

T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ
ANABİLİM DALI

DOKTORA TEZİ

SOSYAL POLİTİKA AÇISINDAN
ALMANYA’DA EMEK PİYASASININ
ORGANİZASYONU

Murat KALKAN

2502140031

TEZ DANIŞMANI

PROF. DR. Mustafa DELİCAN

İSTANBUL – 2021

ÖZ

SOSYAL POLİTİKA AÇISINDAN ALMANYA'DA EMEK PİYASASININ ORGANİZASYONU

Murat KALKAN

Dünya ekonomisinde önde gelen ekonomiler arasında yer alan Almanya Federal Cumhuriyeti'nde, 2002'de Federal İş Kurumu'nda patlak veren 'İşe Yerleştirme Skandalı' (Alm. Vermittlungsskandal) sonrasında 2003-2005 arasında Hartz Reformları hayata geçirilmiştir. Bu reformlar sayesinde Almanya 1970'lerden beri 'başarısızca' sürdürdüğü işsizlikle mücadelede nihayet olumlu netice elde edebilmiş ve yaklaşık 15 yıldır düşük işsizlik ve yüksek istihdam oranlarıyla dikkatleri üzerine çekmiştir. Aktifleştirici nitelikte emek piyasası politikası yaklaşımını benimseyen bu reformlarla emek piyasaları küresel rekabette sürdürülebilirliği sağlayabilmek için yeniden şekillendirilip çağdaştırılmaya çalışılmıştır.

Bu çerçevede, sosyal politika açısından, Hartz Reformları ile Alman emek piyasasında meydana gelen değişimler tezin konusunu; emek piyasasındaki sağlanan başarının nasıl bir organizasyonel yapıyla elde edildiğinin ortaya konulması ise tezin amacını oluşturmaktadır. Çalışmada, nitel veri toplama yöntemlerinden faydalanılmış ve ilgili literatür taraması ile elde edilen veriler zaman derinliğinde analiz edilmiştir.

Tezde yapılan analizler neticesinde Hartz Reformları ve dayandığı anlayışın Alman geleneğinde bir kırılma ya da paradigma değişimi olup olmadığının literatürde devam eden bir tartışma konusu olduğu görülmüştür. Bununla birlikte Hartz Reformları'nın bir yandan mevcut Sosyal Piyasa Ekonomisi ve Alman sosyal politika paradigması içerisinde kalınarak gerçekleştirildiği, fakat diğer taraftan liberal anlayışa (Anglo-Sakson) yönelen, piyasa ekonomisini güçlendirme yönünde, bir eğilime sahip olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Almanya, Sosyal Piyasa Ekonomisi, Sosyal Politika, Emek Piyasası, Hartz Reformları, İşe Yerleştirme Skandalı.

ABSTRACT

ORGANIZATION OF THE LABOR MARKET IN GERMANY IN TERMS OF SOCIAL POLICY

Murat KALKAN

The Federal Republic of Germany, which is among the leading economies in the world economy, implemented the Hartz Reforms between 2003-2005 after the “Job-Placement Scandal” (Vermittlungsskandal) that broke out in the Federal Labor Office in 2002. Thanks to these reforms, Germany was finally able to achieve positive results in the fight against high unemployment rates, which lasted for years since 1970s, and have taken a great attention with its low unemployment rates for about last 15 years. With these reforms, which adopted an activating labor market policy approach, labor markets in Germany were tried to be reshaped and modernized in order to ensure sustainability in global competition.

In this context, in terms of social policy, the changes in the German labor markets with the Hartz Reforms are the subject of the thesis. The aim of the thesis is to reveal the changes on organization of labor markets which have made Germany overcome high unemployment rate successfully and become competitive in the World markets. In the study, qualitative data collection methods were used and the data obtained from the relevant literature review were analyzed in longitudinally.

As a result of the analyzes, it has been observed that there has been an ongoing debate on the Hartz Reforms and the understandings on which they are based in terms of whether there is a break or paradigm shift in the German social policy traditions. However, it has been concluded that the Hartz Reforms, on the one hand, were carried out by staying within the existing Social Market Economy and German social policy paradigm, and, on the other hand, there there has been a tendency toward the liberal economy model, prevailing in Anglo-Saxon countries.

Keywords: Germany, Social Market Economy, Social Policy, Labor Market, Hartz Reforms, Job-Placement Scandal.

ÖNSÖZ

Sosyal politika, ilgi sahasının genişliği bakımından toplumsal hayatın çeşitli noktalarına temas eden bir disiplin olarak emek piyasasının organizasyonunu odağına yerleştirmektedir. Emek arz ve talebinin karşılaştığı yer olan emek piyasası kendiliğinden arz ve talebi dengeleme noktasında eksik olduğundan düzenlenmeye muhtaçtır. Bunun nasıl yapılacağı ise her ülkenin sosyo-ekonomik şartları, tercihleri ve gelenekleri çerçevesinde belirlenirken en nihâyetinde bazılarının başarılı olduğu bazılarının da yüksek işsizlik, düşük istihdam gibi bir takım problemlerle başa çıkmak zorunda kaldığı görülmektedir.

1970’lerin ortalarında yaşanan Petrol Krizleri sonrası -diğer gelişmiş ekonomilerde olduğu gibi- Almanya Federal Cumhuriyeti’nde de emek piyasasında başta yüksek işsizlik olmak üzere bir takım olumsuzluklar görülmeye başlamıştır. Bu tarihten itibaren durumun hem ekonomik hem de sosyal sonuçlarıyla mücadele edilmiş olsa da yaklaşık çeyrek asır boyunca atılan adımlarla tam bir düzelme yakalanamamıştır. Hatta Almanya –yüksek işsizlik yüzünden- 2000’lerin başında “Avrupa’nın hasta adamı” olarak nitelendirilmiştir. Ancak durum 2005’den itibaren değişmiş yani Alman emek piyasası toparlanmış ve bu sefer de literatürde “Alman iş/çalışma mucizesinden” bahsedilir olmuştur.

Tam da burada insan aklını kurcalayan Almanya’nın bahsedilen başarıyı nasıl bir emek piyasası organizasyonu ile yakaladığı sorusu ise esâsında bu tez çalışmasının tetikleyicisi olmuştur. Bunu öğrenme arzusuyla, tez çalışmada, yola çıkarken bahsedilen meselenin ülkemizde fazla rağbet görmemiş olmasının anlaşılması ise bir yanıyla ‘orijinal’ bir konunun seçilmiş olduğunu gösterirken aslında diğer taraftan da araştırma sürecinde yaşanması muhtemel zorluklara işaret etmiştir. Nitekim daha önce bakılmamış bir perspektiften bir meseleyi irdeleyerek bilimsel bir yöntem ve disiplin içerisinde ele almak her şeyden önce konunun sınırlarını/çerçevesini ‘*efrâdını câmi, ağyârını mâni*’ şeklinde çizebilmeyi icap ettirmektedir. Bunun yapılabilmesi için ise öncelikle ilgili literatürün adanmakıllı taranması lâzımdır. Bu aşamada da Türkçede konuyla ilgili yeterli düzeyde ve sayıda eserin bulunmadığı ve çalışmanın gerçekleştirilebilmesi için başta Almanca olmak üzere diğer dillerdeki kaynaklara ulaşılmasının gerekliliği anlaşılmıştır.

Türkiye’de bahsedilen eserlere ulaşma imkânının kısıtlı olduğunun anlaşılmasıyla da Almanya’ya gitme zorunluluğu ortaya çıkmış, Almanya’da emek piyasalarının düzenlenmesinde rol oynayan kurumlarla ve yetkilileri ile ilişkiler kurulması, tez konusu ile ilgili çalışmalar yapan diğer bilim adamlarının birikimlerinden yararlanma gibi amaçlar da güdülerek gerekli adımlar atılmıştır. Neticede Almanya’nın tek sosyoloji fakültesine sahip Bielefeld Üniversitesi’nde bahsedilen fakülte bünyesinde sosyal politikayla ilgili araştırmalar yapan Prof. Dr. Alexandra Kaasch’ın nezâretinde 2018-2019 yıllarında ‘misafir araştırmacı’ statüsünde çalışmalar gerçekleştirilmiştir. Bu süreçte literatür taramasının yanında Almanya’da ilgili kurum ve kuruluşlarca düzenlenen muhtelif ilmî toplantılar da takip edilmiştir.

Literatür taraması ve dolayısıyla tez konusunun kapsamının belirlenmesine yönelik sıkıntıların yukarıda anlatılan şekilde aşılmasından sonra yazma aşamasına geçildiğinde ise başka bir zorlukla karşılaşmıştır. Bu da Almancanın ve Almanya’daki sosyal hukuk düzenlemelerinin teferruatlı yapısıdır ki zikredilen bu zorluğu Dr. Nurhan Akçaylı 1971’de yayınlanan bir makalesinde “Almanların tasnifçiliği, sınıflandırmaları maruftur.” diyerek veciz bir şekilde ifâde etmiştir. Buna bir de kökleri Alman felsefe-bilim anlayışına dayanan Alman sosyal politika-sosyal devlet geleneğinin yapısını -tezin birinci bölümünde- ortaya koyma meselesi eklenince tezdeki Türkçe kavramsallaştırmalarda -hem felsefî boyutuyla hem de sosyal ve ekonomik yapısıyla bir *başka dünyanın* ‘Türkçe’ anlamlandırılması söz konusu olduğundan- zorluk çekilmesi kaçınılmaz olmuştur.

Tüm bu güçlüklerin aşılması ve nihâyet tezin yazılarak kendi deyimiyle ‘iki kapak arasına’ girmesinde en büyük desteği ve emeği hiç şüphesiz tez danışmanım, muhterem hocam Prof. Dr. Mustafa Delican’dan gördüğümü söylemeliyim. Talebesi olmanın yanında asistanlığını yapmakla da kendisine çok şey borçlu olduğum hocam, bana ‘hocalığın’ sadece sınıfta ders vermekle kalmayıp onun çok ötesinde bir meziyet olduğunu her hâliyle göstererek öğretmiştir. Bu vesileyle kendisine teşekkür ederken bunu nezâket icabı bir vazifenin yerine getirilmesinden öte –her ne kadar ödeyemeyecek olsam da- üzerimde bir hak olarak gördüğümü itiraf etmeliyim.

Yine tezin vücuda gelmesinde önemli aşamalardan biri olan tez izleme çalışmalarında kıymetli vakitlerini ayırıp bilgi, tecrübe ve görüşleriyle bana yol çizen

tez izleme komitesi üyeleri, değerli hocalarım Prof. Dr. Levent Şahin ile Prof. Dr. Ayhan Gençler’e yardımları için özellikle şükranlarımı sunuyorum. Ayrıca araştırma ziyâreti için yurtdışına gitme sürecimde her türlü kolaylığı ve desteği sağlayan kıymetli hocam Prof. Dr. Sedat Murat’a ve Almanya’ya beni davet ederek tezin yazılmasında büyük katkıları olan Prof. Dr. Alexandra Kaasch’a bilhassa teşekkür ederim. Çeyrek asrı aşan formel eğitim hayatımda, isimlerini teker teker sayamayacağım, fakat kendilerinden çok şey öğrendiğim bütün hocalarımı da bu vesileyle hürmet ve şükranla anıyorum.

Doktora tezi yazmak zorlu, uzun ve çoğu kez ‘tek başına’ bir seyahat gibidir. Menzile varabilmek için insan birçok kere desteklenme ve şevklendirilme ihtiyacı duyabildiği gibi araştırdıklarını/yazdıklarını birine anlatma, tartışma ve hatta eleştirilme gereği de hissedebilmektedir. İşte bütün bu bahsettiklerimi yapan iki güzel insanı, Dr. Öğr. Üyesi Abdullah Selim Doğan’ı ve Dr. Muhammet Enes Kayagil’i anmazsam vefâsızlık yapmış olurum. Her ikisine de hem destekleri hem de ‘yoldaş’lıkları için yürekten teşekkür ederim. Yine, sağ olsun, Dr. Ebubekir Mollaahmetoğlu da tez sürecinde ne zaman başım sıkışsa yardım eden ve şükranla andığım bir diğer meslektaşım olmuştur.

Sadece bu tezi yazarken değil, hayata gözlerimi açtığım ilk andan beri, her hâl ve şartta yanımda duran, karşılaştığım bütün zorlukların üstesinden gelmem için ellerindeki maddî-manevî imkânların tamamını seferber eden ve nihâyet ne yaparsam yapayım haklarını asla ödeyemeyeceğimi evlat sahibi olunca ancak idrak ettiğim ana-babamdan minnetle haklarını helal etmelerini diliyorum. Sevgili kardeşlerime de her zaman verdikleri destekler ve ettikleri dualar için ne kadar teşekkür etsem az olacaktır.

Son sözlerim ise tez sürecinde ister-istemez kendilerini ihmâl ettiğim hâlde bunu ‘güzel sabırla’ fedâkârâne karşılayan, sıcak bir yuvaya sahip olmanın ne denli büyük bir şükür ve mutluluk sebebi olduğunu bana gösteren; varlıkları için Allah’a hamdettiğim sevgili eşim Tuğba ile gözümün nuru, ‘babasının süsü’ biricik kızım Zeynep içindir. Onlar olmasaydı geçen zor günlerin sonunda ulaştığım bu ferahlığın hiç bu kadar kıymetli olmayacağını söylemeliyim. Bunun keyfini ömür boyu sağlık ve huzurla beraberce sürmek duasıyla kendilerine gönülden teşekkür ediyorum.

Murat KALKAN

İstanbul, 30 Kasım 2021

İÇİNDEKİLER

ÖZ.....	ii
ABSTRACT	iii
ÖNSÖZ.....	iv
TABLolar LİSTESİ.....	x
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	xi
KISALTMALAR LİSTESİ.....	xii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

ALMANYA'DA EMEK PİYASASINI ŞEKİLLENDİREN SOSYO-EKONOMİK DÜZEN: TEMEL ANLAYIŞ VE YAKLAŞIMLAR

1.1 Sosyal Piyasa Ekonomisi: Alman Ekonomik Düzeni	9
1.1.1 Ekonomik Düzen Olarak Tanımı	9
1.1.2 Ortaya Çıkışı ve Gelişmesi	11
1.1.3 Sosyal Piyasa Ekonomisinin Fikrî Kökeni: Ordoliberalizm	17
1.1.4 Sosyal Piyasa Ekonomisi'nin Niteliği.....	20
1.1.4.1 Temel Özellikler, İlkeler ve Hedefler	20
1.1.4.2 Boyutlar: Piyasa ve Sosyal(lik).....	25
1.1.4.3 Devletin Görevleri ve Araçları.....	29
1.1.4.4 Diğer Ekonomik Düzen Anlayışlarıyla Karşılaştırılması	33
1.2 Sosyal Politikalar: Sosyal Düzenin Yapıtaşı.....	37
1.2.1 Tarihi Gelişme Seyri	37
1.2.1.1 Başlangıcından II. Dünya Savaşı Sonuna Kadar Geçen Dönem.....	39
1.2.1.2 Almanya Federal Cumhuriyeti Dönemi (1949-).....	47
1.2.2 Almanya Federal Cumhuriyeti'nde Sosyal Politikaların Niteliği	58
1.2.2.1 Gelişme Eğilimi ve Kapsam.....	58
1.2.2.2 Temel İlkeler, Sorumlular ve Tartışmalar	60
1.3 Refah Rejimleri Açısından Alman Sosyal Devlet Anlayışının Konumlandırılması.....	66

İKİNCİ BÖLÜM

ALMANYA FEDERAL CUMHURİYETİ'NDE EMEK PİYASASI İLE POLİTİKALARINDA YAŞANAN GELİŞMELER VE HARTZ REFORMLARI

2.1 Yeniden İnşâ ve Tam İstihdam Dönemi.....	73
2.1.1 Savaş Sonrası Sosyo-Ekonomik Durum Ekseninde Emek Piyasasındaki Şartlar	73
2.1.2 Emek Piyasasının Sosyo-Ekonomik Yapısı.....	75

2.1.3 Kurumsal Yapılanma: Aktörler, Yasal Düzenlemeler ve Tercihler.....	79
2.1.3.1 Yeniden İnşâ Süreci ve Esasları.....	79
2.1.3.2 Emek Piyasası Politikalarında Pasiften Aktif Yaklaşım Geçiş	82
2.2 Kriz ve Yeni Arayışlar Dönemi	86
2.2.1 Petrol Krizi Sonrasındaki Gelişmeler: İşsizliğin Yükselmesi ve Yapısallaşması.....	86
2.2.2 İki Alman Devletinin Birleşmesi: Reform İhtiyaçlarının Artarak Birikmesi	93
2.3 Emek Piyasasının Yeniden Organizasyon Dönemi: Hartz Reformları	100
2.3.1 Reformların Arka Planı	100
2.3.1.1 Siyâsî Tercihler	100
2.3.1.2 Sosyo-Ekonomik Zorunluluklar.....	104
2.3.1.3 Çözüm Arayışı: Job-AQTIV Yasası	110
2.3.2 Reformların Tetikleyicisi ve Federal Hükûmetin Yaklaşımı	112
2.3.2.1 Tetikleyici Olay: İşe Yerleştirme Skandalı	112
2.3.2.2 Federal Hükûmetin Çözüm Planı ve Emek Piyasası Reformlarından Beklenenler	115
2.3.3 Reformların Kurumsal Yapılanması: Emek Piyasasında Modern Hizmetler (Hartz) Komisyonu.....	118
2.3.3.1 Komisyonun Yapısı, Çalışma Yöntemi ve Hedefleri.....	118
2.3.3.2 Komisyonun Raporu ve Önerileri	122
2.3.4 Reformların Hayata Geçirilişi	127
2.3.4.1 Hukukî Düzenlemeler Öncesi Yaşananlar	127
2.3.4.2 Hukukî Düzenlemeler: Hartz I-IV Yasaları	129

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

HARTZ REFORMLARI SONRASINDA ALMANYA'DA EMEK PIYASASININ ORGANİZASYONU: TERCİHLER, KURUMLAR, POLİTİKALAR, GELİŞMELER VE TARTIŞMALAR

3.1 Değişimin Niteliği: 'Yeni Emek Piyasası Politikası' — Aktifleştirme Yaklaşımı	139
3.2 Emek Piyasasındaki Kurum ve Aktörler.....	145
3.2.1 Federal Devlet Yönetimi ile Federal Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlığı. 145	
3.2.2 Eyalet Yönetimleri	148
3.2.3 Yerel Yönetimler.....	149
3.2.4 Federal İş Ajansı ve Teşkilatı.....	150
3.2.4.1 Amacı ve Görevleri	150
3.2.4.2 Organizasyon Yapısı	153

3.2.5	İş Merkezleri	156
3.2.6	Özel İstihdam Büroları	157
3.2.7	İşçi ve İşveren Sendikaları	160
3.2.8	Sosyal (Refah) Hizmet Dernekleri	160
3.2.9	İş Mahkemeleri.....	161
3.2.10	Uluslararası Aktörler	161
3.3	Emek Piyasası Politikaları.....	162
3.3.1	Pasif Emek Piyasası Politikaları ve Araçları.....	163
3.3.1.1	İşsizlik Parası I (İşsizlik Sigortası Ödeneği)	164
3.3.1.2	İşsizlik Parası II (İşsizlik Yardımı)	166
3.3.1.3	Diğer Uygulamalar	169
3.3.2	Aktif Emek Piyasası Politikaları ve Araçları	171
3.3.2.1	Danışmanlık ve İşe Yerleştirme (Aracılık) Hizmetleri	173
3.3.2.2	Aktifleştirme ve Meslekî Uyuma Yönelik Hizmetler	176
3.3.2.3	Meslek Eğitimleri ile İlgili Hizmetler	178
3.3.2.4	İşe Başla(t)maya Yönelik Teşvikler	182
3.3.2.5	İstihdam Oluşturucu Tedbirler	184
3.3.2.6	Engellilerin Çalışma Hayatına Katılmalarına Yönelik Destekler	187
3.4	Göstergeler Işığında Emek Piyasası'nın Yapısı ve Özellikleri	188
3.4.1	Nüfus, İşgücü ve İstihdam Yapısı	188
3.4.2	İşsizlik Göstergeleri	195
3.4.3	Emek Piyasası Politikalarına Dair İstatistikler.....	201
3.5	Hartz Reformları Çerçevesindeki Tartışmalar	206
DEĞERLENDİRME VE SONUÇ		215
KAYNAKLAR		235
EKLER.....		284
ÖZGEÇMİŞ.....		288

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1 Sosyal Piyasa Ekonomisi'nde Hedefler ve Araçlar	23
Tablo 2 Almanya Federal Cumhuriyeti'nde İşsizlik Göstergeleri (1950-1975)	76
Tablo 3 Almanya Federal Cumhuriyeti'nde İşsizlik Göstergeleri (1973-1990)	87
Tablo 4 Almanya Federal Cumhuriyeti'nde İşsizlik Göstergeleri (1991-2005)	94
Tablo 5 Almanya'da Sosyal Yardım ve Sosyal Harcamalar (1970-2004)	108
Tablo 6 Almanya'da Nüfus, İşgücü ve İstihdam Göstergeleri (2002-2020)	189
Tablo 7 Almanya Federal Cumhuriyeti'nde 15-65 Yaş İşgücüne Katılma Oranları (2002-2019)	189
Tablo 8 Almanya'da 15-65 Yaş Arası İstihdam Oranları (2001-2019)	190
Tablo 9 İstihdamın İş İlişkisine Göre Yapısındaki Gelişmeler (15-65 Yaş)	192
Tablo 10 Sosyal Sigortalara Tabi İşlerde Tam Zamanlı Çalışanların Ücretleri (1999- 2020)	194
Tablo 11 Almanya Federal Cumhuriyeti'nde İşsizlik Göstergeleri (2002-2020)	196
Tablo 12 Toplumdaki Farklı Kesimlere Göre İşsizlik (2002-2020)	197
Tablo 13 Almanya Federal Cumhuriyeti'nde Vatandaşlık Durumuna Göre İşsizlik Göstergeleri (2002-2020)	198
Tablo 14 2008-2020 Arası Dönemde Almanya Federal Cumhuriyeti'nde Ortalama İşsiz Kalma Süreleri (Hafta Olarak)	199
Tablo 15 İşsizlik Halinde Sosyal Güvenlik Ödemelerinden Faydalananlar (Türüne Göre; 2005-2020)	204

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1 Almanya Federal Cumhuriyeti'nde Uzun Süreli İşsizliğin Yıllar İçindeki Gelişmesi (1974-2004)	105
Şekil 2 Hartz Komsiyonu'nun Üye Yapısı	119
Şekil 3 Toplam İstihdam ve Sosyal Sigortalara Tabi İstihdam Sayıları (Milyon)...	191
Şekil 4 Almanya Federal Cumhuriyeti'nde Uzun Süreli İşsizliğin Yıllar İçindeki Gelişmesi (2002-2020)	200
Şekil 5 Aktif Emek Piyasası Politikalarına Katılanların Sayısı (2003-2020)	201
Şekil 6 Aktif Emek Piyasası Politikalarının Türüne Göre Katılımcı Sayısı (2003-2020)	202
Şekil 7 Almanya'da Kişi Başı Aylık Ödenen İşsizlik Ödeneğinin Yıllık Ortalama Miktarları (Avro, 2005-2020)	205
Şekil 8 Almanya'da İhtiyaç Topluluğu Başına Aylık Ödenen İşsizlik Parası II'nin Yıllık Ortalama Miktarları (Avro, 2005-2020)	206

KISALTMALAR LİSTESİ

€	: Avro
AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
ADC	: Alman Demokratik Cumhuriyeti
AFG	: İş Teşviki Yasası
Alm.	: Almanca
bkz.	: Bakınız
BSHG	: Federal Sosyal Yardım Yasası
CDU	: Almanya Hristiyan Demokrat Birliği Partisi
DM	: Alman Markı
FİA	: Federal İş Ajansı
GSYİH	: Gayrisâfi yurt içi hâsıla
Hartz I	: Emek Piyasasında Modern Hizmetler İçin Birinci Yasa
Hartz II	: Emek Piyasasında Modern Hizmetler İçin İkinci Yasa
Hartz III	: Emek Piyasasında Modern Hizmetler İçin Üçüncü Yasa
Hartz IV	: Emek Piyasasında Modern Hizmetler İçin Dördüncü Yasa
IAB	: Alman Emek Piyasası ve Meslekî Araştırmalar Enstitüsü
ILO	: Uluslararası Çalışma Teşkilatı
İng.	: İngilizce
Job-AQTIV	: Emek Piyasası Araçlarına Dair Reform Yasası
krş.	: Karşılaştırınız
OECD	: Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
PSA	: Personel Hizmet Ajansı
SGB II	: II. Sosyal Kanun Kitabı
SGB III	: III. Sosyal Kanun Kitabı
SPD	: Almanya Sosyal Demokrat Partisi
SPE	: Sosyal Piyasa Ekonomisi
Tür.	: Türkçe

GİRİŞ

Sosyal politika *dar manasıyla* çalışanlar ve işverenler arasındaki uzlaşmayı tesise yönelirken *geniş anlamıyla* ele alındığında da bahsedilen iki grup hâricinde kalan diğer toplum kesimlerini de içerecek şekilde sosyal huzur ve adalete matuf tedbir ile uygulamalar bütünü olarak tanımlanmaktadır. Bir başka deyişle sosyal politikanın ‘bağımlı çalışma’ olgusunu merkezine alan ‘dar manalı’ yaklaşımı yerine geniş anlamli perspektifinde bağımlı/bağımsız her türlü çalışma ilişkisinin ötesinde toplumdaki bütün kesimlerin sosyal meselelerinin ilgi alanına dâhil edilmesi yer almaktadır. Nitekim sosyal politika disiplininin teorik ve pratik esasları üzerine yapılan ilk çalışmalardan biri olan 1933 tarihli ‘*Sozialpolitik: Eine Einführung In Ihre Theorie Und Praxis*’ adlı eserde de dile getirdiği üzere *sosyal politika* toplumsal (ortak) amaçların gerçekleştirilebilmesi maksadıyla sosyal sınıfların ilişkilerine etki ederek bunları düzenlemeye yönelen bir alandır.¹

Bilindiği üzere üretim faktörlerinden biri olarak insanın üretime bizzat katılmasını ifâde eden emek iki taraflı bir ilişkiye işaret etmekte, bu iki tarafın yani emeğini arz eden ve emeği talep eden kesimin bulunduğu yere de emek piyasası (iş gücü piyasası, iş piyasası) denilmektedir. Emek piyasası aslında çalışan-işveren boyutuyla sosyal politikanın ‘dar mânâsı’nın sınırlarında yer alıyorken, bu iki tarafın ilişkisinin doğurduğu sosyo-ekonomik yapıyla da ‘geniş anlamın’ kapsamında olmaktadır. Dolayısıyla ister dar ister geniş anlamı açısından bakılmış olsun emek arz ve talebinin karşılaştığı yer olarak emek piyasası ve onun organizasyonu meselesi sosyal politikaların odak noktasında bulunmaktadır.

Gerhard Kessler’in sosyal denge ve uzlaşma siyâseti olarak da nitelendirdiği sosyal politika² açısından emek piyasasının organizasyonuna bakıldığında öncelikle emek arz ve talebinin dengelenmesinin, yani istihdam sağlanmasının gündeme geldiği görülmektedir. Çünkü sanayileşmeyle değişen sosyal yapıda toplumsal hayata dâhil olmak artık bir nev’i çalışmayla (özellikle de bağımlı çalışmayla) eş anlamli hâle gelmiştir. Bu bakımdan da işsizlik hem ferdî hem de toplumsal açıdan olumsuz

¹ Walter Weddigen, *Sozialpolitik: Eine Einführung in ihre Theorie und Praxis*, Jena, Verlag v. Gustav Fischer, 1933, s. 1.

² Orhan Tuna, *Sosyal Siyaset: Giriş (Ders Notları)*, İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1976, s. 40.

sonuçları bulunan ve '*istenmeyen*' bir olgu olarak görülmeye başlanmıştır. Dolayısıyla işsizliğin ortadan kaldırılması, istihdamın artırılması da sosyal politikaların hedefleri arasında yer almaktadır. Yine emek piyasasındaki çalışma/istihdam şartlarının da sosyal politika konusu olarak öne çıktığı görülmektedir. Burada da başta ücret olmak üzere çalışma süreleri, çalışma şekilleri, iş ilişkisinin türleri, örgütlenme ile toplu pazarlık vb. konuların önem arz ettiği bilinmektedir.

Sosyal politika, emek piyasasının organizasyonu meselesini ilgi sahasına dâhil ederken başta ekonomi olmak üzere emek piyasasıyla ilgilenen diğer disiplinlere nazaran ayırt ediciliğini '*insan odaklı*' bir yaklaşımla hareket etmesiyle ortaya koymaktadır. Sosyal politikanın işsizliğin ortadan kaldırılması yahut tam istihdamın sağlanması gibi emek piyasasına yönelik hedefleri sadece '*ekonomik temelli*' değildir. Buna ilâveten toplumda *sosyal adalet* ve bu itibarla da *sosyal huzur ve barışı* sağlayacak bir yaklaşımla emek piyasasının organizasyonunu gerçekleştirmek amaçlanmaktadır. Açıkçası sadece kişinin istihdamıyla yetinilmeyip çalışmanın *insan haysiyetine uygun* bir şekilde gerçekleşmesi istenmektedir. Bu sebeple de sosyal politika bir yandan emek piyasasında çalışma şartlarının düzgün olmasını hedeflerken diğer taraftan da çalışma sonucu elde edilen gelirin yani ücretin çalışanın hayatını devam ettirmesini sağlayacak nitelikte olmasına da odaklanmaktadır. Ayrıca çalış(a)mama durumunda kişinin insan haysiyetine uygun bir asgari yaşama düzeyini sağlayacak şekilde gelir elde etmesini güvence altına almak da yine sosyal politika açısından son derece önemli bir mesele olmaktadır.

Bu noktada da sosyal politika tedbiri olarak iki farklı emek piyasası politikası yaklaşımının zaman içerisinde geliştirildiği görülmektedir. Bunlardan birincisi işsizlik karşısında ücret/gelir ikâme edici nitelikte olan *pasif emek piyasası politikası* uygulamalarıdır. Bu çerçevede başta işsizlik sigortası ve işsizlik yardımı olmak üzere farklı araçlara yer verilmektedir. İkinci tedbir olan *aktif emek piyasası politikaları* ise işsizlik durumunun ortaya çıkmasını engellemek ve/veya var olan istihdamı devam ettirmek ve geliştirmek amacıyla gerçekleştirilenlere denilmektedir. Yani aktif politikalarda sadece işsizliğin olumsuz sonuçlarını ikâme yerine işsizliği önleme maksadıyla iş yaratma ve işgücünü yeni istihdam edilebilecek alanlara meslekî sosyalleştirme yoluyla yönlendirme amacı bulunmaktadır.

Anlatılan tüm bu hususların nasıl sevk ve idare edileceği, yani emek piyasasının nasıl bir kurumsal yapılanmayla organize edilip yönetileceği meselesi ise, bazı benzerlikler olsa da, ülkeden ülkeye farklı tezâhür etmektedir. Çünkü emek piyasası toplumsal yapının tüm taraflarını ilgilendiren bir alan olarak hem sosyal politika-sosyal devlet uygulamalarının hem de ekonomik düzenin kesişme noktasında yer almaktadır. Dolayısıyla emek piyasasının organizasyonunun şekillenmesinde ülkenin ekonomik ve sosyal şartları, bunlara yönelik tercihleri ve hatta gelenekleri önemli rol üstlenmekte; emek piyasasındaki başarı/başarısızlık durumları da aslında bu faktörler bağlamında oluşmaktadır.

Tarihî seyre bakıldığında emek piyasalarının liberal ve merkezî ekonomi anlayışları çerçevesinde veya bu iki uç nokta arasında karma modeller şeklinde organize edildiği görülmektedir. Bunlardan merkezî-otoriter/antidemokratik sistemler bir tarafa bırakılıp piyasa ekonomisi eksenli olan tasnifler ele alındığında ise İngiltere ve ABD'nin temsil etmiş olduğu liberal yaklaşımın dışında İskandinav ülkelerine mâl olmuş sosyal demokrat anlayışın ve Almanya Federal Cumhuriyeti'nde hayat bulan Sosyal Piyasa Ekonomisi konseptinin öne çıktığı görülmektedir.

Bilindiği üzere II. Dünya Savaşı'ndan yenilgiyle çıkan Almanya savaşın galipleri arasında önce dört bölgeye ayrılmış daha sonra da ülke doğu-batı olmak üzere iki devlet şeklinde yeniden organize edilmiştir. Bunlardan ilki sosyalist bir anlayışla şekillendirilen resmî adı Alman Demokratik Cumhuriyeti (Alm. Deutsche Demokratische Republik) olan ancak kamuoyunda daha çok Doğu Almanya ismiyle bilinen devlettir. Burada siyâsî rejime uygun bir şekilde merkezi-planlı ekonomi düzeni uygulanmıştır. Buna mukabil batıda kurulan Almanya Federal Cumhuriyeti'nde (Alm. Bundesrepublik Deutschland) ise piyasa ekonomisi yeniden değerlendirilmiş ve Sosyal Piyasa Ekonomisi yaklaşımı uygulamaya konulmuştur. Bu konsept özünde sosyal politika perspektifinden hareketle ekonomi politikalarının düzenlenmesini esas almaktadır. Dolayısıyla *serbest piyasa ekonomisine* bağlı olarak oluşturulan *Anglo-Sakson* modelden (*liberal piyasa ekonomisi*) farklı bir nitelik taşımaktadır. Almanya'nın kendine has ekonomik modeli olarak nitelendirilen bu yaklaşımın sâyesinde çalışanlar güçlü bir şekilde korunurken modelin getirdiği geniş refah devleti uygulamaları Alman sosyal politika geleneği ile birleşince uzun yıllar ekonomik ve sosyal alanda başarı sağlanmıştır.

1970’lerdeki Petrol Krizleri’nden itibaren diğer gelişmiş ülkelere benzer şekilde Almanya’da da ekonomik ve sosyal alanda yaşanan sıkıntıların artmasıyla emek piyasasının küreselleşmeyle uyumunu sağlayacak ve rekabet gücünü koruyup artıracak nitelikte düzenlemelerin, sosyal politika perspektifine dayanarak oluşturulan ekonomik model etrafında yani Alman anlayışına sadık kalınarak yapıldığı görülmektedir. Ancak bunlar -özellikle de 1990’da Doğu Almanya ile birleşmenin etkisiyle- 2000’lerin başına doğru emek piyasasının durumunun kötüleşmesini engelleyememiş ve daha keskin adımların atılmasını mecbur kılmıştır. Bu sebeple de giderek artan sosyo-ekonomik baskıyla siyâsî uygulayıcılar için emek piyasasına yönelik reformları hayata geçirme zorunluluğu ortaya çıkmıştır.

2000’li yılların başında emek piyasası göstergelerindeki yüksek işsizlik ve düşük istihdam seviyeleri sebebiyle “Avrupa’nın hasta adamı” olarak nitelendirilen Almanya Federal Cumhuriyeti’nin birkaç yıl içinde bu konularda büyük iyileşmeler göstermesiyle önemli bir başarı yakaladığı görülmektedir. Tam bu noktada da Almanya’nın emek piyasasındaki başarıyı nasıl elde ettiğini araştırma merakı bu çalışmanın ana güdüleyicisi olurken tezin konusu da Almanya Federal Cumhuriyeti’nin emek piyasasının organizasyonunu incelemek olarak belirlenmiştir. Bununla amaçlanan ise 2000’lerin başında emek piyasasında yer alan sıkıntıları Almanya’nın nasıl bir ‘yeniden’ organizasyon ile halletmeye çalıştığını ortaya koymak ve sosyal politika açısından ele alarak irdelemektir.

Bu noktada da 2002’de uygulamaya başlanan “Emek Piyasası’nda Modern Hizmetler” (Alm. Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt) reformları yahut kamuoyunda bilinen adıyla “Hartz Reformları” (Alm. Hartz Reformen) çerçevesinde Almanya’da emek piyasasına dair temel sorun alanlarının (yüksek işsizlik, düşük istihdam, emek piyasası politikası araçlarının verimsizliği, sosyal yüklerin fazla oluşu vb.) çözüme kavuşturulmasına uğraşıldığı anlaşılmaktadır. İşte 2000’lerin başında yapılan bu emek piyasası reformlarının 1970’lerden itibaren atılan adımlardaki gibi Alman geleneğine sadık kalma hassasiyeti taşıyıp taşımadığı, Thomas Kuhn’u dikkate alarak söylenecek olursa bir paradigma değişikliği mi yoksa var olan paradigmanın içerisinde kalan bir ‘re-form’ yani *yeniden şekillendirme/ıslahat* mı olduğu ise tartışmalıdır.

Bahsedilen bu tartışmanın netleştirilmesi için de çalışmada cevabı aranan sorulardan birincisi Alman sosyal devlet anlayışını ve bu itibarla emek piyasasını da şekillendiren zihniyetin hangi prensiplerden/ilkelerden hareketle nasıl oluştuğunu ortaya koymak olmuştur. Yine üzerinde durulan diğer bir önemli nokta ise Alman emek piyasasındaki kurumların yapısı, bunların birbirleriyle olan ilişkisi ve sistemin işleyişinin nasıl gerçekleştiğidir. Yani birinci soruda geleneğin ne olduğu, nasıl geliştiği vurgulanırken ikinci soruyla da hâlihazırda geleneğin tezâhür edip etmediği sorgulanmaktadır. Bu sorular irdelenirken de çalışmada temel kabul Sosyal Piyasa Ekonomisi konsepti ile sosyal politikaların etkileşim hâlinde II. Dünya Savaşı sonrası Alman sosyal devlet anlayışını ortaya çıkardığı olmuştur. Yani bu ikisi Almanya’da emek piyasasının organizasyonun şekillendiren *belirleyici faktörler*dir.

Yukarıda zikredilen amaç ve verilen bilgiler doğrultusunda da bu tez çalışması deskriptif bir araştırma şeklinde gerçekleştirilmiştir. Tasvirî nitelikte olan bu tezin, daha önce de ifâde edildiği üzere, ana eksenli araştırmaların sosyal politika perspektifinin göz önünde bulundurulması sûretiyle yürütülmesidir. Ayrıca incelenen konu esasen 2000’li yıllardaki reformlara odaklanmayı zorunlu kılıyorsa da geçmişten tevârüs eden geleneğin ortaya konulması bakımından Alman sosyal politika tarihindeki gelişmelerin de bilinmesi gerekmiştir. Dolayısıyla hâlihazırda var olan mevcut durumun ne olduğu ve nasıl şekillendiğine bakılırken tarihî süreç içerisinde ne gibi bir değişme eğiliminin yaşandığına da odaklanılmış, yani çalışma zaman derinliği esasında bir değişim monografisi olarak kurgulanmıştır. Bu doğrultuda da nitel veri toplama yöntemlerinden istifade edilmiş; ilgili literatür taranarak kitap, makale, rapor, tez ve hatıra türlerindeki eserlerin değerlendirilmesinin yanı sıra istatistikî verilerin de derlenip analizi gerçekleştirilmiştir.

Tezde İkinci Dünya Savaşı sonrası kurulan Almanya Federal Cumhuriyeti dönemi esas alınmakla birlikte Alman sosyal politika geleneğinin anlaşılması için tarihî gelişme seyrinin 19. yüzyıldan başlatılması gerekmiştir. Bu noktada da sosyalist bir anlayışla idare edilen Doğu Almanya’nın kapsam dışı tutulduğu bilinmelidir. Çünkü 1990’daki birleşmeyle Batı Almanya’daki sistem tamamen Doğu Almanya’ya aktarılacak batıyla bütünleşme sağlandığından Doğu Almanya bir dönemler farklı bir ‘ses’ olmuş olmakla birlikte Almanya Federal Cumhuriyeti’ndeki gelenek bakımından önem arz etmemektedir. Bir başka deyişle Doğu Almanya’nın hem Alman sosyal

devlet anlayışının oluşmasına hem de 2000'lerde gerçekleşen emek piyasası reformlarına doğrudan bir etkisi söz konusu değildir. Ancak birleşmeyle gelen sıkıntıların bahsedilen reformlarda -dolaylı olarak- katalizör görevi gördüğü de söylenmelidir. Bu bakımdan tezin esas kurgusunda yer almamakla birlikte ihtiyaç oldukça Doğu Almanya'ya ve oradaki sisteme de değinilmiştir.

Bu noktada tezin içeriğinin kurgulanışına geçmeden önce son olarak çalışmanın öneminden bahsetmek lazımdır. 2000'lerin başında yüksek işsizlik, düşük istihdam ve aşırı sosyal yüklerle boğuşan Almanya'nın nasıl olup da birkaç yıl içerisinde bu olumsuz tablodan kurtulduğunu ortaya koyan yabancı incelemeler (araştırma, tez, rapor, kitap, makale vb.) mevcuttur. Ancak buna rağmen Türkiye'de ve Türkçe literatürde bir elin parmaklarını geçmeyecek sayıda çalışmanın bulunduğu, var olanların da konuyu kısmen ve sathî olarak ele aldığı görülmektedir. Dolayısıyla bu tez çalışmasıyla esasen Türkçe literatürdeki bir boşluğun doldurulması da hedeflenmiştir. Yine Alman emek piyasasının organizasyonu Türkçe literatürde bu derinlikte ilk defa incelemeye konu edildiği gibi çalışmanın birincil verilere ulaşmak amacıyla büyük oranda Almanca kaynaklara dayanılarak ve sadece gerekli olduğu takdirde diğer dillerdeki eserlere başvurularak yapıldığı da unutulmamalıdır.

Tez çalışması toplamda üç bölümden oluşmaktadır. Bunlardan birincisinde Almanya'da emek piyasasını şekillendiren temel anlayış ve yaklaşımlar ele alınarak teorik çerçeve ortaya konulmuştur. Burada da öncelikle –yukarıda anlatıldığı üzere- belirleyici bir faktör olan Alman ekonomik düzeni yani Sosyal Piyasa Ekonomisi (SPE) farklı veçheleriyle irdelenmiştir. Bu itibarla SPE'nin ortaya çıkışı, gelişmesi ve fikrî kökenleri incelenmiş, daha sonra da niteliği üzerinde durularak ilke, hedef ve diğer ekonomik düzenler karşısındaki durumunun/konumunun kavranması ve anlaşılması hedeflenmiştir. Çalışmanın birinci bölümünde ele alınan bir diğer konu ise tezin teorik zeminin ikinci ve esas ayağını teşkil eden Alman sosyal politika-sosyal devlet anlayışıdır. Bilindiği gibi Almanya İngiltere ve ABD gibi ülkelere göre daha geç sanayileşmiş olduğundan sanayileşmenin ortaya çıkardığı meseleleri bir bütün halinde ele alıp çözüm üretmede ve bunu bilimsel bir disiplin olarak incelemede 'avantajlı' olmuştur. Bu da Almanya'nın sosyal politika tedbirlerinin alınmasında ve biliminin oluşumunda öncü olmasına zemin oluşturmuştur. Bu itibarla Almanya sosyal politika bilimi açısından müstesna bir yere sahiptir ve bir Alman geleneğinden

bahsedilmektedir. Dolayısıyla çalışmanın birinci bölümünün ikinci kısmında öncelikle tarihî gelişme seyri ana hatlarıyla verildikten sonra Almanya Federal Cumhuriyeti döneminde sosyal politikaların niteliğine odaklanılmış ve bu çerçevede gelişme eğilimine, temel ilkelerine ve tartışmalara değinilmiştir. Böylece ortaya konulmaya çalışılan Alman sosyal politika geleneğiyle de tezin ileriki bölümlerine ışık tutulduğu gibi refah rejimleri açısından Alman sosyal devlet anlayışının konumlandırılmasının kavranmasına da zemin hazırlanmıştır.

Çalışmanın ikinci bölümünde Almanya Federal Cumhuriyeti'nde emek piyasası ve politikalarında yaşanan gelişmeler II. Dünya Savaşı'ndan başlayarak 21. yüzyılın başlarına değin incelenmiştir. Burada emek piyasasının yapısı ve tarihi süreç içerisinde değişmelere yol açan çevre faktörleri irdelenmiştir. Bu çerçevede Almanya'daki siyâsî, sosyal, ekonomik, hukukî ve yapısal değişikliklerle bunların emek piyasası üzerindeki tezâhürleri ortaya konulmuştur. Tarihsel bir anlatımla yazılan bu bölümde II. Dünya Savaşı sonrası dönemde Alman emek piyasası ve politikalarında yaşanan gelişmeler, gerçekleşen kırılmalar dikkate alınarak, üç farklı aşamada tasnif edilmiştir. Bunlardan birincisi Petrol Krizleri'ne kadar devam *Yeniden Yapılanma ve Tam İstihdam Dönemi*'dir. İkinci dönem 1970'lerin ortalarında başlayıp 2000'lerin başına kadar süren *Kriz ve Arayışlar Dönemi* iken son aşama ise el'an devam etmekte olan *Hartz Reformları Sonrası Dönem*'dir.

Çalışmanın üçüncü ve son bölümünde ise 2000'li yılların başında gerçekleştirilen Hartz Reformları'nın Almanya'da emek piyasasını 21. yüzyıla girerken nasıl yeniden organize ettiği ve günümüzdeki yapının tezâhürünün ne şekilde olduğu incelenmiştir. Burada da öncelikle Hartz Reformları'yla yaşanan değişimin niteliğine bakılmış; reformlarla hayata geçirilen 'yeni emek piyasası politikası' anlayışı olarak *aktifleştirme* yaklaşımı irdelenmiştir. Çünkü hem 2000'lerin başında Avro'ya geçişle hızlanan Avrupalılaşıma³ (İng. Europeanisation) süreci, hem de küreselleşme ve yine giderek artan rekabet döneminde Almanya'da emek piyasasının

³ Avrupalılaşıma, literatürde farklı şekillerde ele alınarak irdelenen kavram olmakla birlikte, tezde Avrupa'nın siyâsî, sosyal ve ekonomik bütünleşmesi aşamasında AB'nin bahsedilen alanlardaki dinamiklerinin (kural, prosedür, norm ve fikirlerin) millî devletlerin kurum ve aktörlerini etkileyip politika ve uygulamaları standartlaştırma süreci anlamında kullanılmıştır. Konuyla ilgili Türkçe detaylı bir çalışma için bkz. Canan Balkır, Diğdem Soyaltın, **Avrupalılaşıma: Tarih, Kavram, Kuram ve Türkiye Uygulaması**, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2018.

sorunlarını azaltmaya odaklandığı dillendiren bu yeni yaklaşım emek piyasasındaki bütün organizasyonu yani kurumsal yapılanmayı, politika araçlarının uygulanış şekillerini, tercihleri ve gelişmeleri etkilemiştir. Bahsedilen yaklaşımın ele alınışıyla yaşanan ‘dönüşüm’ün nasıl olduğu anlatıldıktan sonra ise Hartz Reformları sonrası emek piyasasındaki kurum ve aktörler incelenmiş, uygulanan politikalar irdelenmiş, göstergeler ışığında emek piyasasının yapısı ortaya konulmuş ve nihayet reformlar sonrası yaşanan tartışmalar farklı boyutlarıyla ele alınarak özetlenmiştir.



BİRİNCİ BÖLÜM

ALMANYA'DA EMEK PİYASASINI ŞEKİLLENDİREN SOSYO-EKONOMİK DÜZEN: TEMEL ANLAYIŞ VE YAKLAŞIMLAR

Emek piyasası toplumsal yapının birbirine bağımlı iki ana parçası olan ekonomik ve sosyal düzenin kesişme noktasında yer almaktadır. Dolayısıyla emek piyasasının organizasyonunda da bir yandan ekonomik hayatın istikrarlı bir şekilde devamı, diğer taraftan da toplumdaki gruplar arasındaki barışın sağlanması ve eşitsizliklerin giderilmesi amaçları son derece önem arz etmektedir. Bu çerçevede Almanya Federal Cumhuriyeti'ndeki yapıya bakılınca da etkili olan temel anlayış ve yaklaşımların Sosyal Piyasa Ekonomisi ile sosyal politika-sosyal devlet uygulamalarındaki Alman geleneği olduğu görülmektedir. Bu bilgi ışığında emek piyasasının organizasyonunu sağlam bir zemine oturtabilmek için çalışmanın bu bölümünde Sosyal Piyasa Ekonomisi (SPE) incelenecek daha sonra da Almanya'daki sosyal politika-sosyal devlet anlayışı pratik karşılıklarıyla birlikte irdelenecektir.

1.1 Sosyal Piyasa Ekonomisi: Alman Ekonomik Düzeni

1.1.1 Ekonomik Düzen Olarak Tanımı

Ekonomik düzen bir ekonomide yer alan ekonomik faaliyetlerin (yöntem ve içerik olarak) somut tasarımına/düzenlemesine denilmektedir; sadece kanun ve kuralları değil aynı zamanda yetişilen kültürel ve ahlâkî düzeni de kapsamaktadır. Yani bir ekonomik düzen içerisinde yer alan ekonomik faaliyetler dinin etkisinden, toplumda kadınlara atfedilen rollerden ya da yaşlılar ile ilgili sosyal fikirlerden ve hatta insanların belirli sınıflara, etnik azınlıklara ya da kastlara ayrılmasından bağımsız olamamaktadır.⁴ Dolayısıyla ferdin davranış alanlarını sınırlayan kurum ve kurallardan oluşan bir bütün olarak tanımlanan *ekonomik düzen*⁵ bir toplumdaki

⁴ Renate Neubäumer, Brigitte Hewel, Thomas Lenk, **Volkswirtschaftslehre**, Wiesbaden, Springer Gabler, 2017, s. 15-16.

⁵ Paul J. J. Welfens, **Grundlagen der Wirtschaftspolitik: Institutionen-Makroökonomik-Politikkonzepte**, 3. bs., Berlin, Heidelberg, Springer, 2008, s. 107.

ekonomik faaliyetleri sevk ve idare eden normlar ile değerlerin, organizasyonel ilkelerin, yönlendirme ve karar alma mekanizmalarının, kurumların ve de davranış biçimlerinin toplamı olarak anlaşılmaktadır.⁶ Bu itibarla bakıldığında da II. Dünya Savaşı sonrasında Almanya Federal Cumhuriyeti'nin yeniden yapılandırılmasında piyasa ekonomisi ile beraber sosyal huzuru ve ahengi bir arada yürütmeyi amaçlayan siyaset anlayışının gerçekleştirilmeye çalışıldığı ve bunun tezâhürü olarak da dönemin Ekonomi Bakanı Ludwig Erhard tarafından uygulamaya geçirilen ekonomik düzene Sosyal Piyasa Ekonomisi (SPE) isminin verildiği görülmektedir.⁷

Sosyal Piyasa Ekonomisi II. Dünya Savaşı'nın korkunç yıkımından sonra Batı Almanya ekonomisinin yeniden inşasıyla ayrılmaz bir bütündür ve ekonomik mucize üreten ekonomik anlayış olarak nitelendirilmektedir.⁸ Bu ekonomik düzen -ilk defa II. Dünya Savaşı'ndan sonra Almanya'da uygulamaya konulmuş olduğundan- aynı zamanda '*Alman Ekonomik Düzeni*' olarak kabul edilmekte ve ayrıca literatürde bazen '*Ren Kapitalizmi*' olarak adlandırıldığına da tesadüf edilmektedir.⁹

Sosyal kelimesinin hemen herkes tarafından farklı anlamlar yüklenebilir olması sebebiyle Sosyal Piyasa Ekonomisi'ni apaçık bir şekilde tanımlamak zor olsa da¹⁰ kavramın isim babası Alfred Müller-Armack'ın ifâdesine göre SPE o zamana kadar tarihte gerçekleşmemiş olan piyasa ekonomisine dayanan düzenin realize edilmiş hâlidir¹¹ ve anlamı piyasa özgürlüğünü sosyal dengeleme ilkesi ile birleştirmekte yatmaktadır.¹² Dolayısıyla SPE temel fikir olarak sosyal dengeleme anlayışına odaklanmış bir ekonomik düzenin ismidir.¹³

⁶ Udo Freier, Gisela Rauschhofer, **Atlas Wirtschaftslehre**, Wiesbaden, Springer, 1984, s. 217.

⁷ Sabri Ülgener, "Alexander Rüstow: Bir Fikir ve Akisyon İnsanın Arkasından", **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası**, Cilt: 23, Sayı: 3-4, 1963, s. 28.

⁸ Eugen Wendler, **Friedrich List-Vordenker der Sozialen Marktwirtschaft (Im Spannungsfeld zwischen Vision und geheimdienstlicher Observierung)**, Wiesbaden, Springer Gabler, 2018, s. 51.

⁹ Robert Richert, **Makroökonomik - Schnell erfasst**, Berlin, Heidelberg, Springer, 2007, s. 261.

¹⁰ Wendler, **a.g.e.**, s. 53.

¹¹ Alfred Müller-Armack, **Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik: Studien und Konzepte zur sozialen Marktwirtschaft und zur Europäischen Integration**, Freiburg im Breisgau, Rombach, 1966, s. 234.

¹² Alfred Müller-Armack, "Soziale Marktwirtschaft", **Handwörterbuch der Sozialwissenschaften**, Ed. Erwin v. Beckerath, v.d., C. 9, Stuttgart, Tübingen, Göttingen, Gustav Fischer, 1956, s. 390.

¹³ Markus Hans-Peter Müller, **Neo-Ordoliberalismus**, Wiesbaden, Springer Fachmedien Wiesbaden, 2019, s. 14.

1.1.2 Ortaya Çıkışı ve Gelişmesi

Tarihi kökenlerini Friedrich List'e dayandıran yaklaşımlar söz konusu olsa da¹⁴ II. Dünya Savaşı sonrası şekillenen ve özellikle serbest piyasa ekonomisinin aksaklıkları karşısında bir çözüm olarak geliştirilen Sosyal Piyasa Ekonomisi'nin isminin ilk kullanılışı -iktisat bilimcisi, din sosyoloğu ve kültür antropoloğu- Alfred Müller-Armack'ın 1946 yılında yayımlanan '*Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft*' (Tür. Ekonominin Yönetilmesi ve Piyasa Ekonomisi.) adlı eserinde olmuştur.¹⁵ Ordoliberalizm (düzenlenmiş liberalizm) anlayışından hareketle geçmişten gelen teorik ve pratik bilgiler ile tecrübelerin ışığında Müller-Armack'ın kavramsal ve bilimsel formülasyonunu geliştirilmiş olduğu bu konseptin¹⁶ tarihî gelişmesini anlamak için öncelikle ortaya çıkış şartlarını iyi bilmek lazımdır.

1945 yılında Almanya'nın tarihindeki en büyük askeri, siyâsî, ekonomik ve sosyal felaketlerden birini yaşamasından sonra uygulamaya konulan bu ekonomik düzen¹⁷ aslında sanayileşmeyle ortaya çıkan sosyal ve ekonomik sıkıntılara olduğu kadar bir nev'i Nasyonal Sosyalist diktatörlüğün dehşetine de bir tepki olarak doğup gelişmiştir.¹⁸ Nitekim Müller-Armack'ın ifâdesine göre Sosyal Piyasa Ekonomisi İkinci Dünya Savaşı sırasındaki savaş ekonomisi ile ilgili tecrübelerden hareketle gelişen düşüncelere dayanmaktadır.¹⁹ Alman ordusunun Mayıs 1945'te teslim oluşuyla Alman topraklarının galip devletler tarafından işgal edilerek aralarında paylaşılmış olması ülkenin siyâsî, sosyal ve ekonomik açıdan kaderini bu devletlerin

¹⁴ Bkz. Wendler, **a.g.e.**, s. 51.

¹⁵ Bu eserin büyük kısmı Nasyonal Sosyalizm Dönemi'nde Münster yakınlarındaki bir Katolik manastırında kaleme alınmıştır. Bkz. Gerhard Kruip, "Die Grundzüge der Sozialen Marktwirtschaft und Ihre Beziehung zur Christlichen Sozialethik", **Soziale Marktwirtschaft und deren Perzeption im Islam**, Ed. Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Ankara, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., 2011, s. 14-15.; Sosyal Piyasa Ekonomisi'nin adlandırma serüveninin detayları için bkz. Mark Spoerer, "Wohlstand für alle? Soziale Marktwirtschaft", **Modell Deutschland: Erfolgsgeschichte oder Illusion?**, Ed. Thomas Hertfelder, Andreas Rödder, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 2007, s. 28-33.

¹⁶ Hüsnü Erkan, **Sosyal Piyasa Ekonomisi (Ekonomik sistem ve piyasa ekonomisine işlerlik kazandırılması)**, 5. bs., İzmir, Konrad Adenauer Vakfı Türkiye Temsilciliği, 2001, s. 108-109.

¹⁷ Heinz Lampert, **Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland**, 12. bs., München und Landsberg am Lech, Olzog, 1995, s. 73.

¹⁸ Simon Vaut, **Wirtschaft und Soziale Demokratie**, 3. bs., Bonn, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2009, s. 49.

¹⁹ Müller-Armack, **Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik: Studien und Konzepte zur sozialen Marktwirtschaft und zur Europäischen Integration**, **a.g.e.**, s. 244.

‘kararlarına’ bağlamıştır.²⁰ Bu ise savaş sonrası kurulan Almanya Federal Cumhuriyeti’nin (Batı Almanya) piyasa ekonomisi sistemine, Alman Demokratik Cumhuriyeti’nin (Doğu Almanya) ise planlı ekonomi sistemine göre yapılanmasında etkili olmuştur. Dolayısıyla Sosyal Piyasa Ekonomisi konseptinin ortaya çıkışında fikrî gelişmelerin yanı sıra siyasî ve ekonomik şartların temel tercihlerin belirlenmesinde önemli roller üstlendiği aşîkârdır.

II. Dünya Savaşı sonrası galip devletlerin Almanya’nın yeniden yapılandırılması konusunda attığı politik adımlar Sosyal Piyasa Ekonomisi konseptinin ortaya çıkışında son derece etkili olmuştur. Bu nokta ise dönemin Amerika Birleşik Devletleri (ABD) başkanı Truman’ın Alman halkının ekonomik amaçlarla sanayilerini yeniden kurma haklarının kısıtlanmaması gerektiğine dair fikirleri ile Haziran 1947’de dönemin ABD Dışışleri Bakanı tarafından açıklanan ve kendi adıyla anılan Marshall Planı dikkat çekici bir niteliktedir. Çünkü bu yaklaşımlar -Sovyet hâkimiyeti altındaki Doğu Alman bölgelerinin ekonomik, sosyal ve siyâsî anlamda etkisizleştirilmesinin ve geri bırakılmasının aksine- Batı Almanya’nın toparlanmasına zemin hazırlamış ve yardım etmiştir. Bu çerçevede Batı işgal bölgelerinde atılan politik adımlardan en önemlisi ise 2 Mart 1948’de ekonomi yönetiminin başına Ludwig Erhard’ın getirilmesi ve onun da ilk icraat olarak 20 Haziran 1948’de para reformunu hayata geçirmesi olmuştur.²¹

Sosyal Piyasa Ekonomisi’nin ortaya çıkışındaki ekonomik şartlara bakıldığında bunların İkinci Dünya Savaşı sonrasında Almanya’nın sosyal ve ekonomik açıdan tamamen bitmiş bir vaziyette bulunmasıyla alâkalı olduğu görölmektedir. Savaştan mağlup çıkan ölkedeki şehirlerin çoğunda neredeyse binaların tamamı temellerine kadar yıkılmış, altyapı çalışamaz olmuş ve tarım bölgeleri kullanılamaz hâle gelmiştir. Yine milyonlarca insan da psikolojik ve fizyolojik travma geçirmiş bir durumdadır. Tüm bunların neticesinde de tabiatıyla ekonomik yapı çökmüş; paranın değersizliğinden takasa ve karaborsaya dayalı bir hale gelmiştir. Böylesi bir durumda ihtiyaç duyulan yeni modelin karşılaması gereken hususlar ise;

²⁰ Wolfgang Vieweg, **Nachhaltige Marktwirtschaft: Eine Erweiterung der Sozialen Marktwirtschaft**, Wiesbaden, Springer Gabler, 2017, s. 9.

²¹ Lampert, **Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland**, a.g.e., s. 77-80.

- İşçi hareketlerini sona erdirmesi (Sermayedarların proleterlerle uzlaştırılması, sosyal adaleti ve sosyal korumayı sağlaması ve de güç dengesinin yönetime katılma mekanizmalarıyla gerçekleştirmesi)
- Ekonomi ve toplum için özgürlük ilkesine dayanan temel bir düzeni tesisi
- Özgürce motive edilmiş bir yeni başlangıç için güçlü imkân sunması (yeniden yapılanmanın ekonomik ideolojik temeli)

olarak öne çıkmıştır.²²

Tarihi köklerine inildiğinde Almanya’da piyasa ekonomisine dayalı ekonomik düzenin devlet eliyle sosyal olarak şekillendirilmesi aslında 1883 yılında başbakan Bismarck’ın ilk sosyal sigortayı (sağlık sigortası) hayata geçirmesiyle başladığı anlaşılmaktadır.²³ Yukarıda anlatılan şartların ortaya çıkardığı özel bir ekonomik düzen türü olan Sosyal Piyasa Ekonomisi’nin uygulamaya geçirilişine bakıldığında ise bu fikrin ilk adımlarının -Alfred Müller-Armack’ın kendi ifâdesine göre- henüz Almanya Federal Cumhuriyeti’nin kurulmasından önce gerçekleştirilmiş olan 20 Haziran 1948 tarihli para reformuna²⁴ ve 24 Haziran 1948’de devletin fiyat ve üretim miktar kurallarını belirlemesine dair düzenlemelerinin kaldırmasına dayandığı görülmektedir. O zamanki İngiliz-Amerikan işgal bölgesinin ekonomi idaresi direktörü olan Ludwig Erhard’ın öncülüğünde gerçekleşen²⁵ bu her iki adımla Sosyal Piyasa Ekonomisi’nin reel politika ayağına dair temel taşı konulmuş;²⁶ yani serbest piyasaların etkinliğine güvenmeye karar verilmiş, böylece hem tüketicilerin hem de girişimcilerin ekonomik özgürlüğünü yeniden tesis etmek mümkün hâle gelmiştir.²⁷ Almanya Federal Cumhuriyeti’nin kurulmasını müteâkip 20 Eylül 1949’da Konrad Adenauer başkanlığındaki yeni federal hükûmette Federal Ekonomi Bakanı

²² Vieweg, **a.g.e.**, s. 9-10.

²³ Freier, Rauschhofer, **a.g.e.**, s. 219.

²⁴ Müller-Armack, "Soziale Marktwirtschaft", **a.g.e.**, s. 390.; Para reformu hakkında bkz. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, **Zeitbild**, Cilt: 57 (Soziale Marktwirtschaft), 2016, s. 1.

²⁵ Kruij, **a.g.e.**, s. 18.; Jörg König, **70 Jahre Soziale Marktwirtschaft**, Berlin, (Çevrimiçi) https://www.stiftung-marktwirtschaft.de/fileadmin/user_upload/Positionspapiere/Positionspapier_10_70-Jahre-Soziale-Marktwirtschaft_2018_06.pdf, (Erişim Tarihi: 20.08.2020), 2018, s. 1.

²⁶ Veronica Barth, **Die Soziale Marktwirtschaft: Ideen der Gründerväter und praktische Umsetzung**, Gütersloh, Bertelsmann Stiftung, 2011, s. 4.

²⁷ Ulfried Weißer, **Erfolgsmodell Soziale Marktwirtschaft: Das System, die Akteure und ihre Interessen verstehen**, Wiesbaden, Springer, 2017, s. 79.

görevine getirilen Erhard'ın²⁸ bu dönemde müsteşarlığını üstlenen Alfred Müller-Armack²⁹ konseptin teorisyei, Erhard ise uygulayıcı ve politik alandaki savunucusu olarak³⁰ Sosyal Piyasa Ekonomisi konseptini Almanya'da hayata geçirmişlerdir. Ancak bunun kolayca gerçekleştiğini söylemek de pek mümkün değildir.

İkinci Dünya Savaşını takip eden ilk yıllarda Batı Avrupa ülkeleri müdahaleci bir ekonomi politikasına ve ekonomik yönlendirme anlayışına sahipken Erhard ve Müller-Armack o zamanki hâkim görüşlere karşı hareket etmişler ve esen sert rüzgârları göğüslemek zorunda kalmışlardır. Meselâ Alman Sosyal Demokrat Partisi (SPD- Sozialdemokratische Partei Deutschlands) türlü suçlamalarda bulunurken Erhard'ın partisi olan Almanya Hristiyan Demokrat Birliği Partisi'nin (CDU Christlich Demokratische Union Deutschlands) içinde yer alan geniş bir kesim ile aslında temelde liberal olan kişiler bile ekonomik yönlendirmenin yani bir başka deyişle sosyalist bir ekonomik düzenin tek yol olduğunu savunmuşlardır.³¹ Hatta savaş sonrasında sosyalist ekonomi azımsanamayacak bir cazibeye sahip olduğundan Sosyal Piyasa Ekonomisi bu dönemde bir nev'i Alman toplumunu piyasa ekonomisine ve demokrasiye *ikna etme denemesi* olarak da görülmüştür.³²

1948'deki para reformu ile devletin fiyat ve üretim miktarı kurallarına dair düzenlemelerinin kaldırılmasıyla başta mal arzı büyümüş olmakla birlikte fiyatlar da yükselmiş ve işsizlik artmıştır. Bu da hâliyle uygulanan politikalara ve Sosyal Piyasa Ekonomisi konseptine karşı –çeşitli sosyal taraflarca- olumsuz bir bakış açısını ortaya çıkarmıştır. Nitekim sendikaların Almanya'da II. Dünya Savaşı'ndan sonraki tek genel grev çağrısına bu dönemde, Kasım 1948'de, gitmiş olmaları bunun bir tezâhürüdür.³³ Ancak Erhard'ın bu politikaları ilk yıllarda oldukça tartışmalı olsa da 1950'lerin başında başlayan ekonomik büyümenin seyri, politikaların başarılı olarak görülmesini sağladığı gibi Almanya'nın ekonomik bir mucizesi olarak da kabul edilmiş³⁴ ve daha

²⁸ Weißer, **a.g.e.**, s. 69.

²⁹ Lampert, **Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland**, **a.g.e.**, s. 86.

³⁰ Erkan, **a.g.e.**, s. 109.

³¹ Lampert, **Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland**, **a.g.e.**, s. 86.

³² Vaut, **a.g.e.**, s. 49.

³³ Kruip, **a.g.e.**, s. 18.

³⁴ Weißer, **a.g.e.**, s. 69.

sonra sosyal demokratların iktidar zamanları dâhil geliştirilerek kesintisiz bir şekilde uygulanagelmıştır.³⁵

Sosyal Piyasa Ekonomisi'nin Almanya'daki uygulamasının zaman içerisindeki seyrine bakıldığında farklı aşamalardan söz etmek mümkündür. 1948'den 1960'lı yıllara kadar uzanan *birinci aşamada* başlangıç zorluklarının üstesinden gelindikten sonra yeni ekonomik düzenin ilkelerinin başarılı bir şekilde hayata geçirildiği görülmektedir. Bu başarının göstergesi olarak -temelinde üretim araçlarının teknolojik modernizasyonu ile Batı Alman halkının hayat standartlarındaki hızlı artış bulunan- 1950'li yıllardaki ekonomik mucize kabul edilmektedir. Bu dönemde ABD'nin sağladığı Marshall Yardımları'nın yanı sıra iç çekişmelerden kısmen uzak, istikrarlı siyâsî ortam da kalkınmaya katkı sağlayan unsurlar arasında yer almıştır. 1957'den itibaren ekonomik büyümede artan zorluklar, ekonomi politikasına dair hedef tartışmaları, dağıtım mücadeleleri ve nihayet kademeli olarak sosyal iklimin sertleşmesi baş göstermeye başlamıştır.³⁶

Ekonomik düzenin yeniden kurulmasını takip eden *ikinci aşamada* ise Sosyal Piyasa Ekonomisi'nin gerçekleştirmek istediği sosyal politika tedbirlerinin öne çıktığı bir dönem yaşanmıştır.³⁷ 1980'lere kadar devam eden ve petrol krizlerinin etkisiyle de şekillenen bu ikinci aşamayı müteâkiben gelen Helmut Kohl'un başbakanlığının ilk dönemi -yani SPE'nin uygulamadaki *üçüncü evresi*- ise Doğu Almanya ile birleşmeye kadar giden zaman dilimini kapsamaktadır. Bu aşamada devlet bütçesinin konsolidasyonu amacı güdülmüş ve bu doğrultuda kişisel sorumluluğu yeniden ön plana çıkarmak için sosyal ödemeler alanında kesintilere gidildiği gibi piyasaya daha çok ağırlık verilmiştir.³⁸

1990'larda iki Alman devletinin yeniden birleşmesiyle başlayan ve günümüze kadar devam eden *son süreç* ise gerekli görülen ekonomik reform fikirlerine, sosyal devletin yeniden yapılandırılmasına ve hatta farklı sosyal politika tedbirlerine dair taleplerin giderek arttığı bir dönem olmuştur. Bu noktada da Sosyal Piyasa

³⁵ Erkan, **a.g.e.**, s. 108-109.

³⁶ Friedrun Quaas, "Soziale Marktwirtschaft: Einführung", **Lexikon Soziale Marktwirtschaft - Wirtschaftspolitik von A-Z**, Ed. Rolf H. Hasse, Hermann Schneider, Klaus Weigelt, Paderborn, München, Wien, Zürich, Schöningh, 2002, s. 362-363.

³⁷ Erkan, **a.g.e.**, s. 115.

³⁸ Müller, **a.g.e.**, s. 49-52.

Ekonomisi'nin ekonomik ve sosyal boyutları arasında bozulduğu düşünölen dengeyi yeniden sağlamaya yönelik adımların atıldığı görölmektedir³⁹ ki bunların arasında en başta gelenlerden biri de Hartz Reformları olmuştur.⁴⁰

Göröldüğü üzere Sosyal Piyasa Ekonomisi yetmiş yılı aşan uygulama süreci içerisinde önemli temel kuralların yanında çeşitli kısmî eklemeler ve düzeltmeler yapılarak -politik alanda şekillendirilmek- sûretiyle geliştirilmiş bir yapıdır.⁴¹ Bunun yanında Sosyal Piyasa Ekonomisi –ileride detaylıca izâh edilecek sosyal(lik) ve piyasa- boyutlarından hareketle kimilerinin sosyalliğe kimilerinin de piyasa ekonomisine daha çok atıf yaptığı, herkesin kendi ilgisine göre bir kalıba sokmaya çalıştığı ideolojik olarak bükölebilir bir niteliğe de sahiptir. Yani aslında bütün mesele siyâsî gelişmelerle alâkalıdır; sosyalliğin mi piyasa ekonomisinin mi baskın olacağı hâkim politik anlayışa göre belirlenmektedir.⁴²

Bu noktada konseptin gelişme seyri içerisinde üzerinde durulması gereken önemli bir husus ise konseptin hukukî niteliğinin tesisiyle alâkalı olmaktadır. Ludwig Erhard'ın siyâsî yolla doğrudan uygulamaya koyduğu Sosyal Piyasa Ekonomisi'nin hukukî temellendirilişine bakıldığında -her ne kadar bazı eyaletlerin anayasalarında açıkça atıf varsa da- Almanya Federal Cumhuriyeti'nin anayasasında doğrudan anılmadığı görölmektedir.⁴³ Bununla birlikte konsept yasal olarak bağlayıcılığını ilk kez iki Alman devletinin birleşme sürecinde imzalanan antlaşmanın giriş kısmında yer alan⁴⁴ ve ekonomik birliğin temelini Sosyal Piyasa Ekonomisi olduğunu belirten⁴⁵ ifâdeyle kazanmıştır. Böylece iki Alman devletinin 1990'da birleşmesinden sonra yeni eyaletlerde de Sosyal Piyasa Ekonomisi uygulanmaya konulmuştur.⁴⁶

³⁹ Quaas, **a.g.e.**, s. 362-363.

⁴⁰ Müller, **a.g.e.**, s. 52-53.

⁴¹ Hans Tietmeyer, **Soziale Marktwirtschaft in Deutschland: Entwicklungen und Erfahrungen**, Freiburg im Breisgau, Walter Eucken Institut & Albert-Ludwigs-Universität Freiburg (Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik Nr. 10/4), 2010, s. 9.

⁴² Karl Georg Zinn, **Soziale Marktwirtschaft: Idee, Entwicklung und Politik der bundesdeutschen Wirtschaftsordnung**, Mannheim, Leipzig, Wien, Zürich, B.I.-Taschenbuchverlag, 1992, s. 43-44.

⁴³ Weißer, **a.g.e.**, s. 61.

⁴⁴ Michael Wohlgemuth, "Der Sozialstaat in der Sozialen Marktwirtschaft", **Die Zukunft des Sozialstaates: Kernaspekte zukünftiger Reformüberlegungen**, Ed. Hans-Gert Pöttering, Freiburg im Breisgau, Verlag Herder, 2011, s. 28-29.

⁴⁵ Weißer, **a.g.e.**, s. 62.

⁴⁶ Lampert, **Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland**, **a.g.e.**, s. 13.

1.1.3 Sosyal Piyasa Ekonomisinin Fikrî Kökeni: Ordoliberalizm

Sosyal Piyasa Ekonomisi'nin ortaya çıkışındaki fikrî temele bakılınca konseptin isim babası Alfred Müller-Armack ile konsepti siyâsî alanda uygulamaya koyan Ludwig Erhard'ın İkinci Dünya Savaşı öncesi başlayan bir dizi ön-hazırlık çalışmasından etkilendikleri görülmektedir. Bu noktada da iki tane kökün varlığından söz etmek mümkündür. Bunlardan birincisi neoliberal iktisatçılar Alexander Rüstow ve Wilhelm Röpke'nin yer aldığı taraftır. Bunlardan Rüstow 1932'de neoliberal temel prensiplerini formüle edip mülteci olarak yaşadığı İstanbul'da neoliberal okulun teoremleri için kültürel-sosyolojik bir temel oluştururken, Röpke de hem İstanbul'da hem de Genf'te neoliberalizmin sosyal-felsefî prensiplerini geliştirmiştir. Bahsedilen köklerden ikincisi ise Almanya'da Freiburg Okulu olarak isimlendirilen ekoldür. Nitekim Walter Eucken⁴⁷, Franz Böhm ve Hans Großmann-Doerth 1937 yılında, yani henüz nasyonal sosyalizmin hâkim olduğu dönemde, Freiburg'daki üniversitede görevliyken “Ordnung der Wirtschaft” (Tür. Ekonominin Düzeni) başlığı altında bir dizi yayın yapmışlar ve böylece Freiburg Okulu ortaya çıkmıştır.⁴⁸

Bahsedilen bu iki kökten zamanının olumsuz tecrübelerine bir cevap olarak ortaya çıkan Freiburg Okulu'nun amacı ve temel kaygısı piyasadaki ekonomik rekabeti garanti ettiği nispette vatandaşların özgürlüğünü de koruyan genel bir ekonomi ve toplum düzenini hayata geçirmektir. Buna mukabil sosyolojik neoliberalizmin temsilcileri olarak kabul edilen ve çalışmalarını da özellikle *laissez faire* politikasına karşı bir alternatif arayışına adanmış olan birinci köktekilere göre ise

⁴⁷ Eucken'in ana eseri olarak kabul edilen ‘*Die Grundlagen der Nationalökonomie*’ (Tür. Millî Ekonominin Temelleri) adlı kitabın ilk baskısı 1939'da gerçekleşmiştir. Burada Eucken ekonomik düzene dair temel görüşlerini dile getirmektedir. Detaylar için bkz. Walter Eucken, **Die Grundlagen der Nationalökonomie**, 9. bs., Berlin, Heidelberg, New York, London, Paris, Tokyo, Hong Kong, Springer, 1989.

⁴⁸ Lampert, **Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland, a.g.e.**, s. 85.; Freiburg Okulu 1930'ların ilk yıllarında Freiburg Üniversitesi'ndeki ekonomistlerden ve hukukçulardan meydana gelen araştırma ve öğretim topluluğuna verilen addır. Bkz. Barth, **a.g.e.**, s. 8. Henüz savaş yıllarında savaş ekonomisinden barış ekonomisine geçiş hakkında toplam 45 eser (rapor, bildiri ve protokol) hazırlayan bu okulun mensupları bahsedilen yazı dizisinde piyasayı üstün bir organizasyon biçimi olarak kabul edilmekle birlikte işlevsel bir piyasanın tesisi için düzenleyici politikaların (Alm. Ordnungspolitik) -yani yasal ve organizasyonel sınırların konulmasına dayanan bir çerçeve- oluşturulması gerektiğini belirtmişlerdir. Ana fikir ise ekonominin ve toplumun bütün düzeninin insanların ahlâkî prensiplere göre yaşamlarını sağlayacak şekilde olmasıdır. Paul Engelkamp, Friedrich L. Sell, **Einführung in die Volkswirtschaftslehre**, 7. bs., Berlin, Heidelberg, Springer Gabler, 2017, s. 487-488.

sosyal düzenleme daha çok aktif toplumsal politikalar ile gerçekleştirilebilecektir. Meselâ ikinci kökün temsilcisi Eucken sosyal problemlerin üstesinden gelmek ya da ortaya çıkmasını engellemek için sadece işleyen bir rekabet düzeninin yeterli olacağını söylemektedir. Rüstow ile Röpke'nün düşüncelerinin temelindeyse insanların refahı için liberal müdahalecilik anlamında devletin 'hayat/yaşam politikası' (Alm. Vitalpolitik) yatmaktadır. Burada Freiburg Okulu'nun temsilcilerinin aksine sosyal inşânın büyük ölçüde aktif bir toplumsal politikaya bağlanması söz konusudur; mevcut sosyal politika tedbirlerine ilâveten 'hayat politikası' ile bireyin kendini tatmin ve mutlu hissedebileceği gerçek bir yaşama durumuna zemin hazırlanması esastır.⁴⁹

Bahsedilen nüansa rağmen bu her iki anlayış da öz olarak bilinçli bir şekilde tasarlanan ve temelde serbestliğe dayanan ama aynı zamanda sosyal olarak sorumluluk yüklenen bir ekonomik ve sosyal düzenin kurulmasını, bunun da güçlü bir devlet tarafından güvence altına alınmasını istemekte,⁵⁰ her iki kökün fikrî öncüleri de Ordoliberalizm'in temsilcileri olarak nitelenmektedir.⁵¹ *Laissez faire* kapitalizmini şiddetlice eleştiren ordoliberaller ekonomiyi düzenleyen, güçlü ve ferdî çıkarların üzerinde bulunan bir devleti talep ederken serbest bir piyasanın gerçek şekilde işleyişinin yalnızca devlet tarafından oluşturulan çerçeve düzene tabi olması hâlinde olacağını ve böylece toplum çıkarlarına hizmet edebileceğini savunmaktadırlar. Bu düşünceden hareketle de *laissez faire* liberalizmiyle ve 19. yüzyılın *minimal/gece bekçisi* devlet düşüncesiyle farkı ortaya koymak maksadıyla düzenlenmiş liberalizm anlamına gelen 'Ordoliberalizm' tabirini kullanmaktadırlar.⁵²

Ordoliberalizm, piyasa ekonomisine dayanan bir ekonomik düzen konsepti olarak devletin ekonomik faaliyetlerin serbestçe gerçekleştiği bir düzenleyici çerçeve oluşturmasını esas almaktadır. Bu sâyede ortaya çıkan rekabetin ise refahı sağlayacağı kabul edilmektedir. Neticede meydana gelebilecek olan eşitsizlikler ve çevre kirliliği gibi istenmeyen gelişmelerin devlet tarafından düzeltilmesi de beklenmektedir.⁵³ Neoliberalizmin Alman yaklaşımı/türü olarak da nitelendirilen Ordoliberalizm⁵⁴ her

⁴⁹ Barth, **a.g.e.**, s. 8-13.

⁵⁰ Lampert, **Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland**, **a.g.e.**, s. 85.

⁵¹ Engelkamp, Sell, **a.g.e.**, s. 487.

⁵² Kruip, **a.g.e.**, s. 17-18.

⁵³ Gunther Schnabl, "Soziale Marktwirtschaft damals und heute", **Zeitschrift für Wirtschaftspolitik**, Cilt: 69, Sayı: 1, 2020, s. 7.

