

Sosyal Dışlanma ve Avrupa Birliği Yaklaşımı

Yrd. Doç. Dr. Sinem YILDIRIMALP

Sakarya Üniversitesi

İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri

ssac@sakarya.edu.tr

Özet

Sosyal dışlanma kavramı, karmaşık bir süreci ifade etmektedir. Sosyal dışlanmayı kültürel bir süreç olarak değerlendirenler olduğu gibi ekonomik süreçlerle ilgili bir olgu olarak değerlendirenler de bulunmaktadır. Ancak sosyal dışlanma toplumsal düzeyde, yetersiz sosyal uyumu veya bütünleşmeyi ifade etmektedir. Sosyal dışlanma kavramı 1970'lerde Fransa'da ortaya çıkmıştır. Kavramın yaygın olarak kullanılması 1980'li yıllarda gelişmiş ülkelerde başlamıştır. 1990'lı yıllarda sosyal dışlanma Avrupa Birliği'nin merkezi politika konularından biri haline gelmiştir. 1990'ların ortalarından bu yana sosyal dışlanmanın Avrupa Birliği sosyal politikası ile entegrasyonuna yönelik adımlar atılmaya başlanmıştır. Bu çalışmada çok boyutlu ve göreceli bir kavram olan sosyal dışlanma kavramı, Avrupa Birliği'nin sosyal dışlanma yaklaşımı ve Avrupa Birliği'nin sosyal dışlanma mücadelesi analiz edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Sosyal Dışlanma, Avrupa Birliği, Sosyal İçerme

Social Exclusion and The European Union Approach

Abstract

The concept of social exclusion is a complicated process. Some of them evaluated the social exclusion as a cultural process and the others as an economic process. But social exclusion reflects inadequate social cohesion or integration at the social level. The notion of social exclusion originated during the 1970's in France. The term of social exclusion was first widely used in developed countries since 1980s. In the 1990's social exclusion has become one of the central policy matters of European Union. Since the mid-1990's, several steps have been taken towards an integration of social policy in EU. In this study, a multi-dimensional and relative concept of social exclusion context, approach of EU, addressed to fight against social exclusion in EU has been analyzed.

Key Words: Social Exclusion, European Union, Social Inclusion

JEL Classification Code: I3

GİRİŞ

Sosyal dışlanma, sosyal bütünleşmenin karşıtı olarak, ekonomik, sosyal, siyasal süreçlere katılamama durumunu ifade etmektedir. İlk kez 1970'li yıllarda Fransa'da kullanılan sosyal dışlanma kavramı 1990'lı yıllar itibariyle Avrupa ülkelerinde hızla tanınarak, ekonomik, sosyal ve siyasal gündem içinde değerlendirilmeye başlanmıştır. Kavramın ortaya çıktığı ve bir politika olarak kabul edildiği dönemin ekonomik ve sosyal yapısı göz önüne alındığında, dışlanma sorununun önem kazanmasının, yoksulluk sorunu ile birlikte ele alınmasının nedenlerini anlamak kolaylaşacaktır. Sosyal devlet anlayışında yaşanan değişim, işsizlik ve sosyal koruma ihtiyacının artması gibi faktörlerin etkisi sosyal dışlanmaya yönelik bakışı şekillendirmiştir. 1990'lı yıllardan itibaren Avrupa Birliği sosyal politikasının temel konusu olan sosyal dışlanma, yoksulluk literatürünü de etkilemiş, yoksulluk ve sosyal dışlanma ile mücadele birlikte ele alınmaya başlamıştır. Diğer yandan sosyal dışlanma ile mücadeleye yönelik sosyal politikalar ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Fransa'da sosyal dışlanma, sosyal ve kültürel bağların kopması şeklinde ele alınırken, İngiltere'de gelir adaletsizliği merkezli bir bakış ile değerlendirilmektedir. Bu çalışmanın amacı sosyal dışlanma mücadelesinde Avrupa Birliği yaklaşımının incelenmesidir. Bu doğrultuda öncelikle kavramsal boyutuyla sosyal dışlanma açıklanarak, ortaya çıkışı, görünüm biçimi ve nedenleriyle ele alınacaktır. Son bölümde ise Avrupa Birliği yaklaşımı kapsamında sosyal dışlanma ile mücadele süreci incelenecektir.

1.Kavramsal Boyutuyla Sosyal Dışlanma

Avrupa sosyal politikasının temel kavramlarından ve güncel sorun alanlarından biri olan sosyal dışlanma, henüz yeni bir kavramdır ve yoksulluk, dezavantajlılık, ayrımcılık tartışmaları ile birlikte değerlendirilmektedir. Birlikte değerlendirildiği kavramların çok boyutluluğu göz önünde tutulduğunda sosyal dışlanmanın da karmaşık ve çok boyutlu bir kavram olduğu görülecek, tanım yapmanın zorluğu anlaşılacaktır.

Sosyal dışlanma, içinde bulunulan döneme, bölgelere ve sosyo-ekonomik yapıya göre farklılık gösteren bir süreci ifade etmektedir. Bu sürecin temelini "toplumsal yaşama katılamama" oluşturmaktadır. Zira toplumsal yaşama katılmayı sağlayan alanlardan birinden yoksun kalma diğer alanlardan da yoksunluğu getiren bir süreci oluşturmaktadır. Örneğin ekonomik alandan dışlanma aynı zamanda sosyal, siyasal veya kültürel süreçlerden de dışlanmaya yol açabilmektedir (Tartanoğlu,2010:2). Sosyal dışlanma tanımlamalarının çokluğu ve tanımların ekonomik, sosyal ve siyasal alanı içine alacak nitelikte genişliği, kavrama olan ilgiyi de arttırmaktadır.

Genellikle belirli kesimlerin toplumsal bütünü ve sermaye birikim sürecinin dışında kalması ve ekonomik büyümeye yaptığı katkıdan adil ölçülerde yararlanamaması üzerine odaklanan (Sapancalı, 2005: 53) sosyal dışlanma, genel olarak yoksulluk ve yoksunluk kavramları üzerinden tanım bulmaktadır. Nitekim "ekonomik boyut" sosyal dışlanma tanımlarında da en çok vurgu yapılan unsur oluşturmaktadır. Bunun yanı sıra sosyal dışlanmanın, sosyal bütünleşmenin sağlanamaması, sosyal bütünleşmenin karşıtı olarak ele

alındığı tanımlarda mevcuttur. Sapançalı (2005: 53) kavramın sadece ekonomik değil siyasal, kültürel, hukuki ve kişisel boyutları olan bir süreçler bütünü olduğunu ifade ederek, sosyal dışlanmayı “topluma katılma veya toplumun bir parçası olarak kabul edilmeyi yansıtan sosyal bütünleşmenin ve kaynaşmanın karşıtı olarak” da tanımlamaktadır. Adaman ve Keyder’e (2006: 9) göre de sosyal dışlanma ekonomik boyutu olan, yoksulluk hallerini içeren bir kavramdır ancak sosyal dışlanma kendini ekonomik boyutta olduğu kadar, mekânsal, kültürel ve siyasal boyutlarda da gösteren bir nitelik taşımaktadır.

Dolayısıyla sosyal dışlanmayı değerlendirirken ekonomik, sosyal ve siyasal boyutu bir arada ele alan tanımlara, tartışmalara yer vermek kavramın anlaşılabilirliği için önem taşımaktadır. Bu paralelde sosyal dışlanma için; yoksulluk sebebiyle sağlık, eğitim ve sosyal güvenlik gibi hizmetlerden yeterince yararlanamayan bireylerin, toplumun ekonomik, kültürel, sosyal ve siyasal yaşamına tam olarak katılamama, bütünleşememe sürecidir (Dominelli, 1999) demek mümkündür.

Sosyal dışlanma, ekonomik yetersizlikler sonucunda tüketememe durumunu; psikolojik olarak bireyin kendisini yetersiz, değersiz ve hatta suçlu hissetmesini; siyasal olarak siyasal katılımdan dışlanma sürecini oluşturarak, bireysel yaşamın farklı yönlerini etkilemektedir. Bazı bireylerin yoksulluklarının, temel beceriler ve yaşam boyu öğrenme fırsatlarının eksikliği yüzünden ya da ayrımcılığın bir sonucu olarak toplumun dışına itildikleri, tam katılımdan alıkonuldukları bir durumu ifade eden sosyal dışlanma, bireyi iş, gelir, temel ve mesleki eğitim, sosyal ilişki gibi yaşamın temel dinamiklerinden de uzaklaştırmaktadır (Erdoğan, 2004).

