

SOSYAL POLİTİKADA AKTİFLEŞME STRATEJİSİ: REFAH DEVLETİNİN ÇIKIŞ YOLU MU, ÇÖKÜŞ YOLU MU?

Öğr. Gör. Şenol ÖZTÜRK

Kırklareli Üniversitesi, Sosyal Bilimler MYO.

ÖZET

Refah devletinin yaşadığı finansman krizi sürecinde yeni ekonomik ve toplumsal koşullar geleneksel refah devleti anlayışındaki argümanların savunulmasını ciddi biçimde zorlaştırmış ve neo-liberal ideoloji ekonomi politikaları ve sosyal politikalarda etkisini göstermeye başlamıştır. Refah devletinden ya da ekonomik rekabet üstünlüğünden vazgeçme ikilemi karşısında, neo liberalizm ve geleneksel refah devleti anlayışı arasında bir orta yol olarak geliştirilen sosyal yatırım devleti anlayışı, beşeri sermaye kazandırmaya yönelik aktif sosyal koruma politikaları - aktifleşme stratejisi yoluyla bu krizin aşılabileceğini salık vermektedir.

Bu makalede, refah devletinin değişen konteksti ve bu kontekste uygun olarak sosyal politikalarda aktifleşme stratejilerinin gelişimi ile bu stratejilerin bugünün refah devletleri uygulamalarındaki konumu incelenmeye çalışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Refah Devleti, Neo-liberalizm, Sosyal Yatırım Devleti, Aktifleşme

ABSTRACT

During the financial crisis process of the welfare state, new economic and social conditions have complicated to justify conventional arguments of welfare state and neo-liberal ideology has taken effect in economy and social policies. In face of dilemma about

giving up either welfare state or competitive advantage in economy, social investment state approach which is developed as a moderate way between the neo-liberalism and conventional thought of the welfare state, proposes that the crisis can be overcome by using human capital orientated active social protection policies – activation strategy.

In this article, changed context of welfare state and development of activation strategies in social policies in accordance with this new context and also positions of these strategies among current welfare state practices are analysed.

Key Words: Welfare State, Neo-liberalism, Social Investment State, Activation

GİRİŞ

Küreselleşmenin hızlandığı, ekonomilerin karşılıklı bağımlılığının arttığı ve ulusal ekonomilerin yoğun olarak dış rekabete maruz kaldığı 1980 sonrası dönemle birlikte, refah devletinin, yapısal ve finansal nedenlerden kaynaklı bir kriz yaşadığı yaygın biçimde kabul görmektedir. Bu kriz durumu refah devleti tarafından yapılan sosyal koruma harcamalarına yönelik yüzyıl boyunca geçerli olan politika ve entelektüel çevrelerde hâkim paradigmanın eleştirilmesini de beraberinde getirmiştir.

Yaşanan ve gelecekte yaşanması muhtemel sorunların ağırlığının etkisiyle, sosyal adalet anlayışı, sosyal harcamaların niteliği ile ekonomik göstergeler ve sosyal politika arasındaki denge konuları refah devletinin içinde bulunduğu yeni kontekstine uygun olarak post-modern bir anlayışla yeniden tartışılmaya başlanmıştır.

Piyasa aktörleri arasında ortaya çıkan toplumsal uzlaşmanın geçerliliğini kaybetmesi ile refah devleti yapısının sürdürülebilir biçimde uygulanabilirliği sorgulanmaya başlanmış sosyal harcamalarda azaltılmaya gidilmesinin kaçınılmazlığı dile getirilmiştir. Bu sorgulamayı haklı kılacak bazı gelişmeler ve gerekçeler ileri sürülmektedir. İlk olarak, mevcut yapıların veri olarak ortaya çıkan olumsuz demografik ve finansal koşullar karşısında sürdürülmesinin zor olacağı kabul edilmektedir. İkinci olarak, mevcut sosyal koruma sistemlerinin istihdam artışını ve rekabet-bilgi yoğun ekonomileri desteklemekten çok engellediği iddia edilmektedir. İlâveten, daha yoğun sosyal riskler

ve ihtiyaçlar karşısında bu sosyal koruma sistemlerinin yetersiz olabileceği belirtilmektedir.¹

Sosyo-demografik yapıda, emek piyasasında ve sağlık şartlarındaki gelişmeler, sosyal koruma sisteminden beklentileri hem değiştirmekte ve hem de artırmaktadır. Vergi oranlarında artış yapılarak vergi gelirlerini artırmanın gittikçe zorlaştığı genel olarak bilindiğinden, birçok OECD ülkesi bütçe açıklarını düşürmek amacıyla kamu harcamalarını azaltma arayışı içine girmektedir. Özellikle nüfusun yaşlanması ve bağımlı nüfusun artmasıyla birlikte, kamu harcamalarında beklenen artışın vergi artışı ile finanse edilip edilemeyeceği sorgulanmakta ve hükümet harcamaları içinde özellikle sosyal harcamalarda kesintiye gidilmesi tartışılmaktadır.²

Bugün için, refah devleti olarak kabul edilen bütün ülkelerin mevcut koşullar altında üstesinden gelmeleri gereken en önemli sorunun, sosyal koruma amaçlarıyla dinamik ve artan biçimde küreselleşen ekonomilerinin taleplerini uyumlu hale getirmek olduğu görüşü yaygın biçimde kabul edilmektedir.³ Geleneksel sosyal devletin sürdürülmesi ile neo-liberal bir anlayışla sosyal devletin parçalanması ikilemi karşısında bu uyumu gerçekleştirmek için ise bir çözüm arayışı – orta yol olarak, uzunca bir zamandan beri pasif sosyal yardımların ağırlıklı olduğu geleneksel sosyal devlet yerine, bireylerin nitelik-vasıf kazanmasına ve istihdam edilebilirliklerini artırmaya yönelik aktif harcamaların baskın olduğu sosyal yatırım devletine geçirilmesi önerilmektedir.

Bu durum, sadece liberal kesimin bir iddiası olmayıp, aynı zamanda sosyal demokrasiye yakın olan entelektüeller tarafından da savunulmaktadır. Onlara göre, uzunca bir zamandan beri gelirin yeniden dağıtılmasına ilişkin geleneksel sosyal demokrat politikaların artık mümkün olmadığı ve bu yüzden refah devletini daha istihdam odaklı hale getirecek köklü reformların gerekli olduğu gerçeği dikkate alınmalıdır. Bu çerçevede sosyal politikada aktifleşme, istihdamın artırılması ve yardım yerine iş sağlama (make work pay) stratejileri Avrupa sosyal demokrasilerinin politik söylemlerinin de merkezinde yer alan en önemli gündem maddeleri haline gelmiştir.⁴

¹ Gøsta Esping-Andersen, "Towards The Good Society Once Again?", Gøsta Esping-Andersen,(Ed.), **Why We Need a New Welfare State** içinde, (1-25), New York: Oxord University Press, 2002, s.4

² OECD, A Caring World The New Social Policy Agenda, Paris: 1999, s. 37-38.

³ Werner Eichhorst ve Regina Konle-Seidl, "Contingent Convergence: A Comparative Analysis of Activation Policies", **IZA Discussion Paper**, No. 3905, December 2008, s.4.

⁴ Andreas Aust ve Ana Arriba, "Policy Reforms And Discourses In Social Assistance In The 1990s: Towards 'Activation'?", **Unidad de Políticas Comparadas (CSIC) Working Paper**, No. 04-11, 2004, s. 25.

Hatta bazı yazarlar uzunca bir süreden beri küreselleşme sürecinin yol açtığı baskılara cevap oluşturmak amacıyla devletlerin sosyal politikalara yaptıkları vurguyu ekonomi politikasında üstünlük sağlamaya kaydardıklarını ve ülkeler arasında zamanla aktifleşme stratejileri ve araçlarına doğru bir yönelme eğiliminin görülmekte olduğunu iddia etmektedirler.⁵ Bu nedenle, geleneksel gelir koruyucu refah devletlerinin artık kademeli biçimde ekonomik rekabeti sağlayacak sosyal yatırım politikaları lehine parçalanmakta oldukları savunulmaktadır.⁶

Sosyal politikada aktifleşme olarak tanımlanabilecek bu gelişmeleri olumlu karşılayan ve günümüzün çözüm yolu olarak görenlerin yanı sıra, bu uygulamaların aslında neo-liberal nitelikli olduklarını savunan ve bunlara şiddetle karşı çıkan bir kesim de bulunmaktadır. Bununla birlikte, aktifleşme olgusunun en cömert refah rejimi olan İskandinav modelinde tarihsel süreç içinde yapısal bir unsur olarak görülmesi aslında, sorunun aktifleşme düşüncesinden çok bunun uygulanması ile ilgili olduğunu göstermektedir. Bu nedenle oldukça tartışmalı bir konu olarak sosyal koruma programlarının aktifleştirilmesi meselesinin, basitçe bir neo-liberal politika olarak sınıflandırılarak olumsuzlanması genel olarak doğru olmayacaktır. Gerçekte ise yoğun rekabetçi ekonomik düzen içinde kullanılabilir bir sosyal politika ve emek piyasası aracı olarak kullanılabilir potansiyeli, bu konu hakkında daha gerçekçi bir yargıda bulunmak için üzerinde ciddi çalışmalar yapmayı gerekli kılmaktadır.

REFAH DEVLETİNİN KONTEKSTİNİN FARKLILAŞMASI

Çağdaş refah devletinin inşa edildiği İkinci Dünya savaşı sonrası dönemde sosyal politika uluslar üstü etkilerden uzak biçimde büyük ölçüde yurt içi politikanın bir unsuru olarak görülmekte, sosyal refah programları da her bir ülkenin ekonomik, kültürel ve politik süreçlerinin bir içsel konfigürasyonu tarafından biçimlendirilmekteydi.⁷

Bu dönemde bir yandan uluslar arası ticaret gelişirken buna karşılık sosyal programlar da gelişmekte ve güçlenmekteydi. Marshall

⁵ Eichhorst ve Konle-Seidl, s.18. ; Jochen Clasen ve Daniel Clegg, "Unemployment Protection and Labour Market Reform in France and Great Britain in the 1990s: Solidarity Versus Activation?", **Journal Of Social Policy**, Vol.32, No.3, 2003, s. 361.

⁶ John Hudson, Stefan Kühner, "Towards Productive Welfare? A Comparative Analysis of 23 OECD Countries", **Journal Of European Social Policy**, Vol. 19, No. 1, 2009, s. 34.

⁷ Keith Banting, "Social Policy Challenges in a Global Society", **International Development Research Center**, http://www.idrc.ca/fr/ev-27520-201-1-DO_TOPIC.html , (30.04.2011), s.1.

planı aracılığıyla Avrupa'nın yeniden inşası için yapılan yoğun destek, ticaretin GATT (Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması) çerçevesinde liberalleşmesi ve özellikle enerji sektöründe ticaretin şartlarının batılı uluslar için iyileştirilmesi gibi unsurlar batılı ülkelerde sosyal harcamanın ciddi biçimde artmasına katkıda bulundular. Bu çevrede dış ticarete çok fazla bağımlı olmayan ülkeler kendi refah devletlerini yurt içindeki dinamikler üzerinde inşa ettiler.⁸

1970'lerin sonuyla birlikte batılı refah devletleri ile küresel ekonomi arasındaki bu simbiyotik (karşılıklı çıkara dayalı) ilişki gittikçe bozulmaya başladı. Küresel ve bölgesel düzeydeki ekonomik entegrasyon, uluslararası ticaret sistemindeki yoğun rekabet, büyüme oranlarında azalma (OECD ülkeleri için), yüksek enflasyon ve bütçe açıkları, istikrarsız döviz kurları, azalan yatırımlar,⁹ hızlı teknolojik değişme ve verimlilik artışıdaki düşüş batıdaki ulusal ekonomilerin yeniden yapılanmasına yol açtı. Bu ekonomik dönüşüm refah devletini geriletecek yönde çalışan güç noktaları oluşturdu.¹⁰ Özellikle OECD ülkelerinde üretim artışına uygun olarak emek verimliliğindeki artış oranının (yıllık %1,4) 1980'lerde düşmeye başlaması ve 1990'larda daha fazla düşerek %1'in altına inmiş olmasının reel ücretlerin artmasını yavaşlattığı ve bunun da refah harcamalarının artırılmasını ve gelirin yeniden dağıtımını politik olarak kısıtladığı belirtilmektedir.¹¹

Bununla birlikte 1970'ler ve 1980'lerin başlarında, ürün piyasalarındaki ekonomik uluslararasılaşma hala finansal piyasalardaki koruyucu tedbirler ve müdahaleci refah devleti aracılığı ile kontrol edilebilmekteydi. Bu dönemde cömert refah devleti politikaları riskli fakat uzun dönemde karlı ihracata dayalı üretim stratejilerini takip edebilmeyi henüz tamamen engellemiyordu. 1980'lerin sonları ve 1990'larda ekonomik uluslararasılaşma daha da hızlandı ve yoğunlaştı. Ekonomik küreselleşmenin bu yeni evresi koruyucu refah devletinin politik ve ekonomik temellerini ciddi biçimde dönüştürdü. Hükümetler çok fazla tercih hakkı olmayan kapsamlı, yoğun ve öngörülemez bir süreçle karşılaştılar. Dışa açılma seviyesi ve uluslararasılaşmış piyasalar bu dönemde ekonomi politikaları için belirleyici güç olurken, finansal piyasalar serbestleşmiş ve talep yanlı ekonomik politikalarından arz yanlı politikalara dönmüştür. 1970'lerde ve 1980'lerin başlarına kadar olan dönemde ülkelerin ekonomilerinin dışa açılma seviyesi

⁸ Banting, s.1.

⁹ Andrew Glyn, "Aspirations, Constraints and Outcomes", Andrew Glyn (Ed.), "**Social Democracy in Neoliberal Times**", içinde (1-20), 2nd. Edition, New York: Oxford University Press, 2003, s.8.

¹⁰ Banting, s.1.

¹¹ Glyn, s.9-19.

ulusal dinamiklerin baskın olduğu politikalar sonucunda belirlenirken, 1980'lerin sonu ve 1990'lı yıllarda ülkelerin dışa açılması süreci çok farklı bir niteliğe bürünmüştür.¹²

Ayrıca daha önceki krizlerde ve ekonominin sıkıntıya girdiği durumlarda olduğu gibi ilk petrol krizinde talebi uyarmak suretiyle ekonomik canlanmayı ve büyümeyi sağlamak amacıyla sosyal harcamalardaki genişleme sorgusuz biçimde devam etse de, 1970'lerin sonlarından itibaren tüketimin ithalattan sağlanması, enflasyonun aşırı artması gibi nedenlerden dolayı Keynesyen müdahale politikaları geleceksel iyileştirici etkisini göstermemiş, ekonomik olarak başarısız olmuştur. Bu alışık olunmayan durum karşısında bir ekonomi politikası olarak hükümet müdahalesine karşı şüpheler oluşmaya başlamış, özellikle ikinci petrol krizinin etkisiyle ortaya çıkan düşük veya eksi ekonomik büyüme ve yüksek işsizliğin etkisiyle refah devletinin eleştirisine yönelik ortaya çıkan koz sürekli olarak güçlenmiş ve refah devletinin krizi tartışmaları başlamıştır. İdeolojik bir dönüşümün başladığı bu süreçte sosyal korumanın ekonomideki rolüne ait algıda bir dönüşüm ve devletin rolünde bir değişme meydana gelirken aynı zamanda ekonomik alanla sosyal alan arasındaki Keynesyen uzlaşma da sona ermiş ve Avrupa'da tedrici olarak yeni makro ekonomik politikalar norm haline gelmeye başlamıştır.¹³

Yeni dönemde Avrupa ülkeleri toplu biçimde Keynesyen ekonomi modelinden farklı bir paradigmayı benimsemiştir. Bu paradigma deregülasyon ve emek esnekliği ile serbest rekabeti destekleyen monetarist ve neo klasik arz yanlı politikaları içermekte olup, borçların ve açıkların azaltılmasını, faiz oranlarının ve enflasyon seviyesinin düşürülmesini içeren muhafazakar bütçe uygulamaları üzerine bina edilmiştir.¹⁴

Bu yeni paradigmaya uygun olarak ekonomi politikalarında bir yandan devletin ekonomideki rolünün azaltılmasına vurgu yapılırken diğer taraftan tam istihdam makro ekonomik politikanın direkt amacı olmaktan çıkarılmıştır. Bunun yerine rekabet gücü, verimlilik ve

¹² Mairus R. Busemeyer, "From Myth to Reality: Globalization And Public Spending in OECD Countries Revisited", presented at IMPALLA-ESPANet Conference "The European Social Model in a Global Perspective", Luxembourg: March 6-7 2009, http://soc.kuleuven.be/ceso/impalla/ESPANET/docs/Busemeyer_paper.pdf, (30.04.2011) s.9-10.

¹³ Jochen Clasen, "Towards a New Welfare State Or Reverting To Type? Some Major Trends In British Social Policy Since Early 1980s", **The European Legacy**, Vol. 8, No. 5, 2003, s.573.; Bruno Palier, "The Re-Orientations of European Social Policies Toward Social Investment", **Internationale Politik Und Gesellschaft**, No. 1, 2006, s.106-107.

¹⁴ Palier, s.111.

yüksek karlılıkla birlikte ortaya çıkacak özel yatırımların artırılması öncelenerek işsizlikle mücadele ikincil bir amaç olarak belirlenmiştir. Ekonominin iyileştirilmesinde kamu ve özel olarak sosyal harcamaların yerini özel sektör yatırımları almıştır.¹⁵

Yine bu anlayışa uygun olarak devletler cömert sosyal refah devleti harcamalarının sürdürülebilmesinin imkansızlığını görmüş ve harcamalarını kıstak, gelirlerini artırmak amacıyla yeni politikalar geliştirmeye, reformlar yapmaya yönelmiştir. Bütün dikkatler, hem genel kamu harcamaları, hem de özellikle sosyal harcamalar üzerine çevrilmiştir. Böylece, son otuz yıl içerisinde birçok ülkede sosyal yardımlarda kesintiler ve sosyal yardım ve koruma programlarında yeni uygulamalar görülmüştür.¹⁶

Bu köklü politika değişikliğinde gelişmiş kapitalist ülkelerde sosyal refah hizmetlerine yönelik harcamaların sürekli olarak artması ile birlikte vergi yükünde meydana gelen ciddi artışın da önemli bir yeri bulunmaktadır. Vergi oranlarının sürekli artması sonucunda, küresel rekabet ortamının aktörleri olarak devletler bu artan vergi yükünün sonuçlarını taşıyamaz hale gelmişler ve özellikle sermaye üzerindeki vergilerin azaltılmasına yönelik baskıların yoğunlaşmasıyla birlikte yüksek kamu harcamasına dayalı Keynesyen politikalardan uzaklaşarak neo-liberal politikaları benimsemeye başlamışlardır. Bununla birlikte devletlerin vergi kayıplarında henüz ciddi bir azalmanın meydana gelmediği görülmektedir. OECD ülkelerinde vergi ve sosyal güvenlik katkı paylarının milli gelir içindeki oranı ortalama olarak 1980'lerin yarısına kadar yükselmiş, daha sonra ise bu oran stabil bir hal alarak durağanlaşarak bu güne kadar konumunu koruyarak gelmiştir. Yine sermaye üzerinden alınan vergilerde ülkelerin yatırım kapmak için dibe doğru bir yarış içine girdikleri il ilgili argüman bir çok yazar tarafından kabul görmemektedir. Bireysel ve kurumsal gelir vergilerinde küçük oranlarda meydana gelen düşüşler olmakla birlikte bu kayıpların katma değer vergisi gibi dolaylı vergiler ve sosyal güvenlik kesintileri ile telafi edildiği belirtilmektedir.¹⁷

Ayrıca birçok ülkede vergi reformu ile yüksek gelirlilere geniş vergi indirimleri sağlanırken, ortaya çıkan vergi tabanı boşluğunun yükü orta ve düşük gelirli kesimin üzerine kaydırılmıştır. Bu yeni dönemde sermaye vergi oranlarının azaldığı, işgücü vergi oranlarının

¹⁵ Palier, s.107.

¹⁶ Süleyman Özdemir, "Başlangıcından Günümüze Refah Devletlerinde Sosyal Harcamaların Analizi", **Sosyal Siyaset Konferansları, (Prof. Dr. Nevzat Yalçıntaş'a Armağan Özel Sayısı)**, Sayı: 50, İstanbul, İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayını, 2006, s.173-174.