⁵⁴ Barth, **a.g.e.**, s. 8.

ne kadar Müller-Armack tarafından kavramsallaştırılan Sosyal Piyasa Ekonomisi'nin fikrî kökenini teşkil ediyor olsa da bu ikisinin aynı (özdeş) olmadığına da altını çizmek lazımdır.⁵⁵ Nitekim Müller-Armack SPE'nin hedefi olarak, serbest girişimin piyasa ekonomisi düzeninin güvence altına aldığı sosyal ilerleme ile bağlantısını göstermiş⁵⁶ böylece ordoliberallerin piyasa ekonomisi yaklaşımına 'sosyal' niteliği eklenmek sûretiyle ordoliberallere –özelde de Eucken'e- göre daha kapsamlı ve dinamik bir konsept ortaya koymuştur.⁵⁷

Sosyal Piyasa Ekonomisi ile Ordoliberalizm'in ayrıştığı noktaya bakıldığında normatif fikirlerin iki hususta farklılık gösterdiği anlaşılmaktadır. Birincisi Sosyal Piyasa Ekonomisi ordoliberal yaklaşıma kıyasla özellikle sosyal politikaya daha güçlü bir vurgu yapmaktadır. İkinci ayrışma noktası ise Sosyal Piyasa Ekonomisi'nin doğası gereği Ordoliberalizm'in temel ilkelerine nispetle daha az katı talimatlar veriyor olmasından kaynaklanmaktadır.⁵⁸ Ordoliberal yaklaşımda sosyal politikalar ne piyasa içindir ne de piyasa karşıtıdır; ama piyasayı dikkate alarak tasarlanması gerekmektedir⁵⁹ ve devlete de rekabeti teşvik ile koruma vazifesi verilmiştir. Buna karşılık Sosyal Piyasa Ekonomisi devlete sosyal dengenin (adalet temelli) sağlanması hususunda da görev yüklemektedir ve bu bakımdan sosyal politikaya atıf Ordoliberalizm'e nispetle kuvvetlidir.⁶⁰ Bunun tabii neticesi olarak Müller-Armack'ın konsepti daha fazla müdahaleciliği savunan sonuç-ağırlıklı bir vasıfta olmaktadır. Halbuki Ordoliberalizm prosedür ve kural-ağırlıklı bir niteliğe sahiptir.⁶¹ Dolayısıyla Sosyal Piyasa Ekonomisi konsepti Ordoliberalizm yaklaşımının (piyasa şartlarına adapte edilerek) uygulamaya geçirilmiş hâli olmakla birlikte ondan içerik, amaç ve yöntem açısından farklılaşmalar göstermektedir.

⁵⁵ Lampert, **Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland**, a.g.e., s. 88.

⁵⁶ Dirk Piekenbrock, Alexander Hennig, **Einführung in die Volkswirtschaftslehre und Mikroökonomie**, 2. bs., Berlin, Springer, 2013, s. 44.

⁵⁷ Markus M. Müller, Roland Sturm, **Wirtschaftspolitik kompakt**, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010, s. 31.

⁵⁸ Müller, a.g.e., s. 48.

⁵⁹ Engelkamp, Sell, **Einführung in die Volkswirtschaftslehre**, a.g.e., s. 489.

⁶⁰ Hermann Adam, **Wirtschaftspolitik und Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland: Eine Einführung**, 3. bs., Opladen, Leske+Budrich, 1995, s. 44.

⁶¹ Viktor J. Vanberg, "Freiburg school of law and economics", **The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law**, Ed. Peter Newman, C. 2, London, Macmillan Reference Limited, 1998, s. 172.

1.1.4 Sosyal Piyasa Ekonomisi'nin Niteliği

1.1.4.1 Temel Özellikler, İlkeler ve Hedefler

Sosyal Piyasa Ekonomisi Nasyonal Sosyalizm döneminde -ve hatta ondan önceki yıllarda da- yaşanan, devletin ekonomik müdahaleciliğine ve planlama mekanizmasına bir tepki olarak ortaya çıkmış,⁶² temelde gücün tek elde toplanmasını engellemek amacıyla rekabeti teşvik etmeye dayanan bir ekonomik düzendir.⁶³ Bu doğrultuda da toplumun ve ekonominin sosyal ve adil bir şekilde düzenlemesi arzulanırken aynı zamanda serbest piyasa sisteminin aksaklıklarının ortadan kaldırılması da hedeflenmektedir.⁶⁴ Dolayısıyla piyasa ekonomisinin sosyal olarak *terbiye edilmesi* söz konusudur;⁶⁵ yani onun avantajlarını desteklemek, dezavantajlarını ise belirlenen açık kurallarla azaltmak üzerine bir kurgu vardır. Bu bakımdan Sosyal Piyasa Ekonomisi'nin fikir babalarının rekabetin teşvikine, sözleşme hürriyetine, serbest fiyat oluşumuna, özel mülkiyete ve ekonomik kararlar için sorumluluğa dayanan ekonomik bir sistem savunulmaktadır.⁶⁶ Tam bahsedilen noktada da Wilhelm Röpke'nin *kendisini piyasaya göre yönlendirmeyenin piyasa tarafından cezalandırılacağına* dair ifâdesinin Sosyal Piyasa Ekonomisi'nde piyasanın ve rekabetin önceliğine odaklanma olarak tezâhür ettiği görülmektedir. Bununla birlikte konseptte devletin anayasa, demokrasi ve insan haklarına dayanan mevcut yasal ve sosyal düzeni tarafından piyasa mekanizmasının sınırlandırılması da söz konusudur.⁶⁷

Röpke'ye göre piyasa ekonomisi; hür, mutlu, müreffeh, adil ve düzenli bir toplum için gerekli ancak yeterli bir şart değildir.⁶⁸ İşte bu noktada da sosyal sigortalar ve artan oranlı vergiler aracılığıyla sağlanmaya çalışılan sosyal dengelemenin (adalet dayalı) gerçekleştirilmesinin gerekliliği öne sürülmektedir.⁶⁹ Açıkçası Sosyal Piyasa

⁶² Horst Siebert, **The German economy: Beyond the social market**, Pinceton and Oxford, Princeton University Press, 2005, s. 24.

⁶³ Weißer, **a.g.e.**, s. x-xii.

⁶⁴ Engelkamp, Sell, **a.g.e.**, s. 498.

⁶⁵ Wolfgang Kartte, "Soziale Marktwirtschaft heute", **100 Jahre Ludwig Erhard: Das Buch zur Sozialen Marktwirtschaft**, Ed. Roland Ermrich, Düsseldorf, MVV Medien, 1998, s. 84.

⁶⁶ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, **a.g.e.**, s. 2.

⁶⁷ Wendler, **a.g.e.**, s. 57.

⁶⁸ Lampert, **Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland**, **a.g.e.**, s. 93.

⁶⁹ Vaut, **a.g.e.**, s. 50.

Ekonomisi'nin fikrî temsilcilerinin ilke olarak piyasa ekonomisi konseptine inandıkları yani bir başka deyişle ekonomik birimlerin bireysel özgürlüğünü güvence altına alan ve işlevsel rekabet şartları altında en iyi mal tedarikine zemin hazırlayan bir ekonomik sisteme dayandıkları aşikârdır. Ancak buna ilâveten -ekonomik birimlerin tamamının piyasanın performans kriterlerini karşılayamayabilme ihtimaline binâen- piyasadaki bireysellik ve özgürlük ilkesinin sosyal prensiplerle bağlantılı olmasını savundukları da bir gerçektir.⁷⁰

Sosyal olarak bilinçlice tasarlanması sûretiyle piyasa ekonomisinin⁷¹ biçimlendirilmiş bir hali olan⁷² Sosyal Piyasa Ekonomisi'nin faaliyet alanlarını Müller-Armack konseptin ortaya çıkış döneminde (1948) yayımlanan eserinde o dönemki sosyo-ekonomik şartlar ile ihtiyaçları da gözeterek;

- İşletmecinin girişimini ve sorumluluğunu sınırlamadan, işçiye insan ve işçi olarak değer gösteren, ona sosyal katılma hakkı veren bir sosyal işletme organizasyonu düzeninin tesis edilmesi,
- Bireye kamu yararı için gerekli yönlendirmeyi verebilme maksadıyla bir kamu görevi olarak anlaşılması gereken rekabet düzeninin tesis edilmesi,
- Ekonomide kuvvetin kötüye kullanılma potansiyelini engellemek adına tekelleşme karşıtı politikaların takip edilmesi,
- Krizlerden kaynaklanan aksaklıklara karşı işverenlere mümkün olduğunca güvenli bir ortam sağlamak amacıyla ekonomi politikası olarak istihdam politikasının uygulanması. Bunun için kredi ve maliye politikası önlemlerine ek olarak bütçeye uygun tedbirlerle devletin yatırım programı sağlanması,
- Dengesiz gelir ve servet farklılıklarının giderilmesi için piyasa odaklı gelir tazminatının/dengelemesinin muhtaçlara yönelik olarak vergilendirme yardımı, aile ve çocuk yardımı ile kira yardımı gibi araçlarla sağlanması,
- İskân politikası ve sosyal konut inşâsı,
- KOBİ'leri destekleyerek ve sosyal ilerleme için fırsatlar yaratarak sosyal şirket yapısı politikasını hayata geçirmesi,

⁷⁰ Herbert Edling, **Volkswirtschaftslehre - Schnell erfasst**, 2. bs., Berlin, Heidelberg, Springer, 2008, s. 27.

⁷¹ Müller-Armack, "Soziale Marktwirtschaft", **a.g.e.**, s. 390.

⁷² Welfens, **a.g.e.**, s. 115.

- Kooperatifler yoluyla kendi kendine yardımın, özellikle de konut inşaatında, ekonomik sisteme dâhil edilmesi,
- Sosyal sigortaların genişletilmesi,
- Şehir planlaması,
- Ücretlerin belirlenmesinin toplu iş sözleşmesi yoluyla özgür bir temelde güvenceye alınması

şeklinde sıralamıştır.⁷³ Yine Müller-Armack'ın ifâdesine göre bu konseptle gerçekleştirilmek istenen sadece bir ekonomik düzeni şekillendirmek değildir; bunun ötesinde Sosyal Piyasa Ekonomisi'nin hedefleriyle birlikte bütüncül bir hayat tarzına dâhil edilmesidir.⁷⁴ Bunun için yapılması gerekenler ise zaman içerisinde gelişen şart ve ihtiyaçlar doğrultusunda değişebilmektedir.⁷⁵ Bu bakımdan Sosyal Piyasa Ekonomisi -tarihî gelişme seyrinde de gösterildiği üzere- ekonomideki ve toplumdaki gelişmelere uyarlanabilen ve bu sebeple de sürekli olarak yeniden düşünülmesi ve güncellenmesi gereken bir ekonomik düzen şeklinde tasarlanmıştır.⁷⁶

Sosyal Piyasa Ekonomisi'nin statik bir yapı değil de çerçeve şartlarını korumak sûretiyle ekonomik ve sosyal değişmelere adapte edilmeye müsait bir düzen⁷⁷ olduğunun en bâriz göstergelerinden bir tanesi kavramın isim babası olan Alfred Müller-Armack'ın 1960'da "*Sosyal Piyasa Ekonomisi'nin İkinci Aşaması*" başlığıyla yayımladığı çalışmasıdır.⁷⁸ Bu makaleyle Müller-Armack -Prof. Dr. Alfred E. Ott'un veciz ifâdesiyle- '*bitmiş bir ders parçası*' şeklinde nitelendirilmesi mümkün olmayan Sosyal Piyasa Ekonomisi'nin⁷⁹ karakteristik özelliğini öne çıkarmış olmaktadır. Yani bu konsept sosyal taleplerle şekillenen ve gelişmeye açık yapısıyla günün

⁷³ Alfred Müller-Armack, **Genealogie der sozialen Marktwirtschaft: Frühschriften und weiterführende Konzepte**, 2. bs., Bern und Stuttgart, Paul Haupt, 1981, s. 100-101.

⁷⁴ Alfred Müller-Armack, "The Social Market Economy as an Economic and Social order", **Review of Social Economy**, Cilt: 36, Sayı: 3, 1978, s. 328.

⁷⁵ Müller-Armack, **Genealogie der sozialen Marktwirtschaft: Frühschriften und weiterführende Konzepte, a.g.e.**, s. 187.

⁷⁶ Wendler, **a.g.e.**, s. 54.

⁷⁷ Paul Engelkamp, Friedrich L. Sell, Beate Sauer, **Einführung in die Volkswirtschaftslehre**, 8. bs., Berlin, Springer Gabler, 2020, s. 511.

⁷⁸ Bu makalede Müller-Armack Sosyal Piyasa Ekonomisi'nin değişen sosyal ve ekonomik şartlar altında ortaya çıkan yeni sorunlara yönelik olarak yeni toplumsal politika modeliyle tekemmül etmesi gerektiğini belirtmektedir. Detay için bkz. Müller-Armack, **Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik: Studien und Konzepte zur sozialen Marktwirtschaft und zur Europäischen Integration, a.g.e.**, s. 267-291.

⁷⁹ Wendler, **a.g.e.**, s. 54.

ihtiyaçlarından çok yarının mecburiyetlerini esas almaktadır.⁸⁰ Müller-Armack'ın ifadesiyle '*geliştirilmeyi bekleyen ilerici bir tarz*'⁸¹ ve açık toplumun bir modeli olan bu konseptte temel ilke ve fikirlere dair iskele bozulmadan vatandaşlar, işletmeler ve devlet için gelecekte bilinmeyen gelişmelere -açık ve esnek- tepki göstermeyi sağlayacak tedbirlerin geliştirilmesi söz konusudur.⁸² Bu çerçevede de ortaya çıkışından itibâren Sosyal Piyasa Ekonomisi ile hedeflenenleri ve onları gerçekleştirme araçlarını Tablo 1'deki gibi formüle ederek özetlemek mümkündür.

Tablo 1 Sosyal Piyasa Ekonomisi'nde Hedefler ve Araçlar

HEDEFLER	ARAÇLAR
<i>Mümkün olan en yüksek ekonomik refahın gerçekleştirilmesi</i>	• Rekabet düzeninin oluşturulması, • İstikrarlı ve makul büyümeyi sağlayan (ama aynı zamanda ekonomik özgürlüğü de mümkün olan en az şekilde daraltan iktisâdî araçlara hizmet eden) bilinçli bir büyüme politikası • Tam istihdamın sağlanması (Sosyal sebeplerle de istenen bu durumla çalışmaya uygun ve çalışmaya istekli olan kişilerin gelirleri güvence altına alınabilir.) • Dış ticaret özgürlüğünün, serbest döviz rejiminin ve küresel ekonomik işbölümünün (küreselleşme) teminatı (Alman ekonomisinin yüksek oranda ihracata bağımlı yapısı ile ülke içindeki ekonomik özgürlüğün ülke dışına yönelik olan ekonomik özgürlüğe sıkı sıkıya bağlı olması bu aracın temel hareket noktasıdır. Ayrıca ülke içindeki ekonomik özgürlük nasıl refahı besliyorsa ülke dışına yönelik olan ekonomik özgürlük de refahı aynı şekilde artırmaktadır.)
<i>Ekonomik açıdan verimli ve sosyal olarak adil bir finansal sistemi (özellikle de fiyat istikrarını) güvenceye almak</i>	• Bağımsız bir merkez bankası • Devlet bütçesinin istikrarı • Ödemeler dengesinin ve dış ticaret dengesinin güvencesi
<i>Sosyal güvenlik, sosyal adalet ve sosyal ilerleme (özellikle aile sigortası ve adil gelir ve servet dağılımı)</i>	• Sosyal güvenliğin ekonomik temeli olarak millî gelirin en üst düzeye çıkarılması, maksimize edilmesi • Rekabetçi bir düzenin kurulması (Çünkü böylece sosyal ilerleme teşvik edilirken aynı zamanda sosyal adaletsizlik de en aza indirilmiş olur.) • Başlangıçtaki gelir ve servet dağılımının devlet tarafından sosyal yardım, emekli aylığı ve tazminat ödemeleri, konut yardımları, sübvansiyonlar, servet oluşumunu teşvik edici önlemler vb. ile düzeltilmesi. Ancak bahsedilen bu sosyal politika tedbirleri ile yapılan düzeltmeler, ekonominin işleyişini, bireyin özgürlüğünü ve motivasyonunu ve ayrıca

⁸⁰ Erkan, a.g.e., s. III-IV.

⁸¹ Werner Lachmann, **Volkswirtschaftslehre 2: Anwendungen**, 2. bs., Berlin, Heidelberg, Springer, 2004, s. 29.

⁸² Otto Christian Schlecht, "Soziale Marktwirtschaft", **Handwörterbuch des ökonomischen Systems der Bundesrepublik Deutschland**, Ed. Klaus Schubert, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2005, s. 342.

bireyin ve sosyal grupların kendi sorumluluklarını mümkün olduğunca az seviyede etkilemelidir.

Kaynak: Heinz Lampert, **Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland**, 12. bs., München und Landsberg am Lech, Olzog, 1995, s. 91-93.'ten istifade edilerek hazırlanmıştır.

Sosyal Piyasa Ekonomisi konseptinin fikrî kurucuları ana eksene insanı almışlar ve ferdî özgürlükler ile kayıtsız-şartsız bir şekilde insan haysiyetinin korunması anlayışına dayanmışlardır. Onlar için kıstas sadece insandır; kişinin özgürlüğü ve toplumda gerçekleşmesi gereken adaletin düzen tarafından güvence altına alınması zorunludur. Dolayısıyla bilim ve politika bunun için çalışmalı, ekonomik ve sosyal politikalar her zaman yalnızca bu hedefe ulaşmak için bir araç olarak kalmalıdır.⁸³

Serbest piyasa ve bunun avantajlarını sosyal dengeleme fikriyle birleştirmeyi ana fikir olarak gören Sosyal Piyasa Ekonomisi'nde çalışanların, sermayedarların ve girişimcilerin millî gelirin üretimine yaptıkları katkıları nispetinde yani performanslarıyla orantılı olarak karşılık elde etmeleri esastır. Yani *eşit işe eşit ücret* ödenmesi gerekmektedir. Bunun için de sosyal dengeleme yoluyla; medeni durum, bakmakla yükümlü bulunan çocuk sayısı, işsizlik gibi çalışanların sosyal açıdan sıkıntılı durumları(nı) dikkate alarak uygun bir gelir ve servet dağılımı hedeflenmektedir.⁸⁴ Böylece yine Sosyal Piyasa Ekonomisi'nin Ordoliberalizm'den önemli bir farkı ortaya konulmuş olmaktadır. Çünkü Sosyal Piyasa Ekonomisi'nin merkezinde de –Ordoliberalizm'de olduğu gibi- insanın bireysel ihtiyaçları yer almakta ve ekonomi insana hizmet için bir araç olarak görülmektedir, ancak Ordoliberalizm'in aksine sadece verimlilik esas alınmamış, vatandaşların ahlâkî birlikteliği de düşünülmüştür. Müller-Armack'ın sosyal barış/uzlaşma (Alm. soziale Irenik) olarak nitelendirdiği bu düşüncenin neticesinde ise özellikle en temelde gelir ve servet dağıtımını içeren ve sosyal dengelemeyle karakterize edilen *aktif* bir sosyal politika yaklaşımı benimsenmiştir.⁸⁵ Bununla birlikte toplumsal hedefleri tarihte henüz

⁸³ Barth, **a.g.e.**, s. 3-4.

⁸⁴ Müller, **a.g.e.**, s. 14.

⁸⁵ Karen Horn, **Die Soziale Marktwirtschaft: Alles, was Sie über den Neoliberalismus wissen sollten**, Frankfurt am Main, Frankfurter Allgemeine Buch, 2010, s. 104.

gerçekleşmemiş yeni bir pratik dengeye getirmeyi amaçlayan barışçıl bir düzen düşüncesi ve tarzı olarak nitelendirilen bu anlayışta⁸⁶ sosyal (açıdan gerçekleştirilecek) düzeltmelerin her zaman piyasa ekonomisinin performans ilkesini gözetecek (ona zarar vermeyecek) şekilde oluşturulması ve bir bütün olarak sosyo-ekonomik düzenin verimliliği üzerinde azaltıcı bir etkiye sahip olmamasına dikkat edilmesi de esastır.⁸⁷

Netice olarak Sosyal Piyasa Ekonomisi fikri, piyasa ekonomisi düzenine ve dolayısıyla da onun içindeki etkin rekabet güçlerine, kişisel enerjinin açığa çıkarılması anlayışına ve ekonomik hürriyetin gerçekleşmesinin onaylanmasına dayanmaktadır. Ama tüm bunlarla beraber, piyasa ekonomisi düzenin gerçekleştirilmesi hedefi, piyasa ekonomisinin aynı zamanda bir sosyal içerikle yerine getirileceği iddiasıyla/isteğiyle birleştirilmektedir. Bu sosyal hedeflerin de piyasa ekonomisinde çok farklı şekilde harekete geçirilebilmesi mümkündür. En basit çözüm şu anlayışta yatmaktadır: işleyebilir nitelikteki bir piyasa ekonomisi üretimi teşvik ederek, çıktıyı artırarak, istihdamı çoğaltarak kendi içinde zaten sosyal üstünlükler sağlayan bir düzendir. Piyasa faaliyetine ek olarak toplumun ve devletin vazgeçilmez gerçekler olduğu tespitiyle şekillenen Sosyal Piyasa Ekonomisi'nin teorik anlayışı ise neoliberalizmin ötesine geçmektedir. Çünkü Sosyal Piyasa Ekonomisi üretime serbestlik sağlama ihtiyacının yanı sıra sosyal sigortaları devlet düzenine dâhil etme zorunluluğunu da kabul etmektedir. Bu çerçevede devlet ekonomi politikasıyla –piyasanın işleme şekline dokunmadan, yani onu bozmadan sadece iyileştirilmesi maksadıyla- sosyal yeniden yapılanmalara ve müdahalelere gitmektedir.⁸⁸

1.1.4.2 Boyutlar: Piyasa ve Sosyal(lik)

Sosyal Piyasa Ekonomisi piyasa ekonomisi ile ekonominin sosyal düzenlenmesinin sentezine dâir bir arayış⁸⁹ olarak kurgulandığından -isinin terkiinden de anlaşılacağı üzere- piyasa ile sosyal(lik) olmak üzere iki ana boyut

⁸⁶ Lampert, *Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland*, a.g.e., s. 90.

⁸⁷ Müller, a.g.e., s. 48-49.

⁸⁸ Müller-Armack, *Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik: Studien und Konzepte zur sozialen Marktwirtschaft und zur Europäischen Integration*, a.g.e., s. 253-254.

⁸⁹ Müller-Armack, *Genealogie der sozialen Marktwirtschaft: Frühschriften und weiterführende Konzepte*, a.g.e., s. 73.

üzerine bina edilmiştir. Bunlardan ilki özgürlük ilkesini yerine getirmekle ilgiliyken ikincisi adaleti sağlamak için vardır.⁹⁰

Sosyal Piyasa Ekonomisi'nin *piyasa boyutu* serbest rekabet modelini benimseyen rekabet düzenine dayanmakla birlikte piyasanın gücünün kontrolü de belirleyici role sahiptir.⁹¹ Piyasa boyutunda ana güdüleyici olan ekonomik özgürlük; tüketici özgürlüğünden, işletme özgürlüğünden, meslek ve iş yeri seçme özgürlüğünden, özel mülkiyet özgürlüğünden, üretim ve ticaret özgürlüğünden ve en nihayet bunların hepsinin sonucunda rekabet özgürlüğünden oluşmaktadır. Bunların sınırları da üçüncü şahısların anayasal düzende yahut ahlâkî normlardaki haklarının ihlâl edildiği noktaya kadar uzanmaktadır.⁹²

SPE'nin siyâsî olarak ilk uygulayıcısı olan Ludwig Erhard'ın '*Wohlstand für Alle*' (Tür. Herkes İçin Refah) adıyla 1957 yılında yayımladığı kitabının ismi bir bakıma Alman ekonomik düzeninin pratik amacını da ortaya koymaktadır: Nüfusun (toplumun) tüm kesimlerinde, özellikle de o dönemde fabrikaları dolduran işçi kitleleri için, gerçek refahı sağlamak. Hocası Franz Oppenheimer gibi işçilerin deproletaryazisyonu ile ilgilenen Erhard⁹³ en başta eski toplumsal yapıyı (yani her türlü imkâna sahip olan küçük bir grupla yetersiz alım gücüne sahip nicelik olarak çok geniş bir alt sınıftan oluşan) değiştirme ve bu yolla kalkınmayı sağlamayı hedef olarak belirlemiş ve yeni ekonomik düzenin fakir ile zengin arasındaki uçurumu ortadan kaldıracak nitelikte olması gerektiğini söylemiştir.⁹⁴ Bu doğrultuda geliştirilen Sosyal Piyasa Ekonomisi'nin ekonomik politikasının amaçları ise 1967 tarihli *İstikrar ve Büyüme Kanunu*'ndan (Alm. Stabilitäts- und Wachstumsgesetz) bu yana;

- Makul ve sürekli ekonomik büyüme
- Tam İstihdam,
- Fiyat İstikrarı,
- Dış Ekonomik Denge
- Adil gelir ve servet dağılımı
- Doğal çevrenin korunması

⁹⁰ Richert, **a.g.e.**, s. 264.

⁹¹ Piekenbrock, Hennig, **a.g.e.**, s. 47.

⁹² Lampert, **Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland**, **a.g.e.**, s. 89.

⁹³ Weißer, **a.g.e.**, s. 70.

⁹⁴ Ludwig Erhard, **Wohlstand für Alle**, 8. bs., Bonn, Ludwig-Erhard-Stiftung e.V., 1964, s. 7.

olarak sıralanmaktadır. ‘*Sihirli altıgen*’ (Alm. Magisches Sechseck) olarak da isimlendirilen bu hedeflerin nominal seviyelerinin belirlenmesinde, siyâsî bakış açısına ve görüş farklılıklarına bağlı olarak, zikredilen her hedef için neyin uygun veya tolere edilebilir görüldüğüne ve bunlara ulaşmak için hangi modifikasyon ve yoğunlukla hangi araçların kullanılması gerektiğine dair anlaşmazlıklar da olabilmektedir.⁹⁵

Sosyal Piyasa Ekonomisi açık piyasa erişimini ve ekonomi politikalarının sürekliliğini teminat altına alma temelinde tasarlanmış rekabetçi bir düzen olarak⁹⁶ özgürlük haklarının yanı sıra savunma (koruma) haklarını da önemsemektedir. Yani birey olarak vatandaşların korunması istendiği gibi işletmelerin de devletin keyfi uygulamalarına karşı emniyet altında olması bu düzen anlayışında esas olarak kabul edilmiştir. Yine ekonomik konularda devletin hem tüm unsurlarıyla hukuka bağlı hareket etmesi hem de egemenlik anlayışından kaynaklanan bütün eylemlerin de öngörülebilir nitelikte olması gerekmektedir. Çünkü bu sâyede işletmelerin yatırım güvenliği tesis edilecek ve böylece işletmelerce tasarlanan/hayata geçirilen yatırımlar sürpriz veya hatta geriye dönük etkiyle ortadan kaldırılma tehlikesinden de berî olmuş olacaklardır.⁹⁷

Toplumsal uzlaşmayı ve barışı tesis etmeyi amaçlayan Sosyal Piyasa Ekonomisi’nde piyasa (ekonomisi) rekabet düzeni olarak korunurken bunun sosyal açıdan dengelenmesi esastır. Sosyal güvenlik, çevrenin insancıllaştırılması, eğitim imkânlarının genişletilmesi gibi araçlar yoluyla gerçekleştirilmesi beklenen bu ilkeyle⁹⁸ Sosyal Piyasa Ekonomisi’nin ‘*sosyal boyutu*’ öne çıkmış olmaktadır. Aslında konseptin ismindeki ‘sosyal’ sıfatında iki yön vardır. Birincisi bir yandan rekabete açık, refah yaratan ve dinamik olarak büyüyen bir piyasanın başlı başına herkes için yararlı olduğunun vurgulanmasıyla alakalıdır. Daha açık ifâdeyle piyasa ekonomisi zaten ‘*herkes için refah*’ın ekonomik şartlarını sağladığından ve ekonomik özgürlük hakkını üçüncü şahısların haklarıyla sınırladığından sadece ekonomik kabiliyeti sebebiyle dahî sosyal bir niteliğe sahiptir. İkincisi husus ise –sosyal adaletin çıkarlarına

⁹⁵ Wendler, **a.g.e.**, s. 59.

⁹⁶ Schlecht, "Soziale Marktwirtschaft", **a.g.e.**, s. 341.

⁹⁷ Weißer, **a.g.e.**, s. 77.

⁹⁸ Erkan, **a.g.e.**, s. 110-111.

uygun olarak- devletin piyasaya somut müdahalesine izin vermesidir. Yani piyasadaki özgürlük sosyal sebeplerden, sosyal olarak istenmeyen sonuçlara yol açacağı yerle sınırlı olmalıdır. Bu da piyasadaki özgürlüğün toplumun değer yargılarına göre yeterli derecede sosyal görünmemesi demektir.⁹⁹ Bahsedilen perspektiften bakıldığında Sosyal Piyasa Ekonomisi'nin sosyal bileşenleri, sosyal etik açısından gerekçelendirilmek sûretiyle, verimli ancak sosyal açıdan adil olmayan sonuçlar üreten piyasa ekonomisinin gerekli bir tamamlayıcısı olarak görülmektedir.¹⁰⁰ Haddizâtında piyasa sisteminin ekonomik ve sosyal sonuçları haksız veya anti-sosyal olarak algılanırsa, en verimli piyasa ekonomisinin bile vatandaşlar tarafından kabul edilmesi mümkün olmayacaktır. Böylesi bir şüphe durumunda da bir bütün olarak piyasa ekonomisi reddedileceğinden politikacıların görevi ekonominin sonuçlarını 'adil bir şekilde' dağıtmak ve muhtaçlar için sosyal bir ağ oluşturmaktır. Böylece de verimli ve istikrarlı bir piyasa ekonomisinden bir Sosyal Piyasa Ekonomisi ortaya çıkartılmaktadır.¹⁰¹

Liberal kuralların sosyal politika ile kombine edilmesini temel fikir olarak benimseyen Sosyal Piyasa Ekonomisi¹⁰² -sosyal (lik) boyut gereği- piyasa ekonomisinin performansını sosyal dengeleme ile birleştirirken bu ikisi arasındaki ilişkiyi de subsidiarite (ikâme/ikincillik) ilkesi ile belirlemektedir.¹⁰³ Daha önce değinildiği gibi toplumsal değer yargıları ve sosyal etik gerekçeleriyle hareket edilerek şekillendirilen sosyal (lik) boyut sosyalist anlamda değil de toplumsal olma özelliğiyle ortaya konulmuştur¹⁰⁴ ve subsidiarite ilkesi de Hristiyanlığın sosyal öğretisinden kaynaklanmaktadır. Bireysel sorumluluğa odaklanan bu ilke (subsidiarite) kişinin özgürlüğünü ve sorumluluğunu korumakta ve böylece birey ile devlet arasındaki etkileşimin çerçevesini tespit etmektedir. Bu doğrultuda da sıralı olarak fert, aile, (yerel) topluluklar, dernekler ve devlet seviyeleri arasındaki ilişkileri içermektedir.

⁹⁹ Horn, *Die Soziale Marktwirtschaft: Alles, was Sie über den Neoliberalismus wissen sollten*, a.g.e., s. 105.; Lampert, *Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland*, a.g.e., s. 89-90.

¹⁰⁰ Zinn, a.g.e., s. 46.

¹⁰¹ Hans-Rimbert Hemmer, *Die Grundlagen der Sozialen Marktwirtschaft*, (Çevrimiçi) https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=dd29f2bf-f1c1-8ccc-ab07-338d7c9219bc&groupId=268650, (Erişim Tarihi: 05.07.2020), s. 11-12.

¹⁰² Welfens, a.g.e., s. 113.

¹⁰³ Hemmer, a.g.e., s. 2-5.

¹⁰⁴ Christian A. Conrad, *Wirtschaftspolitik*, 2. bs., Wiesbaden, Springer Gabler, 2020, s. 131.

Yani daha büyük veya bağımsız olarak yüksek birimler müdahale etmeden önce '*daha küçük yaşama çemberlerinin*' problem çözme potansiyellerini kullanması gerektiği fikri mevcuttur. Bu anlayışın temelinde problemlerin öncelikle ortaya çıktıkları yerde çözülmesi gerektiği yaklaşımı bulunduğu gibi her birimin ellerinden gelen her şeyi yapma hakkının ve hatta görevinin olduğu düşüncesi de yatmaktadır.¹⁰⁵

SPE'nin sosyal(lik) boyutunun ana sütunu olan subsidiarite ilkesiyle devletin inisiyatifi karşısında kişisel inisiyatife ne ölçüde öncelik tanınacağı belirlenmektedir. Buna göre de üst düzey birimin hem sadece alt düzey birim bir görevi kendi başına çözme yetisi başaramazsa aktif hale gelebilmesi hem de alt düzey birimin mümkün olduğu kadar çok görevi kendi başına yapabilmesine destek olmalı yaklaşımı esastır.¹⁰⁶ Sosyal Piyasa Ekonomisi'ndeki sosyal(lik) boyutunu şekillendiren ana sütun olan subsidiarite ilkesinin yanında yer alan diğer ilkelerini ise;

- Adem-i merkeziyetçilik (Subsidiarite ilkesinin doğal sonucudur),
- Kurala bağlı politikalar (Keyfiliğe yer bırakmayan, normlara dayanan; insanların değişmesiyle farklılaşan ve istikrarsızlığa yol açan politikalar değil)
- Risklerin sosyalleştirilmesi (Yüksek düzeydeki manevî ihtiyaçlara uygun yeterli çerçeve (temel) düzenin sağlanması maksadıyla devletin belirli risklere karşı belirli bir dereceye kadar vatandaşlarını koruması yani sosyal güvenlik uygulaması),
- Vatandaşlara kamusal malların tedarik edilmesi,
- Manevi istismar tehlikesi ve/veya bedavacılık problemlerine karşı koruma

olarak sıralamak mümkündür.¹⁰⁷

1.1.4.3 Devletin Görevleri ve Araçları

Sosyal Piyasa Ekonomisi'nde devletin rolü ve bunun işleyişi Walter Eucken'in öncülüğünde geliştirilen ordoliberal kurucu prensiplerin etrafındaki düzenleyici

¹⁰⁵ Martin Pätzold, Volker Tolkmitt, **Reichtum ohne Grenzen?: Die Soziale Marktwirtschaft im 21. Jahrhundert**, Wiesbaden, Springer Gabler, 2018, s. 16-18.; Sosyal Piyasa Ekonomisi'nin liberalizm ile Hristiyan sosyal öğretisi yaklaşımlarını sosyal ve demokratik bir temel düzen içerisinde birleştirmeye çalıştığını söylemek mümkündür. Bkz. Dominik H. Enste, **Soziale Marktwirtschaft aus ordnungspolitischer Sicht: in Anlehnung an Walter Euckens „Grundsätze der Wirtschaftspolitik“**, München, Roman Herzog Institut e.V, 2006, s. 2.

¹⁰⁶ Müller, **a.g.e.**, s. 48.

¹⁰⁷ Richert, **a.g.e.**, s. 266-268.

politika/düzen politikası (Alm. Ordnungspolitik) kavramıyla şekillenmiştir. Düzenleyici politika ile kastedilen devletin somut ekonomik düzeni doğrudan belirleme yoluna gitmesidir; ekonomik düzen içinde gerçekleşen ekonomik süreç müdahale ederek ekonomik faaliyetlerin sonuçlarını değiştirmeye çalışan süreç politikasından farklıdır. Odak noktası girişimcilerin ve tüketicilerin ekonomik faaliyetlerine ilişkin hukukî ve kurumsal çerçeve şartlarını belirlemek olan düzen politikası tek bir duruma dayanmaz; aksine, uzun vadeli olarak tasarlanmıştır ve ekonomik faaliyet için güvenilir şartları sağlamalıdır.¹⁰⁸

Eucken'e göre devlet ne ekonomik süreci kontrol etmeye çalışmalı ne de ekonomiyi tamamen kendi üzerine almalıdır. Bu açıdan Eucken devletin şekil (çerçeve) şartlarını planlamasına onay verirken ekonomik süreci planlamasına ve yönlendirilmesine karşı çıkmaktadır. Benzer şekilde Sosyal Piyasa Ekonomisi'nin uygulamadaki önderi olan Ludwig Erhard da devletin hakem rolüne dikkat çekerek hedefledikleri şeyin oyunun düzenini sağlamak ve bu oyunda uyulacak kuralları ortaya koymak olarak belirtmektedir.¹⁰⁹ Yine Müller-Armack da kontrollü (sevk ve idare edilen, yönlendirilen) bir piyasa ekonomisi isterken devletin kontrol ettiği değil sosyal olarak kontrol edilen yani etkin bir sosyal güvenlik ile güçlendirilen bir ekonomiden bahsetmektedir. Özellikle silahlanma ve savaş yıllarında uygulanan güdümlü ekonomiden sonra yeni ekonomik düzenin temel amacı devletin ekonomiye müdahalesini en aza indirmek olarak öne çıkmaktadır.¹¹⁰

İşte bu düşüncelerle Sosyal Piyasa Ekonomisi'nde devlete yer verilmekte ancak *müdahaleci ve vesâyetçi değil* de çerçeve düzeni tasarlayıp uygulayacak güçlü bir aktör olması istenmektedir.¹¹¹ Bu bakımdan da Sosyal Piyasa Ekonomisi için önemli olan soru, devletin ekonomik etkiye sahip olup olmamasının gerekliliği değil, ekonomik politikaya nasıl katkıda bulunacağına düğümlenmektedir. Bu da devletin düzen(leyici) müdahalelerinin gerekli görülmesini ancak buna karşılık süreç müdahaleden kaçınmasını beraberinde getirmektedir.¹¹²

¹⁰⁸ Düzen(leyici) ve süreç politikaları hakkında daha detaylı bilgi için bkz. Hemmer, **a.g.e.**, s. 12-15.

¹⁰⁹ König, **a.g.e.**, s. 2.

¹¹⁰ Vieweg, **a.g.e.**, s. 12.

¹¹¹ Schlecht, "Soziale Marktwirtschaft", **a.g.e.**, s. 341.

¹¹² Richert, **a.g.e.**, s. 262-263.

Sosyal Piyasa Ekonomisi -sadece güvenlik ve düzen sınırları içinde tutup iktisâdî hayata müdahalesini istemeyen- klasik liberalizmin aksine devleti ekonomik düzeni belirli bir amaca doğru bilinçli olarak şekillendiren, bazı lobilerin ve belirli çıkar gruplarının önceden kestirilemez taleplerine karşı kendini başarılı bir şekilde savunabilecek, rekabet için kuralları yürürlüğe koyacak ve uygulayacak, böylece de ekonomik güç odaklarının ortaya çıkmasını önleyebilecek kuvvette talep etmektedir.¹¹³ Bu bakımdan da devlet '*vazgeçilmez*'dir ve görevi de her şeyden önce Sosyal Piyasa Ekonomisi'nin sağlam ve dengeli kalmasını temin etmek olarak vurgulanmakta ve gücünü ortaya koyması beklenmektedir. Burada kastedilen ne otoriter ne de her yerde her şeye müdahale eden bir devlet anlayışı değildir. Aksine düzen(leyici) politikalar izleyerek nerede duracağını bilen bir yaklaşım vardır; kendisine baskı yapılmasına izin vermediği gibi her zaman ortak menfaati göz önünde bulunduran bir devlet esastır. Alexander Rüstow'un ifâdesiyle hem ekonominin üstünde hem çıkarların üstünde yani ait olduğu yerde bulunan bir devlet talep edilmektedir.¹¹⁴

Sosyal Piyasa Ekonomisi'nin devlete yüklediği anlam ve görevlerde temel hareket noktası sosyal ilerlemenin temelini piyasa ekonomisinin verimliliğinin oluşturduğu düşüncesidir. Dolayısıyla devletin ekonomik faaliyetlerin mümkün olan en iyi şekilde gelişebileceği şekilde çerçeve şartlarını sağlaması gerekmektedir.¹¹⁵ Bu ise siyâsî, hukukî, reel-ekonomik, finansal ve sosyal alanlar için genel bir çerçevenin geliştirilmesine odaklanma demek olduğu gibi belirli somut kararlar alınmasında bireylerin kabiliyetlerine, ustalıklarına, bilgilerine ve yaratıcılıklarına güvenilmesi yani kararların onlara bırakılması anlamına gelmektedir.¹¹⁶ Dolayısıyla çerçeve düzenle kastedilen genel kurallar ve kurumlar aracılığıyla ekonomik birimlere kendi sorumluluklarında hareket edebilmeleri için boş alan sağlamak, dinamik rekabet ve

¹¹³ Hemmer, **a.g.e.**, s. 3.

¹¹⁴ Horn, **Die Soziale Marktwirtschaft: Alles, was Sie über den Neoliberalismus wissen sollten**, **a.g.e.**, s. 112-113.

¹¹⁵ Jürgen Löwe, **Die Verantwortung der Ordnungspolitik: Der Wandel der Sozialen Marktwirtschaft in der Zeit und Ansätze zu ihrer Revitalisierung**, Berlin/Sankt Augustin, Konrad-Adenauer-Stiftung, 2006, s. 8.

¹¹⁶ Richert, **a.g.e.**, s. 262.

büyüme dinamikleri için bir teşvik sistemi oluşturmak ve bunu kendi başlarına gerçekleştiremeyenler için de ikincil sosyal güvenliğin sağlanmasıdır.¹¹⁷

Sosyal Piyasa Ekonomisi'nde devlet, mal ve hizmetlerin üretimi, dağıtımı ve fiyatı konusunda karar vermekten kaçınırken, düşük gelirli haneleri desteklemek için sosyal dengeleme yoluna gitmektedir; bunun da temel ekonomik politika araçları vergi sistemi ve sosyal yardımdır. Bu sebeple de gelir durumu baz alınarak geliştirilen kademeli vergilendirmeye yeniden dağıtım gerçekleştirilmeye çalışılmakta dolayısıyla yüksek gelirli kişilerin düşük gelirlilere oranla daha fazla gelir vergisi ödemesi söz konusu olmaktadır. Bu çerçevede Sosyal Piyasa Ekonomisi'ndeki sosyal denge politikasının unsurlarına konut yapımındaki yardımlarda, geri kalmış bölgelerin teşvikinde ve sadece sigorta prensibine göre değil aynı zamanda sosyal yardım prensibine göre de tasarlanan sosyal güvenlik sisteminde de yer verildiği görülmektedir.¹¹⁸ Dolayısıyla devlete kapsamlı bir sosyal politika görevi yüklenmektedir: aktif bir gelir dağılımı ve servetin yeniden dağıtım politikası sayesinde toplumdaki sosyal farklılaşmalar azaltılmalı ve özgürlük isteğine dair şartları koruyarak başlangıç, gelir, servet ve yük farklılıklarını telâfi etme eğiliminde olmalıdır. Bu bakımdan devletin uygulayacağı sosyal politikaların en özel ödevi insanı emek taşıyıcısı olarak yasalarla korumaktır.¹¹⁹

Esas vazifesi, temel ilkeleri bir çerçeve düzeni içerisine yerleştirmek ve kalıcı bir şekilde uygulamaya koymaktan ibaret olan devletin kartel yasağı, şirketlerin kontrolsüz bir şekilde birleşmelerinin engellenmesi, gücün kötüye kullanılmasının önüne geçmek gibi hususlarda da düzenleyici olarak rol alması söz konusudur. Böylece devlet rekabet malların optimal şekilde tedarik edilmesini sağlamış ve tüketiciyi merkeze yerleştirmiş olmaktadır.¹²⁰ Bahsedilen hususlar dikkate alınarak rekabetçi süreçlerin gerçekleşebileceği çerçeve şartları hukuk sisteminde genel düzeni bağlayıcı nitelikte belirlenmiştir. Bunlar arasında da öncelikle piyasa ekonomisinin

¹¹⁷ Schlecht, "Soziale Marktwirtschaft", **a.g.e.**, s. 342.

¹¹⁸ Hans-Jürgen Schlösser, **Staat und Wirtschaft**, Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung/bpb, 2007, s. 33.

¹¹⁹ Zaten bu çerçevede de -daha önce değinildiği gibi- Sosyal Piyasa Ekonomisi 'irenik/barış formülü' olarak değerlendirilmekte, toplumun iç çatışmaları gerçeklik olarak kabul edilerek çözümü Sosyal Piyasa Ekonomisi'nde aranmaktadır. Bkz. Hemmer, **Die Grundlagen der Sozialen Marktwirtschaft**, **a.g.e.**, s. 4-5.

¹²⁰ Schlecht, "Soziale Marktwirtschaft", **a.g.e.**, s. 341.

temel ilkesi olarak rekabeti güvence altına almayı amaçlayan rekabet hukuku, mülkiyet ve sözleşme hukuku, işletme hukuku, yönetime katılma hukuku, para politikası düzenlemesi olarak Merkez Bankası Kanunu ile vergi ve malî hukuk düzenlemeleri temel yapı taşı olarak yer almakta ve düzen politikasının somut yönünü ortaya koymaktadırlar.¹²¹

Tüm bu bahsedilen bilgiler ışığında da devletin Sosyal Piyasa Ekonomisi konseptinde merkezî politika alanlarını;

- gerekli çerçeve şartlarının oluşturulması,
- kamusal mallarının sağlanması,
- sosyal piyasa ekonomisinin piyasa ekonomisi bileşeninin gerçekleşmesi için politika alanı olarak rekabet politikasının oluşturulması/uygulanması
- sosyal piyasa ekonomisinin sosyal bileşeninin gerçekleşmesi için politika alanı olarak sosyal politikaların oluşturulması/uygulanması

olarak özetlemek mümkündür.¹²²

1.1.4.4 Diğer Ekonomik Düzen Anlayışlarıyla Karşılaştırılması

Fikrî önderlerine göre Sosyal Piyasa Ekonomisi -tarihte henüz hayata geçirilmiş örnekleri bulunmayan- uygulanabilir bir piyasa ekonomisi düzeni olarak *laissez faire liberalizminden* farklı olduğu gibi piyasa ekonomisine karşı çıkan ve ekonomik kontrole dayanan planlı ekonominin aksine de sosyal organizasyonun bir aracı olarak rekabetin kaçınılmaz olduğu fikrine dayanmaktadır. Müller-Armack'ın ifadesiyle piyasa mekanizmasının kendiliğinden ahlâkî ve sosyal olarak haklı çıkarılabilir çözümler sağladığını varsayan liberal anlayış ile toplu müdahaleler yoluyla ahlâkî bir düzen üretebilme kabiliyeti olduğunu iddia eden planlı ekonomi anlayışının tersine hiçbir ekonomik düzen kendiliğinden ahlâkî değildir. Bu bakımdan da her ikisi 19. yüzyılda geliştirilen iki hatalı model olarak görülmektedir.¹²³

¹²¹ 1999'da Euro'nun yürürlüğe girmesiyle para politikası sorumluluğu Avrupa Merkez Bankaları Sistemine (ESCB) devredildiğinden Alman Merkez Bankası Kanunu buna göre uyarlanmıştır. Neubäumer, Hewel, Lenk, **Volkswirtschaftslehre, a.g.e.**, s. 35.

¹²² Detaylı bilgi için bkz. Hemmer, **a.g.e.**, s. 15-21.

¹²³ Müller-Armack, "The Social Market Economy as an Economic and Social order", **a.g.e.**, s. 326-329.

Dolayısıyla koordineli piyasa ekonomisinin¹²⁴ Almanya'ya özgü tarzı olarak nitelendirilen ve Almanya Federal Cumhuriyeti'nin eski hükûmet merkezinden hareketle 'Ren Kapitalizmi' olarak da isimlendirilen Sosyal Piyasa Ekonomisi¹²⁵ literatürde dizginlenmemiş kapitalizmle merkezci-sosyalist bir ekonomik düzen arasında yer alan¹²⁶ alternatif olarak ortaya çıkmıştır.¹²⁷ Bu bakımdan da 19. yy. ile 20. yy. başlarındaki sınırsız piyasa kapitalizmi ile Hitler ve Stalin'in örneklerini hayata geçirdikleri merkezi (planlı) ekonomi düzeni arasında serbestliğe dayanan, ekonomik açıdan verimli, sürdürülebilir, sosyal ve adil bir sosyo-ekonomik düzeni hedefleyen üçüncü yol olarak nitelendirilmektedir.¹²⁸

Piyasa ekonomisini, geleceğin ekonomik düzeninin zorunlu taşıyıcı iskeleti olarak gören Müller-Armack'a göre bu düzenin kendi başına bırakılmış liberal bir piyasa ekonomisi değil şuurlu bir şekilde ama özellikle de sosyal açıdan (kısıtlara göre) yönlendirilen ve sevk edilen bir piyasa ekonomisi olması gerekmiştir.¹²⁹ Bu bakımdan da Sosyal Piyasa Ekonomisi, rekabet ekonomisi temelinde serbest girişimi piyasa ekonomisi tarafından güvence altına alınan sosyal ilerlemeyle birleştirmektedir. Dolayısıyla rekabet ve bireysellik tarafından belirlenen¹³⁰ serbest piyasa ekonomisini gerektirmekle birlikte ondan farklıdır; yine Müller-Armack'ın ifadesiyle özgürlüğe ve sosyal adalete olan arzuyu piyasa mekanizmasının işleyen görüşleriyle uyumlu kılma çabasıdır.¹³¹ Bu açıdan bakıldığında da Sosyal Piyasa Ekonomisi piyasa ekonomisinin ahlâkî bir şekilde geliştirmiş hâlidir. Yani piyasa ekonomisinin verimlilik avantajlarını -doğru şekilde uygulandığında- saf piyasa ekonomisinin

¹²⁴ 2001 yılında Hall ve Soskice editörlüğünde yayınlanan 'Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage' adlı eserde kapitalizmin tek tür olmadığı kabul edilmekte, farklı ülkelerde uygulanan piyasa ekonomilerinin liberal ve koordineli olmak üzere ikiye ayrıldığı ileri sürülmektedir. Bu tasnif finansal sistemler, eğitim ve meslekî eğitim sistemi, endüstri ilişkileri ve son olarak da işletmeler arasındaki ilişkiler üzerinden yapılmaktadır. Temel farkın da bu sistemler arasındaki koordinasyonun seviyesinden kaynaklandığı vurgulanmaktadır. Detaylı bilgi için bkz. Peter A. Hall, David W. Soskice, **Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage**, Oxford, Oxford University Press, 2001.

¹²⁵ Vaut, **a.g.e.**, s. 49.

¹²⁶ Christian L. Glossner, David Gregosz, "Preface", **60 years of social market economy: Formation, development and perspectives of a peacemaking formula**, Ed. Christian Ludwig Glossner, David Gregosz, Sankt Augustin/Berlin, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., 2010, s. 5.; Engelkamp, Sell, **a.g.e.**, s. 491.

¹²⁷ Zinn, **a.g.e.**, s. 45.

¹²⁸ Lampert, **Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland**, **a.g.e.**, s. 88.

¹²⁹ Vaut, **a.g.e.**, s. 50.

¹³⁰ Hemmer, **a.g.e.**, s. 4.

¹³¹ Müller-Armack, "The Social Market Economy as an Economic and Social order", **a.g.e.**, s. 330.

retkenliğini artıracabilecek etik yönlerle birleştirmektedir. Bununla birlikte, aşırı sosyal müdahalelerin rekabetçi işlevleri çok fazla sınırlaması ve merkezi yönetim ekonomisinde olduğu gibi aynı sorunların ortaya çıkması riski de bulunmaktadır.¹³² Tam bu noktada da devlete atfedilen mana önemli bir belirleyici olmaktadır. Nitekim Ludwig Erhard'ın ifâdesine göre birey, "Kendi gücümle kendimi ispat etmek, hayatın risklerini kendim sırtlanmak ve kaderim için kendim sorumlu olmak istiyorum. Devlet sen de bana bu imkânı sağla" demelidir. Yani Erhard'a göre bireyin ağrısı "Devlet bana yardıma gel, beni koru ve yardım et." şeklinde olmamalı, tam tersine "Devlet sen benim işlerim için endişelenme bana o kadar çok serbestlik ver ve kazancımdan o kadar çok pay bırak ki varlığımı, kaderimi ve ailemin geçimin kendim gerçekleştirebilecek durumda bulunayım." olmalıdır.¹³³

Sosyal Piyasa Ekonomisi'nin temsilcilerine göre 'klasik liberalizm' rekabetin fonksiyonel manasını doğru ele alıyor olsa da sosyal problemlere yeterince ilgi göstermemektedir.¹³⁴ Bununla birlikte konsepti klasik liberalizmden ayırıtıran en temel özelliklerinden biri devlet anlayışında görülmektedir. Çünkü Sosyal Piyasa Ekonomisi'nde –daha önce detaylıca ele alındığı üzere- devlet fonksiyonel olarak daha iyi işleyen bir yapı olarak tasavvur edilmekte ve böylece klasik liberallerin 'sınırlı' devlet anlayışından farklı olarak¹³⁵ devletin düzenleyici elinin varlığı istenmektedir.¹³⁶ Yine bahsedilen bakış açısının aslında devlete geniş kapsamlı düzenleyici ve usle ilişkin yetkiler veren planlı merkezi ekonomik düzenden de farklılık arz ettiğini söylemek lazımdır.¹³⁷

Sosyal Piyasa Ekonomisi'nin özgürlüğe verdiği önem sebebiyle planlı ekonominin, diğer yandan da sosyal ve dayanışmaya dayalı olduğundan serbest piyasa ekonomisinin bir alternatifi olarak hayata geçirildiği bir gerçektir.¹³⁸ Temelinde rekabet yer alan, talebe göre üretimin gerçekleştiği ama buna mukabil toplumdaki

¹³² Conrad, **a.g.e.**, s. 136.

¹³³ Erhard, **a.g.e.**, s. 251-252.

¹³⁴ Mller-Armack, **Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik: Studien und Konzepte zur sozialen Marktwirtschaft und zur Europischen Integration**, **a.g.e.**, s. 244.

¹³⁵ Erkan, **a.g.e.**, s. 112.

¹³⁶ Enste, **a.g.e.**, s. 3.

¹³⁷ Richert, **a.g.e.**, s. 262.

¹³⁸ Otto Schlecht, "Geschichte und Chancen der Sozialen Marktwirtschaft", **100 Jahre Ludwig Erhard: Das Buch zur Sozialen Marktwirtschaft**, Ed. Roland Ermrich, Düsseldorf, MVV Medien, 1998, s. 23.

eşitsizliği artıran serbest piyasa ekonomisine karşılık planlı ekonomide de ekonomiye dair her şey tek elden belirlenmekte, fiyatlar sabit ve herhangi bir rekabet imkânının olmadığı ancak eşitsizliğin engellendiği bir düzen söz konusudur. Halbuki Sosyal Piyasa Ekonomisi;

- Piyasa, özel girişim, rekabet, sosyal ortaklık ve dayanışmaya
- Bireyin ekonomik kaderini kendi kendine belirleyebilmesine
- İnsanları hem piyasanın hem de devletin gücünden/üstünlüğünden koruyarak onların ekonomik gücün oyuncağı olmasını önlemeye
- Sosyal güvenliği çalışanlar ile işverenler arasındaki ortak sorumluluğu temel alarak gerçekleştirmeye

dayanmaktadır.¹³⁹

Sosyal Piyasa Ekonomisi ile neoliberalizm arasındaki ilişkiye bakılınca da Müller-Armack'ın kendi ifâdelerine göre bu konseptte neoliberalizmin etkilerini reddetmek mümkün değildir. Ancak onu sadece neoliberalizmin çeşitliliğinin bir ürünü olarak görmek de yanlıştır. Çünkü Sosyal Piyasa Ekonomisi'nin birbiriyle koordine edilmiş olan fonksiyonları sadece rekabetin mekanik kurallarına dayanmıyor; hayata geçirilmesine dair ilkeler devletle ve toplumsal yapıyla yakından ilgilidir ve bunlar Sosyal Piyasa Ekonomisi'nin genel sisteminde değerleri ve sorumlulukları şekillendirmektedirler. Ayrıca Sosyal Piyasa Ekonomisi sadece bir rekabet teorisi değildir; piyasanın, devletin ve sosyal grupların hayat alanları arasında yeni bir tarza/stile dayanan koordinasyondur.¹⁴⁰

Bu noktada Sosyal Piyasa Ekonomisi anlayışı için piyasa ekonomisinin sosyal boyutuyla pek ilgisi olmadığı ve Alman iktisatçıları tarafından kapitalizmi eleştiren savaş sonrası Almanya ikliminde liberal piyasa ekonomisinin kurulması için -özellikle siyâsî- meşruiyet kazanmak gayesiyle uydurulmuş bir terim olduğunun da zaman zaman ifâde edildiğini bilmek lazımdır. Bu konseptin sosyal devlete meşruiyet sağladığı için de hem siyâsî yelpazenin bütün taraflarından hem de kamuoyundan geniş çapta onay aldığı vurgulanmaktadır. Ama yine Sosyal Piyasa Ekonomisi'nde Alman kapitalizminin liberal olmayan ilişkilerinin özellikli (spesifik) yanlarının

¹³⁹ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, a.g.e., s. 2.

¹⁴⁰ Müller-Armack, **Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik: Studien und Konzepte zur sozialen Marktwirtschaft und zur Europäischen Integration**, a.g.e., s. 297.

vurgulandığı ve bunların da aslında -refah devletinin minimalist ve liberal ilkelerle organize edildiği- Anglo-Sakson anlayışının karşıtı olduğu bir gerçektir.¹⁴¹

1.2 Sosyal Politikalar: Sosyal Düzenin Yapıtaşı

1.2.1 Tarihi Gelişme Seyri

Almanya’da sosyal düzenin yapı taşı olarak görülen sosyal politikanın ortaya çıkışına ve gelişme seyrine bakıldığında onun Alman halkının (ve Alman felsefe-bilim) tarihinin bir parçası olduğu görülmektedir.¹⁴² Bu sebeple de Alman sosyal sisteminin -kendine has- özelliklerini, ilkelerini ve kurumsallaşmış şekillerini anlamak için bunları tarihî bir bağlamda ele almak lazımdır. Nitekim sanayileşme ve bunun neticesinde nüfusun artan kesimlerinin ücrete bağlı olarak istihdam edilmeye başlanmasıyla yeni bir sosyal yapının oluşmuş olması ‘yeni’ sosyal problemleri ortaya çıkarmıştır. Dolayısıyla önceden aile destekleri, yoksullara yönelik yerel/bölgesel (özellikle kilise temelli) yardım uygulamaları ve lonca birliklerinin güvence faaliyetleriyle çözümler sağlanmaya çalışılırken –değişen sosyal yapının zorunluluğu altında- artık sosyal politikaların devlet eliyle yapılması elzem hâle gelmiştir.¹⁴³ Yani pratik-politik bir kariyeri olan ve sosyal bilimlerin ruhundan neş’et eden bir terim şeklinde vasıflandırılan sosyal politika, kavram olarak, ilk defa devlet ve sivil toplum (Alm. bürgerlicher Gesellschaft) arasındaki –Hegelci- ayrımın çizdiği ufukta Almanca konuşulan bölgede ortaya çıkmıştır. 1873’te kurulan ‘*Verein für Socialpolitik*’ adlı derneğe mensup akademisyenler aracılığıyla yavaş yavaş kullanımı yaygınlaşan sosyal

¹⁴¹ Anke Hassel, "The German Model in Transition", **The German Model - Seen by its Neighbours**, Ed. Brigitte Unger, Falkensee, Social Europe Publishing & Consulting GmbH, 2015, s. 107-108.

¹⁴² Johannes Gerhardt, **Deutsche Arbeits- und Sozialpolitik**, Berlin, Duncker & Humblot, 1939, s. 1.; Burada ‘felsefe-bilim’ terimi ‘bilgi üreten bilim ile onun ürettiği bilgiler üstünde düşünen felsefenin’ oluşturduğu sistematik anlamında kullanılmış olup Şaban Teoman Duralı’dan iktibas edilmiştir. Detaylı bilgi için bkz. Şaban Teoman Duralı, **Felsefe-Bilim Nedir?**, 2. bs., İstanbul, Dergâh Yayınları, 2009.

¹⁴³ Gerhard Bäcker, v.d., **Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland: Band 1- Grundlagen, Arbeit, Einkommen und Finanzierung**, 5. bs., Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010, s. 57.

politikanın kurumsal kariyeri ise Bismarck'ın başbakanlığı döneminde yürürlüğe giren sosyal reformlarla başlamıştır.¹⁴⁴

Terim olarak sosyal politika terkihi ilk defa 19. yüzyılın ortalarında Alman Wilhelm Heinrich Riehl tarafından kullanılmıştır¹⁴⁵ ve aslında Anglo-Sakson bölgede karşılığı –*tam manasıyla*- bulunmamaktadır. Ancak zamanla Avrupa'nın uluslarüstü kurumları aracılığıyla uluslararası çerçevede dikkatleri üzerine çekmiş ve yerleşmiştir.¹⁴⁶ Teorik ve fikrî temelleri Almanya'da geliştirilmiş olan sosyal politika biliminin uygulama sahası da yine -Almanya'da- çeşitli ve kapsamlı bir gelişme seyri göstermektedir. Nitekim incelendiğinde Almanya'da devletin sosyal politika uygulamalarının 19. yüzyıldaki başlangıcından günümüze kadar sayısız alt alana ayrıldığı görülmektedir. Zaman içerisinde sadece varlığı tehdit eden acil durumlarda ve ihtiyaçlar karşısında müdahale eden değil aynı zamanda kapsamlı bir şekilde gelir,

¹⁴⁴ Franz-Xaver Kaufmann, "Der Begriff Sozialpolitik und seine wissenschaftliche Deutung", **Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945 (Band 1- Grundlagen der Sozialpolitik)**, Ed. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bundesarchiv, Baden-Baden, Nomos Verlag, 2001, s. 7.; Devlet ve (sivil) toplum arasındaki kavramsal ayrıştırma çabaları daha öncelere dayansa da ilk kez Hegel'in hukuk felsefesinde açık bir ifâdeye kavuşmuştur. İlk defa burada siyasal olan ve toplumsal olan farklı hukuk prensiplerince domine edilen iki ayrı alan olarak alınmış ve bunlar arasındaki ilişki daha sonra 'sosyal politika'nın temel problemi haline gelmiştir. Çünkü aile ile devlet arasında bulunan sivil toplum (Alm. bürgerlicher Gesellschaft) özgürlüğün ve ekonomik çıkarların üzerine kurulmuştur, insanlar arasındaki ilişkileri belirleyen ve zorunlu hâle getiren ise ihtiyaçlar olmakta ve bunlar sosyal sorunları doğurmaktadır. Franz-Xaver Kaufmann, **Sozialpolitisches Denken: Die deutsche Tradition**, 2. bs., Frankfurt am Main, Suhrkamp, 2016, s. 18-24.; Toplumdaki bu 'sosyal sorunların' uyumlaştırılması ise Hegel'e göre sadece devletin yardımı ile mümkündür. Eckart Reidegeld, **Staatliche Sozialpolitik in Deutschland: Band I-Von den Ursprüngen bis zum Untergang des Kaiserreiches 1918**, 2. bs., Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006, s. 65.; Hegel'in devlet felsefesi hakkında detaylı bilgi için bkz. Macit Gökberk, "Hegel'in Devlet Felsefesi", **Felsefe Arkivi**, Cilt: 1, Sayı: 2-3, 1946.

¹⁴⁵ Petra Dobner, **Neue Soziale Frage und Sozialpolitik**, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007, s. 95-96.

¹⁴⁶ L. v. Wiese tarafından yapılan araştırmayla sosyal politikayı kavramsal olarak ele alan ilk çalışmanın L. v. Bortkiewicz'in 1899 yayımladığı "Der Begriff „Sozialpolitik“" adlı makale olduğu tespit edilmiştir. Bkz. Rudolf Schilcher, "Sozialpolitik als Wirtschaftspolitik", **Sozialökonomie in politischer Verantwortung (Festschrift für Joachim Tiburtius)**, Ed. Olaf Triebenstein, Berlin, Duncker & Humblot, 1964, s. 196-197.; Bununla birlikte sosyal politikanın bir bilim disiplini olarak ele alınışını da -yine başka bir Alman- Otto von Zwiedineck-Südenhorst 1911'de yayımladığı Sozialpolitik adlı eserle sağlamış, sosyal politikanın teorik esaslarını tespit etmiştir. Bkz. Orhan Tuna, Nevzat Yalçıntaş, **Sosyal Siyaset**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 2011, s. 29.; Bahsedilen eserde Südenhorst sosyal politikayı toplumsal amaçlara sürekli olarak ulaşmayı güvence altına almaya yönelmiş bir politika olarak tarif etmektedir. Bkz. Otto von Zwiedineck-Südenhorst, **Sozialpolitik**, Leipzig und Berlin, B. G. Teubner, 1911, s. 38.

bakım ve hayat durumlarını koruyan kapsamlı bir sosyal güvenlik sistemi ortaya çıkarılmıştır.¹⁴⁷

1.2.1.1 Başlangıcından II. Dünya Savaşı Sonuna Kadar Geçen Dönem

Sanayileşme öncesi Alman tarihini ele alan çalışmalarda 15. yüzyıl itibariyle Alman sosyal politikasından söz edilebileceği belirtilmekle birlikte devletin sosyal politika tedbirleri uygulamasına duyulan ihtiyacın sanayileşmeyle şiddetlenerek elzem hâle geldiği ve sanayileşen toplumlardaki sanayi işçilerinin durumunu iyileştirmeye yönelik tedbirlerle 19. yüzyılda geliştirilmeye başlandığı bilinmektedir. Bu noktada hiç şüphesiz sanayileşme ile ortaya çıkan sosyal sorunlar önemli bir yer tutmuştur.¹⁴⁸ Kökenleri her ne kadar –yukarıda bahsedildiği üzere ortaçağda- sosyal yardım şeklinde uygulanan tedbirlere dayansa da¹⁴⁹ sanayileşmeyle değişen çalışma şekillerinin ve şartlarının ağırlığı ve bunların neticesinde ortaya çıkan işçi hareketlerinin Almanya’da sosyal politika tedbirlerinin gelişmesinde önemli bir etken olduğu muhakkaktır.¹⁵⁰

Aslında 1830’ların sonundan itibaren Alman topraklarında sosyal politikalar uygulanmıştır. Fakat bunlar kişi bakımından kadınlar ile çocuklara odaklanan ve onların çalışma saatlerini ve ücretlerini düzenleyen, kaza ve tehlikelerden korunmalarını amaçlayan bir işçi koruma politikasının ötesine geçememiştir.¹⁵¹ Bununla birlikte 19. yüzyılın ortasından itibaren işçilerin ve onların siyâsî-sendikal örgütlerinin devletten devletin üretim sürecine günlük çalışma sürelerini sınırlayarak, çocuk işçiliğini yasaklayarak, sağlık ile güvenlik şartlarını iyileştirerek doğrudan müdahalesini hedefleyerek sosyal politika talebinde bulunmaya başladıkları da bilinmektedir. En nihayet Otto von Bismarck’ın şansölyeliği (başbakanlığı) zamanında da Alman devleti bu sosyal baskıya temelde telâfi edici niteliğe sahip bir huzur

¹⁴⁷ Bäcker, v.d., **Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland: Band 1- Grundlagen, Arbeit, Einkommen und Finanzierung, a.g.e.**, s. 71.

¹⁴⁸ Jörg W. Althammer, Heinz Lampert, **Lehrbuch der Sozialpolitik**, 9. bs., Berlin, Heidelberg, Springer Gabler, 2014, s. 5.

¹⁴⁹ Michael Stolleis, "Origins of the German Welfare State: Social Policy in Germany to 1945", **Origins of the German Welfare State: Social Policy in Germany to 1945**, Ed. Michael Stolleis, Berlin, Heidelberg, Springer, 2013, s. 24-25.

¹⁵⁰ Berthold Dietz, Bernhard Frevel, Katrin Toens, **Sozialpolitik kompakt**, 3. bs., Wiesbaden, Springer VS, 2015, s. 23.

¹⁵¹ Althammer, Lampert, **a.g.e.**, s. 119.

sağlama stratejisi sunarak sosyal sigorta politikalarını uygulamaya koymak sûretiyle cevap vermiştir.¹⁵²

Almanya'da 17 Kasım 1881'de I. Wilhelm'e ait İmparatorluk Mesajı'nın ilan edilmesiyle temeli atılan¹⁵³ modern sosyal politikaların ortaya çıkışı liberal dönemin tepe noktasından sonra, sanayileşmenin genişlediği devrede, olmuştur. Bu noktada daha önceki sosyal yardım temelli uygulamalar da yeni sisteme -bir potansiyel olarak görülerek- eklemlenmiş ve böylece bir süreklilik sağlanmaya çalışılmıştır.¹⁵⁴ Bahsedilen çerçevede devlet eliyle Almanya'da uygulamaya başlanılan ilk sosyal politika tedbirlerinin üç ana sütun üzerinde bina edildiği görülmektedir:

- Hastalık Sigortası: 15 Haziran 1883 tarihli bu düzenleme sanayi, zanaat (el işçiliği), ticaret, iç su taşımacılığı ve belirli hizmet işletmelerinde ücret ve maaş karşılığı çalışanları -gelirlerinin en fazla %6'sı oranında- zorunlu sigortaya tabi kılmıştır. Aile üyelerinin dâhil edilmesi zorunlu tutulmamışsa da her bir sigortanın (kasasının) tüzüğü ile bunun gerçekleştirilmesine imkân tanınmıştır.
- Kaza Sigortası: 6 Temmuz 1884 tarihli kaza sigortası kanunu başlangıçta sanayi işletmeleri ile sınırlı olarak işverenlere yıllık geliri 2000 Reichsmark'tan daha az olan çalışanlarını meslek (kaza sigortası) kooperatiflerine (Alm. Berufsgenossenschaften) masrafları karşılayarak sigorta ettirme zorunluluğu getirilmiştir. Her işkolu için ayrıca uzmanlaşmış olan bu kurumlar kaza geçiren sigortalıya veya geride bıraktığı bakmakla yükümlü olduğu kişilere yasal sağlık hizmetlerinin sona ermesinden sonra aylık bağlamak zorunda oldukları gibi kazaları önlemek için düzenlemeler yapma yetkisini de almışlardır.

¹⁵² Bäcker, v.d., **Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland: Band 1- Grundlagen, Arbeit, Einkommen und Finanzierung, a.g.e.**, s. 57.; Almanya'da sosyal politikayı hangi sosyal grupların ne şekilde etkileyip geliştirdiğine ve bunda da hangi konseptin, fikirlerin ve hedeflerin nasıl bir rol oynadığına bakıldığında sosyal politikanın gelişmesindeki itici güçlerin en temelde kişiler ve sosyal hareketler olarak ikiye ayrıldığı görülmektedir. Birinci kısım (kişiler) sosyal reformcular ile sosyal devrimciler olarak yine iki şekilde tasnif edilirken ikinci kısmı da (sosyal hareketler) kendi içerisinde sosyalist işçi hareketleri, Hristiyanlık temelli işçi hareketleri, liberal işçi hareketleri ve kooperatifler olarak dört kısımda ele almak mümkündür. Burada bahsedilen sosyal hareketlerin bünyesinden hem siyasi partilerin hem de sendikaların çıktığını da belirtmek gereklidir. Detaylı bilgi için bkz. Althammer, Lampert, **Lehrbuch der Sozialpolitik, a.g.e.**, s. 43.

¹⁵³ Jürgen Boeckh, v.d., **Sozialpolitik in Deutschland: Eine systematische Einführung**, 4. bs., Wiesbaden, Springer VS, 2017, s. 38.

¹⁵⁴ Michael Stolleis, "Historische Grundlagen: Sozialpolitik in Deutschland bis 1945", **Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945 (Band 1- Grundlagen der Sozialpolitik)**, Ed. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bundesarchiv, Baden-Baden, Nomos Verlag, 2001, s. 204-205.

- Yaşlılık ve Malullük Sigortası: 22 Temmuz 1889 tarihli bu yasa 16 yaşından itibaren tüm çalışanları zorunlu sigortaya tabi kılmıştır. Fonun oluşumu ise devlet desteği ve işverenler ile çalışanların aynı miktardaki primleriyle sağlanmıştır. Hak kazanılması malullüğe veya 70 yaşın doldurulmasına bağlanan bu sigortada dullar ve yetimler için herhangi bir düzenleme yapılmamıştır.¹⁵⁵

Bahsedilen uygulamaların ve mevzuatın yürürlüğe konulmasında aslında öncelik verilen husus işçi hareketiyle mücadele etmek ve bu hareketin beklentilerine karşı bir savunma yapmak olmuşsa da¹⁵⁶ çalışanların sosyal durumunun iyileştirilmesi ihtiyacının gittikçe daha iyi anlaşılması da önemli bir husustur. Bu noktada da sosyal hasarların iyileşmesinin sadece sosyal demokrat ayaklanmaların bastırılmasıyla değil (ki bunun için 1878’de Anti-Sosyalistler Yasası çıkarılmıştır) aynı zamanda işçilerin refahının olumlu şekilde desteklenmesi yoluyla aranacağı inancına dayanılmıştır.¹⁵⁷ Böylece Bismarck’ın sosyal sigortası ‘yeni milli-devletin’ vatandaşlarını birbirine kaynaştırmanın ve işçi sınıfının desteğini güvence altına almanın da bir aracı olmuştur.¹⁵⁸

İşçileri patriarkal-feodal fikirler doğrultusunda, bir nev’i devlet memurlarına dönüştürmek isteyen Bismarck, sosyal güvenlik sisteminin devlet tarafından yerleştirilerek yönetilmesi üzerinde durmuştur. Bu düzenlemelerle sağlanan yardımların miktarı başlangıçta -primlerin de mütevâzı oluşuna benzer şekilde- düşük kalmış ve öncelikle de akut hastalıklara, kazalara ve engellilik durumlarına yönelik yapılandırılmıştır. Bu çerçevede sigorta ödemeleri son kazanılan ücrete ve ona dayanarak tahsil edilen primlere göre hesaplandığından ‘sosyal statünün muhafazası’ esas olmuştur. Aile üyeleri için herhangi bir ödemenin planlanmamış olması

¹⁵⁵ Althammer, Lampert, **a.g.e.**, s. 72-73.

¹⁵⁶ Pätzold, Tolkmitt, **Reichtum ohne Grenzen?: Die Soziale Marktwirtschaft im 21. Jahrhundert**, **a.g.e.**, s. 2. Özellikle Bismarck ve muhafazakârlar için olduğu gibi millî liberaller için de sosyal demokratların işçi sınıfı üzerindeki etkisini bastırmak ve monarşiyi desteklemek için işçileri kazanmak önemli bir motivasyon olmuştur. Bkz. Renate Reiter, "Sozialpolitik in Deutschland: Genese und Entwicklungsetappen bis Mitte der 1970er Jahre", **Sozialpolitik aus politikfeldanalytischer Perspektive: Eine systematische Einführung**, Ed. Renate Reiter, Wiesbaden, Springer VS, 2017, s. 97.

¹⁵⁷ Althammer, Lampert, **a.g.e.**, s. 71-72.

¹⁵⁸ Lutz Leisering, "Nation State and Social Policy: An Ideational and Political History (Introduction to the Book Series “German Social Policy”)", **Thinking About Social Policy: The German Tradition**, Ed. Franz-Xaver Kaufmann, Berlin, Heidelberg, Springer-Verlag, 2013, s. 3.

(1892'den sonra düzenleniyor) veya emeklilik sigortasındaki 70 yaş sınırının o dönemki ortalama ömür açısından sembolik bir rakam oluşu ve ayrıca dul/yetim aylıklarının bulunmayışı da yine eleştirilen hususlardır.¹⁵⁹

Ücretli çalışmanın risklerini üstlenmeye yönelik merkezî devlet yönetimi tarafından başlatılan ve düzenlenen bu sigorta sisteminin¹⁶⁰ nicel açıdan mütevâzı ölçekte olmasında (hem kapsadığı kişilerin -sadece işçiler- hem de sağlanan para yardımları azlığı sebebiyle) bu dönemde öncelik olarak çalışanların korunması politikasının esas alınması yani onların geçimlerini sürdürebilmelerinin temeli olan çalışma güçlerinin korunmasının amaçlanması etkili olmuştur. Bu dönemde öne çıkan en dikkat çekici noktalardan birisi de hiç şüphesiz sosyal politikaların baskıcı-devlet otoritesinin etrafında gerçekleşmiş oluşudur. Çünkü Bismarck dönemindeki sosyal politikaların hastalık, kaza, malullük ve yaşlılık durumunda işçilerin geçimini güvence altına alma işlevinin yanı sıra hem toplumsal düzeni hem devlet düzenini sürdürme görevi de bulunmaktadır. Nitekim bir yandan işçileri devletle ve toplumla bütünleştirme hedeflenirken diğer yandan onların kendi kendine yardım kurumlarında (kooperatifler, sendikalar) ve siyâsî partilerde örgütlenme çabalarıyla mücadele edilmiştir.¹⁶¹ Dolayısıyla Bismarck'ın muhafazakâr ideolojisinin politik uygulamasında¹⁶² amacın bir refah devleti değil de bir refah monarşisi olduğu literatürde dillendirilmektedir. Çünkü daha sonraları geliştirilen İngiliz *Beveridge Planı* veya *İskandinav Sosyal Modeli* ile karşılaştırıldığında Kıta Avrupası'ndaki sosyal politikanın ilk mimarlarının otoriter, devletçi ve korporatist anlayışta olduğu savunulmaktadır.¹⁶³ Ama yine de daha önce devlet temelli böyle bir sistemin herhangi bir örneğinin bulunmaması açısından bu uygulamaların sosyal politikaların gelişmesi bakımından önemi son derece yüksektir.¹⁶⁴

¹⁵⁹ Boeckh, v.d., **Sozialpolitik in Deutschland: Eine systematische Einführung, a.g.e.**, s. 38-41.

¹⁶⁰ Bäcker, v.d., **Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland: Band 1- Grundlagen, Arbeit, Einkommen und Finanzierung, a.g.e.**, s. 57.

¹⁶¹ Althammer, Lampert, **a.g.e.**, s. 73-74.

¹⁶² Florian Tennstedt, **Sozialgeschichte der Sozialpolitik in Deutschland: Vom 18. Jahrhundert bis zum Ersten Weltkrieg**, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 1981, s. 142.

¹⁶³ Gøsta Esping-Andersen, "Welfare States without Work: the Impasse of Labour Shedding and Familialism in Continental European Social Policy", **Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies**, Ed. Gøsta Esping-Andersen, London, Thousand Oaks, New Delhi, SAGE Publications, 1996, s. 66.

¹⁶⁴ Boeckh, v.d., **Sozialpolitik in Deutschland: Eine systematische Einführung, a.g.e.**, s. 41.