Birbirinin hem nedeni ve hem de sonucu olma özelliği taşıyan sosyal dışlanma ve yoksulluk arasında bir ilişki bulunmaktadır ancak bu ilişki konusunda literatürde tam bir uyum olduğunu söylemek mümkün değildir. Sosyal dışlanma ve yoksulluğun birbirinden farklı olduğunu ifade edenlere göre, yoksulluk kişi ya da hane elindeki kaynakların yetersizliği gibi bir bölüşüm sorununa dayalıyken, sosyal dışlanma ilişkilerdeki sosyal katılımın yetersizliği, sosyal bütünleşmenin bulunmayışı ve güçten yoksunluk gibi sorunlara dayalıdır (Room, 1999). Bu paralelde yoksulluk kavramının temelinde gelir yetersizliği yer alır, sosyal dışlanma kavramının temelinde topluma katılamama olgusu yer almaktadır düşüncesini taşıyanlar da bulunmaktadır (Short, 1999).

Sosyal dışlanmayı yeni bir kavram olarak görmeyip, yoksulluğun farklı bir görünümü olarak değerlendirenler bulunmakla birlikte, sosyal dışlanmanın yoksulluktan farklı, daha geniş kapsamlı, çok boyutlu ve dinamik bir süreç olduğunu ifade edenlerde bulunmaktadır (Tokol, 2012: 152). Buna göre, yoksulluk sınırının çok altında kalmasına rağmen, rahat sayılabilecek bir yaşam süren, işgücü piyasasına katılabilen, bazı fiziksel kaynaklara ulaşabilen insanlar olabileceği gibi, bu sınırın çok üstünde olup geleneksel gelir ve tüketim harcaması (sağlık, eğitim, demokrasi, medeni ve sosyal haklar gibi) dışında kalan kriterlere göre, çok daha yoksun sayılabilecek insanlara rastlamak mümkündür. Dolayısıyla dışlanmış kişilerin her zaman yoksul kişiler olduğunu söylemek doğru olmayacaktır. Göçmenler, azınlıklar,

çocuklar gibi sosyal dışlanma yaşayan bazı kişiler yoksul olmamakla birlikte toplumdan dışlanabilmektedirler (Sapançalı, 2005: 57).

Dışlanmış kişilerin her zaman yoksul olmamalarından hareketle sosyal dışlanmanın, yoksulluğu kapsayacak nitelikte geniş bir kavram olduğunu ifade eden Şahin'e göre (2009: 85) sosyal dışlanmanın en önemli özelliği, çok çeşitli sosyal problemlerin aynı anda hissedilmesidir. Yoksulluğun bu sosyal problemlerden biri olma ihtimali olduğu kadar olmama ihtimali de vardır. Öyle ki, yoksulluk sınırının altında kalmasına rağmen bazı destek mekanizmaları sayesinde fiziksel kaynaklara ulaşmakta, işgücü piyasasına katılmada sıkıntı yaşamadan rahat bir yaşam sürdüren kişilerin olması ya da güçlü olan sosyal ağlar sayesinde kendini toplumun bir parçası olarak gören yoksulların olması mümkündür. Böylece sosyal dışlanmanın, yoksulluktan daha geniş bir kavram olduğunu ve yoksulluğun da her zaman sosyal dışlanmaya neden olmayacağını söylemek yanlış bir ifade olmayacaktır.

Ancak belirtmek gerekir ki sosyal dışlanmanın en belirgin görünümü yoksulluk şeklinde kendini göstermektedir. Yoksulluğun, ölçülebilir, hesaplanabilir veriler üzerinde ortaya konabilme niteliği, sosyal dışlanma değerlendirmelerinde yoksulluğun dikkate alınan ilk faktör olması sonucunu doğurmaktadır (Sapançalı, 2005: 68). Buradan yola çıkarak sosyal dışlanma ve yoksulluk arasındaki ilişkiyi doğru olarak değerlendirebilmek için sosyal dışlanmanın ortaya çıkış sürecinden, görünüm biçimlerinden, unsurlarından ve nedenlerinden bahsetmek gerekmektedir.

2. Ortaya Çıkışı, Görünüm Biçimi ve Nedenleriyle Sosyal Dışlanma

Fransa'da 1960'lı yıllarda politikacılar, uygulamacılar, bürokratlar, gazeteciler ve akademisyenler; yoksullardan ideolojik ve üstü kapalı bir biçimde "dışlanmış (les exclus)" olarak söz etmişlerdir. Ancak sosyal dışlanma kavramı ilk olarak 1974'te Chirac Hükümeti döneminde Sosyal İşlerden Sorumlu Devlet Bakanı olan Rene Lenoir tarafından kullanılmıştır. 1974 yılında "Les Exclus: Un Français sur dix" (Dışlanmışlar: On Fransız'dan Biri) isimli kitabını yayınlamıştır (Silver, 1994: 534). Lenoir, toplumsal ilişkilerin azalması ile başlayan bir dışlanma süreci ve toplumun dışında kalma, bireyin toplumla ilişkisinin zayıflaması şeklinde tanımladığı sosyal dışlanma kavramını ekonomik bir nedenselliğe bağlı olarak tanımlamamıştır (Silver, 1995: 63). Fransız toplumunun onda birinin toplumdan tecrit edilmiş, dışlanmış olduğunu belirten Lenoir, dışlanmış grupları, zihinsel ve fiziksel engelliler, suçlular, istismar edilen çocuklar, uyuşturucu madde bağımlıları, hasta ve bakıma muhtaç yaşlılar, intihara meyilli insanlar, yalnız ebeveynler, problemlili aileler, marjinal ve sosyal olmayan (asosyal) insanlar ve diğer "sosyal uyumsuzluk" içindeki insanlar olarak toplumla tam bir bütünleşme sağlamakta zorluk yaşayan insanlar şeklinde sınıflamıştır (Bildirici, 2011: 28; Çakır, 2002: 84). Bir başka ifadeyle sosyal dışlanma kavramı ile yoksullar dışında, suçlular, madde bağımlıları, farklı etnik kökene sahip olanlar, uyum sorunu çekenler ve sosyal koruma kapsamı dışında kalan bireylerin içinde buldukları sorunlar nedeniyle toplumdan dışlandıklarına dikkat çekilmeye çalışılmıştır (Sunal, 2010).

1970'ler Avrupa'sının içinde bulunduğu koşullar göz önüne alındığında sosyal dışlanma kavramının ortaya çıkmasının tesadüf olmadığı belirtilmektedir. Nitekim bu dönem, Avrupa ekonomisinin durgunluğa girdiği, işsizlik oranlarının yükseldiği, sosyal sorunların arttığı, sosyal politika konularının önem kazandığı ve ekonomik temelli Avrupa Birliği'nin sosyal boyutunun tartışıldığı bir dönemi oluşturmaktadır (Erdoğan, 2004). Dolayısıyla sosyal dışlanma kavramı, Avrupa'nın içinde bulunduğu ekonomik ve sosyal yapı içinde artan sosyal sorunlara, sosyal koruma ihtiyacına ve sosyal devlet anlayışındaki değişime uygun bir çözüm yolu bulma isteğinin sonucunda ortaya çıkmıştır (Gökbayrak, 2005a).

1980'li yıllara gelindiğinde küreselleşmenin ve sosyal devlet yapısındaki değişimin neticesinde tüm dünyada eşitsizlik, adaletsizlik, güvencesizliğin artması, artan göç, yüksek işsizlik oranları, yoksulluk, gettolaşma, iktisadi durgunluk, sosyal korumanın azalması gibi sorunlar sosyal dışlanma kavramının kullanımını yaygınlaştırmıştır. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin çözüm üretmek zorunda oldukları bir sorun olarak gündeme oturan sosyal dışlanma Avrupa ülkelerinde hem kavram, hem de politika olarak kabul edilmiş ve hızla yayılmıştır. Sosyal dışlanma, 1990'ların başlarından itibaren AB'nin temel sosyal politika konularından biri haline gelmiştir. Özellikle işsizlik oranlarındaki artış, artan uluslararası göç ve refah devletinin gerilemesi, kavram üzerindeki ilgiyi önemli ölçüde arttırmıştır. Bu durum AB'nde sosyal dışlanmanın, işsizlik ve istihdam politikalarıyla birlikte anılması sonucunu doğurmuştur (Sapancalı, 2005: 60; Coşkun ve Tireli, 2008: 41).