¹⁷ Özdemir, "Başlangıcından Günümüze", s.184-188.

ise yükseldiği, artan vergi oranı uygulamasından azalan vergi uygulamasına geçildiği ve genel olarak sermaye lehine fakat işgücü aleyhine bir politikanın yaygınlık kazandığı görülmektedir.¹⁸

REFAH DEVLETİNİN KRİZİ

Refah devleti, kontekstinde meydana gelen köklü değişme ile birlikte yaklaşık yüz yıllık tarihsel gelişim sürecindekinden oldukça farklı bir dönemi yaşamaya başlamıştır. Refah devleti uzmanlarının çoğunluğu bu yeni dönemi sosyal politikadaki uzun dönemli gelişme ve büyüme trendinden kopuş şeklinde tanımlamaktadırlar. Kimi yazarlar bu durumu refah devletinin büyümesindeki bir yavaşlama olarak görmekte iken literatürde ağırlığa sahip diğer yaklaşımlar ise bu durumu savaş sonrası konsensüs üzerine kurulu refah kapitalizmi düzeninin krizi olarak görmüşlerdir.¹⁹

Bu yaşanan kriz durumu, kimi yazarlarca temel olarak sosyal devletçi anlayışın çelişkilerinin bir sonucu yada dışı vurumu olarak görülmektedir. Buna göre kuramsal olarak daha fazla eşitlik doğurması için yapılan toplumsal çabalar nihayetinde eşitsizliklerin çoğaldığı ikili bir ekonomik ve toplumsal yapı ortaya çıkarmıştır.²⁰

Refah devletinin kendisini üstü örtük biçimde kusurlu olarak gören bu anlayışın yanı sıra krizin esas olarak piyasa etkilerinin telafi edilmesi için ekonomik alana sosyal bir müdahale edilmesinden çok bu müdahalenin yapılış biçiminden kaynaklandığı da öne sürülmektedir. Buna göre, bugün için dayanışma yaratan bu müdahale mekanizmaları soyut, biçimsel ve okunamaz hale gelmiştir. Mekanizmaların özden soyutlanması bürokratik süreçlerin gelişmesine, sosyal düzenlemelerin yükünün artmasına ve sonuç olarak görelî verimlilikte düşüşe yol açmıştır.²¹ Şöyle ki, ekonomik çevre koşulları esnekliği ihtiyaç olarak görürken, refah devleti çok fazla koruma üretmekte, yine ekonomik çevre farklılaşmayı çağın düzeni olarak görürken refah devleti çok fazla eşitlik amaçlamakta olup refah devletlerinin mevcut kurumsal yapısı ve dışsal gelişmeler arasındaki bu uyumsuzluk kriz durumu yaratmaktadır.²²

¹⁸ Özdemir, "Başlangıcından Günümüze", s.187.

¹⁹ Christopher Pierson, **Beyond The Welfare State?**, Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press, 1991, s.140.

²⁰ Pierre Rosanvallon, **Refah Devletinin Krizi**, Burcu Şahinli, (Çev.) Ankara: Dost Kitabevi, 2004, s.92.

²¹ Rosanvallon, s.100.

²² Gøsta Esping -Andersen, **Social Foundations of Postindustrial Economies**, New York: Oxford University Press, 2000, s.5.

Refah devletinin krizi literatürde ağırlıklı olarak bir finansman krizi olarak görülmekte olup bu perspektiften kriz temel olarak eş zamanlı olarak işleyen üç unsuru içermektedir. Bunların ilki nüfusun yaşlanmasından dolayı özellikle yaşlılık aylığı ve sağlık harcamalarına olan talebin artmasıdır. İşsizlik oranlarının yüksek olması da yaşlanmayla birlikte talebi artıran bir unsur olarak görülebilir. İkinci olarak istihdamın yapısının üretim sektörü ağırlıklı olmaktan çıkıp hizmet sektörü ağırlıklı olmaya başlamasından dolayı ekonomilerin verimliliklerinde yaşanan düşüş refah devletinin kullanabileceği kaynağı sınırlı hale getirmiştir. Son olarak sermayenin mobilitesinin artmasıyla hükümetlerin talep yanlı vergi ve sübvansiyon uygulamalarına yönelik kapasiteleri zayıflamıştır.²³

Refah devletinin gelişim sürecinde gelinen aşamayı ve yaşanan durumu anlamak için finansal kriz çözümlerinin yanı sıra, yaşanan toplumsal ve ekonomideki yapısal dönüşümleri de incelemek gerektiği belirtilmektedir. Buna göre ekonomik büyüme oranları bundan böyle düşük seviyeli ve daha belirsiz bir hal almıştır. Teknolojik gelişmelerden dolayı üretim sektöründe kitlesel ölçekte kalıcı istihdam özellikle nitelsiz ve yarı nitelikli işçiler için garanti olmaktan çıkmıştır. Yine küreselleşmenin etkisiyle yoğunlaşan rekabet ortamı emek piyasası esnekliğini artırmıştır.²⁴

Bugün refah devletinin hitap ettiği sosyal düzen de değişmektedir. Homojen bir sanayi işçisi sınıfına yönelik ortaya çıkan sosyal refah ilkeleri, sanayi sonrası heterojen toplum yapısında ortaya çıkan ihtiyaçları karşılayamamaktadır. İşgücünün yapısında meydana gelen değişikliklerin yanı sıra, kadın istihdamının artmasıyla ailenin yapısı da köklü biçimde değişmiştir. Artık toplumda refah devletinin geleneksel ailesi baskınlığını kaybetmektedir. Boşanmış, tek ebeveynli ailelerde artış görülmektedir. Örneğin Kanada, Danimarka, Yeni Zelanda, İsveç ve İngiltere’de tek ebeveynli ailelerin çocuklu aileler içindeki yüzde olarak oranı 1980’lerin başında sırasıyla 12,7; 13,4; 7,2; 14,1; 11,2 ve 13,9 iken bu oranlar 2000’lerin başında 19,3; 18,4; 16,7; 29,2; 23,1 ve 20,7 seviyelerine çıkmıştır.²⁵ Tek ebeveynli bu atipik aileler toplumdaki yüksek risk altındaki yoksul kitlenin hızla büyüyen bir kesimini oluşturmaktadır.²⁶

²³ Peter Taylor-Gooby, “New Risks And Social Changes”, Peter Taylor-Gooby (Ed.), **New Risks – New Welfare**, içinde, (1-28), New York: Oxford University Press, 2004, s.6.

²⁴ Taylor-Gooby, s.2, 7.

²⁵ Simon Chapple, “Child Well-Being and Sole-Parent Family Structure in the OECD: An Analysis”, **OECD SEM Working Papers, No. 82**, 2009, s.17

²⁶ Gøsta Esping-Andersen, “Altın Çağ Sonrası? Küresel Bir Ekonomi’de Refah Devleti İkilemleri”, Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder (drl.), **Sosyal Politika Yazıları**, içinde (55-100), 3. Basım, İstanbul: İletişim Yayınları, 2008, s.68

Tüm bu değişiklikler emek piyasasına girememe, istikrarlı, güvenli ve iyi ücretli ve sosyal haklara sahip işi koruyamama ve esnek emek piyasaları için gerekli eğitim ve niteliğe sahip olamama gibi yeni tür sosyal riskleri ortaya çıkarmaktadır.²⁷ Bu yeni riskler ise istihdam sorununu kalıcı ve yapısal bir sorun haline getirerek, refah devletinin yaşadığı krizi çözümsüz bir hale getirmektedir.

Bugünün gelişmiş refah devletleri kitlesel sanayi üretimi ağırlıklı bir ekonomik yapıyı ayakta tutmak üzere ortaya çıkmış olup; Keynesyen konsensüs çağında sosyal refah, eşitlik ile ekonomik büyüme, verimlilik kavramları arasında fırsat maliyeti sonucu bir seçim yapma zorunluluğu bulunmamaktaydı. Fakat bugün bu kavramlar arasında bir öncelik sırası belirleme zorunluluğu olduğu kabul edilmektedir. Günümüz koşullarında, istihdam artırmanın yolu hizmet sektöründen geçmekte ve enflasyona katlanmadan talep yönlendirmeli ekonomik büyüme gerçekleştirilememektedir. Artık talep yönlendirmeli enflasyonist stratejiler bir seçenek olarak görülmektedir, çünkü işsizlik sadece konjonktürel olmayıp uzun süreli ve yapısal bir nitelik kazanırken, harcanabilir gelirdeki artışlar da ithalat yoluyla ulusal ekonomilerin dışına çıkmaktadır.²⁸

Ayrıca işçi sınıfının zayıflaması, gelir eşitsizliğinin artması, çalışma yaşamında farklılıkların artması ve yeni toplumsal baskı ve çıkar gruplarının ortaya çıkması geleneksel refah devletine destek ve meşruiyet sağlayan dayanışma anlayışını zayıflatmıştır.²⁹ Bu durum da refah devletinin yaşadığı krizin önemli bir boyutu olarak görülmelidir.

Bu yapısal değişikliklerin yanı sıra, dünya ekonomisinde meydana gelen değişimle birlikte hem sağ hem de sol kanadı etkileyen bir takım kısıtlamaların bir sonucu olarak³⁰ hükümetlerin sosyal politika gündemi değişmiş, uygulanabilecek politika seçeneklerinin kısıtlı olduğu ve daha çok mevcut kazanılmış hakların korunmasına yönelik bir ortam meydana gelmiştir.³¹ Özellikle yeni dönemde sol hükümetlerin enflasyon kontrolü, genel vergi yüklerinin kısıtlanması, emek piyasası

²⁷ Peter Taylor-Gooby, "New Risks And Social Changes", s.19.

²⁸ Esping-Andersen, "Altın Çağ Sonrası?", s.58-60-94.

²⁹ Taylor-Gooby, s.6-7.

³⁰ John D. Stephens, Evelyne Huber ve Leonard Ray, "The Welfare State in Hard Times", Herbert Kitschelt, Peter Lange, Gary Marks ve John D. Stephens (Ed.), "**Continuity And Change in Contemporary Capitalism**", içinde (164-193), 2nd. Edition, New York: Cambridge University Press, 2003, s.167.

³¹ James P. Allan ve Lyle Scruggs, "Political Partisanship And Welfare State Reform in Advanced Industrial Societies", **American Journal Of Political Science**, Vol. 48, No. 3, 2004, s. 496.

deregülasyonunu önceleyen ortodoks politikaları benimsemeleri için yoğun baskı altında oldukları savunulmaktadır.³²

Bu ortamda ise farklı ideolojilere sahip partiler arasında sosyal politika uygulamalarına yönelik bir yakınlaşmanın yaşandığı ve hükümetlerdeki ideolojik farklılığın refah devletinin gelişimindeki önemini görece kaybettiği³³ ve sosyal politika alanında partizanlıktan kaynaklanan farklılığın giderek daraldığı kabul edilmektedir.³⁴ Bu durum ise refah devletinin, genişleme dönemindeki sosyal demokrat güç kaynağından yeni dönemde mahrumiyeti anlamına gelip, kriz durumunun ciddiyetini göstermektedir.

Her ne kadar, bazı yazarlar tarafından, sosyal harcama rakamlarının ciddi biçimde gerilememesinden hareketle, refah devletinin krizi olgusu bir abartı olarak görülse de, 1980'lerden başlayarak, sosyal refahı artırmanın meşruiyeti sorgulanmakta ve verimsizlikle suçlanmakta; ekonomide, demografik yapı da, emek piyasalarında, aile yapısında meydana gelen söz konusu yapısal kaymalar, geleneksel sosyal politika düşüncesini ve sosyal refah ideolojisini zorlamaktadır.³⁵

Refah devletinin kriz yaşadığına yönelik geliştirilen varsayımların ciddi kanıt sıkıntısı olduğunu vurgulayan yazarlar bile bu durumun refah devleti ile ilgili her şeyin eskisi gibi yolunda gittiği biçiminde de yorumlanamayacağına dikkat çekmektedirler. Öncelikle bugün için refah devletinin faaliyetini sürdürdüğü koşullar uluslararası politik ekonominin yeniden yapılanması nedeniyle tamamen değişmiş durumdadır. Hatta yeni koşullar altında sosyal harcamaların niteliği değişebileceği gibi, sosyal harcamaların artan seviyesi ve refah devletinin popüler unsurlarına yönelik halihazırda devam eden kamuoyu desteğinin de, ilerleyen zamanlarda dayanışmacı, evrensel ve vatandaşlık temelli refah devletinden sigorta tarzı hakların daha cömert olduğu, fakirlerin durumunun ise daha kötüleştiği bir sisteme doğru kaymasının söz konusu olabileceği vurgulanmaktadır.³⁶

³² Glyn, s.20.

³³ Allan, Scruggs, s.501.

³⁴ Evelyne Huber ve John D. Stephens, "The Social Democratic Welfare State", Andrew Glyn (Ed.), "Social Democracy in Neoliberal Times", içinde (276-311), 2nd. Edition, New York: Oxford University Press, 2003, s.281.

³⁵ Mark Kleinman, "Kriz mi? Ne Krizi? Avrupa Refah Devletlerinde Süreklilik ve Değişim", Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder (drl.), **Sosyal Politika Yazıları**, içinde (159-193), İstanbul, İletişim Yayınları, 3. Basım, 2008, s.174. ; Esping-Andersen, "Altın Çağ Sonrası?", s.58.

³⁶ Christopher Pierson, **Beyond The Welfare State?**, s.177.

NEO-LİBERAL DÜŞÜNCENİN YÜKSELİŞİ

1970'li yıllarda yaşanan ekonomik krizin (ve bunun beraberinde refah devletin yaşadığı krizin) nedenleri genel olarak Keynesyen ideolojinin başarısızlığına bağlanmaya çalışılmıştır. Yaşanan krizin ardından yeni dönemde çıkış yolu olarak özelleştirme deregülasyon ve bütçe açıklarının kısılması vb. önlemleri içeren neo-liberalizm ideolojisine yönelme eğilimleri baş göstermiş ve bu ideolojiye uygun olarak yapısal uyum politikaları gündeme getirilmiştir.³⁷

Neo-liberal ideolojiye yönelmenin temelinde gelişmiş ülkelerde kâr oranlarının düşmesi ve kârlı yatırım fırsatlarının eksikliğinin yaşanması sonucunda tek çıkış yolunun işletme yatırımları için uygun koşulların geliştirilmesi olduğuna inanılması yatmaktadır.³⁸ Klasik liberal düşüncenin çağdaş bir yorumu olan neo-liberal ideoloji 1970'li yılların sonu ve 1980'li yılların başından başlayarak etkisini artırmaya başlamış ve geleneksel refah devletin devamını savunan muhafazakar yaklaşımı ciddi biçimde eleştirerek,³⁹ mevcut refah modelinin yeniden biçimlendirmesine yönelik çağrının öncüsü olarak ortaya çıkmıştır.⁴⁰

Neo-liberalizm başlangıçta İngiltere, ABD, Avustralya ve Latin Amerika'da Kıta Avrupasına nazaran daha fazla etkili olmakla birlikte, Kıta Avrupası'nda da giderek daha etkin hale gelmiştir.⁴¹

Neo-liberalizmin amaçladığı politikaların Washington konsensüsü olarak da tanımlanan ekonomi politikası seti içindeki sermaye birikimini kolaylaştıracak ve serbest piyasa uygulamalarına yönelmeyi sağlayacak temel birtakım politika alanlarından oluştuğu söylenebilir. Bunlar, mali disiplin, kamu harcama önceliklerinin yeniden düzenlenmesi, vergi reformu, faiz oranlarının serbestleştirilmesi, özelleştirme, deregülasyon ve mülkiyet haklarının düzenlenmesi olarak sayılabilir.⁴² Bu politikalarla savaş sonrası dönemde varılan emek piyasası uzlaşması, endüstriyel ilişkiler sistemleri, yeniden dağıtım vergi yapıları ve

³⁷ Herbert Kitschelt ve Diğerleri, "Continuity And Change in Contemporary Capitalism", 2nd. Edition, New York: Cambridge University Press, 2003, s.6.; Hasan Ejder Temiz, **Küreselleşmenin Sosyal Boyutları ve Türkiye Açısından Etkileri**, Ankara: Genel İş Matbaası, 2004, s.76.

³⁸ Lavella, s.20-32.

³⁹ Süleyman Özdemir, **Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti**, 2. Baskı, İstanbul: İstanbul Ticaret Odası Yayınları, 2007, s.61-62. ; Tekin Akgeyik, "Neo-Liberal Çağda Sosyal Devlette Sorumlu Toplumsal İnisiyatif", **Çerçeve Dergisi**, Sayı 49, Ocak 2009, s.38-39.

⁴⁰ Esping-Andersen, "Towards The Good Society Once Again?", s.4.

⁴¹ Anthony Giddens, **Üçüncü Yol : Sosyal Demokrasinin Yeniden Dirilişi**, Mehmet Özay, (Çev.) İstanbul: Birey Yayıncılık, 2000, s.17.

⁴² Lavella, s.12

sosyal refah programlarını içeren temel politik ve ekonomik konsensüs alanlarının dönüşümü hedeflenmiştir.⁴³

Liberal düşüncede kamu harcamaları ekonomik verimlilik için en önemli tehlike olarak görülmektedir. Eğer hükümetler faaliyetlerini kamusal malların ötesine geçirecek piyasadaki bireylere kalması gereken sorumlulukları üstlenirlerse, bu sefer mevcut kaynaklar için ekonominin özel ve üretken kesimleriyle çatışma içine gireceklerdir. Bu durum özel sektörün refah yaratmasını engelleyeceği için, ekonominin üretkenlik yeteneği tehlikeye girecektir.⁴⁴

Neo-liberalizm özellikle Keynesyen dönemin finansal regülasyon ve sermaye kontrolü uygulamalarını çok sert biçimde eleştirmiş ve ulusal piyasaların global ekonomiye entegrasyonunu sağlamaya çalışmasından dolayı da günümüzde küreselleşme neo liberal felsefenin en önemli söylemi haline gelmiştir. Neo-liberalizmin ulusal finansal sistemlerin global ekonomiye entegre olacak şekilde liberalize edilmesini istemesinin gerçekte üretimin dünya çapında küreselleşmesinin bir gereği olduğu savunulmaktadır.⁴⁵

Piyasa ekonomilerinin halihazırdaki gelişim aşamasını açıklayan bir olgu yada kavram olarak nitelendirilen küreselleşme ve neo-liberalizm arasındaki bu bağıntı küreselleşmenin karakteristikleri olarak görülen temel özelliklerde kendiliğinden ortaya çıkmaktadır. Üç başlık altında toplanan bu özellikler;

- dış ticarete açıklık seviyesinin artması
- piyasaların uluslararasılaşması anlamında liberalizasyonu ve
- devletin ekonomideki rolünün azaltılması, olarak belirtilebilir.⁴⁶

Bazı teorisyenlere göre neo-liberalizmin amacı ulus devleti dönüştürerek dış ekonomik güçlerle yerel ekonomi arasında tampon görevi görmekten çıkararak yerel ekonomiyi küresel sisteme entegre etme aracına dönüştürmektir. Neo-liberalizme göre küreselleşmenin nimetlerinden yararlanabilmek için ulusal merkez bankalarının milli

⁴³ John L. Campbell ve Ove K. Pedersen, "The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis", John L. Campbell ve Ove K. Pedersen (Ed.), **The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis**, içinde, (1-23), New Jersey: Princeton University Press, 2001, s.1.

⁴⁴ Alan Pratt, "Neo-liberalism And Social Policy", Michael Lavalette, Alan Pratt (Ed.), **Social Policy Theories, Concepts And Issues**, içinde, (9-25), London: Sage Publications, 2007, s.15.

⁴⁵ Akgeyik, s.38.