1890'da Bismarck'ın iktidardan gitmesiyle Birinci Dünya Savaşı arasında geçen çeyrek asırlık dönemde (II. Wilhelm'in hükümdarlığı) Almanya sanayileşmedeki gelişme seyrini sürdürülmüş ve böylece sosyal politikanın gelişmesi için çok uygun ekonomik şartlar var olmuştur. Yine işçilerin partileşmelerini engellemeye yönelik denemeler eksik olmasa da Papalığın -tarihi boyunca sosyal çatışmaya ilk kez müdahalesi olarak da nitelendirilen- 1891 tarihli *Sermaye ve Emek Hakkındaki Tamimnâme*'sinde örgütlenme özgürlüğü doğal bir hak olarak yorumlandığından sosyal politikaların oluşturulması açısından siyâsî (ve dini) şartlar da elverişli bir ortam sağlamıştır. İşçi sınıfını baskılamayla bağlantılı bir sosyal politika uygulamasını ve anlayışını yanlış gören II. Wilhelm işçilere iyi niyet göstergesi olması için ve onların imparatorluğa olan güvenlerini geri kazanmak maksadıyla –Bismarck döneminde sosyal güvenlik yasalarının geliştirilmesi aşamasında ihmal edilmiş olan- çalışanların korunmasının (iş hukuku ve haliyle iş sağlığı ve güvenliği) daha da ilerletilmesine yönelmiştir. Bu dönemde devletin sosyal politika uygulamasının; işçilerin korunmasına yönelik politikaların genişletilmesi, sosyal güvenliğin iyileştirilmesi ve kişi bakımından kapsamının genişlemesi, iş hukuku açısından (mahkemelerin türü, yetkisi vb.) yeni yaklaşımların oluşturulması, çalışma konseylerinin gönüllü oluşumu için hukukî ön-şartların hazırlanması olmak üzere dört ana konu üzerinde yoğunlaştığı görülmektedir. Ayrıca -ekonominin verimli bir şekilde işlemeye devam etmesinin ancak çalışanlara söz hakkının verilmesi ve sendikaların çalışanların temsilcisi olarak tamamen tanınması ile mümkün olacağı düşüncesi ışığında- sendikaların işçi örgütleri olarak işverenlerle birlikte eşit haklara sahip bir statüde tanınması sosyal politikanın demokratikleşmesi için zemin hazırlamış ve bu savaş sonrası kurulan Weimar Cumhuriyeti zamanında da devam etmiştir.¹⁶⁵

Birinci Dünya Savaşı'ndan sonra monarşinin yıkılıp 1918'de -kurulan Weimar Cumhuriyeti döneminde- demokrasiye geçilmiş olmasıyla Almanya'da sosyal devletin eylem alanının siyâsî ve ekonomik çerçevesi de kalıcı olarak değişmiş; sendikalar ve işçi hareketleri güçlenmişlerdir.¹⁶⁶ Ayrıca 1919 tarihli Weimar Anayasası'nda

¹⁶⁵ Althammer, Lampert, **a.g.e.**, s. 74-79.

¹⁶⁶ Manfred G. Schmidt, Tobias Ostheim, "Sozialpolitik in der Weimarer Republik", **Der Wohlfahrtsstaat: Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich**, Ed. Manfred G. Schmidt, v.d., Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007, s. 131.

herkesin kanun önünde eşit kabul edilmesi, sosyal adalet ilkesinin ve insan onurunun güvence altına alınması, örgütlenme özgürlüğünün garanti edilmesi, işçilerin (hukukunun) korunmasının devletin özel bir görevi olarak tanınması, sigortalıların katılımı ile kapsamlı bir sigorta sisteminin oluşturulmasının yanı sıra savaş ve yüksek enflasyonun sebebiyle ekonomik ve sosyal olarak tehlike altında olanların desteklenmesi ve korunması gibi sosyal haklara yer verilmesi sosyal politikaların uygulamasının hukukî zemini açısından da son derece önemli bir adım olmuştur.¹⁶⁷

Birinci Dünya Savaşı sonrasında işsizliğin çok fazla artması idareyi işe yerleştirme sistemini yeniden organize etmek ve işsizliğin olumsuz sonuçlarını ortadan kaldırmak için tedbirler geliştirmeye zorlamıştır. Bu maksatla 16 Temmuz 1927 tarihli *İşe Yerleştirme ve İşsizlik Sigortası Kanunu* (Alm. Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung) çıkarılmıştır. Bu çerçevede de meslek danışmanlığı, işe yerleştirme ve işsizlik sigortasının sorumlusu olarak kamu istihdam kurumu kurulmuştur. Böylece daha önce örgütlenmemiş olan emek piyasası bu dönemde devlet ve sendikalar tarafından organize edilen bir yapıya dönüştürülmüştür.¹⁶⁸ Bu Alman sosyal politika tarihinde önemli bir dönüm noktası olmuş, sosyal politika açısından yeni ve sürekli geliştirilen bir alan olarak emek piyasası politikaları öne çıkmıştır. Yapılan bu düzenleme sâyesinde serbest, örgütlenmemiş olan emek piyasası devlet ve sendikalar yoluyla bağlanmış, örgütlenmiş bir forma dönüştürüldüğü gibi¹⁶⁹ işsizlik sigortası da sosyal sigortaların dördüncü kolu olarak sıfırdan hayata geçirilmiştir.¹⁷⁰

Bu dönemin sosyal politika açısından iki karakteristik özelliği bulunmaktadır. Birincisi sosyal politikada *klasik* alanların genişlemesi söz konusudur. Bu çerçevede sosyal güvenlik alanında yapılan (kaza sigortasının kapsamının genişletilmesi, işsizlik sigortasının ihdası gibi) düzenlemelerin yanı sıra hem türü hem de kapsamı bakımından -özellikle de çalışma saatleri çerçevesinde- çalışanların korunması geliştirilmiştir. İkinci özellik ise emek piyasası politikaları, çalışma konseyi politikaları ve mesken politikası gibi yeni konuların sosyal politika uygulamalarına

¹⁶⁷ Althammer, Lampert, **a.g.e.**, s. 82.

¹⁶⁸ Boeckh, v.d., **Sozialpolitik in Deutschland: Eine systematische Einführung**, **a.g.e.**, s. 51.

¹⁶⁹ Althammer, Lampert, **a.g.e.**, s. 84.

¹⁷⁰ Reiter, "Sozialpolitik in Deutschland: Genese und Entwicklungsetappen bis Mitte der 1970er Jahre", **a.g.e.**, s. 100-101.

dâhil edilmesidir.¹⁷¹ Bunlardan özellikle emek piyasası ve çalışma konseyi politikalarıyla Alman işçi sınıfının sosyal (politika) yardımlarının nesnesi olmaktan çıkarak kendi kendine sorumluluk sahibi olan sosyal bir tarafa/statüye yükselmeleri sağlanmıştır.¹⁷² Ancak politik ve ekonomik istikrarsızlıkların çok fazla yaşandığı bu dönemde -başlangıçta genişleyen ve hatta daha başka sosyal devlet hizmetleriyle tekemmül eden- sosyal politika uygulamaları giderek derin politik çatışmalara ve haliyle kısıtlamalara maruz kalmıştır.¹⁷³ Monarşinin yerini parlamenter demokrasinin almasının sosyal politikanın yeniden konumlandırılmasında ve 'altın çağ' yaşamasında belirleyici bir faktör olduğu bu dönemde¹⁷⁴ otoriter-aristokrat sınıf temelli devlet yönetiminin demokratik-cumhuriyetçi bir anayasa ile yeniden organize edilmesi temel toplumsal değişmeye ortam hazırlamış; böylece siyâsî partiler, sendika yetkilileri, işverenler ve diğer büyük dernekler ile büyük sanayiciler mevzuat düzenlemeleri üzerinde etkili olmaya başlamışlardır.¹⁷⁵

1933 yılının Ocak ayında Nasyonal Sosyalistlerin iktidarı ele geçirmesiyle parlamenter demokrasi sona ermiş ve Almanya'da özgürlükleri dışlayan, totaliter bir rejim kurulmuştur. Çoğulculuğa dayanan toplumsal yapıya, temel insan haklarına, fikir ve siyaset özgürlüğü başta olmak üzere -ortaya çıkışından beri Almanya'da modern sosyal politikayı belirleyen- herkes için eşit özgürlük ilkesine yer vermeyen bu yeni siyâsî düzen haliyle Alman sosyal politikası açısından da sonuçlar meydana getirmiştir.¹⁷⁶ Sosyal devlet bakımından tartışmalı olan Nasyonal Sosyalizm/Üçüncü Reich (1933-1945) döneminde bir görüşe göre sosyal politikalar mevcut siyâsî sistemle ve hedefleriyle tüm alanlarda tutarlı bir şekilde uyumludur. Yani sosyal

¹⁷¹ Michael Henkel, **Sozialpolitik in Deutschland und Europa**, Erfurt, Landeszentrale für Politische Bildung Thüringen, 2002, s. 53.

¹⁷² Althammer, Lampert, **a.g.e.**, s. 84-86.

¹⁷³ Schmidt, Ostheim, "Sozialpolitik in der Weimarer Republik", **a.g.e.**, s. 131.; Bahsedilen elverişsiz ekonomik şartlara bakıldığında bu dönemde sadece 1927 ve 1928'de 1913'teki ekonomik faaliyet düzeyinin biraz aşılmış olduğu diğer tüm yıllarda o seviyenin altında kalmıdığı görülmektedir. Yine 1918 Kasım Devrimi, genel grevler, Polonya ve Estonya'yı ilhak etme çabaları, 1920'deki Kapp Darbesi teşebbüsü, muhtelif komünist ayaklanmalar ile 1923'te Fransa'nın Ruhr Bölgesini işgali gibi olaylar ise siyasi açıdan büyük sıkıntılar arasında yer almış, 14 yılda 14 hükümet değişikliği yaşanmıştır. Detaylı bilgi için bkz. Althammer, Lampert, **a.g.e.**, s. 79-80.

¹⁷⁴ Bkz. Eckart Reidegeld, **Staatliche Sozialpolitik in Deutschland: Band II-Sozialpolitik in Demokratie und Diktatur 1919 - 1945**, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006, s. 43-259.

¹⁷⁵ Althammer, Lampert, **a.g.e.**, s. 79-80.

¹⁷⁶ Henkel, **a.g.e.**, s. 54.

devletin hizmetleri giderek siyâsî ve ırkçı kriterlere göre sunulmuş ve dolayısıyla sosyal devlet-sosyal politika anlayışında süreklilik ihlâli meydana gelmiştir. Diğer bir görüş ise 1933'ten sonra da sosyal politikada organizasyonel yapının büyük ölçüde muhafaza edildiğidir.¹⁷⁷

Hakikaten de incelendiğinde Nasyonal Sosyalizm döneminin ilk yıllarında *Büyük Buhran*'ın etkilerinin hızla aşılmasıyla devlet temelli sosyal politikanın geliştirilmesi için uygun bir başlangıç pozisyonuna sahip olduğu görülmektedir. Ancak bu durum siyâsî sisteme ve hedeflerine her yönüyle tutarlı olan uygulamaların hayata geçirilmesinde kullanılmıştır. Sosyal sigortaların başına rejimle bağlantılı kişilerin getirilmesiyle başlayan bu süreçte sosyal politika alanında en ciddi değişiklikler totaliter sistemin ruhuna uygun olarak tüm demokratik kurumların ortadan kaldırılmasına yönelik hareketlerle devam etmiştir. Sendikalar ile işveren örgütlerinin yerini 'Alman Emek Cephesi' (Alm. Deutsche Arbeitsfront) adlı birlik almış; örgütlenme özgürlüğü, toplu pazarlık özerkliği, grev hakkı ve çalışma konseyleri yasası kaldırılmış, yerlerine doğrudan federal çalışma bakanına bağlı çalışma yed-i eminlikleri (Alm. Reichstreuhänder der Arbeit) kurulmuştur. Bunların görevleri ise çalışma barışını korumak olarak belirlenmiş; ücret ve çalışma şartlarının tespiti de yasal olarak bağlayıcı nitelikte bu kuruma bırakılmıştır. Devletin sosyal (bakım) hizmetlerinde sadece aile desteğinin yetersiz kaldığı ve ihtiyaç sahibinin 'yardıma layık' olması durumu esas alınırken ırkçı nüfus siyaseti doğrultusunda çocuk sayısı dikkate alınarak önceki dönemlere göre daha yüksek vergi indirimlerinin ve para yardımının yapılması öne çıkan sosyal politika uygulamaları arasında olmuştur.¹⁷⁸

Nasyonal Sosyalizm dönemindeki sosyal politika-sosyal devlet uygulamalarının niteliğine bakıldığında 1930-1938 arasının 'otoriter sosyal devlet' olarak anıldığı görülmektedir. 1938'den itibaren ise özellikle 'millet' temelli bir yaklaşımla sosyal politikaların uygulanmaya başlanmış olması¹⁷⁹ her iki devrede de

¹⁷⁷ Tobias Ostheim, Manfred G. Schmidt, "Ein nationalsozialistischer Wohlfahrtsstaat?", **Der Wohlfahrtsstaat: Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich**, Ed. Manfred G. Schmidt, v.d., Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007, s. 144-145.

¹⁷⁸ Althammer, Lampert, **a.g.e.**, s. 88-91.; Bahsedilen bu yardıma layıklık 'Millet Topluluğu' (Alm. Volksgemeinschaft) denilen rejime yakın kişilerin oluşturduğu bir birlikteliğin değerli ve yararlı bir mensubu olmayla ilişkilendirilmiştir. İşçi sınıfı ile Volksgemeinschaft ekseninde Nasyonal Sosyalizm dönemi Alman sosyal politikası hakkında detaylı bilgi için bkz. Timothy W. Mason, **Sozialpolitik im Dritten Reich: Arbeiterklasse und Volksgemeinschaft**, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1977.

¹⁷⁹ Ostheim, Schmidt, "Ein nationalsozialistischer Wohlfahrtsstaat?", **a.g.e.**, s. 151.

rejimin *dünya tasavvuruna* uygun bir tasarımla sosyal politikaların yeniden şekillendirildiğini göstermektedir. Bu da sosyal politikanın orijinine yabancılaştırılması, kötüye kullanılması ve insancıl olmaktan çıkarılması demektir. Yani zayıf olana hizmetin öncelik olarak görülmesi anlayışı terk edilerek belirli bir zümreyle sınırlı düzen inşâ edilmiş, böylece sosyal politika bir eğitim ve disiplin aracı hâline getirilmiştir.¹⁸⁰

Tüm bu aşamalar özetlendiğinde İkinci Dünya Savaşı sonrasına kadar geçen sürede Almanya’da devletin sosyal politikalarının çok çeşitli ve değişken bir seyir takip ettiği görülmektedir. Bismarck ile başlayıp Nasyonal Sosyalizm arasında geçen zaman diliminde sosyal politikaların öncelikli olarak işçilerin karşılaştığı risklere odaklanan, yani bağımlı çalışanların ve aile üyelerinin sosyal güvenliğine dayanan, ancak inişli-çıkışlı bir seyir takip eden inşâ sürecinden bahsetmek mümkündür. Her ne kadar sosyal güvenlik ilk defa bir devlet hedefi olarak Weimar Anayasası’na dâhil edilmiş olsa da bunun yüksek düzeyde hizmet ve bakım seviyesi sağlandığını söylemek mümkün değildir. Dolayısıyla bugünkü bakış açısıyla ele alındığında da o dönemki sosyal politikaların başarı seviyesinin yetersizliği, hizmet yelpazesinin de birkaç risk ve nüfus grubu ile sınırlı kaldığı görülmektedir. Bununla birlikte bahsedilen gelişmelerin Almanya Federal Cumhuriyeti’ndeki sosyal politikaların gelişme eğilimi bakımından önemli olduğunu inkâr etmek de mümkün değildir.¹⁸¹

1.2.1.2 Almanya Federal Cumhuriyeti Dönemi (1949-)

Almanya Federal Cumhuriyeti döneminde sosyal politikaların tarihi seyri ele alındığında bakış açısına ve tercihlere göre bazen siyâsî, bazen ekonomik bazen de sosyal şartları esas almak sûretiyle farklı tasniflerin yapıldığı görülmektedir. Ancak hepsinde de gelişme eğilimi –isimlendirmeler farklı olsa da- ortak bir düzlemde birleşmektedir. İkinci Dünya Savaşı’ndan yenik çıkan ülkede önce sosyal politikaların -ve sosyal devlet anlayışının- yeniden tesis edildiği bir dönem (1950’lerin ortalarına kadar) daha sonra sosyal politikaların geliştiği ve genişlediği ikinci bir aşama olduğu kabul edilmektedir. Üçüncü dönem petrol krizlerinin etkisinde başlayıp iki Alman

¹⁸⁰ Althammer, Lampert, **a.g.e.**, s. 91-92.

¹⁸¹ Bäcker, v.d., **Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland: Band 1- Grundlagen, Arbeit, Einkommen und Finanzierung**, **a.g.e.**, s. 61.

devletinin birleşmesine kadar geçen sürede sosyal politika harcamalarının toparlanmasıyla (konsolidasyon) karakterize edilmektedir. 1989'da başlayan dördüncü devrede ise 2000'li yıllara kadar birleşmenin etkisiyle –özellikle Doğu Alman bölgesinin yeniden yapılandırılmasıyla- geçen bir dönem vardır; bunun etkisiyle de beşinci aşama olarak 2000'lerden itibaren sosyal politikalarda reformlar dönemi öne çıkmaktadır.¹⁸²

II. Dünya Savaşı'nın hemen akabinde Almanya'da siyâsî açıdan olduğu gibi sosyal ve ekonomik açıdan da bir yeniden inşâ/yapılanma krizinin varlığından söz etmek mümkündür.¹⁸³ Burada üç boyut bulunmaktadır. *Birincisi* savaşın doğrudan sonuçları ile Nasyonal Sosyalizmin bıraktığı sosyal ipotekler, *ikincisi* sosyal güvenlik sistemlerindeki açıklar ve *sonuncusu* da Alman işçi hareketleri/sendikaları ile federal hükûmet arasındaki çatışma potansiyelidir. Bunula birlikte –Hockerts'e ait- bir çalışmada öncelikle ekonomik büyümenin etkisi ve bunun yanında da sosyal politikanın bütünleştirici yapısı sebebiyle mevcut kriz potansiyelinin şaşırtıcı derecede hızlı bir şekilde ortadan kalktığı tespit edilmiştir.¹⁸⁴ Dolayısıyla savaş sonrasında Almanya'nın en önemli meselelerinin başında eski sosyal politika düzeninin -*Kuruluş Yasaları* diye isimlendirilen düzenlemelerle- hızlı bir şekilde yeniden hayata geçirilmesi yer almıştır.¹⁸⁵ Bu aşamada devletin en acil sosyal politika görevleri

¹⁸² Tarafımızca yapılan bu tasnifin temelleri şu çalışmaya dayanmaktadır: Hans Günter Hockerts, "Periodisierung des Gesamtwerks Abgrenzung der Bände", **Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945 (Band 1- Grundlagen der Sozialpolitik)**, Ed. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bundesarchiv, Baden-Baden, Nomos Verlag, 2001.; Almanya Federal Cumhuriyeti'ndeki sosyal politikaların ana gelişme eğilimi hakkında detaylı bilgi için –çalışmamızda da yeri geldikçe ilgili kısma atıf yaptığımız- 2001-2008 arasında yayımlanmış olan 11 ciltlik **Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945** adlı 12108 sayfalık esere bkz. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung & Bundesarchiv, **Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945**, C. 1-11, Baden-Baden, Nomos Verlag, 2001-2008.

¹⁸³ Detaylar için bkz. Hans Günter Hockerts, "Integration der Gesellschaft—Gründungskrise und Sozialpolitik in der frühen Bundesrepublik.", **Entscheidung für den Westen (Vom Besatzungsstatut zur Souveränität der Bundesrepublik 1949 - 1955)**, Ed. Manfred Funke, Bonn, Bouvier, 1988.

¹⁸⁴ Tobias Ostheim, Manfred G. Schmidt, "Gründungskrise und Sozialpolitik: die 1950er Jahre der Bundesrepublik Deutschland", **Der Wohlfahrtsstaat: Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich**, Ed. Manfred G. Schmidt, v.d., Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007, s. 154-164.; Udo Wengst, "Sozialpolitische Denk- und Handlungsfelder", **Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945 (Band 2/1- Die Zeit der Besatzungszonen 1945-1949: Sozialpolitik zwischen Kriegsende und der Gründung)**, Ed. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bundesarchiv, Baden-Baden, Nomos Verlag, 2001, s. 79-81.

¹⁸⁵ Boeckh, v.d., **Sozialpolitik in Deutschland: Eine systematische Einführung**, a.g.e., s. 71.

arasında savaş yaralılarının ve hayatta kalanların bakımı, barınma (mesken) meselesinin çözümü, mültecilerin ve yerlerinden edilenlerin sefaletinin bertaraf edilmesi ile işsizlik öne çıkmıştır. Bahsedilen elverişsiz şartlar altında sosyal politikaların geliştirilmesi hemen mümkün olmamış ve zorlukların üstesinden gelinmesiyle Alman emek piyasasında 1950'lerin sonlarından itibaren tam istihdam hâli yaşanmıştır.¹⁸⁶

Almanya'da savaş sonrası dönemde sosyal politikaların eşi görülmemiş bir şekilde genişlemesi -savaş sonrası toplumsal yapıda sosyal politikanın yerini belirtmek için tasarlanmış olan- iki yeni formülle sıkı bir bağ içerisinde. Bunlar ekonomik düzenin –daha önce teferruatlıca anlatıldığı üzere ekonomik ve sosyal olanı dengeleme anlayışı demek olan- Sosyal Piyasa Ekonomisi'ne dayandırılması ve sosyal devlet ilkesinin anayasada kendisine yer bulmasıdır.¹⁸⁷ Tabii bu gelişmelerin yaşanmasında galip devletlerden ABD, Büyük Britanya ve Fransa'nın savaş sonrasında Almanya'nın yeniden inşâsı noktasında güttükleri politikalar etkili olmuştur. Bunlar Almanya'nın işgal ettikleri batı kısmını (1949'da Almanya Federal Cumhuriyeti adıyla kurulan Batı Almanya olarak da bilinen bölge) batı devletler dünyasına bütünleştirmeye çabalamışlar böylece Batı Almanya'daki politik çerçeve de ekonomik ve sosyal politikalar açısından cazip hâle gelmiştir.¹⁸⁸

1949'da kurulan federal cumhuriyetin ilk hükûmeti savaş sonrası şartların zorlamasıyla –Sosyal Piyasa Ekonomisi konsepti içerisinde- ekonominin yeniden inşâsına öncelik vermek zorunda kalmışsa da sosyal politika yasalarını hayata geçirmede de tereddüt edilmediği bir gerçektir. Nitekim bu çerçevede öncelikle Weimar Cumhuriyeti dönemindeki mevzuata ve organizasyona dayanarak sosyal sigortalar ile savaş mağdurlarının bakımı konularının hayata geçirildiği görülmektedir. 1949'da çıkarılan Acil Yardım Yasası ile savaşzedelere ve para reformundan zarar görenlere geçim yardımı yapılmaya başlanmış, mesken politikasıyla iki milyondan fazla konut inşâ edilmiştir. Yine bu yıllarda Alman endüstri ilişkileri sisteminin temeli

¹⁸⁶ Althammer, Lampert, **a.g.e.**, s. 93.

¹⁸⁷ Leisering, "Nation State and Social Policy: An Ideational and Political History (Introduction to the Book Series "German Social Policy")", **a.g.e.**, s. 3.

¹⁸⁸ Henkel, **a.g.e.**, s. 59.; Bahsedilen şartlar için bkz. Udo Wengst, "Rahmenbedingungen", **Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945 (Band 2/1- Die Zeit der Besatzungszonen 1945-1949: Sozialpolitik zwischen Kriegsende und der Gründung)**, Ed. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bundesarchiv, Baden-Baden, Nomos Verlag, 2001.

olan çalışma konseyi ve yönetime katılmayla ilgili adımlar atılmış, işçi-işveren sendikalarının özerklikleri yanında hem grev hakkı hem de toplu pazarlık özerkliği hükûmetçe tanınmıştır. 1951-1952’de yapılan düzenlemelerle de büyüme ve sosyal politika açısından olumlu etkileri bulunan ihracat teşvikleri, yatırım destekleri ve istihdam yaratma tedbirleri uygulanarak tam istihdam dönemi için aslında bir zemin hazırlanmıştır.¹⁸⁹ Yine 1952 yılında *Federal İşe Yerleştirme ve İşsizlik Sigortası Kurumu*’nun (Alm. Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung) işçi-işveren ve kamu temsilcilerinin eşit dereceli temsiliyle şekillenen özyönetim prensibiyle (Weimar dönemindeki 1927 tarihli düzenlemeye sadık kalınarak) yeniden tesis edilmesi federal cumhuriyet dönemi sosyal politikası açısından önemli bir gelişme olmuştur.¹⁹⁰

Sosyal politika uygulamalarının ve kurumsal yapısının Weimar Cumhuriyeti döneminden tevarüs eden hukukî ve organizasyonel düzene dayanarak -sosyal devlet ilkesinin anayasal olarak bağlayıcılığı etrafında- yeniden kurulmasından sonra¹⁹¹ yeni şartlara uygun olarak bir takım reformların yapılmasına dair tartışmalar da başlamış, zaman içerisinde de meselâ 1957 tarihli emeklilik reformu, 1964 tarihli Federal Sosyal Yardım Yasası (Alm. Bundessozialhilfegesetz) gibi birçok düzenleme hayata geçirilmiştir.¹⁹² İkinci federal seçimlerden (1953) itibaren başlayan bu ikinci aşamada sosyal politikalarda genişlemelerin yaşandığı görülmektedir. Gençlerin ve annelerin korunmasının genişletilmesi ile tatil düzenlemelerinin getirilmesinin yanı sıra sosyal güvenlik, emek piyasası, eğitim, servet ve aile politikası alanlarında dönemin şartları gözetilerek düzenlemeler yapılmış; bazı uygulamalar yeniden tasarlanırken bazılarında da hem kapsama alanının genişletilmesi hem de imkânların artırılması yoluna gidilmiştir.¹⁹³ Özellikle 1957’den itibaren Sosyal Piyasa Ekonomisi

¹⁸⁹ Weimar Cumhuriyeti'nin kurumlarına ve normlarına müracaat edilmesinin en önemli sebeplerinden birisi kısa bir zaman içerisinde yararlı düzenlemelerin ve fonksiyonel sosyal kurumların hayata geçirilmesinin gerekliliği iken diğeri de özgür, çoğulcu ve sosyal hukuk devleti ilkelerine bağlı çok partili bir demokrasinin sosyal politika hedeflerini (toplu pazarlık özerkliği, örgütlenme özgürlüğü, iş mücadelisi-grev hakkı, yönetime katılma hakkı gibi) gerçekleştirme konusundaki geniş mutabakattır. Althammer, Lampert, **a.g.e.**, s. 94-97.

¹⁹⁰ Reiter, "Sozialpolitik in Deutschland: Genese und Entwicklungsetappen bis Mitte der 1970er Jahre", **a.g.e.**, s. 113.

¹⁹¹ Henkel, **a.g.e.**, s. 62-63.

¹⁹² Boeckh, v.d., **Sozialpolitik in Deutschland: Eine systematische Einführung**, **a.g.e.**, s. 73-80.

¹⁹³ Althammer, Lampert, **a.g.e.**, s. 97-98.

konseptinin çıktılarının yüksek büyüme ve ekonomik refahın sağlanması şeklinde alınmaya başlanmasıyla petrol krizlerine kadar devam eden bu süreçte¹⁹⁴ emek piyasası politikalarında yaşanan gelişmeleri özellikle vurgulamak lazımdır. Zira 25 Haziran 1969 tarihli İş Teşviki Kanunu (Alm. Arbeitsförderungsgesetz-AFG) ile aktif emek piyasası politikalarına -temelde meslekî eğitimin kurumsal ve bireysel desteklenmesi için çağdaş araçların uygulamaya konulması sûretiyle- bir geçiş söz konusu olmuştur.¹⁹⁵

Sosyal politika alanında fiili genişlemeyle sosyal politikanın yeni bir seviyeye ulaştığı bu dönem için;

- Sağlık hizmetlerinde bakım standartlarının güçlendirilmesi ve bununla beraber önleyici hizmetlerin ve rehabilitasyonun öne çıkarılması,
- Sosyal hizmetlerin ve tesislerin geniş bir yelpazede profesyonelce sağlanması,
- Fırsat eşitliğine dayanan eğitim politikasının teşvik edilmesi,
- Çalışma hayatının insanileştirilmesi,
- Aile yardımlarının yürürlüğe konulması,
- Aktif emek piyasası politikaları ile beceri (kalifiye) politikasının uygulanması

özellikle ifâde edilmesi gereken gelişmeler arasındadır.¹⁹⁶ Böylece Alman emek piyasasında tam istihdamın yakalandığı ve ekonomik şartların da elverişli olduğu¹⁹⁷ bu ikinci aşamada sosyal devletin -miras alınan kurumsal ve organizasyonel temeller üzerine- inşâ edilmesi ve Almanya Federal Cumhuriyeti'nin kıta Avrupa'sının karakteristik sosyal devletlerinden birisi haline gelmesi sağlanmıştır.¹⁹⁸

1950-1970 arası yıllık bazda ortalama %6,3 büyüyen Batı Alman ekonomisinde¹⁹⁹ Petrol Krizi sonrası 1970'lerin ortalarında başlayan büyüme düşüşü ve buna bağlı istihdam krizi ile sosyal politika tartışmaları da değişmeye başlamıştır.

¹⁹⁴ Manfred G. Schmidt, **Der deutsche Sozialstaat: Geschichte und Gegenwart**, München, C.H. Beck, 2012, s. 39.

¹⁹⁵ Althammer, Lampert, **a.g.e.**, s. 97-99.

¹⁹⁶ Bäcker, v.d., **Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland: Band 1- Grundlagen, Arbeit, Einkommen und Finanzierung**, **a.g.e.**, s. 61.

¹⁹⁷ Althammer, Lampert, **a.g.e.**, s. 93.

¹⁹⁸ Tobias Ostheim, Christoph M. Schmidt, "Vom Ausbau zur Konsolidierung: Sozialpolitik von der sozial-liberalen Koalition bis zur Wiedervereinigung", **Der Wohlfahrtsstaat: Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich**, Ed. Manfred G. Schmidt, v.d., Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007, s. 165.

¹⁹⁹ Statistisches Bundesamt, **Statistisches Jahrbuch 2019 (Deutschland und Internationales)**, Wiesbaden, Statistisches Bundesamt (Destatis), 2019, s. 331-332.

Sosyal sigorta prim oranlarındaki artış ve bütçede hissedilir hâle gelen mâlî sıkıntıların bir sonucu olarak sosyal politikada bir *dönüşüm* talebi dillendirilmeye başlanmıştır. Bu dönemdeki sosyal harcamaların artması temel olarak iki faktörden kaynaklanmıştır. Birincisi emek piyasası politikaları için giderek fazlaşan ödemeler, ikincisi de emeklilik ve sağlık sigortası mâliyetlerindeki yükseliştir. Dolayısıyla da 1970'lerin ikinci yarısından başlayarak 1980'leri de kapsayacak şekilde sosyal politikaların odak noktası işsizlikle mücadele ve sosyal güvenliğin mâlî olarak sağlam bir zemine oturtulması olmuştur. Ancak bahsedilen bu genel konsolidasyon çabalarının aksine devletin aile politikasında –özellikle işgücüne katılımın artırılmasıyla yakın ilişkili bir şekilde- nitelik ve nicelik açısından genişleme yaşandığı da bir gerçektir.²⁰⁰

Sosyal politika uygulamalarının finansal konsolidasyon dönemi olarak nitelendirilen 1980'li yıllarda Kohl Hükûmeti sosyal finansmanların yeniden yapılandırılması ihtiyacı ve bu doğrultuda da geri kazanılabilir ekonomik dinamizme dayalı sosyal politikanın yenilenmesini temel iki mesele olarak ele almıştır.²⁰¹ Dolayısıyla aslında ilk girişimleri şansölye Schmidt yönetimindeki sosyal-liberal hükûmetin döneminde (1974-1982) gerçekleştirilen sosyal politikada yeni öncelikler belirleme ve konsolidasyon sağlama adımları 1982 yılında iktidara gelen Hristiyan-demokrat Kohl hükûmeti zamanında güçlendirilerek devam etmiştir. Sosyal bütçedeki gelirle orantılı bir harcama politikası olarak nitelendirilen bu politik tercihte vatandaşların hayat şartlarının sosyal politika temelli tasarlanması finansman boyutunun arkasında kalmıştır.²⁰²

Petrol krizi sonrası artan işsizlik ve düşen istihdam sebebiyle Almanya'da sosyal politika alanında emek piyasası meseleleri önemli bir yer tutmuştur. Bu doğrultuda 1980'lerin başında -yukarıda bahsedilen hükûmetin iki anlayışının etkisiyle- sosyal güvenlik sisteminin birçok alanında kesintiler yaşanmıştır. İşsizlik sigortası ve –bir sosyal yardım türü olarak- işsizlik yardımlarında ödenen para miktarı

²⁰⁰ Althammer, Lampert, **a.g.e.**, s. 99-100.

²⁰¹ Manfred G. Schmidt, "Sozialpolitische Denk- und Handlungsfelder", **Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945 (Band 7- Bundesrepublik Deutschland 1982 - 1989: Finanzielle Konsolidierung und institutionelle Reform)**, Ed. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bundesarchiv, Baden-Baden, Nomos Verlag, 2005, s. 63-78.

²⁰² Florian Blank, **Soziale Rechte 1998-2005: Die Wohlfahrtsstaatsreformen der rot-grünen Bundesregierung**, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2011, s. 62-63.

azaltıldığı gibi hak kazanma şartları da zorlaştırılmıştır.²⁰³ Bu dönemde istihdam düzeyi aktif emek piyasası politikaları (özellikle iş yaratma tedbirlerinin ve meslekî eğitimin daha fazla fonlanması) yoluyla artırılmaya çalışılmış olsa da zaman içerisinde bu politikanın yapısal işsizlikle etkili bir şekilde mücadelede yeterli olmadığı görülerek 26 Nisan 1985 tarihli *İstihdamı Teşvik Kanunu* (Alm. Beschäftigungsförderungsgesetz) çıkarılmıştır. Bununla emek piyasasında düzenlemeleri azaltarak (deregülasyon) işsizler için istihdam fırsatlarını artırmak amaçlanmış, süreli iş ilişkilerinin kurulma imkânı genişletilmiş, şirketlerin kapanma halinde sosyal bir plan yapma yükümlülüğü hafifletilmiş, geçici iş ilişkisi (işçi kiralama) kurma şartları esnetilmiş ve işten çıkarmaya karşı koruma mevzuatının kapsamı daraltılmıştır. Ayrıca bu dönemde 1984 tarihli Erken Emeklilik Kanunu (Vorruhestandsgesetz-VRG) ile emek piyasası rahatlatılmaya ve genç işçiler için istihdam imkânları iyileştirilmeye çalışılmış ama çok sınırlı bir fayda sağlanabilmiştir.²⁰⁴

Politik, hukukî, ekonomik ve sosyo-kültürel açıdan farklı şartlara sahip olarak 1990'da iki Alman devletinin (Batı ve Doğu) birleşmesi²⁰⁵ hem şekil ve içerik açısından hem de süreç boyutuyla '*batılı*' sosyal politikalarından ayrılan ve bu bakımdan *sosyalist sosyal politika* olarak da nitelendirilen anlayışa sahip Doğu Alman bölgesi

²⁰³ Ostheim, Schmidt, "Vom Ausbau zur Konsolidierung: Sozialpolitik von der sozial-liberalen Koalition bis zur Wiedervereinigung", **a.g.e.**, s. 168-169.

²⁰⁴ Althammer, Lampert, **a.g.e.**, s. 99.; İş Yaratma Tedbirleri' (Alm. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen-ABM) -2005 yılına kadar uygulamada kalarak- aktif emek piyasası politikasının en önemli aracı olarak öne çıkmıştır. Federal İş Kurumu'nun işsizlerin tam zamanlı bir işe girme şansını artırmaya yönelik bir hizmeti olan bu tedbirler İş Teşvik Yasası hükümlerine göre kamu yararına olan işlerin devlet tarafından sübvansede edilmesini amaçlamıştır. Finansman her şeyden önce işverenlere yaşı, daha az üretken veya uzun süreli işsizleri istihdam etmek amacıyla hibe ve krediler olarak gerçekleştirilmiştir. Bkz. Jutta Hinrichs, Matthias Schäfer, "Entwicklung des Arbeitsmarktes seit 1962: Eröffnungsbilanz für die Legislaturperiode 2005 - 2009", **Strategien für mehr Arbeit**, Ed. Michael Borchard (Eine Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.), Sankt Augustin, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., 2006, s. 263-264.

²⁰⁵ Bahsedilen farklı şartlar hakkında detaylar için bkz. Gerhard A. Ritter, "Rahmenbedingungen der innerdeutschen Einigung", **Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945 (Band 11-Bundesrepublik Deutschland 1989-1994: Sozialpolitik im Zeichen der Vereinigung)**, Ed. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bundesarchiv, Baden-Baden, Nomos Verlag, 2007.

için olduğu²⁰⁶ kadar Almanya Federal Cumhuriyeti'nin ekonomik ve sosyal düzeni açısından da önemli bir dönüm noktası olmuştur.

1 Temmuz 1990'da *Para, Ekonomi ve Sosyal Birliğin Oluşturulması Antlaşması* ile Federal Almanya Cumhuriyeti'nin sosyal politika kurumları ve araçları Alman Demokratik Cumhuriyeti'ne (ADC-Doğu Almanya) taşınmış, tam entegrasyon ise 3 Ekim 1990'da gerçekleşmiştir. Bir sosyo-ekonomik sistemin bambaşka bir sistemle değiştirilmesi birden mümkün olmadığından çok sayıda geçici hüküm gerekli olmuş ve bu birleşme zamana yayılmak zorunda kalmıştır. Eski Doğu Almanya tarafında ekonomik ve sosyal düzeninin benimsenmesine dair bu süreçte sosyal politika açısından üç farklı hareket ihtiyacı ortaya çıkarmıştır. Bunların *birincisi* sistem dönüşümüyle alâkalıdır. Doğu Almanya'nın -planlı ekonominin bir sonucu olan ve Sosyal Piyasa Ekonomisi'nin temel ekonomik ve sosyal politika hedefleriyle bağdaşmayan- çalışma ve sosyal düzeninin işleyebilir bir piyasa ekonomisinin kurulabilmesi için ortadan kaldırılması ve aynı zamanda da serbest bir ekonomik ve sosyal düzenin karakteristik ilke ve kurumlarının oluşturulmasıdır. *İkinci* husus geçiş zorluklarıdır. Bunlar reel gelir kaybını önlemek için hem fiyat sübvansiyonlarının gelir sübvansiyonları ile ikâme edilmesini hem de çalışma geliri ile sosyal (yardım) ödemelerin artışı içerdiği gibi işsizlikle mücadeleyi de kapsamaktadır. *Son nokta* ise ekonomik performans ve sosyal politika ödemeleri seviyesindeki farklılıklar olmuştur. Dolayısıyla her ne kadar Doğu Alman toplumunun yeni sisteme dönüşme ve uyum sağlama konusunda yüksek düzeyde bir isteği bulunmuşsa da sıkıntıların yaşanması kaçınılmaz olmuştur.²⁰⁷

1990'da birleşmenin hukukî zemini tesis edildikten sonra Almanya Federal Cumhuriyeti'ndeki sosyal devletin kurum ve aktörlerinin Doğu Alman bölgesinde

²⁰⁶ Bahsedilen bu farklar sosyal politikanın özellikle iş hukuku, sosyal güvenlik sistemleri ve işletme sosyal politikaları alanlarında belirgin olmuştur. Manfred G. Schmidt, Tobias Ostheim, "Sozialpolitik in der Deutschen Demokratischen Republik", **Der Wohlfahrtsstaat: Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich**, Ed. Manfred G. Schmidt, v.d., Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007, s. 174-178.; Doğu Almanya'da sosyal politikanın sosyal ve sistem entegrasyonu görevleri yerine getirmesi esastır, yani çok geniş bir anlamda algılanması söz konusudur. Diğer sosyalist devletlerdeki gibi olan bu sosyal politika yaklaşımı sosyalist sosyal politika olarak nitelendirilmekte ve burada sosyal entegrasyon bireysel veya toplu aktörlerin toplumsal entegrasyonunu merkeze alırken sistem entegrasyonu da alt sistemler arasındaki düzenli veya çelişkili ilişkilerin entegrasyonuna odaklanmaktadır. Detaylı bilgi için bkz. Manfred G. Schmidt, **Sozialpolitik der DDR**, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2004.

²⁰⁷ Althammer, Lampert, **a.g.e.**, s. 100-103.

tesis edilme sürecinde çalışma hayatındaki yönetim yapılanması, emek piyasası politikaları ve çalışma ilişkilerindeki hukukî düzenlemelerin uygulamaya konulmasının yanı sıra sosyal güvenlik ve sosyal yardım alanlarındaki yapının transferi de önemli konular olmuştur.²⁰⁸ Bu süreçte –eski Doğu Almanya Anayasası’ndaki çalışma hakkı ilgili düzenlemeler işletme kaynaklı sebeplerle işçi çıkarmaya imkân vermediğinden- Doğu Alman halkı ilk defa *işletme kaynaklı işten çıkarmaya* dayalı işsizlikle karşılaşmıştır. Öyle ki sosyal sigortalara tabi olarak çalışan kişi sayısı Doğu Almanya’da 1989 sonbaharında 9,8 milyon iken 1992’de bu sayı 5,8 milyona düşmüştür. Yine Doğu Almanya’da sosyal yardım sisteminin ödemeler seviyesinin gelişmemiş olması dönüşüm sürecinde başta işsizlik kaynaklı olarak ortaya çıkan ihtiyaçların karşısında büyük bir problem olmuştur.²⁰⁹

Birleşme ile Federal Almanya Cumhuriyeti’nin sosyal devlet düzeninin sağlamış olduğu hizmetlerin nitelik ve nicelik olarak seviyesi Doğu Almanya’dakine göre yüksek olduğundan birleşme yeni eyaletlerdeki insanlar açısından bir iyileşme anlamı taşımıştır.²¹⁰ Ancak iki devletin birleşmesinde *doğudaki* hayat şartlarını ve rekabet kabiliyetini *batıdakiyle* eşitleyebilmek esas alındığından²¹¹ dönüşüm süreci sadece organizasyonel yapının transfer meselesi olmanın ötesinde uyum mâliyetlerini de kapsayan maddi bir boyuta da sahiptir. Bu ise eski Batı Almanya bölgesi için olduğu gibi bir bütün olarak ele alındığında Almanya Federal Cumhuriyeti’nin tamamı açısından olumsuz ekonomik etkiler meydana getirmiştir. Çünkü sosyal politikaların finansmanını gündeme getiren bu dönüşümün mâliyetleri öncelikle Batı Almanya tarafından üstlenildiği gibi bunun büyük bir kesimi (%25) sosyal güvenlik sistemi

²⁰⁸ Gerhard A. Ritter, "Sozialpolitische Denk-und Handlungsfelder im Einigungsprozess", **Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945 (Band 11- Bundesrepublik Deutschland 1989-1994: Sozialpolitik im Zeichen der Vereinigung)**, Ed. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bundesarchiv, Baden-Baden, Nomos Verlag, 2007, s. 234-281.

²⁰⁹ Althammer, Lampert, **a.g.e.**, s. 102-103.

²¹⁰ Henkel, **a.g.e.**, s. 106.

²¹¹ Wolfgang Streeck, **Satın Alman Zaman: Demokratik Kapitalizmin Gecikmiş Krizi**, Çev. Kerem Kabadayı, İstanbul, Koç Üniversitesi Yayınları, 2016, s. 165.

üzerinden finanse edilmiş²¹² ve bu yeni eyaletlerin kendi kendilerini taşıyıp devam ettiren bir yükselişin başlaması ise on yılı geçmiştir.²¹³

Birleşme sonrası Federal Almanya Cumhuriyeti bir taraftan eski Doğu Alman bölgesinde yaşanan dönüşümün beraberinde getirdiği zorluklarla uğraşırken diğer taraftan küreselleşmeyle birlikte gelişmiş piyasa ekonomilerinin karşılaştığı birçok problemle de başa çıkmak zorunda kalmıştır. Yani bir taraftan vatandaşların bekledikleri sosyal güvenlik sisteminin sağladığı korumaları devam ettirmek diğer yandan da ekonomik rekabetten başarıyla çıkmak gerekmiştir. Dolayısıyla Doğu-Batı Almanya arasında bulunan siyâsî, ekonomik ve sosyal farklılıkların büyüklüğüne yüksek işsizlik rakamları ile²¹⁴ piyasaların Avrupa'da ve küresel seviyede entegrasyonunun yoğunlaşması demek olan küreselleşmenin etkileri eklenince sosyal politika açısından Almanya Federal Cumhuriyeti'nde 1990'lar zorlu bir devre olmuş; vergi oranları ve sosyal sigorta primlerinde zorunlu artışlar üretimin emek faktörüne ve bütçeye yük bindirmiştir. Bu dönemin en önemli sosyal politika gelişmelerinden bir tanesi ise hiç şüphesiz 1995'te sosyal sigortaların beşinci kolu olarak bakım sigortasının yürürlüğe girmesi olmuştur.²¹⁵

1998'te yapılan Federal Meclis seçimleriyle sosyal demokrat Schröder'in başbakanlığa gelmesi Alman Federal Cumhuriyeti'ndeki sosyal politikalar açısından yeni bir dönüm noktası olmuştur. Böylece 1970'lerde başlayan ve birleşmeyle artarak devam eden sosyal yüklerin fazlalığından kurtulmak için Schröder'in tâbiriyle '*tembelliğe hak yok*' şeklinde ifâde edilen '*aktifleştirici sosyal devlet*'in sosyal politikalarının oluşturulduğu reformlar dönemi başlamıştır.²¹⁶

²¹² Sven Jochem, **Sozialpolitik in der Ära Kohl: die Politik des Sozialversicherungsstaates**, Bremen, Zentrum für Sozialpolitik-Universität Bremen, 1999, s. 28.

²¹³ Sadece 1991-1999 arası döneme bakıldığında yeni eyaletlerin uyum sürecinde kamu bütçesinden – sosyal güvenlik bütçeleri de dâhil- 710 milyar Euro sağlandığı görülmektedir. Bkz. Althammer, Lampert, **a.g.e.**, s. 104.

²¹⁴ Brigitte H. Schulz, "Globalisation, unification, and the German welfare state", **International Social Science Journal**, Cilt: 52, Sayı: 163, 2000, s. 40-43.

²¹⁵ Tobias Ostheim, Manfred G. Schmidt, "Sozialpolitik nach der Wiedervereinigung", **Der Wohlfahrtsstaat: Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich**, Ed. Manfred G. Schmidt, v.d., Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007, s. 193-197.

²¹⁶ Temeline devletin sosyal harcamalardaki cömertliğine karşı çıkılarak bireyin topluma karşı sorumluluğu ve görevlerinin vurgulanması yatan 'aktifleştirici' sosyal devletin sosyal hakları sağlaması yaranıcının 'ödevleri' yerine getirmesine bağlamaktadır. Bkz. Jürgen Boeckh, v.d., "Aktuelle sozialpolitische Leitbilder", **Sozialpolitik**, Ed. Bundeszentrale für politische Bildung/bpb, Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung/bpb, 2015, s. 31.

Her ne kadar Almanya'daki ekonomik durum 1990'ların sonuna doğru bir miktar iyileşmiş olsa da -başta Avro'ya geçiş gibi bazı faktörlerin de etkisiyle- 2000'lerden itibaren büyüme oranlarının düşüşüyle işsizlik tekrar ciddi ölçüde artmış ve bu da 'Emek Piyasasında Modern Hizmetler Reformları/Hartz Reformları' adıyla bilinen ve daha sonrasında da sosyal politikanın diğer alanlarını da kapsayan 'Ajanda 2010' (Alm. Agenda 2010)²¹⁷ başlığı altında özetlenen çok sayıda sosyal politika reformuna sebep olmuştur. Bu reformlarla Schröder yönetimindeki federal hükûmet emek piyasasını daha esnek hale getirmek, ücret mâliyetlerini kalıcı olarak %40'ın altına düşürmek, sosyal güvenlik sistemini yeniden düzgün işler hâle getirmek ve kamu bütçesini sağlamlaştırmak amacını gütmüştür.²¹⁸ Başlatılan reform politikası Schröder'den sonra iktidara gelen diğer hükûmetler döneminde de devam ettirilmiş,²¹⁹ sadece bazı iyileştirmeler yapılmıştır. Bununla birlikte Schröder sonrası dönemde -ekonomik krizin gölgesinde gelişmiş olsa da- özellikle ailenin korunmasına yönelik aile-iş dengesini kolaylaştıran adımların atılmasının²²⁰ ve ilk defa ülke çapında tüm ekonomik faaliyet alanlarını kapsayan yasal asgari ücret düzenlemesinin yürürlüğe konulmasının sosyal politika açısından son derece önemli gelişmeler olduğunu belirtmek lazımdır.²²¹

²¹⁷ 'Ajanda 2010' (Alm. Agenda 2010) Almanya Federal Cumhuriyeti tarihindeki en köklü ve etkili sosyal reformlar silsilesine verilen isimdir. Hartz Reformları'na giden yolu açan istatistik skandalının patlak vermesinden yaklaşık bir yıl sonra, Mart 2003'te, Almanya Başbakanı Schröder, 'Barış ve Değiştirme İçin Cesaret' (Alm. Mut zum Frieden und Mut zur Veränderung) başlığıyla Federal Meclis'e sunduğu politika açıklamasında Hartz Reformları'nın takipçisi olmakla kalmayıp onun da ötesine geçen 'Ajanda 2010' reform paketini formüle etmiştir. Böylelikle Hartz Komisyonu önerilerinin de dahil edildiği tedbirler bir hükûmet programı olarak uygulanmaya başlanmış; bu çerçevede aktifleştirici sosyal devlet anlayışı temel ilke olarak belirlenmiş ve ekonomiden sosyal hayatın farklı kısımlarına varan bir dizi yenilik uygulamaya geçirilmiştir. Hartz Reformları'ndan Ajanda 2010'a giden süreç için bkz. Christian Brütt, "Von Hartz zur Agenda 2010: Die Realpolitik im "aktivierenden Sozialstaat"", **PROKLA (Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft)**, Cilt: 33, Sayı: 133, 2003.

²¹⁸ Althammer, Lampert, **a.g.e.**, s. 106.

²¹⁹ Stiftung Jugend und Bildung, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, **Sozialgeschichte (Ein Arbeitsheft für die Schule-Band II)**, Wiesbaden, Eduversum GmbH, 2017, s. 31.

²²⁰ Schmidt, **Der deutsche Sozialstaat: Geschichte und Gegenwart, a.g.e.**, s. 43.

²²¹ Almanya'da tüm ülkede bütün faaliyet alanlarını kapsayan asgari ücret düzenlemesi uzun yıllar sendikalarca toplu pazarlık özerkliğine aykırı olarak görüldüğü gibi politik sahada ve bilimsel alanda da tam bir uzlaşma sağlanamadığından hayata geçirilememiştir. Wolfgang Schroeder, "Mindestlohn, Tarifautonomie und Gewerkschaften", **Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)**, Cilt: 70, Sayı: 39-40, 2020, s. 26.; 1998'den 2020 yılı sonuna kadar sosyal politika mevzuatındaki gelişmelerin ayrıntısı için bkz. Gerhard Bäcker, **Dauerbaustelle Sozialstaat - im Jahr 2020: Chronologie gesetzlicher Neuregelungen 1998 bis 2020**, Duisburg, Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen (IAQ), (Çevrimiçi) https://duepublico2.uni-due.de/receive/duepublico_mods_00073898, (Erişim Tarihi: 01.06.2021), 2021.

1.2.2 Almanya Federal Cumhuriyeti’nde Sosyal Politikaların Niteliği

1.2.2.1 Gelişme Eğilimi ve Kapsam

Almanya’da -genel siyâsî dönemlere uygun bir şekilde- değişen mânâ ve şekillendirici güçlerle değişik faktörler sosyal politikaları pozisyonları ve hedefleri bakımından bazı farklılaşmalara uğratmışsa da²²² (hatta Nasyonal Sosyalizm dönemindeki gibi kesintiler de söz konusudur) temelde olumlu bir gelişme trendinin varlığı açıkça görülmektedir. Yani Almanya Federal Cumhuriyeti’nde sosyal politikalar yukarıda gösterildiği üzere özellikle Weimar Cumhuriyeti döneminden tevârüs eden konsept, kurumsal yapı ve mevzuat birikimi üzerinde kurulup devam ettirilmiştir.²²³ Bununla birlikte özellikle 1960’larda yaşanan ekonomik refah dönemi ile sosyal politikaların gelişmesi ve genişlemesinin ayrılamaz bir şekilde bağlantılı olduğunu da tarihî serüven ortaya koymaktadır.²²⁴ Bu minvalde yaşananlara bakıldığında da sosyal politika korumalarının tür, kapsam ve korunan insan grubuna göre genişlemesinin yanında sosyal ödemeleri hukukî temele oturtmanın ve dengeleme/eşitleme anlayışına dayanmanın varlığı dikkat çekmektedir.²²⁵

En başta -yani 19. yüzyılda ortaya çıkarken- ana fikir korunmaya muhtaç işçilerden oluşan bir sigortalılar topluluğu oluşturmak ve onları korumak olmuşsa da Almanya’da sosyal politikalar –özellikle de Federal Cumhuriyet döneminde- gittikçe gelişerek tüm çalışanların ve aile üyelerinin korunmasını kapsayacak şekilde genişlemiştir. Bu bakımdan –tarihi süreç göz önünde bulundurulduğunda- Almanya’daki sosyal politikaların en önde gelen hedefi tüm çalışanların sosyal güvenlik penceresi içerisinde iş görmelerinin sağlanması olarak ortaya çıkmaktadır.²²⁶

²²² Gerhardt, **a.g.e.**, s. 1.

²²³ Heinz Lampert, **Krise und Reform des Sozialstaates**, Frankfurt am Main, Peter Lang, 1997, s. 14.

²²⁴ Bu durum Almanya’daki toplumsal ve sosyal yapı değişikliği ile de yakından ilgilidir. Çünkü artan refah ve önemli ölçüde iyileştirilmiş sosyal güvenlik geleneksel bağımlılıklardan bir kurtuluş getirmiştir. Her ne kadar ekonomik baskıları ortadan kaldırmasa da onları daha katlanılabilir kılan bu gelişmeler özgür hareket alanı için şartların oluşmasına ve böylelikle bireysel hayat planlamasına imkân sağlamıştır. Bu da ferdî ihtiyaçların/isteklerin gerçekleştirilmesinin çalışanlar ve aileleri için mümkün hâle gelmesi demektir. Bäcker, v.d., **Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland: Band 1- Grundlagen, Arbeit, Einkommen und Finanzierung**, **a.g.e.**, s. 63.

²²⁵ Althammer, Lampert, **a.g.e.**, s. 432.

²²⁶ Burada karakteristik olarak kişinin -çoğunlukla bağımlı statüde olan- kazançlı istihdamı önemli bir rol oynamaktadır. Manfred G. Schmidt, **Sozialpolitik in Deutschland: Historische Entwicklung und internationaler Vergleich**, 2. bs., Opladen, Leske+Budrich, 1998, s. 150.

Bu da aslında zaman içerisinde sosyal ve ekonomik hayatın giderek daha fazla alanının sosyal politikanın konusu haline geldiğinin bir göstergesidir. Yani zamanla ortaya çıkan yeni sosyal problemlerin sosyal politika açısından tanımlanmasıyla sosyal politikalara yeni hareket alanları açıldığı gibi sosyal politika uygulamalarının (hizmet veya para olarak) iyileştirilmesi de sağlanmış; sosyal politikaların dinamikleşmesi ve çeşitlenmesi mevzûbahis olmuştur.²²⁷

Gelişme eğilimini daha iyi anlayabilmek için finansal boyuta bakıldığında da Federal Çalışma Sosyal İşler Bakanlığı'na yayımlanan raporda sosyal harcamalar bütçesinin 1960'da 28,4 milyar € iken 2018'de 995 milyar €'ya çıktığı ve en büyük payın da sosyal sigorta harcamalarında olduğu (2018 için %61) görülmektedir. Almanya Federal Cumhuriyeti'nin gayrisâfi yurt içi hâsılasının 2018 itibariyle üçte birine tekâbül eden bu rakam²²⁸ sosyal politikanın -vatandaşların hayatlarını uzun süre ve kalıcı bir şekilde etkilemesinin yanı sıra- ekonomik açıdan da büyük bir ehemmiyete sahip olduğunun göstergesidir.²²⁹

Bahsedilen bu bütçenin finansmanının nasıl gerçekleştiğine bakıldığında da yaklaşık üçte ikisinin sigortalılar ve işverenler tarafından geri kalanın ise esas olarak vergilerden sağlandığı görülmektedir ki bu da aslında Alman sosyal politikasının katılımcılık özelliğini yansıtmaktadır.²³⁰ Özetle söylemek lazım ki Bismarck döneminde 'işçi sigortası' şeklinde başlayan devletin sosyal politika uygulamaları

²²⁷ Henkel, **a.g.e.**, s. 88.; Almanya'da sosyal politikalar çok geniş bir yelpazede konumlanan farklı politika alanlarından oluşmaktadır. Bu minvalde başta sosyal sigorta uygulamaları olmak üzere emek piyasası politikaları, temel güvence hizmetleri, vergi temelli (sosyal) yardımlar, gelir dağılımı ve servet politikaları, sosyal hizmetler, aile politikaları, sağlık hizmetleri, iş güvenliği konuları sosyal politikanın temel alanları arasında yer almaktadır. Ayrıca toplu sözleşme düzeni ile sendikacılık, yönetime katılma uygulamaları, yerel yönetimlerin sosyal (bakım) hizmetleri, vergi sistemi, eğitim sistemi (meslekî eğitim dâhil), iş hukuku ile konut inşası ve kira hukuku gibi alanlar da dikkate alınmak durumundadır. Devlet temelli bu sosyal politika yelpazesine ek olarak sivil toplum örgütleri ile işletmelerin faaliyetlerinin yanı sıra özel sigorta ve bakım hizmetlerinin olduğunu da ifâde etmek lazımdır. Detaylar için bkz. Bäcker, v.d., **Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland: Band 1- Grundlagen, Arbeit, Einkommen und Finanzierung, a.g.e.**, s. 64.

²²⁸ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, **Sozialbudget 2019**, Bonn, Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), 2020, s. 8-10.

²²⁹ Bäcker, v.d., **Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland: Band 1- Grundlagen, Arbeit, Einkommen und Finanzierung, a.g.e.**, s. 43.

²³⁰ Schmidt, **Sozialpolitik in Deutschland: Historische Entwicklung und internationaler Vergleich, a.g.e.**, s. 148-149.

Federal Cumhuriyet döneminde çeşitlenerek Alman tarihinin daha önceki dönemlerinde tasavvuru güç olan boyutlara ulaşmıştır.²³¹

1.2.2.2 Temel İlkeler, Sorumlular ve Tartışmalar

Almanya Federal Cumhuriyeti'ndeki sosyal politikaların tarihî seyri sosyal açıdan dezavantajlı kişi ve grupların hayat şartlarının iyileştirilmesi ile onların sosyal entegrasyonunun sağlanmasına yönelik girişimler olduğunu ortaya koymaktadır.²³² Bu da aslında Almanya'daki sosyal politikaların;

- bireysel istihdam fırsatlarını temin ve sosyal güvenlik sistemini tesis etmek sûretiyle herkes için maddi özgürlüğü güvence altına alınıp artırılması,
- herkesin adil başlangıç şartlarına, adil katılma hakkına ve dağıtım adaletine dayanan sosyal adaletin tesis edilmesi,
- toplumda iç huzurun temin edilmesi

şeklinde ulaşılmak istenen üç tane ana (nihaî) hedef etrafında şekillenmiş olmasıyla alâkalıdır.²³³ Bahsedilen bu ana hedefleri gerçekleştirmek için de sosyal politikanın temel normları tarihî süreçte -belirli sosyal hareketler ve çıkarlarla bağlantılı olarak- kişisel sorumluluk, dayanışma ilkesi ve subsidiarite ilkesi olarak ortaya çıkmış ve bunlar gelişerek devam etmiştir. Hayatın idâmesinde prensip olarak kazançlı istihdamın varlığını kabulle şekillenen bu üç temel prensibin²³⁴ yanında ayrıca sosyal politika uygulamalarının düzenle uyumlu olması (özellikle toplumsal yapıdaki siyâsî,

²³¹ Hans Günter Hockerts, "Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland", **Staatliche, städtische, betriebliche und kirchliche Sozialpolitik vom Mittelalter bis zur Gegenwart**, Ed. Hans Pohl, Stuttgart, Franz Steiner Verlag, 1991, s. 363.

²³² Susanne Alpers, Andreas Amend, "Die Sozialpolitik - eine nationale, supranationale und internationale Teilpolitik", **Zur Internationalisierung und Supranationalisierung der Sozialpolitik**, Ed. Hans Pfaffenberger, Trier, Zentrum für europäische Studien Universität Trier, 1996, s. 23.

²³³ Heinz Lampert, **Lehrbuch der Sozialpolitik**, 3. bs., Berlin, Heidelberg, Springer-Verlag, 1994, s. 401.

²³⁴ Jürgen Boeckh, Ernst-Ulrich Huster, Benjamin Benz, **Sozialpolitik in Deutschland: Eine systematische Einführung**, 3. bs., Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2011, s. 136-143.

ekonomik ve sosyal düzenle) ve özyönetim anlayışına dayanması Federal Cumhuriyet dönemindeki tamamlayıcı ilkeler olarak dikkat çekmektedir.²³⁵

Almanya’da sosyal politika kurumlarının tesisi ve sosyal politika tedbirlerinin/hizmetlerinin sunulması için hukukî zemin ‘*Sosyal Kanun Kitabı*’ (Alm. Sozialgesetzbuch)²³⁶ veya özel hizmet yasaları ile sağlanmakta; çoğu kez de yalnızca genel prensipler (çerçeve) düzenlenmektedir. Sosyal sigorta sisteminde, özellikle de hastalık ve uzun vadeli bakım sigortasında, özyönetim devletin çerçeve mevzuatını tamamlama görevine sahiptir. Çalışma ilişkileri alanında merkezi sorun alanları büyük ölçüde toplu pazarlık taraflarınca özerk olarak düzenlenmektedir. Bunlar arasında çalışma saatlerinin tespiti, tatiller ve ücretin belirlenmesi, işletmenin sağlayacağı sosyal yardımlar, rasyonalizasyon (işgücü verimliliğini artırmaya, toplam mâliyetleri düşürmeye ve kârı maksimize etmeye katkıda bulunacak tedbirler) koruması ile iş güvencesi en başta gelen hususlardır. Buna mukabil toplu iş sözleşmesi kanunu ve yönetime katılmayı düzenleyen iş yeri teşkilat kanunu gibi yasal düzenlemeler özerk sözleşmelerin çerçeve şartlarını belirlerken çalışma süreleri kanunu veya tatil yasası da asgari normları ortaya koymaktadır.²³⁷

²³⁵ Üç temel sosyal politika normunun bir sonucu olarak ortaya çıkan özyönetim ilkesi yasalarla belirlenmiş amaçların, dayanışma toplulukları tarafından, subsidiarite ilkesine uygun olarak – kademeli bir sorumluluk anlayışı çerçevesinde- merkezi olmayan bir şekilde yerine getirilmesi anlamına gelmektedir. Özellikle sosyal güvenlik alanında son derece önemli olan bu ilkenin uygulanmasıyla aslında devletin yükü hafifletilmiş olmaktadır. Bir diğer tamamlayıcı ilke olan düzene uyumluluk ise sosyal politikanın sadece -mümkün olduğu nispette- sosyal ve ekonomik sisteme uygun olarak işletilmesi, yani onların düzenleyici ilkelerine, temel değerlerine ve ana hedeflerine dayandırılması anlamında anlaşılmalıdır; sosyal politika kurumlarının ve önlemlerinin, sosyal politika kavramının içerdiği ilke ve temel değerleri de dikkate alması hususunu kapsadığı bilinmelidir. Althammer, Lampert, **a.g.e.**, s. 408-412.

²³⁶ Almanya’da sosyal hakların çeşitliliği ve çok oluşu sosyal hukuk düzenlemelerinin de çok geniş bir alana yayılmasını beraberinde getirmektedir. Bu durumdan kaynaklanan karmaşık yapının ortaya çıkarması muhtemel karışıklıkların ve menfaat ile hak kayıplarının önüne geçebilmek amacıyla da Almanya’da sosyal hukuk düzenlemeleri Sosyal Kanun Kitabı başlığı altında birleşerek kodifiye edilmiştir. 1970’lerden beri yasa koyucu tarafından sosyal hukuku tek bir çatı altında birleştirilmesine yönelik yürütülen çalışmalar neticesinde hâlihazırda bu kodifikasyon 12 kitaptan (ve özel bölümlerden) oluşmaktadır. Sosyal hukukun en önemli yasal kaynağı olarak görülen Sosyal Kanun Kitabı kodifikasyonunda –tez çalışmasının konusu olan- emek piyasası politikalarını şekillendiren iki temel hukuki düzenlemeye yer verilmektedir. Bunlardan ilki İş Arayanlar İçin Temel Güvence adlı Sosyal Kanun Kitabı-II (SGB II) iken diğeri de İş Teşviki adlı Sosyal Kanun Kitabı III (SGB III)’tür. Detaylar için bkz. Torsten Schaumborg, **Sozialrecht: Einführung**, 3. bs., Baden-Baden, Nomos, 2020, s. 25-31.

²³⁷ Bäcker, v.d., **Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland: Band 1- Grundlagen, Arbeit, Einkommen und Finanzierung**, **a.g.e.**, s. 67-68.

Almanya’da uygulanan sosyal politikalar arasında nicelik açısından en büyük alan olan²³⁸ ve hem sosyal politika uygulamalarının oturduğu ana zemin olması hem de Almanya’nın diğer sosyal devlet anlayışlarından ayrılmasını sağlayan temel uygulama olarak dikkat çeken sosyal sigortaların²³⁹ öne çıkan karakteristik özelliklerine değinmek Alman sosyal politikasını anlamak için elzemdir. Bahsedilen özelliklerden *birincisi* katkı payları (prim) ile finanse edilen, bütün halkı yahut vatandaşları sigortalama anlayışı yerine ücretli çalışanlara odaklanan bir sosyal sigorta anlayışının hâkim oluşudur. *Ücretli çalışma merkezlilik* (Alm. Lohnarbeitszentrierung) olarak adlandırılan bu anlayış sosyal güvenliğin evliliği odağına alması ile desteklenmektedir. Bu ise *ikinci* karakteristik özelliktir; Almanya’da çalışmayan veya çalıştığı hâlde az kazanan eşlerin çalışan eşleri üzerinden güvence altına alınması esastır. *Üçüncü* karakteristik özellik olarak sosyal sigorta kurumlarının hukukî ve organizasyonel yapısı gösterilmektedir. Bu kurumlar devlet kurumu değildir; kamu hukukuna tabidir, yasal olarak bağımsızdırlar ve kendi bütçeleri vardır. Yönetimi sigortalıların ve işverenlerin özyönetimi ile gerçekleştirilmekte olan bu kurumlarda bütçe de bu iki kesim tarafından yarı yarıya karşılanmaktadır. *Son* karakteristik özellik ise sosyal sigorta ivazlarının istihdama (statüye) dayalı hayat standardı güvencesine odaklanmasıdır. Çünkü nüfusun yoksulluktan korunması noktasında sosyal güvenliğin açık/belirgin bir hedefi yoktur, bu konu sosyal yardımların kapsamındadır. Subsidiarite ilkesi temel alınarak uygulanan sosyal yardımlar ise sadece ihtiyaç duyulduğunda -kademeli bir organizasyonel yapı- çerçevesinde yapılmaktadır. Yani önce aile desteğinin gerçekleşmesi beklenir onun yetersiz kaldığı durumda diğer yardımlar devreye sokulur. Bu ilke aynı zamanda kurumsal hiyerarşi anlamında yerel düzeydeki sosyal hizmet ve tesislerin sağlanmasını da şekillendirmekte, sosyal yardım (hayır) kurumlarının, kiliselerin ve diğer özel kuruluşların belediyelere göre önceliği bulunmaktadır.²⁴⁰

²³⁸ Althammer, Lampert, **a.g.e.**, s. 4. Daha önce ifade edildiği gibi sosyal sigortalar sosyal bütçenin yaklaşık üçte ikilik kısmını oluşturmaktadır.

²³⁹ Schmidt, **Sozialpolitik in Deutschland: Historische Entwicklung und internationaler Vergleich**, **a.g.e.**, s. 150.

²⁴⁰ Bäcker, v.d., **Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland: Band 1- Grundlagen, Arbeit, Einkommen und Finanzierung**, **a.g.e.**, s. 65-67.

Almanya Federal Cumhuriyeti'nde²⁴¹ sosyal politika uygulamalarında devletin idârî kademelerinin sorumluluk alanlarına bakıldığında federalizm ilkesinin diğer alanlarda olduğu gibi sosyal politikalar için de biçimlendirici bir role sahip olduğu görülmektedir. Yani devletin yasama ve düzenleme görevine ait yetkilerin her biri anayasal olarak korunan ve sorumluluklar yüklenen devletin farklı seviyelerine (federal, eyalet, yerel) dağıtılmıştır. Bu çerçevede federal devlet yönetimi hayat şartlarının birliğini/eşitliğini ilgilendiren bütün konularda yasama ehliyetine sahiptir. Bu durum özellikle iş hukuku, iş sağlığı ve güvenliği, yönetime katılma, emek piyasası ile sosyal sigortalar alanlarında ortaya çıkmaktadır. Federal devlet yönetimi aynı zamanda kamusal refah hizmetlerinden de sorumludur. Bunlar özellikle, iş arayanlar için temel güvenceyi (işsizlik yardımı), sosyal yardımları, çocuk ve gençlik yardımlarını, barınma parasını ve aile yardımlarını kapsamaktadır. Eyalet yönetimlerinin sosyal politika ile ilgili sorumluluklarına bakıldığında bunların sınırlı olduğu, özellikle de sağlık ve sosyal hizmetlerin belirli alanlarında yoğunlaştığı görülmektedir; yasa koyucu olarak faaliyet göstermeleri ise sadece federe devletin düzenleme yapmadığı alanlarda/hususlarda mümkündür. Almanya'da devletin idârî yapılanmasının üçüncü basamağı olan yerel yönetimlerin sosyal politika alanındaki sorumlulukları ise aslında yerel halkın bütün sosyal işlerine kadar uzanmaktadır. Federe devletin veya eyaletlerin hukuk mevzuatlarının öngördüğü zorunlu görevlerin haricinde yerel yönetimler sosyal politika alanında kamusal hizmetleri (Alm. *Daseinsvorsorge*) gerçekleştirirken (ki bunlar gönüllü hizmetlerdir) büyük bir karar ve

²⁴¹ Anayasa'sında (Alm. Grundgesetz) "Almanya Federal Cumhuriyeti, demokratik ve sosyal bir federal devlettir" olarak tanımlanan Almanya Federal Cumhuriyeti hâlihazırda 16 federe devletten (eyaletten) oluşmaktadır. İdare hukuku açısından federe devlet ve eyalet kavramları benzerliklerine rağmen farklı bir manaya işaret ediyorlarsa da çalışmamızda -Türkçe literatürdeki yaygın kullanıma sadık kalmak ve anlaşılabilirliği muhafaza etmek gayesiyle- federal devleti oluşturan bu on altı 'federe devlet' için eyalet kavramının kullanıldığını önemle belirtmek lazımdır. Almanya'nın devlet yapısı hakkında bkz. Tahir Muratoğlu, "Almanya Federal Cumhuriyeti'nde Devlet Yapılanması", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: XVIII, Sayı: 2, 2014.

faaliyet/hareket alanına sahiptirler.²⁴² Özellikle de yerel sağlık hizmetleri, çocuk bakım tesisleri, yaşlı bakım evleri gibi sosyal (refah) hizmetleri dikkat çekmektedir.²⁴³

Sosyal politikaların devlet ve devlet dışı kurum ve kuruluşlar tarafından yürütüldüğü Almanya'da²⁴⁴ bahsedilen ilkeler ve sorumluluklar etrafında ulaşılmaya çalışılan sosyal politika hedefleri hukukî düzenlemeler yoluyla olduğu gibi hem nakdî ve aynî ödemeler hem de hizmet sunumları şeklinde hayata geçirilirken faaliyet gösteren aktörler de sosyal politika alanlarının çeşitliliğine paralel bir şekilde çok sayıda olmaktadır. Bunlardan en önemlileri ise -millî düzeyde sosyal politika mevzuatından öncelikle sorumlu olan federal devletin organları olarak- Federal Meclis ve Federal Konsey'dir. Bu iki organ hukuk düzenlemelerini hayata geçirip sosyal politikayı uygulayacak aktörler için araçları tanımlamakla görevlidir ve sosyal politika alanında -Federal Anayasa'nın 70-78. maddeleri çerçevesinde- çok geniş yasama yetkisine sahiplerdir. Almanya'da sosyal politika kararlarında eyalet parlamentoları ve eyalet hükûmetleri ile yerel yönetimlerin yeri federal yönetime kıyasla oldukça zayıftır ve bunlar Anayasaya göre sosyal politika ile ilgili faaliyetlerin çoğunu kendi işleri olarak veya federal hükûmet adına yürütmek durumundadırlar.²⁴⁵

Almanya'da sosyal politikalar ile ilgili tartışma alanlarına bakıldığında öncelikle güçlü/olumlu ve zayıf/olumsuz yönlerin var olduğunu bilmek lazımdır. *Güçlü yönler* olarak başta hak sahiplerine sağlanan geniş kapsamlı koruma, ekonomik krizlerin sosyal ve politik sonuçlarının sosyal politikalarla hafifletilmesi ve sendikal hareketlerin barışçılığına sosyal politikaların katkısı gibi hususlar gösterilmektedir.²⁴⁶

²⁴² Bäcker, v.d., **Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland: Band 1- Grundlagen, Arbeit, Einkommen und Finanzierung**, a.g.e., s. 67.; *Daseinsvorsorge* mânâ itibariyle vatandaşların insanî varoluşlarını gerçekleştirebilmelerini mümkün hâle getirebilmek için devletçe tedbirlerin sağlanması demektir. Kavramın işaret ettiği hukukî çerçeve için bkz. D. Çiğdem Sever, "Kamusal Faaliyetlerin Özel Kişilere Gördürülmesi: Özel Güvenlik Ve Özel Sağlık", (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2013, s. 46-48.

²⁴³ Notburga Ott, "Sozialpolitik", **Kompandium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik III (Wirtschaftspolitik)**, Ed. Thomas Apolte, v.d., Wiesbaden, Springer Gabler, 2019, s. 346-347.

²⁴⁴ Burada devletin organlarının haricinde başta özerk yapıdaki sosyal sigorta kurumları, kâr amacı gütmeyen sosyal yardım ve hizmet kuruluşları ile işçi-işveren sendikaları en başta gelen aktörlerdir. Boeckh, Huster, Benz, **Sozialpolitik in Deutschland: Eine systematische Einführung**, a.g.e., s. 167.; Althammer, Lampert, a.g.e., s. 412-419.; Bäcker, v.d., **Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland: Band 1- Grundlagen, Arbeit, Einkommen und Finanzierung**, a.g.e., s. 69-71.

²⁴⁵ Ott, "Sozialpolitik", a.g.e., s. 343-347.; Althammer, Lampert, a.g.e., s. 412-414.

²⁴⁶ Manfred G. Schmidt, "Sozialpolitik", **Handwörterbuch des ökonomischen Systems der Bundesrepublik Deutschland**, Ed. Klaus Schubert, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2005, s. 349-350.

Zayıf taraflar ise aslında -1980’lerde başlayıp 1990’ların ortalarından itibaren şiddetlenen ve nihayet 2000’lerde de reformların hayata geçmesini sağlayan- sosyal politika ve sosyal devlet uygulamalarına yönelik eleştirilerde ortaya konulmuştur. Bunlar bir sistematığa oturtulduğunda da temel argümanların birkaç noktada düğümlendiği görülmektedir. *Birincisi* emek piyasasındaki düzenlemelerin yanı sıra ücretler ve işgücü mâliyetlerinin yüksekliği ile vergi yükleri Alman ekonomisinin dinamizmini ve esnekliğini bozmakta, böylece onun uluslararası rekabetçiliğini tehlikeye atmaktadır; işsizliğin sürekli artışında da bu yapı temel sebeplerden biri olarak görülmektedir. *İkinci* husus sosyal güvenliğin aşırı gerilmiş ve büyük boyutlu sistemi bütçe açığına sebep olduğundan yatırım odaklı, geleceğe yönelik harcamaların ihmal edilmesine yol açmaktadır. *Son* argüman ise yüksek sosyal ödemelerin işsizlerin düşük ücretli işlerde çalışmaları için teşvik edilmelerini zorladığı, dolayısıyla da işsizliği/eksik istihdamı kalıcı hale getirerek işletmelerin kârlı bir şekilde iş ve işyeri sunma imkânını elinden almasıdır. Tüm bunlar ise Almanya’da sosyal politikanın nicelik olarak azaltılmasını ve nitelik olarak da yeniden yapılandırılmasını amaçlayan taleplerin ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Zaman içerisinde de sosyal güvenlik alanında kamu sigortalarının azaltılıp yerine özel sigortaların artırılması yoluyla sosyal politikanın piyasalaştırılması, yasal ve özel sigorta prensiplerinin harmanlanması, sosyal yardım ve hizmet sağlayıcıları arasındaki rekabetin artırılması, işverenlerin sosyal güvenlik finansmanından aşamalı olarak geri çekilmesi, emek piyasası politikalarında istihdama zorlayıcı/aktifleştirme yaklaşımının benimsenmesi, sosyal yardım hizmetlerinin azaltılması/kaldırılması, çalışma hayatında düşük ücret sektörünün ve atipik istihdam şekillerinin genişlemesi ve iş hukukunun deregülasyonu gibi sonuçlar doğuran adımların atıldığı gerçektir.²⁴⁷ Ayrıca Almanya’da sosyal politika alanında –daha önce bahsedilen- ‘dağıtılmış sorumluluk’ yapısından hareketle görevlerin optimum dağılması ve faaliyetlerin koordinasyonu ile ilgili tartışmaların yaşandığını da belirtmek lazımdır. Bu çerçevede meselâ fonksiyonların alt düzeylerden merkezi hükûmete kayması, özellikle sosyal sigorta yönetimleri olmak üzere bazı sosyal politika organlarının ağırlığının artmasıyla sosyal reformların

²⁴⁷ Bäcker, v.d., **Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland: Band 1- Grundlagen, Arbeit, Einkommen und Finanzierung, a.g.e.**, s. 76-80.

zorlaşması, sosyal yardım ve hizmet alanlarında kamusal (özellikle yerel yönetimler) ile diğer hizmet sağlayıcıları arasındaki görevlerinin dağılımının belirgin olmayışı ve nihayet formel olarak güçlerini koruyor olmasına rağmen özyönetimin güçlerinin aşınma eğilimi gibi sıkıntılar özellikle eleştirilmektedir.²⁴⁸

1.3 Refah Rejimleri Açısından Alman Sosyal Devlet Anlayışının Konumlandırılması

Kökleri Alman millî-devlet teşekkül süreciyle yakından alakalı olarak Bismarck'ın sosyal sigortayı hayata geçirmesine dayanan²⁴⁹ sosyal devlet/refah devleti²⁵⁰ anlayışı modern sosyal politikaların uygulanmasıyla 19. yüzyıldan itibaren hızlanarak başta Batı Avrupa ülkeleri olmak üzere dünya genelinde yaygınlık kazanmıştır.²⁵¹ Refah devleti gelişmiş kapitalist piyasa toplumlarının ve demokrasilerinin evrensel bir özelliği olmakla beraber tek bir tane sosyal politika anlayışının ve/veya tek bir tane refah devletinin söz konusu olmadığı da gerçektir. Her ülkede kurumsal düzenlemeler, kapsanan kişi sayısı ve riskler ile problem alanları, ilkeler (düzenleyici, ödeme ve finansman), yararlanıcıların hukukî statüsü ile

²⁴⁸ Althammer, Lampert, **Lehrbuch der Sozialpolitik**, a.g.e., s. 416-419.

²⁴⁹ Lutz Leisering, "Nation State and Welfare State: An Intellectual and Political History", **Journal of European Social Policy**, Cilt: 13, Sayı: 2, 2003, s. 175.; Almanya Federal Cumhuriyeti'nde 'sosyal' kavramının ve işaret ettiği mânânın siyasî kültürün ve devlet yapısının kurucu bir parçasını teşkil ettiği bilinmelidir. Bkz. Christoph Butterwegge, **Krise und Zukunft des Sozialstaates**, 6. bs., Wiesbaden, Springer VS, 2018, s. 9.

