

Avrupa Birliği'nin Güney Avrupa Sosyal Devlet Modeline Etkisi: İspanya Örneği

*Pınar GÜNAL**

Özet

Bu çalışmanın amacı, AB'ye entegrasyon sürecinde İspanya'nın sosyal politika alanında gerçekleştirdiği düzenlemelerin, "Avrupalılaşma" kavramı çerçevesinde ne düzeyde başarı sağladığını göstererek, İspanya'nın AB'ye uyum sorununu önemli ölçüde çözdüğünü ortaya koymaktır. Bu çerçevede, Güney Avrupa refah rejimi içinde yer alan ve 1986'da AB'ye üye olan İspanya'nın AB ile müzakere sürecinin başlaması ve AB'ye üye olmasından sonra sosyal politikasının AB etkisi altında nasıl bir gelişim gösterdiği incelenmiştir.

Anahtar Sözcükler: İspanya, Avrupa Birliği, Sosyal Politika, Sosyal Devlet, Avrupalılaşma

Abstract

The aim of this article is to show that Spain resolved the question of integration to the EU as revealed by the accomplishments of Spanish reforms related to social policy in the context of EU adjustment process. The study analyses how social policy of Spain who became a member of the EU in 1986 and included in the Southern Europe Welfare Regime, is developed over the negotiation process and under EU membership.

Key Words: Spain, European Union, Social Policy, Social State, Europeanization

Giriş

1957 yılında II. Dünya Savaşı'ndan henüz çıkmış bir coğrafyada üye ülkelerinin temelde ekonomik bütünleşmesini sağlamak amacıyla altı Avrupa ülkesi tarafından (Fransa, İtalya, Belçika, Lüksemburg, Hollanda, Batı Almanya) kurulan Avrupa Birliđi¹,

özellikle 1990'lı yıllarda sadece ekonomik değil, politik ve sosyal alanlarda da üye ülkelerin birlik politikaları ile entegrasyon sürecini hızlandıran gelişmelere sahne oldu. Bu süreç, AB'ye üye veya aday olan, ancak AB'nin dayandığı ekonomik, sosyal, politik, kültürel değer ve anlayışlardan, başka bir deyişle "Avrupalı olma" düsturundan farklı bir

* Pınar GÜNAL
Sosyal Yardım Uzmanı / T.C. Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü

1 Ortaklık, 1957 yılında Avrupa Kömür Çelik Topluluğu, Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ve EURATOM'dan oluşan üç kurumu kapsayan Roma Antlaşmaları ile somut bir nitelik kazandı ve Avrupa Konseyi çatısı altında politik olarak da örgütlendi. 1967'de imzalanan "Füzyon Anlaşma" ile söz

konusu üç kurum Avrupa Toplulukları adını aldı. Daha sonra Avrupa Topluluğu olan kurumun adı 1990'lı yıllarda Avrupa Birliği olarak değişti. Avrupa Birliği'nin tarihsel gelişimi için bkz. Dedeoğlu, (2003: 42-51).

tarihsel dinamîğe sahip ülkelerin her alanda Birlik politikalarından etkilenmesine neden oldu ve bu durum akademik araştırmalarda "Avrupalılışma" kavramının ve AB'nin ülke politikalarına etkisinin incelenmesine zemin hazırladı.

Söz konusu incelemeler içinde özellikle politik yapının ve kamu politikalarının "Avrupalılışması" çalışmaları ahlında hâlâ 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 Avrupalılışması ise buna paralel olarak üzerinde çok daha az çalışılan bir alan olarak karşımıza çıkmaktadır.

"Avrupalılışma", 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 ulus üstü 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 ulus üstü düzeyde etkiye açık olmak demektir. AB'nin ulusal düzeydeki sosyal politika formasyonları üzerindeki doğrudan etkisi az olsa bile², zamanla gelişen ve değişen bir Avrupa Sosyal Modeli vardır (Guillen, Alvarez ve Silva, 2003: 232).

Bu çalışma, AB'nin temel ilkelerini oluşturan

2 Avrupa Birliği, sosyal politika alanında ülkelerin Birlik politikaları ile bütünleşmesi konusunda çok ciddi yaptırımlar uygulamamakta; "Açık Koordinasyon Yöntemi" ile ülkelerin bütünleşmeden ziyade, ilgili alandaki uygulamaları çerçevesinde karşılıklı diyalog ve işbirliğini öne çıkarmaktadır. Dolayısıyla, AB'nin üye ve aday ülkelere bu alandaki etkisi diğer alanlara nazaran daha az olmaktadır. Konuya ilişkin olarak bkz. Buğra, (2005: 12).