⁴⁶ Seyfettin Erdoğan, "Küreselleşme Sürecinin Sosyal Maliyetleri", **Çerçeve Dergisi**, Sayı 49, Ocak 2009, s.68.

para, faiz, ve döviz kuru politikaları ile uluslar arası sermaye akımı için hiçbir şekilde engel teşkil etmemesi gerekmektedir.⁴⁷

Sadece finansal ve üretim maliyetleriyle doğrudan ilişkili olması nedeniyle emek piyasalarında etkisini göstermekle kalmayarak, bütüncül bir küresel bir ekonomik sistem oluşturmak amacıyla, neo liberal akımdan gelirin yeniden dağılımı ve yoksulluğun azaltılması açısından çok önemli bir rol oynayan refah devleti de payını almıştır.⁴⁸

Çünkü, Neo-liberal ideoloji, tam istihdam, evrensel sosyal hizmetler ve sosyal destek gibi refah devletinin temel düşünce ve kurumları hakkında tam tersi bir anlayışa sahiptir.⁴⁹ Neo-liberal ideolojiye göre sosyal devlet kapitalizmin bir zamanlar devrimci sol tarafından algılanışına benzer şekilde bütün kötülüklerin kaynağıdır. Buna göre sosyal devlet gerçekleştirdiği varsayılan yararların üzerinde büyük bir yıkıcı etki meydana getirmek suretiyle intikamını almaktadır. Bireylerin kendilerine duydukları güveni ve içlerinde besledikleri müteşebbis ruhu zayıflatmakta ve özgür toplumun temellerini yıkıcı unsurlarla doldurmaktadır.⁵⁰ Bu nedenle neo-liberalizm devleti refah temini rolünden çekmekte ve onun rolünü sağlık, kamu eğitimi ve sosyal hizmetler gibi merkezi alanlarla sınırlandırmaktadır.⁵¹

Neo-liberal düşünce refah devletinin istihdam yaratma işlevi ile ilgili de zıt bir anlayışa sahiptir. Buna göre işsizlik özünde bir sorun olarak değil bilakis bir çözüm olarak görülmelidir. Çünkü işsizlik ücretleri ve enflasyonu düşürür ve emek disiplinini ve mobilitesini destekler.⁵² Bu nedenle hükümetlerin tam istihdama ulaşmak için gayret sarf etmeleri ve emek piyasasına müdahale etmeleri gereksiz hatta zararlıdır.

SOSYAL HARCAMALARININ KISILMASINA YÖNELİK ARAYIŞLAR

1980'lerden itibaren refah devletinin temel fonksiyonlarını oluşturan sosyal programların finansmanında ciddi sorunlar yaşanmaya başlamış, sosyal harcamalar bütçeleri zorlamaya başlamıştır. Yine 1990'ların ilk yarısında bir çok OECD ülkesinin resesyona girmesi ve

⁴⁷ Hüsamettin İnanç, Muhittin Demiray, "Siyasal Bir İdeoloji Olarak Neo-Liberalizm", **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı.11, 2004, s.8-15,

⁴⁸ Akgeyik, s.40.

⁴⁹ Ramesh Mishra, **The Welfare State in Capitalist Society**, Worcester: Harvester Wheatsheaf, 1990, s.18.

⁵⁰ Giddens, Üçüncü Yol : Sosyal Demokrasinin Yeniden Dirilişi, s.24

⁵¹ Lavella, s.12

⁵² Mishra, s.15.

diğer bir kısmının da çok düşük seviyelerde büyüme göstermesi ile birlikte ortaya çıkan mali güçlendirme baskıları, hükümetlerin finansal hedeflerine ulaşmak için sosyal harcamaları makul bir seviyeye çekme zaruretinin artırmıştır.⁵³ Mevcut finansman çıkmazının yanında, demografik yaşlanma sonucu nüfusun içindeki yaşlı oranının artması ile birlikte yakın gelecekte sosyal güvenlik sistemlerindeki aktüeryal dengenin bozulması tehlikesi de bu durumda önemli bir rol oynamıştır. Artan maliyetlerin vergilerle karşılanamaz hale gelmesi refah devletlerinde bir reform hareketini kaçınılmaz hale getirmiş ve sosyal harcamaların sermaye birikimine engel olduğu gerekçesiyle⁵⁴ birçok ülke yapısal uyum programları çerçevesinde sosyal güvenlik sisteminde yeniden yapılanma ve harcamaları azaltma sürecine girmiştir.⁵⁵

Bu kapsamda yapılan reform programlarıyla ülkeler, refah devletini tamamen ortadan kaldırmaktan ziyade onu yeniden yapılandırma amacıyla uygulanmakta olan yardım seviyelerinde tedrici biçimde sınırlı kesintilere gitmekle birlikte, daha çok emeklilik yaşlarının yükseltilmesi, aile yardımlarının kapsamının daraltılması gibi hak kazanma koşullarının zorlaştırılması gibi sınırlayıcı politikalara ve aktifleştirme stratejilerine yer vermektedirler.⁵⁶

Ülkeler arasında farklılaşma olsa da yardımlardaki tedrici düşüş yaygın bir gelişme olarak ortada durmakta olup, yardımların seviyesi yardım alma şartlarını direkt veya indirekt şekilde zorlaştırmak suretiyle düşürülmektedir. İşsizlik sigortası programlarında, ikame oranı (maaş bağlama oranı da denilebilir – replacement) düşürülürken, mecburi prim ödeme süresi artırılmakta, yardım programları daraltılırken, yardıma hak kazanmak için sunulan istihdamı kabul etme mecburiyeti getirilmektedir. Emeklilik yardımlarında ise, birçok ülke hak kazanma yaşını yükseltmekte ve her türlü yardımın endekslenmesi ile ilgili kurallar yeniden belirlemektedir.⁵⁷

Sosyal harcamalardaki artışın frenlenmesi amacıyla başlatılan girişimlerde, en belirgin başarı emeklilik sisteminde yapılan reformlar olmuştur. Yapılan projeksiyonlarda, çok yakın bir zamanda emeklilik

⁵³ David W. Kalisch, "Social Policy Directions Across The OECD Region: Reflections On a Decade of Change", Australian Department of Family And Community Services, Policy Research Paper No:4, February 2000, http://www.fahcsia.gov.au/about/publicationsarticles/research/socialpolicy/Documents/prp04/PRP_No_04.pdf, (15.04.2011), s.3-4.

⁵⁴ Faruk Sapançalı, **Sosyal Dışlanma**, İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi, İİBF Yayınları, 2003, s.75.

⁵⁵ Özdemir, "Başlangıcından Günümüze", s.191.

⁵⁶ John P. Martin, "What Works Among Active Labour Market Policies:Evidence From OECD Countries Experiences", **OECD Economic Studies No: 30**, 2000, s.102; Özdemir, "Başlangıcından Günümüze", s.192.

⁵⁷ Banting, s. 9.

programlarının işlemez hale geleceği anlaşılınca, 1990'lı yıllardan itibaren birçok ülkede bu alanda reform çalışmaları başlatılmıştır. Bu doğrultuda, emeklilik sistemi ile ilgili harcamaları kontrol altında tutabilmek için emeklilik yaşı yükseltilmiş, primler artırılmış, emekliye, geliri ile emeklilik aylığı arasındaki ilişkiye göre ödeme yapılmıştır. Reformlardan sonra gerçekleştirilen projeksiyonlarda, eskilerine oranla, sistemlerin geleceği açısından daha ümitvar sonuçlara ulaşılmıştır.⁵⁸

Sosyal güvenlik sisteminde emeklilik programlarında yapılan reformların yanı sıra çalışma çağındaki nüfusa yönelik başta işsizlik sigortası olmak üzere malullük, hastalık, doğum ile meslek kazası ve hastalıkları gibi sosyal sigorta programlarında da yapı-kapsam, hak kazanma koşulları ve yardım seviyesi ve süresi ile ilgili düzenlemeler yapılarak harcamalar kontrol altına alınmaya çalışılmıştır.⁵⁹

Kamu sosyal harcamalarını kısmaya yönelik girişimin bir diğer alanı ise sosyal güvenlik sistemi dışında kalan kesimlere yönelik olan sosyal destek programlarıdır. Özellikle OECD ülkeleri sosyal yardım programlarına çalışma çağındaki bireylerin kayıtlarında ciddi artış görülmesiyle bu programlardan yararlananlara yeterli geliri sağlamanın yanı sıra bu kişilerin yardım programlarına bağımlılıklarının nedenlerini ortadan kaldırmaya yönelik adımlar atmaktadırlar. Bu nedenle yararlanan kişilerin emek piyasasına yeniden girebilmesi için istihdam desteklerine ağırlık verilmektedir. Sosyal yardımların yeni uygulama yönteminde yararlanan kişilerin devletin sunduğu aktifleşme fırsatlarını değerlendirmek suretiyle yardımlara bağımlılıklarını sonlandırma sorumluluğu yüklenmektedir. Bu şekilde bireylerin kendi kendine yeterli hale gelmesiyle kamunun üstündeki sosyal yardım harcamalarının uzun vadede azaltılması amaçlanmaktadır.⁶⁰

Hükümetlerin yardım seviyelerini azaltmada gösterdikleri genel isteksizliğe karşılık, 1990'lı yıllarda sosyal refah programlarından yararlanma koşullarını zorlaştırmaya yönelik ciddi bir eğilim içinde oldukları görülmüştür. Potansiyel alıcıların malullük, hastalık ve işsizlikle ilgili temel kriterleri kesin olarak karşılaması sağlanarak bu yolla hizmetlerden yararlanan kişi sayısı düşürülmeye çalışılmıştır.⁶¹ Bu yaklaşım sonucunda, bu tür hizmetlerin gerçekten hak edenlere

⁵⁸ John P. Martin, Edward Whitehouse, *Reforming Retirement-Income Systems: Lessons From The Recent Experiences Of OECD Countries*, OECD SEM Working Papers No. 68, 2008, s.6.

⁵⁹ Maitland MacFarlan, Howard Oxley, "Social Transfers: Spending Patterns, Institutional Arrangements And Policy Responses", **OECD Economic Studies No. 27**, 1996, s. 149,176.

⁶⁰ Willem Adema, *Social Assistance Policy Development And The Provision Of A Decent Level Of Income In Selected OECD Countries*, OECD SEM Working Papers No. 2006, s.14-26-27.

⁶¹ OECD, *A Caring World The New Social Policy Agenda*, s. 124.

verilmesi amaçlandığından, katı bir gelir araştırması yöntemi giderek yaygınlaşmıştır.

Her ne kadar hükümetler sosyal harcamaları kıstak için çaba sarfetseler de yapılan ampirik çalışmalarda harcamaların artma eğilimini sürdürdüğü, azalmanın beklenenin oldukça altında gerçekleştiği görülmüştür. Yardımlardaki bu tedrici azalmalar sosyal harcamalardaki yıllardır süren yukarıya doğru artışı tersine çevirmemiştir. Gelişmiş ülkelerde işsizlik oranlarının aşağı çekilememesi, demografik yaşlanmadan dolayı yaşlı nüfusun oranının artması, tek ebeveynli ailelerin sayısındaki artış gibi nedenler ile reformların politik olarak uygulanabilirliğini etkileyen yapısal faktörler, sosyal harcamalardaki bu direncin nedenleri arasında sayılmaktadır.⁶²

Fakat, sosyal harcamalarda 1960 ve 70'lerdeki hızlı büyüme dönemi artık sona ermiştir. Toplam sosyal harcamaların GSMH içindeki oranı OECD ortalaması olarak 1980'ler boyunca çok yavaş biçimde artışını devam ettirmiş, 1990'ların ortalarından itibaren ise artış hızı çok daha düşerek daha stabil bir hal almıştır.

Allan ve Scruggs (2004), işsizlik ve hastalık sigortası harcamalarındaki yenilenme/karşılama oranlarını inceledikleri çalışmalarında, 1980 sonrası dönemde çoğu ülkelerde ciddi refah kesintilerinin görüldüğünü ve karşılama oranlarında da ülkeler arasında bir yakınlaşmanın meydana geldiğini belirtmektedirler. Ayrıca çalışmada karşılama oranlarının düşmesinin yanı sıra refah yardımlarının elde edilmesindeki şartların zorlayıcı hale gelmesi de gerileme döneminin özellikleri arasında sayılmıştır.⁶³

SOSYAL YATIRIM DEVLETİ ANLAYIŞI

Refah devletinin yaşadığı sıkıntıların artmasıyla birlikte gelirin devlet tarafından yeniden dağıtılmasına şiddetle karşı çıkan neo-liberal düşünce yaygınlık kazanırken, hem piyasanın hem de sosyal kesimlerin ve nihayetinde toplumun bir bütün olarak kazanmasının yollarını irdeleyen ve neo-liberalizm ile geleneksel refah devleti anlayışı arasında orta yolu bulmayı amaçlayan yeni sosyal politika-refah adaleti anlayışları gelişmeye başladı.

⁶² Asar Lindbeck, "An Essay On Welfare State Dynamics", **Cesifo Working Paper No: 976**, July 2003, s.21. ; Özdemir, "Başlangıcından Günümüze", s.174.

⁶³ Allan, Scruggs, s.499-501.

Neo-liberalizmin varsayımlarına karşı refah devletini koruyucu argüman geliştirmeyi amaçlayan bu anlayışların⁶⁴ içinde sosyal harcamayı üretken bir niteliğe dönüştüren sosyal yatırım devleti anlayışının 1990'lı yılların sonuna doğru refah devleti literatürüne girmesiyle ise neo-liberal düşünceye karşı daha ciddi bir alternatif strateji oluşmaya başlamıştır.⁶⁵

A. Giddens, Esping Andersen, J. Midgley, M. Sherraden, R. Lister gibi yazarlar tarafından geliştirilen ve literatürde, sosyal yatırım yaklaşımı, sosyal devlet-üçüncü yol, toplumsal gelişme yada üretkenlik yaklaşımı gibi isimler verilen bu yaklaşım radikal bir biçimde değişen ekonomik ve toplumsal düzene ayak uydurma ihtiyacının bir ürünü olarak ortaya çıkmıştır. Başarının yüksek uyum yeteneğine sahip nitelikli ve eğitilmiş işgücüne bağlı olduğu küresel bilgi ekonomisinde, bu yeni yaklaşım beşeri sermayeye, toplumsal sermayeye, verimlilik artırıcı programlara, istihdama, bireysel ve toplumsal varlıklara (asset), ekonomiye katılımdaki engellerin kaldırılmasına yönelik yatırımlara vurgu yapmaktadır. Sosyal yatırım stratejisinin altında yatan fikir aktif katılımı teşvik ederek ve insanları yeni risklerle başa çıkabilecek şekilde donatan refah politikalarını destekleyerek sosyal politikayı pasif gelir desteği eğiliminden kurtarıp; insanları tekrar işe sokabilecek, aile yaşamı ve iş sorumluluklarının uyumlaştırılmasında yardımcı olacak, sanayileşme sonrası toplumun ihtiyaçları doğrultusunda nüfusu eğitebilecek aktif emek piyasası programlarına yöneltmektedir.⁶⁶ Yaklaşımın tam bir tanımı yapılmamakla birlikte üzerinde ittifak edilen bir takım varsayımlar yaklaşımın ana çerçevesini çizmektedir. Literatürde sosyal yatırım yaklaşımının temel argümanları olarak öne çıkan ve yaklaşımın genel çerçevesini çizen üç temel başlık bulunmaktadır. Bunlar; toplumsal ve ekonomik alanın ya da çıkarların entegrasyonu, fırsat eşitliğine yatırım yapılması ve ekonomik katılıma odaklanma olarak ifade edilebilmektedir.⁶⁷

Sosyal yatırım anlayışına göre, yeni bilgi ekonomisinde insan sermayesi ve sosyal sermaye ekonomik başarının temelidir ve bu

⁶⁴ Bu anlayışlar hakkında özet bilgi için bakınız: Joe Leung, "Shifting Social Welfare Paradigm – From Redistributive Welfare to Social Investment", http://www.lwb.gov.hk/download/services/events/040411_wel_forum/17_joe_leung_paper.pdf, (06.05.2011)

⁶⁵ Jane Jenson, Denis Saint-Martin, "New Routes To Social Cohesion? Citizenship And The Social Investment State", **Canadian Journal of Sociology**, Vol. 28, No. 1, 2003, s.81-2.

⁶⁶ Esping-Andersen, "Altın Çağ Sonrası?", s.59.

⁶⁷ Daniel Perkins, Lucy Nelms ve Paul Smyth, "Beyond Neo-Liberalism: The Social Investment State?" Centre for Public Policy University of Melbourne, August 2004, http://www.bsl.org.au/pdfs/beyond_neoliberalism_social_investment_state.pdf, (04.05.2011) s.1-2.

sermaye türlerinden verim alınabilmesi için eğitim, iletişim, ve alt yapı alanlarında kapsamlı sosyal yatırımların yapılması gerekir. Mümkün olan her alanda insan sermayesine yatırım yapılması ilkesine uygun olarak da refah devletinin sosyal yatırım devleti olarak yeniden yapılandırılması gerekmektedir.⁶⁸ Bu yeni refah devleti anlayışında işsizlerin ekonominin merkezine tekrardan dahil edilmesini/içerilmesini kolaylaştırmak temel amaç olup, sosyal refah sistemi bu içerilmeyi kolaylaştırmak için tasarlanmalıdır çünkü yeni küresel ekonomide istihdam geçici-değişken karakterlidir.⁶⁹

Sosyal yatırım devleti paradigmasının temel düşüncesi tüketim karakterli sosyal harcamadan üretken sosyal harcamaya geçiş; aktifleştirme ve geleceğe yatırım yapma düşüncesi; içinde bulunulan zaman diliminde koruma amaçlı harcama yerine pasif yardımların kısılması ve sosyal harcamaların eğitim, aile programları gibi sosyal yatırım olarak kabul edilen refah programlarına kanalize edilmesi olarak açıklanabilir.⁷⁰ Bu yeni yaklaşım devletin daraltılmasını değil, varlık biçiminin değiştirilmesini önermektedir

Avrupa Birliği seviyesinde de sosyal politikada sosyal yatırım anlayışı 1999 yılındaki Amsterdam Anlaşması ile kabul görmeye başladı ve 2000 yılındaki Lizbon Stratejisi ile de daha ileri bir noktaya taşındı. Amsterdam Anlaşmasında ekonomik ve sosyal hedeflerin entegrasyonuna vurgu yapılırken, Lizbon Stratejisi ile modern kamu politikasının genel amacı rekabetçi ve uyumlu-bilgi temelli bir ekonomi inşa etmek olarak belirlendi. Ayrıca insanlara yatırım yapmanın ve aktif ve dinamik bir refah devleti geliştirmenin yeni ekonomide Avrupa'nın yeri için kritik önemde olduğu belirtildi.⁷¹ Yine başta Dünya Bankası olmak üzere, OECD, IMF, WTO, ILO, gibi uluslar arası kuruluşların, sosyal yatırım devleti anlayışıyla uyumlu olacak şekilde, kamu harcamaları istatistiklerinde, beşeri sermayeye yönelik harcamalarla diğer harcamaları ayırmaya başlamaları bu konuya verilen önemi gösteren bir durumdur.⁷²

⁶⁸ Anthony Giddens, **Üçüncü Yol ve Eleştirileri**, Nihat Şad (Çev.), Ankara: Phoenix Yayınevi, 2001, s.48.

⁶⁹ Alan Pratt, "Towards a 'New' Social Democracy", Michael Lavalette, Alan Pratt (Ed.), **Social Policy Theories, Concepts And Issues** içinde, (26-45), London: Sage Publications, 2007, s.39.

⁷⁰ Antonio Brettschneider, "On The Way to Social Investment? The Normative Recalibration of The German Welfare State", **German Policy Studies**, Vol. 4, No. 2, 2008, s. 20.

⁷¹ Brettschneider, s.22.

⁷² Mehmet Merve Özaydın, "Küresel Etkilerle Şekillenen Sosyal Politika Anlayışı Ekseninde Sosyal Politikaların Geleceğini Tartışmak", **G.Ü. İİBF Dergisi**, C. 10, S. 1, 2008, s.173.