²⁵⁰ Bu iki terimin aynı olguyu ifade edip etmediği aslında tartışmalı olsa da günümüzde sosyal bilimler literatüründe çoğu kez aynı anlamda kullanıldıkları ve hatta refah devleti tabirinin daha fazla tercih edildiği bir gerçektir. İncelendiğinde sosyal devlet kavramının Almanca menşeli, buna mukabil refah devletinin ise Anglo-Sakson anlayışın izdüşümü olduğu görülmektedir. Tezde Almanya merkeze alındığından çalışmanın genelinde ağırlıklı olarak sosyal devlet ifadesine yer verilmiş olup gerektiğinde refah devleti ifadesi de aynı anlamda kullanılmıştır. Almanya'yı refah rejimleri açısından ele aldığımız bu aşamada ise ülkeyi uluslararası bakımdan sosyal politikalarda bir zemine oturtmak için başvurulacak karşılaştırmalı sosyal politika araştırmalarındaki terminolojiye ters düşmemek için –hem de tez çalışmasının esas kapsamını da aşmamak maksadıyla– sosyal devlet-refah devleti tefrikine girilmeden refah devleti ile refah rejimi kavramları kullanılmıştır. Yoksa bu iki kavramın irdelenmesi felsefî, siyasî, sosyo-ekonomik ve hukukî boyutları olan ayrı bir araştırmanın konusudur; başlı başına bir meseledir. Sosyal devlet ve refah devleti arasındaki ilişki hakkında Türkçe bir araştırma için bkz. Nur Serter, **Devlet Görevlerindeki Gelişmelerin Sonucu Olarak Sosyal Devlet**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi, 1994, s. 35-40.

²⁵¹ Süleyman Özdemir, **Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti**, 2. bs., İstanbul, İstanbul Ticaret Odası, 2007, s. 17.

yararlanma seviye ve şartları farklılaşabilmektedir.²⁵² Bir ifâde ve târif birliğinin olmadığı, farklı '*dil kullanılması*' bir tezâhürü olarak değişik isimlendirmelerin var olduğu bu alanda²⁵³ tüm çeşitli anlayışlara rağmen devlet kavramında yahut bir başka ifâdeyle devletin görevlerinde bir genişlemenin kast ediliyor olması ortak bir özellik olarak dikkat çekmektedir.²⁵⁴

19. yüzyıldan itibaren -özellikle de İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra- farklı ülkelerde değişik yönlerde ağırlık verilmesi sûretiyle gelişen refah devletlerinin hangi faktörlerle şekillendiğinin anlaşılacak istenmesi²⁵⁵ ve ayrıca 1970'lerin ortasına kadar süren zenginlik, eşitlik ve tam istihdamın mükemmel bir uyum içerisinde var olduğu *altın çağın* bitişiyle²⁵⁶ farklı tecrübelerden istifade etme yaklaşımı da giderek arttığından karşılaştırmalı refah devleti araştırmaları muazzam bir patlama yaşamıştır.²⁵⁷ Wilensky ve Lebeaux'un çalışmalarının yanı sıra Titmuss'un araştırmaları da bu alandaki önemli adımlar arasında yer almış ancak 1970'lerden itibaren giderek fazlalaşan araştırmalar içinde en öne çıkan Gøsta Esping-Andersen'in *The Three Worlds of Welfare Capitalism* adıyla 1990'da yayımlanan eseri ve bu eserde yaptığı kategorizasyon olmuştur. Kantitatif bir araştırmaya dayanması bakımından önemli olan bu çalışmanın tasnifi²⁵⁸ karşılaştırmalı sosyal politika ve refah devleti

²⁵² Hatta karşılaştırılabilir bir ekonomik performansa sahip olan Avrupa Birliği ülkeleri için bile, tüm benzerliklere rağmen, sapmalar hesaplanamayacak kadar büyük ve domine edici niteliktedir ki yekvücut bir '*Avrupa sosyal devleti*'den dahi bahsetmek mümkün değildir. Bäcker, v.d., **Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland: Band 1- Grundlagen, Arbeit, Einkommen und Finanzierung, a.g.e.**, s. 49.

²⁵³ Jens Alber, "Die Bundesrepublik Deutschland im internationalen Vergleich", **40 Jahre Sozialstaat Bundesrepublik Deutschland**, Ed. Norbert Blüm, Hans F. Zacher, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1989, s. 783.

²⁵⁴ Franz-Xaver Kaufmann, **Sozialpolitik und Sozialstaat: Soziologische Analysen**, Wiesbaden, Springer Fachmedien Wiesbaden, 2002, s. 164.; Liberal devletteki hak ve hürriyetler sistemine sosyal ve ekonomik hak ve ödevleri ilave eden sosyal devlet anlayışında liberal devlet anlayışındaki fertlerin hukuk önünde eşit ve hür kabul edilme yaklaşımına ilâveten ekonomik ve sosyal eşitsizliklerin dikkate alınmasıyla fırsat ve imkân eşitliği hususu esas kabul edilmektedir. Bu bakımdan sosyal devleti ferdin maddi ve manevi gelişmesini sağlamak suretiyle ona hizmet etmeyi hedefleyen bir devlet telâkkisi olarak nitelemek mümkündür. Bkz. H. Musa Taşdelen, **Siyaset Sosyolojisi**, İstanbul, Kocav Yayıncılık, 1997, s. 69-71.

²⁵⁵ Özdemir, **a.g.e.**, s. 122.

²⁵⁶ Gøsta Esping-Andersen, "After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy", **Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies**, Ed. Gøsta Esping-Andersen, London, Thousand Oaks, New Delhi, SAGE Publications, 1996, s. 1.

²⁵⁷ Bernhard Blanke, v.d., **Sozialstaat im Wandel: Herausforderungen - Risiken - Chancen - neue Verantwortung**, Gelsenkirchen, Ministerium für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit des Landes Nordrhein-Westfalen, 2000, s. 24-26.

²⁵⁸ Özdemir, **a.g.e.**, s. 122-127.

alanındaki teorikleştirme çalışmalarında hâkim-belirleyici bir faktör olarak öne çıkmıştır.²⁵⁹ *Refah rejimi* kavramsallaştırmasını literatüre kazandıran Esping-Andersen²⁶⁰ sosyal politika sunumunda devletin sadece seviye, alan ve yetkisindeki farklılıklara odaklanmamış aynı zamanda politika yapma tarzlarını, süreçlerini, sınıf oluşumu ve politik-organizasyonel yapıların temelindeki farklılıkları da ele almıştır.²⁶¹ Bu da refah devletlerinin tipolojileri incelenirken -sınıflandırmasında kullandığı kapsamlı araştırmaların yol açıcılığının da etkisiyle- Esping-Andersen'in yaklaşımlarını -birçok eleştiriye ve bazı değişikliklerine rağmen- en çok atıf yapılan ve temel alınan konuma taşımıştır.²⁶²

Esping-Andersen millî seviyedeki refah rejimlerini ve bunların uluslararası düzeydeki farklılıklarını açıklarken²⁶³ değişkenlerin birinci boyutu *dekomüdfikasyon* (metadışlaştırma) olarak isimlendirdiği ve bireylerin (veya ailelerin) piyasadan bağımsız olarak sosyal açıdan kabul edilebilir bir yaşama standardını sürdürebilme derecesidir.²⁶⁴ Emegın mal olma karakterini sınırlama anlamındaki²⁶⁵ bu *meta-dışlaştırmanın* yanında devletin eşitlik ve sosyal bütünleştirmeyi refahı sosyal gruplar arasında farklılaştırma yoluyla sağlama derecesini anlatan *tabakalaşma* ikinci boyut olarak dikkat çekmektedir.²⁶⁶ Son boyut ise devlet, piyasa ve aile arasındaki karışımın düzenlenişidir.²⁶⁷

²⁵⁹ Margaret May, "Comparative Analysis", **The Student's Companion to Social Policy**, Ed. Pete Alcock, Margaret May, Sharon Wright, Oxford, Wiley-Blackwell, 2012, s. 424.

²⁶⁰ Philip Manow, "Wohlfahrtsstaatsregime", **Handbuch Sozialpolitik**, Ed. Herbert Obinger, Manfred G. Schmidt, Wiesbaden, Springer VS, 2019, s. 297.

²⁶¹ Margaret May, "Sosyal Politikada Karşılaştırmalı Çalışmaların Rolü", Çev. Şenay Gökbayrak, **Sosyal Politika: Kuramlar ve Uygulamalar**, Ed. Peter Alcock, Margaret May, Karen Rowlingson, Ankara, Siyasal Kitabevi, 2011, s. 550.

²⁶² Renate Reiter, "Normative Grundlagen, Strukturen und internationale Einordnung der Sozialpolitik in Deutschland", **Sozialpolitik aus politikfeldanalytischer Perspektive: Eine systematische Einführung**, Ed. Renate Reiter, Wiesbaden, Springer VS, 2017, s. 74.

²⁶³ Tezin ana konusunun kapsamı dışında kaldığından çalışmamızda refah devleti sınıflandırmalarıyla ilgili araştırmaları ve tartışmaların ayrıntılarına girmeyip bu alanda en temel eser olan Esping-Andersen'in çalışmasını -ve onun etrafında şekillenen diğer çalışmaları- merkeze alarak Almanya Federal Cumhuriyeti refah rejimleri açısından konumlandırılmıştır. Bu alandaki bilimsel çalışmaların gelişimi ve içerikleri hakkında detaylı bilgi için bkz. Özdemir, **a.g.e.**, s. 126-131.

²⁶⁴ Gösta Esping-Andersen, **The Three Worlds of Welfare Capitalism**, 5. bs., Cambridge, Polity Press, 1996, s. 37.

²⁶⁵ Bäcker, v.d., **Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland: Band 1- Grundlagen, Arbeit, Einkommen und Finanzierung**, **a.g.e.**, s. 50.

²⁶⁶ May, "Sosyal Politikada Karşılaştırmalı Çalışmaların Rolü", **a.g.e.**, s. 550.

²⁶⁷ Christoph Butterwegge, **Wohlfahrtsstaat im Wandel: Probleme und Perspektiven der Sozialpolitik**, 3. bs., Opladen, Leske+Budrich, 2001, s. 20.

Bahsedilen hususlara dayanarak gerçekleştirildiği araştırmayla Esping-Andersen refah rejimlerini '*liberal*', '*muhafazakâr-korporatist*' ve '*sosyal demokrat*' olmak üzere üç tip şeklinde kategorileştirmiştir.²⁶⁸ Bu tasnife göre -Anglo-Sakson ülkelerde görülen- *liberal modelde* sosyal politika hizmetlerinin/faydalarının organizasyonu, hayata geçirilmesi ve kapsamı konularında piyasa uyumu gözetilmektedir, devlete çok küçük bir etki sahası bırakılmaktadır. Sağlanan sosyal faydalar düşük olduğu gibi ihtiyaç testine de tabi tutulmaktadır. Vatandaşlardan kendi kendilerine sorumluluklarını üstlenmeleri beklenen bu refah rejimi tipinde ailenin (acil ve tamamlayıcı) rolü ve desteği için oldukça geniş alan bırakılmıştır. *Muhafazakâr-korporatist model* ise Kıta Avrupası'nda tezahür etmektedir. Almanya Federal Cumhuriyeti'nin konumlandırıldığı bu refah rejimi tipi, paternalist müdahaleci devlet ve kiliselerin tesiri ile karakterize edilmektedir. Sosyal güvenlik sistemi katkıya (prim) dayalı sosyal sigortalar temelinde şekillenmektedir. Sosyal sigortaların ödemeleri emek piyasasındaki konumun yüksekliğine ve kalitesine bağlıdır ve evli kadınlar kocaları üzerinden güvence altına alınmışlardır. İstihdam edilmeyen diğer kişilerin ise aileye veya sosyal yardımlara yönlendirilmesi söz konusudur. Yani bu refah rejiminde sosyal güvenlik, sınıfa ve mesleğe güçlü bir şekilde bağlıdır. İskandinav ülkelerinde görülen *sosyal demokrat* refah rejiminde ise devletin evrensel refah sorumluluğu hedeflenmektedir. Sosyal güvenlik -güçlü bir şekilde- hem piyasadan hem de statüden bağımsızdır; ana ilkeleri vatandaşlık hakkı temelinde oluşturulmaktadır. Kadınların güvencesi erkeklerden bağımsızdır ve işgücü piyasasına katılmaya dayanmaktadır. Sosyal ödemelerin seviyesi yüksek ve ailenin güvenlik fonksiyonu ise düşüktür. Gelir dağılımı kapsamlı olduğu gibi refah devleti sınıf ve statü farklılıklarını da sınırlamaktadır.²⁶⁹ Bu üç refah rejiminin emek piyasası özelindeki yaklaşımı ele alındığında da devlet müdahalesi için referans noktalarına bakıldığında liberal anlayışta sözleşme hürriyetinin sürdürülmesinin önceliğine mukabil muhafazakâr modelde normal istihdam ilişkisinin istikrarı ve nihayet sosyal-demokratik refah rejiminde ise tam istihdamın sağlanmasının varlığı göze çarpmaktadır.²⁷⁰

²⁶⁸ Claus Offe, **Der Wohlfahrtsstaat und seine Bürger**, Wiesbaden, Springer VS, 2019, s. 74.

²⁶⁹ Bäcker, v.d., **Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland: Band 1- Grundlagen, Arbeit, Einkommen und Finanzierung, a.g.e.**, s. 51.

²⁷⁰ Josef Schmid, "Der Arbeitsmarkt als Problem und Politikum: Entwicklungslinien und aktuelle Tendenzen", **Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)**, Cilt: 67, Sayı: 26, 2017, s. 16.

Bu bilgiler ışığında muhafazakâr-korparatist kategoride tasniflendiği anlaşılan Alman geleneği mercek altına alınınca da ortaya çıkışında ana güdüleyici olan işçi sınıfının ve onun meydana getirdiği sıkıntılar bulunan Alman sosyal devlet anlayışının emek piyasası politikalarında bağımlı çalışmayı merkeze alması ve sosyal sigorta ödemelerinin seviyesinin katkıya (prime) dayalı olarak belirlenmesi yoluyla kurumsallaştığı görülmektedir. Dolayısıyla Almanya'da geniş çerçevede sosyal politikanın özelde de emek piyasası politikalarının baskın yapısal özelliği hayat standartlarının/statünün korunması olarak belirmiştir. Bireyin piyasaya bağımlılığı hukuken şekillenmiş olan statü pozisyonları tarafından kırıldığı için de Almanya'daki gelişme Anglo-Sakson dünyanın liberal refah devletlerinden farklı gerçekleşmiştir. Yine İskandinav ülkelerindeki evrensel, sosyal demokrat refah devletlerinin tersine Almanya'da (sosyal) haklar vatandaşlığa bağlı olmayıp çalışma hayatında kazanıldığından sosyal sigortalar tarafından finanse edilen işsizlik ödeneği sınırlı bir süreye bağlıdır; temel bir güvence olmaktan ziyade ücret telâfisi niteliğine sahiptir.²⁷¹

Faydacılık anlayışı temelli olarak bireysel refah argümanlarına dayanan Anglo-Sakson gelenekten farklı olarak sosyal politikanın kolektif işlevlerine daha güçlü vurgu yapması -Alman sosyal devlet anlayışında- ayırt edici taraf olarak işçilerin problemlerine odaklanılmayı beraberinde getirmektedir.²⁷² Bununla birlikte hem sosyal sigortaların merkeze oturtulması –ki bu zaman zaman sosyal sigorta devleti olarak isimlendirilmesinin de sebebidir-²⁷³ hem de kadın ve aile politikası bileşenlerinin –özellikle de 1990'lara kadar- çok belirgin olmamasının etkisiyle '*muhafazakâr*' olarak tanımlanan Alman sosyal devletinde²⁷⁴ sigorta modelinin bir sonucu olarak, devletin, devlet adına düzenleyici görevleri yerine getiren, kendi

²⁷¹ Florian Spohr, "Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik", **Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland**, Ed. Uwe Andersen, v.d., Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, (Çevrimiçi) https://link.springer.com/referenceworkentry/10.1007%2F978-3-658-23670-0_8-1, (Erişim Tarihi: 25.06.2020), 2019, s. 2.

²⁷² Franz-Xaver Kaufmann, "Thinking About Social Policy: The German Tradition", **Thinking About Social Policy: The German Tradition**, Ed. Franz-Xaver Kaufmann, Berlin, Heidelberg, Springer-Verlag, 2013, s. 123.

²⁷³ Werner Sesselmeier, Gabriele Somaggio, Aysel Yollu, **Mögliche Implikationen der gegenwärtigen Arbeitsmarktreformen für die zukünftige Entwicklung der Arbeitslosenversicherung**, Düsseldorf, Hans-Böckler-Stiftung, 2006, s. 7.

²⁷⁴ Frank Nullmeier, "Sozialstaat", **Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland**, Ed. Uwe Andersen, v.d., Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, (Çevrimiçi) https://link.springer.com/referenceworkentry/10.1007%2F978-3-658-23670-0_195-1, (Erişim Tarihi: 05.05.2021), 2019, s. 3-4.

kendini yöneten organlara sevk ve idare görevini bırakması (devretmesi) korporatist karakterinin göstergesi olarak öne çıkmaktadır.²⁷⁵ Tüm bu özellikleriyle birlikte de sosyal devlet Almanya'da özgür toplumsal yapının ve (sosyal) piyasa ekonomisinin bekçisi olarak görüldüğünü belirtmek lazımdır.²⁷⁶



²⁷⁵ Alber, **a.g.e.**, s. 785.

²⁷⁶ Hans-Gert Pöttering, "Vorwort", **Die Zukunft des Sozialstaates: Kernaspekte zukünftiger Reformüberlegungen**, Ed. Hans-Gert Pöttering, Freiburg im Breisgau, Verlag Herder, 2011, s. 7-10.

İKİNCİ BÖLÜM

ALMANYA FEDERAL CUMHURİYETİ'NDE EMEK PİYASASI İLE POLİTİKALARINDA YAŞANAN GELİŞMELER VE HARTZ REFORMLARI

Tez çalışmasının bu bölümünde Almanya Federal Cumhuriyeti'nde -Sosyal Piyasa Ekonomisi ve sosyal politika anlayışları çerçevesinde şekillenen- emek piyasasının ve politikalarının gelişme seyri ülkenin kuruluşundan 2003-2005 arasında hayata geçirilen Hartz Reformları'na²⁷⁷ kadar geçen süreyi kapsayacak şekilde incelenmektedir. Bu sâyede reform öncesi Alman emek piyasasının yapısal özellikleri ve emek piyasası politikalarının temelleri izah edilerek reforma giden süreç –biriken reform ihtiyaçlarına ışık tutmak sûretiyle- ortaya konulmaktadır. Bunu müteâkiben de bahsedilen reformlardan beklenenler ve bunların uygulamaya geçirilişinin yöntemi -kurumsal boyutuyla- irdelenmektedir.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında başlayıp 2000'li yıllara uzanan zaman diliminde Almanya'da hem emek piyasasında yaşananların hem de emek piyasası politikalarındaki gelişmelerin literatürde farklı şekillerde sınıflandırıldığı görülmektedir. Meselâ siyâsî iktidarların tercihleri ve etkileri gözetilerek emek piyasası politikaları açısından yaşanan gelişmelere bakıldığında;

- i. 1949-1966 arası (Hristiyan demokrat iktidar dönemi) yeniden yapılanma ve emek piyasası kurumlarının inşâsı
- ii. 1966-1982 arası (sosyal liberal iktidar dönemi) aktif emek piyasası politikalarının hayata geçirilişi
- iii. 1982-1998 arası (Hristiyan liberal iktidar-Kohl hükûmetleri dönemi) bütçe durumuna bağlı olarak değişen politikaların, küreselleşmenin ve yeniden birleşmenin etkisinin hafifletilmeye çalışılması

²⁷⁷ Resmî adı Emek Piyasasında Modern Hizmetler (Alm. Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt) olan bu reformlara ve reformlar sonrası yürürlüğe giren yasalara, reform komisyonunun başındaki Peter Hartz'ın isminden dolayı hem kamuoyunda hem de zaman zaman bilimsel çalışmalarda 'Hartz Reformları'-'Hartz Yasaları' isimlerinin de verildiği görülmektedir. Bu bilgiler ışığında da tez konusunun ana unsuru olan ve çalışmanın ileriki bölümlerinde detaylıca incelenecek olan bu reformlar ve yasalar için bahsedilen bütün bu isimlerin birbiri yerine kullanıldığını belirtmek lazımdır.

iv. 1998-2005 arasının (Schröder hükûmetleri dönemi) ise biriken reform ihtiyaçlarına cevap verilmesi

şeklinde bir tasnif ortaya çıkmaktadır.²⁷⁸ Ancak sadece emek piyasası politikalarına dayanarak yapılan bu sınıflandırılmanın yerine tezde hem emek piyasasının yapısını etkileyen hem de bu itibarla emek piyasası politikalarının şekillenmesine tesir eden ana kırılma noktaları yani olgular üzerinden hareket edilmesi esas alınmış, salt siyâsî iktidarların politika ve uygulamalarına odaklanan ‘dar’ bakış açısını tercih etmekten kaçınılmıştır. Dolayısıyla da savaş sonrası tahribatın ortadan kaldırılması ve yeniden inşâ ile başlayıp Petrol Krizleri’ne uzanan tam istihdam devresi birinci dönem olarak ele alınmıştır. 1973’teki petrol şoklarının etkisiyle yüksek işsizlik rakamlarının görülmeye başlanmasının ardından gelen, küreselleşme ve Avrupalılaşma gibi faktörlerin tesiri altında devam eden ve nihayet 1990’da iki Alman devletinin birleşmesini de içine alan ikinci dönem ise emek piyasasında yaşanan kriz ve bunlara aranan çözümlerle öne çıkmaktadır. Bahsedilen krizlerin tam anlamıyla aşılabilmesi için öne sürülen çözüm önerilerinin beraberinde getirdiği birikme ise 2000’li yılların başında Schröder’in başbakanlığı döneminde Hartz Reformları’nın hayata geçirilmesiyle aslında üçüncü bir dönemi başlatmıştır; Almanya’da emek piyasasının ve politikalarının organizasyonu hâlâ bu reformların esasları üzerinde devam etmektedir.

2.1 Yeniden İnşâ ve Tam İstihdam Dönemi

2.1.1 Savaş Sonrası Sosyo-Ekonomik Durum Ekseninde Emek Piyasasındaki Şartlar

İkinci Dünya Savaşı’nın bitişinden Federal Cumhuriyet’in kuruluşuna kadar geçen sürede (1945-1949) Almanya’da emek piyasası esas olarak savaş sonrası şartlar altında şekillenmiştir. Bu dönemde politikacılar emek piyasasının hem arz hem de talep tarafını etkileyen özel durumlara tepki vermek/çözüm üretmek zorunda

²⁷⁸ Frank Oschmiansky, Andreas Mauer, Karin Schulze Buschoff, "Arbeitsmarktreformen in Deutschland – Zwischen Pfadabhängigkeit und Paradigmenwechsel", **WSI-Mitteilungen (Zeitschrift des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts der Hans-Böckler-Stiftung)**, Cilt: 60, Sayı: 6, 2007, s. 291.

kalmışlardır: göçmen akını, yaş ve vasıf yapısında etkisini gösteren demografik çarpıklıklar, nüfus içerisinde kadınların erkeklere oranla fazla oluşu, üretim tesislerinin yıkılmış olması, hammadde kıtlığı bunlardan sadece birkaç tanesidir. Bu yıllarda ne kurumsal aktörler (sendikalar, işveren örgütleri ve iş kurumu gibi) ne de etkileşimde bulunmaları gereken kurallar mevcut olmadığından düzenli işleyen bir emek piyasasından söz etmek mümkün değildir.²⁷⁹

Almanya’da en önemli meselenin gündelik hayatı mümkün olan en hızlı şekilde normalleştirebilmek olarak öne çıktığı bu zaman zarfında milyonlarca insan savaşı müteâkip Almanya’ya geri dönmüş ve bahsedilen bu göçün sonucu olarak işgücü potansiyeli -Fransız işgal bölgesi hâric- savaş öncesi zamanlara kıyasla çok büyük ölçüde artmıştır. Ancak bu kişilerin çoğunun savaş sebebiyle ya sakat kalmış ya da yetersiz beslenmiş olan kişilerden yani çalışmaya elverişsizlerden oluştuğu görülmektedir. Buna bir de Nasyonal Sosyalist dönemden (savaşın sürdürülebilmesi için bazı alanlar gerekli görülmediğinden) vasıflı işçi sıkıntısı ‘mirası’ eklenince savaş sonrasındaki ilk yıllarda Almanya’da emek piyasasında en önemli meselelerden biri işsiz sayısının fazlalığı olmuştur.²⁸⁰

Bahsedilen şartlar altında 1949’da kurulan Almanya Federal Cumhuriyeti’nde emek piyasasının ve kurumlarının yeniden inşâ süreci olarak nitelenen 1950-1960 arası yıllar -1950’ye kadar devam eden geri dönüş dalgasıyla nüfus yaklaşık 4 milyon arttığından- savaş kaynaklı işsizliğin ortadan kaldırılmasıyla da karakterize edilmektedir.²⁸¹ 1952’de Federal İşe Yerleştirme ve İşsizlik Sigortası Kurumu (Alm. Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung) tarafından

²⁷⁹ Günther Schmid, Nicola Wiebe, Dierk Hoffmann, "Einleitung", **Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945 (Band 2/1- Die Zeit der Besatzungszonen 1945-1949: Sozialpolitik zwischen Kriegsende und der Gründung)**, Ed. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bundesarchiv, Baden-Baden, Nomos Verlag, 2001, s. 268.

²⁸⁰ Sebastian Franke, "Der Boom der Teilzeitbeschäftigung: Die Entwicklung der Arbeitsmärkte Deutschlands und Österreichs im neuen Jahrtausend", (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Universität Wien, Wien, 2014, s. 32.; Almanya’da savaş sonrası ilk yıllarda (1946-1950) işsizliğin gelişimi ve nedenleri hakkında detaylı bilgi için bkz. Bundesministerium für Arbeit, **Entwicklung und Ursachen der Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland (1946-1950)**, Bonn, Bundesministerium für Arbeit, 1950.

²⁸¹ Marshall Planı yardımlarına ve para reformuna rağmen –Batı Berlin ve Saarland Bölgesi hariç- 1949’da kayıtlı işsizlerin sayısı 1.229.700 olarak tespit edilmiş, 1950’de de bu rakamın 1.868.500’e yükseldiği görülmüştür. Heinrich Franke, "Arbeit: Der Arbeitsmarkt, eine bleibende Herausforderung für die Bundesrepublik Deutschland", **40 Jahre Sozialstaat Bundesrepublik Deutschland**, Ed. Norbert Blüm, Hans F. Zacher, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1989, s. 447-448.

yapılan bir araştırmada, işsiz olarak kayıtlı yaklaşık bir milyon insan arasında çalışmak için tamamen elverişli olanların ancak bu kişilerin yarısı kadar olduğu tespit edilmiştir. Bu ise savaşın akabinde Almanya’da emek piyasası açısından ortada duran zorlukları göstermesi bakımından dikkat çekicidir.²⁸² Bu doğrultuda savaşı takip eden ilk yıllarda emek piyasasında özetle ikili bir zorlukla karşı karşıya kalındığı anlaşılmaktadır. Bunlardan birincisi bir acil durum yönetimi organize ederek başta işsizlik olmak üzere emek piyasasındaki sorunların üstesinden gelinmesi, diğeri ise uzun vadede emek piyasasının işleyişini ve emek piyasası politikalarını şekillendirecek olan sabit yapıların, kurallarının ve kurumların yeniden inşâ edilmesi olmuştur.²⁸³

2.1.2 Emek Piyasasının Sosyo-Ekonomik Yapısı

Almanya Federal Cumhuriyeti’nin kuruluşundan önce -1948’de- gerçekleşen Para Reformu’nun ve Marshall Yardımları’nın yanı sıra²⁸⁴ Kore Savaşı’yla –aslında bütün dünyada- tetiklenmiş olan ekonomik büyüme patlaması Batı Almanya’da da görülmüştür. Bu olumlu hava emek piyasasına da yansımış, işsizlik yavaş ama kararlı bir şekilde düşmeye başlamıştır.²⁸⁵ Özellikle ‘batı’nın ekonomik ve siyâsî sistemiyle bütünleşmenin bir getirisi olarak yaşanan ekonomik kalkınma döneminde, 1960’a değin, ek beş milyon işin oluşturulması bu noktada çok önemli bir etken olmuştur.²⁸⁶

1950’lerde genç Almanya Federal Cumhuriyeti’nin artan ihracat gücü sâyesinde özellikle uluslararası ekonomik genişlemeden yararlandığı ancak 1960’ların ikinci yarısında ekonomik yeniden yapılanma sürecinin sona ermesiyle de 1967’de ekonominin çalkantılı bir döneme girdiği görülmektedir. Her ne kadar 1967’deki resesyon (durgunluk) 1970’lerin başına kadar aşılmış olsa da ekonomi önceki büyüme trendine bir daha geri dönmemiş; yavaş ve yatay bir büyüme eğilimine yönelmiştir. Ancak bu durum yapısal değişimi zorlaştırmış ve aynı zamanda 1973’teki petrol fiyatlarındaki ilk artış neticesinde 1970’lerin ortasında dünya ekonomisinin ciddi bir

²⁸² Hans-Walter Schmuhl, **Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsverwaltung in Deutschland von 1871 bis 2002: Zwischen Fürsorge, Hoheit und Markt**, Nürnberg, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), 2003, s. 409.

²⁸³ Schmid, Wiebe, Hoffmann, **a.g.e.**, s. 268.

²⁸⁴ Hinrichs, Schäfer, **a.g.e.**, s. 254.

²⁸⁵ Schmuhl, **a.g.e.**, s. 408-410.

²⁸⁶ Franke, "Arbeit: Der Arbeitsmarkt, eine bleibende Herausforderung für die Bundesrepublik Deutschland", **a.g.e.**, s. 448.

krize girmesiyle birlikte Almanya'da da işsizlik artmaya başlamıştır. Bu da yoksulluğun artışı beraberinde getirmiştir. 1967 durgunluğundan itibaren yürütülen ekonomik politikalar genel olarak krizi hafifletmeyi başarmış olsa da istihdam problemi 2000'lere kadar kalıcı olarak düzeltememiştir.²⁸⁷

Tablo 2 Almanya Federal Cumhuriyeti'nde İşsizlik Göstergeleri (1950-1975)

Yıl	İşsiz Sayısı (Kişi)			İşsizlik Oranı (%)		
	Toplam	Erkek	Kadın	Toplam	Erkek	Kadın
1950	1.868.504	1.255.556	612.948	11,0	10,8	11,5
1951	1.713.887	1.101.973	611.914	10,4	9,8	12,2
1952	1.651.915	1.037.731	614.184	9,5	8,8	11,0
1953	1.491.000	949.303	541.697	8,4	7,9	9,4
1954	1.410.717	889.095	521.622	7,6	7,2	8,6
1955	1.073.576	631.094	442.482	5,6	5,0	7,0
1956	876.287	516.793	359.494	4,4	4,0	5,4
1957	753.711	454.304	299.407	3,7	3,4	4,3
1958	763.850	496.541	267.309	3,7	3,7	3,8
1959	539.942	354.174	185.768	2,6	2,5	2,6
1960	270.678	178.234	92.444	1,3	1,3	1,3
1961	180.855	117.578	63.277	0,8	0,8	0,8
1962	154.523	102.487	52.036	0,7	0,7	0,7
1963	185.646	130.317	55.329	0,8	0,9	0,7
1964	169.070	114.807	54.263	0,8	0,8	0,7
1965	147.352	105.748	41.604	0,7	0,7	0,5
1966	161.059	116.524	44.535	0,7	0,8	0,6
1967	459.489	335.102	124.387	2,1	2,4	1,7
1968	323.480	235.149	88.331	1,5	1,7	1,2
1969	178.579	124.591	53.988	0,9	0,9	0,8
1970	148.846	92.899	55.947	0,7	0,7	0,8
1971	185.072	100.793	84.279	0,8	0,7	1,1
1972	246.433	140.618	105.815	1,1	1,0	1,4
1973	273.498	149.943	123.555	1,2	1,0	1,5
1974	582.481	324.685	257.796	2,6	2,2	3,1
1975	1.074.217	622.627	451.590	4,7	4,3	5,4

Kaynak: Bundesagentur für Arbeit, "Arbeitslose und Arbeitslosenquoten - Deutschland und West/Ost (Zeitreihe Monats- und Jahreszahlen ab 1950)", (Çevrimiçi) https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?nn=1610104&topic_f=alo-zeitreihe-dwo, (Erişim Tarihi: 13.06.2021), 2021.

²⁸⁷ Zinn, a.g.e., s. 59-60.

Almanya’da 1950’den itibaren (Petrol Krizleri’ne değin) federal düzeyde işsiz sayısı ve işsizlik oranları Tablo 2’den anlaşıldığı gibi hızlıca düşmüştür. Yine emek piyasasının potansiyelini ortaya koyan çalışma çağı nüfus ile işgücüne katılım oranının nasıl değiştiği irdelendiğinde ise 1957’ye kadar (Berlin ve Saarland bölgeleri hâriç) çalışma çağı nüfusun 32’den 34,8 milyona çıktığı işgücüne katılım oranının ise %68,6’dan %71,8’e yükseldiği görülmektedir. Savaşın yol açtığı sorunların ortadan kaldırılması ve sosyal politikaların *normallerine* döndürülmesi olarak görülen 1950-1957 arası dönemde işsizliğin bölgelere, cinsiyete ve yaş grubuna göre son derece eşitsiz dağılması ise emek piyasasının arz tarafında önemli bir sıkıntı oluşturmuştur.²⁸⁸

1950’lerde Almanya’daki işgücünün yapısına bakıldığında hızla artan bağımlı çalışan sayısı dikkat çekmektedir. Öyle ki 1950’de 13,8 milyon olarak tespit edilen bağımlı çalışan sayısı 1960’a gelindiğinde 20,1 milyona yükselmiş, bunda ise özellikle bağımlı çalışan kadın sayısındaki artışın (%60) etkisi büyük olmuştur.²⁸⁹ Yine buna paralel olarak istihdamın sektörel dağılımı da 1950’lerden sonra belirgin bir şekilde değişmeye başlamıştır. Meselâ 1950’de istihdamın %24,6’sı tarım, %42,9’u sanayi ve % 32,5’i hizmetler sektöründe iken 1960’da istihdamın sektörel dağılımı tarımda %13,7 sanayide %47,9 ve hizmetler sektöründe ise %38,3 olarak gerçekleşmiştir. 1972’de hizmetler sektörünün ilk defa birinci sıraya çıkması %47,2 ile gerçekleşirken sanayi sektörünün payı ise %45,2 olarak tespit edilmiştir.²⁹⁰

1960’lardan itibaren işsiz sayısı ve işsizlik oranı tarihî olarak en iyi seviyesini ekonomik refah döneminin etkisiyle yakalamış ve ‘tam istihdam’ yaşanmıştır (bkz. Tablo 2). Bu dönemde istihdam edilenlerin çalışma çağındaki payı yani istihdam oranı tutarlı bir şekilde yaklaşık yüzde 70’ler seviyesinde gerçekleşmiştir. Almanya Federal Cumhuriyeti’nde yaşanan bu olumlu tablo halkın geliri ve net ücretlerine de iki kattan fazla bir artışla yansımıştır. Hatta bunun neticesinde -Federal İş Kurumu rezervleri 3

²⁸⁸ Günther Schmid, Nicola Wiebe, Frank Oschmiansky, "Arbeitsmarktpolitik und Arbeitslosenversicherung", **Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945 (Band 3- Bundesrepublik Deutschland 1949 - 1957: Bewältigung der Kriegsfolgen, Rückkehr zur sozialpolitischen Normalität)**, Ed. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bundesarchiv (Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, 3), Baden-Baden, Nomos Verlag, 2005, s. 278-283.

²⁸⁹ Schmuhl, **a.g.e.**, s. 411.

²⁹⁰ Bundeszentrale für politische Bildung/bpb, "Erwerbstätige nach Wirtschaftssektoren", (Çevrimiçi) <https://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61698/erwerbstaetige-nach-wirtschaftssektoren>, (Erişim Tarihi: 13.06.2021).

milyar DM'den (Alman Markı) 6,7 milyar DM'ye çıktığından- işsizlik sigortası primlerinin geçici olarak askıya alınması dahî söz konusu olmuştur.²⁹¹ Savaş sonrasında emek piyasasının en önemli meselesi olan işsizliğin 'ekonomik mucize' ile 1970'lerin başına kadar -1967 ve 1968 yılları hâric- yüzde birin altına kadar gerilemesiyle bu dönemde boş işyerlerinin sayısı işsizlerin sayısını açıkça geride bırakmış,²⁹² Almanya'da 'iş kurumlarındaki işsizlikten' bahsedilir olmuştur.²⁹³

1960'lara kadar yaşanan bu olumlu gelişmelerin yanında özellikle 1961'de Berlin Duvarı'nın inşasıyla Doğu Almanya'dan gelen nitelikli göçün önünün kesilmesinin Batı Alman emek piyasasında kritik bir role sahip olduğunu belirtmek lazımdır. Duvarın inşasıyla doğudan işçi göçünün engellenmesi²⁹⁴ ve buna ilâveten işgücü potansiyelinin hem yaşa bağlı sebeplerden hem de uzun eğitim süreleri yüzünden düşmesi²⁹⁵ Batı Almanya'da işgücü açığını ortaya çıkarmış ve Akdeniz havzası ülkelerinden işçi getirtmek zorunda kalınmıştır.²⁹⁶

1967'de yaşanan ekonomik durgunluk döneminde işsiz sayısı kısa bir süre için 460 bin seviyesine ve işsizlik oranı %2,1'e çıkmışsa da durgunluğun üstesinden gelinmesiyle birlikte 1969'da tam istihdam seviyesi yeniden yakalanmıştır. Bu durum bahsedilen yıllarda Alman emek piyasasının yüksek bir hizmetme kapasitesine sahip olduğunu işaret etmekle birlikte ekonomik büyüme ile yeni işler arasında yakın, göze çarpan nitelikte, bir bağlantının varlığını da göstermektedir.²⁹⁷ Federal Cumhuriyet tarihindeki bu ilk ekonomik durgunluğun etkilerinin aşılmasıyla²⁹⁸ 1969 baharından

²⁹¹ Günther Schmid, Frank Oschmiansky, "Arbeitsmarktpolitik und Arbeitslosenversicherung", **Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945 (Band 4- Bundesrepublik Deutschland 1957 – 1966: Sozialpolitik im Zeichen des erreichten Wohlstandes)**, Ed. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bundesarchiv (Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, 4), Baden-Baden, Nomos Verlag, 2007, s. 238.

²⁹² Stefan Sell, v.d., "Daten und Fakten: Arbeitslosigkeit", (Çevrimiçi) <https://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/305833/daten-und-fakten-arbeitslosigkeit>, (Erişim Tarihi: 20.08.2020).

²⁹³ Franke, "Arbeit: Der Arbeitsmarkt, eine bleibende Herausforderung für die Bundesrepublik Deutschland", **a.g.e.**, s. 448.

²⁹⁴ Schmid, Oschmiansky, "Arbeitsmarktpolitik und Arbeitslosenversicherung", **a.g.e.**, s. 238.

²⁹⁵ Franke, "Arbeit: Der Arbeitsmarkt, eine bleibende Herausforderung für die Bundesrepublik Deutschland", **a.g.e.**, s. 448.

²⁹⁶ Orhan Tuna, "Almanya'daki İşçiler ve Sorunları: Bir 'Kriz', Var Mı?", **Milliyet (Halk Gazetesi)**, Cilt: 17, Sayı: 6840, 08.12.1966.

²⁹⁷ Hinrichs, Schäfer, **a.g.e.**, s. 254.

²⁹⁸ Manfred G. Schmidt, "Arbeitslosigkeit und Vollbeschäftigung in der Bundesrepublik", **Wohlfahrtsstaat, Sozialstruktur und Verfassungsanalyse**, Ed. Hans-Dieter Klingemann, Wolfgang Luthardt, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1993, s. 25.

1973 yazına kadar dört yıl boyunca işgücü talebi işgücü arzından daha ağır bastığından bahsedilen dönemde emek piyasasında aşırı istihdam durumu yaşanmıştır. Böylece yabancı işçilerin emek piyasasında sıkça karşılaştığı bir dönem söz konusu olmuştur. Öyle ki 1968'de bir milyonu bulan göçmen işçi sayısı hızlıca artarak 1973'te 2,6 milyon civarına gelmiştir.²⁹⁹

2.1.3 Kurumsal Yapılanma: Aktörler, Yasal Düzenlemeler ve Tercihler

2.1.3.1 Yeniden İnşâ Süreci ve Esasları

Emek piyasaları muhtelif özellikleri sebebiyle emek arz ve talebini her zaman gerektiği şekilde dengeleyemediğinden kusurludur. Dolayısıyla işleyişi kendi haline bırakılmış bir emek piyasasıyla sosyal hedeflere ulaşmak mümkün olmayacağından bu alanda düzenlemelere ihtiyaç duyulmaktadır.³⁰⁰ Bu açıdan bakıldığında Alman tarihinde serbest ve kusurlu emek piyasalarının organize edilmiş-kurumsallaşmış piyasalara dönüşmesinin başlangıcı 19. yüzyılın sonlarında işçiler için koalisyon yasağının kaldırılması ve sendikalar ile işveren örgütlerinin toplu sözleşmeye taraf olarak tanınmasına dayanmaktadır. Yasal hakları tanınan ve sosyo-ekonomik statüleri güçlenen işçi sendikaları, üyelerine işsizlik yardımı, seyahat ödeneği ve iş yeri değiştirme desteği sağlamanın yanı sıra istihdam bürolarını da tesis ederek emek piyasası politikalarında öncü rol üstlenmişlerdir. Buna mukabil –tez çalışmasının birinci bölümünde teferruatlıca anlatıldığı gibi- kamu istihdam kurumlarının kurulmasıyla da Almanya'da devlet emek piyasasının kurumsallaştırılmasını gerçekleştirmiştir. Nitekim özellikle I. Dünya Savaşı'ndan sonra ülkenin her tarafında piyasa şeffaflığını artırmak, iş danışmanlığı ve işe yerleştirme hizmeti vermek ve işçilerin coğrafi ve meslekî hareketliliklerini desteklemek amacıyla çalışma

²⁹⁹ Hans Günter Hockerts, "Rahmenbedingungen: Das Profil der Reformära", **Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945 (Band 5- Bundesrepublik Deutschland 1966 - 1974: Eine Zeit vielfältigen Aufbruchs)**, Ed. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bundesarchiv (Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, 5), Baden-Baden, Nomos Verlag, 2006, s. 132.

³⁰⁰ Sabahattin Zaim, **Çalışma Ekonomisi**, 10. bs., İstanbul, Filiz Kitabevi, 1997, s. 10-11.

hayatının idaresi, tek tip şekilde yapılandırılmış birçok istihdam kurumunun ihdâsı sûretiyle sağlanmıştır.³⁰¹

Bahsedilen bu yapılanma Nasyonal Sosyalist rejim döneminde otoriter bir anlayışla yeniden şekillendirildiğinden³⁰² İkinci Dünya Savaşı'ndan sonraki ilk dönemde Almanya'da emek piyasasını ilgilendiren temel meselelerden birisi kurumsal yapılanmanın yeniden inşâsı olmuştur.³⁰³ Savaştan sonra galip devletler tarafından tekrar eski haline döndürülerek hızla yeniden canlandırılmaya çalışılan kurumsal yapılanmada ilk atılan adımlardan birisi 1946'da 'eski' kamu istihdam kurumunun merkez ve eyalet teşkilatı içerisinde çalışma komitelerinin kurulması olmuştur. 1950 başlarında, Alman İşveren Dernekleri Federal Birliği (Alm. Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände-BDA) ile Alman Sendikalar Birliği (Alm. Deutsche Gewerkschaftsbund-DGB) eşit özyönetim anlayışı etrafında ortak ilkeler üzerinde anlaşmıştır. Bu gelişmeyi müteâkip 1 Mayıs 1952'de de Federal İşe Yerleştirme ve İşsizlik Sigortası Kurumu (Alm. Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung) tesis edilerek işsizlikle mücadele ve işsizlere yönelik yardımlar açısından belirleyici bir dönüm noktası gerçekleşmiştir.³⁰⁴

Anayasal olarak Almanya Federal Cumhuriyeti'nde emek piyasasıyla ilgili yasama yetkisi ve sorumluluğu federal hükûmetin alanı olarak ifâde edilmiştir. Hükûmetin içerisinde de federal bakanlık görevli tutulmuş, emek piyasası politikalarının uygulanmasından sorumlu aktör olarak³⁰⁵ 'kamu istihdam kurumu niteliğinde' İşe Yerleştirme ve İşsizlik Sigortası Kurumu 1952 yılında kurulmuştur. Kuruluş aşamasında siyâsî iktidar ile sosyal taraflar (sendikalar ve diğer siyâsî partiler) arasında tam bir uzlaşma olmasa da³⁰⁶ kurum kamu hukuku çerçevesinde tesis edilmiş ve yasal dayanağını da Weimar Cumhuriyeti'nden kalma 1927 tarihli İşe Yerleştirme

³⁰¹ Althammer, Lampert, **a.g.e.**, s. 193-194.

³⁰² Vivien Barlen, Claudia Bogedan, "Arbeitsmarktpolitik", **Sozialpolitik aus politikfeldanalytischer Perspektive: Eine systematische Einführung**, Ed. Renate Reiter, Wiesbaden, Springer VS, 2017, s. 191.

³⁰³ Franke, "Der Boom der Teilzeitbeschäftigung: Die Entwicklung der Arbeitsmärkte Deutschlands und Österreichs im neuen Jahrtausend", **a.g.e.**, s. 33.

³⁰⁴ Barlen, Bogedan, **a.g.e.**, s. 191.

³⁰⁵ Georg Altmann, **Aktive Arbeitsmarktpolitik: Entstehung und Wirkung eines Reformkonzepts in der Bundesrepublik Deutschland**, Stuttgart, Franz Steiner Verlag, 2004, s. 89-90.

³⁰⁶ Bahsedilen tartışmalar aslında özyönetimin yapısı ve yetkileri ile bununla bağlantılı olarak hükûmetin denetim fonksiyonu ve kurumu baskılama ihtimalleri üzerine yoğunlaşmıştır. Detaylar için bkz. Schmuhl, **a.g.e.**, s. 411-417.

ve İşsizlik Sigortası Kanunu (Alm. Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung-AVAVG) oluşturmuştur.³⁰⁷ Bahsedilen yasada öngörülen görevleri üstlenerek kendi kendini yöneten bir örgüt olarak (yeniden) kurulan kurumun³⁰⁸ bütün özyönetim organlarında üçlü temsil (işçi, işveren ve kamu) bazında bir örgütlenme modeli benimsenmiştir.³⁰⁹ Böylece işçi-işveren taraflarının somut emek piyasası politikalarının hayata geçirilmesindeki etki imkânlarını kurumsallaştırmış olan kurumun³¹⁰ ilk dönemdeki temel görevi ise öncelikle işe yerleştirme olarak ifade edilmiştir.

ILO'nun 88 sayılı İstihdam Hizmeti Sözleşmesi'ni (Ing. Employment Service Convention)³¹¹ 22 Haziran 1954'te onaylayan Almanya Federal Cumhuriyeti'nde – bahsedilen sözleşmenin de etkisiyle-³¹² Federal İşe Yerleştirme ve İşsizlik Sigortası Kurumu'nun yasal dayanağı Aralık 1956'da yenilenerek daha istikrarlı bir hukukî zemin sağlanmıştır.³¹³ Ayrıca aynı değişikle işsizlik parası (Alm. Arbeitslosengeld) olarak adlandırılan işsizlik sigortası ödeneği yeniden düzenlenmiş,³¹⁴ işe yerleştirme ve meslek danışmanlığı kavramları tanımlanmış ve bunların transfer ödemeleri karşısındaki önceliği açıkça belirtilmiştir.³¹⁵ Nisan 1956'da da işsizlik sigortasına ilâveten federal seviyede işsizlik yardımının (Alm. Arbeitslosenhilfe) hayata

³⁰⁷ Franke, "Der Boom der Teilzeitbeschäftigung: Die Entwicklung der Arbeitsmärkte Deutschlands und Österreichs im neuen Jahrtausend", **a.g.e.**, s. 33-34.

³⁰⁸ Franke, "Arbeit: Der Arbeitsmarkt, eine bleibende Herausforderung für die Bundesrepublik Deutschland", **a.g.e.**, s. 448.; 1927 yılında yürürlüğe giren İşe Yerleştirme ve İşsizlik Sigortası Kanunu (Alm. Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung-AVAVG) ile Almanya'da işsizlik sigortası -emeklilik, hastalık ve kaza sigortasından çok daha sonra- düzenlemiştir. Her ne kadar işsizlik riskinin sigorta kapsamına girip giremeyeceği sorusu çok tartışmalı olsa da bu düzenleme ile hem işe yerleştirme hizmetlerinin hem de işsizlik sigortasının sorumluluğu yeni kurulan İşe Yerleştirme ve İşsizlik Sigortası Kurumu'na (Alm. Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung) verilmiş, böylece emek piyasası alanında Alman sosyal politika tarihi içerisinde önemli bir adım atılmıştır. Bkz. Barlen, Bogedan, **a.g.e.**, s. 190.

³⁰⁹ Schmuhl, **a.g.e.**, s. 419.

³¹⁰ Altmann, **a.g.e.**, s. 90.

³¹¹ Sözleşme metni için bkz. International Labour Organization, "Employment Service Convention", (Çevrimiçi) https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C088, (Erişim Tarihi: 14.06.2021).

³¹² Stefan Frank, **Anpassungen der deutschen Arbeitsverwaltung und Arbeitsmarktpolitik 1927-2005: Pfadabhängigkeit und Reformen**, Bamberg, University of Bamberg Press, 2008, s. 110.

³¹³ Franke, "Der Boom der Teilzeitbeschäftigung: Die Entwicklung der Arbeitsmärkte Deutschlands und Österreichs im neuen Jahrtausend", **a.g.e.**, s. 34.

³¹⁴ Schmuhl, **a.g.e.**, s. 446-447.

³¹⁵ Schmid, Wiebe, Oschmiansky, "Arbeitsmarktpolitik und Arbeitslosenversicherung", **a.g.e.**, s. 287.

geçirilmesi³¹⁶ ve yardım sorumluluğunun da –eskisinden farklı olarak- eyalet yönetimlerinden federal hükûmete aktarılması yine Almanya’da emek piyasasındaki kurumsal yapılanma ve emek piyasası politikaları açısından yaşanan önemli bir adım olmuştur.³¹⁷ Sosyal yardımdan ayrıştırılmak için bu tarihten itibaren işsizlik yardımı adıyla anılan bu işsizlik güvencesi türünde yardımların süresi sınırsızken kapsama alanına 65 yaşın altındaki kişiler dâhil edilmiş ve şart olarak da işe yerleştirmeye uygunluk durumu getirilmiştir.³¹⁸

Bu noktada her ne kadar uygulaması Federal İşe Yerleştirme ve İşsizlik Sigortası Kurumu tarafından sağlansa da işsizlik halinde ücret ikâme edici nitelikte olan bu iki (pasif) emek piyasası politikası aracının finansmanın birbirinden farklı düzenlendiğine dikkat çekmek lazımdır. Bunlardan işsizlik sigortasında finansmanın korporatist yapıya uygun olarak işveren ve işçi primleriyle yarı yarıya sağlanması şayet açık olursa da bunun federal hükûmet tarafından üstlenilmesi esası benimsenmiştir. Buna mukabil işsizlik yardımında ise federal hükûmetin mâliyetleri – vergiler üzerinden- üstlenme zorunluluğu vardır.³¹⁹

2.1.3.2 Emek Piyasası Politikalarında Pasiften Aktif Yaklaşım Geçiş

Yukarıda bahsedilen kurumsal yapılanma altında gelişen Alman emek piyasasında 1970’lere kadar süren olumlu durum devletin de desteğiyle işçi örgütleri tarafından normal (tipik) istihdam ilişkisini kurumsal olarak genişletmek ve güvence altına almak için kullanılmıştır.³²⁰ Ancak 1966-1974 yılları arasının Alman emek piyasasında ve politikalarında yaşanan gelişmeler bakımından tarihi öneme sahip olduğunu da söylemek lazımdır. Çünkü 1967 resesyonunu müteâkip 1968/69’da tam istihdamın yeniden oluştuğu ama yaklaşık beş yıl sonra da yüksek ve yapısal işsizliğin

³¹⁶ Barlen, Bogedan, **a.g.e.**, s. 191.

³¹⁷ Jutta Allmendinger, Wolfgang Ludwig-Mayerhofer, Eugen Spitznagel, "Arbeitslosigkeit", **Handbuch soziale Probleme**, Ed. Günter Albrecht, Axel Groenemeyer. 2. bs., Wiesbaden, Springer VS, 2012, s. 324.

³¹⁸ Schmuhl, **a.g.e.**, s. 446.

³¹⁹ Schmid, Wiebe, Oschmiansky, "Arbeitsmarktpolitik und Arbeitslosenversicherung", **a.g.e.**, s. 292-293.

³²⁰ Burada sözü edilen normal istihdam ilişkisi tam zamanlı çalışmaya dayalı olarak istihdam ilişkisinin süresiz bir şekilde kurulduğu ve yasal mevzuat ile toplu pazarlık normlarına sıkı bağlılıkla karakterize edilen iş ilişkisidir. Bkz. Toni Pierenkemper, "Kurze Geschichte der „Vollbeschäftigung“ in Deutschland", **Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)**, Cilt: 62, Sayı: 14-15 (Vollbeschäftigung?), 2012, s. 40.

görülmeye başladığı bu dönemin bilançosuna bakıldığında geleneksel (pasif) emek piyasası politikalarının artık yapısal değişimle başa çıkamadığı anlaşıldığından yeni arayışlara gidildiği anlaşılmaktadır.³²¹ Bu çerçevede Almanya'da 1967 tarihli Ekonomik İstikrarı ve Büyümeyi Teşvik Kanunu (Alm. Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft) yürürlüğe konulmuş ve böylece tam istihdam bir ekonomi politikası hedefi olarak belirlenmiştir. Bahsedilen düzenlemenin birinci maddesinde tedbirlerin piyasa ekonomisi çerçevesinde, aynı anda fiyat istikrarına, yüksek istihdam düzeyine ve istikrarlı ve uygun ekonomik büyüme ile dış dengeye katkıda bulunacak şekilde alınması gerektiği ifade edilmiştir.³²²

1967 tarihli yasadaki bu Keynesyen ekonomi politikası modeli 1969 tarihinde kabul edilen İş Teşviki Yasası (Alm. Arbeitsförderungsgesetz-AFG) marifetiyle emek piyasası politikasına yansımış böylece 1927'den beri yürürlükte olan İşe Yerleştirme ve İşsizlik Sigortası Kanunu kaldırılmış, bir dönüm noktası yaşanmıştır.³²³ Büyük ölçüde Keynesyen fikirler çerçevesinde şekillenmiş bu İş Teşviki Yasası'yla büyüme hedefine yönelik bir istihdam yapısının geliştirilmesini desteklemek ve diğer yandan uyum yükü büyük ölçüde çalışanları etkileyen büyüme ile ilişkili yapısal değişimi sosyal olarak hafifletmek amaçlanmıştır. İşsizliği, eksik istihdamı ve işgücü kıtlığını engellemesi gereken ileriye dönük, önleyici nitelikte bir emek piyasası politikası yaklaşımı benimsenmiştir.³²⁴

1 Temmuz 1969 tarihli İş Teşviki Yasası'nın yürürlüğe girmesi ile Federal İşe Yerleştirme ve İşsizlik Sigortası Kurumu'nun ismi de Federal İş Kurumu (Alm. Bundesanstalt für Arbeit) olarak değiştirilmiştir. Alman emek piyasası politikasını temel bir şekilde yeniden düzenleyen -ekonomik ve sosyal politikanın bir parçası olarak görülen- İş Teşviki Yasası sigorta konseptinin aksine önleyici koruma fikrini hayata geçirmesiyle aktif emek piyasası politikası yaklaşımına geçişi sağladığından

³²¹ Günther Schmid, Frank Oschmiansky, "Arbeitsmarktpolitik und Arbeitslosenversicherung", **Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945 (Band 5- Bundesrepublik Deutschland 1966 - 1974: Eine Zeit vielfältigen Aufbruchs)**, Ed. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bundesarchiv (Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, 5), Baden-Baden, Nomos Verlag, 2006, s. 333-345.

³²² Althammer, Lampert, **a.g.e.**, s. 220.

³²³ Frank, **a.g.e.**, s. 116.

³²⁴ Christoph Rohleder, "Armut, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Eine kritische Bestandsaufnahme der wissenschaftlichen und politischen Diskussion in der Bundesrepublik Deutschland", (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Universität-Gesamthochschule Paderborn, Paderborn, 1998, s. 105.

Almanya için büyük bir öneme sahiptir. Yasalaşma sürecinde AFG'nin; meslekî eğitimin desteklenmesi, mevcut iş yerlerinin korunması ve yenilerinin yaratılması ile Federal İş Kurumu'na emek piyasası ve meslekî araştırma görevinin verilmesi şeklinde üç temel sorumluluk alanına odaklanılmıştır. Böylece iş kaybı durumunda geçim kaynaklarını güvence altına almaya (ücret ikāme fonksiyonu) ve yoksulluğu önlemeye (geçim güvencesi fonksiyonu) yönelik 'pasif' yardımlarla -faydalanan kişilerin istihdam edilebilme imkânlarını iyileştirmeyi amaçlayan ve- ilk kez sistematik bir şekilde AFG düzenlemesiyle hedef olarak formüle edilen 'aktif' araçlar arasında bir ayrım yapılmıştır.³²⁵ Dolayısıyla bu yeni düzenleme işsizlik ödeneği ve yardımına ilâveten emek piyasasında aktif politika araçlarını ve araştırmalarını anlayış olarak getirdiğinden emek piyasasında önleyiciliğin önemini vurgulaması bakımından tarihi bir adım olmuştur.³²⁶

1960'larda Alman emek piyasasının yapısı ve vasıflı işçilere olan yüksek talep göz önüne alındığında, 1969 tarihli İş Teşvik Yasası'nın hedefinin Alman emek piyasasında eğitimi ve hareketliliği teşvik etmek olduğu aşikârdır. Ayrıca Almanya'da emek piyasası politikasının -İsveç örneğindeki- aktif emek piyasası politikasına doğru yeniden yönlendirilmesi 1964 tarihli 122 sayılı ILO sözleşmesi ve OECD'nin 1960'ların sonlarındaki tavsiyeleriyle ilişkili olduğunu da belirtmek lazımdır.³²⁷

Her ne kadar 1969'da aktif emek piyasası politikasına geçiş yapılmışsa da bu tarihten önce emek piyasasında 'saf' pasif politika araçlarının kullanıldığını söylemek de mümkün değildir. Başta meslek eğitimi ve ücret sübvansiyonları tedbirleri olmak

³²⁵ Barlen, Bogedan, **a.g.e.**, s. 191-192.

³²⁶ Franke, "Arbeit: Der Arbeitsmarkt, eine bleibende Herausforderung für die Bundesrepublik Deutschland", **a.g.e.**, s. 448-449.

³²⁷ Silke Bothfeld, Werner Sesselmeier, "Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik", **Politik und Wirtschaft: Ein Integratives Kompendium**, Ed. Karsten Mause, Christian Müller, Klaus Schubert (Springer Reference Sozialwissenschaften Ser), Wiesbaden, Springer, 2018, s. 354.; Frank Oschmiansky, "Das Konzept der aktiven Arbeitsmarktpolitik", (Çevrimiçi) <https://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/55040/aktive-arbeitsmarktpolitik>, (Erişim Tarihi: 17.12.2020), 2010.

üzere bazı aktif araçların uygulanması daha önceden başlamıştır.³²⁸ Fakat bunların bir yasa yoluyla sistematik bir politika olarak hayata geçirilmeleri 1969 tarihinde gerçekleştiğinden yaklaşım olarak aktif emek piyasası politikalarına geçiş AFG ile olmuştur.³²⁹ Böylece pasif emek piyasası politikası aracı olarak ücret ikâmesi yardımlarının yerine işsizleri emek piyasasına (yeniden) entegre etmeye yönelik çok sayıda tedbire odaklanılmaya başlanmıştır.³³⁰ Bu çerçevede meselâ meslek ve iş danışmanlığı, yeni bir meslek için meslekî eğitim, çalışma teşviki ile iş yaratma (kamunun istihdam alanları oluşturmaya yönelik) tedbirleri gibi yeni sorumluluk alanlarına odaklanılmış, emek piyasası politikasının Keynesyen bir çalışma ve ekonomi politikası çerçevesinde yerleştirilmesi sağlanmıştır.³³¹

İş Teşviki Yasası'yla reaktif bir emek piyasası politikasından daha çok önleyici tarafı ağır basan bir emek piyasası politikası anlayışına geçilmesiyle yaşanan paradigma değişiminin dışı vurumu olarak, kamu istihdam kurumunun ismi yenilenirken yine kurumun işe yerleştirme tekeli de daha keskin bir şekilde formüle edilmiştir. Kurumun zorunlu görevleri de eskisine göre genişletilerek; işverenlerin ve çalışanların (faaliyetlerinin gereklilik halinde ve/veya genel olarak emek piyasasının gelişiminde değişikliklerin meydana gelmesi durumunda) bilgilendirilmesi ve onlara rehberlik edilmesinin yanı sıra işsizleri de kapsayacak şekilde meslekî eğitimin gerçekleşmesini sağlamak olarak tanımlanmıştır.³³² Dolayısıyla 1960'ların sonlarına

³²⁸ Frank Oschmiansky, Mareike Ebach, "Vom AFG 1969 zur Instrumentenreform 2009: Der Wandel des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums", **Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft: Vom Arbeitsförderungsgesetz zu Sozialgesetzbuch II und III**, Ed. Silke Bothfeld, Werner Sesselmeier, Claudia Bogedan, Wiesbaden, Springer VS, 2012, s. 92.; Almanya'da 1927 yılında yürürlüğe giren İşe Yerleştirme ve İşsizlik Sigortası hakkındaki kanun ile işsizlik ilk defa sistematik devlet müdahalesinin ve sosyal politikanın bir parçası olarak emek piyasası politikasının konusu haline gelmiştir. Bu çerçevede 1969'a kadar Almanya'da emek piyasası politikasının aslında işe yerleştirme ve işsizlik sigortası olmak üzere iki ayağı var olmuştur. Bununla birlikte 1927 tarihli yasanın 'saf' pasif emek politikası niteliğinde olmadığını ve 'teorik olarak' aktif tedbirlere de (mesela mesleki eğitime ve bu çerçevedeki ödeneklere) yer verdiğini söylemek mümkündür. Ancak bunların uygulama alanı bulamadığını, dönemin hâkim anlayışı etrafında daha çok işsizliğin zararlarına odaklanıldığını ifade etmek lazımdır. Detaylar için bkz. Altmann, **a.g.e.**, s. 113-117.

³²⁹ Claudia Bogedan, **40 Jahre aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland-Beitrag zu einer Bilanz**, Bonn, Friedrich-Ebert-Stiftung, (Çevrimiçi) <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/06495.pdf>, (Erişim Tarihi: 05.03.2020), 2009, s. 1.

³³⁰ Johannes Piepenbrink, "Editorial", **Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)**, Sayı: 27, 2009, s. 2.

³³¹ Franke, "Der Boom der Teilzeitbeschäftigung: Die Entwicklung der Arbeitsmärkte Deutschlands und Österreichs im neuen Jahrtausend", **a.g.e.**, s. 35.

³³² Allmendinger, Ludwig-Mayerhofer, Spitznagel, **a.g.e.**, s. 324.

doğru sanayi sektöründen hizmet sektörüne geçişin ağırlık kazanmış olması sebebiyle istihdam edilenlerin niteliklerine yönelik talepler giderek artmaya başlamış böylece emek piyasası politikalarında pasiften aktife doğru geçişin yapılması gerekmiştir. Bu da o zamana kadar kamu istihdam kurumunun asıl görevinin emek piyasasını yönetmekten emek piyasasının tasarlanmasına (yönlendirme) dönüşmesi zorunluluğunu beraberinde getirmiştir. Buna eşlik eden paradigma değişimi ise gelecekte emek piyasası politikasının sadece sosyal politika değil ekonomik politika bağlamında da (hatta daha fazla) görülmesi olarak tezâhür etmiştir.³³³

2.2 Kriz ve Yeni Arayışlar Dönemi

2.2.1 Petrol Krizi Sonrasındaki Gelişmeler: İşsizliğin Yükselmesi ve Yapısallaşması

Almanya Federal Cumhuriyeti'nin emek piyasasındaki gelişmelere bakıldığında İkinci Dünya Savaşı sonrasındaki yüksek işsizliğin hemen birkaç yıl içinde gerçekleşen ekonomik mucize döneminde neredeyse ortadan kalkarak tam istihdama ulaşıldığı, 1973 Petrol Krizi'nden sonra ise hızla yükseldiği görülmektedir (bkz. Tablo 2 ve Tablo 3). Burada önemli olan ve Petrol Krizi'ni Alman emek piyasası açısından dönüm noktası haline getiren husus ise işsizliğin bundan sonraki her ekonomik durgunluk dönemiyle giderek artması ve sonraki ekonomik yükseliş evrelerinde de tamamen gerilememesi yani yapısal hale gelmesinin başlangıcını teşkil etmesi olmuştur.³³⁴ Çünkü her ne kadar Almanya'da 1973 krizinden sonra emek piyasasında hafif bir sakinleşme olduysa da 1970'lerin başlarındaki işsizlik rakamlarına bir daha erişilememiş ve ikinci petrol krizi ile birlikte uzun süreli işsizlerin sayısı iyice artış göstermiş³³⁵ böylece Almanya'da 1960'ların başından beri var olan tam istihdam dönemi sonlanmıştır.³³⁶

³³³ Franke, "Der Boom der Teilzeitbeschäftigung: Die Entwicklung der Arbeitsmärkte Deutschlands und Österreichs im neuen Jahrtausend", **a.g.e.**, s. 34-35.

³³⁴ Sell, v.d., "Daten und Fakten: Arbeitslosigkeit", **a.g.e.**,

³³⁵ Franke, "Der Boom der Teilzeitbeschäftigung: Die Entwicklung der Arbeitsmärkte Deutschlands und Österreichs im neuen Jahrtausend", **a.g.e.**, s. 35.

³³⁶ Schmuhl, **a.g.e.**, s. 501.

Tablo 3 Almanya Federal Cumhuriyeti'nde İşsizlik Göstergeleri (1973-1990)

Yıl	İşsiz Sayısı (Kişi)				İşsizlik Oranı (%)			
	Toplam	Erkek	Kadın	Yabancı	Toplam	Erkek	Kadın	Yabancı
1973	273.498	149.943	123.555	19.750	1,2	1,0	1,5	0,8
1974	582.481	324.685	257.796	69.128	2,6	2,2	3,1	2,9
1975	1.074.217	622.627	451.590	151.493	4,7	4,3	5,4	6,8
1976	1.060.336	566.511	493.825	106.394	4,6	3,9	5,8	5,1
1977	1.029.995	518.054	511.941	97.692	4,5	3,7	6,0	4,9
1978	992.948	488.832	504.116	103.524	4,3	3,4	5,8	5,3
1979	876.137	416.943	459.194	93.499	3,8	2,9	5,2	4,7
1980	888.900	426.417	462.483	107.420	3,8	3,0	5,2	5,0
1981	1.271.574	652.205	619.369	168.492	5,5	4,5	6,9	8,2
1982	1.833.244	1.021.090	812.154	245.710	7,5	6,8	8,6	11,9
1983	2.258.235	1.273.115	985.120	292.140	9,1	8,4	10,1	14,7
1984	2.265.559	1.276.653	988.906	270.265	9,1	8,5	10,2	14
1985	2.304.014	1.289.055	1.014.959	253.195	9,3	8,6	10,4	13,9
1986	2.228.004	1.199.991	1.028.013	248.001	9,0	8,0	10,5	13,7
1987	2.228.788	1.207.430	1.021.358	262.097	8,9	8,0	10,2	14,3
1988	2.241.556	1.198.773	1.042.783	269.531	8,7	7,8	10	14,4
1989	2.037.781	1.069.803	967.978	232.512	7,9	6,9	9,4	12,2
1990	1.883.147	967.743	915.404	202.975	7,2	6,3	8,4	10,9

Kaynak: Bundesagentur für Arbeit, "Arbeitslose und Arbeitslosenquoten - Deutschland und West/Ost (Zeitreihe Monats- und Jahreszahlen ab 1950)", (Çevrimiçi) https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?nn=1610104&topic_f=alo-zeitreihe-dwo, (Erişim Tarihi: 13.06.2021), 2021.

Almanya’da 1973-1983 arası dönem incelendiğinde 1973’ten sonra artan işsizliğin yanına tüm önlemlere rağmen bir de istihdamdaki azalışın eklendiği anlaşılmaktadır. Hatta birincisi 1973'ten 1977'ye yaklaşık 1,4 milyon ve ikincisi de 1980'den 1983'e kadar yaklaşık 1,1 milyon olmak üzere iki kere düşüşün yaşandığı görülmektedir. Bu on yıllık zaman diliminin istisnası ise 0,8 milyon istihdam artışı ile 1977-1980 arası olmuştur. Petrol fiyatlarının fazlaşmasının ekonomiler üzerinde getirdiği yüklerle emek piyasasında işsizliğin arttığı bir gerçek iken aslında gözden kaçmaması gereken hususlardan birisi bu dönemde modern teknolojilerin kullanımı ile iş kayıplarının yaşanmış olmasıdır. Ayrıca bahsedilen yıllarda işsizliğin yükselişinde etkili olan faktörlerden başta geleni işgücü potansiyelinde yani emek arzında yaşanan

güçlü artıştır.³³⁷ Nitekim sadece 1970 ile 1982 arasında istihdam edilen kişi sayısında yaklaşık 800.000 artış yaşanırken işsiz sayısı 148.800'den 1.833.200'e çıkarak yaklaşık 12 kat fazlalaşmıştır. Buna paralel 1976-1982 arasında işgücü 1,6 milyon civarında artış göstermişken işgücüne katılma oranı (yani aktif nüfus içindeki işgücünün payı) sadece %43,4'ten %46'ya yükselmiştir.³³⁸ Bu durumun sebepleri irdelendiğinde de savaş sonrasında 'bebek patlaması dönemi' olarak nitelendirilen yıllarda doğanların çalışma çağına gelmiş olması, yabancı işçilerdeki nüfus artışı, işe alma yasağına rağmen eskiye nazaran daha az olsa da devam eden yabancı göçü ve her şeyden önce kadınların çalışma hayatına katılımının artışı öne çıkan hususlar olmaktadır.³³⁹

1980'lere doğru işsizlikteki bu yükselişe sebep olan faktörlerden başka bir tanesi ekonomi politikasına hâkim olan Keynesci anlayışken bir diğeri de toplu iş sözleşmeleriyle varılan yüksek ücret anlaşmalarıdır. Nitekim Alman emek piyasasında 1960'lardan itibaren yaşanan gelişmeleri analiz eden bir çalışmada, işsizlikteki artışın büyük ölçüde zayıf bir ekonominin ve şirketlerin iş yaratma iradesinin eksikliğinin bir sonucu olmadığını, daha ziyade, sosyal devlet ile ekonomi arasında yapay olarak yaratılan rekabetin ana etken olduğu söylenmektedir. Çünkü yüksek ücret ikâmesi yardımları, düşük vasıflı işçilere üretkenliklerine göre ödeme yapılmasını engellemekte ve böylece işverenleri bu tür işçileri işten çıkarmaya veya işe almamaya sevk etmektedir. Bu gelişme, düşük vasıflı işlerin ikâmesini kolaylaştıran teknik ilerlemeler ve bunun sonucunda birincil ve ikincil sektörlerdeki çok sayıda düşük vasıflı işin kaybedilmesine yol açan yapısal değişiklik ile de kuvvetlenmektedir.³⁴⁰

Petrol krizleri ve ekonomik durgunluklar Almanya'da da -diğer ülkelerde olduğu gibi- istihdamın daralmasına ve işsizliğin artmasına sebep olurken yaşanan gelişmeler sadece sayı olarak bir artış olmamıştır; işsiz kalma süresinin fazlalaştığı yani yapının nitelik olarak da değişikliğe uğradığı görülmektedir.³⁴¹ Bu durum karşısında ise henüz yeni -1969'da- yürürlüğe girmiş olan aktif emek piyasası politika

³³⁷ Franke, "Arbeit: Der Arbeitsmarkt, eine bleibende Herausforderung für die Bundesrepublik Deutschland", **a.g.e.**, s. 449.

³³⁸ Hinrichs, Schäfer, **a.g.e.**, s. 255.

³³⁹ Franke, "Arbeit: Der Arbeitsmarkt, eine bleibende Herausforderung für die Bundesrepublik Deutschland", **a.g.e.**, s. 449.

³⁴⁰ Hinrichs, Schäfer, **a.g.e.**, s. 247-255.

³⁴¹ Mustafa Delican, "Sanayileşmenin Endüstri İlişkilerine Etkisi", (Yayımlanmamış Doktora Tezi), İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 1995, s. 66-67.

araçlarının zorlu bir sınavla karşı karşıya kalması kaçınılmaz olmuştur.³⁴² Dolayısıyla öncelikle emek arzını azaltmaya yönelik uygulamalara dikkat çekilmeye başlanmış, yapılan ilk işlerden birisi ise yabancı işçilerle ilgili olmuştur. 1974 yılının sonunda emek piyasasındaki durum kötüleştikçe, (yeni) yabancı çalıştırma uygulamasından uzaklaşmış neticede bu da 1974/75 krizi sırasında yabancıların yerli vatandaşlara nispeten neredeyse beş kat daha fazla emek piyasasından çıkarılma sonucunu beraberinde getirmiştir. Bu doğrultuda sosyal sigortaya tabi çalışan yabancı işçilerin sayısı 1973 ile 1978 arasında neredeyse 600 bin kişi (%25) azalmıştır.³⁴³

Artan işsizlik rakamları sonucu işsizlikle mücadele hem ekonomi hem de sosyal politika açısından temel hedef haline gelirken bu dönemdeki ve hatta 1980'lerdeki baskın eğilim hizmetlerin ve yardımların artırılması olmuştur. Özellikle mevsimlik ve ekonomik dalgalanmalar arasında köprü kurmaya yönelik hizmet ve yardımlar artırılmış, hatta yenileri de ihdas edilmiştir. Meselâ bu çerçevede inşaat işçileri için kış ödeneğinin uygulamaya geçirilişi, iflas durumunda işçilere ödenen yardımlardaki iyileştirmeler ve 1979'da yaşlılar için iş yaratma tedbirlerinde ücret sübvansiyonlarının sağlanması başta gelen uygulamalar arasındadır.³⁴⁴

Bu dönemde Federal İş Kurumu da İş Teşviki Yasası'nda öngörülen iş yaratma tedbirlerinin imkânlarını genişletme yoluna gitmiştir. Meselâ 1974 yılında yıllık ortalama 3.200 kişi iş yaratma tedbirlerinde istihdam edilmişken bu sayı 1979'da 51.200'e yükselmiş, -kısa bir dönem sora tekrar düşmüşse de- 1983'te yıllık ortalama 44.680 kişiye ulaşmıştır. Yine ileri meslekî eğitimin teşviki daha sık ve kasıtlı bir araç olarak kullanmıştır. İncelendiğinde 1970 yılında, -aktif emek piyasası politikalarının yürürlüğe girmesinden bir yıl sonra- 170 bin kişinin (%11'i daha önce işsiz) iş kurumunun mâlî olarak desteklediği bu tür ileri meslekî eğitimlere katıldığı görülürken bu sayı giderek artmış ve 1983'te %65'i daha önce işsiz olan 306 bin kişiye yükselmiştir.³⁴⁵

³⁴² Barlen, Bogedan, **a.g.e.**, s. 199.

³⁴³ Günther Schmid, Frank Schmiansky, "Arbeitsmarktpolitik und Arbeitslosenversicherung", **Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945 (Band 6- Bundesrepublik Deutschland 1974 - 1982: Neue Herausforderungen, wachsende Unsicherheiten)**, Ed. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bundesarchiv, Baden-Baden, Nomos Verlag, 2008, s. 328-330.

³⁴⁴ Barlen, Bogedan, **a.g.e.**, s. 199.

³⁴⁵ Franke, "Arbeit: Der Arbeitsmarkt, eine bleibende Herausforderung für die Bundesrepublik Deutschland", **a.g.e.**, s. 450.

1969 tarihli İş Teşviki Yasası tasarlandığında Federal İş Kurumu'nun milyonlarca işsizle uğraşacağı düşünülmemiş, işsizlik çok düşük olduğundan emek piyasası yönetimi daha çok sorun gruplarına ve bölgelere odaklanmış, emek piyasası politikası ise yapısal politikanın bir parçası olarak görülmüştür. 1970'lerden itibaren yaşanan durgunluklar dönemiyle birlikte de Federal İş Kurumu'nda bütçe açıkları yaşanmış bu da –yasa gereği- genel bütçeden sübvansiyonların hayata geçirilmesine yol açmıştır.³⁴⁶ Sosyal devlet ilkesi ile bütünleştirilmiş olan aktif emek piyasası politikaları hem piyasalardaki herhangi bir değişikliğe karşı bir çözüm aracı hem de tam istihdam için bir garanti olarak görülmüyorken 1973 sonrası yaşananlar ise Federal İş Kurumu'nun bütçesinin, ekonomi geliştiği sürece iyi durumda kaldığını ortaya çıkarmıştır. Yani ekonomik dalgalanmalar kurumun bunlardan kötü etkilendiğini,³⁴⁷ konseptin potansiyelinin ve finans kapasitesinin sınırlı olduğunu göstermiştir.³⁴⁸

Federal İş Kurumu'nun bütçesinin işsizlik sigortası ile tek bir bütçede birleştirilmiş olması ve de kriz zamanı işsizlik sigortasının paranın büyük bir kısmını kullanmış olması aktif emek piyasası politikalarının sadece devletten yardım alınırsa yapılabileceği gerçeğini de ortaya koymuştur. Ancak buna rağmen hükûmet aktif emek piyasası politikası ilkesine bağlı kalmak istediğinden bu noktada yardımlarını yeniden genişletmiştir. Bu sâyede işsizlerin ileri meslekî eğitim veya yeniden eğitimden yararlanmaya teşvik edilmeleri sağlanmaya çalışılmış olsa da işsiz sayısı artmaya devam ettikçe, işsizlik sigortasının mâliyeti de gittikçe fazlalaşmıştır. Bu bütçe açıklarına cevaben politika anlayışında da değişimler yaşanmış, 1976 başı itibariyle yürürlüğe giren Bütçe Yapısı Kanunu emek piyasası politikasında yeni bir dönemin başlangıcı olmuştur. Nitekim bundan sonra emek piyasası politikaları giderek daha kısıtlayıcı bir şekilde ele alınmaya başlanmıştır. Bu çerçevede meslekî eğitimin desteklenmesinde önemli kesintilerin yapılması ve ayrıca bu tür yardımlara kimin hak

³⁴⁶ Allmendinger, Ludwig-Mayerhofer, Spitznagel, **a.g.e.**, s. 325.

³⁴⁷ Franke, "Der Boom der Teilzeitbeschäftigung: Die Entwicklung der Arbeitsmärkte Deutschlands und Österreichs im neuen Jahrtausend", **a.g.e.**, s. 38.