Bugün siyasal, ekonomik, sosyal ve kültürel uzantılarıyla sosyal politikanın tartışıldığı tüm alanları kaplayan yeni bir paradigma haline gelen (Yücesan Özdemir, 2007: 100) sosyal dışlanma kendini ekonomik dışlanma, mekânsal dışlanma, kültürel dışlanma ve siyasi dışlanma şeklinde göstermektedir.

Ekonomik dışlanma, emek piyasasının dışında kalmaktan dolayı kısa veya uzun dönemli işsizliğin yaşanması durumunu; mekânsal dışlanma, belirli mekânlara ulaşımında, belirli mekânlardan yararlanmada sorunların bulunması, engellerle karşılaşma durumunu; kültürel dışlanma ekonomik nedenlerden bağımsız olarak, toplumsal ve kültürel hayata tam olarak katılamama durumunu ve siyasi dışlanma da çeşitli nedenlerden dolayı vatandaşlık haklarını, özellikle de hukuki ve siyasi hakları tam olarak kullanamama ve siyasal katılımın engellenmesi durumunu (Tartanoğlu, 2014: 271-272) ifade etmektedir.

Kavramın tarihsel gelişiminde de yer alan küreselleşme, emek piyasalarındaki değişim, gelir dağılımında meydana gelen adaletsizlik, eşitsizliğin artması, sosyal koruma yetersizliği ve göç, sosyal dışlanmanın başlıca nedenlerini oluşturmaktadır. Şahsa bağlı nedenler olarak sınıflandırılabilir aile yapısındaki değişim, cinsiyete dayalı ayrımcılık, engellilik ve yaş gibi unsurlar da sosyal dışlanmayı ortaya çıkaran nedenler arasında yer almaktadır.

3. Avrupa Birliğinde Sosyal Dışlanma İle Mücadele: Açık İşbirliği Yöntemi ve Sosyal İçerme Politikası

Herkesin sahip olduğu geçmiş tecrübelerinden ve fırsatlarından bağımsız olarak belli bir yaşam seviyesine kavuşturulması (Coşkun ve Tireli, 2008) amacını taşıyan sosyal dışlanma ile mücadele ve bu alanda alınan sosyal politika önlemleri ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir. Sosyal dışlanma ile mücadele politikaları belirlenirken, o ülkede gerçekleşen sosyal dışlanmanın biçimine ve nedenlerine uygun nitelikte içerme politikası oluşturmak önem taşımaktadır. Nitekim uygulamaya bakıldığında, ülkeler arası farklılıklar görülmektedir. Örneğin Fransa’da sosyal dışlanma olgusuna toplumla sosyal ve kültürel bağların kopması olarak bakılırken, İngiltere’de gelir adaletsizliğine bağlı olarak ortaya çıkan bir durum olarak değerlendirilmektedir. Bu yaklaşım farklılıklarına rağmen AB bir bütün olarak sosyal dışlanma sorununa karşı sosyal içerme politikaları ile çözüm üretmeye çalışmaktadır (Tartanoğlu, 2014: 278). Bir başka ifadeyle Avrupa Birliği’nin sosyal dışlanma yaklaşımı, sosyal ve kültürel bağlardan kopma üzerine tanımlı Fransız yaklaşımı ile gelir eşitsizliği, maddi dışlanma odaklı Anglo-saxon geleneği birleştiren (Sapançalı, 2003: 6), bütüncül bir anlayış arz etmektedir. Avrupa Birliği’nin sosyal dışlanma ile mücadelesi de bu anlayış üzerinden şekillenmektedir.

İnsanların kaynaklara ve fırsatlara erişimini sınırlandırarak, toplumsal ve kültürel yaşama katılımlarına engel olan, kimi zaman toplumun uç noktalarına sürükleyen ve onları tecrit edilmiş, güçsüz ve ayrımcılığa uğramış hissettiren süreci açıklamak için kullanılan sosyal dışlanma, Avrupa Birliği’nin yoksulluğa bakış açısında da temel aldığı bir alanı oluşturmaktadır. Avrupa Birliği’nin yoksulluğa temel yaklaşımı olan sosyal dışlanma kavramı, yoksulluk kavramının muadili değil, yoksulluğu içeren ve genişleterek dinamik, çok boyutlu bir kavram olarak değerlendirilmesine olanak veren bir kavram olarak (Bildirici, 2011: 27) tanım bulmaktadır.

Avrupa Sosyal Politika Bildirisi’nde, sosyal tecrit, demokratik, yasal ve politik dışlanma, yeni yoksulluk, “asgari kabul edilebilir yaşantı” dan dışlanma, kültürel dışlanma, aile ve çevreden dışlanma, refah toplumundan dışlanma, uzun dönemli yoksulluk, temel ihtiyaç politikaları ve ekonomik yaşantıdan dışlanma, temel yoksulluk ve ihtiyaç seviyesi, çalışma ekonomisi ve ilişkilerine yeniden eklenememek, emek piyasalarından dışlanma ve ekonomik dışlanma olmak üzere sosyal dışlanma türleri yaklaşık onbeş başlıkta ele alınmaktadır (Bölükbaşı, 2008: 6).

Avrupa Birliği’nde sosyal dışlanma ile mücadele ise AB’ye üye ülkelerin sorumluluğunda bir alan olarak kabul edilmektedir. Bilindiği gibi AB’nin sosyal politika alanındaki düzenlemelerinin çoğu zorunlu olmayan politikaları kapsamaktadır (Hacımahmutoğlu, 2009). AB’nin sosyal dışlanma ile mücadelesi, sosyal politika anlayışı ile paralel bir gelişim izlemiştir. Bu nedenle AB’de sosyal dışlanma kavramının ortaya çıkışı, gelişimi ve mücadele yöntemleri, sosyal politikaya ilişkin süreçlerle birlikte değerlendirilmektedir. Temelde ekonomik bir yapı üzerine kurulan Avrupa

Topluluğu (AT), sosyal politika ve sosyal politikanın temel sorun alanlarını oluşturan yoksulluk ve sosyal dışlanma gibi konuları uzun süre resmi anlamda gündemine almamıştır (Sapançalı, 2005). Ancak sanayi devriminden beri var olan yoksulluk, eşitsizlik gibi sorunların 1970’li yıllar itibariyle sosyal dışlanma kavramı altında ele alınmaya başlaması ve bu yıllar itibariyle Avrupa Birliği’nde işsizliğin yüksek boyutlara ulaşması hükümetlerin bu konularda duyarlılığını arttırmış, önlem alma girişimlerini yaygınlaştırmıştır. İşsizlik ve yoksullukla ilgili endişelerin artmasıyla birlikte Topluluk düzeyinde de sosyal dışlanma ile mücadele etme gerekliliği ve sosyal dışlanma tehlikesine karşı sosyal içerme politikalarının geliştirilmesi zorunluluğu kabul edilmiştir (Tartanoğlu, 2010).

Sosyal dışlanma kavramının Avrupa Birliği literatürüne girişi ve Birlik düzeyinde sosyal dışlanmanın temel sosyal politika konularından biri haline gelmesi 1990’lı yıllardan itibaren gerçekleşmiştir. Avrupa Komisyonu sosyal dışlanmayı ilk defa 1989 yılında sosyal hakların yetersiz gerçekleşmesi ile ilişkilendirerek kullanmıştır. 1990 yılında ise Avrupa Topluluğu Komisyonu tarafından “Sosyal Dışlanmayla Mücadelede Ulusal Politikalar Gözlemevi” kurularak toplumdaki temel yaşam standartları ve temel sosyal, ekonomik fırsatlardan yararlanmak için vatandaşlık hakkı konusunda çalışan bir birim oluşturulmuştur (Şahin, 2009: 20; Uçar, 2011: 64-66). 1991 yılında Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı’nın 30. maddesinde ise bütün yurttaşların yoksulluk ve sosyal dışlanmaya karşı korunma hakkına sahip oldukları belirtilmiştir. Sosyal dışlanma kavramı 1992’de imzalanan Maastricht Antlaşması ile ilk defa resmi bir belgede açık bir şekilde yer almıştır (Tartanoğlu, 2014; Sapançalı, 2005: 63). AB’de sosyal politika uygulamalarını derinleştiren Maastricht Antlaşmasının temel amaçları arasında, yüksek düzeyde bir istihdamın ve sosyal korumanın sağlanmasına, daha iyi yaşam ve çalışma koşullarının teşvik edilmesine, sosyal diyalogun ve insan kaynaklarının geliştirilmesine yer verilmektedir. Anlaşma’da özellikle sosyal korumanın, Birliğin oybirliği ile karar alması gereken bir sosyal politika alanı olarak belirlendiği görülmektedir. Böylelikle anlaşma öncesinde üye devletlerin koordinasyon amacıyla kural koydukları bir alan olan sosyal koruma, anlaşma ile birlikte uyumlaştırma yöntemine açık bir sosyal politika alanı haline getirilmeye çalışılmıştır. Ancak her üye ülkenin farklı sosyal koruma sistemlerine sahip olması, uyumlaştırma sürecinde bağlayıcı nitelikte olmayan tavsiye, görüş açıklamalarının ve açık işbirliği yönteminin kullanılmasına yol açmıştır (Erdoğan, 2005).