SOSYAL YATIRIM POLİTİKASI OLARAK AKTİFLEŞME (AKTİF SOSYAL KORUMA)

1980'li yıllarla birlikte Avrupa ülkelerinde ekonomi paradigması olarak Keynesyen yaklaşım yerine neo-liberal ideoloji kabul görmeye başlasa da, bir takım yapısal nedenlerden dolayı, 1990'lı yıllara kadar sosyal politika Keynesyen anlayışa göre uygulanmaya devam etmiştir. Fakat 1990'lı yıllarla birlikte özellikle Avrupa ülkelerinde sosyal politikanın yeni ekonomik düzenle - ekonomi anlayışıyla uyumlu hale getirilmesi için talepler ortaya atılmış ve özellikle işsizlik problemiyle başa çıkılması için hükümetlerin emek piyasası politikaları için yaptıkları harcamalarda denge noktasını pasif gelir desteklerinden daha aktif tedbirlere kaydırmalarına yönelik argüman, politik tartışmaların ana temasını oluşturmuştur.⁷³

Yine OECD iş stratejisinde vurgulandığı şekliyle, çalışma isteğini azaltan yüksek ve uzun süreli işsizlik yardımlarını minimize etmek ve yardım ödemeleri için sıkı bir çalışma imkanı kriterini zorunlu tutmakla birlikte iyi tasarlanmış aktif emek piyasası politikalarının uygulanması şeklindeki aktifleşme stratejileri, kaçınılmaz politikalar olarak görülmeye başlanmıştır.⁷⁴

Ekonomi politikasındaki gelişmeler ile sosyal politika arasındaki uyumsuzluğun artmasıyla da sosyal politikanın yeni ekonomik standartlara uyumlu hale getirilmesine yönelik reform girişimleri başlatılmıştır.⁷⁵ Yapılan reformlarla sosyal harcamaları artırmaksızın, sosyal koruma sistemlerinin maliyet yapısını düşürerek, bu sistemlerin istihdama yardımcı olmalarını sağlamak amaçlanmıştır. Buna göre sosyal programların daha fazla istihdam dostu olması ve çalışmaksızın sosyal güvenlik yardımları almak yerine işe teşvik edecek bir yardım mekanizması geliştirilmesi hedeflenmiştir. Sosyal harcamaların aktifleşmesi olarak tanımlanan bu trend her bir Avrupa ülkesinde görülmektedir.⁷⁶

Aktifleşmenin ekonomik ve toplumsal yapının kurumsallaşmış bir unsuru haline geldiği ve bütün vatandaşların emek piyasasına katılımının sağlanması ve çalışır kılınması suretiyle toplumsal içerilmenin ve entegrasyonun sağlandığı aktif toplum anlayışının yarım asırdan fazla bir zamandan beri İskandinav ülkelerinde desteklendiği bilinmek-

⁷³ Martin, s.88. ; Banting, s.10.

⁷⁴ OECD, Employment Outlook, 2007, s. 208.

⁷⁵ Palier, s.111-112.

⁷⁶ Palier, s.112-114.

tedir.⁷⁷ Somut uygulama olarak ise ilk aktif emek piyasası politikaları 1950'lerin sonlarında İsveç'te, eskiyen tesisler yerine açılan yeni tesislerde çalışacak işgücüne bu yeni tesislerde çalışabilmeleri için nitelik kazandırma gereği olarak ortaya çıkmış ve 1970 ile 1980'li yıllarda batı Avrupa'daki bir çok ülkenin değişik aktif emek piyasası politikalarını benimsemesiyle gelişmeye başlamıştır.⁷⁸

Refah devletinin tarihsel gelişim süreci içinde aktif emek piyasası politikaları ve uygulamaları sosyal demokratik refah rejiminin karakteristiklerinden birisi olmuştur. Diğer bir ifadeyle aktif emek piyasası politikaları aslında sosyal politikada sol akımın olumlu olarak baktığı ve refah rejiminin diğer rejimlere göre bir üstünlüğü olarak görülmüştür.⁷⁹

İsveç ve Norveç'in öncülük ettiği bu dayanışma modelinde temel düşünce, üretken işçilerin daha az üretken işçilere aktif emek piyasası eğitimlerinde yardım etmek suretiyle bunların emek piyasasına katılmasına yardım etmeleridir. Sosyal yatırım anlayışındaki aktifleşme politikası da, üretimci ve gelişmeci bir felsefeye sahip İskandinav dayanışmasının genel olarak canlandırılmasını ve diğer toplumlarda da uygulanmasını öngörmektedir.⁸⁰

Ülkelerin sosyal politika ve emek piyasası politikalarında yeni bir formatta görülmeye başlanan aktifleşme olgusu aynı zamanda OECD gibi uluslar arası kuruluşlar ve AB gibi ulus ötesi oluşumlar tarafından salık verilen politika tavsiyeleri ile de desteklenmektedir.⁸¹ Bu yönde ilk teşvik edici gelişme olarak iş teşviklerinin rolüne ve sosyal yardımların olumsuz yan etkilerine vurgu yapan bir çalışma olması yönünden 1993 tarihli OECD iş stratejisi gösterilmektedir.⁸²

Bundan sonraki süreçte sosyal politikada aktifleşmeye yönelik uluslararası ortak bir çaba olarak 1997 yılında OECD Çalışma Bakanları toplantısında istihdama yönelik sosyal politika stratejisinin bir parçası olarak yaşam boyu öğrenme konsepti kabul edilmiş ve buna

⁷⁷ Rune Halvorsen ve Per H. Jensen, "Activation In Scandinavian Welfare Policy", **European Societies**, Vol.6, No. 4, 2004, s.462-3.

⁷⁸ Karl Ove Moene ve Michael Wallerstein, "Social Democratic Labor Market Institutions: A Retrospective Analysis", Herbert Kitschelt, Peter Lange, Gary Marks ve John D. Stephens (Ed.), **"Contiunity And Change in Contemporary Capitalism"**, içinde (231-260), 2nd. Edition, New York: Cambridge University Press, 2003, s.249.

⁷⁹ Huber, Stephens, "The Social Democratic Welfare State", s.277.

⁸⁰ Jingjing Hou, **Third Way Reforms: Social Democracy After The Golden Age**, Cambridge: Cambridge University Press, 2009, s.12.

⁸¹ Clasen, Clegg, "Unemployment Protection", s.362.

⁸² Eichhorst, Konle-Seidl, s.21

yönelik politikaların geliştirilmesine karar verilmiştir. Buna göre yaşam boyu öğrenme ilk çocuklukta başlar ve okuldan iş hayatına geçiş sürecinde devam eder ve bu iki aşama bireyin yaşam boyu öğrenme sürecinde en önemli iki aşamadır.⁸³ Sosyal politikada aktifleşme stratejisini daha somut ve uygulanabilir politika olarak geliştirmek amacıyla bu kez 2005 yılında OECD sosyal politika bakanları fırsatları genişletmek, herkesin aktif sosyal politikadan nasıl yararlanabileceği konulu yeni bir toplantı yapmışlar ve bu toplantıdaki değerlendirmeler bir rapor olarak hazırlanmıştır. Bu toplantıda belirlenen aktif sosyal politika konsepti sosyal politikanın odağının bireyleri birkaç iyi tanımlanmış belirsizliğe karşı sigortalamak mantığından, onların yeteneklerine yatırım yapmaya ve bu yetenekleri hayatın her aşamasında kendi potansiyellerinin en iyisini yapabilecek şekilde kullanabilir yapmaya kaymasını ifade etmektedir.⁸⁴

Avrupa Birliği seviyesinde aktifleşme politikalarına yönelme ise istihdam konusunda yeni bir başlık getiren Amsterdam Antlaşmasından sonra 1997 yılında yapılan Lüksemburg İstihdam Zirvesi ile başladı. Lüksemburg zirvesinde Avrupa İstihdam Stratejisi'nin işsizliği azaltmaya yönelik istihdam edilebilirlik, girişimcilik, uyum yeteneği ve eşit fırsatlar olarak dört sütun üzerine inşa edilmiş bütüncül bir yaklaşım olması kararlaştırıldı. Bu sütunlardan istihdam edilebilirlik ile pasif tedbirlerden aktif tedbirlere geçiş vurgulanırken, yardım ve eğitim sistemlerinin istihdam edilebilirliği aktif biçimde destekleyecek ve işsizlerin ücretli iş aramasını teşvik edecek şekilde düzenlenmesi gerektiğine işaret edilmektedir.⁸⁵ Yine 2000 yılındaki Lizbon Stratejisinde Avrupa sosyal modelinin insanlara yatırım yapmak ve aktif bir refah devleti inşa etmek suretiyle modernleştirilmesi hedef olarak belirlenmiştir. Bunun içinse ekonomik, sosyal ve istihdam politikalarının karşılıklı güçlendirilmesi ve entegrasyonunun gerekli olduğu belirtilmiştir.⁸⁶ Avrupa sosyal modelinin yenilenmesi ile ilgili olarak ta Lizbon stratejisi aktif emek piyasası politikalarının güçlendirilmesi ve özellikle istihdam oranının artırılmasını, sosyal korumayı sürdürülebilir kılmak için modernleştirmeyi ve sosyal dışlanmayla mücadeleye hız vermeyi planlamıştır.⁸⁷

⁸³ OECD, A Caring World The New Social Policy Agenda, s.87-100.

⁸⁴ Peter Whiteford, "The Active Social Policy Agenda: An OECD Perspective", **ISSA European Regional Meeting**, Oslo, 15-16.05.2007, <http://www.issa.int/aiss/Resursy/Conference-Reports/The-active-social-policy-agenda>, (05.05.2011), s.1.

⁸⁵ European Commission EIM Business And Policy Research, **Active Labour Market Programmes For People With Disabilities**, Belgium: 2004, s.13.

⁸⁶ Jorma Sipilä, "Social Investment State: Something Real Or Just a New Discourse", **2nd Annual RECOWE Integration Week**, Oslo, 10-14 June 2008, <http://www.recwowe.vitamib.com>, (04.08.2010), s.2.

⁸⁷ Jenson, Saint-Martin, s.78

Sosyal yatırım devleti anlayışının temel sac ayaklarından olan aktifleşme politikaları ve uygulamaları, bir çok yazar tarafından yeni dönemin sosyal politikasının önemli bir unsuru olarak görülmektedir. Buna göre, savaş sonrası refah devletinin her ne kadar yaşam koşullarının eşitlenmesini başarsa da, toplumsal orjinin ve ebeveynlerinin sosyo ekonomik koşullarından dolayı bireye miras kalan handikapların, yaşam boyunca insanların karşısına çıkan fırsatlar üzerindeki belirleyiciliğini engellemede başarısız kaldığı görülmektedir. Dinamik ve rekabetçi bilgi ekonomisinde ise bireylere fırsatların ve yaşam şanslarının eşitliğini sağlayacak en önemli kaynak ise beşeri sermayedir.⁸⁸

Yine günümüzde sosyal dışlanma kısır döngüsüne, istikrarlı ve iyi olarak kabul edilen bir işe erişememenin neden olduğu kabul edilmektedir. Bu nedenle bireylerin beşeri sermayelerinin sürekli olarak kalifiye olarak kalabilmesi ve bu tuzağa düşmemesi için de aktifleşme uygulamaları en uygun araç olarak görülmektedir.

Fakat, aktifleşme politikalarının temel olarak sadece iyileştirici işlev görmesi için tasarlandığı durumlarda etkisiz kalacağı savunulmaktadır. Buna göre aktifleşme programları, ancak düzeltme yerine bir önleme stratejisinin tamamlayıcısı parçası olduklarında etkili olabilecektir. Bu önleme stratejisinde ise sosyal yatırımların ağırlıklı olarak çocukluk ve gençlikte yapılması gerektiği belirtilmektedir.⁸⁹

Ayrıca aktifleşme stratejisinde nihai amacın yalnızca istihdam çıktılarını artırmak ve yardımlara bağımlılık oranlarını azaltmak olması, aynı zamanda fakirlikten kaçınmanın nihai bir amaç olarak kabul edilmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Çünkü aktifleşme stratejiler, istihdam sonuçları yönünden başarılı şekilde uygulandıkları ve yardımlardan yararlananlardan sadece makul koşulları sağlamaları istendiği takdirde fakirliği azaltmada daha uygun bir yol olabilmektedir.⁹⁰

Aktif emek piyasası politikalarına yönelik literatürde farklı yaklaşımlar ve ampirik çalışmalardan elde edilen bulgular tartışmalı olmakla birlikte, yüksek işsizlik koşulları altında sistemin işlemez hale gelmesi aktif emek piyasası uygulamalarının karşı karşıya kaldıkları ciddi bir ikilem oluşturmaktadır.⁹¹ 1990'lı yılların sonlarına kadar hükümetlerin büyük bir istek belirtmelerine rağmen, kaynakları aktif

⁸⁸ Esping-Andersen, "Towards The Good Society Once Again?", s.3.

⁸⁹ Esping-Andersen, "Towards The Good Society Once Again?", s.23.

⁹⁰ Stephane Carcillo, David Grubb, **From Inactivity to Work: The Role of Active Labour Market Policies**, OECD, SEM Working Papers No: 36, Paris: 2006, s. 42.

⁹¹ Moene, Wallerstein, s.251.

uygulamalara yönlendirmede gösterdikleri sınırlı başarının açık sebebi olarak ta yine işsizliğin gösterilmesi bu ikilemi doğrular niteliktedir. Her ne kadar etkinlik ve verimlilik yönünden şüpheyle yaklaşılsa da, sosyal dışlanmadan kurtulmanın en iyi ve tek geçerli yolun nitelik kazanma olduğu bir gerçektir.⁹² Bu nedenle aktifleşme uygulamalarının işsizlikle mücadelede önemli bir silah olma potansiyelini sürdürmekte olduğu kabul edilmektedir.⁹³

Emeğin aktifleştirilmesi uygulamaları ile ilgili olarak bazı yazarlar, bir çok ülkede bu uygulamalar için temel motivin cömert refah devletini sürdürebilmek için genel aktiflik oranını yükseltmek yerine, kalıntı refah devletlerinin üstündeki yüklerin azaltılması için refah programlarından yararlananların sayısını azaltmak ve sosyal desteğe olan uzun dönemli bağımlılığın imkansız hale getirilmesi olduğunu savunmaktadırlar.⁹⁴

Oysaki aktif emek piyasası politikalarının iyi yada kötü olmaları bu politikaların içerikleri ve uygulama şeklinin bir sonucudur. Çünkü aktifleşme, düşük ücretli işleri sübvans etmek için aşırı biçimde vergi istisnası kullanılan, sosyal politikaların veya aktif emek piyasası politikalarının rollerinin sınırlandırıldığı ve sadece eğitim ve nitelik geliştirmenin amaçlandığı liberal bir şekilde yapılabileceği gibi, yüksek standartlarda sosyal korumanın sağlandığı, eğitim ve nitelik geliştirmeye ve istihdamın kalitesine vurgu yapılan şekilde de uygulanabilmektedir.⁹⁵

Bu duruma örnek olarak Blair hükümeti tarafından uygulanan aktifleşme uygulamalarının İskandinav tarzı aktifleşme politikalarından farklı olarak bireyler için vergi indirimi gibi teşvikler üzerine temellenmesi, eğitim hizmetinin verilmesinde işverenlere güvenilmesi yönünden eleştirilmektedir. Yine farklı olarak, 18-24 yaş grubu hariç, üçlü anlaşmaların olmaması, devletin eğitim hizmeti sağlamaması, yüksek derecede işsizliğin ve düşük nitelikli alanlarda devletin istihdam yaratmaya dahil olmaması yapılan eleştiriler arasındadır.⁹⁶

Diğer tarafta ise Danimarka'da uygulanan aktifleşme programlarında temel amaç hedef kitlenin genel yaşam koşullarını geliştirmek

⁹² Esping-Andersen, *Social Foundations of Postindustrial Economies*, s.183.

⁹³ Martin, "What Works Among", s.88-106.107.

⁹⁴ Evelyne Huber ve John D. Stephens, **Development And Crises of The Welfare State**, Chicago, University of Chicago Press, 2001, s.328.

⁹⁵ Jochen Clasen ve Daniel Clegg, "Beyond Activation: Reforming European Unemployment Protection Systems In Post-Industrial Labour Markets", **European Societies**, Vol.8, No.4, 2006, s.528.

⁹⁶ Huber, Stephens, "The Social Democratic Welfare State", s.308.

olup, kişiye sunulan aktifleşme planının belirlenmesinde kişiye kendi yeteneğine ve kapasitesine uygun olabilecek şekilde tercih fırsatı tanınmaktadır.⁹⁷

Yine geçmişte istihdam ve gelire ilişkin sorunların ekonomik ve toplumsal süreç ve yapılardan kaynaklanan olgular olarak görüldüğü, buna karşılık aktifleşme paradigması özellikle işsizliği bireysel bir süreç ve sorun olarak görmesi ve devletin sorumluluklarına daha az vurgu yaparak bireysel sorumluluğa ağırlık vermesi yönüyle, devletin sosyal niteliğini başkalaştıran bir girişim olarak algılanmakta ve eleştirilmektedir.⁹⁸

Yine aktifleşme programları bireylerin işsizlik ve diğer sosyal yardımlara olan bağımlılıklarını azaltma amacını yerine getirirken, çalışma karşılığı yardım ve yardım karşılığı çalışma uygulamalarıyla düşük ücretli eğreti ve uygun olmayan işler için zorla işgücü arzı yaratmakla eleştirilmektedir.⁹⁹ Fakat aktifleşmenin haklı biçimde eleştirildiği bu yönü aslında aktifleşme uygulaması olarak çoğunlukla liberal refah rejimlerinde görülen çalıştırmacı (workfare) türde yardım programlarıdır. Çalıştırmacı uygulamalar kaynağını Amerika'daki en alt seviyedeki güvenlik ağı olan sosyal destek yardımlarından almaktadır. Bu programlar genellikle çalışmayan fakirlerin oluşturduğu karma gruplar için fakirlik programlarıdır. Tam bir tanımı olmamakla birlikte dört ayırt edici özelliği bulunmaktadır. Bunlar, çalışabilir alıcıların çalışmak zorunda olmaları, yardımlar karşılığında çalışmak yada çalışma karşılığı yardım, emek piyasasındakilere kıyasla daha düşük koşullara sahip işlerde çalışmak ve kamu gelir desteği sisteminin en alt seviyesine yönelik olması şeklinde ifade edilebilir.¹⁰⁰

Çalıştırmacı programlar ile işi önceleyen yada refahı çalışarak elde etmeyi sağlamayı amaçlayan sosyal yatırım perspektifli yardım programları, en düşük seviyedeki güvenlik ağına yönelik olma ve zorunluluk gibi unsurlara ortak biçimde sahip olmakla birlikte, çalıştırmacı programlar farklı olarak tercih ve eğitim fırsatı sunmadıkları gibi

⁹⁷ Asmund Born ve Per H. Jensen, "Activation And Action Plans As Instruments of Integration- Is There Room For Criticism", Presented At The EU COST Action 13. Meeting, Ljubljana University, Slovenia, 8-10 June 2001, <http://www.socsci.auc.dk/cost/unemployment/LjubljanaJune2001/perh.pdf>, (05.05.2011), s. 4-5.

⁹⁸ Recep Kapar, "Aktif İşgücü Piyasası Politikaları", Prof. Dr. Toker Dereli'ye Armağan, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası, C.55, S.1, 2006, s.366.

⁹⁹ Kapar, s.367.

¹⁰⁰ Nanna Kildal "Workfare Tendencies In Scandinavian Welfare Policies", **8th BIEN Congress: Economic Citizenship Rights for the 21st Century**, Berlin: 6-7 October 2000, <http://www.basicincome.org/bien/pdf/2000Kildal.pdf>, (12.08.2010), s.3.

düşük seviyeli çalışma koşullarını benimserler.¹⁰¹ Bu nedenle çalıştır-
macı programların olumsuz yanlarını tüm aktifleşme uygulamalarına
mal etmek yanlış olacaktır.

AKTİFLEŞME POLİTİKASI UYGULAYAN ÜLKE ÖRNEKLERİ

Bu bölümde, refah devleti literatüründe refah rejimlerinin sınıflandırmasına yönelik olarak yaygın biçimde kabul gören üçlü refah rejimi tasnifindeki her bir rejimden bir ülkeye ait aktifleşme reformları incelenmeye çalışılacaktır. Bu kapsamda Liberal refah rejimini temsilen İngiltere, İskandinav refah rejimini temsilen Danimarka, Muhafazakar refah rejimini temsilen Almanya örnekleri incelenecektir.

İNGİLTERE

İngiltere’de neo-liberal politikaları hayata geçiren muhafazakar hükümetlerin ardından, 1997 yılında iktidara gelen ve yeni emek ya da sol olarak tanımlanan işçi partisi hükümeti ile başlanan aktif emek piyasası tedbirleri temel olarak gençleri incelemektedir. 1996 tarihli işsizlik yardımını iş arama ödeneği olarak tanımlayan, yoğun iş arama olgusu için legal bir çerçeve oluşturan ve işsizlik sigortası ve sosyal destek yardımlarını aynı prosedürlere tabi kılan düzenlemenin ardından,¹⁰² yeni hükümet tarafından aktifleşme politikası gereği ardışık biçimde 6 farklı program hayata geçirildi. ¹⁰³ Yeni düzen (new deal) diye bilinen bu programlar farklı refah alıcısı grupların emek piyasasına girmelerini kolaylaştırma amacı taşımakta olup, yeni düzende vatandaşlar ile devlet arasında devletin iş arama, yerleştirme ve eğitim için daha iyi fırsatlar sağlama sorumluluğu, vatandaşın da bu tercihleri kabul etme zorunluluğunun olduğu bir sözleşme anlayışı söz konusudur.¹⁰⁴

Bu programların ilki 1998 yılında uygulanmaya başlanan gençler için yeni düzen (new deal) adlı programdır. İlk olarak uygulanmaya konulan bu programa göre kamu kaynakları gençlerin aktifleşmesi için kullanılacak fakat uygulamada zorlayıcı tedbirler de olacaktır. Programa göre 50 yaşın altındaki işsizlerden gençler 6, yetişkinler ise 18 aydan sonra zorunlu olarak aktifleşme programına katılacak-

¹⁰¹ Kildal, s.5.