³⁴⁸ Lutz C. Kaiser, "Integration in Arbeit durch Fordern und Fördern als Chance für soziale Teilhabe?", **Soziale Politik - Soziale Lage - Soziale Arbeit**, Ed. Benjamin Benz, Jürgen Boeckh, Hildegard Mogge-Grotjahn, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010, s. 266-267.

kazanacağına dair daha katı düzenlemelerin hayata geçirilmesi sağlanmış ve önerilen iş için ‘makullük’ kavramı İş Teşviki Kanunu’na dâhil edilmiştir.³⁴⁹

Kitlesel işsizlik süreci emek piyasası politikasının finansman sistemini Almanya’da bir kısır döngüye sokmuş; işsizlik sigortasının gittikçe artan harcamaları sebebiyle işsizlik sigortasındaki prim oranları da peyderpey fazlalaştırılmış, bu ise ücret mâliyetlerinde bir artışa ve dolayısıyla istihdamın tehlikeye girmesine zemin hazırlamıştır. Tabii yükselen işsizlikle birlikte ücret ikâmesi yardımları ve diğer pasif emek piyasası politikası tedbirlerine yapılan ödemeler keskin bir şekilde fazlalaşmış yine bu da aktif emek piyasası politikası harcamalarına olumsuz etki etmiştir. Meselâ aktif emek piyasası politikaların kalbi olarak nitelendirilen meslekî eğitim harcamalarına bakıldığında işsiz başına 1971’de 7.666 DM harcama yapılırken 1983’te bu rakam neredeyse %90 azalarak 789 DM seviyesine düşmüştür.³⁵⁰

Başbakan Helmut Kohl 1982 yılında iktidara geldiğinde emek piyasasının içinde bulunduğu durumu İkinci Dünya Savaşı’nın hemen sonrasındaki dönemden bile daha kötü diye nitelendirerek kurduğu ilk hükûmetin programını açıklarken ilk işlerinin kitlesel işsizliği ortadan kaldırmak olduğunu ilan etmiştir. Bu noktada da sadece yatırımların artması ve büyüyen bir ekonomi yoluyla işyeri arzının fazlalaşacağı düşüncesinde olduğunu açıklamıştır.³⁵¹ 1982’den itibaren Kohl döneminin başlamasıyla birlikte emek piyasası ve istihdam politikası önceki sosyal-liberal hükûmet tarafından 1973’ten beri uygulandığı gibi başlangıçta devam ettirilmiştir. Yani ekonomik konjonktöre bağlı olarak, aktif emek piyasası politikası ya azaltılmış ya da yeniden daha da geliştirilmiştir. Bununla birlikte, döngüsel yaklaşım devam etmiş ve bu sebeple aktif emek piyasası politikası her zaman kriz aşamalarında küçültülmüştür. Bu durum ise 1980’lerin ortalarından itibaren aktif emek piyasası politikasının niçin bir yükseliş yaşadığını ve özellikle meslekî ilerleme eğitimi teşviklerinin politikanın odağına daha çok girdiğini açıklamaktadır.³⁵²

³⁴⁹ Franke, "Der Boom der Teilzeitbeschäftigung: Die Entwicklung der Arbeitsmärkte Deutschlands und Österreichs im neuen Jahrtausend", *a.g.e.*, s. 37-38.

³⁵⁰ Altmann, *a.g.e.*, s. 212-213.

³⁵¹ Günther Schmid, Frank Oschmiansky, "Arbeitsmarktpolitik und Arbeitslosenversicherung", **Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945 (Band 7- Bundesrepublik Deutschland 1982 - 1989: Finanzielle Konsolidierung und institutionelle Reform)**, Ed. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bundesarchiv, Baden-Baden, Nomos Verlag, 2005, s. 239-247.

³⁵² Franke, "Der Boom der Teilzeitbeschäftigung: Die Entwicklung der Arbeitsmärkte Deutschlands und Österreichs im neuen Jahrtausend", *a.g.e.*, s. 39.

Daha önce anlatıldığı üzere Petrol Krizleri sonrası emek piyasasındaki istihdam düzeyi aktif emek piyasası politikaları yoluyla artırmaya çalışılmış, iş yaratma tedbirleri ve meslekî eğitim için fonlar ciddi bir şekilde fazlalaştırılmışsa da zaman içerisinde bu politikanın yapısal işsizlikle etkili bir şekilde mücadele edilmesi için - özellikle finansman bakımından sıkıntıların büyüklüğü sebebiyle- uygun olmadığı görülmüş ve Kohl döneminde 26 Nisan 1985 tarihli İstihdamı Teşvik Kanunu (Alm. Beschäftigungsförderungsgesetz) çıkarılmıştır. Emek piyasasında deregülasyon yoluyla işsizler için istihdam fırsatlarını artırmayı amaçlayan bu yasa ile belirli süreli iş ilişkilerinin kurulma imkânı genişletilmiş, şirketlerin kapanması halinde sosyal bir plan yapma yükümlülüğü hafifletilmiş, geçici iş ilişkisi (işçi kiralama) kurma şartları esnetilmiş ve işten çıkarmaya karşı koruma mevzuatının kapsamı daraltılmıştır. 1984 tarihli Erken Emeklilik Kanunu (Alm. Vorruhestandsgesetz-VRG) ile de emek piyasası rahatlatılmaya ve genç işçiler için istihdam imkânları iyileştirilmeye çalışılmış ama çok sınırlı bir fayda sağlanabilmiştir.³⁵³

1980 sonrası emek piyasasını yakından ilgilendiren meselelerden bir diğeri ise işçi hareketleriyle alakalı olmuştur. Helmut Kohl'un iktidara gelmesinden bir müddet sonra, 1984 yılında, IG Metall artan işsizliğe sendikanın geleneksel ücret militanlığıyla uyumlu bir şekilde cevap vermeye çalışmış, haftalık çalışma süresinin ücret kaybı olmadan azaltılması isteğiyle altı hafta süren federal seviyede bir greve gitmiştir. İkinci Dünya Savaşı sonrası Almanya tarihinde en büyük endüstriyel çatışma olarak kayda geçen bu grev sonunda ise işverenler talepleri karşılamak zorunda kalmışlardır.³⁵⁴ Bu dönemde hükûmetin uzun süreli işsizliğe çare bulamadığı da başka bir gerçekliktir. Nitekim o zamanki uzun süreli işsizler arasında, artan yeterlilik ihtiyaçlarını (kalifikasyon) karşılamadıkları sebebiyle artık iş bulamayan çok sayıda sözde 'yerleştirilmesi zor' insanın varlığı dikkat çekicidir.³⁵⁵

³⁵³ Althammer, Lampert, **a.g.e.**, s. 99-100.

³⁵⁴ Wolfgang Streeck, **Re-Forming Capitalism: Institutional Change in the German Political Economy**, New York, Oxford University Press, 2009, s. 58.; Detaylı bilgi için bkz. IG Metall-Yönetim Kurulu, **IG Metall - Geçmiş ile yeni zaman arasında deneyimli çağdaş bir sendika (Metal-elektro, tekstil-giyim, ağaç ve yapay madde dallarında, üretim ve hizmet işlerinin sendikası)**, Frankfurt/Main, IG Metall, (Çevrimiçi) https://www.igmetall.de/download/0009413_tuerkisch_f7421e65cc7bda352c31be4f95903ab19ac07d06.pdf, (Erişim Tarihi: 08.12.2020), 2000.

³⁵⁵ Franke, "Der Boom der Teilzeitbeschäftigung: Die Entwicklung der Arbeitsmärkte Deutschlands und Österreichs im neuen Jahrtausend", **a.g.e.**, s. 39.

Helmut Kohl'un başbakanlığının ilk aşamasına denk gelen 1983-1990 arasında ekonomik çerçeve şartlarındaki iyileşme ve başarılı konsolidasyon politikası sâyesinde büyüme oranı 1983'te %1,8 iken 1990'da %5,7'ye kadar yükselmiştir. Buna paralel aynı dönemde çalışanların sayısı 2,8 milyon artarak 29,3 milyona çıkmış ve böylece 1950'lerden sonra en güçlü istihdam patlaması yaşanmıştır. Fakat istihdamdaki bu artışa rağmen işsizlikle mücadelede aynı durumdan söz etmek mümkün değildir. Nitekim işsizlik rakamları 1985'te 2,3 milyon kişi ve %9,3 oran ile yeni bir rekora imza atmıştır. Neticede 1980'lerde yaşananlar iki hususu ortaya koymuştur. Birincisi ekonomi politikası ve konjonktürel çevre şartları uygunsa çok sayıda iş yaratılabilmektedir. İkincisi ise işsizliğin yapısal sebepleri yeterli kararlıkta ele alınmadığından işsizlik giderek daha yüksek bir seviyede yerleşik hale gelmiştir.³⁵⁶

2.2.2 İki Alman Devletinin Birleşmesi: Reform İhtiyaçlarının Artarak Birikmesi

İki Alman devletinin birleşmesinden sonra yeni eyaletlerde (yani eski Doğu Almanya bölgelerinde) planlı ekonomiden yeni düzene geçişte intibak sancılı ve zor olmuş ama yine de Sosyal Piyasa Ekonomisi anlayışı korunarak orada da uygulanmaya konulmuştur.³⁵⁷ Bu durum aslında İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde Almanya Federal Cumhuriyeti'nin emek piyasasının karşı karşıya kaldığı en büyük zorluklardan bir tanesinin yaşamasına da zemin oluşmuştur. 1991'den itibaren Alman emek piyasası incelendiğinde iki Alman devletinin birleşmesi neticesinde Batı Almanya emek piyasasında yaşanan zorluklara bir de Doğu Almanya emek piyasasındaki dramatik gelişmelerin eklendiği görülmektedir (krş. Tablo 4).

1991'de Batı Almanya bölgesinde (Berlin hâriç) işsizlik oranı birleşme sonrası yaşanan kısa süreli istihdam patlaması sâyesinde %6,2'ye düşmüşse de daha sonra süratlice yükselerek 1997'de %10,8 olarak gerçeklemiştir. Buna paralel olarak 1991'de Doğu Almanya bölgesinde işsizlik oranı %10,2 iken giderek artmış ve 1998'de %19,2'ye yükselmiştir. Bölgeler bazında ayrı ayrı yaşanan bu gelişmeleri Almanya Federal Cumhuriyeti açısından değerlendirince de yine kötü bir tablonun ortaya çıktığı

³⁵⁶ Hinrichs, Schäfer, a.g.e., s. 256.

³⁵⁷ Lampert, **Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland**, a.g.e., s. 13.

görülmektedir. Yani hem birleşme hem 1993'te yaşanan ekonomik durgunluk hem de Doğu Alman ekonomisini Batı Almanya'ya uyarlamanın sonuçları bir bütün olarak Alman emek piyasasında derin izler bırakmıştır.³⁵⁸

Doğu Almanya ekonomisinin dönüşümüyle Alman sosyal devleti üzerindeki yükler artarken birleşme sonrası doğudaki üretim düşmüş, yaklaşık dört milyon işyeri kapanmış ve dolayısıyla işsizlik sıkıntısı artmıştır.³⁵⁹ Nitekim eski Doğu Almanya'da zorunlu sosyal sigortaya tabi olarak çalışan kişi sayısı 1989 sonbaharında 9,8 milyon iken bu rakam birleşmeyle muazzam bir düşüş yaşamış; 1992'de 5,8 milyon olarak istatistiklere yansımıştır. Doğu Almanya'da 1991'de 1 milyon seviyesinde olan işsiz sayısı 2005 yılında 1,6 milyonu geçmiş, işsizlik oranı olarak %20,6 gerçekleşmiş (Tablo 4) ve Doğu Alman bölgesinde neredeyse her iki çalışandan birisinin çalışma hayatında bir kez işsizlikten etkilendiği tespit edilmiştir.³⁶⁰

Tablo 4 Almanya Federal Cumhuriyeti'nde İşsizlik Göstergeleri (1991-2005)

Yıl	İşsiz Sayısı (Kişi)			İşsizlik Oranı (%)		
	Toplam	Batı Almanya	Doğu Almanya	Toplam	Batı Almanya	Doğu Almanya
1991	2.602.203	1.596.457	1.005.745	7,3	6,2	10,2
1992	2.978.570	1.699.273	1.279.297	8,5	6,4	14,4
1993	3.419.141	2.149.465	1.269.676	9,8	8,0	15,4
1994	3.698.057	2.426.276	1.271.781	10,6	9,0	15,7
1995	3.611.921	2.427.083	1.184.838	10,4	9,1	14,8
1996	3.965.064	2.646.442	1.318.622	11,5	9,9	16,6
1997	4.384.456	2.870.021	1.514.435	12,7	10,8	19,1
1998	4.280.630	2.751.535	1.529.095	12,3	10,3	19,2
1999	4.100.499	2.604.720	1.495.779	11,7	9,6	18,7
2000	3.889.695	2.380.987	1.508.707	10,7	8,4	18,5
2001	3.852.564	2.320.500	1.532.064	10,3	8,0	18,8
2002	4.061.345	2.498.392	1.562.953	10,8	8,5	19,2
2003	4.376.795	2.753.181	1.623.614	11,6	9,3	20,1
2004	4.381.281	2.782.759	1.598.522	11,7	9,4	20,1
2005	4.860.909	3.246.755	1.614.154	13,0	11,0	20,6

Kaynak: Bundesagentur für Arbeit, "Arbeitslose und Arbeitslosenquoten - Deutschland und West/Ost (Zeitreihe Monats- und Jahreszahlen ab 1950)", (Çevrimiçi) https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?nn=1610104&topic_f=alo-zeitreihe-dwo, (Erişim Tarihi: 13.06.2021), 2021.

³⁵⁸ Hinrichs, Schäfer, **a.g.e.**, s. 256-257.

³⁵⁹ Ritter, "Rahmenbedingungen der innerdeutschen Einigung", **a.g.e.**, s. 67-71.

³⁶⁰ Althammer, Lampert, **a.g.e.**, s. 103.

Doğu Almanya emek piyasasında yaşanan bu durumların farklı sebepleri vardır. Öncelikle ekonomik sistem dönüşümüyle ekonomik durumun vahametinin göz önüne serilmesiyle yeni federal eyaletlerdeki hızlı ve yeni düzene arkadan yetişmeye çalışan yapısal değişiklikler yeni şirketlerden ve yaratılabilecek işlerden daha fazla işi ve işyerini yok etmiştir. Ayrıca Batı Alman iş ve sosyal güvenlik hukuku sistemi yeni eyaletlere ve onların vatandaşlarına aktarılmış, yeni yararlanıcılarına yapılacak ödemeler ise öncelikle mevcut sosyal güvenlik sistemleri aracılığıyla finanse edilmiştir. İşsizliğin bir kısmı ise yeniden meslekî eğitim ve iş yaratma tedbirlerinin yanı sıra cömert erken emeklilik düzenlemeleriyle de maskelenmiştir.³⁶¹

Bahsedilen gerçeklerden hareketle Doğu Almanya bölgesinde kayıtlı işsizliğin bu ani yükselişinin sebeplerinin temel olarak dört faktöre dayandığını söylemek mümkündür. Bunlardan ilki planlı ekonomi döneminde var olan gizli işsizliğin sistem değişikliği sebebiyle ilk kez açıkça ortaya çıkmasıdır. İkinci husus sistem değişikliğinin bizâtihi doğrudan etkisidir. Çünkü sosyalist sistemlerin çöküşüyle çok sayıda Doğu Alman şirketinin satış pazarı ortadan kalktığı gibi Orta ve Doğu Avrupa'nın sosyalist sistemlerine göre şekillendirilmiş olan üretim sektörü de piyasa ekonomisi ihtiyaçlarını dikkate alarak rekabetçi bir yapıya dönüştürülmüş ve çok sayıda şirket bu sebeple kapanmak zorunda kalmıştır. Üçüncü faktör Doğu Almanya'daki üretim tesislerinin çoğunun teknik açıdan modası geçmiş ve rekabet edebilir nitelikte olmayan yapılardan oluşması ile alakalıdır. Dolayısıyla üretim kapasitelerinin geliştirilmesi için en son teknolojileri kullanarak girilen çabalar çalışanların verimliliğini artırdığı gibi hâliyle teknolojik işsizliği de beraberinde getirmiştir. Son olarak da hatalı ücret politikalarının Doğu Alman emek piyasasındaki krizin kötüleşmesine katkıda bulunduğunu söylemek mümkündür.³⁶²

İki Alman devletinin birleşmesiyle Doğu Alman ekonomisinin düşük üretkenliği ve rekabet gücünün azlığı ortaya çıkmakla birlikte Batı Alman bölgesinde ve hâliyle bütün Almanya'da emek arz ve talebinde büyük etkiler de meydana gelmiştir. Birleşmeyi müteâkip 1990 ve 1991'de gerçekleşen yüksek ekonomik büyüme sonrası 1993'te yaşanan ekonomik resesyona 90'lı yıllarda Alman büyüme oranlarının diğer

³⁶¹ Hinrichs, Schäfer, **a.g.e.**, s. 257.

³⁶² Althammer, Lampert, **a.g.e.**, s. 103.

birçok ülkenin gerisinde kalmasına sebep olmuş, yüksek işsizlik giderek artmıştır. Bahsedilen durumun sebeplerine bakıldığında bunlarla ilgili düşüncelerin tartışılmalı olduğu görülmektedir. Öyle ki bazı ekonomistler sebep olarak çekingen deregülasyonları, aşırı cömert sosyal güvenlik ödemelerini ve yüksek ücretleri ileri sürerken bazıları da –her ne kadar diğer Avrupa ülkelerine kıyasla tutarlı gözüксе de– yüksek vergi ve sosyal güvenlik primlerine dikkat çekmektedir. Ayrıca bazı eleştirilerde de Alman Merkez Bankası’nın kısıtlayıcı para politikası duruşu ve bütçedeki kemer sıkma politikası dillendirilmektedir.³⁶³

1990’ların başında Almanya’da emek piyasasında iki zıt gelişme birden yaşandığı anlaşılmaktadır. Bir yandan Batı Almanya’da 1980’lerin yüksek işsizlik oranının yeniden düşmeye başladığı görülürken diğer yandan işsizlik rakamlarının hızla yükseldiği Doğu Almanya gerçeği ile karşılaşmıştır. Bununla beraber birleşmenin ilk birkaç yılından sonra Batı Almanya’daki eğilim yeniden değişmiş, işsiz insan sayısında önemli bir artış yaşanmıştır. Bu gelişmenin sebepleri farklı niteliktedir. Birincisi birleşmeden ümit edilenler -özellikle de ekonomik beklentiler- karşılanmaktan çok uzak kalmışlardır. İkinci husus emek piyasasının istikrarını sağlamayı zorlaştıran bu aşamadaki genel konjonktürel ekonomik zayıflıktır. Son sebep ise birçok şirketin, artan ücret ve ücret dışı mâliyetlere küreselleşmenin imkânlarından da yararlanarak üretim tesislerini yurt dışına taşıyarak tepki göstermesi olmuş ve bu da Alman emek piyasasına giderek fazla yansımıştır.³⁶⁴ Özellikle 1990’ların başından itibaren Batı Almanya’da yaklaşık bir milyon iş yeri kapanmış ve 1996/97’den sonra Almanya’da işsizliğin artışında bu durum önemli bir etki bırakmıştır.³⁶⁵

Batı Almanya’daki sistemin yeni eyaletlere aktarılmasıyla buralarda işsizlik göstergelerinin hızlı bir şekilde tırmanması (krş. Tablo 4) aslında beklenen bir sonuç olmuştur. Zira sosyalist dönemde Doğu Almanya’da tam istihdam hükûmet tarafından yapay olarak güvence altına alınmış olsa da yeni sistemin yapısı ve anlayışı buna

³⁶³ Frank Oschmiansky, Julia Berthold, "Angebot und Nachfrage: Entwicklungen seit der deutschen Vereinigung", (Çevrimiçi) <https://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/305684/entwicklung-seit-1990>, (Erişim Tarihi: 16.12.2020), 2020.

³⁶⁴ Franke, "Der Boom der Teilzeitbeschäftigung: Die Entwicklung der Arbeitsmärkte Deutschlands und Österreichs im neuen Jahrtausend", **a.g.e.**, s. 36.

³⁶⁵ Schmuhl, **a.g.e.**, s. 542.

imkân tanımamıştır. Bu bakımdan birleşme sürecinde emek piyasasının idaresinin kurumsal yapısının ve İş Teşviki Yasası'nda kodlanan aktif emek piyasası politikası araçlarının yeni federal eyaletlere aktarılması hızlı bir şekilde gerçekleştirilmesi gerekmiş, eski Doğu Almanya'da emek piyasası yönetimi sisteminin (Alm. Arbeitsverwaltung) bu yeniden inşâ aşamasında Federal İş Kurumu aktif bir rol üstlenmiştir. 3 Ekim 1990 itibariyle Federal İş Kurumu Doğu Almanya'daki emek piyasası yönetimini eğitimli personel eksikliğinin yansırı teknolojik yetersizlik, yer yokluğu gibi sıkıntıların gölgesinde '*doğruluktan önce hız*' sloganı ile çalışarak devralmıştır. Bu çerçevede kurum aktif emek piyasası politikasındaki temel uğraş alanlarına da daha fazla odaklanmakla birlikte görevlerine uygun olarak emek piyasası istatistiklerinin derlenmesi ile emek piyasası ve meslek araştırmalarının gerçekleştirilmesine yönelik adımlar da atmaya başlamıştır. İki Alman Devleti'nin yeniden birleşmesiyle, Federal İş Kurumu'nun Doğu Almanya bölgesinde karşılaştığı sıkıntıların başında 'yapısal emek arzı fazlası' gelmiştir. Bunun için başlangıçta görülen tek çözüm yolu zaman kazanmak olmuştur. Bu öncelikle erken emeklilik araçlarının çok yaygın bir şekilde kullanılmasıyla gerçekleştirilmiştir. İş yaratma tedbirleri ise ikinci araç olarak seçilmiş, bu çerçevede de iş arayanlara kısa süreli devlet sübvansiyonlu işler sunulmuştur. Yeniden birleşmeden sonraki ilk yıllarda –özellikle de İş Teşviki Yasası'nın sağladığı mâlî imkânlardan istifâde ederek- Doğu Alman emek piyasasındaki durum kontrol altına alınmaya çalışılmış, böylece sağlamlaştırılarak Batı Almanya'ya entegre etmeye uğraşmıştır.³⁶⁶

Birleşme sonrası Doğu Almanya ekonomisinde yaşanan radikal dönüşme sebebiyle Almanya'da aktif emek piyasası politikasının yeni büyük zorluklarla karşılaştığı görülmektedir. Doğu Almanya'da 1990 ile 1991 yılları arasında işsizlikteki hızlı artışa toplam çalışma/iş hacminde (Alm. Arbeitsvolumen) yaklaşık beşte bir azalma eşlik etmiştir. Sonuç olarak o zamanki yönetim birleşme ile ilgili olarak ortaya çıkan bu istihdam krizine emek piyasası politika araçlarının yaygın kullanımıyla karşı koymaya çalışmış ve neticede daha önce 1992'deki kadar (GSYİH'nın %1.38'i) aktif emek piyasası politikalarına para harcadığı görülmemiştir. Bununla beraber aktif

³⁶⁶ Franke, "Der Boom der Teilzeitbeschäftigung: Die Entwicklung der Arbeitsmärkte Deutschlands und Österreichs im neuen Jahrtausend", *a.g.e.*, s. 39-40.

emek piyasası politikası Doğu Almanya’da yaşanan genel yapısal dönüşüm sürecinden ve bunun istihdam politikası açısından ortaya çıkardığı zorluklardan da etkilenmiştir.³⁶⁷

1992'den itibaren özellikle Federal İş Kurumu’nun finansmanı Federal Cumhuriyet bütçesi için büyük zorluklar meydana getirdiğinden destek tedbirlerinde azaltmaya gidilmesi yönündeki tartışmalar iyice siyâsî karar alıcıların ilgi sahasına girmiş ve nihayet buna karar verilmesiyle de bu stratejiden hızlıca uzaklaşmıştır. Aynı zamanda bütün ülkeyi daha büyük zararlardan uzak tutmak için Doğu Almanya'da emek piyasasını esnekleştirme kararı da alınmıştır. Nitekim İş Teşviki Yasası çerçevesindeki tedbirleri de önemli ölçüde kısan ve federal bütçeyi yeniden toparlaması beklenen bir takım mevzuat düzenlemeleri 1994’e kadar hayata geçirilmiştir.³⁶⁸

Almanya’da yeniden birleşmenin ardından emek piyasasındaki gelişmelere bakıldığında 1990'lı yıllar boyunca istihdamın azalması ve işsizliğin artması eğilimiyle karşı karşıya kalındığı görülmektedir. Konjoktürel ve yapısal faktörlerin yanı sıra Doğu Almanya’daki ekonominin dönüşüm problemleri ülkenin tamamında emek piyasasını kuvvetli bir şekilde etkilemiştir. Böylece emek piyasasında yaşanan istenmeyen gelişmeler harcamaların artmasına ve gelirin düşmesine yol açmış, haliyle sosyal güvenlik sistemlerini de giderek tehlikeye atmıştır. Federal İş Kurumu’nun bütçesi artan katkı oranlarına rağmen -Alman birleşmesinin zorluklarından önemli ölçüde de etkilendiğinden- sürekli olarak açık vermiş bu sebeple de yasayla güvence altına alınmış federal sübvansiyonlarla dengelenmek zorunda kalmıştır. Bu çerçevede Federal İş Kurumu bütçesinde eski Batı Almanya'da (kümülatif) bir gelir fazlası elde edilirken eski Doğu Almanya’da -büyük ölçüde emek piyasası politika tedbirlerinin abartılı kullanımından kaynaklanan- bir açığın ortaya çıktığı vurgulanmaktadır.³⁶⁹

Bu gelişmeler ışığında birleşmeden bir müddet sonra uygulanan katı kemer sıkma tedbirlerine ilâveten emek piyasası politikasına ilişkin anlayış da değişmiş, aktif emek piyasası politikası giderek uygunsuz olarak görülmeye başlanmıştır. Çeşitli yasal

³⁶⁷ Barlen, Bogedan, **a.g.e.**, s. 200.

³⁶⁸ Franke, "Der Boom der Teilzeitbeschäftigung: Die Entwicklung der Arbeitsmärkte Deutschlands und Österreichs im neuen Jahrtausend", **a.g.e.**, s. 40-41.

³⁶⁹ Allmendinger, Ludwig-Mayerhofer, Spitznagel, **a.g.e.**, s. 325.

kararların bir sonucu olarak emek piyasasını daha esnek hale getirecek -iş aracılığının kısmen özelleştirmesini ve yarı zamanlı istihdamın teşvik edilmesini de içeren- tedbirler kabul edilmiştir. Nitekim bu dönemde emek piyasasında yapısal değişiklikler de meydana gelmiş; normal iş sözleşmelerinin sayısı düşerken atipik istihdam ilişkilerinin sayısı da hızla artmaya başlamıştır. Bütçedeki yüklerin azaltılması maksadıyla sosyal transferlerde kesintilere gidilmesi ise iş arayanları atipik çalışma alanına giren işleri de kabul etmeye zorlamaya başlamıştır.³⁷⁰

Nitekim, Kohl iktidarının sonuna tekabül eden, 1997 yılında İş Teşviki Yasası'nın III. Sosyal Kanun Kitabı'na (SGB III) entegre edilmesi aktif emek piyasası politikası anlayışında temel bir aşama olmuştur. Bu yeni düzenlemeyle önceden belirlenmiş olan 'yüksek istihdam seviyesi' ve 'eksik istihdamdan (vasıf temelli) kaçınma' hedeflerinden vazgeçilmiş, çalışanların kendi sorumlulukları yeni bir model olarak formüle edilmiştir. Kohl döneminin bu liberal anlayışı sosyal kesintilere ve iş hukukunun deregüle edilmesiyle ilgili tedbirlere yansımıştır. Meselâ işsizler için yeni bir işin 'makul' olup olmadığına ilişkin düzenlemeler keskinleştirilmiş, hastalık durumunda ücret ikâme yardımları azaltılmış, belirli süreli iş sözleşmelerinin yapılması kolaylaştırılmış ve işten çıkarılmaya karşı korumanın kapsamı sınırlandırılmış, devamında ise "İş Kurumu 2000" adlı organizasyonel reform ile Federal İş Kurumu'nun hizmetlerinin temelden ele alınıp modernize edilmesi öngörülmüştür.³⁷¹ Tüm bu gelişmeler ise 2000'li yıllara doğru Almanya'da emek piyasası politikalarının gittikçe kısıtlayıcı bir şekilde ele alınması ve aktif politikalardan aktifleştirici politikalara bir geçiş yapılmasına zemin sağlandığını

³⁷⁰ Franke, "Der Boom der Teilzeitbeschäftigung: Die Entwicklung der Arbeitsmärkte Deutschlands und Österreichs im neuen Jahrtausend", **a.g.e.**, s. 41.; Birleşmeyi müteakip işsizlik sigortasında uygulanan prim oranı 1992'de iki puan artırılarak % 6,5'e çıkarılmıştır. Buna rağmen prim geliri ile harcamalar arasında yine de büyük bir uçurum var olmuştur. Harcamalardaki bu fazlalaşmayı sınırlamak için ise işsizlik sigortası ödeneğindeki ücret ikame oranı 1993'te önceki net gelirin % 60'ına (veya çocuklu kişiler için % 67) indirilmiştir. Ayrıca birçok hizmet alanında mesela mesleki eğitim fonlarında veya iş yaratma tedbirleri ödemelerinde olduğu gibi ya harcama kaleminde kısılmaya gidilmiş ya da kötü hava şartları ödeneği örneğinde görüldüğü üzere iptal edilmelerle karşılaşmıştır. Almanya'da özellikle 1990'lardan itibaren işsizlik parası sadece ödenen prime bakılarak hak kazanılan bir tedbir olmanın yanı sıra aynı zamanda işsizlerin davranışlarıyla da bağlantılı hâle getirilmeye başlanmıştır. Barlen, Bogedan, **a.g.e.**, s. 201-202.

³⁷¹ Oschmiansky, Mauer, Buschoff, **a.g.e.**, s. 291.

göstermekle birlikte³⁷² sürecin 2002'deki 'İşe Yerleştirme Skandalı' ile Hartz Reformları'na dönüştüğü görülmektedir.³⁷³

2.3 Emek Piyasasının Yeniden Organizasyon Dönemi: Hartz Reformları

2.3.1 Reformların Arka Planı

2.3.1.1 Siyâsî Tercihler

1973'te yaşanan petrol krizi refah devletlerinin genişleme aşamasının sonunu getirdiği gibi Alman sosyal devletinin de artık bir model olmaktan ziyade bir sorun olarak görülmeye başlanmasına yol açmıştır. Bu dönemden itibaren ekonomik büyümenin azalması, işsizliğin yükselmesi, kamu borcunun artması, nüfusun yaşlanması, uluslararası politik ekonominin dönüşümü -ve özellikle iki Alman devletinin yeniden birleşmesi- gibi hususların yol açtığı şartlar zaman içerisinde birikerek Alman sosyal devletini sistematik bir baskı altına almış ve söz konusu etkilerin birleşimi merkezî bir problem olarak belirmiştir. Hâl böyle olunca sosyal sigorta sisteminin ücretlerden gelen katkılara dayalı olarak kurgulandığı Almanya'da sistem yüksek işsizlik şartlarında son derece ciddi zorlanmalarla karşılaşmış ve ayrıca yüksek prim oranları da (ücret mâliyeti unsuru olmaları sebebiyle) istihdamın ve de ülkenin sırtındaki yük olarak görülmeye başlanmıştır. Bu durumun sonucu ise 1970'lerin ortalarından itibaren sigorta primlerinin sabitlenmesi (ve hatta azalması) ile sosyal koruma harcamalarının GSYİH içindeki payının azaltılmasına odaklanan politikaların hayata geçirilmesi olmuş, sosyal politikalarda reformlar silsilesi aslında başlamıştır.³⁷⁴

Reformların gelişme seyrine bakıldığında işsizlere yönelik yardımların ve aktif emek piyasası politikasına duyulan ihtiyacın hiçbir zaman sorgulanmadığı ancak bu alandaki somut şekillenmelerin zaman içinde önemli ölçüde değiştiği anlaşılmaktadır.

³⁷² Franke, "Der Boom der Teilzeitbeschäftigung: Die Entwicklung der Arbeitsmärkte Deutschlands und Österreichs im neuen Jahrtausend", **a.g.e.**, s. 48.

³⁷³ Frank-Jürgen Weise, "Der Umbau der Bundesanstalt/Bundesagentur für Arbeit zum modernen Dienstleister", **Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung**, Cilt: 80, Sayı: 1, 2011, s. 69.

³⁷⁴ Blank, **a.g.e.**, s. 62.

Emek piyasası genel ekonomik durumla ilişkili olduğundan sosyo-ekonomik determinantlar değişimin itici gücü olarak baskın roller üstlenirken siyâsî tercihler de önemli bir belirleyiciliğe sahip olmuştur. Almanya'da toplumsal ve ekonomik çerçevedeki değişiklikler, yüksek işsizliğin sebep olduğu baskıyla birlikte, hükûmetleri özellikle 1990'larda ve giderek artan şekilde milenyumun başlarında, harekete geçmeleri için zorlamıştır. Dolayısıyla yirminci yüzyılın ortalarından beri ekonomik küreselleşme, sanayisizleşme/sanayi ötesi topluma geçiş (Alm. De-Industrialisierung) ve sosyal modernleşme (toplumsal ilişkilerin heterojenleşmesi ile değer yargılarındaki değişiklik olarak tezâhür etmektedir) şeklinde sıralanabilecek olan üç büyük eğilim Alman emek piyasası politikasının çerçeve şartlarını da önemli ölçüde belirlemiştir.³⁷⁵

Bu doğrultuda da -özellikle yeniden birleşmenin olumsuz etkilerinin gölgesinde- 1990'ların ortalarından itibaren sosyal devletin nasıl daha verimli çalışabileceği ve görevlerini (sosyal devlet olarak) nasıl yerine getirebileceği konusunda fikrî ve siyâsî zemindeki tartışmalar ağırlık kazanmıştır. Böylece de Hartz Reformları adı verilen geniş kapsamlı bir emek piyasası ve politikası reformuna zemin hazırlanmıştır. Aslında emek piyasasının yeniden organizasyonuna odaklanan Hartz Reformları neticesinde hayata geçirilenlerin Kohl döneminin son birkaç yılında çoktan başlamış olduğu bir gerçektir. Burada özellikle işsizlik yardımı ile sosyal yardımlar için ödenen muazzam harcamaların önemli rol üstlendiğini söylemek lazımdır. Çünkü 1990'larda emek piyasasındaki durum bir şekilde istikrar kazanmış olsa bile işsizlerin sayısı hâlâ son derece yüksek olduğundan (bkz. Tablo 4) durumun devlet bütçesine getirdiği aşırı yükler dikkat çekici boyutlara ulaşmıştır. Bu da 1990'ların ortalarından itibaren, çeşitli iktisâdî araştırma enstitülerince sosyal devlet harcamalarının yeniden ele alınmasına (reform) yönelik tartışmaların başlatılmasına sebep olmuştur. Bahsedilen münâkaşaların siyâsî düzeye taşınması ise 1998 federal seçim kampanyasında olmuştur. Bahsedilen seçim öncesi siyâsî partiler işsizlikle mücadeleye yönelik konseptler geliştirmeye başlamış ve böylelikle de işsizlik parası ile sosyal yardımın birleştirilmesi siyâsî alanda da odak haline gelmiştir. Bu çerçevede yüksek işsizliği azaltmak için düşük ücretli çalışma sektörünün genişlemesi alternatif

³⁷⁵ Barlen, Bogedan, **a.g.e.**, s. 210-211.

olarak değerlendirilmiş, Alman emek piyasasında esnekliğin (olmayışı) üzerine odaklanılmıştır. Nitekim bu dönemde Gerhard Schröder'in öncülüğünde hazırlanan ve 'Almanya İçin İnovasyon' (Alm. Innovation für Deutschland) başlığı altında toplanan önerilerde de sübvansiyon odaklı düşük ücretli işler yoluyla işsizlikle mücadele edilmesi gerektiğine vurgu yapılmıştır.³⁷⁶

Tartışma ve vaatlerin gölgesinde Ekim 1998 seçimleriyle sosyal demokrat Schröder'in şansölyeliğinde iktidara gelen hükûmetin koalisyon anlaşmasının hemen başında önceliğin işsizlikle mücadele olduğu vurgulanmıştır. Eski federal hükûmetin bıraktığı en ağır siyâsî miras olarak nitelenen işsizlik probleminin ortadan kaldırılması için bütün sosyal güçlerin harekete geçirileceği, işsiz sayısını (1998 ortalaması 4,4 milyon) adım adım azaltabilmek maksadıyla eldeki imkânların tamamının kullanılacağı belirtilmiştir. Ayrıca güçlü, rekabetçi ve sürdürülebilirlik odaklı bir ekonominin, refahın, sosyal güvenliğin ve 'iş'in temeli olduğu vurgulanmıştır.³⁷⁷ Bu doğrultuda da "İş İçin İttifak" (Alm. Bündnis für Arbeit) adıyla bilinen ve federal hükûmetin yanı sıra işçi sendikaları ile işveren temsilcilerinin üst düzey yetkililerinin yer aldığı korporatist bir yapı oluşturularak yüksek işsizlikle mücadele edilmeye çalışılmıştır. Bu şekilde sadece işsizliği azaltmak değil çalışan sayısını artırmak ve yeni işler yaratmak amaçlanmış, Alman şirketlerinin rekabet gücünün de iyileştirilmesine odaklanılmıştır.³⁷⁸

Kohl döneminin aşırı beklenti içeren bazı kararlarını geri almayla devam eden süreçte işten çıkarılmaya karşı koruma ve hastalık durumunda ücretlerin ödenmesiyle ilgili alanlarda *eskiye* dönmüştür. Yine marjinal çalışma (Alm. geringfügige Beschäftigung) şeklindeki istihdamın genişlemesini engellemek ve sosyal sigortaya tâbi normal işlerin baskı altına alınmasını azaltmak için marjinal çalışanların sosyal sigorta ve vergi haklarına ilişkin yeni düzenlemelerin yürürlüğe konulduğu da görülmektedir. Ancak bütün bu yaşanan gelişmeler kısa sürmüş hükûmetin emek

³⁷⁶ Franke, "Der Boom der Teilzeitbeschäftigung: Die Entwicklung der Arbeitsmärkte Deutschlands und Österreichs im neuen Jahrtausend", **a.g.e.**, s. 50-52.

³⁷⁷ Sozialdemokratische Partei Deutschlands, Bündnis 90/Die Grünen, "Aufbruch und Erneuerung-Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert (Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen)", (Çevrimiçi) <http://library.fes.de/pdf-files/bibliothek/downl/koalitionsvertrag1998.pdf>, (Erişim Tarihi: 31.10.2020), 1998, s. 1-3.

³⁷⁸ Franke, "Der Boom der Teilzeitbeschäftigung: Die Entwicklung der Arbeitsmärkte Deutschlands und Österreichs im neuen Jahrtausend", **a.g.e.**, s. 52.

piyasası ve istihdam politikasında bir müddet sonra, arz odaklı Avrupa İstihdam Stratejisi'nin de sonucu olarak, kademeli bir değişiklik aşaması başlamıştır.³⁷⁹

Almanya Şansölyesi Gerhard Schröder ile İngiltere Başbakanı Tony Blair'in sosyal demokrasiyi modernize etmeye ve böylece onu istikrara kavuşturmaya yönelik amaçları 1999'da *Schröder-Blair Bildirisi* (Alm. Schröder-Blair-Papier) olarak bilinen Üçüncü Yol/Yeni Merkez (İng. The Third Way/Alm. Die Neue Mitte) yaklaşımı diye de adlandırılan bir yol haritasını ortaya çıkarmıştır. Bu metinde adalet, sosyal adalet, özgürlük, fırsat eşitliği, dayanışma ve kendi kendine sorumluluk gibi kavramlar sıklıkla geçen anahtar kelimeler olarak dikkat çekerken aslında ana hedefin sosyal demokrasinin kendisini *daha liberal ve piyasa dostu* bir şekilde konumlandırması olduğu görülmektedir. Vatandaştan daha fazla esneklik, bağımsız hareket etme ve kendi kendine sorumluluk üstlenmesi beklentisiyle karakterize edilen bu yaklaşımda geleneksel sosyal demokrat değerlerden bir sapmaya işaret edilmiştir. Böylece siyasî iktidarlar bu yeni anlayışla sosyal devletin yeni bir yorumuna geçişi ortaya koymuşlardır: Devletin aktif rolünden gittikçe daha fazla uzaklaşması ve harekete geçirici/aktifleştirici bir role geçmek sûretiyle risk yöneticisi rolünü daha çok üstlenmesi. Bu çerçevede öngörülen hedef ise vatandaş kendi sorumluluğunu daha çok üstlenecek şekilde eğitmek ve kamusal yardımlardaki kesintileri meşrulaştırmaktır. Zikredilen metin Schröder liderliğinde iktidar ortağı olan Alman Sosyal Demokrat Partisi (SPD) tabanında şiddetli bir şekilde reddedilmiş ve planlanan değişim hızla geri çekilmiştir. Ama bu girişim Gerhard Schröder ve ekibinin modern bir sosyal devlet hakkında ne düşündüklerini ve dahası Almanya'nın geleceğini nasıl hayal ettiklerini çok açık bir şekilde ortaya koymuştur. Yani aslında '*Schröder-Blair Bildirisi*' daha sonra hayata geçirilecek -ve ana unsuru emek piyasası (Hartz) reformları- olan Ajanda 2010 Reformları'ndaki (Alm. Agenda 2010) radikal değişikliklerin habercisi olmuştur.³⁸⁰ Çünkü metin -her ne kadar akim kalmışsa da- özünde emek piyasasının eksik/düşük vasıflılara işyeri sunabilmek için düşük ücretli bir sektöre ihtiyacının bulunduğu işaret etmiş, Schröder hükûmetinin yeni

³⁷⁹ Oschmiansky, Mauer, Buschoff, **a.g.e.**, s. 291.

³⁸⁰ Franke, "Der Boom der Teilzeitbeschäftigung: Die Entwicklung der Arbeitsmärkte Deutschlands und Österreichs im neuen Jahrtausend", **a.g.e.**, s. 53-54.

politikalarının odak noktasının giderek daha fazla dış dünya ve liberal istihdam rejimleri olduğunu ortaya çıkarmıştır.³⁸¹

2.3.1.2 Sosyo-Ekonomik Zorunluluklar

Bahsedilen siyâsî tercihlerin yanı sıra Alman emek piyasası açısından bir takım sosyo-ekonomik zorunluluklar da emek piyasası reformuna giden yolda belirleyici olmuştur. Aslında 2002’de başlayan reformların sadece bir olaya bağlanması mümkün değildir. 1970’lerde tam istihdam döneminin sona ermesini takip eden Alman ekonomisi ve emek piyasası tarihinin de dikkate alınması gereklidir. Bu dönemden itibaren Alman emek piyasasındaki gelişme dinamiklerinde bir özellik dikkat çekmektedir. O da diğer ülkelerde (Ör: ABD) ekonomik gerileme sırasında ortaya çıkan işsizlikteki yükselişin toparlanma ile birlikte hızlı azalmasına karşılık diğer ülkelerde yaşanan simetrik tablo Almanya’da asimetrik olarak gerçekleşmiş, hızlı yükselen işsizliğin güçsüz ve yavaş düşmesi sonuça işsizlik histerisinin oluşmasını beraberinde getirmiştir.³⁸²

Petrol Krizi sonrası fazlalaşmaya başlayan işsizliğin yanı sıra (bkz. Tablo 3 ve Tablo 4) uzun süreli işsizlerin (12 aydan fazla işsiz kalanların) sayısı ve bunların bütün işsizler içerisindeki oranı da 1974’lerden 2000’lerin başlarına kadar bir basamak görüntüsü çizerek artış göstermiştir (Şekil 1). Bahsedilen bu durum -yani işsizliğin her krizden sonra bir nebze de olsa korunup artmaya devam etmesi- ise uzun süreli işsizlik meselesinin emek piyasası politikaları bakımından ana zorluklardan biri şeklinde belirmesine sebep olduğu gibi emek piyasası reformlarına giden süreçte önemli bir faktör olarak öne çıkmıştır.³⁸³ Çünkü uzun süreli işsizliğin bu artışı bir bütün olarak ekonomi açısından bakıldığında işsizliğin sertleşme eğiliminde bulunduğu ve

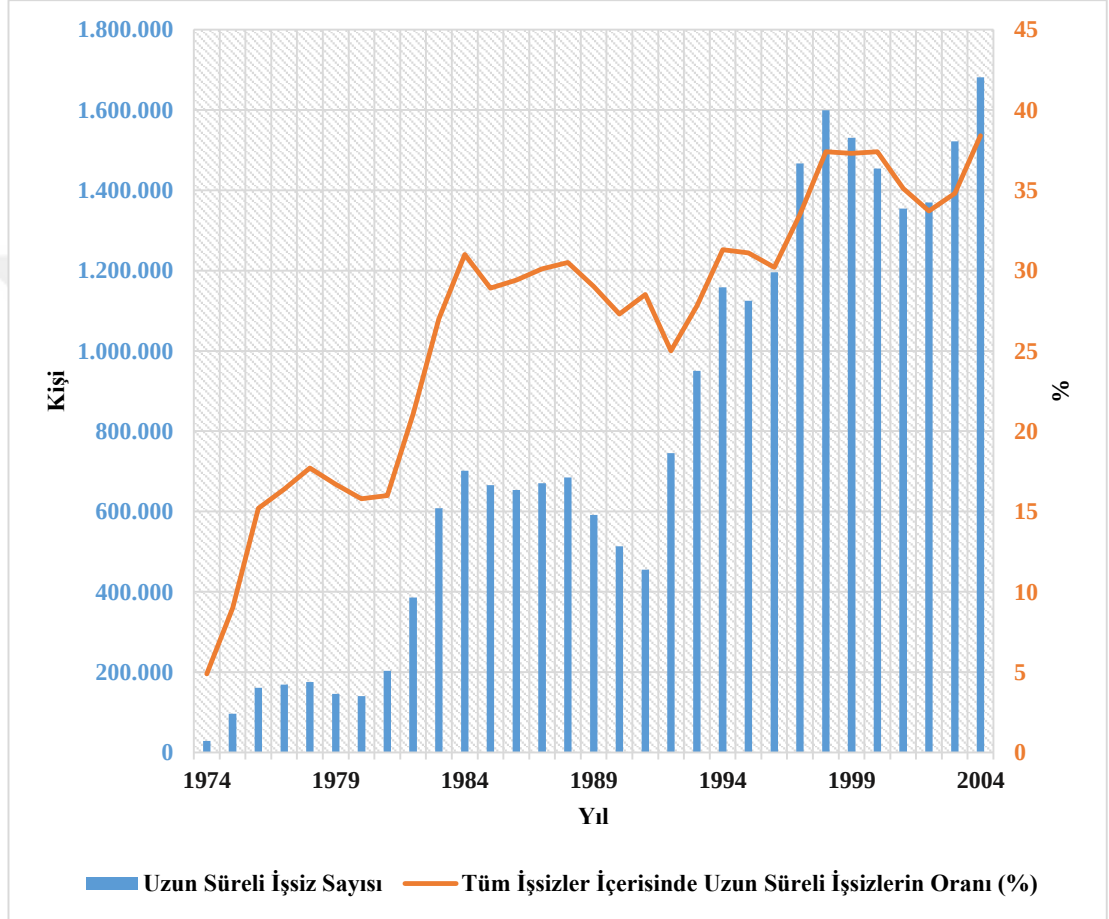
³⁸¹ Oschmiansky, Mauer, Buschoff, **a.g.e.**, s. 291.; Bildiri -teorik olarak Anthony Giddens tarafından geliştirilen ‘üçüncü yol’ anlayışıyla bağlantılı bir şekilde- aktifleştirici/harekete geçirici devlet anlayışına odaklanıldığını göstermekle birlikte bu çerçevede de ‘sosyal sigorta devletin’ daha az doğrudan ödeme yapan ve bunun yerine beşeri sermayeye yatırıma ağırlık veren bir ‘sosyal yatırım devletine’ dönüştürülmesi anlayışına da dayanmaktadır. Detaylar için bkz. Antonia Gohr, Martin Seeleib Kaiser, **Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün**, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, 2003, s. 46-48.

³⁸² Joachim Möller, "Die deutschen Arbeitsmarktreformen: Nicht perfekt, aber unter dem Strich positiv", **WSI-Mitteilungen (Zeitschrift des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts der Hans-Böckler-Stiftung)**, Cilt: 63, Sayı: 6, 2010, s. 324.

³⁸³ Barlen, Bogedan, **a.g.e.**, s. 201.

ekonomik yükselişte dahî artık kesin olarak azaltılamayacağı anlamını taşıdığından son derece tehlikelidir.³⁸⁴

Şekil 1 Almanya Federal Cumhuriyeti'nde Uzun Süreli İşsizliğin Yıllar İçindeki Gelişmesi (1974-2004)



Kaynak: Silke Bothfeld, Werner Sesselmeier, Claudia Bogedan, *Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft: Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2009, s. 298-299.'den istifade edilerek hazırlanmıştır. 1991 öncesi değerler sadece eski Batı Almanya'ya aittir.

Almanya'da 1970'lerin ortalarından itibaren ekonomik büyüme kriz zamanlarında yükselen işsizlik rakamlarını kriz öncesi seviyelere geri getirecek kadar istihdam artırıcı olamamıştır. Buna Avrupalılaşma (İng. Europeanization) ve küreselleşmeyle keskinleşen yapısal değişimin bir sonucu olarak ekonomik çerçevedeki değişiklikler ile kadınların işgücüne katılma oranında yaşanan artışın

³⁸⁴ Hinrichs, Schäfer, a.g.e., s. 286.

beraberinde getirdiği sosyal çerçevedeki farklılaşmalar eklenince³⁸⁵ emek piyasasının bir cevap vermekte zorlandığı görülmüştür. İlâve olarak bir de yeniden birleşmenin etkileri gelince özellikle 1991'den sonra Alman emek piyasasının durumu giderek kötüleşmiştir. Birleşmenin iki türlü sonucu olmuştur. Birincisi Doğu Almanya'da planlı ekonomiye geçişte 'gizli işsizliğin' varlığının gün yüzüne çıkması sebebiyle işsizlik artışı yaşanmış ve ayrıca üretim yapısı da değiştiği için bazı üretim biçimlerinin de ortadan kalkması kaçınılmaz olmuştur. İkinci sonuç ise tüm Alman ekonomisi üzerindeki ek vergi ve ödeme yükü ortaya çıkaran Doğu Almanya'nın transfer bağımlılığı hususudur. Bu da ister istemez istihdam üzerinde olumsuz etki yapmıştır.³⁸⁶

Helmut Kohl birleşmeyi müteâkip yaptığı ilk konuşmalardan birinde Doğu Alman bölgesindeki işsizliğin *dayanışma* ruhu içerisinde üstesinden gelinmesi gerektiğini söyleyerek işsizlik sigorta primlerinde 2,5 puanlık bir artış getireceklerini -gerekçelendirerek- ilan etmiştir. Neticede bu durum da diğer sosyal güvenlik primlerine ek olarak, çalışanlar için brüt ve net gelir arasındaki uçurumu artırdığı gibi işverenler için de işgücü mâliyetleri ile gelir arasındaki uçurumu genişletmiştir. Ayrıca birleşme sonrası Doğu Alman bölgesinde aktif emek piyasası politikasının araçlarının da benzeri görülmemiş fonlar harcanarak uygulanmış olması birleşmenin emek piyasası üzerindeki etkilerini giderek fazlalaştırmıştır.³⁸⁷

Bahsedilen gelişmeler doğrultusunda 2000'lerin başına doğru işsizlik rakamlarının çok ciddi seviyelere yükselmiş olması Almanya'nın uluslararası ekonomi basını tarafından "Avrupa'nın hasta adamı" olarak nitelendirilmesine kadar vardırılmıştır. Bu ise Hartz Reformları'na ve oradan da Ajanda 2010 Reformları'na uzanan sürecin aslında yıllar içerisinde beliren çözüm ihtiyaçlarının birikmesi, kalıcı yaraların eseri olduğunu ortaya koymaktadır.³⁸⁸ Bu noktada Almanya'da 1970'lerden itibaren emek piyasasının yapısının karakteristiğine bakıldığında birkaç farklı faktörün

³⁸⁵ Hinrichs, Schäfer, **a.g.e.**, s. 269.

³⁸⁶ Michael Feil, Lisa Tillmann, Ulrich Walwei, "Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik nach der Wiedervereinigung", **Zeitschrift für Sozialreform (ZSR)**, Cilt: 54, Sayı: 2, 2008, s. 163-168.

³⁸⁷ Günther Schmid, Frank Oschmiansky, "Arbeitsmarktpolitik und Arbeitslosenversicherung", **Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945 (Band 11- Bundesrepublik Deutschland 1989-1994: Sozialpolitik im Zeichen der Vereinigung)**, Ed. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bundesarchiv, Baden-Baden, Nomos Verlag, 2007, s. 438-489.

³⁸⁸ Möller, **a.g.e.**, s. 324.

varlığı göze çarpmaktadır. En başta Alman emek piyasasının *yoğun düzenleyici* vasfı dikkat çekmektedir. Bunun bir ucu merkezileşmiş ve toplu ücret belirleme anlayışı iken diğer ucu da işten çıkarmaya karşı güçlü bireysel korumalardır. Yani Alman emek piyasasındaki *düzenleyici* nitelik emek piyasası aktörlerinin esnekliğini azaltmakta ve değişikliklere uyum sağlamalarını zorlaştırmaktadır. Ayrıca ücret ikâme yardımlarının (işsizlik sigortası ödeneği ile işsizlik yardımı) sistematığı (yani miktarı ve süresi) ile işgücü mâliyetlerinin (sosyal sigorta primleri ile diğer mâliyetler dâhil) miktarı da daha yüksek bir istihdam seviyesinin önünde önemli yapısal engeller olarak belirlemiştir. Tüm bunlar da Alman emek piyasasının parçalı bir yapıya bürünmesini; 1970'lerden itibaren başta uzun süreli işsizler olmak üzere düşük vasıflı işçilerin, kadınların ve yaşlı işsizlerin yerleşik sorunlar olarak öne çıkmasını beraberinde getirmiştir.³⁸⁹

Almanya'da –bahsedilen gelişmeler ışığında- hem aktif hem de pasif emek piyasası politikası alanlarında değişimin -her ne kadar önemli bir değişmeyi simgeliyor ve son aşamayı temsil ediyor olsa da- Hartz Reformları'ndan önce bazı çeşitli kesintilerin hayata geçirilmesiyle başladığını ve 1997'de İş Teşviki Yasası'nın III. Sosyal Kanun Kitabı'na aktarılmasının bu bakımdan önemli bir adım olduğunu belirtmek lazımdır.³⁹⁰ Böylece Hartz Reformları'ndan önce emek piyasası politikaları fonlarının kullanımı daha fazla adem-i merkeziyetçi hâle getirilmiş, ücret ikâmesi yardımları da iş arama sürecinde bir destek olması gerekirken kötüye kullanıldıkları için '*pasif*' (kalan) hizmetler olarak eleştirilmiş ve kesintilere uğramıştır. Bu çerçevede yaşa göre derecelendirilen işsizlik ödeneği alma süresi kısaltılmış ve meslekî ileri eğitimlere katılarak yeniden işsizlik ödeneğinden istifade etme hakkının elde edilmesi kaldırılmıştır. Bunun yerine ilgili iş teşviki tedbirinin tamamlanmasından sonra üç aylık bir geçim parası getirilmiştir. 2000 yılına gelindiğinde ise işsizlik yardımından sadece daha önce işsizlik ödeneği almış kişilerin hak kazanabileceğine dair değişiklik yapılmıştır.³⁹¹

Almanya'da emek piyasası politikasının araçları -1970'lerin ortalarından itibaren var olan yüksek işsizlik sebebiyle- sadece etkinlikleri bakımından değil

³⁸⁹ Hinrichs, Schäfer, **a.g.e.**, s. 269-270.

³⁹⁰ Oschmiansky, Mauer, Buschoff, **a.g.e.**, s. 292-294.

³⁹¹ Barlen, Bogedan, **a.g.e.**, s. 203.

finansmanları açısından da tartışmalara konu olmuştur.³⁹² Çünkü ortalama işsizlik süresi 1970’lerde 26 haftanın altındayken 2000’li yılların başında bu süre 60 haftayı aşmıştır. Bunun manası ise işsizlerin işsizlik sigortası kapsamındaki yardım haklarını tüketerek giderek artan bir sayıda ve mâliyetlerle (krş. Tablo 5) -aslında yapısal işsizlikle baş etmek için tasarlanmamış olan- sosyal yardım programlarına kaydırılmalarıdır. Almanya’da sosyal yardım sistemi ağırlıklı olarak yerel yönetimler tarafından finanse edildiğinden artan yüklerle birlikte bunların bütçesinde açıklar meydana gelmiş ve yerel yönetimler büyük mâlî krizlere girmişlerdir. Bu da sosyal yardım sistemi ile işsizlik ödemelerinde (sigorta ödeneği ve yardım) reform yapılması için ciddi çağrılara zemin hazırlamış; -yoksullara odaklanan- eski sosyal yardım sisteminin temel bir revizyonu anlamına da gelen Hartz IV Reformları’nın hayata geçirilmesinde önemli dayanak olmuştur.³⁹³

Tablo 5 Almanya'da Sosyal Yardım ve Sosyal Harcamalar (1970-2004)

Yıl	Toplam Sosyal Yardım Harcaması (Milyar DM/€)	Sosyal Yardım Harcamasının Sosyal Bütçedeki Payı (%)	Sosyal Yardım Harcamasının GSYİH İçindeki Payı (%)	Sosyal Yardım Alanların Toplam Nüfus İçindeki Payı (%)	Toplam Sosyal Bütçe Miktarı (Milyar DM/€)	Sosyal Bütçenin GSYİH İçindeki Payı (%)
1970	3.335	1,9	0,5	2,4	1.758	23,0
1980	13.266	2,8	0,9	3,5	4.741	28,1
1985	20.846	3,6	1,1	4,6	5.732	27,5
1990	31.782	4,3	1,3	5,9	7.315	20,3
	€				€	
1991	19.090	4,5	1,2	4,7	4.236	26,7
1995	26.669	4,8	1,4	4,9	5.594	29,2
2000	23.319	3,6	1,1	5,0	6.430	30,1
2004	26.351	3,8	1,2	5,4	6.970	30,5

Kaynak: Jens Alber, Jan Paul Heisig, **Do new labour activation policies work? A descriptive analysis of the German Hartz reforms**, Berlin, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), 2011, s. 8.

Hartz Reformları’na giden yolda işsizliğin ve sosyal harcamaların artışına mukabil sosyal tarafların maddi katkılarının azalmasının yanı sıra işsizlik halindeki

³⁹² Altmann, a.g.e., s. 2.

³⁹³ Jens Alber, Jan Paul Heisig, **Do new labour activation policies work? A descriptive analysis of the German Hartz reforms**, Berlin, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), 2011, s. 9-10.

ücret ikāme yardımlarının kimi zaman ‘çalışmamaya’ bir teşvik olarak ‘*kullanıldığı*’ algısının toplumsal düzeyde ağırlık kazanması da etkili olmuştur.³⁹⁴ Yani o dönem mevcut olan sosyal yardım sistemi düşük vasıflı insanların yanlış teşviklerle kazanç getirici bir işe girmesine engel olmuş, yoksulluk tuzağına düşmelerine yol açmıştır.³⁹⁵ Gerek işsizlik sigortasının gerekse işsizlik yardımının uzun süreli fayda sağlaması ve ayrıca getirdikleri katı alt sınır ile bütün ücret skalasının bir tarafa doğru yığılmasına sebep olmaları düşük vasıflı işçilerin ürettikleri katma değerden daha yüksek haklara sahip rezervasyon ücreti seviyesinin oluşmasını beraberinde getirmiş, özel sektörün bu şartlarla emek talep etmemesiyle de özellikle düşük vasıflılar arasında işsizlik ve kayıt dışı çalışmanın ortaya çıkması kaçınılmaz olmuştur.³⁹⁶

Görüldüğü üzere reform gerekçeleri arasında yer alan uzun süreli işsizlerin sosyal yardım sistemine giderek daha güçlü bir şekilde zorlanması meselesi aynı zamanda organizasyonel bir problemdir. Çünkü farklı kurumların bir arada bulunmasının ortaya çıkardığı bir takım sürtüşmeler sosyal yardım alıcılarına emek piyasası politikaları desteklerinin daha iyi sunulması noktasında bir takım kayıpların yaşanmasına sebep olmuştur. Bununla beraber kısmen mevcut ikili sorumluluk (işsizlik sigortasının ve aktif-pasif emek piyasası politikalarının Federal İş Kurumu’nda, işsizlik yardımının yerel yönetimlerde olması) yüksek idârî yüklere ve ek idârî prosedürlere de yol açmıştır.³⁹⁷ Buna bir de Hartz Reformları öncesi Federal İş Kurumu’nun bünyesinde yer alan 88.000 çalışanın sadece 11.500’ünün (%13) işe yerleştirme hizmetlerinde istihdam edildiği, geri kalanının ise işsizliğin yönetimiyle ilgili kısımlarda iş gördüğü gerçeği eklenince daha da karmaşık bir durum ortaya çıkmaktadır. Çünkü bu, kurumda çalışan başına düşen işsiz sayısının fazla olduğu ve haliyle kurum çalışanlarının iş arayanların ferdî ilgi ve vasıflarını gözeterek onları bir işe yerleştirmelerinin çok zor olduğunu anlamına gelmektedir. Dolayısıyla organizasyonel yapıdaki bu durum emek piyasasındaki sorunlarla (başta yüksek

³⁹⁴ Ayhan Gençler, "Avrupa Birliği’nde Krizin İşsizliğe Etkisi ve İstihdam Teşvikleri", **Çalışma İlişkileri Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 1 (Temmuz 2011), 2011, s. 7.

³⁹⁵ Ronnie Schöb, Joachim Weimann, "Kombilohn: Die Magdeburger Alternative", **Perspektiven der Wirtschaftspolitik**, Cilt: 4, Sayı: 1, 2003, s. 1.

³⁹⁶ Hinrichs, Schäfer, **a.g.e.**, s. 273-274.

³⁹⁷ Wilhelm Adamy, "Hartz IV – Achillesferse der Arbeits- und Sozialhilfepolitik", **Sozialpolitik und Sozialstaat (Festschrift für Gerhard Bäcker)**, Ed. Reinhard Bispinck, v.d., Wiesbaden, Springer VS, 2012, s. 257.

işsizlik) mücadelede ‘verimli’ olunamadığını ortaya koymuş,³⁹⁸ işsizlerin sistemin ağırları arasında kaybolmaması adına, organizasyonel yapının daha fazla geliştirilmesi bir gereklilik olarak öne çıkmıştır.³⁹⁹

2.3.1.3 Çözüm Arayışı: Job-AQTIV Yasası

1998’den itibaren az da olsa düşüş gösteren (bkz. Tablo 4) işsizliğin etkisiyle emek piyasası alanında çok fazla harekete geçilmemiş olsa da 2002 Eylül’de yapılacak olan federal meclis seçimlerinin kampanya sürecinin başlamasıyla 2001 yılında hükûmet -emek piyasası politika hedefine ulaşmada başarısız olursa kendini haklı çıkarmak zorunda kalacağından kendini reform için baskı altında bulmasının da etkisiyle- Job-AQTIV kısaltmasıyla bilinen ‘Emek Piyasası Politikası Araçlarına Dair Reform Yasası’nı (Alm. Gesetz zur Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente) çıkarmıştır. Bu düzenlemenin öne çıkan hedefleri ise işe yerleştirme hizmetinin modernizasyonunun yanında emek piyasasını uzun yıllardır baskılayan işsizliğin (özellikle de uzun süreli işsizliğin) erken tespiti için tedbirler yoluyla yerleştirmenin hedefleme doğruluğunun güçlendirilmesidir.⁴⁰⁰

Bu düzenlemenin çıkarılmasında iç siyâsî dinamiklerin yanı sıra emek piyasasında 1970’lerden itibaren artan işsizlik sıkıntısı ve değişen sosyo-ekonomik şartlar gibi tabii argümanlar etkili olmuşsa da bunlara ilâveten Avrupa Birliği (AB) düzenlemelerinin yerine getirilme endişesinden hareket edildiği de bir gerçektir. Çünkü 1990’ların ortalarından sonra AB düzeyinde ortak bir emek piyasası ve istihdam politikası oluşturulması giderek önemli hale gelmiş, 2000 yılında Lizbon’da bir takım hedefler belirlenmiştir.⁴⁰¹ Kasım 1997’de “Lüksemburg Süreci” ile Avrupa istihdam politikasının tespitiyle başlayan bu yaklaşım Alman emek piyasası açısından önemli bir belirleyici olmuş ve 2002’de yürürlüğe giren Job-AQTIV’in itici gücünü oluşturmuştur.⁴⁰²

³⁹⁸ Hermann Josef Arentz, "Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktpolitik in Deutschland", **Strukturprobleme der deutschen und türkischen Wirtschaft und deren Lösung**, Ed. Konrad Adenauer Stiftung, Ankara, Konrad-Adenauer-Stiftung, 2004, s. 131-132.

³⁹⁹ Adamy, **a.g.e.**, s. 258.

⁴⁰⁰ Blanke, v.d., **a.g.e.**, s. 147.

⁴⁰¹ Franke, "Der Boom der Teilzeitbeschäftigung: Die Entwicklung der Arbeitsmärkte Deutschlands und Österreichs im neuen Jahrtausend", **a.g.e.**, s. 49.

⁴⁰² Oschmiansky, Mauer, Buschoff, **a.g.e.**, s. 291-292.

Kamu istihdam hizmetinin doğasında bulunan işe yerleştirme sistemini modernize etmek ve etkinleştirmek gayesiyle hazırlanan Job-AQTIV⁴⁰³ düzenlemesinin yasalaşma sürecinde Almanya'nın komşularında gerçekleştirilen emek piyasası reformlarının şaşırtıcı başarılarla yol açması dikkat çekmiş ve meselâ Danimarka'da başarılı olan iş rotasyonu (Alm. Job-Rotation) örnek alınmıştır. Böylece işletmelere çalışanlarının meslekî ileri eğitim almalarını sağlaması ve yerlerine bu dönem süresince işsizleri ikâme olarak çalıştırmaları halinde işe alım sübvansiyonu verilmiştir. Tüm işsizler için zorunlu bir entegrasyon (intibak) sözleşmesi getirilmesi de ilk defa 'teşvik ve talep' (Alm. *fördern und fordern*) fikrini gündeme getirmiş,⁴⁰⁴ arkasındaki düşünce kısıtlayıcı bir yaklaşım olmadığı gibi aksine insanların yeniden meslekî eğitim ve vasıf kazandırma yoluyla emek piyasasına yeniden entegre olma fırsatını sunmayı hedeflemiştir.⁴⁰⁵

Tedbirlerin işsizliğin (ve her şeyden önce uzun süreli işsizliğin) önlenmesine yardım etmesine, 'teşvik ve talep' anlayışı etrafında kurgulanmasına çalışıldığı gibi aynı zamanda AB'nin istihdam politikası yönergelerine de uyumlu olmasına dikkat edilmiştir. Bu çerçevede meselâ sigorta zorunluluğu kapsamı genişletildiği gibi işe yerleştirme alanı da yeni kaynaklarla güçlendirilmiştir.⁴⁰⁶ Bu maksatla öncelikle profil çıkarma ve değerlendirme, iş rotasyonu, entegrasyon sözleşmeleri, istihdam yaratan altyapı teşviki ve belirli çalışan gruplarının desteklenmesi yoluyla Avrupa istihdam politikası kılavuzlarında yer alan istihdam edilebilirliği geliştirme hedefinin benimsendiği görülmektedir.⁴⁰⁷

Uzun süreli işsizlerin sayısını azaltabilmenin iş tekliflerinin iş arayanlara bireysel olarak daha iyi uyarlanmasından geçtiği kabulüyle şekillenmiş olan Job-AQTIV düzenlemesiyle bunu yapmak için iş arayanın bir uyum sözleşmesi

⁴⁰³ AQTIV kısaltması ise yasanın amacına matuf olarak aktifleştirme/harekete geçirme (Alm. Aktivieren), vasıf kazandırma (Alm. Qualifizieren), eğitime (Alm. Trainieren), yatırım (Alm. Investieren) ve işe yerleştirme (Alm. Vermitteln) kelimelerinin baş harflerinden oluşmaktadır. Bkz. Stefan Sell, **Modernisierung und Professionalisierung der Arbeitsvermittlung: Strategien, Konzepte und Modelle unter Berücksichtigung internationaler Erfahrungen**, Bonn, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2006, s. 28-29.

⁴⁰⁴ Buna benzer bir anlayış Danimarka'da 'Haklar ve Sorumluluklar' etiketiyle tarif edilmiştir. Bkz. Barlen, Bogedan, **a.g.e.**, s. 203-204.

⁴⁰⁵ Franke, "Der Boom der Teilzeitbeschäftigung: Die Entwicklung der Arbeitsmärkte Deutschlands und Österreichs im neuen Jahrtausend", **a.g.e.**, s. 55-56.

⁴⁰⁶ Blank, **a.g.e.**, s. 147-150.

⁴⁰⁷ Oschmiansky, Mauer, Buschoff, **a.g.e.**, s. 292.

imzalaması zorunluluğu getirilmiş ve iş kurumunun da işsiz bireysel becerilerine gerçekten uyan teklifler arayıp bulması istenmiştir. Buna mukabil iş arayan kişi durumunu iyileştirmek için çaba göstermeyi taahhüt ettiği gibi eğer teklif edilen işi reddederse de yaptırımlar uygulanması kararlaştırılmıştır. Bu düzenlemelerle ayrıca geçici istihdam (işçi kiralama) kolaylaştırılmış, genç işsizliğini azaltmak için çeşitli tedbirler alınmıştır. Tüm bunlarla birlikte her ne kadar bahsedilen kanunla gelecekteki emek piyasası politikasının aktifleştirici paradigma üzerine kurulacağına dair açık ve güçlü ipuçları verilmiş olsa da bu yasada tedbirler hâlâ büyük ölçüde aktif bir emek piyasası politikasının araçları tarafından şekillendirilmiştir. Nitekim meselâ meslekî eğitim sürecinde çocuk bakımı mâliyetlerinin karşılanması bile yasanın talep etmeye değil teşvik etmeye öncelik verdiğini ortaya koymaktadır. Ancak yürürlüğe girmesinden hemen birkaç hafta sonra Şubat 2002’de ‘İşe Yerleştirme Skandalı’ patlak verdiği için uygulama sahası bulamayan Job-AQTIV düzenlemesinin Hartz ve Ajanda 2010 Reformları’na geçişte bir ara basamak olduğunu belirtmek lazımdır.⁴⁰⁸

2.3.2 Reformların Tetikleyicisi ve Federal Hükûmetin Yaklaşımı

2.3.2.1 Tetikleyici Olay: İşe Yerleştirme Skandalı

1998 federal meclis seçimleri öncesinde siyâsî gündemin merkezine oturan emek piyasası meselelerinde istenilen başarı sağlanamadığından bunlar 2002 seçimlerine doğru da kampanyanın ana konusu olmaya devam etmiştir. Ayrıca özellikle 11 Eylül 2001’in küresel ekonomik sonuçları federal hükûmet açısından 2002 seçim döneminde büyük zorluklar meydana getirmiş; dünya piyasalarındaki ekonomik düşüş eğilimi Almanya’nın ekonomik yapısı, büyüme eğilimi ve emek piyasası üzerinde doğrudan etkili olmuştur. Job-AQTIV Yasası yürürlüğe girerken (Ocak 2002) Almanya’nın tamamında kayıtlı işsiz sayısı yaklaşık 4,3 milyona ulaşmış, dolayısıyla federal hükûmet üzerindeki baskı iyice artmıştır.⁴⁰⁹ Tam da bu dönemde - Şubat 2002’de- Federal İş Kurumu’nun verimsizliği -ve hatta gayri ciddi yönetilişini-

⁴⁰⁸ Franke, "Der Boom der Teilzeitbeschäftigung: Die Entwicklung der Arbeitsmärkte Deutschlands und Österreichs im neuen Jahrtausend", **a.g.e.**, s. 55-56.

⁴⁰⁹ Robert Peschke, "Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt: Eine Bestandsaufnahme und kritische Sichtung der Lösungsansätze der Hartz-Kommission", (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Universität der Bundeswehr München – Fakultät für Pädagogik, München, 2004, s. 7.

ortaya çıkaran ‘İşe Yerleştirme Skandalı’ (Alm. Vermittlungsskandal) yaşanmış ve bu hâdise Hartz Reformları’nı tetiklemiştir.⁴¹⁰

Almanya’da -daha önce de izah edildiği gibi- bu skandaldan evvel işe yerleştirme hizmetlerinin verimsizliğinden hareketle -1994 yılında- Federal İş Kurumu’nun işe yerleştirme tekelinin kaldırılması gerçekleştirilmiş, özel ve kâr amaçlı istihdam bürolarına izin verilmiştir. Hatta bunu müteâkiben ‘İş Kurumu 2000’ (Alm. Arbeitsamt 2000) ile Federal İş Kurumu’nun organizasyon yapısının modernize edilmesi sağlanmaya çalışılmış ama bu neticesiz kalmıştır. Ancak 2002 yılında Federal Sayıştay’ın Federal İş Kurumu’nun sahte yerleştirme istatistiklerini bulması artık harekete geçme yönündeki baskıyı o kadar büyütmüştür ki emek piyasası politikasındaki kırılma böylece tamamlanabilmiştir.⁴¹¹ Çünkü işe yerleştirme skandalının patlak vermesiyle- her ne kadar Job-AQTIV Yasası’nın daha fazla reform için bir başlangıç olacağı öngörülmemişse de onun hazırladığı zemin üzerinde- federal hükûmet için imkân ortaya çıkmıştır. Böylece emek piyasası yönetimi ile işe yerleştirme hizmetini yeniden yapılandırmak için iki aşamalı bir plan sunulmuş ve sonuçta Federal İş Kurumu’nun ‘yeni kamu yönetimi’ ilkelerine göre yeniden yapılandırılmasına varan süreç başlamıştır.⁴¹²

Bahsedilen ve skandal olarak nitelendirilen olayın iç yüzü araştırıldığında kökeninin Ekim 2001’de Federal Sayıştay’ın (Alm. Bundesrechnungshof) farklı yerlerdeki (Bremerhaven, Dortmund, Halle, Frankfurt/Oder ve Neuwied) iş kurumlarının işe yerleştirme uygulamalarına dair denetlemelerine dayandığı anlaşılmaktadır. Nitekim müfettişler yaptıkları incelemelerde iş kurumlarının bilgisayarlarında belirtilen işe yerleştirme rakamlarıyla gerçekte (fiilen) var olan işe yerleştirme rakamlarının birbirini tutmadığını görmüşler, bunun üzerine incelemenin genişletilmesiyle Federal İş Kurumu’nun işe yerleştirme istatistiklerindeki skandal ortaya çıkmıştır. Çünkü verilerin sadece üçte birinin gerçek olduğu, geri kalanın bir

⁴¹⁰ Gerhard Bosch, **Das deutsche Sozialmodell in der Krise: Die Entwicklung vom inklusiven zum exklusiven Bismarck’schen Sozialstaat**, Duisburg, Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen (IAQ), 2015, s. 11.

⁴¹¹ Barlen, Bogedan, **a.g.e.**, s. 202.

⁴¹² Blank, **a.g.e.**, s. 150.

kısının belirsiz (takip edilebilir nitelikte olmadığı), bazılarının ise tamamen hayal ürünü olduğu tespit edilmiştir.⁴¹³

Tablonun esas vahim tarafı ise Federal İş Kurumu bünyesindeki *Meslek Danışmanlığı ve İşe Yerleştirme Bölümü*'nde çalışan kişilerin –işsiz sayısının 4,3 milyona dayandığı bu dönemde- işlerinin özel sektöre devredilmemesi için istatistikleri manipüle ettiklerinin anlaşılması ve bundan da Federal İş Kurumu'nun o zamanki başkanının 1998'den beri haberdar olduğunun ortaya çıkması olmuştur.⁴¹⁴ Federal İş Kurumu'nun asıl işi olan işe yerleştirme yerine 'işsizlerin yönetimi' ile ilgilendiğini ortaya çıkaran bu skandal⁴¹⁵ seçim dönemine denk geldiğinden giderek kamuoyunun ve de siyasetin ana konularından biri haline gelmiş, kamu kaynaklarının israfı da çok fazla taraftan kınanmıştır.⁴¹⁶ Hatta kurumun bu 'yönetim ve hizmet' şekli ile yeni federal eyaletlerin (eski doğu Almanya) vatandaşlarına planlı ekonominin eski günlerini hatırlatacak nitelikte olduğu dile getirilerek skandalın esasen siyâsî manası işaret edildiği gibi tartışmaların giderek artan ivmesi de federal hükûmete emek piyasasının organizasyonel yapısında reform yapabilmesi ve emek piyasası politikalarıyla ilgili değişiklikleri hayata geçirebilmesi için bir fırsat penceresi açmıştır.⁴¹⁷

⁴¹³ Peschke, **a.g.e.**, s. 8.; Sayıştay 16 Ocak 2002'de Federal İş Kurumu'na denetlenen işe yerleştirme verilerinin yaklaşık %70'inin hatalı olduğunu yazılı olarak bildirmiş, 4 Şubat 2002'de de bu durum kamuoyuna açıklanmıştır. Aynı dönemde yaşanan başka bir gelişme ise Rheinland-Pfalz-Saarland Eyalet İş Kurumu'ndan bir çalışanın yazdığı – daha sonra ilk olarak Başbakanlığa ve ardından da o zamanki Federal Çalışma Bakanı Riester'e gönderdiği anlaşılan- mektuptur ve bunda da gerçekleştirildiği iddia edilen işe yerleştirmelerin istatistiki kaydındaki manipülasyonlar açıkça ortaya konulmuştur. 15 Şubat'ta ise Federal Çalışma Bakanı Federal İş Kurumu'nun iç denetimi tarafından yapılan incelemenin sonuçlarını açıklamış ve daha önce müfettişlerin gerçekleştirdiği denetlemelerin doğrulandığı anlaşılmıştır. Dolayısıyla skandalın kamuoyuna mal olmasının hemen öncesinde 90.000'den fazla çalışanı, 54 milyar Euro'nun üzerindeki bütçesi ve aynı zamanda üçlü özyönetime dayanan özel korporatist yapısıyla Almanya'da sosyal politikaların 'temel direklerinden birisi olarak görülen Federal İş Kurumu 'kurumsal'laşmış yapısının böylece çökmüş olduğu ortaya çıkmıştır. Sell, **a.g.e.**, s. 7.

⁴¹⁴ Christine Trampusch, **Die Bundesanstalt für Arbeit und das Zusammenwirken von Staat und Verbänden in der Arbeitsmarktpolitik von 1952 bis 2001**, Köln, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (MPIfG), (Çevrimiçi) <https://www.mpifg.de/pu/workpap/wp02-5/wp02-5.pdf>, (Erişim Tarihi: 01.11.2020), 2002, s. 5-6.

⁴¹⁵ Hendrik Meyer, **Was kann der Staat?: Eine Analyse der rot-grünen Reformen in der Sozialpolitik**, Bielefeld, transcript Verlag, 2013, s. 147.

⁴¹⁶ Franke, "Der Boom der Teilzeitbeschäftigung: Die Entwicklung der Arbeitsmärkte Deutschlands und Österreichs im neuen Jahrtausend", **a.g.e.**, s. 56-57.; Oschmiansky, Mauer, Buschoff, **a.g.e.**, s. 292.

⁴¹⁷ Anne-Marie Weimar, **Die Arbeit und die Entscheidungsprozesse der Hartz-Kommission**, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2004, s. 46-47.