Avrupa'nın modern yapı ve süreçlerinden en çok farklılaşan, dolayısıyla söz konusu politikalardan da en çok etkilenen ve değişime uğrayan Güney Avrupa ülkelerinden İspanya'nın sosyal politika uygulamalarındaki AB etkisini incelemeyi ve AB'ye aday olan, "Güney Avrupa Sosyal Devlet Modeli" içinde gösterilen Türkiye'nin özellikle sosyal yardım ve hizmetlerde AB ile uyum çalışmalarına söz konusu örnek üzerinden bir yol göstermeyi amaçlamaktadır.

1. Güney Avrupa Sosyal Devlet Modeli ve AB'nin Model Üzerindeki Etkisi

"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 uygulamalarının kendine has bir diğer önemli özelliği, 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 diğer iki belirleyici özelliği biçimlendiren ve etkileyen diğer unsurlar olarak dikkat çekmektedir. Kayıt dışı ekonominin yaygın olduğu bu ülkelerde, işsizlik, gelir durumu, çalışan oranı, ekonomik girdi ve çıktılar

vb. birçok değer belirlenememesi, ülkenin sosyo-ekonomik yapısının tam olarak değerlendirilemesine neden olmaktadır. Bunun sonucu olarak, sosyal koruma ağının bütün yurttaşları kapsamı ve evrensel ilkelere göre yapılandırılması mümkün olmamaktadır. Ayrıca devletin “patrimonyal” şekilde algılanışı ve iç içe geçmiş hami-hamilik edilen ağlarının varlığı Güney Avrupa siyasi sistemlerinin yapısal özelliklerini oluşturmaktadır ve şüphesiz, refah devleti kurumlarının gelişimini ve devletin işleyiş şeklini etkilemektedir. Model içinde yer alan ülkeler İspanya, Yunanistan, Portekiz, İtalya, Fransa (kısmen) ve Türkiye’dir.³

Güney Avrupa refah sistemine sahip ülkelerdeki sosyal yardım ve hizmet uygulamaları ise 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-özü ulusal yardım programlarının varlığı:** Yaşlı ve özürliüler için ulusal sosyal sigorta sistemine bağlı emeklilik destekleri mevcuttur. Çoğunda, yetimler ya da korunmaya muhtaç çocuklar için ihtiyaç tespitine 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.
- **Adem-i merkezîyetçi 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 ülkelerden daha yüksektir.

Günümüzde AB’nin sosyal politikasının ise “sosyal diyalog” ve “yoksulluk ve sosyal dışlanma ile mücadele”ye vurgu yapılarak oluşturulduğu görülmektedir. Zira, Avrupada 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; âdil 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 bakıldığı zaman AB’nin antlaşma, program ve yasalarında yer alan sosyal ilerleme politikaları şu temel başlıklar altında değerlendirilebilir:

3 Güney Avrupa Sosyal Devlet Modeli’ne ilişkin ayrıntılı bilgi ve tartışmalar için bkz. Castles and Maurizio, (1996: 163-185); Maurizio, (2006); Gough, (1996: 1-23); Gullien and Alvarez, (2001: 103-126); Keyder, (2007); Martin (1996: 23-41); Mingione, (2006).

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 uyumlaştırılmasından çok işbirliğini tercih etmişlerdir (Moussis, 2004: 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 ağları destekleyerek AB ve aktörlerin sosyal dışlanmayı ve yoksulluğu etkin bir biçimde ele alma kapasitelerini arttırmaktır (Moussis, 2004: 273-274).

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 ise 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 gerçekleştiğini 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, hâlâ az gelişmiş durumdaki Akdeniz sahilini daha medeni iç Avrupa ile aynı hizaya getirebilecek "büyük bir modernleşme patlamasının" gerçekleşmesi için bir

imkân olarak görmektedir (Ferrera, 2006: 226). Bu bağlamda, “Avrupalılışma” 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.

Güney Avrupa Sosyal Devlet Modelindeki AB etkisi iki noktada kendisini göstermektedir. Bunlardan ilki, AB'nin ilgili organlarının kanun, karar ve uygulamalarıdır. Bir diğeri ise AB'ye giren, ancak AB standartlarında olmayan ülkelere verdiği yapısal-sosyal ve uyum fonlarıdır.

