *Spain and Portugal in the European Union: The First Fifteen Years*, Frank Cass, London, pp. 1-30.

Sarıpek, Doğa Başar (2005), *Sosyal Politika Açısından Sosyal Vatandaşlığın Niteliği ve Boyutları (Avrupa Birliği Örneği)*, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli.

Schmitter, Philippe C. (2003), "Portugal and Spain: A Fifteen-Year 'Quasi-Experiment' with European Integration in a Pair of 'Most Similar Systems", (Eds.) Sebastian Royo and Paul Christopher Manuel, *Spain and Portugal in the European Union: The First Fifteen Years*, , Frank Cass, London, pp. 314-322.

Sissouras, Aris and Amitsis, Gabriel (1994), "Social Security Policy", (Ed.) Panos Kazakos and P.C. Ioakimidis, *Greece and EC Membership Evaluated*, Pinter Publishers, London, pp. 248-259.

Sosyal Politika Forumu, "Avrupa'nın Sosyal Politikası", *Radikal İki*, 06.03.2005.

Sykes, Robert, Palier, Bruno and Prior, M. Pauline (Eds.) (2001), *Globalization and European Welfare States*, Palgrave, New York.

Symeonidou, Haris (1996), "Social Protection in Contemporary Greece", *South European Society & Politics*, Volume: 1, Number: 3, pp. 67-86.

Şenses, Fikret (2003), "Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder, New Poverty and the Changing Welfare Regime of Turkey (Yeni Yoksulluk ve Türkiye'nin Değişen Refah Rejimi)", *ODTÜ Gelişme Dergisi*, Sayı: 30, No: 1-2, s. 121-128.

Taşpınar, Neşe Seray (2006), *Avrupa Birliği Sosyal Politikası: Avrupa Birliği Sosyal Modeli ve Türkiye*, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.

Tsalioglou, S. Iacovos (1995), *Negotiating for Entry: The Accession of Greece to the European Community*, Dartmouth, Aldershot.

Tsoukalis, Loukas (1981) *The European Community and Its Mediterranean Enlargement*, George Allen&Unwin Ltd., London.

Türkeş, Mustafa ve Uzgel, İlhan (Der.) (2002), *Türkiye'nin Komşuları*, İmge Kitabevi, Ankara.

Türkmen, Füsun (2003), "Avrupa Birliği ve İnsan Hakları", (Der.) Beril Dedeoğlu, *Dünden Bugüne Avrupa Birliği*, Boyut Kitapları, İstanbul.

Wenturis, Nikolaus (1994), "Political Culture", (Ed.) Panos Kazakos and P.C. Ioakimidis, *Greece and EC Membership Evaluated*, Pinter Publishers, London, pp. 225-237.

Yılmaz, Gülay Akgül (2006), *OECD Ülkeleri ve Türkiye'de Sosyal Devlet ve Sosyal Harcamalar*, Arıkan Yayınları, İstanbul.

İnternet Sayfaları

<http://ec.europa.eu/eurostat>

<http://stats.oecd.org/WBOS/index.aspx>

Belgeler

AVRUPA BİRLİĞİ KOMİSYONU (2004), *2004 Yılı Türkiye İlerleme Raporu*,
<http://www.ikv.org.tr/pdfs/2004ilerlemeraporu.pdf>.

AVRUPA BİRLİĞİ KOMİSYONU (2005), *2005 Yılı Türkiye İlerleme Raporu*,
<http://www.ikv.org.tr/pdfs/IlerlemeRaporu-2005-2.pdf>, 09.11.2005.

AVRUPA BİRLİĞİ KOMİSYONU (2006), *2006 Yılı Türkiye İlerleme Raporu*,
<http://www.ikv.org.tr/pdfs/ilerlemeraporu-2006.pdf>.