2.3.2.2 Federal Hükûmetin Çözüm Planı ve Emek Piyasası Reformlarından Beklenenler

Yaşanan gelişmeler üzerine hem siyâsî sahada hem de kamuoyunda başlayan tartışmaların ilk sonucu olarak dönemin Federal İş Kurumu Başkanı Bernhardt Jagoda 20 Şubat 2002’de görevinden ayrılmış, 22 Şubat 2002’de de federal hükûmet iki aşamalı bir plan sunarak olaya el atmıştır. Şansölye Schröder’in açıklamasına göre bu müdahale bir yandan ‘etkili acil önlemleri’ diğer taraftan da -hâricî bir uzmanlar komisyonu tarafından tasarlanması gereken- ‘hızlı yapısal reformları’ içermektedir; gaye ise emek piyasasında müşteri ve rekabet odaklı hizmetler aracılığıyla yüksek işsizlikle mücadele etmektir.⁴¹⁸

Federal Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlığı’nca değil de Başbakanlık’ça tasarlanan⁴¹⁹ bu iki aşamalı planda federal hükûmetin emek piyasası politikasının *teşvik ve talep* anlayışına dayandığı vurgulanmış, bunun da iş arayanların bireysel potansiyellerine ve sorunlarına olduğu gibi işletmelerin de özel ihtiyaçlarına yoğun bir yaklaşımı gerekli kıldığı ifade edilmiştir. Job-AQTIV Yasası’nın da bu sebeple istihdam hizmetlerini yeniden düzenlemeyi amaçlayarak çıkartıldığının altını çizen planda işe yerleştirme skandalının tetiklediği kriz artık otorite yapılarını ve kurumsallaşmış yanlış idâreyi kökten değiştirmek için bir fırsat olarak görülmüş, bunun da iş kurumu çalışanlarıyla birlikte yapılması gerektiği söylenmiştir. Bürokratik işleyişin kaldırılması ve kurumun temel görevlerine yoğunlaşmasının yanı sıra esnek çalışma için manevra alanlarının genişletilmesiyle kurum çalışanlarının bağlılıklarını ve yeteneklerini daha iyi geliştirebilecekleri bir çerçeve oluşturulmaya çalışılacağı belirtilmiştir. Planın birinci aşamasına göre federal hükûmet, acil tedbirlerle modern idârî yapıları oluşturacak, işe yerleştirmede rekabeti güçlendirecek, daha fazla kalite ve müşteri odaklılık için çaba sağlayacak ve üçüncü şahıslarla işbirliğini genişletecektir. Bahsedilen tüm bu ilk basamak tedbirler için de gerekli yasal değişikliklerin 1 Temmuz 2002’de yürürlüğe gireceğinin öngörüldüğü söylenmiştir. Federal hükûmetin işe yerleştirme skandalının tetiklemesiyle ortaya koyduğu planın

⁴¹⁸ Peschke, **a.g.e.**, s. 9-10.

⁴¹⁹ Anke Hassel, Christof Schiller, **Der Fall Hartz IV: Wie es zur Agenda 2010 kam und wie es weitergeht**, Frankfurt am Main, New York, Campus Verlag, 2010, s. 217.

hızlı yapısal reformlar başlıklı ikinci aşaması ise “Emek Piyasasında Modern Hizmetler” adıyla –Dr. Peter Hartz başkanlığında- kurulacak bir komisyonun çalışmaları olarak belirtilmiş⁴²⁰ ve 2004 yılı sonuna kadar bu aşamanın tamamlanması hedeflenmiştir.⁴²¹

Federal hükûmetin ortaya koyduğu iki aşamalı planda iş arayanların işe hızlı ve verimli bir şekilde intibakının sağlanabilmesi için Almanya'nın –sorumlu yönetim anlayışına ve sıkı başarı denetimine sahip- esnek bir hizmet kuruluşuna dair ihtiyacının giderilmesi reformların ideali olarak belirtilmiş ve buna göre de

- rekabet altında hizmete,
- merkezde işe yerleştirme olmak üzere temel görevlere konsantrasyona,
- yüksek performans kapasitesine sahip (verimli) modern, müşteri odaklı işletme yönetimine

odaklanılması gerektiği vurgulanmıştır.⁴²²

Daha sonra detaylıca izah edilecek olan Emek Piyasasında Modern Hizmetler Yasaları'nın (Hartz Yasaları'nın) birincisi için 5 Kasım 2002 tarihinde verilen tasarıda da ifâde edildiği üzere Federal hükûmetin emek piyasasında *müşteri ve rekabet odaklı hizmetlerin* uygulanmasına yönelik öngördüğü planın ilk aşaması 27 Mart 2002'de⁴²³ Federal İş Kurumu'nun idârî yapısı başta olmak üzere özel işe yerleştirme büroları ve işsizlere yönelik bazı hizmetlerle ilgili yeniliklere gidilmesiyle başlamıştır.⁴²⁴

Bahsedilen düzenlemeyle en önemli değişikliğin ise Federal İş Kurumu'nun yapısının bir kamu otoritesinden -özel sektör yönetme yapısına sahip- bir hizmet

⁴²⁰ Portal Sozialpolitik, "Zweistufenplan der Bundesregierung für kunden- und wettbewerbsorientierte Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Pressemitteilung des BMAS v. 22.02.2002)", (Çevrimiçi) <http://www.portal-sozialpolitik.de/index.php?page=zweistufenplan>, (Erişim Tarihi: 09.11.2020).

⁴²¹ Christine Trampusch, "Staat, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände in der Arbeitsmarktpolitik: Die Reformfähigkeit der Bundesanstalt für Arbeit", **Wohlfahrtsstaat - Transformation und Perspektiven**, Ed. Susanne Lütz, Roland Czada, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2004, s. 192-193.

⁴²² Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, "Zweistufenplan der Bundesregierung: Zweistufenplan der Bundesregierung für kunden- und wettbewerbsorientierte Dienstleistungen am Arbeitsmarkt – Zügige Reform der Bundesanstalt für Arbeit", (Çevrimiçi) http://doku.iab.de/chronik/31/2002_03_06_31_zweistufenplanderbundesregierung.pdf, (Erişim Tarihi: 10.11.2020), s. 1.

⁴²³ Deutscher Bundestag, "Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Entwurf eines Ersten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt", (Çevrimiçi) <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/15/000/1500025.pdf>, (Erişim Tarihi: 09.11.2020), s. 2.

⁴²⁴ Trampusch, **Die Bundesanstalt für Arbeit und das Zusammenwirken von Staat und Verbänden in der Arbeitsmarktpolitik von 1952 bis 2001**, a.g.e., s. 35-36.

kuruluşuna ve eş katılım esasına dayanan üçlü yönetim konseyinin ise bir denetim kuruluna dönüştürülmesi, başkanın işlerinin de yeni yönetim kuruluna devredilmesi olduğu görülmektedir. 14 Kasım 2002’de yapılan mevzuat değişikliği ile kurumun eş katılım esasına dayanan üçlü yönetim konseyindeki (özyönetim organı) üye sayısı 50’den 21’e indirilmiş, görevleri ise yönetim kurulunu denetlemek, kurumun tüzüğüne karar vermek ve III. Sosyal Kanun Kitabı’na göre emir vermek olarak belirlenmiştir. Ayrıca bilgi edinme hakları artırılmış, yürütme işlevleri kısıtlanmıştır.⁴²⁵

Federal hükûmetin planının ikinci aşaması olan Emek Piyasasında Modern Hizmetler Komisyonu’ndan –hükûmetçe- öncelikle Ağustos 2002 ortalarına kadar (yasama döneminin sonuna denk gelmektedir) gelecekteki görevler ve organizasyonel yapı için bir konsept ve uygulama planı sunması beklenmiştir. Farklı kesimlerden oluşması istenilen Komisyon’un çalışmalarının odağında ise federal hükûmetin rehberliğinde yalın görevler ve modern işletme organizasyonu ile iş/çalışma teşvikinin bulunduğu ifade edilmiş;

- yeni kurulacak istihdam kurumunun görevlerinin temel alanlara konsantre edilmesi (Yani iş ve eğitim yerine yerleştirme, ücret ikâme yardımlarının ödenmesi ile aktif emek piyasası politikasına odaklanmalıdır. Ayrıca çocuk parası ödemelerinden ve yasa dışı çalışmayla mücadele yükünden kurtarılıp kurtarılamayacağına bakılmalıdır.),
- merkezde işe yerleştirme ve danışma hizmetinin bulunması,
- organizasyonel yeniden yapılanmanın gerçekleşmesi,
- işsizlik yardımıyla sosyal yardımın birleştirilmesi

dört temel unsur olarak sayılmıştır.⁴²⁶

⁴²⁵ Peschke, **a.g.e.**, s. 10.

⁴²⁶ Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, "Zweistufenplan der Bundesregierung: Zweistufenplan der Bundesregierung für kunden- und wettbewerbsorientierte Dienstleistungen am Arbeitsmarkt – Zügige Reform der Bundesanstalt für Arbeit", **a.g.e.**, s. 4-5.

2.3.3 Reformların Kurumsal Yapılanması: Emek Piyasasında Modern Hizmetler (Hartz) Komisyonu

2.3.3.1 Komisyonun Yapısı, Çalışma Yöntemi ve Hedefleri

İşe Yerleştirme Skandalı'na Federal Hükûmet'in 22 Şubat 2002'de çözüm olarak sunduğu planın ikinci aşamasında emek piyasası reformu için bir plan hazırlama göreviyle⁴²⁷ Dr. Peter Hartz'ın liderliğinde '*Emek Piyasasında Modern Hizmetler Komisyonu*' adıyla çeşitli sosyal taraflar ve uzmanlardan oluşan bir kurulun tesis edilmesinin duyurulmasıyla⁴²⁸ Şansölye Gerhard Schröder tarafından komisyon başkanı olarak görevlendirilen –o zamanki Volkswagen şirketinin İnsan Kaynakları Direktörü- Hartz, görevi alır almaz, üyelerin seçilmesi işine koyulmuştur. Ancak onun üye tespitinde mutlak özgürlüğe sahip olduğu söylenemeyeceği gibi süreç Federal Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlığı'yla istişareli yürütülmüş olsa da⁴²⁹ üyelerin seçiminde Başbakanlık'ın (özellikle de Heinrich Tiemann ve Frank-Walter Steinmeier) ağırlığının olduğu –Hassel ve Schiller'in çalışmasında- tespit edilmiştir. Hatta sendikalar ile işveren örgütlerinin aday gösterme hakkının olmamasının federal hükûmet için önemli bir husus olduğu da yine aynı çalışmada ortaya konulmuştur.⁴³⁰

Emek piyasasında yaşanan krize ve yapısal hâle gelmiş uzun süreli işsizliğe çözüm üretmek için oluşturulan Hartz Komisyonu'nun üyeleri –Dr. Peter Hartz'ın kendi ifâdesine göre- sadece işe yerleştirme hizmetlerine yönelik bir reformun sıkıntıları kökten halletmek için yeterli olmayacağı anlayışıyla⁴³¹ ilk defa 6 Mart

⁴²⁷ Franz Egle, "Arbeitsmarkt und Beschäftigung", **Arbeitsmarktintegration: Grundsicherung - Fallmanagement - Zeitarbeit - Arbeitsvermittlung**, Ed. Franz Egle, Wiesbaden, Gabler, 2008, s. 64.

⁴²⁸ Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, "Zweistufenplan der Bundesregierung: Zweistufenplan der Bundesregierung für kunden- und wettbewerbsorientierte Dienstleistungen am Arbeitsmarkt – Zügige Reform der Bundesanstalt für Arbeit", **a.g.e.**, s. 4.

⁴²⁹ Peter Hartz, Schröder tarafından komisyon başkanı olarak görevlendirilişini Siefken'in –Hartz'ın hatıralarından- nakline göre 22.02.2002 tarihli basın toplantısından hemen önce Schröder'in kendisini telefonla aramasıyla öğrenmiştir. Sven T. Siefken, **Expertenkommissionen im politischen Prozess: Eine Bilanz zur rot-grünen Bundesregierung 1998-2005**, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007, s. 188-189.

⁴³⁰ Hassel, Schiller, **Der Fall Hartz IV: Wie es zur Agenda 2010 kam und wie es weitergeht**, **a.g.e.**, s. 222.

⁴³¹ Peter Hartz, Hilarion G. Petzold, **Wege aus der Arbeitslosigkeit (MINIPRENEURE: Chancen um das Leben neu zu gestalten - zur Bewältigung von Langzeitarbeitslosigkeit)**, Wiesbaden, Springer VS, 2014, s. 17-18.

2002’de toplanarak işe başlamışlardır. Toplam 15 üyeden ve 4 danışmandan oluşan Komisyon’da yer alan kişilere bakıldığında ilk başta siyasetten, bilim dünyasından, sendikalardan (çalışan temsilcileri) ve iş dünyasından (işveren temsilcileri veya danışmanlık firmaları) temsilcilerin yer aldığı çeşitlilik esaslı bir yapı görülmektedir. Ancak detaylı bir inceleme yapıldığında aslında iş dünyasının (8 üye ile) ağırlığının olduğu (krş. Şekil 2) ve bunun da Komisyon’un reform önerilerini ‘işletmecilik’ odaklı bir anlayışla şekillendirmesi neticesini beraberinde getirdiği anlaşılmaktadır.⁴³²

Şekil 2 Hartz Komsiyonu'nun Üye Yapısı

<u>ÜYE</u>	<u>KURUMU</u>
Dr. Peter Hartz	Volkswagen AG
Dr. Norbert Bense	Deutsche Bahn AG
Dr. Jobst Fiedler	Roland Berger Strategy Consultants
Heinz Fischer	Deutsche Bank AG
Eggert Voscherau	BASF AG
Dr. Peter Kraljic	McKinsey & Company Düsseldorf
Klaus Luft	Market Access for Technology Services GmbH
Hanns-Eberhard Schleyer	Zentralverband des Deutschen Handwerks (Alman Zanaatkarlar Birliği)
Peter Gasse	IG-Metall Nordrhein-Westfalen (Sendika)
Isolde Kunkel-Weber	ver.di (Sendika)
Prof. Dr. Werner Jann	Universität Potsdam (Üniversite)
Prof. Dr. Günther Schmid	Wissenschaftszentrum für Sozialforschung Berlin (Berlin Sosyal Araştırmalar Bilim Merkezi)
Harald Schartau	Minister des Landes NRW (Kuzey Ren-Vestfalya Eyalet Bakanı)
Wilhelm Schickler	Bundesanstalt für Arbeit (Federal İş Kurumu)
Wolfgang Tiefensee	Stadt Leipzig, Oberbürgermeister (Leipzig Belediye Başkanı)
<u>DANIŞMAN ÜYE</u>	<u>KURUMU</u>
Gerd Andres	Bundesministerium für Arbeit u. Sozialordnung, Staatssekretär (Federal Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlığı Müsteşarı)
Florian Gerster	Bundesanstalt für Arbeit, Vorstandsvorsitzender (Federal İş Kurumu Yönetim Kurulu Başkanı)
Dr. Albert Peters	Bundesministerium der Finanzen (Federal Maliye Bakanlığı Temsilcisi)
Gabriele Teichmann-Schulz	Bundesrechnungshof (Federal Sayıştay Temsilcisi)

Kaynak: Robert Peschke, "Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt: Eine Bestandsaufnahme und kritische Sichtung der Lösungsansätze der Hartz-Kommission", (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Universität der Bundeswehr München – Fakultät für Pädagogik, München, 2004, s. 11.

⁴³² Peschke, a.g.e., s. 10-12.

Hassel ve Schiller tarafından -Komisyon üyelerinden biriyle gerçekleştirilen görüşmeye dayandırılarak- verilen bilgiye göre komisyonun çalışması Başbakanlık'ın kontrolünde gerçekleşmiştir.⁴³³ Bununla birlikte Komisyonu'nun raporu yazarken, raporun önsözünde belirtildiği üzere, çalışmalarını olguların durumunun dikkatlice analizine, bilimsel raporların değerlendirilmesine, üyelerinin saha ziyaretlerine, ilgili kişi ve kesimlerle yapılan görüşmelere/tartışmalara ve ayrıca komşu ülkelerdeki en son reform girişimlerinin karşılaştırılmasına dayandırdığı belirtilmektedir.⁴³⁴ Nitekim Alman Emek Piyasası ve Meslekî Araştırmalar Enstitüsü (Alm. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung - IAB) tarafından 2005 yılında yayınlanan raporda da 2002'de gerçekleştirilen Hartz Komisyonu çalışmalarının, 1990'larda işsizlik oranlarını yarı yarıya düşürmeyi başarmış olan Avrupa ülkelerini (Büyük Britanya, Danimarka ve Hollanda) örnek alarak hazırlandığı ifade edilmiştir.⁴³⁵

Federal hükûmet Hartz Komisyonu'nun temelde iki farklı görevi yerine getirmesini beklemiştir. Bunlardan bir tanesi işsizlik yardımı ile sosyal yardımın birleştirilmesinin nasıl gerçekleşebileceğine dair imkânların incelenmesidir. Diğer ve daha önemli olanı ise emek piyasasındaki sorunları çözebilecek yeni ve etkili araçlar geliştirilmesidir. Dolayısıyla işe yerleştirme verimliliğini ciddi bir ölçüde artırmak için Federal İş Kurumu'nu yeniden yapılandırma imkânlarının da araştırılması istenmiş;⁴³⁶ yani yapısal işsizliğe karşı ilk adım olarak -yürütücülüğü Federal İş Kurumu'na yapılan- aktif emek piyasası politikası ve işe yerleştirme hizmetlerinde kurumsal bir yeniden yapılanmaya odaklanması beklenmiştir.⁴³⁷

Hükûmetin verdiği vazifeyi sadece organizasyonun ve süreçlerin verimliliğini incelemek şeklinde yorumlamamış olan Komisyon üyeleri işsiz sayısının üç yılda iki milyon azaltılmasını bütün konseptin hedefi olarak belirlemiştir. Bahsedilen hedefi

⁴³³ Hassel, Schiller, **Der Fall Hartz IV: Wie es zur Agenda 2010 kam und wie es weitergeht**, a.g.e., s. 222.

⁴³⁴ Peter Hartz, v.d., **Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt: Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und der Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit (Bericht der Kommission)**, Berlin, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 2002, s. 5.

⁴³⁵ Regina Konle-Seidl, **Reform der Arbeitsverwaltung: Steht man auf drei Beinen wirklich besser?**, Nürnberg, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), (Çevrimiçi) <https://www.iab.de/194/section.aspx/Publikation/k050905n07>, (Erişim Tarihi: 04.11.2020), 2005, s. 5.

⁴³⁶ Franke, "Der Boom der Teilzeitbeschäftigung: Die Entwicklung der Arbeitsmärkte Deutschlands und Österreichs im neuen Jahrtausend", a.g.e., s. 57.

⁴³⁷ Peschke, a.g.e., s. 7-8.

sağlamak için de *-birlikte kenetlenerek bir istihdam etkisi meydana getirecek-* farklı modüller tasarlanmıştır. Pilot projelerden alınan pozitif örneklere de yer veren konseptin *piyasa ekonomisi tabanlı çözümleri sosyal güvenlikle birleştirdiği, karşılıkların dengelenmesinin* (Alm. Balance von Leistung und Gegenleistung) ise istisna kabul etmeyen bir ilke kabul edildiği raporda belirtilmiş, işsizliğin değil çalışmanın değerli olması gerektiği vurgulanmıştır.⁴³⁸ Yani Komisyon 22 Şubat 2002 tarihli iki aşamalı planına göre Federal İş Kurumu'nun gelecekteki görev tanımlarını yapmak ve emek piyasası yönetiminin yeniden organizesi için yeni bir konsept oluşturmak (bunlarla ilgili uygulamaları da belirlemek sûretiyle) tanımlanan görevlerini⁴³⁹ aşarak bahsedilenlere ilâveten kapsamlı bir emek piyasası ve istihdam politikası konsepti de geliştirmiştir. Komisyon, sadece organizasyonel değişiklikler, yeni emek piyasası politikası araçlarının devreye sokulması ve haklar alanında bir takım öneriler sunmakla kalmamış, 'kendi etkinliğini/aktiviteni tetikle ve güvenliğini sağla' (Alm. Eigenaktivitäten auslösen - Sicherheit einlösen) olarak ifâde edilen slogan etrafında güvenceli esneklik yaklaşımını işaret etmiş, 'teşvik ve talep' anlayışıyla sınırlı kalmadığını göstermiştir.⁴⁴⁰ Çünkü Komisyon'a göre emek piyasasında modern hizmetler yaratmaya yönelik tüm çabaların en üst amacı insanları istihdamda tutmak ve işsizliği önlemek/süresini azaltmak; bunu başarmak ise yeni ve yaratıcı yaklaşımlar gerektirmektedir. Buradaki en önemli husus ise (potansiyel) işverenlerin işsizlere istihdam sağlamasına mâni olan engelleri yıkmak olarak kabul edilmekte,⁴⁴¹ istihdam artırması hedeflenirken bireysel sorumluluğu güçlendirerek devletin yükünü hafifletmek esas alınmaktadır.⁴⁴²

⁴³⁸ Hartz, v.d., **a.g.e.**, s. 5.

⁴³⁹ Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, "Zweistufenplan der Bundesregierung: Zweistufenplan der Bundesregierung für kunden- und wettbewerbsorientierte Dienstleistungen am Arbeitsmarkt – Zügige Reform der Bundesanstalt für Arbeit", **a.g.e.**, s. 4-5.

⁴⁴⁰ Hubert Heinelt, "Arbeitsmarktpolitik — von „versorgenden“ wohlfahrtsstaatlichen Interventionen zur „aktivierenden“ Beschäftigungsförderung", **Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün**, Ed. Antonia Gohr, Martin Seeleib Kaiser, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, 2003, s. 136-137.

⁴⁴¹ Hartz, v.d., **a.g.e.**, s. 148.

⁴⁴² Alber, Heisig, **a.g.e.**, s. 13.

2.3.3.2 Komisyonun Raporu ve Önerileri

Mart 2002'nin başından itibaren çeşitli toplantılar ve saha araştırmaları yaparak çalışan Hartz Komisyonu⁴⁴³ üç yıl içinde işsizliği iki milyon azaltma hedefiyle önerilerini -bütün dışlıları birbirine geçmiş ve sadece birlikte hareket etiklerinde doğruyu gösterecek şekilde tasarlanmış bir saat gibi- yapılandırarak 13 modül halinde ortaya koymuş⁴⁴⁴ ve bu da 16 Ağustos 2002'de rapor olarak federal hükûmete takdim edilmek sûretiyle kamuoyuna ilan olunmuştur.⁴⁴⁵ Toplam 350 sayfadan oluşan raporda yer alan '*inovasyon modül*'lerinde (bkz. EK 1) iş arayanların emek piyasasına yeniden entegre edilmesi için hem araçlara hem de tedbirlere yer verildiği gibi Federal İş Kurumu'nun görevleri, fonksiyonları ve organizasyon yapısı ile ilgili öneriler de sunulmuştur.⁴⁴⁶

Uygulamaya geçirilme aşamasında siyâsî esnekliklere imkân sağlayabilmesi amacıyla parçalar halinde tasarlanmış bir strateji olarak modüllere dayanan⁴⁴⁷ raporun hazırlanmasında Komisyon her ne kadar –daha önce de bahsedildiği üzere- başbakanlığın (ve hükûmetin) etkileri altında çalışmışsa da tekliflerinin büyük ölçüde Peter Hartz'ın Wolfsburg şehri için önerdiği ve uyguladığı düşünceler ile konseptlere dayandığı da farklı çalışmalarda işaret edilmektedir.⁴⁴⁸ Bununla birlikte raporda yer alan 13 inovasyon modülünün şekillenmesinde komisyon üyelerinden -Norbert Bense tarafından bizzat- veciz bir şekilde ifade edilen ve komisyondaki uzmanların başarı faktörleri olarak tanımladığı

- Kendi etkinliğini/aktiviteni tetikle ve güvenliğini sağla
- Piyasa odaklılık
- Müşteri odaklılık
- Yasal düzenlemelerin azaltılması (deregülasyon)

⁴⁴³ Weimar, **a.g.e.**, s. 44-43.

⁴⁴⁴ Hartz, Petzold, **a.g.e.**, s. 18-19.

⁴⁴⁵ Brigitte Steck, Michael Kossens, **Einführung zur Hartz-Reform**, München, C.H. Beck, 2003, s. 1-2.

⁴⁴⁶ Peschke, **a.g.e.**, s. 12.

⁴⁴⁷ Leo Kißler, Ralph Greifenstein, **Hartz-Reform und Gesetze zu neuen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt**, Düsseldorf, Hans-Böckler-Stiftung, 2004, s. 8-9.

⁴⁴⁸ Hassel, Schiller, **Der Fall Hartz IV: Wie es zur Agenda 2010 kam und wie es weitergeht**, **a.g.e.**, s. 220.

şeklindeki dört ideal doğrudan etkili olmuştur.⁴⁴⁹

Komisyon'un önerileri emek piyasası politikasının tamamen yeniden yönlendirilmesine odaklanmış; merkezinde ise federal hükûmetin rehberliğinde –daha önce ifâde edilen yalın görevler ve modern işletme organizasyonu- şekillenen işe teşvik konusu yer almıştır.⁴⁵⁰ Raporda toplumdaki en önemli sıkıntı olarak nitelendirilen işsizlikle mücadelede sadece işe yerleştirmeye odaklanmanın problemi çözmeyeceği tam istihdam hedefine ulaşmanın ancak kapsamlı bir istihdam politikası yaklaşımı ile mümkün olacağı vurgulanmıştır. Bu çerçevede komisyonun çözüm yaklaşımına bakıldığında ise cesaret ve hızın gerekliliğine dikkat çekildiği, kısa vadeli etkililiğin uzun vadeli perspektifle birleştirilmesine odaklanıldığı yani hedeflenenin pragmatist ve net kararlar içeren bir reform olduğu, bunlara ilâveten de yurt dışında yaşanan olumlu tecrübelerin rol model olarak alındığının belirtildiği görülmektedir. Raporda komisyon önerilerinin safhalar halinde uygulamaya geçmesi gerektiği, kısa vadede komisyonun önemli modüllerine odaklanması orta vadede ise bunların kemâle erdirilip genişletilmesinin lazım olduğu vurgulanmıştır. Bu sâyede sürekliliği olacak olan bir reform sürecinin kısa vadeli etkiler ve uzun vadeli optimizasyonun yanı sıra piyasaların dinamiklerine ve siyâsî ihtiyaçlara adaptasyonu sağlayabileceği belirtilmekte ayrıca uzun vadede daha fazla temel reformların hayata geçirilmesi gerektiği söylenmektedir.⁴⁵¹

Hartz Komisyonu 'kendi etkinliğini/aktiviteni tetikle ve güvenliğini sağla' şeklinde sloganlaştırdığı yol gösterici ilkesi etrafında formüle ettiği '*Yeni Emek Piyasası Politikası*' çerçevesinde işe teşvik politikasını harekete geçirici (Alm. aktivierende) bir emek piyasası politikası anlamında yeniden yapılandırılmayı öngörmüştür. Artık merkezde işsiz kişinin kendi entegrasyon çabasının yer almasının gerekliliği vurgulanmış, buna da geçici süreli iş ilişkisine aracılık etmekten, vasıf kazandırma eğitimlerine ve düzgün bir istihdam ilişkisine kadar birçok hizmeti ve aracın sunulması eşlik etmiştir. Aynı zamanda iş arayanlar için danışmanlık, rehberlik

⁴⁴⁹ Norbert Benschel, "Die Hartz-Kommission: Vision, Reformvorschläge und Stand der Umsetzung", **Damit Hartz wirkt! - Beiträge zu einer gemeinsamen Tagung der Stiftung Marktwirtschaft und der Hanns-Seidel-Stiftung (Tagung "Von der Arbeitsmarktpolitik zur Beschäftigungspolitik - Wo stehen wir ein Jahr nach der Vorstellung des Hartz-Berichts?" Am 17. Juli 2003 in München)**, Ed. Guido Raddatz, Gerhard Schick, Berlin, Stiftung Marktwirtschaft, 2003, s. 19.

⁴⁵⁰ Egle, a.g.e., s. 64-65.

⁴⁵¹ Hartz, v.d., a.g.e., s. 37-44.

ve maddi güvenliği içeren entegre bir yardım/destek sistemi de öngörülmüştür. Komisyon'a göre emek piyasasına entegrasyonu teşvik etmeye yönelik harekete geçirici tedbirler kararlı bir şekilde iş arayanların ve bölgedeki şirketlerin ihtiyaçlarına yönelik olmalıdır.⁴⁵² Bunun temeli ise istihdam edilebilirliği zedelenmiş insan gruplarına odaklanma, davranışı destekleyen ve etkileyen tedbirler yoluyla kişisel sorumluluğun kuvvetlendirilmesi, araçlarının kullanımının kişiselleştirilmesi ve araçların birincil emek piyasasına net bir şekilde yönlendirilmesi olarak belirtilmiştir.⁴⁵³ Yine rapora göre işe teşvik tedbirleri için yasal gereklilikler azaltılmalı ve basitleştirilmelidir.⁴⁵⁴

Hartz Komisyonu raporunda iş arayanların işe hızlı ve verimli bir şekilde yerleştirilip uyum sağlamaları için Almanya'nın sorumlu yönetim anlayışına sahip ve sıkı bir başarı kontrolüne tabi esnek bir hizmet kurumuna ihtiyacı olduğu belirtilmiştir. Bu sebeple de Federal İş Kurumu'nun modern ve verimli bir hizmet işletmesi olarak yeni bir hizmet kurumuna, eyaletlerdeki iş kurumu dairelerinin de bölge direktörlüklerine dönüştürülmesi gerektiği ifade edilmiş,⁴⁵⁵ yerel seviyede yer alan iş kurumu bürolarının yerine tesis edilecek olan yeni yerel birimlerin de bütçe yetkilerinin adem-i merkezîleştirilmesi ve genişletilmesinin emek piyasası politikasının bölgeselleşmesine yönelik ilk adımı temsil etmesi gerektiği belirtilmiştir. Bu çerçevede birbirine bağlı ve iş politikasına uygun hedeflerin yönetimi ile etkili bir denetim sisteminin varlığının gelecekte hizmetlerin sistematik ve verimli uygulanmasını sağlayacağı ifade edilmiştir. Yine Komisyon'un sunduğu tedbirlerde sosyal güvenlik sisteminde de değişikliklerin olması gerektiği belirtilmiş, bu çerçevede işsizlik yardımı ile sosyal yardımın birleştirilmesi önerilmiştir. Komisyon'a göre bu değişiklikle kurumlar arası sorumluluk kayması (Alm. Verschiebepahnhof) ortadan kalkacak ve oluşturulacak sinerjiyle transfer ödemelerinin hesaplanması ve idaresi basitleşecektir. Buna ilâveten yeniden yapılanması öngörülen işsizlik sigortasının uzun vadede bir '*istihdam sigortası*' hâline getirilmesi önerilmiş; böylece sigortalı kişinin kendi çalışma hayatı boyunca farklı istihdam ilişkileri arasındaki

⁴⁵² Sell, **a.g.e.**, s. 43.

⁴⁵³ Hartz, v.d., **a.g.e.**, s. 19.

⁴⁵⁴ Sell, **a.g.e.**, s. 43.

⁴⁵⁵ Egle, **a.g.e.**, s. 64.

geçişlerden kaynaklanan gelir risklerine karşı korunmasının sağlanmasının amaçlandığı belirtilmiştir.⁴⁵⁶

Hartz Komisyonu Raporu'nda Alman emek piyasası politikasının yeni rehberinin *aktifleştirici* anlayış olduğu vurgulanırken bunun gerçekleştirilebilmesi için bütün sosyal güçlerin (federal ve eyalet hükûmetleri ile yerel idarelerin, iş dünyasının ve sendikaların) birlikte etkin bir şekilde çalışması gerektiği belirtilmiştir. Bu çerçevede -AB temel ilke ve yönergeleriyle uyumlu bir şekilde- Alman emek piyasası için en üst hedefler

- Tam istihdam politikasının korunarak devam ettirilmesi
- Çalışanların ve işverenlerin kişisel sorumluluğunun teşvik edilmesi,
- Hızlı ve sürdürülebilir işe yerleştirmenin desteklenmesi,
- İstihdam edilebilirliği sürdürmek ve geliştirmek,
- Adaptasyon kabiliyetinin esnek çalışma organizasyonu ve çalışma saatleri ile iyileştirilmesi,
- Girişimcilik becerilerinin güçlendirilmesi ve bağımsız çalışmanın teşvik edilmesi,
- Kadın erkek eşitliği başta olmak üzere tüm yönleriyle fırsat eşitliğinin desteklenmesi,
- Aile ve iş uyumunun desteklenmesi,
- Emek piyasasındaki gelişmeler hakkında bilgilerin sunulması

olarak ortaya konulmuştur.⁴⁵⁷

Hartz Komisyonu raporunda -yeniden yapılandırılacak olan- Federal İş Kurumu'nun emek piyasasının ana aktörü olarak faaliyetlerinin merkezine işe yerleştirmeyi ve entegrasyonu oturtması, emek piyasası politikasının ihtiyaçlarına yönelerek ve iş arayanların hızlı ve sürdürülebilir (yeniden) istihdamına birincil hedef olarak odaklanması gerektiği ifade edilmektedir. Ayrıca bu yeniden yapılandırma sonrasında kurumun sigortalıların menfaatlerini temel alan verimli bir işsizlik sigortası organize edeceği, bunun için de mevcut yasal düzenlemelerin modernize edilmesi ve idarî süreçlerin basitleştirilmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Önleyici olarak ve tüm

⁴⁵⁶ Peschke, **a.g.e.**, s. 16-17.

⁴⁵⁷ Hartz, v.d., **a.g.e.**, s. 56.

zamanı tam kullanması beklenen bu yeni federal istihdam kurumunun temel görevleri işe yerleştirme, yerleştirmeye destek hizmetleri ve işsizlik halinde geçim güvencesi olarak belirlenmiştir. Temel görevlerinin haricindeki ikincil nitelikteki işlerden kurtulması planlanan yeni federal istihdam kurumunun finansman yapısının güçlendirilmesi, özel emek piyasası hizmet sağlayıcıları ile işbirliği içinde faaliyet göstermesi de öngörülmektedir.⁴⁵⁸ Bu arada komisyonun stratejik yönelimi incelendiğinde de emek piyasası politikası ile ekonomi politikasının tüm emek piyasası aktörlerinin katılımıyla bölgesel ve yerel düzeyde etkili bir şekilde birbirine bağlanması ve uygulanmasına dayandığı görülmektedir.⁴⁵⁹

Komisyon; küreselleşme, Avrupa entegrasyonu, yapısal değişim, demografi ve kalıcı işsizlik gibi bir takım zorlukların ileride üstesinden gelinebilmesi için, bir yeniden yapılanma sürecinden sonra yeni kurulacak federal istihdam kurumu tarafından sunulacak, çok sayıda araç da geliştirmiştir. Geçici çalışma, daha ileri nitelikler için eğitim ve yeni serbest çalışma şekilleri gelecekte işsizlerin kendi kendine inisiyatif almalarını ve entegrasyon hedefi doğrultusunda harekete geçmelerini sağlayacaktır. Hedef birincil emek piyasasına kalıcı entegrasyonun tesis edilmesidir. Komisyon'a göre kişisel sorumluluğun davranışı destekleyen ve etkileyen tedbirler yoluyla güçlendirilmesi, araçların kullanımının bireyselleştirilmesi ve araçların birincil emek piyasasına net bir şekilde odaklanması işsizlerin çalışmaya yeniden intibak edilmesi için yapılanların temelini oluşturmaktadır.⁴⁶⁰

Hartz Komisyonu'nun çalışmalarının temeli kapsamlı bir istihdam politikası programının geliştirilmesine değil iş teşvikinin aktifleştirici bir emek piyasası politikasına dönüştürülmesine dayanmaktadır. Dolayısıyla önerileri optimize edilmiş bir emek piyasası politikasının saldırgan bir istihdam politikası stratejisini tamamlayacağı ancak onun yerini alamayacağı kabul edilerek geliştirilmiştir. Yeni emek piyasası politika araçları için yenilikçi tekliflere yer verilmiş olmakla birlikte işgücü talebini ve işyeri sayısını artırmak için sunulan çözüm tekliflerinin az olduğu görülmektedir. İnovasyon modülleri işi teşvik politikasını aktifleştirici bir emek piyasası politikası anlamında yeniden şekillendirmeyi ve işsizlerin kendi kendilerini

⁴⁵⁸ Hartz, v.d., **a.g.e.**, s. 53-63.

⁴⁵⁹ Sell, **a.g.e.**, s. 43.

⁴⁶⁰ Peschke, **a.g.e.**, s. 15.

emek piyasasına entegre çabalarını teşvik etmeyi amaçlarken geniş bir yelpazede yer alan yeni hizmet sunumları desteklenmektedir. Bu çerçevede meselâ organizasyonel olarak modernize edilmiş bir emek piyasası idaresi bünyesinde iyileştirilmiş işe yerleştirme faaliyetleri ve işsizler için emek piyasasında alışılmışın dışında alternatif istihdam şekilleri sunan emek piyasası stratejileri (Ich-AG gibi) öne çıkan hususlardır.⁴⁶¹

2.3.4 Reformların Hayata Geçirilişi

2.3.4.1 Hukukî Düzenlemeler Öncesi Yaşananlar

Ağustos 2002’de 13 yenilik modülünden oluşan raporun federal hükûmete teslimiyle komisyon önerilerin uygulanma aşamasına –Schröder’in söz verdiği üzere ‘bire bir’ olmasına çaba gösterilerek- geçilmiş ve ilk hamleler federal meclis seçimlerinden önce atılmaya başlanmıştır.⁴⁶² Rapor teslim edildikten beş gün sonra, 21 Ağustos’ta, toplanan federal hükûmet, komisyon önerilerinin desteklenip hızla uygulamaya geçirileceğini ve yasal adımların derhal atılabilmesi için de Federal Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlığı’na gerekli tüm işleri gerçekleştirme yetkisinin verildiğini kamuoyuna ilan edilmiştir. Yine Federal İş Kurumu’nun, başta işe yerleştirme uzmanlarının diğer yan işlerden derhal kurtarılmalari sûretiyle daha verimli yerleştirme hizmeti sunmalarının sağlanması ve geçici işçi kiralama bürosu niteliğindeki personel hizmet ajanslarının (Alm. Personal Service Agentur-PSA) kurulması olmak üzere, bir takım tedbirleri hayata geçirmesi kararlaştırılmıştır.⁴⁶³ Bu doğrultuda da dönemin Çalışma ve Sosyal İşler Bakanı Walter Riester 4 Eylül’de kararların uygulanmasının başlamış olduğunu belirtmiş, hatta ilk personel hizmet ajansı da 16 Eylül’de açılmıştır.⁴⁶⁴

⁴⁶¹ Kißler, Greifenstein, **a.g.e.**, s. 9.

⁴⁶² Blank, **a.g.e.**, s. 151-152.

⁴⁶³ Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, "Bundeskabinett beschließt Maßnahmen zur Umsetzung des Reformkonzeptes der Hartz-Kommission", (Çevrimiçi) http://doku.iab.de/chronik/31/2002_08_21_31_bundeskabinettzuhartz.pdf, (Erişim Tarihi: 17.07.2021).

⁴⁶⁴ Susanne Blancke, Josef Schmid, "Bilanz der Bundesregierung Schröder in der Arbeitsmarktpolitik 1998 - 2002: Ansätze zu einer doppelten Wende", **Das rot-grüne Projekt: Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998 - 2002**, Ed. Christoph Egle, Tobias Ostheim, Reimut Zohlnhofer, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, 2003, s. 229.

Eylül 2002'de gerçekleşen federal meclis seçimlerinden sonra kurulan hükûmetin koalisyon anlaşmasında da önemli bir yer tutan emek piyasası reformlarının⁴⁶⁵ –özellikle de işsizlik parası ile sosyal yardımların birleştirilmesiyle ilgili adımının- süratlice hayata geçirilebilmesi için bakanlıklar düzeyinde yapısal değişikliklerin yapılması gerekmiştir. Çünkü ekonomik resesyon döneminin etkisiyle Almanya'da işsiz sayısı keskin bir şekilde artmakta olduğundan federal hükûmet hızlı hareket etmek zorunda kalmış ve bu dönemde ilk önce bakanlıklar arasında olası anlaşmazlıkları önlemek maksadıyla çalışma ve ekonomi bakanlıkları -süper bakanlık niteliğinde- birleştirilmiştir.⁴⁶⁶ Neticede bu yeni hükûmet döneminde -16 Ekim 2002 tarihli koalisyon anlaşmasında bir an önce harfi harfine uygulanması gerektiği ifade edilen- Hartz Komisyonu'nun önerileri⁴⁶⁷ ‘Emek Piyasasında Modern Hizmetler İçin Yasalar’ (Alm. Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt) adı altında dört yasal düzenleme (Hartz Yasaları I-IV)⁴⁶⁸ ile –komisyon önerilerinden kısmî sapmalarla birlikte- 2003, 2004 ve 2005 yıllarında ardı ardına dört aşama olarak hayata geçirilmiştir.⁴⁶⁹

Almanya'da siyâsî karar alma süreçleri normal şartlar altında çoğunluk ve müzâkereye dayandığından ve ayrıca kurumsallaşmış veto aktörleri (Federal Konsey, Federal Anayasa Mahkemesi ve sosyal taraflar gibi) de önemli bir rol oynadığından sonuç olarak hükûmetler çeşitli kesimlerin rızasını almaya ve uzlaşmaya zorlanmaktadır. Ama buna rağmen Hartz Reformları öncesinde ve sırasındaki siyâsî kümelenmede çeşitli veto oyuncuları başarısız olmuştur. Bu dönemde bir yandan iktidarın büyük ortağı SPD'deki sol kanat zayıflamış durumdayken diğer taraftan da sendikaların protestoları küçük çapla sınırlı kalmış böylelikle federal hükûmetin reformları gerçekleştirmesi kolaylaşmıştır.⁴⁷⁰ Yine de bu noktada bir hususun altını çizmek lazımdır. O da bahsedilen dört yasayla hayata geçirilenlerin komisyonun önerileriyle birebir örtüşmüyor olmasıdır. Nitekim Hartz Komisyonu tarafından önerilenleri yürürlüğe koyan dört yasaya bakıldığında uzun ve zorlu müzâkerelerin

⁴⁶⁵ Blank, **a.g.e.**, s. 151-152.

⁴⁶⁶ Franke, "Der Boom der Teilzeitbeschäftigung: Die Entwicklung der Arbeitsmärkte Deutschlands und Österreichs im neuen Jahrtausend", **a.g.e.**, s. 58.

⁴⁶⁷ Siefken, **a.g.e.**, s. 220.

⁴⁶⁸ Egle, **a.g.e.**, s. 72.

⁴⁶⁹ Barlen, Bogedan, **a.g.e.**, s. 204.

⁴⁷⁰ Barlen, Bogedan, **a.g.e.**, s. 213.

sonucunda Komisyon'un önerilerinin yaklaşık üçte birinin orijinaline sadık kalınarak tatbik edildiği, diğer üçte birinin değişikliklerle uygulandığı ama kalan üçte birinin ise hiç hayata geçirilmediği görülmektedir.⁴⁷¹ Peter Hartz'ın kendi kaleme aldığı eserde de bu duruma işaret edilmiş, parlamenter demokrasinin işleyiş sürecinden kaynaklı olarak önerilenlerin aslında sunulduğu gibi yasallaştırılmadığını belirtilmiş; içinde 'Hartz' geçen her yere aslında 'Hartz'ın dâhil edilmediği, meselâ iş arayanlar için temel güvencenin seviyesinin önceki sosyal yardım seviyesinde ayarlanmış olmasının Komisyon'un önerisiyle uyumlu olmadığı vurgulanmıştır.⁴⁷²

2.3.4.2 Hukukî Düzenlemeler: Hartz I-IV Yasaları

1 Ocak 2003 tarihinde Emek Piyasasında Modern Hizmetler Yasaları'nın birincisi (Hartz I) yürürlüğe girerken özünde '*Personel Hizmet Ajansları*' (Alm. Personal-Service-Agenturen — PSA) adı altında yeni bir kurumun ülke çapında kurulması yer almıştır. Bahsedilen bu kurumlar işsizlerin meslekî olarak eğitilmelerini ve vasıf kazanmalarını sağlamayı üstlendikleri gibi ödünç iş ilişkisi yoluyla istihdamlarını gerçekleştirmeye de görevlendirilmişlerdir. Yasaya göre her yerel iş kurumunun (Alm. Arbeitsamt) hâlihazırda piyasada faaliyet gösteren bir işçi kiralayıcısıyla (Alm. Verleiher) sözleşme imzalayarak bir PSA kurması gerekmiştir. Ajansların işletmelere kiraladıkları işsizler için temel hedefleri ise süresiz istihdam ilişkisinin kurulmasıdır. Bu ödünç verme haricindeki zamanların da vasıf artırma ve meslekî eğitim çalışmalarına ayrılması öngörülmüştür.⁴⁷³

Teşvik ve talep ilkesine uygun bir şekilde emek piyasasında arz-talep dengelemesini hızlandırmaya odaklanan Hartz I Yasası çerçevesinde ileri meslekî eğitim teşviklerinin yeniden düzenlenmesi gerçekleştirilmiş, eğitim kuponu uygulamaya konulmuştur. Böylece hem ileri meslekî eğitim işyerleri arasındaki rekabeti artırma hem de iş arayanların sorumluluğunu güçlendirme amaçlanmıştır. Hartz I düzenlemesi işsiz kalacak kişinin iş arayışını erken bildirme zorunluluğu getirirken; fesih bildirimi ile feshin yürürlüğe girmesi arasında geçen sürenin iş arama, işe yerleştirme ve/veya ileri meslekî eğitim için kullanılmasını esas kabul etmiştir. Bu

⁴⁷¹ Oschmiansky, Mauer, Buschoff, **a.g.e.**, s. 292.

⁴⁷² Hartz, Petzold, **a.g.e.**, s. 26.

⁴⁷³ Althammer, Lampert, **a.g.e.**, s. 204.

bildirimin geç yapılması hâlinde ise işsizlik ödeneğinde kesintiler öngörülmüştür. Bu noktada da işverenlere fesih bildirimini müteâkiben işçileri iş ajansına derhal rapor verme yükümlülükleri hakkında bilgilendirme ve onların iş ajansına gidişlerinde ve öngörüldüğü takdirde ileri meslekî eğitime katılmalarında serbest bırakmaları zorunluluğu getirilmiştir. Ayrıca Hartz I, iş kurumunca teklif edilen işlerin makullük kurallarını (Alm. Zumutbarkeitsregelungen) yeniden keskinleştirilerek düzenlemiştir. Meselâ ailevî bir sebep olmaksızın bölgesel hareketliliğin reddi hâlinde yahut iş arayan kişinin iş aramaya aktif olarak katılmaması vb. durumda işsizlik ödeneğinde engelleme süresi yaptırımlarına (Alm. Sperrzeit) gidilmesi söz konusu olmuştur.⁴⁷⁴ Özü, personel hizmet ajanslarının kurulması ve işçi kiralamayı (ödünç iş ilişkisini) kolaylaştırmak olan Hartz I ile o sırada hâlâ var olan işsizlik yardımında ödenen miktar da - hesaplamada ortak gelirin (partnerlerin) daha fazla kullanılmasını dikkate alınması sûretiyle- azaltılmış ve buna ilâveten işten çıkarılmaya karşı korumalar da gevşetilmiştir.⁴⁷⁵

Eskiden beri çeşitli taraflarca çok katı ve bu sebeple de kısa vadeli değişikliklere yeterince hızlı tepki vermesi mümkün olmayan bir yapı olarak nitelendirilen Alman emek piyasasının esnekliğini artırmak için yasal ön şartların oluşturulmak istenmesi yüzünden - Hartz I Yasası'ndan başka- yine 2003 yılında diğer düzenleme Hartz II Yasası yürürlüğe girmiş,⁴⁷⁶ Hartz I Yasası'yla beraber burada da öncelikle işsizlerin öz sorumluluklarının güçlendirilmesine odaklanılmıştır.⁴⁷⁷ Bu maksatla da Hartz II Yasası düşük ücretli sektörde iş kurma ve istihdamı teşvik etme amacını güderek emek piyasası politika araçlarına yenilerini eklemiştir.⁴⁷⁸ Bu yasanın merkezinde marjinal istihdam (Alm. geringfügige Beschäftigung) şekli olan *mini işler-midi işler* (Alm. Mini Job-Midi Job) düzenlemeleri bulunmuş ve bunlara ilâveten *Ich-*

⁴⁷⁴ Egle, **a.g.e.**, s. 72.

⁴⁷⁵ Hinrichs, Schäfer, **a.g.e.**, s. 288-289.

⁴⁷⁶ Franke, "Der Boom der Teilzeitbeschäftigung: Die Entwicklung der Arbeitsmärkte Deutschlands und Österreichs im neuen Jahrtausend", **a.g.e.**, s. 58-59.

⁴⁷⁷ Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, **Struktur der Bundesagentur für Arbeit**, (Çevrimiçi)

<https://www.bundestag.de/resource/blob/689710/07d82bf9c1494cce96370382d566c145/WD-6-017-20-pdf-data.pdf>, (Erişim Tarihi: 20.01.2021), 2020, s. 5.

⁴⁷⁸ Egle, **a.g.e.**, s. 72.

AG (Tür. Ben A.Ş.) olarak isimlendirilen bir aktif emek piyasası politikası aracı yürürlüğe konularak işsizlerin kendi işlerini kurmaya teşvik edilmesi amaçlanmıştır.⁴⁷⁹

Düşük ücret ve kısa süreli bir istihdam şekli olan mini işler denilen araçların varlığı her ne kadar Hartz Reformları'ndan öncesine dayanmaktaysa Hartz II ile bu işlerdeki aylık kazanç sınırı artırılmış ve ayrıca midi işler denilen yeni bir marjinal istihdam şekli de ihdas edilmiştir.⁴⁸⁰ Bunlarla hem düşük ücretli sektörde hem de yardımcı ev işlerinde istihdam (Alm. Beschäftigung in Privathaushalten) imkânlarının teşvik edilmesi amaçlandığı gibi aynı zamanda da yardımcı ev işlerinde yasaya aykırı çalışma şekilleriyle mücadele edilmek de istenmiştir.⁴⁸¹

Hartz II Yasası'yla mini işlerde çalışanlar için sosyal kesintilerden ve vergiden muaf kazanç limiti aylık için 325€'dan 400€'ya (daha sonra 450€'ya) yükseltilmiştir. Yine bu yeni düzenlemeye göre şayet kişi aylık 401€ ile 800€ (daha sonra 451€-1300€) arasında gelir sağlayan bir işte çalışıyorsa bu da '*midi iş*' olarak tanımlanmıştır. Burada her ikisinde de işverenin vergi ve sosyal kesinti ödeme yükümlülüğü ortak iken mini işler ile midi işlerin farkı midi işlerde istihdam edilen çalışanların sosyal ödemeler yapma zorunluluğudur. Hartz II düzenlemesinin ikinci unsuru olan *Ich-AG* denilen araç ise esasen işsizlerin bağımsız hareket etmelerini teşvik etmeyi amaçlayan bir başlangıç (kuruluş) hibesidir. Bu düzenlemede kendisinin çalıştığı bir işletme kuran işsiz kişinin -geliri belirli bir sınırı aşmaması kaydıyla- üç yıl boyunca giderek azalan miktarda hibe alması öngörülmüştür. Buna alternatif olarak geçiş parası (Alm. Überbrückungsgeld) adı altında -işsizlik parasına eşit miktarda bir ödeneğin- altı ay boyunca alınması mümkün hâle getirilmiştir. Bu düzenlemeler 1 Ağustos 2006'da birleştirilmiştir. Hartz II düzenlemesinin getirdiği önemli değişikliklerden bir tanesi de yerel iş daireleri (Alm. Arbeitsamt) ile yerel sosyal yardım dairelerinin (Alm. Sozialamt) '*Job-Center*' (Tür. İş Merkezi) adı altında birleştirilmesidir. Bunlar II. Sosyal Kanun Kitabı'nın (SGB II) uygulanmasından, yani işsizlik hâlinde sosyal

⁴⁷⁹ Hinrichs, Schäfer, **a.g.e.**, s. 289.

⁴⁸⁰ Flore Bouvard, v.d., **How have the Hartz reforms shaped the German labour market?**, Paris, Directorate General of the Treasury (DG Trésor), (Çevrimiçi) <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/11552d91-508e-41c3-bc26-47196d2ae247/files/905f6f1f-0f34-43d2-9c10-6a58f2891502>, (Erişim Tarihi: 19.07.2021), 2013, s. 2-3.

⁴⁸¹ Egle, **a.g.e.**, s. 72-73.

yardımların ödenmesinden ve iş arayanların emek piyasasına yerleştirilmesinden sorumlu organizasyonlardır.⁴⁸²

Esnek istihdamı ve işe yerleş(tir)me/iş aramayı geliştirmeyi amaçlayan ilk üç Hartz düzenlemesinin sonuncusu olan Hartz III Yasası⁴⁸³ 1 Ocak 2004'te yürürlüğe girmiş ve odak noktası emek piyasasındaki kurumsal yapılanmanın yeniden şekillendirilmesi olmuştur. Bu çerçevede *Federal İş Kurumu* (Alm. Bundesanstalt für Arbeit) yeniden yapılandırılarak adı *Federal İş Ajansı*'na (Alm. Bundesagentur für Arbeit) çevrilmiştir. Bu yeniden yapılanma süreciyle iş arayanlar ile kurumdaki işe yerleştirme uzmanları arasındaki iletişim daha etkin hale getirilmesi amaçlanmış ve böylece ilgili kişinin emek piyasasına mümkün olan en kısa sürede entegre olabilmesi sağlanmaya çalışılmıştır.⁴⁸⁴ Çünkü Peter Hartz'ın bizzat ifade ettiği üzere işe yerleştirme istatistiklerinde yaşanan skandaldan sonra Federal İş Kurumu'nda çok şeyin değişmesi gerektiği ortaya çıkmıştır. Bu doğrultuda da kurumun 'resmî-bürokratik' karakterini kaybederek modern bir (hizmet) ajansına dönüşmesinin elzem olduğu görüşü benimsenmiş ve buna göre yeniden yapılandırılmıştır.⁴⁸⁵

Hartz III ile kamu istihdam kurumunun Federal İş Ajansı adı altında yeni bir anlayışla yapılandırılması yeni kurumun başta işsizlikle mücadele olmak üzere emek piyasası politikalarında daha etkili hareket etmesi üzerine oturtularak eyalet, bölge ve taşra teşkilatlarını da yeniden şekillenmesini beraberinde getirmiştir.⁴⁸⁶ Buna göre bir kamu kurumundan etkin ve müşteri odaklı bir ajansa dönüştürülen kurumun hizmet birimleri genel merkez, bölge direktörlüğü ve (yerel) iş ajansları olarak yeniden organize edilmiş; özyönetim organları da sadece merkez teşkilatta ve iş ajanslarında bırakılmıştır. Böylece Hartz III Yasası ile kamu istihdam kurumunun o döneme kadarki yönetim örgütlenmesi geleneksel organizasyon yapısında yer alan üç düzeyin yeniden konumlandırılmasıyla değiştirilmiştir.⁴⁸⁷

⁴⁸² Althammer, Lampert, **a.g.e.**, s. 204-205.

⁴⁸³ Chih-Mei Luo, "Are Labour Market Reforms the Answer to Post-Euro-Crisis Management? Reflections on Germany's Hartz Reforms", **European Review**, Cilt: 26, Sayı: 4, 2018, s. 740.

⁴⁸⁴ Franke, "Der Boom der Teilzeitbeschäftigung: Die Entwicklung der Arbeitsmärkte Deutschlands und Österreichs im neuen Jahrtausend", **a.g.e.**, s. 60.

⁴⁸⁵ Hartz, Petzold, **a.g.e.**, s. 22.

⁴⁸⁶ Althammer, Lampert, **a.g.e.**, s. 205.

⁴⁸⁷ Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, **a.g.e.**, s. 5.

Önceden merkez ofis (yenisi genel merkez), eyalet iş kurumları (yenisi bölge direktörlükleri) ve yerel çalışma daireleri/iş kurumları (yenisi iş ajansları) şeklinde örgütlenen federal kamu istihdam kurumunun Hartz III Yasası'yla örgütsel yapısının değişmesinin yanında işleyişinin de yeniden bir organizasyonu gerçekleştirilmiştir. Buna göre Federal İş Ajansı federal hükûmetle birlikte yıllık emek piyasası politika hedeflerini kararlaştırmakla görevli olup bu hedeflere ulaşılması da bir kontrol sistemi ile desteklenmektedir. Federal İş Ajansı'nın temel görevlerine yoğunlaşmasını öngören Hartz III bunları iş ve staj yeri arayan kişileri iş ve staj pozisyonlarına yerleştirilmeyle işsizlere işsizlik sigortasından yardımların sağlanması olarak belirlemiştir. Ayrıca bu yeni düzenlemeyle daha önceden kamu istihdam kurumunun yürüttüğü emek piyasasının teftişi ve yardımların kötüye kullanılması sebebiyle cezalandırma ile ilgili işlemler gümrük idaresine (Alm. Zollverwaltung) devredilmiştir. Dolayısıyla eski kurumun personellerinin bir kısmı da gümrük idaresine geçirilmiş, çalışan sayısı revize edilmiştir.⁴⁸⁸

Federal İş Kurumu'nun modern bir hizmet kurumuna dönüştürülmesiyle hedeflenenlere bakıldığında bunların vaka yöneticisi başına düşen vakaların sayısını 350'den 150'ye inmesi, gençlere özel bir ilgilenme hizmeti sağlanması (vaka yöneticisi başına 75 işsiz) ve emek piyasası politikası araçlarının düzene sokulması ile basitleştirilmesi olduğu görülmektedir. Bu çerçevede aktif emek piyasası politikasının en önemli araçlarından biri olan istihdam oluşturma tedbirlerinden “İş Yaratma Tedbirleri” (Alm. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen-ABM) ile “Yapısal Uyum Tedbirleri” (Alm. Strukturanpassungsmaßnahmen-SAM) birleştirilmiş; böylece iş yaratma tedbirlerinin işsizlik sigortasına veya sosyal yardımlara geçiş aracı olarak sâiiistimal edilmesi önlenmiştir. Bunlara ilâveten işe uyum sübvansiyonlarının birleştirilmesini de içeren Hartz III Yasası⁴⁸⁹ çerçevesinde bahse konu sübvansiyonlarda artık hedef grup olarak sadece işe yerleştirmede açısından engeli olan çalışanlar (ümidi kırılmışlar, düşük vasıflılar vb.) ve engelli çalışanların dikkate alınacağı belirlenmiştir.⁴⁹⁰

⁴⁸⁸ Egle, **a.g.e.**, s. 73.

⁴⁸⁹ Hinrichs, Schäfer, **a.g.e.**, s. 289.

⁴⁹⁰ Egle, **a.g.e.**, s. 73-74.

Hartz düzenlemelerinin sonuncusu olarak 2005 yılının Ocak ayında yürürlüğe giren Hartz IV Yasası'nın⁴⁹¹ özünü işsizlik yardımı ile sosyal yardımın birleştirilmesi teşkil etmiştir. Hükûmetin attığı en iddialı adım olan bu düzenlemeyle birlikte işsizlik yardımı alanlar ve istihdam edilebilir nitelikteki sosyal yardım faydalanıcıları (ile yakınları) aynı kefeye konulmuş, alacakları yardım ise⁴⁹² SGB II'de '*İş Arayanlar İçin Temel Güvence-İşsizlik Parası II*' (Alm. Grundsicherung für Arbeitssuchende-Arbeitslosengeld II) adı altında birleştirilmiştir.⁴⁹³

Bu noktada Almanya'da 2004 yılının sonuna kadar işsizlik durumunda uygulanan sosyal güvenlik sisteminin nasıl olduğunu bilmek Hartz IV Yasası ile getirilen yeni sistemi anlamlandırmak için son derece önemlidir. Çünkü Almanya'da Hartz IV Reformu öncesi işsizlik durumunda işsizlik ödeneği (sigorta), işsizlik yardımı ve sosyal yardım olmak üzere üç basamaklı bir sosyal güvenlik sistemi var olmuştur. Burada işsizlik ödeneği (işsizlik parası) sınırlı bir süre için ödenen ve prime dayalı bir sigorta ödeneğidir. Buna karşılık işsizlik yardımı ise işsizlik ödeneği hakkı sona eren kişilere süresiz olarak verilebilen sosyal yardım niteliğinde bir destek olarak uygulanmıştır. Ancak burada önceki gelire dayalı olarak verilen işsizlik ödeneğinden daha düşük bir para ödemesi söz konusudur ve aynı zamanda kısıtlı bir gelir testine tabidir. Üçüncü basamakta yer alan sosyal yardım ödemesi ise daha önce bir işte çalışmamış olsalar bile yoksulların alabileceği para yardımı olarak uygulanmıştır.⁴⁹⁴

İşte yukarıda bahsedilen bu son iki ödemeyi birleştiren Hartz IV düzenlemesindeki gaye ise *istihdam edilebilir nitelikteki* işsizlerin işsizlik sigortası ödeneğinden sosyal yardıma ve sonra tekrar işsizlik ödeneğine geçişinin sonlanması, sosyal yardım alıcılarının da çalışabilir durumda oldukları müddetçe emek piyasasına yönlendirilmeleri olmuştur.⁴⁹⁵ Nitekim bu reforma karşılaştırılabilir (benzer nitelikte olan işsiz) insan grubuna hitap eden, yan yana çalışan iki sosyal ödeme sisteminin bazı

⁴⁹¹ Chih-Mei Luo, **The EU's crisis decade: Reflecting on EU capitalism and governance**, Singapore, Palgrave Macmillan, 2020, s. 46.

⁴⁹² Egle, **a.g.e.**, s. 74.

⁴⁹³ Althammer, Lampert, **a.g.e.**, s. 205.

⁴⁹⁴ Ulrich Walwei, "Hartz IV – Gesetz, Grundsätze, Wirkung, Reformvorschläge", **Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)**, Cilt: 69, Sayı: 44–45/2019 (Hartz IV), 2019, s. 12.

⁴⁹⁵ Hartz, Petzold, **a.g.e.**, s. 23.

sorunları ileri sürülmüştür. Buna göre eski sistemde aşağıda bahsedilen sorunların büyüyen varlıkları reformlara zemin hazırlamıştır:⁴⁹⁶

- İşsizleri –özellikle de uzun süreli- korumanın var olan iki yolu aktif emek piyasası politikasında tedbirlerin tekrarlanmasına da yol açmıştır. Çünkü SGB III'e göre istihdamı teşvik etme araçlarına paralel olarak Sosyal Yardım Yasası temelinde yerel emek piyasası politikası tedbirleri de oluşturulmuştur. Bunun sonucu da emek piyasasının ve sosyal meselelerin idaresinde tekrarlanan işler ve çifte bürokrasi, çözülmemiş sorumluluklar, uzun süreli işsizlerin işe yerleştirilmesi ve desteklenmesi konusunda istihdam piyasası politikasında önceliklerin belirlenmesinde yetersizlikler ortaya çıkmıştır. Ayrıca federal hükûmetin sağladığı işsizlik yardımı ile yerel yönetimlerin sunduğu sosyal yardımlar arasında karşılıklı mâliyet kaymaları yaşanmıştır.
- İşsizlik yardımı ihtiyaç odaklı olarak kurgulanmadığından bazı faydalanıcılar ilâve olarak sosyal yardım almak zorunda kalmıştır. Dolayısıyla etkilenenler iki kanun ve iki idare ile karşı karşıya kalmıştır.
- Sosyal yardım harcamalarının yerel olarak finanse edilişi yerel yönetimleri bunaltmış ve bölgesel dengesizlikleri artırmıştır. Artan işsiz sayısı karşısında yetersiz kalan sosyal güvenlik sisteminde sosyal yardım daireleri boşluk doldurucu (geçici tedbir) hâline gelmiştir.

İşsizlik yardımı ile sosyal yardımın birleştirilmesine dair tartışmalar Hartz Reformları'ndan çok eskiye dayanmakla birlikte⁴⁹⁷ bunların hayata geçirilmesi Hartz IV Yasası'yla olmuştur. Ancak düzenlemenin sadece bununla sınırlı kalmadığı da bir gerçektir. Nitekim Hartz IV düzenlemesiyle –ekonomik zorunlulukların da etkisiyle- getirilen başka yenilikler de vardır. Bunlardan ilki ferdî işsizliğe rağmen, toplu olarak yeterli bir gelire veya servete sahip olan hane halkına artık devlet tarafından herhangi bir sosyal yardım sağlanmayacak oluşudur. İkincisi ise işsizlerin aktif olarak yeni bir iş aramaya daha fazla motive edilmeleri amacıyla transfer ödemelerinin düşük tutulmasıdır. Üçüncüsü ücret gelirinin iyileştirilen ek gelir imkânları sâyesinde

⁴⁹⁶ Bäcker, v.d., **Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland: Band 1- Grundlagen, Arbeit, Einkommen und Finanzierung, a.g.e.**, s. 338.

⁴⁹⁷ Bkz. Hassel, Schiller, **Der Fall Hartz IV: Wie es zur Agenda 2010 kam und wie es weitergeht, a.g.e.**, s. 27-34.

transfer ödemeleri seviyesinin oldukça üzerinde olmasının sağlanmasıdır. Dördüncü nokta işsizlere hem bireysel olarak hem de daha fazla vaka yöneticisi tarafından rehberlik edilmesi hususudur. Son olarak ise ‘makullük’ kriterlerinin keskinleştirilmesidir. Böylece devletin destek hizmetlerinin tek taraflı bir zorunluluk olmadığı, bir performansa karşılık olarak sağlandığı açıklığa kavuşturulmuştur.⁴⁹⁸

İşsizlik yardımı (yani İşsizlik Parası II) alan kişiler için –toplumun üzerindeki yükün azaltılması maksadıyla- yeniden düzenlenen makullük kriteri sigorta ödeneği olan İşsizlik Parası I’den dahî katı hale getirilmiş ve birkaç istisna dışında yasal olan tüm çalışmalar makul kabul edilmiştir. Burada malî teşvikler ve yaptırımlar yoluyla *teşvik ve talep* ilkesinin uygulanışı gerçekleşmektedir. Çalışanlara yönelik sınırlı süreli nitelikte bir sübvansiyon olarak ödenecek ‘*giriş parası*’ (Alm. Einstiegsgehd-Bağımlı/bağımsız bir işe başlayan kimselere yapılan para yardımı) ile insanları işe girmeye motive etmek amaçlanmaktadır. Tersî durumdaysa İşsizlik Parası II’nin azaltılması ve hatta kaldırılması şeklinde yaptırımlar öngörülmüştür.⁴⁹⁹

Ödenecek para yardımının miktarı 2005 öncesindeki sosyal yardımın seviyesine indirilen⁵⁰⁰ ve işsizlik ödeneğini hak edişin sona ermesine bağlı olan İşsizlik Parası II ile ilgili süreç vaka yönetimi (Alm. Fallmanagement, İng. case management) yaklaşımı ile iş merkezi tarafından yönetilmekte; işsiz kişiye sağlanacak faydalar ve işsiz şahsî sorumlulukları -işe hızlı bir şekilde yerleştirmeyi garantilemeyi amaçlayan- iş hayatına yeniden uyum sözleşmesiyle tespit edilmektedir. Ek kazanç imkânlarının istihdamı cazip kılacak şekilde olması esas kabul edilmiş ve işsiz kendi inisiyatifinin eksik olması, iş ajansınca sunulan ‘makul’ işi veya uyum sözleşmesini reddetmesi durumunda sağlanan yardımların hissedilir ölçüde azaltılması kararlaştırılmıştır. Hartz IV düzenlemeleri kapsamında getirilen bir diğer araç ise kamuoyunda daha çok “*Bir Avro’luk İşler*” (Alm. Ein-Euro-Jobs) olarak bilinen “Ek Masraflar Tazminatı Karşılığı Çalışma Fırsatları” (Alm. Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung) adlı uygulamadır. Amacı uzun süreli işsizleri düzenli istihdama kazandırmak olan bu tedbir devlet tarafından desteklenen kamu yararına yapılan ek işlerde geçerlidir. Temel güvence yardımlarına ek olarak faydalanıcıya bu

⁴⁹⁸ Hinrichs, Schäfer, **a.g.e.**, s. 292.

⁴⁹⁹ Egle, **a.g.e.**, s. 74.

⁵⁰⁰ Walwei, **a.g.e.**, s. 12-13.

şekilde çalışmasının karşılığı olarak ek harcamaları (kıyafet, yol parası gibi) için cüz'î bir para (saat başı 1-2 € arası) ödenmesi esastır. Kamu tarafından finanse edilen bu istihdam fırsatları işsizlere yalnızca düzenli bir işte çalışmalarını tehlikeye atmazlarsa sunulabilmektedir.⁵⁰¹

Kamuoyunda 'Hartz IV' olarak adlandırılan bu yasa ile yeniden düzenlenen SGB II'ye göre sağlanacak İşsizlik Parası II ödemesi ile Hartz IV ifâdesi halk arasında eşanlamlı hâle gelirken -muhtemelen en iyi bilinen ve- aynı zamanda en çok tartışılan Hartz düzenlemesi olduğunu da belirtmek lazımdır.⁵⁰² Çünkü bu düzenleme ile işsizlik durumunda pasif koruma sağlayan ücret ikâme yardımları önemli ölçüde azaltılmış, gelir ve meslek koruması fiilen ortadan kaldırılmıştır. Ayrıca uzun süreli işsizler için tek tip bir kurumsal irtibat noktası oluşturan yapısal bir değişiklik hayata geçirilerek⁵⁰³ hem iş arayanlar hem de yardım alanlar için ilk başvuru noktası niteliğindeki İş Merkezleri (Alm. Jobcenter) eliyle 'Yeni Kamu Yönetimi' anlayışının temel fikirleri sosyal güvenlik sistemine aktarılmıştır.⁵⁰⁴

Netice olarak Hartz Reformları'na sistematik bir şekilde bakıldığında birbirinden ayırt edilen dört unsurun varlığı görülmektedir. Bunları;

- 1) Bazı yeni emek piyasası politika araçlarının uygulanmaya başlanması ve mevcut tedbirlerin değiştirilmesi,
- 2) Federal İş Kurumu'nun idârî yapısının yeni kamu yönetimi ilkeleri çerçevesinde ajans modeline modernize edilmesi ve bunun da kurumun Federal İş Ajansı olarak yeniden adlandırılmasıyla görünür hale getirilmesi,
- 3) İşsizlik yardımı ile sosyal yardımların II. Sosyal Kanun Kitabı'nda (SGB II) İşsizlik Parası II adıyla birleştirilmesi sûretiyle işsizlere veya çalışan yoksullara yönelik ücret ikâme yardımlarının yeniden yapılandırılması ve ayrıca yardım haklarında bazı ek kesintilerin yapılması,

⁵⁰¹ Althammer, Lampert, **a.g.e.**, s. 205.

⁵⁰² Blank, **a.g.e.**, s. 158.

⁵⁰³ Anke Hassel, Christof Schiller, **Die politische Dynamik von Arbeitsmarktreformen in Deutschland am Beispiel der Hartz IV-Reform (Forschungsbericht Endfassung vom 14.06.2010)**Hans-Böckler-Stiftung, (Çevrimiçi) https://www.boeckler.de/pdf_fof/96621.pdf, (Erişim Tarihi: 13.07.2020), 2010, s. 1.

⁵⁰⁴ Dirk Salmon, **New Public Management in der deutschen Arbeitsverwaltung: Zwischen Anreiz und Motivationsverdrängung**, Wiesbaden, Springer Gabler, 2018, s. 38-39.

- 4) İş kurumları ile yerel yönetimler arasında bölünmüş olan yetki alanlarının ortaya çıkardığı kargaşaların üstesinden gelmek için İş Merkezi (Alm. Job-Center) adıyla bilinen ilk başvuru noktası niteliğindeki kurumların oluşturulması

olarak sıralamak mümkündür.⁵⁰⁵



⁵⁰⁵ Barlen, Bogedan, **a.g.e.**, s. 204-205.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

HARTZ REFORMLARI SONRASINDA ALMANYA’DA EMEK PİYASASININ ORGANİZASYONU: TERCİHLER, KURUMLAR, POLİTİKALAR, GELİŞMELER VE TARTIŞMALAR

Tez çalışmasının bu bölümünde 2003-2005 arası dört farklı yasal düzenlemeyle hayata geçen Hartz Reformları’ndan sonra Almanya’da emek piyasasının hâlihazırda nasıl organize edildiği incelenmektedir. Bu maksatla öncelikle Hartz Reformları’yla yaşanan değişimlerinin niteliği, yani reformlarla tercih edilen ‘yeni’ zihniyet ve arkasındaki sebepler irdelenmektedir. Daha sonra ise emek piyasasındaki kurum ve aktörler, uygulanan pasif ve aktif politikalar incelenmektedir. Hartz Reformları’na ve sonrasında yaşananlara dair temel tartışmalara değinilmeden önceyse Hartz Reformları’ndan bu yana göstergeler ışığında emek piyasasındaki gelişmelere bakılmaktadır.

3.1 Değişimin Niteliği: ‘Yeni Emek Piyasası Politikası’ — Aktifleştirme Yaklaşımı

Emek piyasası ve sosyal politika kurumları ile bu alanlardaki düzenlemeler belirli normatif temellere dayanmaktadır.⁵⁰⁶ Bu çerçevede Almanya’daki duruma bakıldığında süreç içerisinde açık bir değişiminin yaşandığı gözlenmektedir. Çalışma yoluyla genel toplumsal uyuma ulaşma, iş hayatının insanileştirilmesini sağlama ve çalışmaya bir anlam yüklenmesinin önceliği gibi hususlar son yıllarda (özellikle Hartz Reformları’yla) tamamen arka plana itilmiş ve birincil hedef olarak işe/çalışmaya entegrasyon anlayışı öne çıkmıştır.⁵⁰⁷ Daha önce de ifade edildiği üzere Hartz I ile makullük (kabul edilebilirlik) kriterleri sıkılaştırılmış ve ödünç iş ilişkisi (işçi kiralama) deregüle edilmiş, Hartz II yoluyla düşük ücretli sektörün sübvansiyonu için

⁵⁰⁶ Bundeszentrale für politische Bildung/bpb, "Normative Grundlagen", (Çevrimiçi) <https://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/55030/normative-grundlagen>, (Erişim Tarihi: 08.12.2020).

⁵⁰⁷ Kaiser, **a.g.e.**, s. 266.

çeşitli araçlar uygulamaya konulmuş ve Hartz III ile de Federal İş Kurumu'nun daha fazla ve efektif bir şekilde işe yerleştirmeye odaklanan Federal İş Ajansı olarak yeniden düzenlenmesi hayata geçirilmiştir. Emek piyasasında modern Hizmetler adındaki reformların son adımı olan Hartz IV ise işsizlik yardımı ile sosyal yardımın birleştirilmesine odaklanmıştır. Böylece uzun süreli işsizler için yardımların seviyesi düşürüldüğü gibi –ücrete dayalı olarak- statünün korunması da o zamandan beri kısa süreli işsizlik durumuna münhasır gerçekleşmektedir.⁵⁰⁸

Bu değişimlerde ise hem organizasyonel yeniden yapılanmada *Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı*'nın etkisinin hem de 'Yeni Emek Piyasası Politikası' olarak *aktifleştirici (emek piyasası politikası)* yaklaşımın benimsenmesinin son derece önemli olduğu anlaşılmaktadır. Temeli kamu görevlerinin yeniden tanımlanmasına dayanan, devleti ana görevleriyle sınırlamaya ve verimliliği artırmaya yönelik bir konsept olan 'yeni kamu yönetimi' anlayışı 1980'lerden itibaren Batı Avrupa ülkelerinde hâkim olmaya başlarken Almanya'da da Helmut Kohl'un başbakanlığı döneminde, 1982'de, bu anlayışa atıflar yapılarak bazı düzenlemelerin gerçekleştirilmeye başlandığı görülmektedir. Bu çerçevede emek piyasasının yönetimi ve organizasyonun 1990'lardan itibaren 'yeni kamu yönetimi' çerçevesinde modernize edilmeye çalışıldığı gibi birçok reform dürtüsünün yine Avrupa düzeyinden geldiği ve özellikle de 1997'de kabul edilen Avrupa İstihdam Stratejisi'nin kalıcı değişiklikleri (adem-i merkeziyetçilik başta olmak üzere) tetiklediği gözlenmektedir. Dolayısıyla Alman emek piyasası açısından 'yeni kamu yönetimi' konseptinin Hartz Reformları'nın öncesine dayanan bir geçmişi vardır. Fakat bununla birlikte –daha önce teferruatıyla anlatılan- 'işe yerleştirme skandalının' hemen sonrasında reaksiyon gösteren federal hükûmetin hayata geçirdiği ilk acil eylem tedbirleri ve devamında gerçekleşen reformlarda (özellikle Hartz III Yasası) 'yeni kamu yönetimi' çerçevesinde hareket edildiği ortadadır. Meselâ -daha önce izah edilen- Federal İş Kurumu'nun örgütsel olarak yeniden yapılandırılması ve Federal İş Ajansı olarak yeniden adlandırılması, işe yerleştirmede üçüncü (özel) tarafların artan katılımı veya performansla bağlı ücret gibi

⁵⁰⁸ Florian Spohr, *Pfadwechsel in der Arbeitsmarktpolitik: Eine Analyse aktivierender Reformen in Großbritannien, Deutschland und Schweden anhand des Multiple Streams Ansatzes*, Baden-Baden, Nomos, 2015, s. 138.

değişiklikler bu mânâda gerçekleşen hususlardandır.⁵⁰⁹ Yani Hartz Reformları aslında emek piyasası politikalarını şekillendiren zihniyeti –uzun yıllardır uğraşıldığı üzere– kırmıştır. Böylece aktif emek piyasası politikasının amacı istihdam ilişkilerini sürdürmek ve istihdam yaratmak yerine bireysel istihdam edilebilirliği sürdürmek ve yaratmak olarak belirmiştir. Dolayısıyla başarılı bir işe yerleştirmenin hedefi vasıf temelli eksik istihdama karşı korumak yerine artık herhangi bir işi kabul etmek olarak görülmektedir. Bunun için ise bir yandan işsizlerin taviz verme istekliliği artırılırken diğer taraftan da düşük ücretli sektörün genişlemesiyle yeni istihdam fırsatlarının yaratılmasının sağlanması hedeflenmiştir.⁵¹⁰ Bu zihniyet değişikliği emek piyasası politikalarında aktifleştirici (harekete geçirici/istihdama zorlayıcı) anlayışa geçiş anlamına gelmektedir. Bunlar da özellikle “İş arayanlar İçin Temel Güvence” (SGB II) düzenlemelerinde açıkça görülmektedir.⁵¹¹

SGB II düzenlemesinin 2005 yılında Hartz IV Yasası’yla uygulamaya konulması Alman sosyo-ekonomik düzeni bakımından radikal ve tarihi bir gelişmedir. Çünkü böylece on yıllar boyunca uygulanmış olan bir kalkınma yolu terk edilmiş ve sosyal devletin geleneklerinde bir gedik açılmıştır. Bu adım eski işsizlik parasından faydalananlar için ücrete dayalı işsizlik yardımlarının kaldırılıp onun yerini sosyal yardım ihtiyaçlarına göre hesaplanan ve katı bir şekilde kontrol edilen İşsizlik Parası II'nin aldığı yeni bir düzen anlamına gelmektedir. Ayrıca Hartz IV reformunun sosyal devletin kurumsal finansman yapısının ‘*sarsılmaz yol bağımlılığını*’, geleneğini kırdığı da ortadadır. Nitekim yeni düzenlemeyle federal hükûmet bir yandan uzun süreli işsizler için pasif yardımların finansmanında daha fazla yer alıyorken (çünkü önceden yerel yönetimlerin ağırlığı vardı) diğer yandan uzun süreli işsizler ve diğer İşsizlik Parası II alıcıları için (işe) entegrasyon yardımlarını da finanse etmektedir. Böylece finansman yapısındaki bu değişme Federal Almanya Cumhuriyeti tarihinde bir sosyal sigorta kolundaki (işsizlik sigortası) primlerde yaşanan en büyük azalmayı da beraberinde getirmiştir. Her ne kadar bu gelişmelerin kısmî bir kayma mı yoksa paradigma değişikliği mi olduğu tartışılmaya devam etse de otoriter nitelikteki

⁵⁰⁹ Frank Oschmiansky, "Neues Steuerungsmodell und Verwaltungsmodernisierung", (Çevrimiçi) <https://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/55048/steuerung-modernisierung>, (Erişim Tarihi: 03.01.2021), 2010.

⁵¹⁰ Barlen, Bogedan, **a.g.e.**, s. 204.