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 ülkelerinininkini de içeren ulusal düzlemde uzun süre denenmiş gelişmeleri de içermeye eğilimindedir. Bütün Avrupa Konseyi kararları iş ve çalışma koşulları, cinsiyet eşitliği, işçilerin serbest dolaşımı, sağlık sigortası 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 Güney Avrupa 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 sağlamak-

tadır. Bunlar ayrıca ulusal/bölgesel/yerel düzeydeki önceliklerin tetiklenmesine ve belli sosyal grupların sorunlarının görünürlüğüne artırmaya yardımcı olur (Guillen, Alvarez ve Silva, 2003: 243).

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 söz konusu ülkeler üzerindeki etkisinin niteliği ise tarihsel olarak değişim göstermektedir. 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).

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 ve Matsagonis, 2006: 244).

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

- AB, yalnızca dış baskı olmamış, aynı zamanda bu ülkelerin sosyal politikalarını yeniden yapılandırma süreçlerinde pozitif bir etkiye de sahip olmuştur.
- Avrupa sosyal, yapısal ve uyum fonları, bu ülkelerin sosyal politikalarını geliştirmede ve buna bağlı olarak altyapılarını oluşturmada oldukça yardımcı olmuştur.
- AB'nin sosyal politika ve uygulamalarda bu ülkelere yönelik dolaylı etkisi, doğrudan etkisinden çok daha fazla olmuştur. Bu "Avrupalaşma" terimi ile de bağlantılıdır. Buna göre, söz konusu ülkeler 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 mücadelede, cinsiyet eşitliği, aile ve çalışma hayatının uyumlulaştırılması ve aktif istihdam politikalarına ilişkin olarak ulusal söyleme yönelik geliştirdiği söylem bu bağlamda azami önem taşımaktadır.
- Bazı iç faktörler, Avrupalılaşma 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 etkilenmemiş; 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 ise küresel ekonomi ve dünya piyasasının etkilerine açık olmasının da etkisiyle, her alanda olduğu gibi, AB'nin sosyal politikasına uyum gösterme ve "Avrupalaşma" sürecinde, Güney Avrupa ülkeleri içinde en fazla gelişme gösteren ülke olmuştur (Guillen ve Alvarez, 2001: 104-109).

1- İspanya'nın Sosyal Politikasında Avrupa Birliği'nin Rolü

a) 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'ye üyelik sürecinin başladığı 1975 yılına kadar da siyasi, ekonomik ve sosyal yapısı birçok istikrarsızlık yaratan koşullardan olumsuz etkilenmiştir (Royo ve Manuel, 2003: 3).⁴ İspanya'da her siyasi

⁴ Burada, İspanya'nın 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 sorunuymdu. 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 Subventione Pauperum (Yoksul Yardımı Üzerine) –dilencilik için kötüleyip çalışmayı yüceltmesinin yanında- siyasi yetkililere yoksullarla ilgili sorumluluklarını hatırlatması bakımından ilk metinlerden olarak görülür. Ayrıntılı bilgi için bkz. Ayşe Buğra (2008: 52).

rejim, sosyal politika alanında radikal kopuşlar gerçekleştirme vaadinde bulunsa da, bu radikal değişim yerine 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 edilmekte, bu nedenle her iki kesimin de kurumsal ve yönetsel eksikliklerinden etkilenmektedir.
- 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 reforma tabi tutulmuştu (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) (Guillen, 1992: 123)⁵.

40'lı yıllar tüm dünyada olduğu gibi İspanya'da da savaşın yıkımı ve savaş sonrasında 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 uygulamaya 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 dahilildi. 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 arala-

5 Bu iki kesim 1960'lardaki reformlara kadar eşit bir düzeyde korunmuştur. 1950'lerin ortalarında ise yaşlı dular 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.

diğini 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 Avrupa'nın İspanya'ya bakışı da değişmeye başladı. Dünyada savaş sonrası iyimserliği, yerini soğuk savaşa bırakmıştı, stratejik önemi büyük olan İspanya'nın şiddetli komünizm karşıtlığı Batı'nın gözünde değer kazanınca, 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 kendine 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 işçileri 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 yürüyen 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 özürülülere yönelik asgari emeklilik ve maluliyet maaşlarını düzenlemektedir (Gough, 2006: 237).