¹⁰² Peter Tergeist, David Grubb, “Activation Strategies And The Performance of Employment S, s. 19.

¹⁰³ Hou, s.142.

¹⁰⁴ Jochen Clasen, “Towards a New Welfare State Or Rverting To Type,...s. 582.

lardır.¹⁰⁵ İkinci program ise 2000 yılında uygulamaya konulan uzun dönemli işsizler için yeni düzen adlı programdır. Buna göre uzun dönemli işsizlerin 6 aylık dönemler halinde istihdam edilmeleri için işverenlere sübvansiyon desteği sağlanacaktı. Söz konusu 6 program içinde katılımın zorunlu olduğu programlar sadece bu iki programdır. Daha kolay aktifleştirilebilecek grupları hedef alan bu iki program aynı zamanda eğitim ve işe yerleştirme için bütün programlar içinde en ağırlıklı kaynağın kullanıldığı programlardır.

Diğer 4 program ise sırasıyla 50 yaşın üzerindeki için yeni düzen, tek ebeveynler için yeni düzen, engelliler için yeni düzen ve partnerler için yeni düzen programlarıdır. Bu programlarla aktifleşme, resmî işsizlerin ötesinde nüfusun pasif kesimlerine de ulaştırılmak istenmiş olmasına karşılık, programlara yeterince yatırım yapılmaması ve katılımın gönüllü tutulmasından dolayı, programlar işe ulaşmayı engelleyen faktörleri ortadan kaldırmada yetersiz kalmıştır.¹⁰⁶

Aktif istihdam politikalarının daha etkin biçimde uygulanmasına yönelik olarak 2001 yılında Eğitim ve İstihdam Bakanlığı ile Sosyal Güvenlik Bakanlığı birleştirilerek İş ve Emekli Aylığı Bakanlığı oluşturuldu.¹⁰⁷

Yine 2001 yılında sosyal destek yardımı alan çiftlerin bağımlı çocuğu olmaması durumunda, yardım başvurusunu birlikte yapmaları ve aktifleşme programlarına birlikte katılmaları zorunlu tutulmuştur.¹⁰⁸

Farklı grupları hedefleyen bu 6 program ortak temel nitelik ve yapıya sahiptirler. Her programın işsizlere iş arama için yardım teklifinin yapıldığı bir geçiş-bekleme dönemi bulunmaktadır. Geçiş döneminin sonunda katılımcı hala iş bulamamışsa kendisine sübvanseli istihdam, kendi işini kurma, gönüllü çalışma ve 12 aylık ücretsiz eğitim olarak 4 farklı aktifleşme alternatifi sunulmakta olup bunlardan birinin seçilmesi zorunludur. Son olarak, programlar arz yanlı programlar olup farklı nüfus gruplarının özel ihtiyaç ve şartlarına

¹⁰⁵ Peter Tergeist ve David Grubb, "Activation Strategies And The Performance of Employment Services in Germany, The Netherland And The United Kingdom", **OECD, SEM Working Papers No: 42**, Paris, 2006, s.19.

¹⁰⁶ Hou, s.142-43.

¹⁰⁷ Tergeist, Grubb, s.19. ; Florence Lefresne, "United Kingdom; The Limited Protection Offered by Unemployment Benefit", Florence Lefresne (Ed.), **Unemployment Benefit Systems in Europe And North America: Reforms And Crises**, içinde (175- 189), Brussels, ETUI, 2010, s.181.

¹⁰⁸ Tergeist, Grubb, s.33.

odaklanmakta ve bireysel hareket planlarıyla refah sisteminin bireylerin ihtiyaçlarına cevap verebilmesini öncelemektedir.¹⁰⁹

2004 yılında hazırlanan istihdam için Milli Hareket Planı da işsizliği azaltmadaki geçmiş başarıları daha ileriye götürmek amacıyla istihdam dışı yardım alıcılarını özellikle tek ebeveynli aileler ve özörlölere yönelik nitelik kazanımını sağlamayı amaçlamaktadır.¹¹⁰ Özörlölü yardım programının şartları ve uzun dönemdeki yardım seviyesinin katkı temelli işsizlik sigortası ve gelir testine tabi işsizlik desteğinden oluşan işsizlik yardım programına göre daha cazip olmasından dolayı, işsizlerin ve tek ebeveynlerin işsizlik yardımı yerine özörlölü programına kayması bu çabanın gerekçesini oluşturmaktadır.

Bu amaçla özörlölülük yardımı ve gelir desteği programları istihdam ve destek ödenekleri adıyla 2008 yılında tek çatı altında birleştirildi. Bu programda kişilerin çalışmaya elverişli olup olmadıkları tıbbi incelemeyle belirlenerek, çalışabilen ve çalışamayan kişiler farklı şartlarda yardım almaktadır.¹¹¹

Yeni düzen programları ile 1980'li yıllardan buyana uygulanan aktifleşme politikasındaki yönelimin niteliğinde değişiklik meydana gelmiştir. Buna göre programların odağında refah uygulamalarının maliyetlerini kısmaktan öte, istihdama entegrasyon bulunmaktadır.¹¹²

Çalışmayı teşvik edici uygulamalar kapsamında, 1992 yılında tek ebeveynli ailelerin kısmi zamanlı çalışmasını teşvik etmek amacıyla çalışan ailelere yapılan yardım için gerekli asgari haftalık çalışma saati 24'ten 16 saate düşürülmüştür.¹¹³ 1999 yılında ülke tarihinde ilk defa asgari ücret belirlenirken, düşük ücretliler için başlangıç vergi oranları düşürüldü, vergi aralıkları (tax band) daraltıldı ve sigorta katkısı azaltıldı. Tek ebeveynli ve diğer dezavantajlı ailelerin aktifleşmesi için aynı yıl çocuk sayısı ile orantılı olarak çalışan ailelere vergi indirimi uygulaması başlatıldı. 2000 yılında ise kısmi yada tam zamanlı işte tek kişinin çalıştığı ailelere asgari gelir garantisi sağlandı. 2003 yılında da bütün çalışan yetişkinler için vergi indirimi, çocuk vergi indirimi ve engellilere vergi indirimi uygulamaları başlatıldı.¹¹⁴ 2006 yılında uygulamaya konulan refah için yeni düzen programında ise en küçük

¹⁰⁹ Hou, s.141.

¹¹⁰ Tergeist, Grubb, s.20.

¹¹¹ Lefresne, s.184-187.

¹¹² Hou, s.143.

¹¹³ MacFarlan, Oxley, s.184.

¹¹⁴ Hou, s.166.

çocuğu 11 yaşında olan tek ebeveynler için 3 aylık dönemlerle iş ve aktifleşme ile ilgili mülakatların yapılması öngörülmüştür.¹¹⁵

Pasif Yardımların Kısılması

1990'lar boyunca gelirin yeniden dağıtımına yönelik yapılan düzenlemeler hem gelir testine tabi yardımların seviyesinin artırılması; özellikle çocuk yardımlarının, hem de çalışan ailelere vergi avantajı gibi mali tedbirler ve asgari ücret gibi uygulamalardan oluşmaktaydı. Bir taraftan yardımlara hak kazanma koşulları zorlaştırılırken, diğer taraftan çalışma nüfusu dışındaki kesime yönelik iyileştirmeler yapıldı.¹¹⁶

1999 yılındaki özürllüer için yeni düzen programının ardından 2000 yılında yetersizlik değerlendirme prosedürü yenilenerek, daha önce değerlendirmede yetersizlik seviyesinin yardım almaya hak kazanmaya yeterli olup olmadığı üzerinde durulurken, bundan sonra farklı fonksiyonel alanlarda insanların hangi tür işleri yapabilecekleri odak noktası olarak belirlendi.¹¹⁷ Özürllü yardım programlarına başvuruları azaltmak için çalışma koşulu zorlaştırıldı ve 2002 yılında istihdam ve yardım programları tek çatı altında birleştirilerek yardımların çalışma koşuluna bağlanması güçlendirildi.¹¹⁸

Gelir testine tabi transferlerin tüm sosyal güvenlik harcamaları içindeki oranının 1970'lerin sonlarında sadece %17 iken, bu oranın 1990'ların sonlarında %33'e çıkması İngiliz refah sisteminde ihtiyaç prensibinin giderek baskın hale geldiğini göstermektedir.

1980'ler ve 1990'lı yılların çoğunda görülen refah karşıtı söyleme ve sosyal güvenlik alanındaki harcamaları kısımaya yönelik açık amaca rağmen, bütün nakit transferlerindeki harcamaların gerçek seviyesi 1980'lerin ilk yarısı boyunca artmaya devam etmiş, harcamalarda azalma ancak ikinci yarısından sonra görülmüştür. 1996 ve 2000 yılları arasında ise harcamalarda görelî düşük bir artış meydana gelmiştir.¹¹⁹

DANİMARKA

Danimarka'da haklar ve sorumlulukların emek piyasası aktifleşmesi ile ilişkilendirilmesine yönelik ilk girişim 1990 yılındaki 24

¹¹⁵ Tergeist, Grubb, s.36.

¹¹⁶ Hou, s.229-31.

¹¹⁷ Tergeist, Grubb, s.35.

¹¹⁸ Hou, s.262.

¹¹⁹ Clasen, s.580.

yaşın altındaki işsiz gençleri hedefleyen bir 'gençlik sosyal destek programı'dır. Bu programdan yardım almak için aktifleşme programlarına katılmak gerekmektedir. Bu uygulama çalışma çağındaki nüfusa yönelik diğer pasif tedbirlerin yanında çok istisnai ve geneli kapsamayan bir girişimdi. Çalışma çağındaki kesime yönelik politikalarda ağırlıklı ve geniş kapsamlı bir aktifleşme girişimi ise ilk olarak 1994 yılındaki işsizlik yardımı alanları hedefleyen emek piyasası reformu ile başlatılmıştır. 1996 yılındaki ikinci reform ise sosyal destek yardımı alan kesimleri hedefleyen aktifleşme kanunudur. Her iki reformun ortak amacı da savunmasız gruplara ve uzun dönemli işsizlere emek piyasasına dönmeleri için yardım etmek; işsizlik ve marjinalleşme problemlerini azaltmak ve emek piyasasının işleyişini geliştirmektir.¹²⁰ İşsizlik reformundan sonraki yeni uygulamaya göre işsiz bireylerin emek piyasası yetkilileri tarafından uygun görülen koşullarda aktif emek piyasası programlarını kabul etmesi zorunludur. Normal koşullar yerine emek piyasası yetkililerinin uygun göreceği koşullar düşük ücretin yanı sıra, ücret pazarlığı, tatil, işsizlik sigortası veya sendikaya üyelik gibi haklarda kısıtlamaların kabul edilebileceği anlamına gelmektedir.¹²¹ Yeni düzenlemeyle aktifleşme programındaki bu koşulların toplu iş sözleşmesine uygun olması koşulu da aranmamıştır.¹²²

Yeni uygulamayla işsizlik yardımlarının süresi pasif ve aktif olarak iki evreye bölündü. Pasif dönemde işsiz bireye aktifleşme programlarına katılmak ve emek piyasasına entegrasyon için bir kariyer planı geliştirmek için danışmanlık hizmeti sunulmaktadır. Bu dönem boyunca kişi alternatifler içinde kendine uygun aktifleşme planını seçme konusunda büyük bir takdir hakkına sahiptir. Aktif dönem süresinde ise devlet pasif dönemde belirlenen kariyer planına uygun aktifleşme teklifleri sunmak işsiz bireylerde bu teklifleri kabul etmek zorundadırlar. Devletin sunacağı bu teklifler mesleki uzmanlaşma eğitimi, havuz işleri, iş rotasyonu, izin programları veya örgün eğitim sistemi içinde eğitim gibi geniş bir alternatif setini içermektedir.¹²³

Reformla birlikte işsizlik yardımlarının toplam süresi önce 1994 yılında 2,5 yıldan 7 yıla çıkartılırken 1995 yılında 5 yıla indirildi. 1994 yılında ilk 4 yıl pasif 3 yıl aktif olan toplam 7 yıllık süre 1995 yılında ise toplam beş yıllık dönem 2 yıl süreli yardım ya da pasif dönem ve 3 yıl

¹²⁰ Per. H. Jensen, "Activation of The Unemployed In Denmark Since The Early 1990s: Welfare Or Workfare", CCWS, Aalborg University, January 1999, <http://www.operationspaix.net/sites/politiqnessociales.net/IMG/pdf/1999-1-ActivationoftheUnemployedinDenmark.pdf>, (17.08.2010), s.1.

¹²¹ Hou, s.104.

¹²² Halvorsen, Jensen, s.473.

¹²³ Hou, s.105.

sürelili aktif dönem şeklini aldı.¹²⁴ Daha sonra 2000 yılında ise toplam süre yine iki dönem halinde toplam 4 yıla indirilmiştir.¹²⁵ Tedrici olarak yapılan düzenlemelerle süre azaltılmakla kalmamış aynı zamanda pasif dönem tedrici olarak azaltılarak, aktif dönemin süresi uzatılmıştır. 1994'te 4 yıl olan pasif dönem, 1995'ten sonra 2 yıla ve 1999'da 1 yıla indirilmiş ve aktif dönemin en az %75'inde aktifleşme önlemlerine katılım zorunlu hale getirilmiştir. Gençlerde ise pasif dönem sadece 6 aydır. Sosyal yardım alanların ise 1 yıl sonra aktifleşmeleri gerekmektedir.¹²⁶

2005 yılında ise ikili bir yapıyla işsizlik yardımı sistemi düzenlendi. Bu sistemin ilk kanadını gönüllü katılıma dayanan işsizlik sigortası ve ikinci kanadını ise işsizlik sigortası kapsamı dışında kalanlara yönelik işsizlik desteği programı oluşturmaktadır. İşsizlik sigortası programında yardım alan, aktifleşme programına kayıtlı olmak ve aktif biçimde iş aramak zorundadır. Bununla birlikte işsizlik sigortası yardım seviyesi oldukça cömert biçimde referans ücretin %90'ı (fiili olarak ise önceki maaşın yaklaşık %55'i) oranında belirlenmiştir. İşsizlik yardımı programında ise şartlı verilen yardımın seviyesi, kişinin ekonomik durumuna göre belirlenmekte olup asgari yaşam desteği sağlayacak seviyede düşüktür.¹²⁷

1997 Sosyal Destek Kanunu Reformu ile aktifleşme için belediyelere de yetki verildi. 1998 yılında Aktifleşme Kanunu ve yardım alanlara nitelik kazandırmayı amaçlayan düzenlemelerle reform güçlendirildi. Aktifleşmeyi kabul etmeyenlere %20 yardım kesintisi uygulamasının yanı sıra, iş eğitimine bağlı kalanların ise toplu pazarlık sözleşmesine göre ücret alacakları bir uygulamaya geçildi. Hızlı aktifleşmede (işsizlik yardımlarında 6 ay, sosyal yardımlarda 1 yıllık kısa süre) yaş sınırı 25'ten 30'a yükseltildi.¹²⁸

1996 ve 1999 yıllarında yapılan düzenlemelerle bu sefer uzun dönemli işsizler, düşük nitelikli, özürlü gibi düşük çalışma kapasitesine sahip yeni sosyal risk grupları hedeflenmiştir. Bu amaçla yerel

¹²⁴ Jensen, s.8

¹²⁵ OECD, **Employment Outlook**, 2003, s.183

¹²⁶ Hou, s.106.; Jan Høgelund & Jane Greve Pedersen "Active Labour Market Policies for Disabled People in Denmark", **The Danish National Institute of Social Research, Working Paper**, No.18, 2002, http://www.sfi.dk/graphics/SFI/Pdf/Working_papers/wp182002.pdf (17.08.2010), s.8

¹²⁷ Christèle Meilland, "Denmark; A Stay of Execution For The Unemployment Benefit System?", Florence Lefresne (Ed.), **Unemployment Benefit Systems in Europe And North America: Reforms And Crises**, içinde (121- 134), Brussels, ETUI, 2010, s.123-132.

¹²⁸ Kildal, s.9.

düzeyde ücret ve diğer çalışma koşulları bu kişilere göre belirlenmiş yeni iş türleri geliştirilmiştir.¹²⁹

2001 yılında ise hükümet yetişkinlere yönelik çıraklık programı başlatmıştır. Buna göre sosyal sigortası olsun olmasın bütün işsizler normal veya mesleki eğitim şeklinde bir aktifleşme programına katılma hakkı elde etmiştir.¹³⁰

Özürüleri istihdam etmek için 1998 yılında 3 farklı uygulama hayata geçirildi. Bunların ilki, eğitimini yeni tamamlamış ve iş tecrübesi olmayan kişilerin brüt ücretinin %50'si sübvansede edilerek 6 ay süreyle, bazı durumlarda 9 ay süreyle istihdam edilmesidir. İkincisi çalışma kapasitesinde sürekli bir azalma olup mesleki rehabilitasyon programını tamamlayan ve normal şartlarda iş bulamayanlara, belediyeler tarafından esnek iş sağlanmasıdır. Üçüncü uygulama ise çalışma kapasitesini %50 oranında kaybeden özürü yardım alanların istihdam edilmesidir.¹³¹

Hayata geçirilen aktifleşme uygulamaları neticesinde 5 yılın sonunda uzun dönemli işsizlik %61, genç işsizliği ise %67 oranında düşüş göstermiştir. 2005 yılından sonra ise bu düşüş devam etmiş toplam işsizlikte beş yıl içinde yine %74'lük bir düşüş gerçekleşmiştir.¹³² İşsizlikte bu düşüş görülürken dikkat edilmesi gereken nokta ise enflasyonda ciddi bir artışın görülmemesidir. Ayrıca çalışma çağında olup da kamu desteğine bağımlı olanların oranı da, 1994 yılında %29'dan 1998 yılında %26'ya düşmüştür.¹³³

Son olarak emek piyasasında işgücü açığı durumunda, piyasadaki çalışan nüfusu artırmak için Emek Piyasası Komisyonu 2009 yılında işsizlik sigortasında yardım dönemlerinin ekonominin ihtiyaçları doğrultusunda kısaltılıp uzatılabileceği esnek bir modele geçmeyi önermiştir.¹³⁴

Pasif Yardımların Kısılması

1993 yılında 9 yıl olan işsizlik sigortasından yararlanma süresi¹³⁵ 1995 yılında 7, 1996 yılında 5 ve 1999 yılında 4 yıla inerken,

¹²⁹ Hou, s.108.

¹³⁰ Hou, s.107.

¹³¹ Høgelund, Pedersen, s.9-17.

¹³² Meilland, s.127.

¹³³ Hou, s.109-110.

¹³⁴ Meilland, s. 129.