⁵¹¹ Kaiser, **a.g.e.**, s. 266.

aktifleştirici (yani istihdama zorlayıcı) politikaların hem mevzuat değişiklikleri yoluyla işe yerleştirme ve destek/teşvik uygulamalarında yapılanlarla hem de düşük ücret sektörünün teşvikiyle hayata geçirilmesi söz konusu olmuştur.⁵¹²

Alman emek piyasası, öteden beri, sanayileşmiş birçok ülkenin emek piyasasıyla kıyaslandığında, yapısal değişikliklerin tetiklediği değişme süreçlerini içine masnetme konusunda önemli ölçüde daha az yetenekli olduğu ileri sürülerek eleştirilmiştir. İş hukukunun kabuk bağlamış ve aşırı düzenlemeci yapısının yanı sıra nispeten yüksek miktartlı ve uzun süreli olan ücret ikâme ödemeleri sebebiyle yapısal değişiklikler özellikle zaman içerisinde düşük vasıflı işçiler için sıkıntılar meydana getirmiştir. Eğitim seviyeleri basit düzeyde kalan ya da eskimiş (meslekî) vasıflara sahip bu insanlar böylece Alman emek piyasasında sorun grubu olarak öne çıkmışlardır. Diğer ülkeler aynı zorlukları meselâ merkezî olmayan ücret tespiti, daha az iş hukuku düzenlemesi veya işe yerleştirmede daha yoğun aktifleştirme tedbirleri ile aşarken bu stratejiler Alman emek piyasasının düzenlenmesinde Hartz Reformları'na kadar uzun müddet ciddi olarak benimsenmemiştir.⁵¹³

Hartz Komisyonu Raporu'nda 'Yeni Emek Piyasası Politikası' başlıklı kısımda yol gösterici ilke olarak tanımlanan 'kendi etkinliğini/aktiviteni tetikle ve güvenliğini sağla' ifâdesinin işi teşvik politikasının aktifleştirici emek piyasası politikası anlamında yeniden şekillendirilmesinde 'teşvik ve talep' prensibinin yanı sıra 'karşılık olmadan hizmet yok' anlayışına da yeni bir vurgu ve yorumlama yapıldığı belirtilmektedir. 'Teşvik ve talep' ilkesi sigorta mantığına göre teşvik/destek hizmetlerini ön plana çıkarmakta ve kurallara aykırılık halinde de yaptırımları gündeme getirmekteyken 'kendi etkinliğini/aktiviteni tetikle ve güvenliğini sağla' düsturunun aktifleştirici teklif ve vaatleri içerdiği, öncelik olarak işsizlerin kendi entegrasyon çabalarını hizmet ve destek sunumlarıyla korumayı ve güvence altına almayı vurguladığı belirtilmiştir. Raporda-işsizlerin toplumda hor görülüyor olmaları sebebiyle- işsizliğin insanları lekelemesinin yanı sıra çalışmaya dönmelerini hem zorlaştırması hem de pahalılaştırması gibi olumsuzluklardan hareket edilerek 'Yeni Emek Piyasası Politikası'nın koruyucu/önleyici davranması gerektiği belirtilerek

⁵¹² Oschmiansky, Mauer, Buschoff, **a.g.e.**, s. 292.

⁵¹³ Hinrichs, Schäfer, **a.g.e.**, s. 272.

araçlarının da müşteri ve piyasa odaklılığa yönlenmesine ayrıca yasal gerekliliklerin azaltılmasına vurgu yapılmıştır.⁵¹⁴

‘Yeni Emek Piyasası Politikası’ olarak isimlendirilen aktifleştirici nitelikteki bu emek piyasası politikası yaklaşımında işsiz kişinin, kamu istihdam kurumunca sunulan bir dizi araç aracılığıyla aktif bir şekilde iş aramasını kuvvetlendirmek için motive edilmeye çalışılması esastır. Dolayısıyla işsizlerin politikanın nesnesinden öznesine dönüşmesi söz konusudur. Yani daha önce ‘yönetilen’ konumdaki işsizlerin artık kendi entegrasyonlarında daha aktif bir şekilde rol alması hedeflenmektedir. Temel strateji iki ayaklı kurgulanmıştır. Birincisi işsiz kişinin kendi aktiviteleri korunmalı ve motivasyonu güçlendirilmelidir; ikincisi ise -eğer işsiz kişi yeterli işbirliğine gitmiyorsa- zorlayarak ve gerekirse mâlî yaptırımların uygulanması ile kendi kendine bağımsız bir şekilde çaba göstermesi için canlandırılması lazımdır. Çünkü yıllardır düşmeyen kalıcı işsizliğin ana sebebi olarak işsizler tarafından iş aramaya katılımda ve inisiyatif almada eksikliğin bulunmasının yattığı kabul edilmiştir.⁵¹⁵

Yani Hartz Reformları 1980'lerin başlarında olduğu gibi işsizliğin bilgi teknolojisinin gelişiminin bir sonucu olduğu analizine dayanmadığı gibi işsizliğin aslında etkilenenlerin motivasyon eksikliğinden veya işe başlamak için teşvik eksikliğinden kaynaklandığı varsayımından hareket etmiştir. Böyle olunca da sosyal devletin ve toplu pazarlık sisteminin sağladığı güvenceler, bir yandan işsizliğin hızlı bir şekilde üstesinden gelinmesini engellerken diğer yandan da sanayi toplumundan hizmet toplumuna geçişin süratli olmasını baltalayan faktörler olarak yorumlanmıştır.⁵¹⁶

Bahsedilen bu hususları dikkate alarak hazırlanan komisyon raporunda ise aktifleştirici emek piyasası politikasının tamamen insanların kendi kendilerine yardım etmelerini sağlayabilmek için onlara yardım etme anlayışına dayandığı

⁵¹⁴ Hartz, v.d., a.g.e., s. 45-54.

⁵¹⁵ Heinrich Müller-Godeffroy, Frank Osterchrist, "Arbeitsmarkt- und/oder Beschäftigungspolitik - Erfolgsbedingungen von komplementären Schwestern-", **Paradigmenwechsel in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik?**, Ed. Hans-Dieter Braun, Bernd-Joachim Ertelt, Brühl (Rheinland), Fachhochschule des Bundes für Öffentliche Verwaltung, 2006, s. 14-15.

⁵¹⁶ Klute Jürgen, "Die Zukunft der Arbeit und ihre Destruktion durch die Hartz-Reformen", **Sozial- und Arbeitsmarktpolitik nach Hartz: Fünf Jahre Hartzreformen; Bestandsaufnahme - Analysen - Perspektiven**, Ed. Jürgen Klute, Sandra Kotlenga, Göttingen, Universitätsverlag Göttingen, 2008, s. 172.

belirlenmektedir.⁵¹⁷ Yani öncelikle işsizlerin öz sorumluluklarının ve öz çabalarının harekete geçirilmesi anlaşılmaktadır. Yoksa ne emek piyasasındaki ne de ekonomik politika alanındaki tüm taraf ve kaynakların aktifleştirilmesi kastedilmemektedir. Zaten bu çerçevede de ‘teşvik ve talep’ ilkesi SGB II’de hukukî yerini almıştır. Burada teşvikten kasıt SGB II yararlanıcılarının SGB III kapsamındaki tedbirlere erişimleri için imkân tanınmasının yanı sıra Federal İş Ajansı’nın modern ve müşteri odaklı bir hizmet sağlayıcısı şeklinde yeniden yapılandırılması iken, talep etme ilkesi ise sosyal haklara dair yararlanma şartlarında (yaptırımların artması gibi) sıkılaştırmaların fazlaştırılmasıdır.⁵¹⁸

Hartz Reformları sonrası yeni makullük kriterinde aslında bir paradigma değişikliği öne çıkmıştır. Daha önceden istihdam kurumları teklif ettikleri işin işsizler için makul olduğunu kanıtlamak mecburiyetindeyken artık işsiz kişi kendine sunulan işi reddettiği takdirde işin kendisi için makul olmadığına dair delil sunmak zorundadır.⁵¹⁹ Bu bakımdan da aktifleştirme politikalarının özünde çalıştırmacılık (İng. workfare) ve istihdam edilebilirlik (İng. employability) olarak iki kavram yer almaktadır. Bunlardan birincisi sosyal yardımların verilmesinin muhtaçların çalışma hayatına katılmalarına bağlı olması iken ikincisi ise işçilerin istihdam edilebilirliğini artırmayı amaçlayan bir sosyal model yaklaşımıdır. Bu çerçevede yapılanan aktifleştirici emek piyasası politikaları yeniden uyumlaştırıcı reformlar olarak emek piyasasına katılma yeteneği ve yükümlülüğü yoluyla metalaştırıcı bir etki geliştirmeyi amaçladığı gibi sosyal hakların geri alınması veya şarta bağlanmasını da -hedefi ve yapısı gereği- beraberinde getirmektedir. Tüm bunların emek piyasası politikalarının araçları düzeyinde şu anlamı ortaya çıkmaktadır: Mevcut çalışma ilişkilerinin korunması ve işsizliğin transfer ödemeleri yoluyla tazmin edilmesi yerine emek piyasalarının esnekliğini ve insanların istihdam edilebilirliğini teşvik eden/destekleyen politikalar tercih edilmesi gerekmektedir.⁵²⁰ Özetle aktifleştirici emek piyasası politikası yaklaşımında tüm tedbirler, iş arayan için hedefe yönelik seçenekler ortaya

⁵¹⁷ Hartz, v.d., a.g.e., s. 97.

⁵¹⁸ Bäcker, v.d., **Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland: Band 1- Grundlagen, Arbeit, Einkommen und Finanzierung**, a.g.e., s. 541.

⁵¹⁹ Hartz, Petzold, a.g.e., s. 20.

⁵²⁰ Spohr, **Pfadwechsel in der Arbeitsmarktpolitik: Eine Analyse aktivierender Reformen in Großbritannien, Deutschland und Schweden anhand des Multiple Streams Ansatzes**, a.g.e., s. 15.

çıkarma ve onun kendi aktivitesini tetikleme ve/veya güçlendirme temelinde yükselmektedir.⁵²¹

3.2 Emek Piyasasındaki Kurum ve Aktörler

Almanya'da emek piyasasındaki aktörlere bakıldığında oldukça karmaşık bir yapıyla karşılaşılmaktadır. Bir taraftan AB ve diğer uluslararası kurum ve kuruluşların etkisi bulunuyorken, ülke içerisinde de, hem federal yapıdan kaynaklanan hem de sosyal yapının ortaya çıkardığı diğer aktörlerin var olduğu anlaşılmaktadır.⁵²² Emek piyasasının organizasyonunda yer alan bu çeşitli aktörlerin gelişmiş ağ yapıları yalnızca ülkenin anayasasına istinaden idârî hizmetlerin sağlayıcısı/sorumlusu olarak düzenleyici yetkilere sahip olanlarla ilgili değildir; aynı zamanda bireylerin ve/veya grupların birlikleri olarak siyâsî programların tasarlanması ve uygulanması süreci üzerinde doğrudan veya dolaylı bir etkiye sahip olan aktörlerle de yakından alâkalıdır.⁵²³

3.2.1 Federal Devlet Yönetimi ile Federal Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlığı

Almanya'da federal devlet yasama, yürütme ve yargı işlevleriyle emek piyasası yönetimi alanındaki en önemli aktörlerden biridir. Bu çerçevede toplu pazarlık ve çalışma ilişkilerinin yapılandırılmasına yönelik kuralları tanımladığı gibi sosyal güvenlik mevzuatını da belirlemektedir. Emek piyasası politikasıyla ilgili Almanya'da yasal normların kabulü –anayasal olarak- federal yasama organlarının (Federal Meclis ve Federal Konsey) yetkisi dâhilinde olup bunların yetkilerini kullanmadığı hallerde ise eyalet yasama organları yetki sahibi kılınmıştır. Bu noktada federal yönetimin vatandaşlara eşit yaşama şartları oluşturma hedefine uygun olarak işsizlik sigortası ve işe yerleştirme alanı ile ilgili olarak ülke çapında aynı şekilde düzenlemeleri hayata

⁵²¹ Hartz, v.d., **a.g.e.**, s. 48.

⁵²² Hermann Genz, Walter Werner, "Job-Center und Fallmanagement: Herzstücke der Arbeitsmarktreformen", **Arbeitsmarktintegration: Grundsicherung - Fallmanagement - Zeitarbeit - Arbeitsvermittlung**, Ed. Franz Egle, Wiesbaden, Gabler, 2008, s. 183-184.

⁵²³ Johanna Jansen, "Von der aktiven zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik: Paradigmenwechsel und regionale Praxis in Norddeutschland am Beispiel des Landes Schleswig-Holstein sowie der Freien und Hansestadt Hamburg", (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Universität Flensburg, 2011, s. 13-14.

geçirmek zorundadır. Yine federal devlet yürütme organı olarak -federal hükûmet eliyle- emek piyasası politikasıyla ilgili yasal normların uygulanmasını sağlarken yargı işleviyle de yasal normlara uyulup uyulmadığını takip etmektedir.⁵²⁴

Bu doğrultuda Almanya'da emek piyasasının organizasyonunda ve emek piyasası politikasından sorumlu organ olarak en başta federal yasama organlarının ve federal hükûmetin yer aldığı görülmektedir. Burada yasama organları düzenleyici politika çerçevesinde yetkilerini kullanmaktadırlar. İcra organları oldukları gibi istihdam politikalarına dair kararların sorumluları da yine federal hükûmet ile yerel idarelere bırakılmıştır.⁵²⁵ Bu da Almanya'da da emek piyasası ve politikası alanının aslında –anayasal olarak- federal devletin karar alma yapıları tarafından şekillendirilmesi demektir. Programlar veya yasalar için içerik tasarımı genellikle federal bakanlıkta uzmanlar düzeyinde hazırlanan taslaklarla başlamaktadır. Sonrasında da adım adım diğer karar alma mekanizmaları takip edilerek (federal meclis komisyonu ve federal meclis oturumları) hayata geçirilmektedir. Bununla birlikte federal hükûmetin *özel programlar* uygulama ve böylece kendi emek piyasası politika önceliklerini belirleme seçeneği de bulunmaktadır. Ayrıca bölgesel ihtiyaç ve isteklerin de özellikle ‘Çalışma ve Sosyal İşler Bakanları Konferansı’ (Alm. Arbeits- und Sozialministerkonferenz) adı altında toplanan eyalet bakanları yoluyla dikkate alınabileceğini de belirtmek lazımdır.⁵²⁶ Yine federal hükûmet SGB III çerçevesindeki görevleri sebebiyle hem Federal İş Ajansı’nın bütçesinin onaylanmasından hem de ayrıca Federal İş Ajansı’na verilen ek görevlerden (çocuk parası veya işsizlik parası II gibi) doğan masrafların karşılanmasından sorumludur.⁵²⁷

Almanya Federal Cumhuriyeti’nde hâlihazırda federal seviyede emek piyasası ve politikasından sorumlu bakanlık olan Federal Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlığı’nın (Alm. Bundesministerium für Arbeit und Soziales-BMAS)⁵²⁸ görevlerine bakıldığında çalışma (istihdam) güvencesinin ve işsizlikle mücadelenin temel görevler olduğu

⁵²⁴ Frank Oschmiansky, Tim Obermeier, "Zentrale Akteure im Feld der Arbeitsmarktpolitik", (Çevrimiçi) <https://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/305698/zentrale-akteure>, (Erişim Tarihi: 17.12.2020), 2020.

⁵²⁵ Althammer, Lampert, **a.g.e.**, s. 222.

⁵²⁶ Jansen, **a.g.e.**, s. 16-18.

⁵²⁷ Oschmiansky, Obermeier, "Zentrale Akteure im Feld der Arbeitsmarktpolitik", **a.g.e.**,

⁵²⁸ Achim Pollert, Bernd Kirchner, Javier Morato Polzin, **Duden Wirtschaft von A bis Z: Grundlagenwissen für Schule und Studium, Beruf und Alltag**, 5. bs., Berlin - Mannheim - Zürich, Dudenverlag, 2013, s. 468.

görülmektedir. Bu çerçevede federal bakanlık farklı konularla ilgili çözümler geliştirmekte, etkilenecekleri halinde de eyaletler ve yerel yönetimlerle tedbirleri koordine etmektedir. Aynı şekilde bakanlık ile parlamentonun karar alma mekanizmasındaki merkezî organlardan biri olan Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu (Alm. Ausschuss für Arbeit und Soziales) arasında da yakın işbirliği vardır ve bu sosyal politikanın başarısı için son derece önemli addedilmektedir.⁵²⁹ Ayrıca Federal Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlığı SGB III'e istinaden Federal İş Ajansı'nın hukuka uygun hareket edip etmediğini (görevlerini yerine getirip getirmediği dâhil) takip etmek/denetlemek ile sorumludur, yani yasal gerekliliklere uyumu kontrol etmektedir.⁵³⁰

Bahsedilen görevleri çerçevesinde tasarlanmış olan toplam yedi ana birimde örgütlenmiş olan Federal Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlığı'nın güncel organizasyon şemasında bu birimler

- Bölüm 1: Sosyal Devlet, Çalışma Dünyası ve Sosyal Piyasa Ekonomisine Dair Temel Sorunlar
- Bölüm 2: Emek Piyasası Politikası, Yabancı İstihdamı, İşsizlik Sigortası, İş Arayanlar İçin Temel Güvence
- Bölüm 3: İş Hukuku, İş Güvenliği
- Bölüm 4: Sosyal Güvenlik, Yaşlılık Sigortası
- Bölüm 5: Engelliler, Katılım, Sosyal Tazminat, Sosyal Yardım
- Bölüm 6: Avrupa İstihdam ve Sosyal Politikası, Uluslararası İstihdam ve Sosyal Politika, Avrupa Sosyal Fonu (ESF)
- Bölüm DA: Dijitalleşme ve Çalışma Dünyası
- Bölüm Z: Personel, Bütçe, Organizasyon, Bilgi Teknolojisi

olarak sıralanmaktadır.⁵³¹

⁵²⁹ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, "Aufgaben des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales", (Çevrimiçi) <https://www.bmas.de/DE/Ministerium/Willkommen-im-BMAS/aufgaben-des-ministeriums.html?nn=82217ef9-ebb2-44a4-8c4f-2ba7dfd66448>, (Erişim Tarihi: 22.12.2020); Althammer, Lampert, **Lehrbuch der Sozialpolitik, a.g.e.**, s. 223.

⁵³⁰ Oschmiansky, Obermeier, "Zentrale Akteure im Feld der Arbeitsmarktpolitik", **a.g.e.**,

⁵³¹ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, "Organigramm: Die organisatorischen Einheiten und Abteilungen des Bundesministeriums im Überblick", (Çevrimiçi) https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Ministerium/bmas-organigramm.pdf?__blob=publicationFile&v=2, (Erişim Tarihi: 11.05.2020), 2020.

3.2.2 Eyalet Yönetimleri

Almanya Federal Cumhuriyeti'nde emek piyasası politikasında eyaletlerin kendiliklerinden herhangi bir çaba üstlenmeleri yasalar tarafından zorunlu kılınmamıştır; bu husus esasen eşit hayat şartlarının oluşturulması çerçevesinde -daha önce de ifade edildiği üzere- anayasal olarak federal devletin (ve onun yetkili makamı olarak Federal İş Ajansı'nın) görevidir. Ancak bununla birlikte, tüm eyaletlerin özellikle son birkaç on yılda giderek artan şekilde kendi emek piyasası politika faaliyetlerini gerçekleştirdikleri ve yenilikçi yaklaşımlar ile araçları denedikleri⁵³² ve bunları da özellikle Avrupa Yapısal Fonları aracılığı ile yaptıkları bilinmektedir.

Almanya'da eyalet yönetimleri emek piyasası politikası açısından federal yönetime göre yasal anlamda 'mesuliyetsiz' olmalarının verdiği avantajla daha serbest hareket edebilmekte, Sosyal Kanun Kitabı III-SGB III'teki (İş Teşviki Yasası) boşluklara odaklanarak kendi araçlarını geliştirebilmektedirler. Bu arada kendi emek piyasalarına özel, bölgesel ihtiyaçları da göz önünde bulundurarak ekonomi politikasının ve emek piyasası politikalarının koordineli bir şekilde birbirine eklemlenmesini sağlayabilmektedirler. Bazı eyaletlerde, eyalet hükûmetlerinin emek piyasası politika önceliklerini gösteren ve bazı durumlarda aktif emek piyasası politikasının belirli önlemleri için ek fon sağlayan eyalet emek piyasası programlarının oluşturulduğunu söylemek lazımdır. Yine eyaletlerin Federal Konsey aracılığıyla federal emek piyasası politikalarına etki edebildiği ve ayrıca eyaletlerin çalışma ve sosyal işlerinden sorumlu bakanları ve senatörlerin toplanmasıyla yılda bir kez gerçekleşen 'Çalışma ve Sosyal İşler Bakanları Konferansı' yoluyla tavsiye kararları alabildikleri için emek piyasası açısından önemli oldukları da görülmektedir. Ayrıca eyalet yönetimlerinin Sosyal Kanun Kitabı II-SGB II (İş Arayanlar İçin Temel Güvence Yasası) çerçevesinde önemli denetim işlevlerinin olduğunu da belirtmek lazımdır.⁵³³

⁵³² Jansen, **a.g.e.**, s. 18.

⁵³³ Oschmiansky, Obermeier, "Zentrale Akteure im Feld der Arbeitsmarktpolitik", **a.g.e.**,

3.2.3 Yerel Yönetimler

Almanya’da yerel yönetimlerin emek piyasası politikası alanındaki konumuna bakıldığında eyalet yönetimlerine benzer bir durumla karşılaşılmaktadır. Daha önce de belirtildiği üzere Almanya’da emek piyasası politikası esasen federal yönetimin sorumluluğundadır. Bununla birlikte 1980’lerden itibaren yüksek işsizliğin yerleşmesi, işsizlik yardımlarında kesintilere gidilmesi⁵³⁴ ve sosyal yardım harcamalarının sürekli artışı ile bunun ülke çapına yayılarak oluşturduğu problem baskısı yerel yönetimlerin tedrici olarak kendi emek piyasası politika programlarını geliştirmelerini beraberinde getirmiştir.⁵³⁵ Böylece yerel yönetimler Almanya’da Hartz IV’e kadar Federal Sosyal Yardım Yasası (Alm. Bundessozialhilfegesetz-BSHG) çerçevesinde sosyal yardım alanlar için aktif bir istihdam politikasını uygulayabilmişlerdir. Ancak 2005’te, Hartz IV düzenlemesi ile, belediyelerin aktif emek piyasası hizmetlerinin sorumluluğu Federal İş Ajansı’na kaydırılmış, emek piyasası alanındaki eylem alanları daraltılmış, sadece İş Merkezleri’nde (Alm. Job Center) yerel istihdam kurumları ile işbirliği içerisinde bir takım hizmetleri sağlamalarına imkân tanınmıştır. Bu çerçevede yerel yönetimler özellikle işsizlerin sosyal rehberlik (Ör: bağımlılık için) hizmetlerinden sorumludur ve *İş Arayanlar İçin Temel Güvence* (SGB II) kapsamında ihtiyaç sahipleri için ödenen konut yardımı ve ısınma masrafları taleplerini işleme almaktadırlar.⁵³⁶

Hâlihazırda iş teşvikini düzenleyen SGB III tedbirlerinin, eyalet ve federal yönetimlerinin özel programlarının ve ayrıca AB’nin istihdam teşvikine yönelik yapısal destek programlarının hayata geçirilmesinden aslında Federal İş Ajansı’nın yerel teşkilatı sorumlu iken yerel yönetimler de bu uygulamalara farklı şekillerde, meselâ İstihdam ve Uzmanlaştırma Kurumu (Alm. Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaft) yetkilisi/sahibi veya ortağı olarak kamu sektöründe

⁵³⁴ Oschmiansky, Obermeier, "Zentrale Akteure im Feld der Arbeitsmarktpolitik", **a.g.e.**,

⁵³⁵ Ulf Keller, **Netzwerke im Politikfeld "lokale Arbeitsmarktpolitik": Arbeitsmarktpolitik und politische Steuerung im Landkreis Emsland**, Berlin, Deutscher Verein für Öffentliche und Private Fürsorge e.V., 2008, s. 40.

⁵³⁶ Petra Kaps, "Die Rolle der Kommunen in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik", **Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft: Vom Arbeitsförderungsgesetz zu Sozialgesetzbuch II und III**, Ed. Silke Bothfeld, Werner Sesselmeier, Claudia Bogedan, Wiesbaden, Springer VS, 2012, s. 260-261.; Jansen, **a.g.e.**, s. 20-22.

istihdam yaratma konusunda yerel iş ajansı ile doğrudan işbirliğine giderek dâhil olabilmektedirler. Bu noktada İş Arayanlar İçin Temel Güvence-SGB II'nin yürürlüğe girmesiyle yerel yönetim düzeyinin emek piyasasında bir aktör olarak değerlendirildiğini de söylemek lazımdır. Nitekim iş arayanlar için federal olarak finanse edilen temel güvence hizmetlerine ek olarak, SGB II işe entegrasyon için yerel yönetim hizmetlerine de imkân tanımaktadır. Bunlar isteğe bağlı yani hukukî bir zorunluluğu olmayan hizmetlerdir ve yerel yönetimler bunları kendileri sağlayabilecekleri gibi üçüncü taraflara da devredebilmektedirler. Ayrıca emek piyasası politikalarının sonuçlarından etkilenen taraf olarak yerel yönetimlerin farklı şemsiye örgütlenmeler yoluyla çıkarlarının temsili de söz konusu olmaktadır.⁵³⁷

3.2.4 Federal İş Ajansı ve Teşkilatı

3.2.4.1 Amacı ve Görevleri

Federal İş Ajansı-FİA (Alm. Bundesagentur für Arbeit-BA) kamu hukukuna göre kendi kendini yöneten bir organ olarak Federal Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlığı'nın -talimat yetkisi olmaksızın- yasal nezareti altında temelde SGB III'ün uygulanmasından, yani işi teşvik politikasından⁵³⁸ ve işsizlikle mücadelede sorumlu kurumdur.⁵³⁹ Kendisini emek piyasasında müşteri odaklı bir hizmet sağlayıcısı olarak gören FİA'nın misyonuna bakıldığında onun tavsiye ve desteklerini hem insanların hayatlarına hem de emek piyasasındaki gelişmelere göre yapmayı hedeflediği görülmektedir. Bunun yanında da müşterilerinin istek ve beklentilerini yasal görevleri/sorumlulukları ve yasal imkânları kapsamında işinin merkezine koymaktadır.⁵⁴⁰

Almanya'da devletin emek piyasası politikası alanındaki resmî makamı olan Federal İş Ajansı'nın tarihî kökenine bakıldığında aslında 1952 yılında -1927 tarihli İşe Yerleştirme ve İşsizlik Sigortası Kurumu model alınarak- kurulan Federal İşe

⁵³⁷ Oschmiansky, Obermeier, "Zentrale Akteure im Feld der Arbeitsmarktpolitik", **a.g.e.**,

⁵³⁸ Althammer, Lampert, **a.g.e.**, s. 223.

⁵³⁹ Pollert, Kirchner, Polzin, **a.g.e.**, s. 468.

⁵⁴⁰ Bundesagentur für Arbeit, **Geschäftsbericht 2019 der Bundesagentur für Arbeit**, Nürnberg, Bundesagentur für Arbeit, 2020, s. 1.

Yerleştirme ve İşsizlik Sigortası Kurumu'na dayandığı görülmektedir.⁵⁴¹ 1969'da İş Teşvik Yasası'yla Federal İş Kurumu (Alm. Bundesanstalt für Arbeit) ismini alan bu kurum 2003'te Hartz III Yasası'yla Federal İş Ajansı (FİA) olarak hem yeniden isimlendirilmiş hem de yapılandırılmıştır. Bu isim değişikliklerinin dışında aslında Almanya'da emek piyasasının yönetimi ve organizasyonundaki kurumsal düzenlemelerin ayırt edici vasfı olarak ise işe yerleştirme, işsizlik sigortası ve (aktif) emek piyasası politikası uygulamalarının tek bir çatı altında birleştirilmiş olması ile işçi-işveren taraflarının özyönetimde yer alması gösterilmektedir.⁵⁴²

Zaman içerisinde gerçekleşen idârî ve organizasyonel anlamdaki değişiklikler ile revizyonlara –ve hatta Nasyonal Sosyalizm dönemindeki kesintilere- rağmen⁵⁴³ Almanya'da çalışma hayatının yönetiminde yer alan kamu istihdam kurumlarının - 1927 yılından itibaren- çalışanların, işverenlerin ve kamunun temsilcilerinden oluşan *özyönetim organlarıyla* idare edildiği gerçeği⁵⁴⁴ dikkate alındığında hâlihazırdaki Federal İş Ajansı'nın 1927 tarihli kurumun devamı niteliğinde olduğu ve Hartz Reformları'yla çağdaş ve müşteri odaklı bir '*hizmet kurumuna*' dönüştürüldüğü görülmektedir.⁵⁴⁵

Federal İş Ajansı'nın görevlerine bakıldığında öncelikle işsizlik sigortası hizmetlerinin yönetiminin (pasif emek piyasası politikası) öne çıktığı anlaşılmaktadır. Nitekim gelir kaybı tazminatı niteliğindeki bu sigorta kolunun giderlerinin orta veya yüksek işsizliğin olduğu yıllarda FİA'nın harcamalarının üçte ikisini oluşturduğu görülmektedir. FİA'nın harcamalarının yaklaşık üçte biri ise işe yerleştirme, meslek danışmanlığı, rehabilitasyon ve meslekî eğitim gibi önleyici ve/veya istihdamı teşvik edici tedbirler bütünü olan aktif emek piyasası politikası çerçevesinde

⁵⁴¹ Manfred G. Schmidt, "Bundesagentur für Arbeit", **Handwörterbuch des ökonomischen Systems der Bundesrepublik Deutschland**, Ed. Klaus Schubert, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2005, s. 97.

⁵⁴² Bothfeld, Sesselmeier, **a.g.e.**, s. 360.

⁵⁴³ Bundesagentur für Arbeit, **Die Geschichte der deutschen Arbeitsverwaltung: Von der Stempelbude zur modernen Dienstleistungsbehörde**, Lauf, Bundesagentur für Arbeit, 2017, s. 8-12.

⁵⁴⁴ Tanja Klenk, "Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III: Wandel der korporatistischen Arbeitsverwaltung?", **Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft: Vom Arbeitsförderungsgesetz zu Sozialgesetzbuch II und III**, Ed. Silke Bothfeld, Werner Sesselmeier, Claudia Bogedan, Wiesbaden, Springer VS, 2012, s. 276.

⁵⁴⁵ Bundesagentur für Arbeit, **Die Geschichte der deutschen Arbeitsverwaltung: Von der Stempelbude zur modernen Dienstleistungsbehörde**, **a.g.e.**, s. 22-23.

gerçekleşmektedir. 1970'lerin başında ileri meslekî eğitim ve yeni meslekî eğitim ana faaliyet alanı haline gelmiş olan kamu istihdam kurumunun bir diğer görevi de emek piyasası ve meslek araştırmalarının -emek piyasası istatistikleri de dâhil- yürütülmesi olarak öne çıkmaktadır. Bu maksatla da 1967 yılında Nürnberg’de Emek Piyasası ve Meslekî Araştırmalar Enstitüsü (Alm. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung - IAB) kamu istihdam kurumunun araştırma kuruluşu olarak tesis edilmiş ve hâlâ bu şekilde devam etmektedir. FİA –özyönetim prensibinden bağımsız olmak üzere- federal hükûmet adına çocuk yardımının aile fonu üzerinden ödenmesini de yerine getirmekte⁵⁴⁶ ve ayrıca ağır engelli kişilerin işe yerleştirilmesi ile toplu işten çıkarmalara karşı korunmada da federal hükûmetin görevlerini ifa etmektedir.⁵⁴⁷

Alman sosyal devletinin yapı taşlarından birisi olarak hem işsizlik sigortasının sorumlusu hem de işsizliğin önlenmesine yardımcı olmak veya en azından işsizlik süresini kısaltmak hedefiyle hareket ederek bu doğrultuda önleyici ve bütünleştirici araçları uygulayan bir kurum olan Federal İş Ajansı, müşteri odaklı bir hizmet anlayışıyla çalışmaktadır. Etkililik ve ekonomiklik unsurlarının faaliyetlerinin merkezî kriteri olduğu FİA’nın *müşterileri* ise çalışanlar, işverenler ve kurumlardır.⁵⁴⁸ Yani Federal İş Ajansı her ne kadar çoğu kez işsizlerin gelirlerini güvence altına alma ve onları iş aramalarında destekleme görevi ile ilişkili olarak görülse de işverenler de işsizlik sigortasının prim ödeyicileri olarak FİA’nın hizmetlerinden faydalanma hakkına sahiptir. Bu bakımdan FİA emek ve meslekî eğitim piyasası için işletmelere de personel ihtiyaçlarının güvence altına alınmasıyla bağlantılı bir şekilde işe yerleştirme, danışmanlık ve destek olmak üzere birçok hizmeti⁵⁴⁹ ülke çapına yayılmış

⁵⁴⁶ Florian Spohr, "Bundesagentur für Arbeit", **Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland**, Ed. Uwe Andersen, v.d., Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, (Çevrimiçi) https://link.springer.com/referenceworkentry/10.1007%2F978-3-658-23670-0_15-1, (Erişim Tarihi: 25.06.2020), 2019, s. 2.

⁵⁴⁷ Schmidt, "Bundesagentur für Arbeit", **a.g.e.**, s. 97.

⁵⁴⁸ Bundesagentur für Arbeit, **Einheitliches Erscheinungsbild: Gestaltungsrichtlinien für das Einheitliche Erscheinungsbild der Bundesagentur für Arbeit und ihrer Dienststellen**Bundesagentur für Arbeit, (Çevrimiçi) <https://www.designtagebuch.de/cd-manuals/bundesagentur-fuer-arbeit-erscheinungsbild.pdf>, (Erişim Tarihi: 15.12.2020), 2013, s. 5.

⁵⁴⁹ Birgit Domschke, "Zusammenarbeit mit Arbeitgebern am Beispiel der Bundesagentur für Arbeit", **Handbuch Sozialversicherungswissenschaft**, Ed. Laurenz Mülheims, v.d., Wiesbaden, Springer VS, 2015, s. 607-611.

birimleri olan iş ajansları ve yerel yönetimlerle ortak kurulan iş merkezleri ağı marifetiyle sunmaktadır.⁵⁵⁰

3.2.4.2 Organizasyon Yapısı

Federal İş Ajansı kamu hukukunun bir organı olarak federal seviyede –hak ehliyetine sahip (Alm. rechtsfähige)- kendi kendini yönetme hakkı bulunan, yani özerk bir kurumdur; yasal gerekliliklere uyumunu takip eden ve kendisiyle hedef anlaşmaları yapan Federal Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlığı'nın hukukî denetimine tabidir.⁵⁵¹ Federal İş Kurumu'nun Hartz III düzenlemesiyle birlikte 'Yeni Kamu Yönetimi' modeline göre özel sektördeki gibi verimlilik esasına dayalı olarak Federal İş Ajansı (FİA) adıyla tamamen yeniden yapılandırılması çerçevesinde kurumun organizasyon yapısı da sadeleştirilmiştir. Önceki iç hiyerarşik-bürokratik yapıların yerini kontrol mekanizmaları ve hedef anlaşmaları gibi aktifleştirici yönetim araçları almış, özyönetim de zayıflamıştır.⁵⁵²

Hartz Reformları'yla özyönetim organlarında ciddi değişiklikler yapılan FİA'nın orta seviyedeki örgütlenmesi olan bölge müdürlüklerinde özyönetim organları Hartz III ile kaldırıldığı gibi⁵⁵³ merkez seviyedeki özyönetim organı olan yönetim konseyinin (Alm. Verwaltungsrat) üye sayısı da 50'den 21'e düşürülmüştür. Ayrıca yönetim konseyinin bilgi edinme hakları genişletilmesine rağmen yürütme işlevi kısıtlanmış; bunlar hem nicelik hem de nitelik olarak özyönetim organlarının küçülmesine sebep olmuştur.⁵⁵⁴

Federal İş Ajansı'nın üç kişiden oluşan yönetim kurulu (Alm. Vorstand) yönetim konseyinin teklifleri arasından federal hükûmet tarafından seçilmekte ve cumhurbaşkanınca atanmaktadır.⁵⁵⁵ Hartz Reformları öncesinde federal hükûmet

⁵⁵⁰ Bundesverwaltungsamt, "Bundesagentur für Arbeit (BA)", (Çevrimiçi) <https://www.service.bund.de/Content/DE/DEBehörden/B/BA/BA-Hauptadresse/Zentrale-der-Bundesagentur-fuer-Arbeit.html?nn=4641496>, (Erişim Tarihi: 27.01.2021).

⁵⁵¹ Oschmiansky, Obermeier, "Zentrale Akteure im Feld der Arbeitsmarktpolitik", **a.g.e.**,

⁵⁵² Spohr, "Bundesagentur für Arbeit", **a.g.e.**, s. 2.

⁵⁵³ Eva M. Welskop-Deffaa, "Das Selbst der Selbstverwaltung: Sozialpartner Mitverantwortung für Arbeitsmarkt und Arbeitslosenversicherung", **Den Arbeitsmarkt verstehen, um ihn zu gestalten (Festschrift für Gerhard Bosch)**, Ed. Gerhard Bäcker, Steffen Lehdorff, Claudia Weinkopf, Wiesbaden, Springer VS, 2016, s. 215.

⁵⁵⁴ Klenk, **a.g.e.**, s. 286.

⁵⁵⁵ Spohr, "Bundesagentur für Arbeit", **a.g.e.**, s. 1.

yönetim kurulu üyelerini ataması esnasında sadece önemli bir nedenden ötürü yönetim konseyinin tercihlerinden sapma hakkına sahipken artık nihâî karar hakkı federal hükûmete aittir. Buna paralel olarak da yönetim konseyi, bir yönetim kurulu üyesini ancak güven ilişkisi bozulursa veya başka önemli bir sebep varsa federal hükûmetin onayı ile görevden alabilmektedir.⁵⁵⁶ Dolayısıyla yönetim kurulu (Alm. Vorstand) yönetim konseyinden daha fazla federal hükûmete bağımlı hâle gelmiştir.⁵⁵⁷

Bütçesinin büyük kısmı çalışanlar ve işverenlerin işsizlik sigortasına ödedikleri zorunlu katkılardan ve geri kalanı da federal bütçe ile diğer gelirlerden finanse edilmekte olan Federal İş Ajansı organizasyonel yapısıyla Alman korporatizminin kurumsal çekirdeği içerisinde yer almaktadır.⁵⁵⁸ Nitekim çalışmanın ikinci bölümünde de anlatıldığı üzere Almanya’da emek piyasası yönetimi -Weimar Cumhuriyeti’ndeki kuruluşundan itibaren- özyönetim prensibi ile idare edilen kurum tarafından gerçekleştirilmektedir. Bu doğrultuda FİA’daki özyönetimin merkezi organı da FİA’nın politikasının temel hatlarını belirleyen ve üç kişiden oluşan yönetim kurulunu hem denetleyen hem de ona tavsiyelerde bulunan 21 kişilik yönetim konseyidir. Hem genel merkezdeki özyönetim organı olan yönetim konseyi hem de yerel düzeydeki özyönetim organları olan yönetim komiteleri (Alm. Verwaltungsausschuss) işverenlerin, çalışanların ve kamunun temsilcilerinden oluşmaktadır.⁵⁵⁹ Ancak yerel seviyedeki özyönetim organları Hartz Reformları’ndan önce özellikle emek piyasasına entegrasyon konusunda önemli etkilerde bulunabiliyorken artık -federal seviyedekiler gibi- bir danışma ve izleme/denetleme işleviyle sınırlandırılmışlardır.⁵⁶⁰

Federal İş Ajansı’nın hâlihazırdaki idârî örgütlenmesine bakıldığında genel merkez, bölge müdürlükleri (10 tane) ve yerel seviyede de iş ajansları (ve yerel yönetimlerle birlikte kurulan iş merkezleri) olmak üzere üç kademeli bir yapının var olduğu görülmektedir. Merkez teşkilatında yer alan yönetim konseyi ile yönetim kurulu, FİA’nın stratejisini belirlemekte; bunun için ürün ve programlar geliştirmekte ve bölge müdürlüklerini yönetmektedir. Buna mukabil bölge müdürlükleri de FİA’nın

⁵⁵⁶ Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, **Struktur der Bundesagentur für Arbeit**, a.g.e., s. 8.

⁵⁵⁷ Klenk, a.g.e., s. 286.

⁵⁵⁸ Schmidt, "Bundesagentur für Arbeit", a.g.e., s. 97-98.

⁵⁵⁹ Spohr, "Bundesagentur für Arbeit", a.g.e., s. 1.

⁵⁶⁰ Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, **Struktur der Bundesagentur für Arbeit**, a.g.e., s. 8-9.

stratejisini ülke genelinde uygulamakta ve yerel seviyede yer alan iş ajanslarını yönetmekte,⁵⁶¹ kendi bölgelerindeki iş ajansları için 'başarı sorumluluğunu' üstlenmektedirler.⁵⁶² FİA'nın idârî organizasyonunda orta seviyede yer alan bölge müdürlükleri Hartz Reformları öncesindeki eyalet iş kurumlarının yerine tesis edilmişlerdir. Bunlar bağımsız olarak ve başarı sorumluluğu altında kendi bölgelerindeki iş ajanslarını, danışman ve destekleyici bir rol ile yönetmektedirler. Aynı zamanda eyalet hükûmetleriyle temaslarını sürdürürlerken bölgesel emek piyasası ve yapısal politika konularında da onlarla uyumlu hareket etmektedirler.⁵⁶³

Hartz Reformları kapsamında hizmet sağlayıcısı olarak sahada yer alan ve eylem kapsamı geniş tutulan İş Ajansları⁵⁶⁴ FİA'nın 'operasyonel piyasa birimi' olarak yerel seviyede ve ülke çapında faaliyet yürütmektedirler. Merkez ve bölge müdürlüklerine benzer şekilde her iş ajansı bir yönetim kurulu başkanı ile her biri operasyonlardan ve personel/finans işlerinden ayrı ayrı sorumlu iki üye tarafından yönetilmektedir. FİA'nın yerel seviyedeki bu birimlerine bağlı olarak çalışan yaklaşık 600 tane şube ve 300 civarında İş Merkezi de müşteriler için yerel erişilebilirlik sağlamaktadır. Ayrıca meslekî eğitimi, meslekte ileri eğitimi ve engelli kişilerin meslekî entegrasyonunu teşvik etme özel görevini daha iyi yerine getirebilmek için bütün iş ajanslarında meslekî bilgilendirme merkezi (Alm. Berufsinformationszentrum - BIZ) tesis edilmiştir.⁵⁶⁵

Federal İş Ajansı'nın organizasyon yapısına bakıldığında temel hizmet birimlerinin yanında bazı özel hizmet noktalarının olduğu görülmektedir. Bunlardan başlıcaları;

- Aile Kasası (çocuk parasının ödenmesiyle ilgili),
- Yurtdışı ve Vasıflı Çalışanlar Merkezi (Yurt dışından vasıflı çalışan göçünden ve özel meslek gruplarının işe yerleştirilmesinden sorumlu)
- Emek Piyasası ve Meslekî Araştırmalar Enstitüsü,

⁵⁶¹ Bundesagentur für Arbeit, "Über uns", (Çevrimiçi) <https://www.arbeitsagentur.de/ueber-uns>, (Erişim Tarihi: 26.01.2021).

⁵⁶² Jansen, **a.g.e.**, s. 23.

⁵⁶³ Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, **Struktur der Bundesagentur für Arbeit, a.g.e.**, s. 7.

⁵⁶⁴ Bundesagentur für Arbeit, **Die Geschichte der deutschen Arbeitsverwaltung: Von der Stempelbude zur modernen Dienstleistungsbehörde, a.g.e.**, s. 22.

⁵⁶⁵ Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, **Struktur der Bundesagentur für Arbeit, a.g.e.**, s. 7-8.

- Yönetim Akademisi (Hizmet içi eğitimlerden sorumlu)
- Federal İş Ajansı Yüksekokulu

olarak sıralanmaktadır.⁵⁶⁶

3.2.5 İş Merkezleri

İş Merkezi (Alm. Jobcenter) Emek Piyasasında Modern Hizmetler adıyla gerçekleştirilen emek piyasası reformlarının özünü teşkil eden hususlardan bir tanesidir. İşsizlik yardımı ile sosyal yardımı birleştiren SGB II (Hartz IV Yasası) bütün aktörlerin işbirliğine dayanmaktadır; kural olarak iş ajansları ve yerel yönetimler birlikte tesis ettikleri kurumlarla bu hizmetleri ilgili kişilere sunmaktadır.⁵⁶⁷ Mevzuata bakıldığında İş Merkezi teriminin Sosyal Kanun Kitabı II (İş Arayanlar İçin Temel Güvence Yasası) 6. maddesinde tanımlandığı görülmektedir. Buna göre kanunun 44b maddesi uyarınca (Federal İş Ajansı ile yerel makamlarca kurulan) ortak kurumlar ile yine kanunun 6a maddesi uyarınca izinli yerel makamlar tarafından tek başına kurulup idare edilen kurumlara İş Merkezi isminin verildiği görülmektedir.⁵⁶⁸

İş Merkezleri, İşsizlik Parası II (Hartz IV Yasası'na göre) hak sahiplerine -yani işsizlik sigortası ödeneği biten yahut hakkı olmayan iş arayanlara ve onlarla ihtiyaç birliği içindeki kimselere mahsus- rehberlik eden kurumlardır; hizmetler İş Merkezleri üzerinden tek bir kaynaktan (vatandaş dostu bir şekilde) sağlanmaktadır.⁵⁶⁹ Ancak bu sadece geçimi güvence altına almak için yardımların verilmesi (pasif hizmet hakkı) ile sınırlı değildir, aynı zamanda işe yerleştirme veya işe entegrasyonunu da (aktif hizmet hakkı) içermektedir. Bağımlılık veya borç danışmanlığı gibi yerel yönetimlerin hizmetleri de İş Merkezleri tarafından sağlanmaktadır.⁵⁷⁰

İş Merkezleri'nde Federal İş Ajansı ile yerel makamların temel güvence hizmetleri için farklı mâlî sorumlulukları bulunmaktadır. FİA İşsizlik Parası II

⁵⁶⁶ Bundesagentur für Arbeit, "Über uns", **a.g.e.**,

⁵⁶⁷ Genz, Werner, **a.g.e.**, s. 175-186.

⁵⁶⁸ Bundesagentur für Arbeit, "Sozialgesetzbuch (SGB) Zweites Buch (II) – Grundsicherung für Arbeitsuchende – (SGB II)", (Çevrimiçi) https://www.arbeitsagentur.de/datei/dok_ba015592.pdf, (Erişim Tarihi: 02.08.2021), s. 9.

⁵⁶⁹ Bundesagentur für Arbeit, "Jobcenter", (Çevrimiçi) <https://www.arbeitsagentur.de/lexikon/jobcenter>, (Erişim Tarihi: 26.01.2021).

⁵⁷⁰ Joachim Becker, "Jobcenter", (Çevrimiçi) <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/jobcenter-39968>, (Erişim Tarihi: 13.02.2021).

yararlanıcılarının geçimlerini güvence altına almakta, yasal sağlık ve uzun süreli bakım sigortasına katkı paylarını ödemektedir. Ayrıca emek piyasasına entegrasyon için de fon sağlamaktadır. Yerel yönetimler ise yardıma muhtaç olanların barınma masraflarını (kira ve diğer giderler) karşıladığı gibi çocuk bakımı imkânları sağlayan kurumlarla da birlikte çalışmaktadır. Ortak İş Merkezi tesislerine ek olarak izinli yerel yönetimlerce (Alm. zugelassene kommunale Träger-zkT) tek başına sevk ve idare edilen İş Merkezleri'nde ise temel güvence hizmetlerinden tamamen mezkûr yerel makamlar sorumlu olmaktadır.⁵⁷¹ Hâlihazırdaki İş Merkezleri'nin örgütlenme şekillerine bakıldığında -Temmuz 2021 itibariyle var olan- 406 iş merkezinin yaklaşık $\frac{3}{4}$ 'ne tekabül eden 302 tanesinin ortak kurum (FİA ve yerel yönetim işbirliği) olarak geri kalan 104 tanesinin de izinli yerel makamlarca sevk ve idare edildiği görülmektedir.⁵⁷²

3.2.6 Özel İstihdam Büroları

Almanya'da işe yerleştirme hizmetleri sadece kamu kurumları (iş ajansları veya iş merkezleri) üzerinden değil aynı zamanda üçüncü kişiler şeklinde de adlandırılan özel hizmet sağlayıcıları tarafından da gerçekleştirilmektedir. Bunların emek piyasası aktörü olarak iş aracılığı faaliyetlerinde bulunmalarının temel amacı ise –Hartz Reformları'nda da öngörüldüğü üzere- rekabetin ve buna bağlı olarak da verimliliğin sağlanmasıdır.⁵⁷³

Aslında Almanya'da işe yerleştirme hizmetlerinde –özellikle 1920'li ve 1930'lu yıllarda özel sektörün kötüye kullanılmış olması hasebiyle-⁵⁷⁴ kamu istihdam kurumu uzun yıllar tekel olarak faaliyet göstermiştir. Ancak 1994 yılında Avrupa Adalet Divanı'nın iş yerleştirme hakkını sadece kamu istihdam kurumunca yerine

⁵⁷¹ Bundesagentur für Arbeit, "Jobcenter", a.g.e.,

⁵⁷² Bundesagentur für Arbeit, "Gebietsstruktur der Grundsicherungsträger SGB II", (Çevrimiçi) <https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Navigation/Grundlagen/Klassifikationen/Regionale-Gliederungen/Gebietsstruktur-Traeger-Grundsicherung-Nav.html>, (Erişim Tarihi: 28.07.2021).

⁵⁷³ Sarah Bernhard, v.d., **Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Wirkungen**, Nuremberg, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), 2008, s. 17.

⁵⁷⁴ Regina Konle-Seidl, Ulrich Walwei, **Arbeitsvermittlung Mehr Markt belebt auch das Geschehen in Deutschland**, Nürnberg, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), (Çevrimiçi) <http://doku.iab.de/kurzber/2002/kb0402.pdf>, (Erişim Tarihi: 29.01.2021), 2002.

getiriliyor olmasının rekabet özgürlüğünü ihlâl ettiğine hükmetmesiyle,⁵⁷⁵ 1 Ağustos 1994'te yürürlüğe giren İstihdam Teşvik Yasası'yla (Alm. Beschäftigungsförderungsgesetz) o zamanki ismiyle Federal İş Kurumu'nun işe yerleştirme tekeli ortadan kaldırılmış ve özel girişimlere (gerçek veya tüzel kişi olabilir) işe yerleştirme hakkı tanınmıştır.⁵⁷⁶

Hâlihazırda Almanya'da kamu haricinde emek piyasasında işe yerleştirme hizmeti faaliyeti yürüten aktörleri yani bir başka deyişle özel istihdam bürolarını; özel iş aracıları, personel danışmanları (İng. headhunter) ve geçici iş büroları olarak farklı türler altında sınıflandırmak mümkündür.⁵⁷⁷ Bunlardan özel iş aracıları iş arayan kişiyi işe yerleştirdikleri takdirde çözdürebildikleri bir aracılık kuponu (Alm. Vermittlungsgutschein) karşılığında işe yerleştirme hizmeti sunarken, ikinci tür olan personel danışmanlığı yürütenlere bakıldığında ise çoğunlukla yönetici arama ve sanatçı yerleştirme ile ilgilendikleri ve iş arama sürecinde çok yaygın kullanılmadıkları görülmektedir.⁵⁷⁸ Yine geçici iş büroları ise İşçi Devri Kanunu (Alm. Arbeitnehmerüberlassungsgesetz,-AÜG) uyarınca kendi bünyelerinde istihdam ettikleri çalışanları üçüncü taraflara bu üçüncü tarafların gözetiminde ve onların verecekleri görevleri yapmak üzere ödünç olarak veren firmalara denilmektedir.⁵⁷⁹

Almanya'da iş arayanlar isteğe bağlı olarak kendi seçtikleri özel emek piyasası hizmet sağlayıcılarını iş aracılığı için görevlendirebilmektedirler. Özel istihdam büroları ticaret kaydıyla çalışırlar ve başarılı bir şekilde işe yerleştirdikleri takdirde iş

⁵⁷⁵ Tim Obermeier, Frank Oschmiansky, Stefan Sell, "Private und halbstaatliche Arbeitsvermittlung", (Çevrimiçi) <https://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/155434/private-und-halbstaatliche-arbeitsvermittlung>, (Erişim Tarihi: 13.02.2021).

⁵⁷⁶ Christian Grund, "Selektionseffekte und Vermittlungserfolge privater Arbeitsvermittlung", **Schmalenbachs Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung (zfbf)**, Cilt: 58, Sayı: 2, 2006, s. 214.; Roland Dincher, Eduard Gaugler, **Private Arbeitsvermittlung in Deutschland: Zwischenbericht über ausgewählte Ergebnisse einer Befragung von Privaten Arbeitsvermittlern im Frühjahr 1999**, Mannheim, Forschungsstelle für Betriebswirtschaft und Sozialpraxis e.V., (Çevrimiçi) <http://www.rolanddincher.de/Download/PAVFBSZB.pdf>, (Erişim Tarihi: 27.01.2021), 1999, s. 2.;

⁵⁷⁷ Christian Scheller, "Arbeitsvermittlung, Profiling und Matching", **Arbeitsmarktintegration: Grundsicherung - Fallmanagement - Zeitarbeit - Arbeitsvermittlung**, Ed. Franz Egle, Wiesbaden, Gabler, 2008, s. 264.

⁵⁷⁸ Werner Eichhorst, v.d., **The Role and Activities of Employment Agencies**, IZA – Institute of Labor Economics & European Parliament, (Çevrimiçi) http://ftp.iza.org/report_pdfs/iza_report_57.pdf, (Erişim Tarihi: 29.01.2021), 2013, s. 59.

⁵⁷⁹ Meike Klueger, "Public Employment Services in Europe: Germany", (Çevrimiçi) https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/---cepol/documents/publication/wcms_434599.pdf, (Erişim Tarihi: 29.01.2021), 2015, s. 12-13.

arayanlardan da –iş arama öncesi yapılan anlaşmada yer alıyorsa- ücret talep edebilmektedirler.⁵⁸⁰

Özel istihdam bürosu ile iş arayan arasında, yerleştirme/aracılık ücretinin miktarı hakkında bilgi içermesi gereken yazılı bir aracılık sözleşmesi imzalanmalıdır. Bu ücretin ödenebilmesi için işe yerleştirme hizmetinde başarı şartı vardır ve her halde katma değer vergisi dâhil en fazla 2.000 € olarak belirlenmiştir. Ancak burada sporcular ve sanatçılar gibi belirli meslek ve kişi grupları için özel düzenlemelerin var olduğu bilinmelidir. Yani bunlarda yerleştirme/aracılık ücretinin işe yerleştirme neticesinde iş arayana işverence ödenmesi kararlaştırılan ücrete bağlı belirlenebilmesi mümkündür. Ayrıca belirli şartlar altında -yani iş arayan kişinin etkinleştirme ve aracılık kuponu sahibi olması ve özel istihdam bürosunun emek piyasası hizmet sağlayıcısı olarak tanınması durumunda gerçekleşen başarılı işe yerleştirme hizmeti karşısında- özel istihdam bürosuna ödenmesi gereken yerleştirme/aracılık ücreti kamu istihdam kurumunca karşılanmaktadır.⁵⁸¹ İş arayanlar ve şirketler arasında bir kesişme noktası görevi gören özel istihdam büroları, ya başvuru sahibi adına uygun bir iş ararlar ya da boş pozisyonlar için şirket adına ideal kişiyi bulmaya çalışırlar. Ayrıca sözleşmeyle kararlaştırılan yerleştirme ücretinde çoğu kez başvuru profilinin oluşturulması, iş portallarına ilan verilmesi, profesyonel başvuru belgelerinin düzenlenmesi ve adayın iş mülakatına hazırlanması gibi ek hizmetleri de kapsamaktadır.⁵⁸²

Almanya’da özel işe yerleştirmenin yasallaşmasından sonra bu alanda hızlı bir ilerleme olmuş ve meselâ 2000 yılında yaklaşık yarım milyon kişinin özel istihdam büroları aracılığıyla işe yerleştirildiği tespit edilmiştir. Ancak 2002’den itibaren bu kurumların istatistiklerini rapor etme zorunluluğu kaldırıldığından mevcut durumun ne olduğunu tam kestirmek zordur. Bununla birlikte bu kurumların işe yerleştirme kuponlarını çözme sayıları üzerinden etkinliklerine dair bir fikir yürütmek

⁵⁸⁰ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, "Öffentliche und Private Arbeitsvermittlung", (Çevrimiçi) <https://www.bmas.de/DE/Themen/Arbeitsmarkt/Arbeitsvermittlung/arbeitsvermittlung-art.html>, (Erişim Tarihi: 27.01.2021), 07.09.2017.

⁵⁸¹ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, **A-Z Der Arbeitsförderung: Nachschlagwerk zum Sozialgesetzbuch Drittes Buch (SGB III)**, Bonn, Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), 2020, s. 94-96.

⁵⁸² Bundesagentur für Arbeit, "Private Arbeitsvermittlung", (Çevrimiçi) <https://www.arbeitsagentur.de/arbeitslos-arbeit-finden/private-arbeitsvermittlung>, (Erişim Tarihi: 13.02.2021).

mümkündür. Ayrıca farklı adlar altında birleşerek örgütlenen özel istihdam kurumlarının bu organizasyonları üzerinden yayınladıkları istatistikler de mevcuttur.⁵⁸³ Bu çerçevede yapılan bir araştırmaya göre 2019 yılında 895 bin 472 kişinin bu kurumlarca işe yerleştirildiği tespit edilmiştir.⁵⁸⁴

3.2.7 İşçi ve İşveren Sendikaları

Almanya’da işçi ve işveren sendikaları emek piyasasının organizasyonundaki önemli kurumlar arasındadırlar. Bunlar Anayasa’da güvence altına alınan toplu pazarlık özerkliği (yani işçi ve işveren sendikalarının ücret ve çalışma şartlarını devletin müdahalesi olmaksızın düzenleme hakkı) çerçevesinde hareket ederek toplu iş sözleşmeleri vasıtasıyla öncelikle ücret ve çalışma süresi politikası kararları olmak üzere emek piyasalarındaki şartları ve dolayısıyla emek piyasasındaki arz ve talebi etiketlemektedirler.⁵⁸⁵ Bu arada çalışma hayatının esnekleşmesi ve atipik istihdam ilişkilerinin ve düşük ücretli istihdamın yaygınlaşması Almanya’da işçi sendikalarının örgütlenmelerini zorlaştırdığı ve üye sayılarının azalmalarına yol açtığını belirtmek lazımdır.⁵⁸⁶

3.2.8 Sosyal (Refah) Hizmet Dernekleri

Almanya’da emek piyasası politikasının uygulanmasında yer alan diğer bir aktör ise sosyal (refah) hizmet dernekleridir. Bu kurumlar özellikle temel güvence çerçevesinde emek piyasası politika tedbirlerinin sağlayıcıları olarak yer alarak işsizlere rehberlik hizmeti sunmaktadırlar. Bu örgütlerin üst kuruluşları Bağımsız Sosyal (Refah) Bakım Çalışma Topluluğu (Alm. Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e. V.) adı altında birlikte çalışmakta ve ortak hedefleri ise

⁵⁸³ Tim Obermeier, Frank Oschmiansky, "Öffentliche und private Arbeitsvermittlung: historische Entwicklung", <https://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/178772/geschichte-der-arbeitsvermittlung>, (Erişim Tarihi: 01.03.2021), 2014. (Çevrimiçi)

⁵⁸⁴ World Employment Confederation, **Economic Report 2021**, Brussels, World Employment Confederation, (Çevrimiçi) <https://weceurope.org/uploads/2021/02/WEC-Economic-Report-2021.pdf>, (Erişim Tarihi: 29.01.2021), 2020, s. 11.

⁵⁸⁵ Wolfgang Franz, **Arbeitsmarktökonomik**, 8. bs., Berlin, Heidelberg, Springer Gabler, 2013, s. 243-247.; Althammer, Lampert, **a.g.e.**, s. 223.

⁵⁸⁶ Oschmiansky, Obermeier, "Zentrale Akteure im Feld der Arbeitsmarktpolitik", **a.g.e.**,

sosyal hizmetlerin güvence altına alınması ve geliştirilmesi olarak belirmektedir. Bu dernekler herhangi bir ekonomik kaygı gütmezler sadece kendi idealleri çerçevesinde faaliyet yürütmektedirler. Kendilerini dezavantajlı kişilerin savunucuları olarak görerek temel güvence çerçevesinde işsizlerin (özellikle uzun süreliilerin) çıkarlarının temsilcisi olmaktadır. Bu dernekler Almanya'da emek piyasası ve sosyal politika tartışmalarına çeşitli şekillerde katılmaktadırlar. Özellikle İş Merkezleri'nin (Alm. Jobcenter) yerel danışma kurullarında yer alan bu örgütler kurumlara entegrasyon araçlarının ve önlemlerinin seçimi ve tasarımı konusunda tavsiyelerde bulunmaktadır.⁵⁸⁷

3.2.9 İş Mahkemeleri

Almanya'da iş hukuku ve dolayısıyla iş mahkemeleri de emek piyasası kurumları arasında önemli bir yer tutmaktadır. Çünkü iş mahkemeleri sadece iş hukukunu uygulamakla kalmaz aynı zamanda mevcut hukukî yapıyı -yani hukukî boşlukları ve belirsiz hukukî tanımları- kendi oluşturduğu hukukla (içtihatla) daha da iyileştirmeye çaba sarf ederler. Bu maksatla da iş mahkemeleri başta endüstri ilişkilerinin tarafları arasındaki ihtilaflar olmak üzere iş hukukunun kapsamındaki konuların uygulanması ve yorumlanması açısından Alman emek piyasasındaki temel kurumlardan birisi olmaktadır. Almanya'da iş mahkemeleri yerel iş mahkemeleri, eyalet iş mahkemeleri ve federal iş mahkemesi olarak üç seviyede organize edilmiştir; yasal dayanağı ise hem Federal Almanya Anayasası'nda hem de İş Mahkemeleri Kanunu'nda (Alm. Arbeitsgerichtsgesetz-ArbGG) mevcuttur.⁵⁸⁸

3.2.10 Uluslararası Aktörler

Herhangi bir politika alanındaki aktörler sadece millî ve bölgesel düzeyle sınırlı değildir. Buna göre de Almanya'daki emek piyasası politikasına da 20. yüzyılın ortalarından itibaren hem Avrupa Birliği düzeyindeki hem de bunun ötesindeki çeşitli kuruluşların dahlinin olduğu bir gerçektir. Bahsedilen aktörler millî devletlerdeki hukukî çerçeveler için önerilerde bulunarak, belirli politika alanları için kendi

⁵⁸⁷ Oschmiansky, Obermeier, "Zentrale Akteure im Feld der Arbeitsmarktpolitik", **a.g.e.**,

⁵⁸⁸ Franz, **a.g.e.**, s. 276-278.

kılavuzlarını (ve çeşitli en iyi uygulama örneklerini) geliştirerek önemli ve giderek büyüyen nitelikte bir rol oynamaktadırlar. Bu pencereden bakıldığında istihdam ve emek piyasası politikası konularının Avrupa düzeyinde en baştan beri (kılavuzların ve programların başarılı bir uluslararası uygulaması açısından) merkezi bir kriter olarak yer aldığı görülmektedir. Nitekim 1957’de işsizliği önlemek ve mücadele etmek için tesis edilen Avrupa Sosyal Fonu (ESF) AB’nin işsizlikle ilgili en önemli aracı olarak dikkat çekmekte, Almanya emek piyasası ve politikası açısından ehemmiyet arz etmektedir. Bu noktada 1990’ların başına kadar AB’nin emek piyasası politikası ve istihdam politikası açısından merkezî bir sorumluluğunun bulunmadığını ama 1993 Maastricht Antlaşması ve devamındaki gelişmelerle ortaya koyduğu Avrupa İstihdam Strateji’leri yoluyla üyeleri üzerinde etkili olduğunu söylemek lazımdır. Yine OECD ve ILO gibi organizasyonlar da uluslararası düzeydeki kararlarıyla Alman emek piyasası ve emek piyasası politikası konularında tesir etmektedirler.⁵⁸⁹

3.3 Emek Piyasası Politikaları

Almanya’da uygulanan emek piyasası politikalarını ve araçlarını izah etmeden önce birkaç noktayı açıklığa kavuşturmak gerekmektedir. Çalışmanın birinci bölümünde de belirtildiği üzere Almanya’da sosyal hukuk düzenlemeleri Sosyal Kanun Kitabı ismiyle kodifiye edilmiştir. Bunlardan *İş Arayanlar İçin Temel Güvence* adlı *Sosyal Kanun Kitabı-II (SGB II)* ile *İş Teşviki* adlı *Sosyal Kanun Kitabı III (SGB III)* emek piyasası politikalarını ve emek piyasası yönetimini şekillendiren iki temel düzenlemedir.⁵⁹⁰

Emek piyasasını düzenleyen bu iki temel kanunun hedef değerlerine bakıldığında SGB II’nin çalışanların “(kazanca dayalı) çalışma kabiliyetini” (Alm. Erwerbsfähigkeit), SGB III’ün ise çalışanların “istihdam edilebilirlik kabiliyetini” (Alm. Beschäftigungsfähigkeit) korumayı veya yeniden kazanmayı merkeze aldığı görülmektedir. Bu iki kavram arasındaki ince fark sosyal haklar ve onlardan yararlanılması bakımından önemlidir. Öyle ki çalışma kabiliyeti ve istihdam kabiliyeti arasındaki nüans SGB II’ye göre yalnızca herhangi bir ücretli çalışmanın başlamasının

⁵⁸⁹ Jansen, **a.g.e.**, s. 32-39.

⁵⁹⁰ Bkz. 236. dipnot.

yeterli olması ile SGB III'e göre ise önceliğin *sosyal sigortaya tabi bir işe* başlanılmasına verilmesi arasındaki başkalıkta yatmaktadır. Daha açık ifâdeyle İş Arayanlar İçin Temel Güvence Kanunu'nun (SGB II) odak noktası yardım ihtiyacını olabildiğince hızlı ortadan kaldırmak yani yardıma muhtaçlığın süresini kısaltmaktır. Bu kapsamda sunulan tedbir ve hizmetlerde de -SGB III'ün aksine- istihdamın türü ve kalitesi önemli değildir; bir an önce kazanç getirici bir işe girmek esastır.⁵⁹¹

Bu iki kanun çerçevesinde sunulan hizmetlerin yerine getirilme sorumluluğu da yine farklı kurumların üzerindedir. İş teşvikini düzenleyen SGB III'ün uygulanmasından (ve yönetiminden) sadece Federal İş Ajansı sorumluyken,⁵⁹² buna mukabil SGB II'nin hizmetlerinden bir taraftan Federal İş Ajansı diğer taraftan da yerel yönetimler mesul tutulmuştur. Burada da uygulamada birlik sağlanabilmesi için her yerel yönetim bölgesinde ortak bir tesis olarak bir İş Merkezi (Alm. Jobcenter) oluşturulmaktadır. Ancak daha önce de anlatıldığı üzere –mevzuatla belirlenmiş olan- *izinli yerel yönetimlerin* kendi başlarına bu hizmetleri gerçekleştirmesine de imkân tanınmıştır.⁵⁹³

3.3.1 Pasif Emek Piyasası Politikaları ve Araçları

Almanya'da devlet eliyle uygulanan emek piyasası politikaları –çalışmanın önceki kısımlarında da belirtildiği gibi- 1927'den beri bulunmaktadır. Ancak o zamandan bu yana sosyal değişmelere paralel olarak hem bu politikalarda hem de ilgili organizasyonel yapıda zaman içinde birçok değişiklik gerçekleştirilmiştir. Bunların en önemlilerinden biri de Hartz Reformları'yla pasif emek piyasası politikalarında yaşanmış, işsizlik halinde uygulanan ücret ikâme edici araçlar İşsizlik Parası I ve İşsizlik Parası II olarak yeniden yapılandırılmıştır.⁵⁹⁴ Bahsedilen bu iki araca ilâveten Almanya'da hâlihazırda kısa çalışma ödeneği, mevsimlik kısa çalışma ödeneği,

⁵⁹¹ Bäcker, v.d., **Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland: Band 1- Grundlagen, Arbeit, Einkommen und Finanzierung, a.g.e.**, s. 541.

⁵⁹² Heinz Lampert, Albrecht Bossert, **Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen der Europäischen Union**, 17. bs., München, Olzog, 2011, s. 340.

⁵⁹³ Boeckh, v.d., **Sozialpolitik in Deutschland: Eine systematische Einführung, a.g.e.**, s. 246-248.

⁵⁹⁴ Sascha Müller, Tobias Bergmann, "Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik", **Handbuch Innovative Wirtschaftsförderung: Moderne Konzepte kommunaler Struktur- und Entwicklungspolitik**, Ed. Jürgen Stember, v.d., Wiesbaden, Springer Gabler, 2020, s. 204-205.

transfer (geçiş) kısa çalışma ödeneği ile iflas ödeneği de diğer pasif emek piyasası politikaları araçları olarak uygulanmaktadır.⁵⁹⁵

3.3.1.1 İşsizlik Parası I (İşsizlik Sigortası Ödeneği)

Hartz Reformları'yla birlikte -daha önce de teferruatlıca anlatıldığı üzere- Almanya'da işsizlik durumunda sağlanan sosyal güvelik tedbirleri iki basamaklı olarak yeniden yapılandırılmıştır. Bunlardan birincisi İşsizlik Parası I (Alm. Arbetislosengeld I) olarak da adlandırılan işsizlik sigortasıdır (Alm. Arbeitslosenversicherung).⁵⁹⁶ Buna göre Almanya'da ücret karşılığı veya meslekî eğitim gördüğü için istihdam edilen bütün bağımlı çalışanlar ilke olarak gelir miktarına bakılmaksızın işsizlik sigortasına (SGB III- Sosyal Kanun Kitabı III'e göre) tâbidir. Burada kamu görevlileri, öğrenciler (üniversite öğrencileri dâhil) ve marjinal istihdamdakiler (yani mini-midi işlerde çalışanlar) istisna tutulmuşlardır. İşsizlik sigortasının yönetiminden sorumlu olarak da Federal İş Ajansı görevlendirilmiştir.⁵⁹⁷

Sosyal tarafların katılımı esasına dayanan ve prim (katkı) ile finanse edilen zorunlu bir sosyal sigorta dalı olarak yapılandırılmış olan işsizlik sigortasının yapısal özelliklerine bakıldığında ise çalışan odaklılık, eşdeğerlik ilkesine dayalı nakit faydalar ve katkı finansmanının yer aldığı görülmektedir. Sosyal taraflar, yani işçi ve işverenler, işsizlik sigortasının özyönetim anlayışıyla idaresine de katılarak bu sigorta kolunun şekillendirilmesi ve uygulanmasına da etki etmektedirler. İşsizlik sigortasının çalışan odaklı yapısı sigortalı grubun, yardımların seviyesinin ve yararlanıcıların düzenlenmesinde üç şekilde etki etmektedir. Buna göre;

- İşsizlik sigortasına dâhil olabilmek veya entegre edilebilmek istihdam ilişkisinin türüyle bağlantılıdır.
- Yardımların seviyesi kazanılan gelir miktarına göre belirlenmektedir.
- Yardımlardan faydalanma ücretli bir işe girme istekliliğini öngörmektedir.⁵⁹⁸

⁵⁹⁵ Pollert, Kirchner, Polzin, **a.g.e.**, s. 125.

⁵⁹⁶ Gerhard Bäcker, Jennifer Neubauer, "Arbeitslosigkeit, Grundsicherung und Arbeitsmarktpolitik", **Handbuch Armut und soziale Ausgrenzung**, Ed. Ernst-Ulrich Huster, Jürgen Boeckh, Hildegard Mogge-Grotjahn, Wiesbaden, Springer VS, 2018, s. 398.

⁵⁹⁷ Althammer, Lampert, **a.g.e.**, s. 306.

⁵⁹⁸ Barlen, Bogedan, **a.g.e.**, s. 192.

İşsizlik sigortası kapsamında yapılan ödemeler temel olarak önceki net gelire dayanmaktadır (denklik ilkesi) ve bu bakımdan işsizlikte de sosyal statüyü güvence altına almayı devam ettirmeyi amaçlamaktadır. Bahsedilen bu ücret ikāme yardımları federal cumhuriyetin kuruluş yıllarında önceki net gelirin %68'lerine tekabül ediyorken 1980'lerden itibaren bir düşme eğilimine girmesiyle Hartz Reformları sonrası %60 (çocuklu işsizler %67) olarak hesaplanmaktadır. İşsizlik sigortası için ödenen primler ise yine ücretle orantılıdır, işçiler ile işverenler tarafından eşit olarak karşılanmaktadır.⁵⁹⁹ Eğer işçi ve işveren taraflarınca ödenen katkı payları ile sağlanan ve Federal İş Ajansı'nca ödenen bu finansmana ait rezervler tükenirse yasal olarak federal hükûmet FİA'yı işsizlik sigortası mâliyetleri için desteklemek (borç ve/veya hibe şeklinde) zorundadır.⁶⁰⁰

İşsizlik sigortası ödeneğinden (İşsizlik Parası I) faydalanabilmek için hâlihazırdaki şartlara bakıldığında yararlanacak kişinin şahsen iş ajansına başvuruda bulunması, istihdam ilişkisi içerisinde olmaması, hak etme süresini (işsiz olarak kayıt olmadan önce son 30 ayda en az 12 ay çalışıp prim ödemiş olmak) sağlaması ve hem iş bulma yönünde aktif çaba sarf etmesi hem de iş ajansınca sunulan iş aracılığı hizmetlerine katılmaya her an hazır olması gerektiği görülmektedir.⁶⁰¹ İşsizlik Parası I'in ödeme süresine bakıldığında da –prim ödeme süresi göz önünde bulundurularak– 50 yaşa kadar olan işsizler için en fazla on iki ay olduğu, 50 yaş üstündekiler için ise kademli bir şekilde artarak en fazla 24 aya kadar çıktığı görülmektedir.⁶⁰²

Bu noktada altı çizilmesi gereken bir husus bazı hallerin varlığında İşsizlik Parası I'in ödenmesinin kesintiye uğraması, bir başka deyişle engelleme süresinin (Alm. Sperrzeit) uygulanmasının yani yaptırımların mümkün oluşudur. Nitekim iş akdinin haklı bir sebep olmaksızın işçi tarafından feshi veya iş sözleşmesinin işçinin sözleşmeye aykırı davranışı sebebiyle sona ermesi İşsizlik Parası I'in ödenmesi için bir engelleme süresini oluşturmaktadır. Buna ilâveten iş ajansınca sunulan bir işin yahut öngörülen aktif emek piyasası tedbirlerine katılımın reddedilmesi gibi

⁵⁹⁹ Barlen, Bogedan, **a.g.e.**, s. 193.

⁶⁰⁰ Althammer, Lampert, **a.g.e.**, s. 308.

⁶⁰¹ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, **Soziale Sicherung im Überblick 2020**, Bonn, Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), 2020, s. 40-41.

⁶⁰² Bäcker, Neubauer, **a.g.e.**, s. 398.

durumlarda da bahsedilen engelleme süresi işletilmekte, işsizlik ödeneği hak sahibinin hak etme süresi kısılabilmektedir.⁶⁰³

3.3.1.2 İşsizlik Parası II (İşsizlik Yardımı)

İşsizlik Parası II işsizlik yardımı niteliğinde bir sosyal güvenlik türü olarak İş Arayanlar İçin Temel Güvence (Alm. Grundsicherung für Arbeitsuchende) adlı SGB II Yasası kapsamında 2005 yılından beri sunulmaktadır. Hartz IV düzenlemesiyle yürürlüğe giren bu pasif emek piyasası politikası aracı aslında 1956-2004 arası var olan işsizlik yardımının (Alm. Arbeitslosenhilfe) sosyal yardım (Alm. Sozialhilfe) ile birleştirilmesiyle oluşturulmuştur. Bahsedilen bu eski işsizlik yardımı 2005 yılına kadar tüm işsizler için işsizlik sigortası ödeneği hakkı bittikten sonra işsizlik durumu devam ediyorsa ödenmiştir. Vergilerle finanse edilen bu yardımdaki para miktarı işsizlik sigortası ödeneğine göre biraz daha düşük olsa da önceki gelire orantılı bir şekilde tespit edilerek ve süresiz bir şekilde sağlanmıştır.⁶⁰⁴

Almanya’da işsizlik sigortasının yanında pasif emek piyasası politikası aracı olarak uygulanan İşsizlik Parası II adından da anlaşılacağı gibi bir temel sosyal güvence (Alm. Soziale Grundsicherung) olarak hak sahiplerine ödenmektedir.⁶⁰⁵ Temel sosyal güvence Alman sosyal devlet anlayışının son aşamadaki güvenlik ağıdır ve bu çerçevedeki ödemelerden faydalanma hakkına sahip olanlar kendi gelirleriyle, servetleriyle veya üçüncü varlıklardan (özellikle sosyal sigortalar) talep ettikleriyle sosyal olarak gerekli olan yaşama standartlarını karşılamayan kişilerdir. Temel sosyal güvence uygulamasının yasal dayanaklarını İş Arayanlar İçin Temel Güvence Kanunu (SGB II), Sosyal Yardım Kanunu (SGB XII), Mülteciler Yardım Kanunu (Alm. Asylbewerberleistungsgesetz-AsylbLG) ve Savaş Mağdurlarının Bakımı düzenlemeleri oluşturmaktadır. Ana amacı yardım alanların insan haysiyetine yaraşır bir şekilde yaşamalarını sağlamak olan temel sosyal güvencelerin esas güdüleyicisi ise ‘teşvik ve talep’ anlayışıdır. Dolayısıyla ‘sağlanan yardımlar yararlanan kişilerin olabildiğince onlardan bağımsız yaşayabilmesini mümkün kılacak şekilde olmalı ve

⁶⁰³ Bundesagentur für Arbeit, **Merkblatt für Arbeitslose (Ihre Rechte – Ihre Pflichten)**, Nürnberg, Bundesagentur für Arbeit, 2021, s. 54-59.

⁶⁰⁴ Barlen, Bogedan, **a.g.e.**, s. 193.

⁶⁰⁵ Müller, Bergmann, **a.g.e.**, s. 205.

kişi de bunun için elinden geleni yapmalı' yaklaşımı vardır. Bu doğrultuda da ana ilkeler *subsidiarite*, *ihtiyacın karşılanması* ve *yardımanın kişiselleştirilmesi* olarak öne çıkmaktadır. Burada *subsidiarite* kendi kendine yardım edemeyen –yani ihtiyaç sahibi- olan ve başkalarından, özellikle aile/akraba veya diğer sosyal yardım sağlayıcılarından gerekli yardımı almayanların bu hususlara dikkat edilerek sosyal yardım almaları demektir. Yani yararlanıcı, öncelikle sosyal yardımlardan bağımsız olarak yaşamak için elinden gelen her şeyi yapmakla yükümlüdür. *İhtiyacın karşılanması* ise sadece yeme-içme, giyim, barınma gibi temel ihtiyaçları değil sosyal, kültürel ve politik hayata katılmak için gerekli olan ihtiyaçların minimum seviyede sağlanmasını amaçlamaktadır. Son ilke olan *yardımanın kişiselleştirilmesi* ise yardımların, münferit durumların özelliklerine, husûsen ihtiyacın türüne ve yerel şartlara göre verildiği anlamına gelmektedir.⁶⁰⁶ Bu bakımdan SGB II ile amaçlanan şahsî sorumluluğu güçlendirmenin yanı sıra kişinin çalışma kabiliyetini kazanma veya koruyup sürdürmesinde ona destek olma ve geçim kaynaklarını güvence altına almak şeklinde ifâde edilmektedir.⁶⁰⁷

Yukarıda anlatılan temeller üzerinde kurgulanan İşsizlik Parası II'den –İşsizlik Parası I'in aksine- ilke olarak 15-65 yaş aralığında bulunup SGB II Yasası'nda öngörülen esaslara göre çalışabilme kabiliyetinde (Alm. *erwerbsfähig*) ve aynı zamanda yardıma muhtaç olan vatandaşların hepsinin yararlanma hakkı vardır.⁶⁰⁸ Yani işsizlik sigortası ivazı olan İşsizlik Parası I'deki gibi prim ödeme, sigortalı bir işte çalışmış olma vb. şartlar bulunmadığı gibi finansmanı da vergilerle gerçekleştirilmektedir. SGB II'nin 8. maddesinde emek piyasasındaki cari şartlar altında günde en az üç saat çalışabilecek olan kişiler çalışabilme kabiliyetinde kabul edilmektedir. Yine aynı yasaya göre yardıma muhtaç ise kendi veya bakmakla yükümlü olduğu kişilerin ihtiyaçlarını kendi kaynakları (gelir ve servet) veya gücü (makul bir işte çalışmak gibi) karşılayamayan ve herhangi bir üçüncü taraftan da yardım görmeyen kişi olarak tanımlanmaktadır. İşsizlik Parası I sadece önceki bireysel

⁶⁰⁶ Althammer, Lampert, **a.g.e.**, s. 315-317.