1960'larda Avrupadaki 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 girdilerinden 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 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, İspanya sosyal politika alanında –dünya ekonomisine daha entegre ve Avrupa'ya daha yakın gelişmişlik düzeyi nedeniyle- Batılı ülkeleri izleme konusunda oldukça 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'te 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 kurumsal ve yönetsel anlamda karışık ve kendine özgüydü (Guillen, 1992: 126).

b) 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 yaklaşmaya 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 GSYH'nin yüzdesi olarak OECD ülkelerinde 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 modelinden⁶ 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 kazan-

masına verildi. Üçüncüsü, reformist anlayışın muhtabakata önem vermesi ve kararları yavaş bir şekilde alması ve uygulamasıydı (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 politikalarından 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 edil-

⁶ Bu modelde sosyal güvenlik hakkı, kural olarak mesleki faaliyet ölçütüne bağlı olmaktadır. Kişilerin bağımlı ya da bağımsız çalışma statülerine bağlı olarak, sosyal güvenlik sisteminin kapsamına alınmaları söz konusudur. Sistemin finansman kaynağı ise, esas olarak kazanç esasına dayalı sigorta primleridir.

miş 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 kurumları 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 özerklik getiren 1978 Anayasası Katalonya'ya sağlık harcamalarında sosyal politika alanları yarattı. Daha da önemlisi bu dönemde GSMH'de 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).

Eylül 1977'de, 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 dönem-

le devamlılık arz ettiği söylenebilir. Bunun nedenleri, hâlâ evrensel bir sosyal koruma ağının olmaması, "sosyal vatandaşlık" hakkının olmaması ve sosyal yardım ve hizmetlerdeki dağıntı yapısıdır (Guillen, 1992: 119-120).

1982-1993 yılları arasındaki sosyal politika alanında yaşanan evrenselleşme sürecinin ilk adımı 1984'te yürürlüğe konan işsizlik yardımı oldu (Guillen, Alvarez ve Silva, 2003)⁷.

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). İspanya'nın AB'ye üyelik amacı bu nedenle her zaman ülkenin bütün etkin sosyal ve politik aktörlerince istisnasız desteklendi. Bunun başka nedenleri arasında, muhtemelen diktatörlük rejimi altındayken, Avrupa tarafından dışlanmasının da rolü vardı (Powell, 2003: 148).

İspanya, aslında şanslı bir ekonomik ortamda AT'ye katıldı. 1985 yılında ülke ekonomisinde gözlenen olumlu gelişmelere paralel olarak dünya ekonomisinde de olumlu gelişmeler kaydedildi (Özku-ten, 1995: 15).

1982-93 yılları arasını kapsayan ikinci 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

⁷ Gittikçe artan ve hâlâ İspanya'nın en önemli sorunlarından birini teşkil eden işsizlik karşısında yürürlüğe konan işsizlik yardımı, sosyal yardım harcamalarının bugün çoğunluğunu oluşturmaktadır.

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, diğer Güney Avrupa ülkeleri 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 üyeliğine dahil edilmemişti. Ayrıca, organizasyonel standartlaşma henüz tüm ülke çapında gerçekleştirilememişti. Sistem; INSALUD, otonom bölgeler, eski mutualidades, ML (kamu destekli sivil toplum kuruluşları) vb. gibi çeşitli kurumlar tarafından yönetilmekteydi (Ferrera, 2006: 207).

1990'lardaki harcamaları kısma baskısı, İspanya'da güçlü bir direnişle karşılandı. İspanya'da reformlar işsizlere odaklandı. İspanya diğer Bismarkçı sistemler gibi primli ödeme korumalarını azaltıp, primsiz yardımlarını artırarak değişim geçirdi. Ancak, işsizlik problemi hâlâ önemli bir sorundu (Guillen ve Alvarez, 2001: 116-126).

Yetişkin, çocuk 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 evrenselleşti 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 çok büyük bir ilerleme kaydettiği vurgulanmalıdır.

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 dönemiydi. İşsizlerin %82'si nakit yardımlardan yararlandı. Aile destekleri de kapsamı geliştirilerek 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).⁸

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 olmasına rağmen yoksulluk ve sosyal dışlanmanın çok daha düşük olduğunun gözlemlendiği İspanya'daki aile koruması bu bağlamda dikkate de-

8 Aynı dönemde AB'nin sosyal söylemi de yoksullukla mücadele ve sosyal içermeye odaklanmıştı ve sosyal korumaya erişimde ortaya çıkan boşlukların azaltılması konusunda ısrarlıydı.