2 Ekim 1997 tarihinde imzalanan ve 1 Mayıs 1999 tarihinde yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması, genel olarak sosyal politika ve özel olarak sosyal koruma ve sosyal içerme konusunda özel bir yere sahiptir. Amsterdam Antlaşması, sosyal dışlanma ile mücadelenin AB’nin temel hedefi olduğuna yasal çerçevede açıklık getirmiştir. Amsterdam Antlaşması ile Avrupa Topluluğu Antlaşmasına getirilen yeni 13. Madde, ayrımcılığa karşı hükümlerin benimsenmesine değinmektedir. Konseyi cins, ırk, etnik köken, din ve inanç, sakatlık, yaş veya cinsel eğilim bazında her türlü ayrımcılığa karşı mücadele etmek üzere gereken önlemleri almaya yetkili kılan Amsterdam Antlaşması özellikle 136. ve 137. maddelerinde sosyal

dışlanmaya vurgu yapmaktadır. Anlaşma, 136. maddesi ile sosyal dışlanma ile mücadeleyi Birliğin amaçları arasına dâhil etmiş, 137. maddesi ile de Konseyi sosyal dışlanma ile mücadele edecek yaratıcı yaklaşımlar geliştirmek ve bu konudaki deneyimleri değerlendirmekle görevli kılmıştır. Ancak bu önlemlerin üye ülkeler arasında işbirliği esasına dayalı olarak alınması amaçlanarak, AB düzeyinde uyumlaştırma öngörülmemiştir (Sapancalı, 2005: 63; Erdoğan, 2005: 22; Bildirici, 2011: 30). Amsterdam Antlaşması ile istihdamın geliştirilmesi de Topluluk amaçlarına dâhil edilmiştir. Amsterdam Antlaşması ile Sosyal Protokol Avrupa Topluluğu Antlaşması bünyesine alınmıştır. Böylece sosyal politikanın Avrupa Topluluğu ve üye devletlerin ortak sorumluluğu olduğu teyit edilmiştir (Erdoğan, 2005: 22).

Sosyal dışlanma ile mücadeleyi Birliğin sosyal politikalarının merkezine alan Amsterdam Anlaşması ile birlikte Avrupa Birliği'nde sosyal içerme süreci başlamıştır. Amacı, hem gelir düzeyleri toplum ortalamasının çok altında olduğu için, hem de etnik veya dini kökenleri, toplumsal cinsiyetleri, eğitim durumları, fiziksel veya zihinsel engelleri dolayısıyla topluma eşit vatandaşlar olarak katılmakta zorluk çeken insanların durumunu kurumsal düzenlemeler yoluyla çözmek (Buğra, 2005: 9) olan sosyal içerme, yoksulluk ve sosyal dışlanma riski altındaki kişilerin ekonomik, sosyal ve kültürel hayata tam katılımları ve yaşadıkları toplumda normal olarak kabul edilen hayat ve refah standartlarına kavuşmaları için gerekli olan fırsatları kazanmalarını sağlayan bir süreci (WB, 2007: 4) ifade etmektedir.

Sosyal dışlanma ve yoksullukla mücadelede bir yöntem olmanın yanında sosyal içerme, politika üretiminde bir araç olarak kullanılmaktadır (Coşkun ve Tireli, 2008: 69). Sosyal içerme, insanlar arasındaki engelleri ve kısıtlamaları ortadan kaldırmanın yanı sıra sosyal, fiziki ve ekonomik farklılıkları da en aza indirmeyi amaçlayan bir süreçtir (Mitchell ve Shilligton, 2002). 14 Temmuz 1999 tarihinde “Sosyal Korumanın Modernleştirilmesi için Birleşik Bir Strateji” başlıklı tebliğde de sosyal koruma sistemlerinin asgari gelir garantisi içermesi, işgücü piyasalarına ve topluma entegrasyonda pasif değil aktif politikalar uygulanması, sosyal dışlanma ile mücadelede kapsamlı ve bütünlümlü bir politika uygulanması alt başlıkları ile sosyal içermeyi geliştirmek hedeflenmektedir (Erdoğan, 2005: 15). Belirtmek gerekir ki, Avrupa Birliği'nde sosyal dışlanma mücadelesi yoksullukla birlikte ele alınarak değerlendirilmiştir. Bu kapsamda yoksulluk ve sosyal dışlanma ile mücadele Mart 2000'den itibaren Lizbon'da gerçekleştirilen Avrupa Komisyonu toplantısında yürürlüğe giren Lizbon stratejisi ile yeni bir boyut kazanmıştır. Lizbon Zirvesi'nde “2010 yılına kadar istihdam ve sosyal uyum yoluyla dünyada sürdürülebilir ekonomik büyüme kapasitesine sahip en dinamik ve en rekabetçi bilgi ekonomisi olma” hedefini içeren Lizbon Stratejisi belirlenmiştir. Bu hedefe ulaşabilmenin ise, mal ve hizmet piyasalarında ve istihdamda yapısal reformların yapılması, sosyal koruma sistemlerinin modernleştirilmesi, insana yatırım ve sosyal dışlanmayla mücadele ile gerçekleşebileceği kabul edilmiştir (Sapancalı, 2005: 58-66; Bildirici, 2011: 30).

Amsterdam Antlaşmasınının 137. maddesi ile bağlantılı olarak Mart 2000 Lizbon Zirvesinde, “ilk olarak, yoksulluk ve sosyal dışlanma ile mücadelede

üye ülkelerin çabalarını desteklemek ve ikinci olarak da sosyal içermeye daha fazla olanak sağlayan bir Avrupa kurmak” hedefleri belirlenmiştir (ÇSGB, 2013). Lizbon sürecinin sosyal ayakları ise büyümenin, “sürdürülebilir” ve “daha çok ve daha iyi işler” oluşturularak gerçekleştirilmesi ve AB ülkelerinde sosyal koruma sistemlerinin geliştirilerek modernizasyonu, insana yatırım ve sosyal içermenin sağlanması olarak belirlenmiştir. Lizbon sonrasında, sosyal politika alanında yöntem, açık işbirliği yöntemi olarak belirmiştir. Benimsenen “Açık İşbirliği Yöntemi” ile yoksullukla mücadele ve sosyal dışlanma konularında ulusal stratejiler geliştirilmekte ve AB üyesi ülkeler arasında da politik koordinasyonun oluşturulması sağlanmaya çalışılmaktadır. Bu kapsamda Konsey üyelerine yoksullukla mücadele ve sosyal dışlanma ile mücadele için dönemselsel olarak değerlendirilecek Ulusal Eylem Planları geliştirmesi çağrısında bulunulmuştur (Erdogdu, 2005; Yılmaz, 2008; Hacımahmutoğlu, 2009).

AB düzeyinde bütün ülkelerde amaçlar, ulusal eylem planları, emsal değerlendirme gibi ortak unsurlar içermekte olan açık işbirliği yöntemi, kullanım alanına göre içeriğinde bazı değişiklikleri bulundurmaktadır. Ancak açık işbirliği yöntemi, Lizbon’da alınan karar ve uygulamaların ardından bir sosyal politika aracı olarak sağlık, sosyal içirme, emeklilik düzenlemeleri gibi pek çok alanda kullanılmaya başlanmıştır. Ortak amaçlar üzerinde uzlaşmak, en iyi uygulamaları karşılaştırmak ve ilerlemeleri değerlendirmek için ortak göstergeler oluşturmak, sosyal içirme alanında iki yılı kapsayacak şekilde Sosyal İçerme Ulusal Eylem Planları oluşturmak, karşılıklı öğrenme ve iyi uygulamaların politik işbirliği ve ülkeler arasında değişimini teşvik etmek amacıyla bir Topluluk Eylem Programı (Community Action Programme) oluşturmak açık işbirliği yönteminin beş temel unsurunu oluşturmaktadır. Avrupa Birliği, sosyal politikalarda açık işbirliği yöntemi ile eşgüdümün sağlanması amacıyla üye ülkelerin dışında aday ülkelerin de Birliğin sosyal politikalarına entegre olmaları ve açık işbirliği yöntemine dâhil olmalarını sağlamak amacıyla Ortak İçerme Raporları hazırlamasına karar vermiştir (Coşkun ve Tireli, 2008; Bildirici, 2011).