¹³⁵ Halvorsen, Jensen, s.473.

yardım seviyesi azaltılmayıp iş arama şartı getirilmiştir. Yine genel anlamda pasif gelir desteği sağlayan programlardan yararlanma süresi 9 yıldan 2000 yılında 4 yıla indirilirken, 1997 yılındaki sosyal destek reformuyla bu programlardan yararlanmak için aktifleşme programlarına katılma koşulu getirilmiştir. Ayrıca işverenler tarafından geçici olarak işten çıkarmayı azaltmak için işsizlik tazminatının ilk iki gününün ödenmesi işverene yüklenmiştir.¹³⁶

Resmi işsizliği azaltmak için 1992 yılında eğitim amaçlı, ailevi ve ücretli izin programları uygulanmaya başlandı. 1994 yılındaki reform çalışmalarıyla bu izin hakları geliştirildi. İzin süresince başka bir işsiz istihdam edilerek uygun bir aktifleşme politikası takip edilmekteydi. İzin hakkı kendi kendine çalışanları ve işsizleri de kapsarken, izin süresi için işsizlik maaşının %80'i oranında bir nakit yardımı da yapılmaktaydı. Fakat 1990'ların ortalarında işsizlik düşmeye başlayınca, ücretli izin ve eğitim izni programları, bir yandan verimsizlik ve suiistimaller gerekçe gösterilerek diğer yandan işgücü arzını artırmak amacıyla 1995, 96 ve 99 yıllarında kademeli olarak kaldırıldı, ailevi izin yardımında kesintiye gidildi ve izin hakkı için kısıtlamalar getirildi. 2002 yılında ise çocuk bakımı programı kaldırılarak bunun karşılığında hamilelik izni 52 haftaya yükseltildi.¹³⁷

Özürnlülerin mesleki rehabilitasyonunu çekici hale getirmek ve sosyal yardım alan kişilerin de mesleki rehabilitasyona katılımlarını sağlamak için rehabilite edilenlere yapılan hane halkı gelir testi yardımı 1990 yılında düz oranlı hale getirildi ve yardım tutarı hastalık yardımı ile aynı seviyeye yükseltildi. Yine belediyeler tarafından hastalık yardımlarında ilk iş yetersizliği gününden 3 ay sonra yapılan kontrolün süresi 2 aya indirildi.¹³⁸ 2000 yılında parlamentoda özürnlülük yardımlarında reform yapılması kararlaştırıldı. Buna göre özürnlülerin normal koşullarda veya sübvansiyonlu işlerde çalışması imkansız olduğunda özürnlülük yardımı alınabilecekti. Yine yardıma hak kazanmak için istihdam edilebilirlik kaybı yerine çalışma kapasitesi kriteri kullanılmaya başlandı.¹³⁹

1992 yılında geçiş dönemi ödeneği alan 55-59 yaş gruplarındaki uzun dönemli işsizlere erken emeklilik hakkı sağlandı. 1994 yılında ise yaş sınırı 50-59 olarak düşürülerek geçiş dönemi yardımı alanlar için erken emeklilik daha da kolaylaştırıldı. Fakat 1996 yılında geçiş dönemi

¹³⁶ Hou, s.202-4. ; Tergeist, Grubb, s.19.

¹³⁷ Halvorsen, Jensen, s. 471-3.; Hou, s.246-7.

¹³⁸ Høgelund, Pedersen, s.17.

¹³⁹ Halvorsen, Jensen, s.473.

mi ödeneği programı iptal edildi ve 1999 yılından itibaren geç emeklilik ödüllendirilerek erken emekliliğin tehiri teşvik edilmeye başlandı.¹⁴⁰

1999 yılında iki farklı erken emeklilik programı birleştirildi. 60 yaşın üstündekilerin hastalıktan dolayı erken emeklilik hakkı ortadan kaldırılırken, 62 yaş altındakiler için erken emeklilik maaşı normal tutarın %91'ine indirildi.¹⁴¹ Yine kişilere esnek emeklilik imkanı sağlanmasında yaş sınırı 50'den 55'e yükseltildi.¹⁴²

Uzun süreli kıdeme sahip yaşlı işçilerin işten atılması zorlaştırıldı ve bu işçilerin hizmet işlerinde istihdam edilmeleri için sübvansiyonlar uygulanarak, istihdama geçmeleri kolaylaştırıldı.¹⁴³

ALMANYA

1996 yılındaki sosyal destek kanunu ile yardım seviyeleri kısıtlandı, sosyal destek yardımları ile düşük ücretli işlerde çalışanların gelirleri arasındaki fark artırıldı, aktifleşme önlemlerini kabul etmeyenlere yaptırım uygulaması getirildi.¹⁴⁴ Bunun haricinde politik sistemin neden olduğu engellerden dolayı 1990'lı yıllar boyunca aktifleşmeye yönelik dikkate değer bir girişim olamamış, gerçek anlamda reform çalışması 2000'li yıllarda başlatılabilmıştır.¹⁴⁵

Almanya'daki aktifleşme reformlarının öncelikli hedef grubu diğer bir çok ülkede olduğu gibi işsizler ve özellikle genç işsizler olmuştur. Fakat son zamanlardaki refah ve emek piyasası politikaları refah alıcılarının aktifleşmesine odaklanmıştır. Bu amaçla OECD'nin aktifleşme politikalarına yönelik tavsiyeleri ve AB'nin istihdam oranını 2010 yılında %70'e çıkarmayı hedefleyen Lizbon istihdam stratejisini hayata geçiren¹⁴⁶ ve Hartz reformları olarak isimlendirilen reform paketleri uygulanmıştır. Söz konusu reformlar tedrici biçimde 2003 yılındaki ilk iki reformdan başlayarak, 2004 yılında 3. reform ve 2005 yılında 4. reform olarak hayata geçirilmiştir. İlk üç reform paketi emek

¹⁴⁰ Halvorsen, Jensen, s.472.

¹⁴¹ Hou, s.247.

¹⁴² OECD, **Employment Outlook**, 2003, s.201.

¹⁴³ Hou, s.248.

¹⁴⁴ Aust, Arriba, s.14.

¹⁴⁵ Brettschneider, s.19.

¹⁴⁶ Mechthild Veil, "Germany; Employment Policies, Unemployment Administration, Placement of Unemployed Workers: The Great Shake-up", Florence Lefresne (Ed.), **Unemployment Benefit Systems in Europe And North America: Reforms And Crises**, içinde (61-79), Brussels, ETUI, 2010, s.62.

piyasası kurumlarını ve işsizlik yardımı alıcılarını hedeflerken, 4. reform çalışması refah alıcılarını hedeflemektedir.¹⁴⁷

1998 yılında genç işsizliği ile mücadele etmek için temel karakteristiği direk iş yaratma veya sübvansiyon gibi devlet sübvanseli istihdam tedbirleri olan Gençliğe Perspektif Kazandırma programı uygulanmaya başlandı. Program kapsamında genç işsizlere yeni iş yaratmak için finansal teşviklerin kullanılmasının yanı sıra bireysel danışmanlık, eğitim ve çıraklık fırsatları da bulunmaktaydı. Program kapsamlı ve iddialı olmakla birlikte, program yöneticilerinin yardım alan bireylere uygun eğitim ve iş fırsatlarını reddetme durumunda yaptırım yetkisi olmasına karşılık, aktifleşme uygulamalarına katılım zorunluluğunun olmaması, yani gönüllü katılıma güvenilmesi nedeniyle, programın etkinliği çok yüksek seviyede gerçekleşmemiştir.¹⁴⁸

Gençliğe yönelik mevcut programın yanı sıra, ülke çapında yerel iş sübvansiyonlarının hedeflendiği ve hem düzenli işlerin hem de sözleşmesiz düzensiz işlerin belli sürelerle sübvansede edileceği İşe Yönelik Yardım isimli program uygulamaya konuldu.

Bu programların yanı sıra, aktif emek piyasası tedbirlerinin daha sistematik ve verimli olması için araştırma ve uygulama yatırımları artırıldı. Hartz Komisyonları adıyla atanan komisyonlar yeni teklifler ve öneriler geliştirmekle görevlendirildi. Bu komisyonların önerisiyle, iş arayan tarafa yüklenecek yükümlülüğün daha güçlü biçimde zorunluluk haline getirilmesi, kurumlarla bireyler arasında kontrat ilişkisinin kurulması ve sosyal destekte önemli kesintilerin uygulanması benimsendi.¹⁴⁹

2002 yılında uzun dönemli sürdürülebilir bir sosyal güvenlik reformu için ayrı bir komisyon çalışması başlatıldı. Gündem 2010 adlı reform paketinde temel amaç büyüme, rekabet edebilirlik ve istihdamdı. Ekonomik büyüme için temel strateji ise tüketim nitelikli kamu harcamalarını kısmak, yatırım karakterli harcamaların payını artırmak ve aynı zamanda bütçe konsolidasyonunu sağlamak olarak belirlendi. Ayrıca ücret dışı emek maliyetlerinin artırılması da reform paketinin önemli maddelerinden biriydi.¹⁵⁰

¹⁴⁷ Martin Huber ve Diğerleri, "Do German Welfare-to-Work Programmes Reduce Welfare and Increase Work? *IZA Discussion Paper, No. 4090*, March 2009, s.4.

¹⁴⁸ Hou, s.135

¹⁴⁹ Hou, s.136.

¹⁵⁰ Brettschneider, s.33.

Yine 2002 yılında Hartz komisyonlarının önerisiyle “iş aktifleştirme, kalifikasyon, eğitim, yatırım ve işe yerleştirme programı” için kanun yürürlüğe girdi. Program, aktifleşme teşvikleri ve yaptırımlar üzerinde odaklanarak hükümetin istihdam stratejisini, emek arzını azaltmaktan emek piyasasını aktifleştirmeye yönlendirdi. Yeni program, iş aramada işin makullüğü ilkesine ve yoğun danışmanlık ve bireysel rehberliğe vurguyu artırmıştır. Yine yeni program, işsizlerin aktifleştirilmesi için daha saldırgan ve sözleşmeci bir yaklaşımı getirmiştir. Buna göre, yardım alan bireyin yükümlülüklerini yerine getirememesi durumunda, 12 haftaya kadar yardımlardan tamamen uzaklaştırma yaptırımını öngörülürdü. İşsizlik sigortasından yararlanma süresi 12 ayla sınırlandırılmasına karşılık sosyal kesimlerden gelen itirazlar üzerine yakın zamanda yaşlı işçiler için bu sürenin daha fazla uzatılmasına karar verilmiştir.¹⁵¹ Haklar ve yükümlülüklerin açıkça vurgulanmasının yanı sıra, program eğitim yatırımları ve iş rotasyonu programları gibi daha fazla emek piyasası esnekliğini desteklemektedir. Eğitim kuponu uygulamasıyla bireyler istedikleri kurumdan eğitim alma imkanına kavuşmuşlardır.¹⁵²

Hartz 4 reformu ise Alman refah politikasında dikkate değer bir değişim yaparak, ilk kez refah alıcılarını emek piyasası aktifleşmesinin hedef grubu olarak belirlemiştir. İşsizlik sigortası olmayan ya da bu hakkını tüketmiş çalışma çağındaki kişilerin alacakları işsizlik ve sosyal yardım programlarını düzenleyen, gelir testine tabi, düz oranlı ve vergilerle fonlanan yeni ‘İşsizlik Yardımı II Programı’ ya da ‘Temel Koruma Yardımı’ başlatılmıştır. İşsizlik yardımı II’den yararlanmak için haftada en az 15 saat çalışabilir olmak, çalışma programlarına katılmak gerekmektedir. Aksi durumda geçici yardım kesintileri uygulanmaktadır.¹⁵³ İşsizlik yardımı II programı ile her ne kadar işsizlere yönelik işsizlik sigortası, işsizlik yardımı ve sosyal yardım programlarından oluşan üçlü kademeli yapı, işsizlik sigortası ve işsizlik yardımından oluşan ikili yapıya dönüştürülse de, bu yeni düzenlemenin, işsizlere yönelik ikili durumu daha da güçlendirdiği vurgulanmaktadır.¹⁵⁴ Hatta bu programın gelir testine tabi olması ve hak kazanılan yardım seviyesinin mesleki statüden bağımsız olarak ihtiyaç durumuna göre (evli olma, çocuk sayısı gibi) belirlenmesinden dolayı bir işsizlik yardımı programı olarak tanımlanmasının doğru olmaya bileceği de iddia edilmektedir.¹⁵⁵

¹⁵¹ Brettschneider, s.52.

¹⁵² Hou, s.137-8.

¹⁵³ Huber ve Diğerleri, s. 4-5.

¹⁵⁴ Clasen, Clegg, “Beyond Activation”, s.538.

¹⁵⁵ Veil, s.71.

Yapılan reform girişimleri ve resmi hükümet söylemlerinden anlaşıldığı üzere, sosyal yatırım düşüncesinin Alman sosyal politikasının merkez akımı haline geldiği görülmektedir. Fakat, böyle olmakla birlikte sosyal yatırım yolunda oldukça yavaş kalındığı, bu nedenle sosyal yatırım devletine doğru yapısal bir kaymanın henüz tamamlanmadığı belirtilmektedir. Çünkü gelinen noktada pasif harcamaların kısılmasında gösterilen başarının aynısı, aktif harcamaların artırılmasında gösterilmemiştir.¹⁵⁶ Her ne kadar zaman içinde Alman aktifleşmesinin bireylerin istihdam edilebilirliğini artırma boyutu gelişme gösterse de, uygulanan tedbirlerin hala, insan kaynaklarına uzun dönemli yatırım, eğitim ve yeniden kalifiye olma yerine, işsizlere yönelik baskıları yönetmeye ve teşviklere odaklanma eğiliminde olduğu görüşü yaygındır.¹⁵⁷ Bu durum her ne kadar mevcut politik sistemin meşruiyetinin sorgulanmasına neden olarak görülse de, sosyal yatırım paradigmasının gelecekteki sosyal refah reformlarını biçimlendirmeye devam edeceği kuvvetli bir ihtimal olarak görülmektedir.¹⁵⁸

Ayrıca çalışmayı teşvik etmek amacıyla, işverenlerin emeklilik sigortasına yaptıkları katkı düşürülürken, çalışanların temel kişisel gelir vergisi oranı düşürülmüş ve belli bir ücret düzeyinin altındaki çalışanlar için gelir vergisi ve sosyal güvenlik katkısı istisnası getirilmiştir. 1999 yılında da sosyal güvenlik istisnası koşulu olan ücret düzeyi artırılmış ve kapsama atipik istihdam ve kendi işini yapanlar da alınmıştır.

2002 yılından sonra çalışanları işe teşvik etmek için sosyal güvenlik katkısı uygulamaları geliştirilirken, kadınların istihdamını artırmak için 36 aya kadar çocuk yardımı, çocuk vergi indirimi, aile izni ve part-time iş sağlama gibi uygulamalar başlatılmıştır.¹⁵⁹

2009 yılında ise emek piyasasını etkileyen resesyonun etkisi ile çıkartılan kanunla kısmi süreli çalışmayı teşvik edecek düzenlemeler yapılmıştır. Kısa süreli çalışmanın süresi 6 aydan 18 aya, acil durumlarda 24 aya, çıkarılırken, erişim kriterlerinde esneklik ve 2009 ve 2010 yılında işverenlere kısa süreli istihdam için sosyal güvenlik katkılarında %50'ye varan muafiyet gibi yenilikler getirilmiştir.¹⁶⁰

Pasif Yardımların Kısılması

Mali sorumluluk gereği sosyal güvenlik sisteminde kısıtlamalara gitme gereği duyan Sosyal Demokrat Parti iktidarı, seçmen kaygısından

¹⁵⁶ Brettschneider, s.51-55.

¹⁵⁷ Hou, s.139.

¹⁵⁸ Brettschneider, s.56.

¹⁵⁹ Hou, s.160-61.

¹⁶⁰ Veil, s.61.

dolayı pasif yardımlardaki kesintiyi üstü örtük biçimde yapmaya çalıştı. Örnek olarak emekli maaşlarının seviyesi direkt olarak azaltılmadı, fakat hesaplamadaki endeksleme kuralları değiştirildi. Yine sosyal güvenlik reformu ile aktifleşme politikasıyla uyumlu olarak bireysel sorumluluk ilkesi kabul edildi. Reformlar, özellikle işsizlik yardımlarına odaklandı. Bununla birlikte emeklilik sisteminde de ciddi sayılabilecek reformlar yapılmıştır.

1992 yılında standart yaşın altındaki başvurularda emekli maaşında sürekli kesintiyi ve 2012'ye kadar erken emeklilikte sübvansiyonun kademeli olarak kaldırılması ve endekslemede brüt ücretten net ücrete geçişi içeren bir reform paketi uygulamaya konuldu.¹⁶¹ 1999 yılında yapılan düzenleme ile emekliliğe ulaşma yaşı 63'ten 65'e, emekliliğe hak kazanma yaşı ise 60'tan 65'e yükseltildi. Erken emeklilik ise ciddi maddi kayıp durumuyla cezalandırıldı. 2000 yılında ise yaşlı çalışanların ciddi kayıp olmaksızın emekli olabileceği part time emeklilik uygulaması başlatıldı.¹⁶²

2002 yılında emekli maaşının bağlanması için yapılan formülasyonla, emekli maaşı oranını tedrici olarak %70'den 2030 yılında %64'e çekilecek şekilde değiştiren; özel sektör çalışanlarının kazançlarının %4'üne kadar vergiden muaf olacakları bir özel emeklilik programını ve emekli olabilmek için yeterli katkıyı tamamlayamayan yaşlılar için gelir testine tabi bir yardım programını içeren, bir reform paketi uygulamaya konuldu. Yaşlılara yönelik bu uygulama Alman sosyal politika tarihinde bir ilk olması bakımından çok önemli bir uygulama olarak görülmektedir.¹⁶³

2003 yılında işsizlik tazminatı sisteminin yeniden yapılandırılması için, daha önce kamu istihdam hizmetleri tarafından işsizlik sigortası ve işsizlik yardımlarının idare edildiği ve yerel yönetimler tarafından sosyal yardımların idare edildiği ikili yapıyı değiştirecek kapsamlı bir reform programı hazırlandı. Buna göre işsizlik yardımları ikili bir yapıda örgütlenecek ve 2005 yılı itibarıyla uzun dönemli işsizlik yardımlarında hem önemli kesintiler yapılacak hem de uygun iş zorunluluğu daha da zorlaştırılacaktı. İlk grupta düzenli işsizlik sigortası ödemeleri 12 ayla sınırlandırıldı ve işsizlik sigortası hakkı biten kişiler için gelir testine tabi düz oranlı bir ikinci derece temel gelir uygulaması getirildi. İkinci grupta ise işsizlik yardımı ve çalışma çağındaki kişiler için genel yardımlar, 'İşsizlik Yardımı II' adlı gelir testine tabi bir yardım

¹⁶¹ Bonoli, Palier, s.561.

¹⁶² Hou, s.260.

¹⁶³ Bonoli, Palier, s.564.

programı altında toplandılar. Buna göre, yardım seviyesi düşürülen 'İşsizlik Yardımı II Programı' uzun dönemli işsizler için tek asgari gelir sağlayan yardım oldu.¹⁶⁴

Bir yanda işsizlik tazminatı sisteminde sınırlamalar getirilirken, diğer yanda gerçekten çalışamayacak durumda olanlar için koruma seviyesi artırıldı. 1998 yılında reçeteli ilaçlar için katkı payı düşürüldü ve kronik hastalar için ulaşım, ilaç ve diğer tedavi masrafları kaldırıldı. Yine 2001 yılında emekli maaşlarındaki kesinti, devlet sübvansiyonlu kısmi özel emeklilik sistemiyle dengelenmeye çalışıldı. Yasal hastalık izni ödeneği tekrar uygulandı ve bağlama oranı %100'e çıkartıldı.¹⁶⁵

Refah bütçesini güçlendirme amacına rağmen, mevcut emeklilik sistemi içinde fakirlik sınırının altında kalanlar için destekleyici işlev gören düz oranlı ve vergilendirmeye finanse edilen yeni bir sosyal sigorta programı kuruldu. Yine bir taraftan sosyal güvenlikteki standartlarda bir kısma eğilimi görülürken, aileye yönelik refah programlarının geliştirilmesi eğilimi söz konusu olmuştur.

İşsizlilerin korunmasında yapılan reformlar daha çok sosyal destek alan ve çekirdek işgücünün dışındaki kesimi etkilerken, katkı temelli mekanizme içinde sosyal sigortaya tabi olanlar bu düzenlemelerden pek etkilenmediler. Çekirdek ve çevre işgücü arasındaki bu ikili sosyal koruma yapısının kaldırılmasına ancak 2005 yılından sonra adım atıldı.¹⁶⁶

2001 yılından bu yana %100 oranı dışındaki malullük yardımları ise ancak süreli olarak yapılmaya başlanmıştır.¹⁶⁷

2006 yılında hazırlanan ve 2007 yılında kanunlaşan emeklilik reformu ise standart emeklilik yaşının 2012 ve 2029 yılları arasında kademeli olarak 65'ten 67'ye yükseltip, daha geç emekli olanlar için daha yüksek emekli maaşı imkanı getirmiştir.¹⁶⁸ Yeni düzenlemede 35 yıllık sigortalılık süresini tamamlamak şartıyla 63 yaşından önce erken emekli olunabilmekte fakat bu durumda daha düşük bir seviyede maaş bağlanmaktadır. 63- 67 yaş arasında bulunanlar ise yine daha az bir kesinti ile emekli olabilmektedirler.¹⁶⁹

¹⁶⁴ Hou, s.225-6. ; Tergeist, Grubb, s.15.

¹⁶⁵ Hou, s.226.

¹⁶⁶ Hou, s.227-8.