ğer 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 birliklikler 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 ardi 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, diğer Güney Avrupa ülkeleri Yunanistan ve Portekiz ile hemen hemen aynı sosyo-ekonomik koşullarda AT'ye 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: 249-252).

Bu dönemdeki sağlık alanındaki reformların amacı ise, sağlık harcamalarının tümünün vergilerle finanse edilmesini sağlamak içindi. Nitekim, 1999 yılında bu amaca ulaşıldı. Böylece İspanya sağlık harcamalarının hepsini vergilerle finanse eden iki Avrupa ülkesinden biri oldu (Guillen, Alvarez ve Silva: 251) ⁹.

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, hâlâ 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

⁹ Diğer Avrupa ülkesi İtalya'dır.

bir değişim süreci yaşamıştır. Alandaki birçok boşluk kapatılmış veya azaltılmıştır. Böylece iş piyasasının içeride ve dışarıda korunmasında daha iyi bir noktaya gelinmiştir. 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 ekonomi haline gelmiştir. Ancak bu oran hâlâ 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 yaşamasına ¹⁰ 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 özürülere 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

AT’ye üye olduktan sonra İspanya, sosyal politika alanında çok büyük gelişme kaydetmiştir. Bunda İspanya’nın dünyaya ve Avrupa’ya yapısal olarak açık olmasının da payı bulunmaktadır. Bunun yanı sıra, 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 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

¹⁰ 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: 87-114).

olarak, bu alanların hepsini eşit düzeyde ve önemde geliştirme iradesini göstermiştir. İspanya'nın özellikle sosyal yardım ve hizmetlerde 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 hâlâ 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.

İspanya'nın AT'ye üyelik sürecinden önceki ve sonraki sosyal politika pratikleri değerlendirildiği zaman AB'nin sosyal politikalarına gittikçe yaklaşan bir 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 başladığını söylemek mümkün görünmektedir. 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 başlaması; 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 yaklaşmıştır.

Dolayısıyla "Avrupalılaşma" sürecini tamamlamaya yakın bir ülke görünümü kazanmıştır.

Sonuç olarak, İspanya'nın Avrupa Sosyal Modeli'ne giderek daha çok entegre olmaya başladığını söylemek mümkündür. Ancak bu benzeşme, "Güney Avrupa Sosyal Devlet Modeli"ni ortadan kaldıracabilecek kadar güçlü olmamıştır. Dolayısıyla, İspanya henüz kıtanın kuzeyindekilerle tam olarak bir benzeşme gösterememiş; ancak Kuzey ülkeleriyle arasındaki mesafeyi dikkate değer bir şekilde kapatmaya başlamıştır. Daha ileri derecede sosyal benzeşmenin gerçekleşmesi, ekonomik benzeşmeye ve AB'nin sosyal politikasının üye ülkelere sosyal politika uygulamalarında yaptırım seviyesinin yükselmesine bağlı görünmektedir.

Kaynakça

- Buğra, Ayşe (2005), *Yoksulluk ve Sosyal Haklar*, Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu, İstanbul.
- _____ 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.
- Çelik, Aziz (2006), *AB Sosyal Politikası: Uyum Sürecinin Uyumsuz Alanı*, Kitap Yayınevi, İstanbul.
- Dedeoğlu, Beril (Der.) (2003), *Dünden Bugüne Avrupa Birliği*, Boyut Kitapları, İstanbul.
- Erdem, Ilgın (2006), *Avrupa'da Asgari Gelir Uygulamaları*, Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu, Araştırma Raporu, İstanbul.
- Ferge, Zsuzsa and Kolberg, Jon Eivind (Eds.) (1992), *Social Policy in a Changing Europe*, Westview Press, Colorado.
- Ferrera, Maurizio (2006), "Sosyal Avrupada 'Güney Avrupa Refah Modeli'", (Der.) Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder, *Sosyal Politika Yazıları*, (Çev. Burcu Yakut-Çakar ve Utku Barış Balaban), İletişim Yayınları, İstanbul.

Gough, Ian (2006), "Güney Avrupada Sosyal Yardım", (Der.) Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder, *Sosyal Politika Yazıları*, (Çev. Burcu Yakut-Çakar ve Utku Barış Balaban), İletişim Yayınları, İstanbul.

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 Avrupada Sınamak: Son Yirmi Yılda Yunanistan ve İspanyadaki 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.

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

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

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.

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 Sosyal Dışlanmaya Karşı Mücadele", (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*, T.C. Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı, Ankara.

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.

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

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