Lizbon’da ekonomik amaçlar, Avrupa’nın “küresel bilgi toplumunun yüksek rekabet gücüne sahip, önde gelen bir aktörü haline gelmesi” şeklinde ifade edilirken, sosyal amaçlar “herkese en yüksek düzeyde sosyal güvence sağlayarak toplumsal içermeyi gerçekleştirmek” şeklinde ifade edilmektedir. Buğra (2005: 12), Lizbon yaklaşımının temel özelliğinin ekonomik amaçlarla, sosyal amaçları aynı önem düzeyinde ele alması olduğunu belirtmektedir ancak sosyal amaçlara ulaşma yöntemleri söz konusu olduğunda üye ülkelerin tam bir kurumsal ve politik uyum sağlamakta zorlanacağını, açık işbirliği yönteminin ise belirli yaptırımlar içeren bağlayıcı hedefler dayatmayan bir yöntem olduğunu ifade etmektedir. Açık işbirliği yöntemi ve bu kapsamda hazırlanması istenen sosyal içirme ulusal eylem planları, ülkelerin sağladıkları ilerlemeleri görmek, ortak platformlarda birbirleriyle karşılaştırılarak sürekli bir değerlendirmeye tabii tutmak açısından önemli bir imkân sağlamaktadır. Ayrıca yaklaşımın, hem belirli bir izleme ve denetleme olanağı getirdiği hem de ülkelerin birbirlerinin deneyimlerinden yararlanma

olanağı da verdiği belirtilmektedir. Ancak yaklaşım ve süreç, müdahaleciliğinin sınırlılığı yüzünden, bazı ülkelerdeki sosyal politika süreçlerinin ve kurumların yeteri kadar gelişmesine imkan vermediği gerekçesiyle eleştirilmektedir. Başka bir ifadeyle, yukardan aşağı bir oluşum süreci geçirmediği ve müeyyidelerle desteklenmediği için açık işbirliği yöntemi, "sert yasalardan" yumuşak yasalara" geçilmesi şeklinde tanımlanmaktadır. Nitekim açık işbirliği yönteminin özelliklerine bakıldığında; sosyal politikanın belirlenmesinde geniş katılımın sağlanması, farklı düzeylerdeki yönetimlerin koordinasyonu, bilgi toplanması ve kıyaslamalar yapılmasına önem verilmesi, çeşitlilik ihtiyacının kabul edilmesi ve Komisyon ve Konseyin sistemli ancak müeyyidesiz rehberliğinin sağlanması görülmektedir (Erdoğan, 2005).

Diğer yandan 2000 yılı Aralık ayında Nice'de gerçekleştirilen Avrupa Komisyonu toplantısında ise, AB'nin Sosyal Politika Gündemi'nin öncelikleri tanımlanmış ve üye ülkelerin bir sosyal içerme stratejisi uygulamaları amacıyla istihdamın artırılması ve kaynaklara eşit erişilebilirliğin sağlanması, sosyal dışlanmanın yaratacağı risklerin önlenmesi, güçsüz ve zayıf toplum kesimlerine yardım edilmesi, ilgili kurumların, kurumsal yapının harekete geçirilmesi olmak üzere dört ortak hedef ortaya konmuştur (Erdoğan, 2005: 22, Hacımahmutoğlu, 2009; Sapancalı, 2005: 58-66). Sosyal Politika Gündemi ile 2000-2005 dönemi için sosyal eylemler belirlenmiş, temel ilke olarak sosyal politikanın üretken bir unsur haline getirilmesi kabul edilmiş böylece AB'nin sosyal dışlanma ile mücadele konusundaki en önemli düzenlemelerinden biri olan "Sosyal Dışlanmayla Mücadele Topluluk Eylem Programı" ortaya çıkmıştır. Program, Lizbon Zirvesi'nde benimsenen politikaların eyleme dönüşmesini amaçlamıştır. Bu kapsamda üye ülkeler arasında sosyal dışlanmayla mücadele konusunda koordinasyonu geliştirmek amaçlanmakta, koordinasyonun sağlanmasında kullanılacak yöntem olarak, Lizbon Stratejisi'nde olduğu gibi, açık işbirliği yöntemi belirtilmektedir (Coşkun ve Tireli, 2008; Uçar, 2011: 66).

2001 yılında Laeken'de gerçekleştirilen Avrupa Komisyonu toplantısında, AB'nin sosyal içermeyle ilgili ilk raporu (Joint Report on Social Inclusion) kabul edilmiştir (Hacımahmutoğlu, 2009, Sapancalı, 2005: 58-66). Sosyal içerme konusunda belirlenen başlıklar, hedefler ve yapılması gerekenlerin bulunduğu raporda, hedefler her AB ülkesi veya katılım sürecindeki ülke için öncelikleri göstermektedir. Ayrıca, Laeken Zirvesi'nde yoksulluk ve sosyal dışlanmaya ilişkin mevcut durumun belirlenmesi, üye devletler arasında bir kıyaslama yönteminin geliştirilebilmesi ve ulusal politikaların izlenebilmesi için ortak istatistikî göstergeler de tanımlanmıştır. Bu göstergeler; işgücü istatistikleri, kişi başına düşen milli gelir ile milli gelirin dağılımı, sosyal harcamaların toplamı, yoksulluk göstergeleri gibi yirmiyeye yakın göstergelyi içermektedir. 2006 yılı ilk yarısında yapılan çalışmalar ve toplantılar sonucunda, son yıllarda giderek önem kazanan küreselleşme ve çocuk yoksulluğu gibi başlıklar da yeni hedef alanları olarak tespit edilmiştir. Diğer yandan kadın ve erkeklere eşit muamele ilkesinin her bir faaliyete entegre

edilmesi ve toplumsal cinsiyet eşitliğine ilişkin farkındalık yaratmak bir üst hedef olarak belirlenmiştir (ÇSGB, 2013).

Nüfusun hızla yaşlanması, değişen sosyal yapı, değişen ve farklılaşan sosyal gereksinimler, uzun dönemli işsizlik oranları gibi sosyal sorunlara karşı sosyal koruma sistemlerinin yeniden biçimlenmesi gereksinimine vurgu yapan (Gökbayrak, 2005b) Avrupa Birliği 2000 yılı itibariyle yoksulluk ve sosyal dışlanma ile mücadele konusunda hızlı adımlar atmaktadır. Lizbon stratejisi ile sosyal içerme sürecini ortaya koyarken, yoksullukla mücadele konusunda da on yıllık bir yol haritası çizilmiştir. Bu tarihten sonra AB yoksullukla mücadele ve sosyal içerme konularında gerek ulusal stratejilerin üretilmesinde gerekse üye ülkeler arasında politika koordinasyonunu sağlama yönünde bir yapı oluşturmuştur. Bu amaçla 2002 yılında Birlik düzeyinde altı temel hedef belirlenmiştir. Bunlar açık koordinasyon yönteminin uygulanması, istihdamın artırılması, haklara, mallara ve hizmetlere erişimin geliştirilmesi, sosyal dışlanma risklerinin engellenmesi, savunmasız kişilere yardım edilmesi ve ilgili bütün kurumları harekete geçirme olarak sıralanmıştır. Dolayısıyla sosyal içerme yalnızca, yoksulluk ve sosyal dışlanmaya çözüm olmakla birlikte özellikle işgücü arzını artırma açısından insanların işe erişim kapasitesini arttırmada da önemli rol üstlenmektedir. AB’de yoksulluk ve sosyal dışlanmayla mücadele değerlendirildiğinde, sosyal içerilme ve istihdam politikalarıyla birlikte entegre bir yaklaşımın (Sapancalı, 2005: 89) var olduğu görülmektedir.