¹⁶⁷ Tergeist, Grubb, s.34.

¹⁶⁸ Bonoli, Palier, s.564.

¹⁶⁹ Bredt, s.98.

AKTİFLEŞMEYE YÖNELİK REFORM ÇABALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Sosyal politikada aktifleşme kapsamında batılı ülkelerin bir çoğunda özellikle 1990'lı yıllarla birlikte yoğun bir reform hareketi başlatılmıştır. Neo-liberal ve sosyal yatırım karakterli iki uçlu bir yelpaze içinde konumlandırılabilir olan bu reform uygulamalarının birtakım ortak özellikleri bulunmaktadır. Bunları aşağıdaki gibi özetlemek mümkündür:¹⁷⁰

Öncelikle, 1990'lı yıllarla birlikte uygulanan aktifleşme odaklı emek piyasası reformlarında temel stratejinin emek arzını daraltmaktan istihdama katılımı artırmaya yönelik olarak değiştirildiği görülmektedir. Bu durum reform yapılan ülkelerde gözlenen bir genel nitelik olmuştur.

Yine ortak biçimde aktifleşme reformlarının hedef kitlesi başta gençler olarak belirlenmiştir. Fakat daha sonra çalışma gücüne sahip olan başta tek ebeveynler, özürllüer ve yaşlılar olmak üzere herkes bu kapsama alınmaya çalışılmıştır.

Aktif sosyal koruma politikalarına geçmek amacıyla yapılan reformlar, genel olarak aktif emek piyasası uygulamaları, çalışmayı teşvik edici düzenlemeler ve pasif harcamaları kısıtlayıcı düzenlemelerden oluşmaktadır.

Aktif emek piyasası programları kapsamında başta gençler olmak üzere, eğitim programları, sübvansiyonlu istihdam yaratma ve kamuda daha düşük standartlarda istihdam gibi uygulamaları hayata geçirilmeye çalışılmıştır.

Çalışmayı teşvik edici uygulamalar kapsamında, düşük ücretli işlerde çalışanları vergi yoluyla destekleme, yardım alanlar ve düşük ücretli işlerde çalışanlar arasındaki gelir farkını çalışanlar lehine artırma uygulamaları, tek ebeveynlerin çalışmasını desteklemeye yönelik ailevi izinler ve çocuk bakımının güçlendirilmesi uygulamaları hayata geçirilmeye çalışılmıştır.

Son olarak pasif yardımlar, aktifleşme programlarıyla entegre edilerek, sözleşme uygulaması ile yardım alan bireye sorumluluk yük-

¹⁷⁰ Şenol Öztürk, "Sosyal Yatırım Devletin Yükselişi: Pasif Sosyal Harcamalardan Aktif Sosyal Harcamalara Geçiş", **Yayımlanmamış Doktora Tezi**, İstanbul: Marmara Üniversitesi, SBE, 2011, s.291-292.

lenmiş ve aktifleşme yönünde sorumluluğunu yerine getirmekten kaçınan yardım alıcıların hakları kısıtlanmaya çalışılmıştır.

Yine temelde aktif nitelikli sosyal politika uygulamalarına kaynak ayırmak amacıyla pasif yardımların azaltılmasına çalışılmış; bu amaçla yardımların süreleri azaltıldığı gibi, yardımlara hak kazanma kriterleri de zorlaştırılmış ve yardımlar gelir testine tabi kılınmaya çalışılmıştır.

Reformların sosyal refah programlarına olan etkisini görmek için OECD sosyal harcama verileri incelendiğinde daha çok pasif nitelikli olan nakit yardım harcamalarının azalma trendi gösterirken aynı yardım harcamalarının aynı süreçte arttığı görülmektedir (Ek: 3 ve 4). Bu durum aktifleşmeye yönelik ciddi bir çabanın göstergesi olarak yorumlanabilir.

Yapılan reformların ardından 2000'li yıllarla aktif emek piyasası harcamalarında ciddi bir artışın gerçekleşmesi beklenmiştir. Fakat OECD sosyal harcama verileri incelendiğinde bu artışın gerçekleşmediği aksine bu harcama kalemlerinde bir azalma yaşandığı görülmektedir (Ek: 5). Bu durum sosyal yatırım stratejisinin hayata geçirilmesinde ciddi bir eksiklik olarak durmaktadır.

(Ek:4) OECD sosyal harcama verileri incelendiğinde bu süreçte aynı aile yardımları artarken nakit aile ödeneklerine yapılan harcamaların azaldığı görülmektedir (Ek: 6). Aktifleşme kapsamında ülkeler aynı aile yardımlarıyla nakit aile yardımlarını ikame etmeye çalışmaktadırlar. Fakat bu süreçte çocuk fakirliğinin azalmadığı hatta arttığı yapılan bazı çalışmalarla ortaya konmuştur (Ek: 7). İlginç biçimde nakit harcamaların gelişimi ile ters orantılı biçimde çocuk fakirliği artmaktadır. Bu durum aynı yardımlardaki artışın, nakdi yardımlardaki azalmanın yerini almada yetersiz kaldığını göstermektedir.

Sonuç olarak aktif emek piyasası harcamaları ve çocuk fakirliğinin durumu göz önüne alındığında, mevcut sosyal harcama trendlerinin çocuk fakirliğini azaltma ve bireylere beşeri sermaye kazandırma gibi sosyal yatırım devleti olmanın asgari gereklerinde yetersiz kaldığı ve sosyal yatırım politikalarının henüz tam olarak hayata geçirilemediği görülmektedir.

5. SONUÇ

1980'li yıllarla birlikte geleneksel refah devleti anlayışını zayıflatacak biçimde yükselme eğiliminde olan neo-liberalizm ideolojisine alternatif olarak ortaya çıkan sosyal yatırım devleti anlayışının, refah devletlerinde yapılan reform çabaları ile birlikte sosyal politika uygulamalarında kendine yer edinmeye başladığı ve 'aktif sosyal koruma' anlayışının sağdan ve soldan eleştirilmesine karşılık bugünün sosyal politikasının ana akımını oluşturduğu görülmektedir.

Özellikle OECD ve AB'nin resmi politikaları göz önüne alındığında sosyal yatırım-aktifleşme olgularının en azından şimdilik moda bir söylemden ziyade içinde bulunduğumuz dönemde ülkelerin uygulayacağı geri dönülemez bir strateji olduğu anlaşılmaktadır. Uzunca bir tarihsel süreç içinde aktif işgücü programlarını yapısal olarak uygulayan ülkelerin dahi köklü reformlara ihtiyaç duymasalar bile, mevcut uygulamalarını içinde buldukları koşullara göre geliştirme çabası içinde oldukları görülmektedir. Özellikle cömertliği ile bilinen İskandinav refah devletlerinin ve sosyal demokrat hükümetlerin uygulamaları aktifleşmenin basit biçimde bir neo-liberal ideoloji olarak yaftalanamayacak bir olgu olduğunu göstermektedir.

1990'lı yıllarla birlikte uygulanan aktifleşme odaklı emek piyasası reformlarında temel stratejinin, emek arzını daraltmaktan istihdama katılımı artırmaya yönelik olarak değiştirilmesini kamu yönetiminde ciddi bir paradigma dönüşümünün yaşandığını göstermektedir. Bundan böyle hükümetlerin popülist biçimde işsizliği görünürde azaltarak kamu kaynaklarını fırsat maliyetini düşünmeksizin kullanmayı bıraktıkları ve rekabetçi küresel ekonominin gerçekleriyle başa çıkmayı öğrenmenin geçerli tek yol olduğuna inandıkları söylenebilir.

Bununla birlikte aktif emek piyasası harcamalarının artırılmaması, hatta azaltılması ve ailelere-çocuklara yönelik nakit harcamaların artış göstermemesi ile birlikte çocuk fakirliğinin yükseliş göstermesi, sosyal yatırım devleti olmanın önünde en önemli dezavantaj olarak durmaktadır. Çünkü bu durum, çocuklara yönelik aile yardımı ve bakım-egitim hizmetlerinin yetersizliği ve bireylere mesleki nitelik kazandırmaya yönelik çabaların yetersizliği anlamına gelmektedir. Özellikle çocuk fakirliğinin artması, nakit aile yardımlarının aşırı şekilde kısıldığı ve sunulan hizmet nitelikli yardımların ise bu yardımların eksikliğini telafi etmediğini göstermektedir.

Uygulanan politikaların her ne kadar sosyal yatırım nitelikli olduğu vurgulansa da, bu durum sosyal politikaların hala neo-liberal karakteri ağır nitelikte olduğunu göstermektedir. Özellikle sosyal demokrat, muhafazakar, liberal refah devletlerinde nakit ve aynı harcamaların gelişimi dikkate alındığında, aktif nitelikli sosyal harcamaların çoğunlukla hükümetlerin ek bütçe ayırmak yoluyla finanse edilmek yerine, pasif nitelikli harcamalardan yapılan tasarruflarla finanse edildiğini göstermektedir.

Bu nedenle teoride, sosyal yatırım devleti anlayışının yükseliş trendi göstermesine karşılık, sosyal yatırım uygulamalarının bu trendi neo-liberal politikalardan farklılaştıracak nicelik ve niteliğe ulaştıramadığı bundan dolayı sosyal yatırım devleti anlayışının sosyal politika uygulamaları olarak henüz hayata geçirilemediği söylenebilir.

Bununla birlikte, basit biçimde aktif ve pasif programlara aynı anda kaynak bulma sıkıntısının sosyal yatırım devletine geçişin önündeki en bariz engel olduğu söylenebilir. Çünkü, yapılan projeksiyonlarda özellikle sağlık ve emekli maaşı harcamalarında yaşanan artışlardan dolayı pasif karakterli harcamaların önümüzdeki yıllarda artışını sürdüreceği öngörülmektedir.¹⁷¹ Olumsuz ekonomik koşullarla birleştiğinde bu durum refah devleti için bir finansman sorunu anlamına gelmektedir. Fakat sosyal devletin geçirdiği tarihsel tecrübeye göre, yeni ve önemli ölçüde cömert yardım programlarının oluşturulması ve bunu takiben yararlanıcı kitlesinin sayısal olarak artması uzun süren bir süreç olduğu gibi, aktifleşme stratejilerinin aynı yararlanıcı kitlesinin sayısal büyüklüğünü azaltmasının da benzer biçimde uzun dönemli bir süreçte gerçekleşeceği,¹⁷² varsayılarak, aktifleşme sürecinde hemen umutsuzluğa kapılmamak gerektiği de söylenebilir.

Son olarak Giriş bölümünde de vurgulandığı üzere, aktifleşme ile ilgili uygulamadan kaynaklanan sorunlar bulunmakla birlikte, aktifleşme düşüncesinin kendisi özünde tutarlı bir stratejidir. Bu nedenle, oldukça tartışmalı bir konu olarak sosyal koruma programlarının aktifleştirilmesi meselesinin, basitçe bir neo-liberal politika olarak sınıflandırılarak olumsuzlanması, genel olarak doğru olmayacaktır. Gerçekte ise yoğun rekabetçi ekonomik düzen içinde kullanılabilir bir sosyal politika ve emek piyasası aracı olarak kullanılabilme potansiyeli, bu konu hakkında daha gerçekçi bir yargıda bulunmak için üzerinde ciddi çalışmalar yapmayı gerekli kılmaktadır.

¹⁷¹ OECD, Factbook 2008, s.210.; European Commission, **Gren Paper: Towards Adequate, Sustainable and Safe European Pension Systems**, Brussels: 2010, s.4.

¹⁷² OECD, **Employment Outlook**, 2003, s.173

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- Adema, Willem. **Social Assistance Policy Development And The Provision Of A Decent Level Of Income In Selected OECD Countries**, OECD SEM Working Papers No. 2006.
- Akgeyik, Tekin. "Neo-Liberal Çağda Sosyal Devlette Sorumlu Toplumsal İnisiyatif", **Çerçeve Dergisi**, Sayı 49, Ocak 2009.
- Allan, James P. ve Lyle Scruggs. "Political Partisanship And Welfare State Reform in Advanced Industrial Societies", **American Journal Of Political Science**, Vol. 48, No. 3, 2004.
- Aust, Andreas ve Ana Arriba. "Policy Reforms And Discourses In Social Assistance In The 1990s: Towards 'Activation'?", **Unidad de Políticas Comparadas (CSIC) Working Paper, No. 04-11**, 2004.
- Banting, Keith. "Social Policy Challanges in a Global Society", **International Development Research Center**, http://www.idrc.ca/fr/ev-27520-201-1-DO_TOPIC.html , (30.04.2011).
- Born, Asmund ve Per H. Jensen. "Activation And Action Plans As Instruments of Integration- Is There Room For Criticism", Presented At The EU COST Action 13. Meeting, Ljubliana University, Slovenia, 8-10 June 2001, <http://www.socsci.auc.dk/cost/unemployment/LjubljanaJune2001/perh.pdf>, (05.05.2011).
- Brettschneider, Antonio. "On The Way to Social Investment? The Normative Recalibration of The German Welfare State", **German Policy Studies**, Vol. 4, No. 2, 2008.
- Busemeyer, Mairus R.. "From Myth to Reality: Globalization And Public Spending in OECD Countries Revisited", presented at IMPALLA-ESPANet Conference "The European Social Model in a Global Perspective", Luxembourg: March 6-7 2009, http://soc.kuleuven.be/ceso/impalla/ESPANET/docs/Busemeyer_paper.pdf, (30.04.2011).
- Campbell John L. ve Ove K. Pedersen. "The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis", John L. Campbell ve Ove K. Pedersen (Ed.), **The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis**, İçinde, (1-23), New Jersey: Princeton University Press, 2001.
- Carcillo, Stephane ve David Grubb. **From Inactivity to Work: The Role of Active Labour Market Policies**, OECD, SEM Working Papers No: 36, Paris: 2006.
- Chapple, Simon. "Child Well-Being and Sole-Parent Family Structure in the OECD: An Analysis", **OECD SEM Working Papers, No. 82**, 2009
- Clasen, Jochen. "Towards a New Welfare State Or Reverting To Type? Some Major Trends In British Social Policy Since Early 1980s", **The European Legacy**, Vol. 8, No. 5, 2003.
- Clasen, Jochen ve Daniel Clegg. "Beyond Activation: Reforming European Unemployment Protection Systems In Post-Industrial Labour Markets", **European Societies**, Vol.8, No.4, 2006.

- Clasen, Jochen ve Daniel Clegg. "Unemployment Protection and Labour Market Reform in France and Great Britain in the 1990s: Solidarity Versus Activation?", **Journal Of Social Policy**, Vol.32, No.3, 2003.
- Eichhorst, Werner ve Regina Konle-Seidl. "Contingent Convergence: A Comparative Analysis of Activation Policies", **IZA Discussion Paper**, No. 3905, December 2008.
- Erdoğan, Seyfettin. "Küreselleşme Sürecinin Sosyal Maliyetleri", **Çerçeve Dergisi**, Sayı 49, Ocak 2009.
- Esping-Andersen, Gøsta. "Altın Çağ Sonrası? Küresel Bir Ekonomi'de Refah Devleti İkilemleri", Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder (drl.), **Sosyal Politika Yazıları**, İçinde (55-100), 3. Basım, İstanbul: İletişim Yayınları, 2008
- Esping-Andersen, Gøsta. "Towards The Good Society Once Again?", Gosta Esping-Andersen,(Ed.), **Why We Need a New Welfare State** içinde, (1-25), New York: Oxord University Press, 2002.
- Esping –Andersen, Gøsta. **Social Foundations of Postindustrial Economies**, New York: Oxford University Press, 2000,
- Glyn, Andrew. "Aspirations, Constarins and Outcomes", Andrew Glyn (Ed.), "**Social Democracy in Neoliberal Times**", içinde (1-20), 2nd. Edition, New York: Oxford University Press, 2003.
- Giddens, Anthony. **Üçüncü Yol ve Eleştirileri**, Nihat Şad (Çev.), Ankara: Phoenix Yayınevi, 2001.
- Giddens, Anthony. **Üçüncü Yol : Sosyal Demokrasinin Yeniden Dirilişi**, Mehmet Özay, (Çev.) İstanbul: Birey Yayıncılık, 2000.
- Halvorsen, Rune ve Per H. Jensen. "Activation In Scandinavian Welfare Policy", **European Societies**, Vol.6, No. 4, 2004.
- Høgelund, Jan ve Jane Greve Pedersen. "Active Labour Market Policies for Disabled People in Denmark", **The Danish National Institute of Social Research, Working Paper**, No.18, 2002, http://www.sfi.dk/graphics/SFI/Pdf/Working_papers/wp182002.pdf (17.08.2010).
- Huber, Evelyne ve John D. Stephens. "The Social Democratic Welfare State", Andrew Glyn (Ed.), "**Social Democracy in Neoliberal Times**", içinde (276-311), 2nd. Edition, New York: Oxford University Press, 2003.
- Huber Evelyne ve John D. Stephens. **Development And Crises of The Welfare State**, Chicago, University of Chicago Press, 2001.
- Huber, Martin, Michael Lechner, Conny Wunsch ve Thomas Walter. "Do German Welfare-to-Work Programmes Reduce Welfare and Increase Work? **IZA Discussion Paper**, No. 4090, March 2009.

Kamu-İş; C:12, S:1/2011

Hudson, John ve Stefan Kühner. "Towards Productive Welfare? A Comparative Analysis of 23 OECD Countries", **Journal Of European Social Policy**, Vol. 19, No. 1, 2009

İnanç, Hüsamettin ve Muhittin Demiray. "Siyasal Bir İdeoloji Olarak Neo-Liberalizm", **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı.11, 2004.

Jensen, Per. H.. "Activation of The Unemployed In Denmark Since The Early 1990s: Welfare Or Workfare", CCWS, Aalborg University, January 1999, <http://www.operationspaix.net/sites/politiquessociales.net/IMG/pdf/1999-1-ActivationoftheUnemployedinDenmark.pdf>, (17.08.2010).

Jenson, Jane ve Denis Saint-Martin. "New Routes To Social Cohesion? Citizenship And The Social Investment State", **Canadian Journal of Sociology**, Vol. 28, No. 1, 2003.

Kalisch, David W.. "Social Policy Directions Across The OECD Region: Reflections On a Decade of Change", Avustralian Department of Family And Community Services, Policy Research Paper No:4, February 2000, <http://www.fahcsia.gov.au/about/publicationsarticles/research/socialpolicy/Documents/prp04/PRP No 04.pdf>, 15.04.2011).

European Commission. **Gren Paper: Towards Adequate, Sustainable and Safe European Pension Systems**, Brussels: 2010

European Commission, EIM Business And Policy Research. **Active Labour Market Programmes For People With Disabilities**, Belgium: 2004.

Kapar, Recep. "Aktif İşgücü Piyasası Politikaları", **Prof. Dr. Toker Dereli'ye Armağan, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası**, C.55, S.1, 2006.

Kildal, Nanna. "Workfare Tendencies In Scandinavian Welfare Policies", **8th BIEN Congress: Economic Citizenship Rights for the 21st Century**, Berlin: 6-7 October 2000, <http://www.basicincome.org/bien/pdf/2000Kildal.pdf>, (12.08.2010).

Kitschelt, Herbert, Peter Lange, Gary Marks ve John D. Stephens. "**Contiunity And Change in Contemporary Capitalism**", 2nd. Edition, New York: Cambridge University Press, 2003,

Kleinman, Mark. "Kriz mi? Ne Krizi? Avrupa Refah Devletlerinde Süreklilik ve Değişim", Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder (drl.), **Sosyal Politika Yazıları**, İçinde (159-193), İstanbul, İletişim Yayınları, 3. Basım, 2008.

Lavella, Ashley. **The Death of Social Democracy Political Consequences in The 21st Century**, Cornwall: Ashgate Publishing, 2008.

Lefresne, Florence. "United Kingdom; The Limited Protection Offered by Unemployment Benefit", Florence Lefresne (Ed.), **Unemployment Benefit Systems in Europe And North America: Reforms And Crises**, içinde (175- 189), Brussels, ETUI, 2010.

Leung, Joe. "Shifting Social Welfare Paradigm – From Redistributive Welfare to Social Investment", http://www.lwb.gov.hk/download/services/events/040411_wel_forum/17_joe_leung_paper.pdf, (06.05.2011).