Avrupa Komisyonu 2004 yılında yayımladığı Sosyal İçerme Ortak Raporu (Joint Report on Social Inclusion) ile önceki görel yoksulluk tanımını genişleterek daha geniş çaplı ve sosyal bir yoksulluk tanımına 12 yer vermiştir. Yoksulluğu, mutlak ve görel yoksulluk tanımlarından daha ileri bir boyuta taşıyan bu yoksulluk tanımı kapsamına temel haklardan, eğitim sağlık gibi kamu hizmetlerinden, ekonomik ve toplumsal yaşama katılım faaliyetlerinden dışlanma kavramlarını da ekleyerek yoksulluk algısını “sosyal dışlanma” temeline oturtmuştur.

AB, yoksulluk ve sosyal dışlanma riski yüksek olan grupları; başta uzun dönemli olmak üzere işsizler, tek ebeveynli aileler, özellikle yalnız yaşayan ve kadınlar olmak üzere yaşlılar, yoksulluk içinde büyüyen çocuklar, göçmenler, etnik gruplar, engelliler, evsizler, insan ticaretine konu olanlar, bakım kurumlarında yaşayanlar, geçimlik tarım yapan aileler ve toplumsal cinsiyete dayalı ayrımcılığa maruz kalan kadınlar olarak saymaktadır. Bu grupların sosyal dışlanma yaşadıkları temel alanlar, istihdam, eğitim, konut,

¹² Yoksullukla yaşamak, bireylerin gelir ve kaynaklarının, bireyi yaşadığı toplumda kabul edilebilir bir yaşam standardından mahrum bırakacak kadar yetersiz olmasıdır. Yoksullukları yüzünden insanlar işsizlik, düşük gelir, barınma sorunu, yetersiz sağlık hizmetleri ve yaşam boyu eğitim, kültür, spor ve diğer etkinliklere katılımlarında engellerle karşılaşabilirler. Yoksullukla yaşayan bireyler genellikle diğer insanlar için bir standart olan ve bunlara erişimin en temel hak olduğu toplumsal faaliyetlere(ekonomik, sosyal ve kültürel) katılımında dışlanmakta ve tecrit edilmekte ve bu faaliyetlere erişim hakları kısıtlanmaktadır.” (EC, 2004: 10).

ulaşım ve sağlık özellikle de uzun dönemli sağlık bakım hizmetleri olarak sıralanmaktadır (Gökbayrak, 2005b).

AB’de sosyal içerme sürecinde ilk hedefler, ortak göstergeler temelinde sürekli diyalog, bilgi ve iyi uygulamaların değişimi ile sosyal dışlanmanın daha iyi anlaşılmasını sağlamak; iş, eğitim, sağlık, mesleki eğitim ve konut alanında ye ülkelerin dayanışmasını teşvik etmek; öncelikli hedef gruplarının (azınlıklar, çocuklar, yaşlılar ve engelliler gibi) ihtiyaçlarını belirlemek ve uygun eylemi ye ülkelere bırakmak olarak belirlenmiştir. Zamanla ekonomik ve sosyal alanda yaşanan gelişmeler ve ihtiyaçlar dikkate alınarak sosyal içerme alanının kapsamının, hedeflerinin genişlediği görülmektedir (O’Conner, 2005: 345). Bu durumdan yola çıkarak AB, sosyal koruma ve sosyal içerme araçları olarak bazı temel politika alanlarını saymakta ve ülkeler tarafından da bu sorun alanlarının önceliklendirilmesini öngörmektedir. Bu alanlar; nesiller arası mirasa dönüşen bozuk döngünün kırılması yoluyla ocuk yoksulluğunun ortadan kaldırılması, işgücü piyasalarının gerçekten iermeci bir nitelik taşıması, herkes için insan onuruna yakışır barınma olanakları sağlanması, ayrımcılığın ortadan kaldırılması ve engelliler, etnik azınlıklar ve göçmenlerin entegrasyonunun daha çok sağlanması olarak belirtilmektedir (ÇSGB, 2013).

İstihdam, bütünleşmenin ve sosyal içermenin temel yolu olarak gösterilmektedir. İşsizlik, özellikle uzun süreli işsizlik ve giderek artan şekilde hane halkının tamamının işsiz olması durumu, sosyal dışlanma nedenlerinin başında gelmektedir (Gündüz, 2007: 13-14). Avrupa Komisyonu 2006 yılında istihdam ve sosyal içerme politikalarını bütünleştirme ihtiyacı doğrultusunda ‘‘Aktif İçerme’’ kavramını geliştirmiştir. Aktif içerme ile ye ülkelere, çalışabilecek insanların emek gücünü harekete geçirme ve çalışamayacak insanlara yeterli desteğin verilmesi amaçlanmaktadır (Bildirici, 2011: 64). Diğer yandan insanların düşük ücretli, güvencesiz ve korumasız nitelikteki işlerde çalışmaya mecbur kalmamalarını sağlamak da önemlidir. Zira bu durum onların toplumdaki dışlanmalarını sürdürecek bir durum oluşturacaktır. Bu yüzden kaliteli, sürdürülebilir, korumalı istihdamın sosyal içerme için zaruri bir araç (Gündüz, 2007: 13-14) olduğu ifade edilmektedir.

Nitekim aktif içerme anlayışı da, iş fırsatları ve mesleki eğitim ile emek piyasaları arasında bağ kurarak, bireylere onurlu bir yaşam sağlamak için belirli bir seviyede gelir desteği sağlanması, sosyal hizmetlere daha iyi erişimi sağlamayı hedeflemektedir. Aktif içermenin bu doğrultuda emek piyasalarının sınırındaki insanları hedefleyerek ‘‘güvenceli esneklik’’ yaklaşımını tamamladığı (Bildirici, 2011: 65) belirtilmektedir. Ancak aktif içerme politikaları, karma politika tedbirlerini, içerme politikalarını hayata geçiren kurumlar arasında koordinasyonu, AB düzeyinde, ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde koordinasyonu ve sivil topluma dâhil olmayı gerektirmektedir.

Aktif içerme politikaları, sosyal içermeyi geliştirme sürecinde istihdam odaklı anlayış ne çıkarmaktadır. Avrupa Birliği’nin Sürdürülebilir Kalkınma Stratejisini’nin sosyal boyutunda önemli bir yapı taşı olan aktif içerme politikalarının etkinliği için bir takım gereklilikler tanımlandığı görülmektedir. Buna göre, aktif içerme politikalarının temel amacı insanların

onurlu şekilde yaşaması, topluma ve işgücü piyasalarına katılımlarının sağlanması ve temel hakların kullanımını sağlamaktır. Herkes için onurlu bir yaşamı sağlayacak asgari gelirin sağlanması, eğitim, ulaşım ve sosyal hizmetler gibi hizmetlere herkesin erişiminin sağlanması ve bu hizmetlerin aktif içermenin temel yapıtaşları olarak güvence altına alınmaları, mevcut işlerin sayı ve kalitesinin artırılması, bireylerin geleceklerini belirleme ve onları etkileyecek politikaların oluşturulmasında kişilerin katılımının sağlanması aktif içermeye politikalarının etkinliği için gereklidir (Bildirici, 2011: 56). Belirtmek gerekir ki, yoksulluk ve sosyal dışlanmaya karşı mücadelede etkin bir çözüm sunan aktif içermeye stratejisi üye ülkelerin tümü tarafından desteklenmektedir. Aktif içermeye stratejisinin temel destek mekanizmalarından birinin ise asgari gelir desteği olduğu belirtilmektedir (EC, 2010: 9).

2001 yılında Avrupa Birliği sosyal politika çerçevesine eklenen Yoksulluk ve Sosyal Dışlanmaya Karşı Ulusal Eylem Planlarının iki yıllık süreler için hazırlanması ve Komisyonun bu planlar doğrultusunda Sosyal İçermeye Ortak Raporunu oluşturması öngörülmüştür. 2001 yılındaki ilk eylem planlarının ardından iki yılda bir, iki yıllık eylem planlarının ortaya konduğu görülmektedir. 2003-2005 dönemini kapsayan ikinci eylem planının ardından 2005 yılı değerlendirmesi olan Sosyal Koruma ve Sosyal İçermeye Ortak Raporu'nda sosyal koruma ve sosyal içermeye birlikte ele alınmıştır. Rapora göre sosyal koruma sisteminin modernleşmesi istihdam alanında artış ile desteklenmeli, bu bağlamda sosyal içermeye politikaları iş arzının artırılmasında bir araç olarak kullanılmalıdır. Raporun temel görüşü, yüksek düzeyde sağlanacak sosyal korumanın sosyal uyumu güçlendireceği, büyüme ve istihdam için olumlu bir ortam oluşturacağıdır (Coşkun ve Tireli, 2008: 112).

Diğer yandan Komisyonun 2008 yılında aktif içermeye ile ilgili yayınladığı tavsiye kararında, asgari gelir desteği, içermeye sağlayan işgücü piyasaları ve nitelikli hizmetlere erişim unsurlarını esas alan ve işgücü piyasasından dışlanmış olan kişilerin aktif olarak dâhil edilmesini hedefleyen bütünleşmiş kapsamlı bir strateji olarak aktif içermeyi tasarlamaları ve uygulamaları öngörülmüştür. Nitekim 2009 yılı ortak İçermeye Raporu incelendiğinde de, yoksullukla ve sosyal dışlanma ile mücadelede istihdam ve emek piyasalarına erişim gibi konuların üzerinde durulduğu görülmektedir. Aktif içermeye yaklaşımı doğrultusunda güvenceli esneklikle işgücü piyasalarında işe geçişleri kolaylaştırarak, uzun dönem işsizliğin önüne geçilmesinin altı çizilmiştir. Diğer yandan eyleme dönük aktif içermeye tedbirleri ile işgücü piyasalarının dışında kalmış kişilerin de içermesinin (Özkan ve Yaşar, 2011: 24-25) önemi vurgulanmaktadır.

2010 yılında Lizbon stratejisinin kapsadığı on yıllık süre sona ermiştir. Bu on yıllık dönemin sonunda büyük bir küresel ekonomik kriz yaşanmıştır. Dolayısıyla 2010 yılı Sosyal İçermeye Ortak Raporu, sosyal içermeye uygulamaları, barınma, sağlık, emeklilik planları gibi konuların üzerinde durarak, küresel krizin Avrupa Birliği üzerindeki etkilerini temel almaktadır. Aktif içermeye politikalarının hayati bir öneme sahip olduğunu belirten rapor, krizin sebep olduğu işsizliğin daha fazla yoksulluk ve sosyal dışlanmaya neden olmaması için açık işbirliği yöntemi çerçevesinde aktif içermeye, asgari

gelir desteği ve işsizlik yardımlarının artırılması uygulamalarının önemine değinmektedir (EC, 2010: 8-10).

Sosyal dışlanmayı çok boyutlu bir yaklaşımla ele alan Avrupa Birliği, 2010 yılına kadar Lizbon Stratejisi doğrultusunda hareket ederek, üye ülkelerin ekonomi ve istihdam politikaları arasındaki bağı güçlendirerek, sosyal içerme amaçlarını ve yöntemlerini uyumlaştırmak, açık koordinasyon yöntemini güçlendirmek, yapısal fonların kullanımı ve ortak gösterge ve veri kaynaklarını geliştirmek (Gökbayrak, 2005b) suretiyle sosyal dışlanma ile mücadele etmektedir. Diğer yandan Mart 2010'da resmi olarak kapanışı yapılan Lizbon Stratejisi'nin yerini Mart 2010'da yayımlanan “Avrupa 2020: Akıllı, Sürdürülebilir ve İçermeci Büyüme için Avrupa Stratejisi”nin aldığı görülmektedir. Yaşanan ekonomik ve mali kriz sonrasında Avrupa'yı eskisinden daha güçlü duruma getirme düşüncesinin bir ürünü olan Avrupa 2020 Stratejisi, krizin neden olduğu büyük oranda işsizlik ve Avrupa ekonomisinde var olan sorunları ortaya koyması nedeniyle bir dönüm noktası olarak kabul edilmektedir. Stratejide, kısa vadede öncelik krizden başarıyla çıkış olarak belirlenmiş, orta ve uzun vadede hedef yüksek oranda istihdam, verimlilik ve sosyal uyumun gerçekleştirildiği, akılcı, sürdürülebilir ve kapsayıcı bir büyüme sağlamak olarak öngörülmüştür. Akıllı, sürdürülebilir ve kapsayıcı büyüme öncelikleri kapsamında istihdam, eğitim, sosyal içerme, Ar-Ge ve iklim ve enerji konularında birbirini destekleyen beş hedef belirlenmiş, bu hedeflerin gerçekleştirilmesi amacıyla yedi girişimin hayata geçirilmesi öngörülmüştür. Bu girişimler “Yenilikçilik Birliği”, “Hareket Halinde Gençlik”, “Avrupa için Dijital Gündem”, “Kaynakları Verimli Kullanan Avrupa”, “Küreselleşme Çağı için Sanayi Politikası”, “Yeni Beceri ve İşler için Gündem” ve “Yoksulluğa Karşı Avrupa Platformu” olarak belirlenmiştir. Avrupa 2020 Stratejisinin amacı Avrupa Birliğini, istihdamın, verimliliğin, ekonomik ve sosyal uyumun yüksek olduğu, akıllı, sürdürülebilir ve kapsayıcı bir ekonomiye dönüştürmektir (Akbaş ve Apar, 2010).

DEĞERLENDİRME

Sosyal bütünleşmenin karşıtı olarak ele alınan sosyal dışlanma, insanların toplumsal yaşama katılımını engelleyecek maddi ve manevi yoksunluklar içinde olmaları ve sosyal destekten yoksun olma durumlarını ifade etmektedir. Sosyal dışlanma, çok boyutlu yaşanan bir süreci oluşturmaktadır. Bu nedenle sosyal dışlanma ile mücadele de çok boyutlu ele alınarak, çözüm politikaları geliştirmeyi gerektiren bir anlayışı gerekli kılmaktadır. Bu doğrultuda sosyal dışlanmayı sosyo-kültürel ve maddi yoksunlukları birarada değerlendirerek ele alan Avrupa Birliği yaklaşımı bütüncül bir yapı göstermektedir.

Günümüzde mücadelesi halen devam eden bir sorun olan sosyal dışlanmanın, ekonomik boyutunun yanı sıra sosyal, siyasal ve kültürel boyutlarda da ele alınması önem arz etmektedir. Nitekim Avrupa sosyal dışlanma mücadele stratejisi de, toplumdaki dezavantajlı grupları temel alan, çok boyutlu bir mücadele sürecini kapsamaktadır. Bu mücadele stratejisinin temel ayağını istihdam oluşturmakla birlikte, gelir dağılımı, yoksulluk, eğitim, konut, sağlık gibi hizmetler, emeklilik sistemi gibi sosyal güvenlik sistemi, sosyal hizmet ve sosyal yardım politikalarını da kapsayan şekilde genişleme göstermektedir.

Sosyal dışlanma ile mücadeleyi Birliğin sosyal politikalarının merkezine alan Amsterdam Anlaşması ile birlikte başlayan sosyal dışlanma süreci incelendiğinde istihdam edilebilirliği arttırmanın ön planda tutulduğu görülmekle birlikte mücadele kapsamının, politikalarının ve taraflarının genişlediği de görülmektedir. İstihdam edilebilirliği arttırma kapsamında özellikle aktif içirme anlayışı ile sosyal içirme programlarına yön verilmektedir. Ancak bugün sosyal içirme politikaları, emeklilik, sağlık gibi sosyal güvenlik sistemleri, eğitim, barınma gibi kamusal hizmetler kapsamında ele alınan bir boyut kazanmıştır. Açık işbirliği yöntemi doğrultusunda ülkelerin birbirleriyle etkileşiminin sağlanması hedeflenmekte yanı sıra kamu kuruluşları, yerel ve bölgesel yönetimler, sivil toplum kuruluşları, girişimciler gibi farklı sosyal paydaşların sosyal içirme programlarında rol alması, işbirliğine gitmesi de önemli görülmektedir.