- Lindbeck, Asar. “ An Essay On Welfare State Dynamics”, **Cesifo Working Paper No: 976**, July 2003.
- MacFarlan, Maitland ve Howard Oxley. “Social Transfers: Spending Patterns, Institutional Arrangements And Policy Responses”, **OECD Economic Studies No. 27**, 1996.
- Martin, John P.. “What Works Among Active Labour Market Policies:Evidence From OECD Countries Experiences”, **OECD Economic Studies No: 30**, 2000.
- Martin, John P. ve Edward Whitehouse. **Reforming Retirement-Income Sysytems:Lessons From The Recent Experiences Of OECD Countries**, OECD SEM Working Papers No. 68, 2008.
- Meilland, Christèle. “Denmark; A Stay of Execution For The Unemployment Benefit System?”, Florence Lefresne (Ed.), **Unemployment Benefit Systems in Europe And North America: Reforms And Crises**, içinde (121- 134), Brussels, ETUI, 2010.
- Mishra, Ramesh. **The Welfare State in Capitalist Society**, Worcester: Harvester Wheatsheaf, 1990.
- Moene, Karl Ove ve Michael Wallerstein, “Social Democratic Labor Market Institutions: A Retrospective Analysis”, Herbert Kitschelt, Peter Lange, Gary Marks ve John D. Stephens (Ed.), “**Contiunity And Change in Contemporary Capitalism**”, içinde (231-260), 2nd. Edition, New York: Cambridge University Press, 2003.
- OECD, **Employment Outlook**, 2007.
- OECD, **Employment Outlook**, 2003.
- OECD, **Factbook**, 2008
- OECD, **A Caring World The New Social Policy Agenda**, Paris: 1999.
- Özaydın, Mehmet Merve. “Küresel Etkilerle Şekillenen Sosyal Politika Anlayışı Ekseninde Sosyal Politikaların Geleceğini Tartışmak”, **G.Ü. İİBF Dergisi**, C. 10, S. 1, 2008.
- Özdemir, Süleyman. **Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti**, 2. Baskı, İstanbul: İstanbul Ticaret Odası Yayınları, 2007.
- Özdemir, Süleyman. “Başlangıcından Günümüze Refah Devletlerinde Sosyal Harcamaların Analizi”, **Sosyal Siyaset Konferansları, (Prof. Dr. Nevzat Yalçıntaş’a Armağan Özel Sayısı)**, Sayı: 50, İstanbul, İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayını, 2006.
- Öztürk, Şenol. “Sosyal Yatırım Devletinin Yükselişi: Pasif Sosyal Harcamalardan Aktif Sosyal Harcamalara Geçiş”, **Yayımlanmamış Doktora Tezi**, İstanbul: Marmara Üniversitesi, SBE, 2011.
- Palier, Bruno. “The Re-Orientation of European Social Policies Toward Social Investment”, **Internationale Politik Und Gesellschaft**, No. 1, 2006.

Kamu-İş; C:12, S:1/2011

- Perkins, Daniel, Lucy Nelms ve Paul Smyth. "Beyond Neo-Liberalism: The Social Investment State?" Centre For Public Policy University of Melbourne, August 2004, http://www.bsl.org.au/pdfs/beyond_neoliberalism_social_investment_state.pdf, (04.05.2011).
- Pierson, Christopher. **Beyond The Welfare State?**, Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press, 1991.
- Pratt, Alan. "Neo-liberalism And Social Policy", Michael Lavalette, Alan Pratt (Ed.), **Social Policy Theories, Concepts And Issues**, içinde, (9-25), London: Sage Publications, 2007.
- Pratt, Alan. "Towards a 'New' Social Democracy", Michael Lavalette, Alan Pratt (Ed.), **Social Policy Theories, Concepts And Issues** içinde, (26-45), London: Sage Publications, 2007.
- Rosanvallon, Pierre. **Refah Devletinin Krizi**, Burcu Şahinli, (Çev.) Ankara: Dost Kitabevi, 2004.
- Sapancalı, Faruk. **Sosyal Dışlanma**, İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi, İİBF Yayınları, 2003.
- Sipilä, Jorma. "Social Investment State: Something Real Or Just a New Discourse", **2nd Annual RECOWE Integration Week**, Oslo, 10-14 June 2008, <http://www.recowe.vitamib.com>, (04.08.2010).
- Stephens, John D., Evelyne Huber ve Leonard Ray. "The Welfare State in Hard Times", Herbert Kitschelt, Peter Lange, Gary Marks ve John D. Stephens (Ed.), "**Continuity And Change in Contemporary Capitalism**", içinde (164-193), 2nd. Edition, New York: Cambridge University Press, 2003
- Taylor-Gooby, Peter. "New Risks And Social Changes", Peter Taylor-Gooby (Ed.), **New Risks – New Welfare**, içinde, (1-28), New York: Oxford University Press, 2004.
- Tergeist, Peter ve David Grubb. "Activation Strategies And The Performance of Employment Services in Germany, The Netherland And The United Kingdom", **OECD, SEM Working Papers No: 42**, Paris, 2006.
- Temiz, Hasan Ejder. **Küreselleşmenin Sosyal Boyutları ve Türkiye Açısından Etkileri**, Ankara: Genel İş Matbaası, 2004.
- Veil, Mechthild. "Germany; Employment Policies, Unemployment Administration, Placement of Unemployed Workers: The Great Shake-up", Florence Lefresne (Ed.), **Unemployment Benefit Systems in Europe And North America: Reforms And Crises**, içinde (61-79), Brussels, ETUI, 2010.
- Whiteford, Peter. "The Active Social Policy Agenda: An OECD Perspective", **ISSA European Regional Meeting**, Oslo, 15-16.05.2007, <http://www.issa.int/aiss/Resursy/Conference-Reports/The-active-social-policy-agenda>, (05.05.2011).

EKLER

EK 1: OECD Ülkelerinde 1990'larda İşsizlik Sigortası Sisteminde Dönüşüm

	Başlangıçtaki Brüt Yenileme Oranında Değişim	Maksimum Statü Süresinde Değişim	İşe Erişim Koşulunda Zorlaştırma	Uygunluk Kriterlerinde Zorlaştırma
Avustralya	=	=	X	X
Avusturya	%43→%36	=	=	X
Belçika	=	=	X	X
Kanada	%60→%55	50→45 hafta	X	X
Danimarka	%61→%55	2,5yıl→7 yıl*	X	X
Finlandiya	%54→%61	=	X	X
Fransa	%57→%53	=	=	X
Almanya	%40→%38	=	X	=
Yunanistan	=	=	=	=
İrlanda	%41→%32	=	=	=
İtalya	%15→%33	=	X	=
Hollanda	=	2yıl→1,5 yıl	X	X
Yeni Zelanda	%39→%35	=	X	X
Norveç	=	1,5 yıl→3 yıl*	=	X
İspanya	%80→%70	=	X	X
İsveç	%90→%75	=	X	X
İsviçre	%80→%70	250→400 gün	=	X
İngiltere	%24→%22	12 ay→6 ay	X	X
ABD	=	=	=	=

* Süre uzatımına karşılık yardımın devamı aktif emek piyasası programlarına bağlandı.
Kaynak: OECD, *A Caring World : The New Social Policy Agenda*, Paris, 1999, s. 93.

EK 2: Seçilmiş OECD Ülkelerindeki Emeklilik Reformlarında Aktifleşme Unsurları

	Emeklilik Yaşı		Emeklilik Teşvikleri
	Erkek	Kadın	
Avusturya	X	X	X
Finlandiya			X
Fransa			X
Almanya	X	X	X
Macaristan	X	X	X
İtalya	X	X	X
Japonya	X	X	
Kore	X	X	
Meksika			
Yeni Zelanda	X	X	
Polonya		X	X
Portekiz	X	X	X
Slovakya	X	X	
İsveç			
Türkiye	X	X	X
İngiltere	X	X	X

Kaynak: John P. Martin, Edward Whitehouse, *Reforming Retirement-Income Systems: Lessons From The Recent Experiences Of OECD Countries*, OECD SEM Working Papers No. 68, 2008, s. 8.

EK 3 : Nakit Sosyal Yardımların GSYİH'ye Oranı - %

Refah Rejimi-Ülke	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2006	2007
Liberal Rejim								
Avustralya	5,99	6,65	7,07	8,95	9,06	7,82	7,54	7,37
Kanada	5,69	7,21	7,84	8,30	6,97	6,87	6,72	6,65
İrlanda	8,64	13,04	8,66	8,62	6,99	8,31	8,44	8,86
İngiltere	9,95	11,69	9,01	10,68	9,67	10,08	9,81	9,90
ABD	8,49	8,04	7,79	8,30	7,58	7,89	7,86	7,99
Yeni Zelanda	11,20	12,22	14,70	11,59	11,22	9,52	9,95	9,37
Ortalama	8,33	9,81	9,18	9,41	8,58	8,42	8,39	8,36
Sosyal Demokrat R.								
Danimarka	14,45	13,41	14,20	16,36	13,17	13,63	12,92	12,58
Finlandiya	10,38	13,82	14,28	20,17	14,97	15,28	14,99	14,26
Norveç	9,57	10,37	13,13	12,84	11,16	10,88	10,12	10,09
İsveç	13,90	14,93	16,08	16,64	14,13	14,27	13,59	12,76
Ortalama	12,08	13,13	14,42	16,50	13,36	13,51	12,90	12,42
Muhafazakar R.								
Avusturya	16,39	17,58	17,12	19,15	18,33	18,51	18,10	17,54
Belçika	18,01	18,89	17,05	17,36	15,59	16,20	16,06	16,02
Fransa	13,84	17,46	15,61	17,12	16,60	17,41	17,17	17,07
Almanya	14,75	14,47	13,50	15,58	15,65	16,30	15,37	14,65
Hollanda	17,78	17,69	17,56	14,99	11,21	10,98	10,50	10,07
İsviçre	9,73	10,06	8,40	11,13	10,78	11,76	11,19	10,75
Ortalama	15,08	16,02	14,87	15,89	14,70	15,19	14,73	14,35
Güney R.								
Yunanistan	6,88	11,03	11,83	11,54	12,64	13,68	13,64	13,90
İtalya	12,16	15,19	13,25	14,18	16,07	16,69	16,71	16,82
Portekiz	6,59	7,02	8,11	11,05	11,57	14,53	14,82	14,78
İspanya	11,01	12,94	13,56	14,93	13,21	13,23	13,04	13,12
Ortalama	9,16	11,55	11,69	12,92	13,37	14,53	14,55	14,65
Genel Ortalama	11,27	12,68	12,44	13,47	12,33	12,69	12,43	12,23

Kaynak: OECD, Social Expenditure Statistics Database, <http://stats.oecd.org>

EK 4 : Aynı Sosyal Yardımların GSYİH'ye Oranı - %

Refah Rejimi-Ülke	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2006	2007
Liberal Rejim								
Avustralya	4,29	5,12	5,85	6,52	7,90	8,33	8,22	8,34
Kanada	7,97	9,17	9,80	10,04	9,15	9,83	9,91	9,92
İrlanda	8,02	7,21	5,21	5,72	5,47	6,80	6,70	6,81
İngiltere	6,05	7,06	7,19	8,82	8,69	10,05	10,23	10,32
ABD	4,66	4,80	5,45	6,90	6,72	7,82	8,01	8,10
Yeni Zelanda	5,27	4,57	5,94	6,41	7,44	8,22	8,63	8,68
Ortalama	6,04	6,32	6,57	7,40	7,56	8,51	8,62	8,69
Sosyal Demokrat R.								
Danimarka	10,31	9,84	10,19	10,65	10,62	12,01	12,16	12,21
Finlandiya	6,93	8,04	9,16	9,29	8,49	9,94	10,02	9,81
Norveç	7,28	6,80	8,29	9,20	9,54	10,09	9,74	10,15
İsveç	13,26	12,48	12,52	13,22	12,56	13,53	13,49	13,45
Ortalama	9,45	9,29	10,04	10,59	10,30	11,39	11,35	11,40
Muhafazakar R.								
Avusturya	5,99	5,85	6,33	7,03	7,87	8,23	8,16	8,20
Belçika	5,51	5,97	6,74	7,69	8,63	9,15	9,21	9,10
Fransa	6,92	7,94	8,54	10,19	9,93	10,67	10,50	10,43
Almanya	7,36	7,56	7,38	9,99	9,67	10,04	9,92	9,79
Hollanda	6,46	6,35	6,74	7,46	7,10	8,43	8,63	8,94
İsviçre	4,07	4,45	4,84	5,86	6,51	7,68	7,34	7,19
Ortalama	6,05	6,35	6,76	8,04	8,29	9,03	8,96	8,94
Güney R.								
Yunanistan	3,36	4,78	4,46	5,41	6,27	7,22	7,46	7,26
İtalya	5,81	5,62	6,47	5,45	6,64	7,72	7,88	7,59
Portekiz	3,33	3,08	3,93	4,95	6,70	7,69	7,53	7,23
İspanya	4,37	4,52	5,61	6,05	6,43	7,45	7,63	7,74
Ortalama	4,22	4,50	5,11	5,46	6,51	7,52	7,62	7,45
Genel Ortalama	6,36	6,56	7,03	7,84	8,12	9,04	9,07	9,06

Kaynak: OECD, Social Expenditure Statistics Database, <http://stats.oecd.org>

EK 5 : Aktif Emek Piyasası Harcamalarının GSYİH'ye Oranı - %

Refah Rejimi-Ülke	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2006	2007
Liberal Rejim								
Avustralya	...	0,35	0,21	0,72	0,36	0,37	0,33	0,30
Kanada	...	0,61	0,49	0,55	0,38	0,32	0,30	0,29
İrlanda	...	1,06	1,06	1,34	0,81	0,64	0,62	0,64
İngiltere	0,54	0,69	0,55	0,41	0,24	0,44	0,32	0,32
ABD	....	0,28	0,22	0,18	0,15	0,12	0,12	0,11
Yeni Zelanda	0,57	0,88	0,88	0,67	0,49	0,38	0,37	0,35
Ortalama		0,64	0,57	0,65	0,40	0,38	0,34	0,34
Sosyal Demokrat R.								
Danimarka	...	...	0,75	1,91	1,89	1,58	1,52	1,31
Finlandiya	0,76	0,73	0,85	1,41	0,89	0,91	0,91	0,87
Norveç	...	0,59	0,89	1,25	0,61	0,74	0,58	0,56
İsveç	...	2,08	1,64	2,18	1,74	1,28	1,34	1,10
Ortalama	...	1,13	1,03	1,69	1,28	1,13	1,08	0,96
Muhafazakar R.								
Avusturya	...	0,28	0,32	0,38	0,52	0,63	0,71	0,68
Belçika	...	1,17	1,09	1,21	1,16	1,11	1,15	1,22
Fransa	...	0,60	0,72	1,19	1,19	0,89	0,92	0,90
Almanya	...	0,49	0,86	1,19	1,23	0,89	0,86	0,72
Hollanda	0,55	1,31	1,27	1,36	1,47	1,30	1,18	1,08
İsviçre	...	0,19	0,21	0,47	0,55	0,75	0,66	0,59
Ortalama		0,67	0,75	0,97	1,02	0,93	0,91	0,86
Güney R.								
Yunanistan	...	0,15	0,19	0,40	0,24	0,07	0,17	0,17
İtalya	...	...	0,23	0,27	0,57	0,57	0,50	0,45
Portekiz	...	...	0,47	0,48	0,60	0,67	0,59	0,51
İspanya	0,18	0,33	0,78	0,43	0,80	0,72	0,73	0,73
Ortalama		0,24	0,42	0,39	0,55	0,51	0,50	0,47
Genel Ortalama		0,69	0,72	0,95	0,84	0,76	0,73	0,68

Kaynak: OECD, Social Expenditure Statistics Database, <http://stats.oecd.org>

EK 6 : Nakit Aile Yardımlarının GSYİH'ye Oranı - %

Refah Rejimi-Ülke	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2006	2007
Liberal Rejim								
Avustralya	0,88	1,07	1,22	2,12	2,30	2,11	1,99	1,80
Kanada	0,64	0,60	0,51	0,79	0,76	0,89	0,83	0,80
İrlanda	1,03	1,36	1,52	1,60	1,63	2,20	2,22	2,32
İngiltere	1,76	1,81	1,51	1,83	1,83	2,17	2,11	2,13
ABD	0,46	0,37	0,22	0,30	0,14	0,12	0,11	0,10
Yeni Zelanda	2,16	2,28	2,56	1,97	2,14	1,88	2,27	2,26
Ortalama	1,16	1,25	1,26	1,43	1,47	1,56	1,59	1,57
Sosyal Demokrat R.								
Danimarka	1,07	0,89	1,41	1,84	1,49	1,55	1,50	1,49
Finlandiya	1,05	1,46	1,85	2,69	1,76	1,60	1,56	1,49
Norveç	1,25	1,31	1,87	2,22	1,86	1,58	1,42	1,36
İsveç	1,71	1,77	2,10	1,94	1,49	1,50	1,54	1,49
Ortalama	1,27	1,36	1,81	2,17	1,65	1,56	1,50	1,46
Muhafazakar R.								
Avusturya	2,82	2,47	2,20	2,63	2,38	2,39	2,28	2,15
Belçika	2,85	2,46	2,14	2,07	1,83	1,66	1,64	1,61
Fransa	2,15	2,33	1,46	1,53	1,47	1,39	1,36	1,33
Almanya	1,77	1,25	1,18	1,37	1,35	1,34	1,04	1,09
Hollanda	1,99	1,73	1,17	0,97	0,73	0,63	0,62	0,61
İsviçre	1,02	0,98	0,88	1,03	1,01	1,02	0,98	0,95
Ortalama	2,10	1,87	1,50	1,60	1,46	1,40	1,32	1,29
Güney R.								
Yunanistan	0,30	0,31	0,38	0,76	0,66	0,71	0,69	0,70
İtalya	0,96	0,79	0,61	0,39	0,54	0,58	0,61	0,65
Portekiz	0,64	0,60	0,61	0,62	0,60	0,71	0,71	0,71
İspanya	0,44	0,24	0,24	0,29	0,30	0,45	0,45	0,52
Ortalama	0,59	0,49	0,46	0,51	0,53	0,61	0,61	0,64
Genel Ortalama	1,22	1,17	1,18	1,31	1,24	1,21	1,19	1,19

Kaynak: OECD, Social Expenditure Statistics Database, <http://stats.oecd.org>

EK 7 : 1980'li Yıllardan 2000'lere Çocuk Fakirliğinin Durumu

Refah Rejimi-Ülke	Vergi ve Transfer Öncesi Durum			Vergi Ve Transfer Sonrası Durum		
	1980'ler	1990'lar	2000'lerin Başı	1980'ler	1990'lar	2000'lerin Başı
Liberal Rejimi						
Avustralya	20,60	29,90	26,60	15,50	10,90	11,60
Kanada	20,70	23,00	21,10	15,80	12,80	13,60
İrlanda	30,70	34,90	24,90	13,30	13,40	15,70
İngiltere	23,50	32,20	29,10	9,70	17,40	16,20
ABD	28,80	29,00	26,60	25,10	22,30	21,70
Yeni Zelanda	18,90	29,30	28,70	9,80	12,70	6,80
Ortalama	23,87	29,72	26,17	14,87	14,92	14,27
Sosyal Demokrat R.						
Danimarka	9,60	13,40	11,80	4,00	1,80	2,40
Finlandiya	9,30	17,30	16,70	2,80	2,10	3,40
Norveç	8,80	13,30	11,80	3,90	4,40	3,60
İsveç	10,00	20,80	16,10	2,40	2,50	3,60
Ortalama	9,43	16,20	14,10	3,28	2,70	3,25
Muhafazakar R.						
Avusturya	...	...	...	5,50	7,30	13,30
Belçika	...	14,90	...	...	4,10	...
Fransa	24,80	26,00	27,70	6,60	7,10	7,30
Almanya	...	16,95	19,75	...	10,20	11,30
Hollanda	15,40	17,90	16,10	3,30	9,10	9,00
İsviçre	...	12,50	7,80	...	10,40	6,80
Ortalama	20,10	17,65	17,84	5,13	8,03	9,54
Güney R.						
Yunanistan	...	...	...	12,70	12,30	12,40
İtalya	10,70	19,30	15,90	11,50	18,60	15,70
Portekiz	...	16,90	16,40	...	15,60	15,60
İspanya	...	...	...	16,90	17,40	15,60
Ortalama	10,70	18,10	16,15	13,70	15,98	14,83
Genel Ortalama	17,83	21,62	19,82	9,93	10,62	10,82

Kaynak: Whiteford, Peter. and Willem. Adema "What Works Best in Reducing Child Poverty: A Benefit or Work Strategy?", **OECD SEM. Working Papers, No: 51**, 2007, s.18.