2000li yıllarda, Avrupa Birliği düzeyinde oluşturulan yoksulluk ve sosyal dışlanma ile mücadele politikaları; sosyal dışlanmanın boyutlarının anlaşılmasının, sosyal içirme politikalarının başta istihdam olmak üzere, eğitim, sağlık ve konut politikaları ile birlikte düşünülmesinin önemini vurgulamaktadır. 2003 yılı itibariyle, gerek Lizbon Stratejisini güçlendirmek gerekse yaşanan sosyo-ekonomik değişimlere bağlı olarak sosyal içirme politikalarını sosyal koruma ile bütünleştirebilmek için, emeklilik reformu, sağlık hizmetleri ve uzun dönemli sağlık hizmetlerinin sunumunu ve diğer kamusal hizmetleri kapsayan bir strateji genişlemesi yaşanmıştır. Bu genişleme de göstermektedir ki, sosyal dışlanma ile mücadele edebilmek ve sosyal içirme politikalarının başarısını sağlamak amacıyla uzun dönemli yapısal düzenlemelerin, toplumsal yaşamın her safhasında gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Diğer yandan sosyal, siyasal ve ekonomik haklardan eşit biçimde yararlanmayı sağlayacak bir yapının oluşturulması da sosyal dışlanma ile mücadelede önem arz etmektedir. Bu doğrultuda Avrupa Birliğinin yeni hedeflerinin “Avrupa 2020: Akıllı, Sürdürülebilir ve İçermeci Büyüme için Avrupa Stratejisi” ile şekillenmeye başladığı görülmektedir.

KAYNAKÇA

- Adaman, F., Ç. Keyder (2006), *Türkiye'de Büyük Kentlerin Gecekondu ve Çöküntü Mahallelerinde Yaşanan Yoksulluk ve Sosyal Dışlanma*, Avrupa Komisyonu, Sosyal Dışlanma ile Mücadelede Mahalli Topluluk Eylem Programı 2002-2006
- Akbaş, G., A. Apar (2010), *Avrupa 2020 Stratejisi: Akıllı, Sürdürülebilir ve Kapsayıcı Büyüme için Avrupa Stratejisi Özet Bilgi Notu*, T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Ankara
- Bildirici, Zeki (2011), *Avrupa Birliği'nde Yoksullukla Mücadele ve Türkiye'nin Uyum Sürecindeki Yeni Uygulamalar*, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Bölükbaşı, Betül (2009), *AB'de ve Türkiye'de Sosyal Dışlanma*, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Buğra, Ayşe (2005), *Yoksulluk ve Sosyal Haklar*, Sivil Toplum Geliştirme Merkezi Raporu, Aralık www.spf.boun.edu.tr/docs/STGP_Bugra.pdf, 05.01.2014
- Coşkun, S., M. Tireli (2008) *Avrupa Birliğinde Yoksullukla Mücadele Stratejileri ve Türkiye*, 1st ed. Nobel Yayın Dağıtım, Ankara
- Çakır, Özlem (2002), "Sosyal Dışlanma", *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 4, Sayı: 3, ss. 83-104.
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (2013), *Avrupa Birliği Sosyal İçerme ve Sosyal Koruma Stratejisi Bilgi Notu*, İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Programı, www.ikg.gov.tr/Portals/0/ESRP%20Bilgi%20Notu.doc, 10.02.2014
- Dominelli, L. (1999), "Neo-Liberalism, Social Exclusion and Welfare Clients in a Global Economy", *International Journal Of Social Welfare*, Vol:8 ss: 14-22
- European Commission (2010), *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2010*, Luxembourg
- European Commission (2004), *Joint Report on Social Inclusion 2004*, European Communities
- Erdoğan, S. (2004), "Sosyal Politikada "Avrupalı" Bir Kavram: Sosyal Dışlanma", *Çalışma Ortamı Dergisi*, Temmuz-Ağustos, Sayı:75
- Erdoğan, S. (2005), "Avrupa Birliği'nde Sosyal Korumanın Modernleştirilmesi ve Geliştirilmesi ve Sosyal İçerme", *Avrupa Birliği'nin İstihdam ve Sosyal Politikası*, Ankara

- Gökbayrak, Ş. (2005a), “Sosyal Dışlanma Sorunsalına Türkiye Düzleminde Geliştirilen Model Uygulamalar: Fişek Enstitüsü Çalışan Çocuklar Bilim ve Eylem Merkezi Vakfı Faaliyetleri”,
<http://sosyalpolitika.fisek.org.tr/?p=43>, 05.01.2014.
- Gökbayrak, Ş. (2005 b), “Avrupa Birliği’nin Sosyal Koruma Sorunsalı Olarak Sosyal İçerme Politikaları”, *Çalışma Ortamı Dergisi*, Sayı: 80, Mayıs-Haziran.
- Gündüz, Gökhan Sait (2007), *Sosyal İçerme Politikalarının Uygulanmasında Kamu İstihdam Kurumlarının Rolü*, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü Uzmanlık Tezi, Ankara
- Hacımahmutoğlu, H. (2009), *Türkiye’de Sosyal Yardım Sisteminin Değerlendirilmesi*, DPT Uzmanlık Tezi, Ocak
<http://ekutup.dpt.gov.tr/gelirdag/tez-hhande.pdf>.
- Mitchell, A., ve Shilligton R. (2002), *Povert, Inequality and Social Inclusion*, Workingpaper Series, Toronto, Canada, Laidlaw Foundation, 2002.
- O’Connor, Julia S. (2005), “Policy coordination, social indicators and the social-policy agenda in the European Union.” *Journal of European Social Policy*, No: s.345-36115, ss:345-361.
- Özkan, Yasemin, Gülbiye Yenimahalleli Yaşar (2011), “Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Dönüşümü Sosyal İçerme Politikaları İle Uyumlu mu? Kadınlar Üzerine Bir Değerlendirme”, *Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi*, Sayı:72, Mart-Nisan ss:24-33
- Room, G. (1999), “Social Exclusion, Solidarity and the Challenge of Globalisation”, *International Journal Of Social Welfare*, Vol:8, ss:166-174
- Sapançalı, Faruk (2005), “Avrupa Birliği’nde Sosyal Dışlanma Sorunu ve Mücadele Yöntemleri”, *Çalışma ve Toplum*, 2005/3, ss: 51-106
- Sapançalı, F. (2003), *Sosyal Dışlanma*, Dokuz Eylül Yayınları, İzmir
- Short, Clare (1999), “Poverty Eradication and Social Integration: The Position of the UK”, *International Social Science Journal*, Cilt:51, Sayı:162 ss: 467-473
- Silver, Hillary (1994), “Social Exclusion and Social Solidarity: Three Paradigms”, *International Labour Review*, Vol.33, No:5-6, ss:531-578
- Silver, Hillary (1995), “Reconceptualizing social disadvantage: Three paradigms of Social Exclusion”, *Social Exclusion: Rhetoric, Reality, Responses*, Ed: Gerry Rodgers vd, International Institute for Labour Studies, Geneva, ss. 57-80.

- Sunal, O. (2010). “Sosyal Dışlanmaya Kuramsal Yaklaşımlar”, Fişek Enstitüsü Çalışan Çocuklar Bilim ve Eylem Merkezi Vakfı <http://sosyalpolitika.fisek.org.tr/?p=65> 05.01.2014.
- Şahin, Tijen (2009), *Sosyal Dışlanma ve Yoksulluk İlişkisi*, T.C. Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü Sosyal Yardım Uzmanlık Tezi, Ankara.
- Tartanoğlu, Şafak (2010), “Sosyal Dışlanma: Küreselleşme Perspektifinden Bir Kavramsallaştırma Çabası”, *Sosyoloji Konferansları Dergisi*, sayı: 42, ss: 1-13
- Tartanoğlu, Ş. (2014), “Sosyal Dışlanma”, *Sosyal Politika* içinde, Editörler: Aysen Tokol ve Yusuf Alper, 5. Baskı, Dora Basım, Bursa, ss: 270-282.
- Tokol, A. (2012), “Sosyal Dışlanma-Ayrımcılık”, *Sosyal Politika*, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları
- Uçar, C. (2011), *Kadın Yoksulluğu İle Mücadelede Sosyal Politika Araçları ve Etkinlikleri*, T.C. Başbakanlık Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü, Ankara
- Yılmaz, L. (2008), *Avrupa Birliği'nin Sosyo-Ekonomik Geleceği: Lizbon Stratejisi ve Türkiye*, T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Daire Başkanlığı, Ankara
- Yücesan Özdemir, G. (2007). “Sosyal Dışlanma” Kavramı Masum Değildir: İnsandışlaşmanın Reddi ve İnsanlaşmaya Dair, *TES-İŞ Dergisi*, Haziran, ss:100-103.
- World Bank (2005), Social Exclusion and the EU's Social Inclusion Agenda, <http://siteresources.worldbank.org/INTECONEVAL/Resources/SocialExclusionReviewDraft.pdf>, 05.01.2014