⁶⁰⁷ Frank Oschmiansky, "Das Ziel- und Wirkungssystem der Arbeitsmarktpolitik", (Çevrimiçi) <https://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/305679/ziele-und-wirkungen>, (Erişim Tarihi: 15.12.2020), 2020.

⁶⁰⁸ Bäcker, v.d., **Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland: Band 1- Grundlagen, Arbeit, Einkommen und Finanzierung**, **a.g.e.**, s. 338.

net gelire göre belirlenmekte ve kişiye özel olarak verilmekteyken İşsizlik Parası II'de öncelikle hak kazanılıp kazanılmadığı kontrol edilmekte ve yardımın miktarı da hane halkının durumuna göre belirlenmektedir. Bu ihtiyaç testinde, bir hanenin toplam ihtiyaçları, yasal standart oranlar temelinde (çalışamayan hane halkı üyeleri için ödenen sosyal yardım ihtiyacı göz önünde bulundurularak) hesaplanmaktadır.⁶⁰⁹

İşsizlik Parası II çerçevesindeki hak sahipleri üç türlü yardım alabilmektedir. Bunlardan birincisi geçimlerini güvence altına almak için standart ihtiyaçlarını (bu sosyo-kültürel ihtiyaçları içermektedir) karşılayan temel ödemedir. İkinci tür ise temel ödeme kapsamında hesaba katılmayan kişisel durumlara has ek ihtiyaçlar için (Ör: kişinin hamileliğinin 13. haftasından itibaren hak kazanması yahut tıbbi sebeple ek gıdaya ihtiyaç olması gibi durumlarda) bir ilave ödemedir. Üçüncü tür yardım ise barınma ile ısıtma masrafları için yapılabilmektedir. Bu yardımlardan asgari geçim standardını sağlamak için gereken miktar (temel ödeme için esas) her yıl 1 Ocak'ta güncellenen tabloya göre tespit edilmekte (2021 yılı için tek başına yaşayan birisinin minimum geliri aylık 446€ olarak belirlenmiştir) ve eğer gelir bunun altındaysa muhtaç kabul edilmektedir.⁶¹⁰

İşsizlik Parası II normal şartlar altında on iki ayla sınırlıdır. Ancak kişinin çalışıyor olmasına rağmen asgari geçim seviyesi için tespit edilen miktarı karşılayamaması halinde de yine İşsizlik Parası II'ye hak kazanması mümkündür. Yani İşsizlik Parası I'deki gibi işsiz olma şartı yoktur.⁶¹¹ Son olarak İş Arayanlar İçin Temel Güvence (SGB II) kapsamındaki hizmetlerin yerine getirilmesinin yasal sorumluluğunun Federal İş Ajansı ve yerel idarelerin üzerinde olduğu ancak hizmetlerin tek elden İş Merkezleri üzerinden sunulduğunu da belirtmek lazımdır.⁶¹²

⁶⁰⁹ Bäcker, Neubauer, **a.g.e.**, s. 399.

⁶¹⁰ Bundesagentur für Arbeit, **Arbeitslosengeld II/Sozialgeld (Grundsicherung für Arbeitsuchende-SGB II)**, Nürnberg, Bundesagentur für Arbeit, 2021, s. 41-46.

⁶¹¹ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, **Soziale Sicherung im Überblick 2019**, Bonn, Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), 2019, s. 53.

⁶¹² Bundesagentur für Arbeit, **Arbeitslosengeld II/Sozialgeld (Grundsicherung für Arbeitsuchende-SGB II)**, **a.g.e.**, s. 12.

3.3.1.3 Diğer Uygulamalar

Almanya’da İşsizlik Parası I-II haricinde uygulanan pasif emek piyasası politikaları araçlarından bir diğeri kısa çalışma ödeneğidir (Alm. Kurzarbeitergeld). İşsizliğin özel bir şekli olan kısa çalışma işyeri/işletme kaynaklı geçici bir iş kaybının öngörüldüğü ve –işverence- işçinin zorluklar aşıldıktan sonra çalışmaya devam etmesinin istendiği hâle denilmektedir.⁶¹³ Buna göre Almanya’da ekonomik sebeplerle yahut kaçınılmaz bir olayın gerçekleşmesiyle işletmelerin çalışma saatlerini geçici olarak azaltması ve kısa çalışmaya geçtiklerini bildirmeleri durumunda –gerekli yasal şartların yerine getirilmesiyle- İş Ajansı’nca⁶¹⁴ çalışanlara işsizliğin önlenmesi ve istihdamın korunması (iş güvencesi sağlanması) amacıyla sağlanan para desteği kısa çalışma ödeneğidir.⁶¹⁵

Kısa çalışma ödeneği işsizlik ödeneğine benzer şekilde (İş Teşviki Yasası-SGB III kapsamında düzenlenmekte) net ücret baz alınarak hesaplanmaktadır. Buna göre en az bir çocuğu olan yararlanıcılar için kayıp net gelirin %67’si diğerleri için ise %60’ı ödenmektedir. İşçiler için gelir ve iş kaybının önlenmesi amacı güden bu uygulama işverenler bakımından aslında ücret sübvansiyonu fonksiyonu görmektedir.⁶¹⁶ Ödemenin süresi bir işletmede aslında kural olarak en fazla 12 aya kadar çıkabilirken tüm emek piyasasını etkileyen olağanüstü durum söz konusu ise Federal Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlığı’nca 24 aya kadar uzatılabilmesi mümkündür.⁶¹⁷

Almanya’da uygulanan bir diğer pasif emek piyasası politikası mevsimlik kısa çalışma ödeneği (Alm. Saison-Kurzarbeitergeld) olarak isimlendirilen araçtır. Aslında –yukarıda anlatılan- kısa çalışma ödeneğinin özel bir türü olan mevsimlik kısa çalışma ödeneği inşaat sektöründe veya mevsimlik başka bir sektörde çalışan işçilerin ‘*kötü hava şartları döneminde*’ (1 Aralık - 31 Mart tarihleri arası) mevsimin olumsuz etkileri sebebiyle işsiz kalmalarını önlemek amacıyla uygulanmaktadır.⁶¹⁸ Daha önceden

⁶¹³ Boeckh, v.d., **Sozialpolitik in Deutschland: Eine systematische Einführung**, a.g.e., s. 234.

⁶¹⁴ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, **Soziale Sicherung im Überblick 2020**, a.g.e., s. 41.

⁶¹⁵ Bundesagentur für Arbeit, **Kurzarbeitergeld (Informationen für Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen)**, Nürnberg, Bundesagentur für Arbeit, 2021, s. 3.

⁶¹⁶ Bäcker, v.d., **Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland: Band 1- Grundlagen, Arbeit, Einkommen und Finanzierung**, a.g.e., s. 565.

⁶¹⁷ Bundesagentur für Arbeit, **Kurzarbeitergeld (Informationen für Arbeitgeber und Betriebsvertretungen)**, Nürnberg, Bundesagentur für Arbeit, 2021, s. 30-31.

⁶¹⁸ Althammer, Lampert, a.g.e., s. 200-201.

değişik dönemlerde farklı adlarla (kötü hava şartları ödeneği ve kış ödeneği gibi) uygulanan mevsimlik kısa çalışma ödeneği 2006'da yürürlüğe giren *Yıl Boyunca İstihdamı Teşviki Yasası*'nda (Alm. Gesetz zur Förderung ganzjähriger Beschäftigung) yeniden düzenlenmiş ve iyileştirilmiştir.⁶¹⁹ Buna göre mevsimlik kısa çalışma ödeneğinin amacı çalışanların kötü hava şartları döneminde yaşanabilecek iş yokluğu veya iş kesintisi sebebiyle işsiz kalmalarını engellemek ve onların istihdamlarını istikrara kavuşturmak olarak belirlenmiştir. İşin kesintiye uğradığı ilk andan itibaren ve sadece kötü hava şartları döneminde⁶²⁰ yani 1 Aralık-31 Mart arasında ödenen (yani en fazla dört ay) mevsimlik kısa çalışma ödeneği için özel şartlar hâriç kısa çalışma ödeneğine ilişkin yasal düzenlemeler geçerlidir.⁶²¹

Almanya'da Sosyal Kanun Kitabı III (SGB III) çerçevesinde işsizliği önlemek amacıyla uygulanan bir diğer pasif emek piyasası politikası aracı transfer (geçiş) kısa çalışma ödeneği (Alm. Transferkurzarbeitergeld) olarak adlandırılmaktadır. 2004 öncesi yapısal kısa çalışma ödeneği adıyla uygulanan bu araç bir işyerindeki yapısal değişiklik eğer işyerinin tamamının veya önemli bölümlerinin kısıtlanması ve kapatılmasıyla ilişkiliyse ödenebilmektedir.⁶²² İş Ajansı bu uygulama çerçevesinde ilgili işyerini aslında işletme kaynaklı yapısal değişikliklerin hayata geçirilmesi esnasında personelle ilgili gerekli küçülmelerin hayata geçirilmesinde desteklemiş olurken⁶²³ çalışanlara da yeni bir işverene bağlı diğer bir işe geçerken arada işsiz kalmadan geçiş yapmalarını sağlama amacı gütmektedir.⁶²⁴ Kısa çalışma ödeneğinin yine özel bir türü olan bu uygulamada da kısa çalışma ödeneğine ilişkin düzenlemeler geçerlidir, ödenecek miktar bu çerçevede tespit edilmekte olup destek en fazla on iki ay sürebilmektedir.⁶²⁵

⁶¹⁹ Gerd-Jürgen Ludwig, Kai Nehring, Joachim Kopp, **Das neue Kurzarbeitergeld: Saison- und Transferkurzarbeitergeld**, Freiburg, Berlin, München, Würzburg, Rudolf Haufe Verlag, 2006, s. 26-28.

⁶²⁰ Bundesagentur für Arbeit, **Saison-Kurzarbeitergeld**, Nürnberg, Bundesagentur für Arbeit, 2020, s. 3.

⁶²¹ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, **Soziale Sicherung im Überblick 2020, a.g.e.**, s. 43.

⁶²² Bäcker, v.d., **Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland: Band 1- Grundlagen, Arbeit, Einkommen und Finanzierung, a.g.e.**, s. 566-567.

⁶²³ Bundesagentur für Arbeit, **Transferleistungen**, Nürnberg, Bundesagentur für Arbeit, 2021, s. 9.

⁶²⁴ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, **Soziale Sicherung im Überblick 2020, a.g.e.**, s. 45.

⁶²⁵ Bäcker, v.d., **Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland: Band 1- Grundlagen, Arbeit, Einkommen und Finanzierung, a.g.e.**, s. 567.

İflas ödeneği (Alm. Insolvenzgeld) Almanya’da Federal İş Ajansı’nın hizmet yelpazesi içerisinde uygulanan pasif emek piyasası politikası araçlarından bir diğeridir. İşverenin iflas etmesi ve işçinin ödenmesi gereken ücreti alamaması durumunda ödenen bu para⁶²⁶ sadece iflas sürecinin başlamasından önceki son üç aylık net ücreti kapsamaktadır. Ayrıca iş ajansı bu dönem için yatırılması gereken zorunlu diğer sigorta primlerini de ödemektedir.⁶²⁷

3.3.2 Aktif Emek Piyasası Politikaları ve Araçları

1969’da İş Teşviki Yasası’nın yürürlüğe girmesi Almanya Federal Cumhuriyeti’nde –ikinci bölümde teferruatlıca anlatıldığı gibi- aktif emek piyasası politikasının doğuşu olarak görülmektedir. Çünkü bu adımla vasıf kazandırma ve piyasadaki değişikliğe karşı tedbir alma yoluyla istihdam yapısını iyileştirmek, piyasa başarısızlığını telâfi etmek ve böylece ekonomik ve teknik değişimin sonuçlarını hafifletmek için para desteklerinin ötesine geçen aktif eylemlere başvurulmaya başlanmış,⁶²⁸ böylece kurumsallaşan aktif emek piyasası politikaları zaman içerisinde sürekli gelişerek devam ettirilmiştir.⁶²⁹

Almanya’da yasa koyucu, aktif emek piyasası politikasının araçlarını – piyasanın dinamikliğini göz önünde bulundurarak- düzenli olarak gözden geçirip, mevcut ihtiyaçlara ve aynı zamanda değişen siyâsî önceliklere uyarlamaktadır.⁶³⁰ Meselâ bu çerçevede 1998’de de aktif emek piyasası politikasının amaçları, araçları ve kurumsal kurallar dizisinin yasal dayanağı -1969 tarihli İş Teşvik Yasası’nın yerini alarak yürürlüğe giren- Üçüncü Sosyal Kanun Kitabı (SGB III) olarak değiştirildiği gibi⁶³¹ meselâ Hartz Reformları’yla getirilen bazı uygulamalar dâhil, yine araçlarda 2009’da yeni bir düzenlemeye gidilmiştir. Bu maksatla Almanya’da aktif emek

⁶²⁶ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, **Soziale Sicherung im Überblick 2020**, a.g.e., s. 42.

⁶²⁷ Bundesagentur für Arbeit, **Insolvenzgeld für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer**, Nürnberg, Bundesagentur für Arbeit, 2018, s. 12-16.

⁶²⁸ Volker Hielscher, Peter Ochs, "Das prekäre Dienstleistungsversprechen der öffentlichen Arbeitsverwaltung", **Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft: Vom Arbeitsförderungsgesetz zu Sozialgesetzbuch II und III**, Ed. Silke Bothfeld, Werner Sesselmeier, Claudia Bogedan, Wiesbaden, Springer VS, 2012, s. 248-249.

⁶²⁹ Bothfeld, Sesselmeier, a.g.e., s. 354.

⁶³⁰ Gesine Stephan, Joachim Wolff, "Einführung und Resümee", **Arbeitsmarkt kompakt: Analysen, Daten, Fakten**, Ed. Joachim Möller, Ulrich Walwei (IAB-Bibliothek, 363), Bielefeld, W. Bertelsmann Verlag, 2017, s. 143.

⁶³¹ Franz, a.g.e., s. 432.

piyasası politikası araçları sınırlandırılmış böylece o zamana kadar çok sayıda (yaklaşık 80 tane) ve dağınık bir yapıda uygulanan önlemler birleştirilerek basitleştirilmiş,⁶³² yerel seviyede daha yönetilebilir hale getirmek istenmiştir.⁶³³ Yine 1 Nisan 2012’de yürürlüğe giren “Emek Piyasasına Uyum Fırsatların İyileştirilmesine Dair Yasa” ile aktif emek piyasası araçları bir kez daha düzenlenmiş ve hâlihazırdaki aktif emek piyasası politikaları bu yapı üzerine kurulmuştur.⁶³⁴

Her ne kadar 2009 ve 2012’da aktif emek piyasası politikası araçlarına dair gerçekleştirilen bu reformlar⁶³⁵ Almanya’da aktif emek piyasası politikalarının temel varsayımları ve hedefleri açısından çok fazla değişiklik getirmemiş olsa da bazı programlardan (Hartz-Reformları sonrası kullanılmaya başlanan Ben AŞ, Personel Hizmet Ajansları dâhil) çeşitliliğin uygulamanın verimliliğini azaltması vb. sebeplerle vazgeçildiği de görülmektedir.⁶³⁶

Almanya’da aktif emek piyasası politikası araçlarının bu çeşitlilik yapısı göz önünde bulundurularak çalışmanın bu kısmında hâlihazırda -2012’den beri- mevcut olanlara odaklanılacaktır. Bu çerçevede de çalışmanın bu kısmında ele alınacak olan aktif emek piyasası politikaları -ileriki aşamalarda da kullanılacak istatistiklerle uyumu ve böylece- anlaşılabilirliği sağlamak amacıyla FİA’nın sistematigi de gözetilmek sûretiyle,⁶³⁷

- Danışmanlık ve Aracılık/İşe Yerleştirme Hizmetleri
- Aktifleştirme ve Meslekî Uyum/İntibak
- Meslek Eğitimleri İle İlgili Hizmetler
- İşe Başlamaya Yönelik Teşvikler

⁶³² Bundeszentrale für politische Bildung/bpb, "Förderung", (Çevrimiçi) <https://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/55160/foerderung>, (Erişim Tarihi: 12.03.2021).

⁶³³ Oschmiansky, Ebach, a.g.e., s. 97.

⁶³⁴ Schade Maik-Torsten, **Instrumentenreform 2012: Systematik der Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zur Verwendung in der Arbeitsmarktstatistik**, Nürnberg, Bundesagentur für Arbeit, 2012, s. 4.

⁶³⁵ Bu reformlarla ilgili detaylı bilgi için bkz. Joß Steinke, v.d., **Neuorientierung der Arbeitsmarktpolitik — Die Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente aus dem Jahr 2009 im Blickpunkt: Mehr Flexibilität und größere Handlungsspielräume für die Vermittler?**, Nürnberg, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), 2012.

⁶³⁶ Gerhard Bäcker, Gerhard Naegele, Reinhard Bispinck, **Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland: Ein Handbuch**, 6. bs., Wiesbaden, Springer VS, 2020, s. 481.

⁶³⁷ Bundesagentur für Arbeit, **Grundlagen: Qualitätsbericht – Statistik zu Maßnahmen und Teilnehmenden an Maßnahmen der Arbeitsförderung (Förderstatistik)**, Nürnberg, Bundesagentur für Arbeit, 2020, s. 8-11.

- İstihdam Oluşturucu Tedbirler
- Engellilerin Çalışma Hayatına Katılmalarına Yönelik Destekler

olarak tasnif edilmiştir.

3.3.2.1 Danışmanlık ve İşe Yerleştirme (Aracılık) Hizmetleri

Danışmanlık ve işe yerleştirme hizmetleri iş ajanslarının ve iş merkezlerinin temel hizmetidir. Burada gaye başvuru sahibi ve boş pozisyonları eşleştirme yoluyla bir araya getirmek, işsizlere moral desteği sağlamak, ihtiyaçları belirlemek ve işsizleri entegrasyon fırsatlarını iyileştirecek tedbirlerde yer almaya motive etmektir. Bu çerçevede Almanya’da kurumsallaşmış olan danışmanlık ve işe yerleştirme hizmetlerinin yapısına bakıldığında karmaşıklık göze çarpmaktadır. Buna göre eğer iş arayanın işsizlik sigortası ödeneği (İşsizlik Parası I) hakkı varsa kişi SGB III kapsamında, eğer yoksa da İş Arayanlar İçin Temel Güvence-SGB II (İşsizlik Parası II) kapsamındaki mevzuata tâbidir. Bu da SGB III kapsamındakilerle iş ajanslarının, SGB II kapsamındakilerle de iş merkezlerinin ilgilenmesi demektir. Aracılık hizmetleri gerçekleştirilirken işveren odaklı ve çalışan odaklı olmak üzere iki farklı uzman grubu faaliyet göstermektedir. Bunlardan birincisi iş ajansı/iş merkezi için açık iş pozisyonlarını derleyip toplamakla meşguldür. İkinci grupta yer alanlar ise iş arayan kişilerin bireysel özelliklerini de dikkate alarak çalışmaktadırlar. Ayrıca bu genel yerleştirme hizmetlerine ilâveten birçok iş ajansının 25 yaş altı gençler, rehabilite edilenler, ağır engelliler gibi özel gruplara yönelik yerleştirme uzmanları da vardır. İş merkezlerinde ise entegrasyon uzmanları ya genel işe yerleştirmede ya da istihdama yönelik vaka yönetiminde görevlendirilmektedirler.⁶³⁸

Almanya’da aktif emek piyasası politikası çerçevesinde sunulan danışmanlık ve işe yerleştirme hizmetleri;

- Meslek (kariyer) danışmanlığı,
- Meslekî (kariyer) yönlendirme,
- Emek piyasasına dair danışmanlık
- İş/meslekî eğitim yeri aracılığı

⁶³⁸ Peter Kupka, Frank Sowa, Stefan Theuer, "Beratung und Vermittlung", **Arbeitsmarkt kompakt: Analysen, Daten, Fakten**, Ed. Joachim Möller, Ulrich Walwei (IAB-Bibliothek, 363), Bielefeld, W. Bertelsmann Verlag, 2017, s. 144.

olarak tasnif edilmektedir.⁶³⁹ Burada dikkat çekici nokta meslek ve emek piyasası danışmanlığı hizmetlerinin işe/meslekî eğitim yerine yerleştirmeyeyle yakından bağlantılı olarak ele alınmış olmasıdır. Bu danışmanlık hizmetlerinin amacı emek piyasasının ve mesleklerin durumu ve gelişimi, meslekî eğitim imkânları ve işi teşvik hizmetleri hakkında bilgilendirme yapmaktır. Böylece meslekî eğitim ve iş yeri aramanın yanı sıra bireysel meslekî gelişim ile meslek ve iş yeri değişikliğinin de desteklenmesi amaçlanmaktadır. Bu çerçevede iş ajanslarının giderek daha fazla bir şekilde okul eğitiminin bitiminden önce okullarda meslekî eğitim almak isteyen gençler için yönlendirme ve danışmanlık hizmetleri sunduğunu da belirtmek lazımdır.⁶⁴⁰

Almanya’da işe ve meslek eğitimine aracılık hizmeti III. Sosyal Kanun Kitabı’nın 4. maddesinde (§ 4 SGB III) belirtildiği üzere hem işsizlik durumunda ortaya çıkan gelir ikâme yardımlarına, yani pasif emek piyasası politikası araçlarına, hem de diğer aktif emek piyasası politikası hizmetlerine göre önceliklidir. Bu hizmetlerinin temel ilkeleri de yine aynı yasanın 36. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre iş ve meslekî eğitim yeri için yapılacak aracılık hizmetlerinin herhangi bir kanuna veya iyi ahlâka aykırı durumlarda gerçekleştirilemeyeceği, özünde tarafsızca yürütülmesi yatan bu hizmetlerin yürütülmesinde hiçbir şekilde ayrımcılığa müsaade edilemeyeceği teminat altına alınmıştır (§ 36 SGB III).⁶⁴¹

Almanya’da işsizlerin, iş veya meslekî eğitim yeri arayanların işe ve eğitim pozisyonlarına yerleştirilmesi, iş ajansları ile iş merkezlerinin en önemli görevlerindendir. Ücretsiz olarak ve ülke çapında geçerli olan sabit kurallara göre gerçekleşen bu hizmetlerin kapsamı sigorta primi ödeyenlerle sınırlı değildir. Fakat herkesin istediğinde faydalanabilme hakkına sahip olduğu bu hizmetlerin etkinlikleri işverenlerin tüm açık pozisyonları bildirme zorunluluğu olmaması sebebiyle sınırlıdır. Ayrıca daha önce belirtildiği üzere aracılık hizmetlerinde özel sektör de faaliyet gösterebilmektedir. Buradaki amaç emek piyasasındaki şeffaflık eksikliğini telâfi

⁶³⁹ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, **Soziale Sicherung im Überblick 2020**, a.g.e., s. 25-26.

⁶⁴⁰ Bäcker, Naegelé, Bispinck, **Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland: Ein Handbuch**, a.g.e., s. 485.

⁶⁴¹ Bundesagentur für Arbeit, "Sozialgesetzbuch (SGB) Drittes Buch (III) – Arbeitsförderung – (SGB III)", (Çevrimiçi) https://www.arbeitsagentur.de/datei/dok_ba015582.pdf, (Erişim Tarihi: 02.08.2021).

etmek, işverenleri ile çalışanları bir araya getirmek ve nihayet emek piyasasında işçi devrinden kaynaklı yaşanan arızı/friksiyonel işsizliği mümkün olduğunca önlemek veya kısaltmaktır.⁶⁴²

Almanya’da mevzuata göre meslekî eğitim süreci veya iş ilişkisi bitecek olan kişiler bunlar sona ermeden en az üç ay önce iş ajansına şahsen *iş arayan* olarak kayıt olmakla yükümlü tutulmaktadır. Eğer süre üç aydan kısa ise durumu öğrendikten sonra üç gün içerisinde bu işlemi gerçekleştirmeleri beklenmektedir (§ 38 SGB III).⁶⁴³ Yani işsizlik tehdidiyle karşılaşan veya mesleğini/işini değiştirmek isteyen kişilerin mümkün olan en kısa sürede iş ajansına müracaat ederek kayıt yaptırma zorunluluğu bulunmaktadır. Bunun sebebi ise başvuru ve yerleştirme çabaları ne kadar erken başlarsa, işsizliğin önlenmesi veya en azından azaltılması imkânının da o kadar yüksek olmasıdır.⁶⁴⁴

Kurumlarda danışmanlık ve yerleştirme hizmetini gerçekleştiren uzmanlar iş arayanlara; iş yeri seçimi, meslekî gelişim, meslek ve iş yeri değişiklikleri, iş arama (başvuru ve mülakat işlemleri dâhil), emek piyasasının ve mesleklerin durumu ile gelişimi, bireysel yerleştirme seçenekleri, meslekî eğitim imkânları ve iş teşviki hizmetleri hakkında bilgilendirme ve destek sunmaktadırlar.⁶⁴⁵ Aracılık hizmetleri kural olarak meslekî eğitim yeri veya iş arayanların becerilerinin ve bunları değerlendirme imkânlarına dair sistematik bir incelemesiyle başlamakta, bu maksatla ilgili kişiyle birlikte bireysel bir fırsat değerlendirmesi (güçlü ve zayıf yönler) yapılmaktadır. Bu potansiyel analizinin içeriğinde ise vasıf, bilgi, meslekî tecrübe gibi meslekî ve kişisel özelliklerin yanı sıra yerleştirmeye ilgili hususların belirlenmesi vardır. Bu analiz aynı zamanda meslekî uyumun/entegrasyonun zor olup olmayacağının ve hangi şartlar altında zorlanacağının tespitini de –emek piyasasının

⁶⁴² Frank Oschmiansky, "Die öffentliche Arbeitsvermittlung", (Çevrimiçi) <https://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/317004/oeffentliche-arbeitsvermittlung>, (Erişim Tarihi: 17.03.2021), 2020.; Bäcker, Naegele, Bispinck, **Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland: Ein Handbuch, a.g.e.**, s. 483-484.

⁶⁴³ Bundesagentur für Arbeit, "Sozialgesetzbuch (SGB) Drittes Buch (III) – Arbeitsförderung – (SGB III)", **a.g.e.**,

⁶⁴⁴ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, "Öffentliche und Private Arbeitsvermittlung", **a.g.e.**,

⁶⁴⁵ Bundesagentur für Arbeit, **Vermittlungsdienste und Leistungen**, Nürnberg, Bundesagentur für Arbeit, 2019, s. 8.

şartlarını da gözeterek- içermektedir.⁶⁴⁶ Potansiyel analiz sonrasında ise yasal olarak SGB III md. 37 ve SGB II md. 15’de düzenlenmiş olan uyum sözleşmesi (Alm. Eingliederungsvereinbarung) yapılmaktadır. İçeriğinde hem meslekî eğitim/iş yeri arayan kişinin şahsî çaba ve yükümlülüklerini hem de iş ajansının/iş merkezinin sunacağı hizmetleri içeren bu sözleşme süresi belirli olarak yapılmakta ve uyulup uyulmadığı da düzenli aralıklarla da kontrol edilmektedir (§ 37 SGB III ve § 15 SGB II). Aksi durumlarda ise yaptırımlar gerçekleştirilmektedir.⁶⁴⁷

3.3.2.2 Aktifleştirme ve Meslekî Uyuma Yönelik Hizmetler

Alman emek piyasası politikasının önemli bir ayağını teşkil eden, hem iş ajansları hem de iş merkezleri tarafından uygulanabilen⁶⁴⁸ aktifleştirme ve meslekî uyuma yönelik hizmetler III. Sosyal Kanun Kitabı’nda md. 44-47 arasında düzenlenmiştir (§§ 44-47 SGB III) ve işe yerleştirmeyi destekleyici niteliktedirler. Bu çerçevede aracılık bütçesi (Alm. Vermittlungsbudget) olarak adlandırılan kaynaklardan sağlanan destekler vasıtasıyla değişik engellerin hem esnek hem de hedefe ve talebe yönelik olarak ortadan kaldırılması esastır. Ana gaye ise iş ve meslekî eğitim yeri arayan kişilerin *yerleştirme sürecindeki* ihtiyaçlarının mâliyetinin karşılanarak bunların sosyal sigortalara tabi bir işyerine yerleştirilmeleri aşamasında desteklemektir. Bu bakımdan da her tekil somut duruma göre ortaya çıkan ihtiyaçların farklılığı göz önünde bulundurularak yasa koyucu ayrıntılı şartlar belirlemekten imtina ederek uygulayıcılara (iş ajansı veya iş merkezi uzmanlarına) geniş takdir alanı bırakmıştır. Ancak bahsedilen yardımların sağlanabilmesi için bu desteğin sigortalı bir işe veya meslekî eğitime başlamak için lazım olması yahut başlama önündeki somut engelleri kaldırmak için gerekmesi şart olarak belirlenmiştir.⁶⁴⁹

⁶⁴⁶ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, **A-Z Der Arbeitsförderung: Nachschlagwerk zum Sozialgesetzbuch Drittes Buch (SGB III)**, a.g.e., s. 34-35.

⁶⁴⁷ Bundesagentur für Arbeit, "Sozialgesetzbuch (SGB) Drittes Buch (III) – Arbeitsförderung – (SGB III)", a.g.e.; Bundesagentur für Arbeit, "Sozialgesetzbuch (SGB) Zweites Buch (II) – Grundsicherung für Arbeitsuchende – (SGB II)", a.g.e.,

⁶⁴⁸ Frank Oschmiansky, "Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung", (Çevrimiçi) <https://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/326457/massnahmen-zur-beruflichen-eingliederung>, (Erişim Tarihi: 02.02.2021).

⁶⁴⁹ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, "Vermittlungsbudget", (Çevrimiçi) <https://www.bmas.de/DE/Arbeit/Arbeitsfoerderung/Beratung-und-Vermittlung/vermittlungsbudget.html>, (Erişim Tarihi: 23.03.2021).

Burada işsizler ve işsizlik tehdidi altındaki iş arayanların özellikle uyum sözleşmesinde belirtilen hedeflere göre desteklenmesi esastır. Bu destek kapsamında işe yerleştirmeye yönelik engeller azaltılmalı/ortadan kaldırılmalıdır. Dolayısıyla hizmetlerin kapsamı ve türü de duruma göre değişiklik gösterebilmektedir.⁶⁵⁰ Bu çerçevede bahse konu hizmetler iş müracaatı mâliyetlerinin karşılanmasının ve mobilite yardımlarının (ulaşım vb.) sağlanmasının yanı sıra uyum ve (meslekî) eğitim tedbirlerinde, yetenek belirleme önlemlerinde, aktifleştirme yardımlarında ve iş müracaatı koçluğu gibi hususlardaki masraflara yönelik destekleri de kapsamaktadır. Bu desteğin verilip verilmeyeceği, verilmesi hâlinde miktarının ne olacağı ise işe yerleştirme uzmanı tarafından tespit edilmektedir.⁶⁵¹

Almanya’da işe yerleştirmeyi destekleyici bir hizmet aracı olarak iş (işsiz veya işsizlik tehdidi altında olduğu için) veya bir meslekî eğitim yeri arayan kişilerin emek piyasasına entegrasyon imkânları -buna uygun ve özgü olan- aktifleştirme ve meslekî uyuma yönelik tedbirlerle desteklenebilmektedir.⁶⁵² Yararlanan kişileri istihdam yeri bulma ve yerleşme konusunda destekleme amacıyla uygulanan bu tedbirlerin⁶⁵³ yararlanıcıların;

- Meslekî eğitim piyasasına ve emek piyasasına alıştırılmasını/tanıtılmasını,
- Yerleştirilmelerinin önündeki engelleri tesbit etmeyi, azaltmayı veya kaldırmayı,
- Sosyal sigorta zorunluluğu olan bir işe yerleştirilmelerini
- Kendi hesaplarına çalışmalarını
- Girdikleri işte istikrar sağlamalarını

hedeflemesi gerekmektedir.⁶⁵⁴

⁶⁵⁰ Bäcker, Naegele, Bispinck, **Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland: Ein Handbuch**, a.g.e., s. 485.

⁶⁵¹ Bundesagentur für Arbeit, "Förderung aus dem Vermittlungsbudget", (Çevrimiçi) <https://www.arbeitsagentur.de/hilfe-bei-bewerbungen-und-jobsuche/foerderung-aus-dem-vermittlungsbudget>, (Erişim Tarihi: 03.08.2021).

⁶⁵² Bundesministerium für Arbeit und Soziales, **Soziale Sicherung im Überblick 2018**, Bonn, Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), 2018, s. 30.

⁶⁵³ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, "Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung", (Çevrimiçi) <https://www.bmas.de/DE/Arbeit/Arbeitsfoerderung/Beratung-und-Vermittlung/massnahmen-zur-aktivierung-und-beruflichen-eingliederung.html>, (Erişim Tarihi: 23.03.2021).

⁶⁵⁴ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, **A-Z Der Arbeitsförderung: Nachschlagwerk zum Sozialgesetzbuch Drittes Buch (SGB III)**, a.g.e., s. 88.

Aktifleştirme ve meslekî uyuma yönelik bu tedbirlere katılım için gerekli olan makul mâliyetler karşılandıkları gibi yararlanıcının işsizlik ödeneği almaya hak sahibi olması durumunda bunun ödenmesine de devam edilmektedir. Burada önlemlerin süresinin amaçlarına ve içeriklerine uygun olması mühimdir. Önlemlere katılım iş ajansının/iş merkezinin teklifi ve/veya onayı ile gerçekleşmektedir. İş ajansı/iş merkezi önlemlerin uygulanmasında üçüncü tarafları doğrudan görevlendirebildiği gibi yararlanma hakkına sahip kişiye bir aktivasyon ve yerleştirme kuponu (Alm. Aktivierungs- und Vermittlungsgutschein) da verebilmektedir. Bu tamamen iş yerleştirme uzmanının belirli şart ve imkânlarla göre takdirine kalmıştır. Bu kuponda önlemin amacı ve bu amaca ulaşmak için hangi içeriklerin gerekli olduğu da yer almaktadır. Kupon sahipleri ruhsat verilen üçüncü taraflar arasından seçim yapma hakkına sahiptir, kuponu da bunlara teslim etmesi gerekmektedir. Üçüncü taraflar daha sonra masrafları doğrudan ajanstan/iş merkezinden tahsil etmektedirler.⁶⁵⁵

3.3.2.3 Meslek Eğitimleri ile İlgili Hizmetler

Almanya’da aktif emek piyasası politikasının hedeflerinden biri olan istihdam edilebilirliğin artırılması⁶⁵⁶ maksadıyla uygulanan en önemli araçlardan biri meslekî eğitim ile ilgili tedbir ve teşviklerdir. Bunlar Almanya’daki aktif emek piyasası politikalarının tarihî sürecinde de son derece önemli bir yer teşkil etmişler,⁶⁵⁷ uluslararası karşılaştırmalı emek piyasası araştırmalarında da belirtildiği üzere (zaman içerisinde hukukî düzenlemelerinde ve uygulamalarında değişiklikler yaşanmışsa da hâlâ) Almanya’da emek arz ve talebini dengelemede önemli bir anahtar olarak görülmüş⁶⁵⁸ ve bu bakımdan Alman aktif emek piyasası politikasının geleneksel

⁶⁵⁵ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, "Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung", **a.g.e.**,

⁶⁵⁶ Allmendinger, Ludwig-Mayerhofer, Spitznagel, **a.g.e.**, s. 355.

⁶⁵⁷ Bothfeld, Sesselmeier, **a.g.e.**, s. 357.

⁶⁵⁸ Gerhard Bosch, "Berufliche Weiterbildung in Deutschland 1969 bis 2010: Entwicklung und Reformoptionen", **Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft: Vom Arbeitsförderungsgesetz zu Sozialgesetzbuch II und III**, Ed. Silke Bothfeld, Werner Sesselmeier, Claudia Bogedan, Wiesbaden, Springer VS, 2012, s. 106-113.

araçlarının başında gelmişlerdir.⁶⁵⁹ Bahsedilen bu durum ise Almanya’da meslek eğitimiyle ilgili teferruatlı bir teorik ve pratik yapının varlığını kaçınılmaz kılmıştır. Her ne kadar konu farklı yasalarda farklı tasniflerle ele alınıyorsa da meseleye emek piyasası politikası açısından bakıldığından İş Teşviki Yasası (SGB III) kapsamındaki kavramlara dikkat etmek önemlidir.⁶⁶⁰

Nitekim ilk nitelikli meslekî eğitimin emek piyasasında sonraki fırsatları muazzam bir şekilde artıracığı gerçeğinden hareketle İş Teşviki Yasası’nda (SGB III) meslekî eğitim almak isteyen ve/veya tamamlayan gençleri teşvik etmek için çok çeşitli seçenekler sunulmaktadır.⁶⁶¹ Bu çerçevede SGB III’te meslekî eğitim (Alm. Berufsausbildung) ve meslekî sürekli eğitim (Alm. Berufliche Weiterbildung) şeklinde iki farklı ifâdenin kullanıldığı; md. 48-80b’de ‘*Meslek Seçimi ve Meslekî Eğitim*’ (§§ 48-80b SGB III) ve md. 81-87’de de ‘*Meslekî Sürekli Eğitim*’ (§§ 81-87 SGB III) hususlarının düzenlendiği görülmektedir. Burada meslekî eğitim ile ilk formel meslek eğitimi kastedilirken bilgi, beceri ve yetenekleri derinleştirmeye, genişletmeye ve yenilemeye hizmet eden organize öğrenme olarak tanımlanan sürekli eğitimin meslek odaklı gerçekleştirilmesine meslekî sürekli eğitim (Alm. Berufliche Weiterbildung) ismi verilmektedir.⁶⁶² Yani meslekî sürekli eğitim ya ilk formel meslekî eğitim seviyesinde ya da meslekî tecrübeler yoluyla kazanılan vasıflarla bağlantılı olan ve bunları ilerletmeyi amaçlayan bütün organize ve kurumsallaşmış öğrenme sürecini kapsamaktadır.⁶⁶³

İş Teşviki Yasası’nın Meslek Seçimi ve Meslekî Eğitim başlıklı kısmı;

⁶⁵⁹ Marco Caliendo, Viktor Steiner, **Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Bestandsaufnahme und Bewertung der mikroökonomischen Evaluationsergebnisse**, Berlin, DIW Berlin (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung), (Çevrimiçi) https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.43714.de/dp515.pdf, (Erişim Tarihi: 06.07.2020), 2005, s. 4.

⁶⁶⁰ Meselâ Meslek Eğitimi Kanunu incelendiğinde 1. maddede meslekî eğitim (Alm. Berufsausbildung), meslekî ileri eğitim (Alm. berufliche Fortbildung) ve yeniden meslekî eğitim (Alm. berufliche Umschulung) olmak üzere üç farklı tasnifin olduğu ortaya çıkmaktadır (§ 1 Berufsbildungsgesetz-BBiG). Bkz. Bundesministerium der Justiz, "Berufsbildungsgesetz (BBiG)", (Çevrimiçi) https://www.gesetze-im-internet.de/bbig_2005/BBiG.pdf, (Erişim Tarihi: 03.08.2021).

⁶⁶¹ Frank Oschmiansky, Kathrin Schultheis, Stefan Sell, "Förderung der Berufsausbildung", (Çevrimiçi) <https://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/317169/foerderung-der-berufsausbildung>, (Erişim Tarihi: 27.03.2021), 2020.

⁶⁶² Vera Demary, v.d., **Berufliche Weiterbildung in Deutschland: Ein Vergleich von betrieblicher und individueller Perspektive**, Köln, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 2013, s. 8-9.

⁶⁶³ Rolf Becker, "Berufliche Weiterbildung im Arbeitsmarkt", **Arbeitsmarktsociologie: Probleme, Theorien, empirische Befunde**, Ed. Martin Abraham, Thomas Hinz. 3. bs., Wiesbaden, Springer VS, 2018, s. 313-314.

- Okuldan Meslekî Eğitime Geçiş,
- Mesleğe Hazırlık,
- Meslekî Eğitim Ödeneği,
- Meslekî Eğitim,
- Gençlik Yurtları

olmak üzere beş alt kısma ayrılmıştır (§§ 48-80b SGB III). Bu çerçevede öngörülen tedbir ve teşvikler kapsamında ise

- Mesleğe Yönlendirme Tedbirleri (Alm. Berufsorientierungsmaßnahmen)
- Mesleğe Başlangıç Refakati (Alm. Berufseinstiegsbegleitung)
- Mesleğe Hazırlayıcı Eğitim Programları (Alm. Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen-BvB)
- Meslek Hayatına Giriş İçin Vasıflandırma Programları (Alm. Einstiegsqualifizierung)
- Meslekî Eğitim Ödeneği (Alm. Berufsausbildungsbeihilfe-BAB)
- Engelli veya Ağır Engelli Kişilere Yönelik Meslekî Eğitim Ödeneği Sübvansiyonları (Alm. Zuschüsse zur Ausbildungsvergütung von Menschen mit Behinderungen oder schwerbehinderter Menschen)
- Meslekî Eğitim Refakat Yardımları (Alm. Ausbildungsbegleitende Hilfen-abH)
- İşletme Harici Kurumlarda Meslekî Eğitim (Alm. Berufsausbildung in außerbetrieblichen Einrichtungen-BaE)
- Eşlikli (Asiste edilen) Meslekî Eğitim (Alm. Assistierte Ausbildung)

başlıca programlar olarak yer almaktadır.⁶⁶⁴

Meslekî eğitim ve meslekî sürekli eğitim tedbirleri vasıflandırılma amacını gütmekte ve bu şekilde de Almanya'da önleyici ve aktif emek piyasası politikalarının temel alanlarından birisi olmaktadır. Bu çerçevede gençler meslek eğitimlerinde desteklenirken istihdamdakilerin ve işsizlik tehdidi altındakilerin de hem ekonomik ve teknolojik açıdan meydana gelen yapısal değişimlere hem de bunların ortaya çıkardığı yeterlilik (vasıf) ihtiyaçlarındaki değişikliklere uyum sağlayabilmeleri esastır.

⁶⁶⁴ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, **Soziale Sicherung im Überblick 2020, a.g.e.**, s. 30-34.

Dolayısıyla meslek eğitimi ile meslekî sürekli eğitime dair uygulamaların istihdam düzeyini değil istihdamın yapısını hedeflediği açıktır.⁶⁶⁵

Almanya’da Federal İş Ajansı tarafından meslekî sürekli eğitimin desteklenmesi aktif emek piyasası politikasının hem katılımcı sayısı hem de finansman miktarı açısından önemli bir eylem alanı olarak dikkat çekmektedir.⁶⁶⁶ Esas hedefi insanların istihdam fırsatlarını -meslekî vasıflarının artırılması yoluyla- iyileştirmek olan meslekî sürekli eğitim sayesinde çalışanların ve işletmelerin değişen şartlara kalifikasyon uyumunu gerçekleştirebilmeleri desteklenmiş olmaktadır.⁶⁶⁷ Yani meslekî sürekli eğitim programları işe yerleştirme imkânını önemli ölçüde artırmak gayesini güttüğü gibi birincil emek piyasasına kalıcı bir uyumu sağlamayı da hedeflemektedir.⁶⁶⁸

Almanya’da Federal İş Ajansı’nca yürütülen sürekli eğitim hizmetleri sadece işsizler veya işsizlik tehdidi altındaki çalışanlara yönelik değildir. Yani bir istihdam ilişkisine tabi olarak çalışanların da yasal şartların oluşması hâlinde desteklerden yararlanma hakkı vardır. Bu özellikle -ortalamanın üzerinde bir işsizlik riski altında olduklarından- herhangi bir meslekî eğitimi almamış veya almışsa da artık herhangi bir değeri bulunmayan niteliğe sahip çalışanlar için de geçerlidir. Meslekî sürekli eğitimin desteklenip desteklenmeyeceğine iş ajansları/iş merkezleri uzmanları hem bireysel şartları hem de emek piyasasındaki durumu gözeterek işsizliğin veya işsizlik tehdidinin bu eğitim alınmaksızın bertaraf edilemeyeceğine karar vermesiyle gerçekleştirilmektedir. Bu noktada önemli olan husus ise eğitim başlamadan iş ajansının/iş merkezinin danışmanlık hizmetinin alınmış olmasıdır. Finansman için yasal gereklilikler yerine getirildiği takdirde iş ajansı/iş merkezi tarafından bir eğitim kuponu (Alm. Bildungsgutschein) düzenlemektedir. Bu kupon hangi masrafların

⁶⁶⁵ Bäcker, v.d., **Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland: Band 1- Grundlagen, Arbeit, Einkommen und Finanzierung, a.g.e.**, s. 547-548.

⁶⁶⁶ Thomas Kruppe, "Bildungsgutscheine", **Arbeitsmarkt kompakt: Analysen, Daten, Fakten**, Ed. Joachim Möller, Ulrich Walwei (IAB-Bibliothek, 363), Bielefeld, W. Bertelsmann Verlag, 2017, s. 149.

⁶⁶⁷ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, "Förderung der beruflichen Weiterbildung", (Çevrimiçi) <https://www.bmas.de/DE/Arbeit/Aus-und-Weiterbildung/Weiterbildung/Foerderung-der-beruflichen-Weiterbildung/foerderung-der-beruflichen-weiterbildung.html>, (Erişim Tarihi: 30.03.2021), 2020.

⁶⁶⁸ Bundesagentur für Arbeit, **Förderung der beruflichen Weiterbildung für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer**, Nürnberg, Bundesagentur für Arbeit, 2021, s. 11.

karşılanaçağını (Ör. kurs, seyahat, çocuk bakımı vb.) içerdiği gibi eğitimin hedefini, bu hedefin gerçekleşmesi için gereken süreyi ve hangi bölgede geçerli olduğunu da belirtmektedir. Bu şartlara göre de kupon sahibi kuponunu kendi seçtiği sertifikalı/onaylı bir eğitim kurumunda kullanabilmektedir.⁶⁶⁹

3.3.2.4 İşe Başla(t)maya Yönelik Teşvikler

İşsizliğin azaltılmasının bir işe başlamaya yönelik teşvikler yoluyla sağlanmasına dair aktif emek piyasası politikaları pratik bakımdan temelde iki farklı strateji yoluna sahiptir. Bunlardan birincisi işsizleri doğrudan sosyal sigortaya tabi işlere yerleştirmek ve iş ilişkisini pekiştirmektir. Bunda odaklanılan esas nokta işletmelerde işe almayı zorlaştıran engelleri ve/veya işsizlerin kendilerinden kaynaklanan ve işe yerleştirilmelerini engelleyen durumların üstesinden gelmektir. Buna mukabil ikinci stratejik yaklaşımda ise işsizlikten bağımsız çıkış yolunun desteklenmesi esastır; işsizlerin kendi başına (bağımsız/serbest) çalışmaları için işlerini geliştirme ve kurma konusunda teşvik edilmeleri arzu edilmektedir. Bu çerçevede Almanya'da işe başlamaya yönelik teşviklerin hem SGB II hem de SGB III çerçevesinde uygulandığını belirtmek lazımdır.⁶⁷⁰

İşsizlerin sosyal sigortaya tabi bir işe yerleştirilmesine odaklanan *Uyum Teşviki* (Alm. Eingliederungszuschuss) III. Sosyal Kanun Kitabı'nın 88-92. maddeleri arasında düzenlenmiş; kişisel sebeplerden dolayı işe yerleştirilmeleri zor olan kişilerin çalışma hayatına uyumlarının sağlanması maksadıyla işverenlere -bu çalışanların düşük performanslarını dengeleyebilmeleri- için ücret tazminatı verilebileceği hükme bağlanmıştır (§§88-92 SGB III). Burada önemli olan husus teşvikin çalışma performansında beklenen sınırlamaları telâfi etmek için kullanılmasıdır. Belirleyici faktör ise meselâ uzun süre işsiz kalmış olmak, özürlülük, vasıf yetersizliği veya yaşlılık vb. kişisel sebeplerle işe yerleştirmenin önündeki engellerin varlığıdır. Yani etkilenen kişi için bir iş bulma aşamasında rekabet açısından bir dezavantajın bulunmasıdır. Teşvik ödemesinin miktarı ve süresi çalışanın çalışma performansındaki

⁶⁶⁹ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, "Förderung der beruflichen Weiterbildung", a.g.e.,

⁶⁷⁰ Bäcker, Naegele, Bispinck, **Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland: Ein Handbuch**, a.g.e., s. 486-487.

kısıtlılığı göz önünde bulundurularak tespit edilmektedir. Yaşlı işsizler için daha uzun süreli desteğe engelliler içinse daha yüksek oranlı yardımlara imkân tanınmıştır.⁶⁷¹

İşverenleri, daha düşük bir üretkenlik düzeyi bekledikleri ve destek almadan işe alamayacakları kişileri işe almaya teşvik etmeyi amaçlayan uyum teşvikinin yanı sıra işe başlamaya yönelik bir başka uygulama da -aktif emek piyasası politikasının diğer araçlarına nispeten daha yeni olan- *İş Kurma Teşviki*'dir (Alm. Gründungszuschuss).⁶⁷² III. Sosyal Kanun Kitabı md. 93'te bu ödemelerden faydalanabilecek kişilerin bağımsız (kendi hesaplarına) ve ana iş/meslek olarak çalışmaya başlayarak işsizliğini sona erdiren çalışanlar olduğu ve iş kurduktan sonraki dönemde geçim kaynaklarını ve sosyal güvenliklerini teminat altına almak için bu uygulamadan yararlanabilecekleri belirtilmiştir (§ 93 SGB III). Hukukî çerçevesi SGB III kapsamında olan ve iş ajanslarının isteğe bağlı yani zorunlu olmayan bir hizmeti olan bu teşvikten yararlanabilmek için işsizlik sigortası ödeneği ile bağlantılı bazı şartların sağlanması gerekmektedir. Dolayısıyla bu uygulamada hak sahipleri sadece İşsizlik Parası I yararlanıcıları olmaktadır. Ayrıca kurulacak olan işin uygulanabilirliği ile işi kuracak kişinin bilgi ve becerilerindeki yeterliliğinin de iş ajansına ispatlanması lazımdır. Verilecek desteğin miktarı da ilgili kişinin aldığı son işsizlik ödeneğinin miktarıyla bağlantılıdır.⁶⁷³

Başlangıç Parası uygulaması (Alm. Einstiegsgeld) II. Sosyal Kanun Kitabı uyarınca iş merkezleri tarafından kanun kapsamında yardıma muhtaç kişilere sağlanan aktif emek piyasası politikası araçlarından bir tanesidir ve İşsizlik Parası II'ye ek olarak en fazla iki yıllık bir süre boyunca ödenebilen bir hibedir. Miktarı önceki işsizlik süresi ve yardıma muhtaç istihdam edilebilir kişinin ihtiyaç birliği içerisinde yaşadığı topluluğun büyüklüğü gözetilerek belirlenmektedir.⁶⁷⁴ SGB II'nin 16b maddesi uyarınca yardıma muhtaçlık hâlinin ortadan kaldırılması maksadıyla çalışabilir hak sahipleri için sosyal sigortaya tabi olan veya kendi hesabına çalıştığı bir işe başlaması

⁶⁷¹ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, **A-Z Der Arbeitsförderung: Nachschlagwerk zum Sozialgesetzbuch Drittes Buch (SGB III), a.g.e.**, s. 62-65.

⁶⁷² Frank Oschmiansky, v.d., "Förderung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit", (Çevrimiçi) <https://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/325316/foerderung-von-erwerbstaetigkeit>, (Erişim Tarihi: 30.03.2021), 2020.

⁶⁷³ Bundesagentur für Arbeit, **Vermittlungsdienste und Leistungen, a.g.e.**, s. 18-19.

⁶⁷⁴ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, "Gründungsförderung", (Çevrimiçi) <https://www.bmas.de/DE/Arbeit/Arbeitsfoerderung/Foerderung-der-Erwerbstaetigkeit/gruendungsfoerderung.html>, (Erişim Tarihi: 31.03.2021), 2016.

durumunda bu kişilerin genel emek piyasasına uyumu için gerekliyse ödenebilmektedir (§ 16b SGB II).

Almanya’da işe başlamaya yönelik teşviklerden bir diğeri olan *Bağımsız Çalışanların Uyumuna Yönelik Hizmetler* (Alm. Leistungen zur Eingliederung von Selbstständigen) incelendiğinde bunun II. Sosyal Kanun Kitabı (SGB II) kapsamındaki istihdam edilebilir hak sahipleri için ek bir finansman çeşidi olduğu görülmektedir. Bunda İş Kurma Teşviki ve Başlangıç Parası uygulamalarının aksine bir defalık bir yardım söz konusudur. Bu kapsamda yapılacak iş için gerekli olması şartıyla mal alımının yanı sıra üçüncü taraflarca danışmanlık ve aracılık hizmetlerinin masraflarının sübvansiyon edilmesi mümkündür.⁶⁷⁵

SGB II kapsamında uygulanan aktif emek piyasası politikaları arasında emek piyasasına katılım (Alm. Teilhabe am Arbetismarkt) ve uzun süreli işsizlerin uyumu (Alm. Eingliederung von Langzeitarbeitslosen) adıyla 2019 yürürlüğe uygulanmaya başlanan tedbirler de vardır. Bunlardan birincisi 25 yaşın üzerinde ve son yedi yıl içinde en az altı yıl İşsizlik Parası II almış ve bu süre zarfında da hiçbir sûrette çalışmamış olduğundan emek piyasasından çok uzaklaşmış durumdaki kişilerin sosyal sigorta primine tabi düzenli istihdamını teşvik etmekle ilgilidir. Burada bahsedilen kişileri istihdam eden şirketlere yönelik -gerekli şartlar oluştuğunda %100’e varabilen- bir ücret sübvansiyonu düzenlemesi vardır. İkinci tedbirde ise yani uzun süreli işsizleri çalışma hayatına entegre etmeye yönelik desteklerde de işletmelerin iki yıldan fazla işsiz kalmış kişileri çalıştırmaları ve onlarla en az iki yıllık bir iş ilişkisi kurmaları halinde ücret sübvansiyonu almaları imkânı tanınmaktadır.⁶⁷⁶

3.3.2.5 İstihdam Oluşturucu Tedbirler

Almanya’da uygulanan aktif emek piyasası politikasının araçlarından bir diğeri *İstihdam Oluşturucu Tedbirler* olarak öne çıkmaktadır. Bunların ek iş temin etmeleri, özellikle dezavantajlı kişilerin çalışma hayatına katılmasını sağlamaları, ‘birincil’ emek piyasasına bir köprü görevi görmeleri ama aynı zamanda da ekonomik ve yapısal politika hedeflerini yerine getirmeleri beklenmektedir. Emek piyasası politikası aracı

⁶⁷⁵ Oschmiansky, v.d., "Förderung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit", a.g.e.,

⁶⁷⁶ Bäcker, Naegel, Bispinck, *Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland: Ein Handbuch*, a.g.e., s. 490-491.

olarak bu tedbirlerin Almanya’da uzun bir geleneği olmakla birlikte zaman içerisinde diğer araçlara nazaran çok daha fazla reforma tabi tutulmuşlardır. Bu çerçevede daha önceden var olan istihdam oluşturuıcı tedbirler Hartz IV Yasası’yla ‘*Çalışma Fırsatları*’ (Alm. Arbeitsgelegenheiten) veya kamuoyunda daha çok bilinen adıyla ‘*Bir Avro’luk İşler*’ (Alm. Ein-Euro-Jobs) olarak yeniden düzenlemiş ve İş Arayanlar İçin Temel Güvence (SGB II) kapsamındaki yararlanıcılar için araç yelpazesine eklenmiştir.⁶⁷⁷

İstihdam oluşturuıcı bir aktif emek piyasası aracı olarak “Bir Avro’luk İşler” çalışma hayatından uzak kalmış olan İşsizlik Parası II alıcılarını emek piyasasına yeniden kazandırma amacıyla hayata geçirilmiş olmakla birlikte⁶⁷⁸ Hartz Reformları sonrası aktif emek piyasası politika araçlarının arasında en çok tartışılan ve eleştirilenlerin başında gelmektedir.⁶⁷⁹ SGB II’de ‘Çalışma Fırsatları’ adıyla düzenlenen bu tedbirlerin yararlanıcıların çalışma kabiliyetlerini korumaları ve aynı zamanda sosyal entegrasyonlarını da teşvik etmesi amaçlandığından bu çerçevede sunulan iş ‘*teşvik ve talep*’ anlamında yardım ihtiyacının azaltılmasına makul bir katkı olarak anlaşılmaktadır. Bu doğrultuda da SGB II kapsamında çalışma kabiliyeti olan her işsiz için ‘çalışma fırsatı’ önerilebilmekte ve böyle bir durumda da kabul edilmesi beklenmektedir. Dolayısıyla bu uygulama aslında çalışma istekliliği ve işe yerleştirilebilmenin de kontrol edilmesinin bir aracı olarak işlev görmektedir. Bu uygulamada yer alan kişilerin işi yaparken ortaya çıkan ek giderlerinin tazmini için İşsizlik Parası II ödemelerine ilâveten saat ücretinin 1-2 € (Avro) arasında değiştiği bir ödenek (Alm. Mehraufwandsentschädigung) alma hakları bulunmakta ve aslında “Bir Avro’luk İşler” tabiri de buraya işaret etmektedir. Beş yıl içinde toplam 24 aydan fazla olamayacağı düzenlenmiş olan bu uygulamada haftalık çalışma süresi de iş aramada bireysel çabaların da yerine getirilebilmesini imkân kalması için en fazla 30 saat olarak sınırlandırılmıştır. Herhangi bir iş sözleşmesi yapılmadan ve sosyal sigorta zorunluluğu olmadan gerçekleştirilen bu işlerde istihdam ilişkisi sosyal hukuk ilişkisi

⁶⁷⁷ Frank Oschmiansky, "Beschäftigung schaffende Maßnahmen", (Çevrimiçi) <https://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/317166/beschaeftigung-schaffende-massnahmen>, (Erişim Tarihi: 30.03.2021), 2020.

⁶⁷⁸ Katrin Hohmeyer, Joachim Wolff, **Arbeitsgelegenheiten im SGB II: Zwei Varianten mit unterschiedlicher Wirkung**, Nürnberg, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), 2012, s. 1.

⁶⁷⁹ Oschmiansky, Ebach, **a.g.e.**, s. 97.

(Alm. Sozialrechtsverhältnis) temelinde kurulmaktadır. Bu istihdam ilişkisinde iş sağlığı ve güvenliği düzenlemeleri geçerliliğini korumakla birlikte istihdam edilen kişiler hukukî anlamda işçi değildir ve dolayısıyla sözleşme şartlarının şekillenmesine katılma hakları yoktur. Bu işlerin kamu yararına görülmesi ve rekabet niteliği olan bir iş olmaması gerekmektedir.⁶⁸⁰

SGB II kapsamındaki çalışabilir nitelikteki yararlanıcı için birincil emek piyasasında kazançlı istihdam mümkün değilse veya bulunamıyorsa, bu kişi, İş Merkezi tarafından istihdam edilebilirliğini sürdürmek veya yeniden kazanmak amacıyla teklif edilen bir ‘çalışma fırsatını’ kabul etmek zorundadır.⁶⁸¹ Gayesi İşsizlik Parası II alanların çalışma hayatına dönüşlerini (emek piyasasına uyumlarını yeniden tesis etmek yoluyla) kolaylaştırmak olan bu uygulama kapsamındaki işler her işletme tarafından değil yalnızca uygun/onaylı iş sağlayıcıları tarafından sunulabilmektedir. Meselâ bir dernekte veya kamu kurumundaki iş bu kapsamda değerlendirilmektedir. Ancak ‘çalışma fırsatları’ kapsamındaki bir istihdam sebebiyle sosyal sigortalara tâbi hiçbir işin tehlikeye atılmıyor olması da gereklidir. “Bir Avro’luk İşler”de çalışan kişilerin bu sebeple ek masrafları varsa bunların –uygun olması şartıyla- İş Merkezleri (Jobcenter) tarafından tazmin edilmesi söz konusudur. Benzer şekilde işverenlerin de masraflarının geri ödemesi yapılmaktadır.⁶⁸²

⁶⁸⁰ Bäcker, Naegelé, Bispinck, **Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland: Ein Handbuch, a.g.e.**, s. 489-490.; **Sosyal hukuk ilişkisi** I. Sosyal Kanun Kitabı’nın 3-10. maddeleri arasında normlaştırılmış olan haklar ve sosyal hukuk hizmetleri çerçevesinde somut bireysel durumlarda ortaya çıkan ve sosyal hukuk kapsamında özel olarak tasarlanmış bir **borç ilişkisi** olarak tanımlanmaktadır. Bununla yararlanıcı olarak vatandaş ile hizmet sağlamakla yükümlendirilen tüzel kişi olarak sosyal hizmet taşıyıcısı (sorumlusu) arasındaki hukuki ilişki târif edilmektedir. Buradan da somut sosyal hizmetlerle ilgili belirli kurallar, haklar ve görevler ortaya çıkmaktadır (meselâ bilgilendirme, rehberlik etme, işbirliği yapma yükümlülüğü vb.). Detaylar için bkz. Thomas Trenczek, "Sozialrecht - Allgemeines Sozialverwaltungsrecht (SGBI und SGB X)", **Grundzüge des Rechts: Studienbuch für soziale Berufe**, Ed. Thomas Trenczek, Britta Tammen, Wolfgang Behlert, München, Reinhardt, 2011, s. 341.

⁶⁸¹ Marc Neu, **SGB II-Grundsicherung und soziale Inklusion: Eine empirisch-soziologische Bestandsaufnahme**, Wiesbaden, Springer VS, 2017, s. 58.

⁶⁸² Bundesagentur für Arbeit, "Ein-Euro-Jobs", (Çevrimiçi) <https://www.arbeitsagentur.de/lexikon/ein-euro-jobs>, (Erişim Tarihi: 05.04.2021).

3.3.2.6 Engellilerin Çalışma Hayatına Katılmalarına Yönelik Destekler

Almanya’da var olan aktif emek piyasası politikalarından bir tanesi de iş teşviki hukuku çerçevesinde yer alan ve III. Sosyal Kanun Kitabı’nın 112-129. maddeleri arasında ‘Engellilerin Çalışma Hayatına Katılımı’ (Alm. Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben) başlığı altında düzenlenen tedbirlerdir. Bahsedilen yasanın 112. maddesinde belirtildiği üzere Almanya’da -engelliliğin türü veya ağırlılığının gerektirdiği ölçüde olmak şartıyla- engellilerin çalışma kabiliyetlerini muhafaza etme, iyileştirme, geri kazanma/eski haline getirme ve onların çalışma hayatına katılmalarını sağlamak amacıyla destekleyici hizmetler sağlanabilmektedir. Bu çerçevede de sunulacak hizmetlerin seçiminde ise uygunluk, eğilimler, daha önceki (meslekî) faaliyetler ile emek piyasasının durumu ve gelişiminin de ölçülü bir şekilde dikkate alınması esastır (§ 112 SGB III).

Aktif emek piyasası politikalarının genel araç yelpazesinde engellilere yönelik düzenlenen hususlara ilâveten III. Sosyal Kanun Kitabı’nda düzenlenmiş olan ‘Engellilerin Çalışma Hayatına Katılımı’ çerçevesindeki hizmetler⁶⁸³ engellilerin genel hizmetlerle çalışma hayatına katılımı gerçekleştirilemiyorsa sağlanmaktadır (113 SGB III). Meslekî rehabilitasyon olarak da isimlendirilen engellilerin çalışma hayatına katılımı ile ilgili olarak bireysel ve kapsamlı tavsiyelerde bulunmak ve onlarla birlikte gerekli tedbir ve hizmetleri belirlemek için tüm iş ajanslarında özel danışmanlık uzmanları bulunmaktadır. Bunlar ajansın diğer uzmanlık birimlerindeki (tıbbi hizmet, profesyonel psikolojik hizmet ve teknik danışmanlık hizmeti gibi) çalışanları engelli kişinin bireysel şartlarını ve ihtiyaçları tespit etmek üzere süreç dâhil edebilmektedirler. Bu maksatla yararlanıcının da uygun görmesi şartıyla diğer harici uzman raporlarına başvurmak da mümkündür.⁶⁸⁴

⁶⁸³ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, *Soziale Sicherung im Überblick 2020, a.g.e.*, s. 39.

⁶⁸⁴ Bundesagentur für Arbeit, *Förderung der Teilhabe am Arbeitsleben für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer*, Nürnberg, Bundesagentur für Arbeit, 2018, s. 8.

3.4 Göstergeler Işığında Emek Piyasası'nın Yapısı ve Özellikleri

Çalışmanın bu kısmında Hartz Reformları sonrası Almanya'da emek piyasasının gelişme seyrinin nasıl olduğunu anlamak ve daha sonra değerlendirme yapabilmek maksadıyla istatistikî göstergeler irdelenmektedir.

3.4.1 Nüfus, İşgücü ve İstihdam Yapısı

Almanya'da emek piyasasının Hartz Reformları sonrası gelişme durumunu incelerken öncelikle nüfus, işgücü ve istihdam rakamlarının seyrini görmek lazımdır. Bu maksatla hazırlanan Tablo 6'ya bakıldığında Almanya'da 2002-2020 arasında toplam nüfusun yaklaşık %2 arttığı, buna mukabil işgücünün %8, istihdamın ise %13 civarında fazlalaştığı görülmektedir. Bir başka deyişle toplam nüfus artışı 1,5 milyon civarında kalmışken işgücü 3,5 milyon istihdam edilen kişi sayısı ise 5,2 milyon kadar artış göstermiştir (Tablo 6). Bu durum ise hiç şüphesiz 2000'lerin başında, yani Hartz Reformları öncesi, 4 milyonu aşan işsiz sayısı ve %10'un üzerine çıkan işsizlik oranıyla Avrupa'nın 'hasta adamı' olarak nitelendirilen Almanya'da⁶⁸⁵ reformların tamamının hayata geçirilmesiyle birlikte 2005 yılından itibaren işsizlik rakamlarının⁶⁸⁶ aşağı yönlü seyretmesinde (krş. Tablo 11) etkili olan hususlardan bir tanesi olmuştur.

⁶⁸⁵ Gustav-Adolf Horn, Camille Logeay, "Erfolg oder Misserfolg? Die Arbeitsmarktreformen im Rahmen der Agenda 2010", **Den Arbeitsmarkt verstehen, um ihn zu gestalten (Festschrift für Gerhard Bosch)**, Ed. Gerhard Bäcker, Steffen Lehndorff, Claudia Weinkopf, Wiesbaden, Springer VS, 2016, s. 255.

⁶⁸⁶ Almanya'da işsizlik göstergeleriyle ilgili bir hususu açıklığa kavuşturmak lazımdır. O da Federal İş Ajansı istatistiklerinde yer alan işsizlik tanımıyla Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) istatistiklerindeki –yani uluslararası karşılaştırmalarda kullanılan- işsiz tanımının aynı olmamasıdır. Her iki istatistikte de aslında işsiz olan ve emek piyasında iş arayan kişiler kast ediliyor olsa da kavramların farklı tanımlanması ve verilerin toplanma yöntemlerinin başka olması Sosyal Kanun Kitabı'ndaki tanıma dikkate alan Federal İş Ajansı'nın işsizlik rakamlarının ILO'ya göre yüksek çıkması sonucunu ortaya çıkarmaktadır. Çünkü Federal İş Ajansı'nın emek piyasası istatistiklerinde 'sosyal politika' perspektifi ağır basmakta, marjinal istihdamdaki kişiler ile çalışmak isteyip de herhangi bir iş bulma için çaba göstermeyenler de işsiz tanımına dâhil etmektedir. Çalışmada FIA'nın işsiz tanımı dikkat alınmıştır. Bundesagentur für Arbeit, "Arbeitslosigkeit und Erwerbslosigkeit", (Çevrimiçi)

<https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Navigation/Grundlagen/Definitionen/Arbeitslosigkeit-Unterbeschaeftigung/Arbeitslosigkeit-Erwerbslosigkeit-Nav.html>, (Erişim Tarihi: 08.08.2021).

Tablo 6 Almanya'da Nüfus, İşgücü ve İstihdam Göstergeleri (2002-2020)

Yıl	Toplam Nüfus (x1000 kişi)	İşgücü +15 Yaş (x1000 kişi)	İstihdam +15 Yaş (x1000 kişi)
2002	81578	42910	39534
2003	81549	42922	39112
2004	81456	43370	39243
2005	81337	43711	39205
2006	81173	43623	39519
2007	80992	43679	40206
2008	80764	43814	40796
2009	80483	43957	40859
2010	80284	43831	41010
2011	80275	43899	41500
2012	80426	44186	41962
2013	80646	44467	42285
2014	80983	44741	42651
2015	81687	44987	43037
2016	82349	45333	43559
2017	82657	45752	44131
2018	82906	46187	44719
2019	83093	46499	45125
2020	83161	46467	44803

Kaynak: Statistisches Bundesamt, "Bevölkerung und Erwerbstätigkeit (Inländer), Zeitreihe", (Çevrimiçi)
<https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Erwerbstaetigkeit/Tabellen/liste-bevoelkerung-erwerbstaetigkeit.html>, (Erişim Tarihi: 08.08.2021), 2021.

Almanya'da işgücüne katılma oranlarına 15-65 yaş nüfus baz alınarak 2002-2019 dönemi için bakıldığında Tablo 7'de yer alan rakamlarla karşılaşılmaktadır. Buna göre 2002'den 2019'a kadar Almanya genelinde işgücüne katılma oranı %8 artarken bu oran erkeklerde %4, kadınlarda ise yaklaşık %13 fazlalaşmıştır (Tablo 7).

Tablo 7 Almanya Federal Cumhuriyeti'nde 15-65 Yaş İşgücüne Katılma Oranları (2002-2019)

Yıl	Almanya			Batı Almanya			Doğu Almanya		
	Toplam	Erkek	Kadın	Toplam	Erkek	Kadın	Toplam	Erkek	Kadın
2002	72,8	80,1	65,3	72,0	80,2	63,6	76,0	79,3	72,6
2003	73,3	80,3	66,1	72,5	80,4	64,5	76,6	79,9	73,2
2004	73,3	80,3	66,1	72,5	80,4	64,5	76,7	79,9	73,4
2005	73,7	80,4	66,8	73,2	80,8	65,5	75,7	79,1	72,1
2006	74,8	81,1	68,4	74,3	81,4	67,1	76,9	80,1	73,4
2007	75,5	81,6	69,2	74,8	81,7	67,9	77,9	81,3	74,4
2008	75,8	81,8	69,6	75,2	81,9	68,3	78,2	81,6	74,7
2009	76,2	82,0	70,3	75,4	81,9	68,9	79,2	82,3	75,8
2010	76,5	82,1	70,7	75,7	81,9	69,4	79,6	82,8	76,1

2011	77,1	82,4	71,8	76,4	82,3	70,6	79,8	82,9	76,6
2012	77,0	82,3	71,7	76,5	82,3	70,7	79,2	82,2	76,0
2013	77,4	82,3	72,4	76,9	82,3	71,5	79,3	82,2	76,2
2014	77,5	82,2	72,8	77,1	82,3	71,9	79,1	81,8	76,3
2015	77,4	81,8	72,9	77,8	82,0	72,2	78,6	81,2	75,9
2016	77,6	81,7	73,4	77,3	81,8	72,7	79,0	81,4	76,4
2017	78,2	82,4	74,0	77,9	82,4	73,3	79,7	82,0	77,2
2018	78,6	82,9	74,3	78,3	83,0	73,6	79,9	82,5	77,2
2019	79,2	83,5	74,9	79,0	83,7	74,2	80,2	82,7	77,7

Kaynak: Bundesagentur für Arbeit, **Der Arbeitsmarkt in Deutschland 2020**, Nürnberg, Bundesagentur für Arbeit, 2021, s. 72.

Almanya'da (15-65 yaş nüfusun) istihdam verileri son Hartz Yasası'nın yürürlüğe girdiği 2005 ile 2019 arası dönemde detaylandırılınca istihdam oranı toplamda %14 civarında artış gösterirken bu değişim erkeklerde +%11 kadınlarda ise +%18 olarak gerçekleşmiştir. İstihdam oranının aynı dönem için Batı Almanya'daki değişimi +%13 olarak tespit ediliyorken Doğu Almanya'da %20'lik bir artışın yaşandığı görülmektedir (Tablo 8).

Tablo 8 Almanya'da 15-65 Yaş Arası İstihdam Oranları (2001-2019)

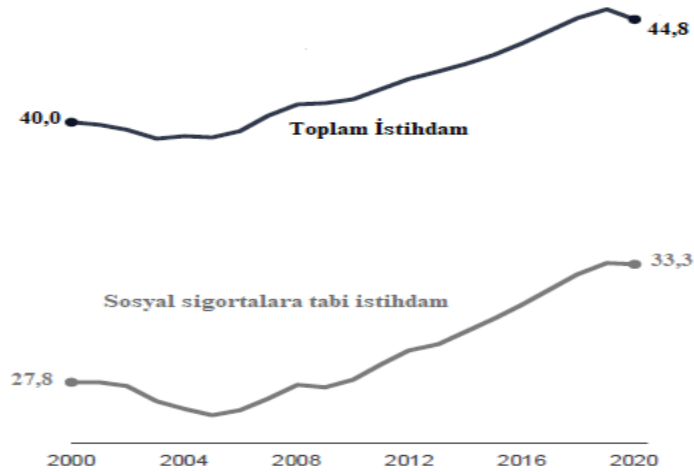
Yıl	Almanya			Batı Almanya			Doğu Almanya		
	Toplam	Erkek	Kadın	Toplam	Erkek	Kadın	Toplam	Erkek	Kadın
2019	76,7	80,5	72,8	76,7	80,9	72,4	76,8	78,8	74,7
2018	75,9	79,6	72,1	75,9	80	71,6	76	78	73,9
2017	75,2	78,9	71,5	75,2	79,3	71,1	75,3	77,1	73,3
2016	74,4	78	70,6	74,4	78,5	70,3	74,2	76,1	72,1
2015	73,8	77,7	69,8	74	78,4	69,6	72,8	74,8	70,8
2014	73,6	77,8	69,3	73,8	78,5	69,1	72,6	74,7	70,5
2013	73,3	77,7	68,8	73,5	78,4	68,5	72,5	74,9	70
2012	72,8	77,6	68	73	78,4	67,6	72	74,6	69,3
2011	72,5	77,3	67,7	72,7	78,1	67,3	72	74,3	69,5
2010	71	75,9	66	71,1	76,6	65,5	70,6	72,8	68,2
2009	70,2	75,3	65,1	70,5	76,3	64,7	69,1	71,3	66,8
2008	70	75,7	64,2	70,6	77	64,1	67,8	70,6	64,9
2007	68,9	74,5	63,1	69,6	76	63,1	66	68,9	63,1
2006	67,1	72,7	61,4	68,1	74,5	61,5	63,4	65,9	60,8
2005	65,4	71,2	59,5	66,5	73,3	59,7	61,2	63,5	58,8
2004	64,3	70,1	58,4	65,5	72,2	58,7	59,8	62,2	57,3
2003	64,9	70,9	58,8	66,1	72,9	59,1	60,5	63,3	57,5
2002	65,4	71,9	58,8	66,6	74,1	59,1	60,8	64	57,5
2001	65,8	72,7	58,8	67	74,8	59,1	61,5	65,2	57,5

Kaynak: Statistisches Bundesamt, "Erwerbstätigenquoten 1991 bis 2019", (Çevrimiçi) <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Erwerbstaetigkeit/Tabellen/erwerbstaetigenquoten-gebietsstand-geschlecht-altergruppe-mikrozensus.html>, (Erişim Tarihi: 08.08.2021), 2021.

Almanya’da istihdamın ekonomik sektörlere dağılımına bakıldığında ise 2002-2020 arasında sektörlerin sıralamasının değişmediği, istihdam yoğunluğunun en fazla hizmetler, ikinci sırada sanayi sonra da tarım sektöründe olduğu görülmektedir. Bununla birlikte 2002’de bu oranlar %70.9, %27.3 ve %1.8 olarak dağılıyorken 2020’de %74.7, %24 ve %1.3 şeklinde gerçekleşmiştir. Yani sanayi ve tarım istihdamının gerilemesi, hizmetler sektörünün genişlemesi söz konusudur.⁶⁸⁷

İstihdamla alâkalı istatistikler incelenirken Almanya’da istihdamdakilerin arasında sosyal sigortalara tabi çalışanların ayrı bir önemle ele alındığını da belirtmek lazımdır. Çünkü bu kişiler bir yandan sosyal güvenlik sistemlerinin finansmanına katkıda bulunurken diğer taraftan da ödedikleri primlerle hizmet hakkı kazanmaktadırlar.⁶⁸⁸ Marjinal istihdamdakiler (mini-midi işler), kamu görevlileri, serbest meslek erbabı, yardımcı aile işçileri ile askerlik (meslek olarak yapanlar dâhil) hizmetindekiler bu kapsam içerisinde yer almamaktadırlar.⁶⁸⁹

Şekil 3 Toplam İstihdam ve Sosyal Sigortalara Tabi İstihdam Sayıları (Milyon)



Kaynak: Bundesagentur für Arbeit, **Der Arbeitsmarkt in Deutschland 2020**, Nürnberg, Bundesagentur für Arbeit, 2021, s. 9.

⁶⁸⁷ Statistisches Bundesamt, "Erwerbstätige im Inland nach Wirtschaftssektoren", (Çevrimiçi) <https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Konjunkturindikatoren/Lange-Reihen/Arbeitsmarkt/Irwrw13a.html;jsessionid=8AA52309540E83B83A4E573D353625AB.live731#fussnote-1-242416>, (Erişim Tarihi: 08.08.2021), 2021.

⁶⁸⁸ Bundeszentrale für politische Bildung/bpb, "Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte", (Çevrimiçi) <https://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61702/sozialversicherungspflichtig-beschaeftigte>, (Erişim Tarihi: 08.08.2021), 2020.

⁶⁸⁹ Bundesagentur für Arbeit, **Glossar der Statistik der Bundesagentur für Arbeit (BA)**, Nürnberg, Bundesagentur für Arbeit, 2021, s. 55-56.

Şekil 3'ten de görüleceği üzere Almanya'da toplam istihdam içerisinde sosyal sigortalara tabi istihdam edilenlerin sayısı 2005'ten itibaren -toplam istihdama paralel- artış eğiliminde olmuş, 2020'de ise 33,3 milyon civarına yükselerek toplam istihdamın yaklaşık dörtte üçünü teşkil etmiştir. 2020 yılı verileri incelendiğinde sosyal sigortalara tabi çalışanların %53'ünün erkek olduğu görülürken yaş dağılımına bakıldığında %9,75'inin genç (15-25 yaş), %20'sinin ise yaşlılardan (55-65 yaş) oluştuğu anlaşılmaktadır. Ayrıca 2020'de bu şekilde istihdam edilenlerin %12,7'sini de yabancılar teşkil etmiştir.⁶⁹⁰

Almanya'da istihdamın yapısına farklı boyutlarla bakmaya devam edildiğinde 2000'li yılların başından itibaren 15-65 yaş aralığındaki toplam istihdam içerisinde bağımlı çalışanların kişi olarak sayısı artarken oranın %90'lar seviyesinde sabit gerçekleştiği görülmektedir (Tablo 9).

Tablo 9 İstihdamın İş İlişkisine Göre Yapısındaki Gelişmeler (15-65 Yaş)

YIL	TOPLAM İSTİHDAM (15-65 Yaş x1000 kişi)	BAĞIMLI İSTİHDAM (15-65 Yaş x1000 kişi)							
		Hepsi	Normal Çalışanlar ⁶⁹¹		Atipik Çalışanlar ⁶⁹²				
			Hepsi	Haftalık 20 saatten fazla işgören kısmi süreli çalışanlar	Hepsi	Belirli Süreli Çalışanlar	Kısmi süreli çalışanlar (Haftalık 20 saat veya altı)	Marjinal Çalışanlar	Geçici (Ödünç) İstihdam Edilenler
2000	33 530	29 862	23 850	1 720	6 012	2 265	3 944	1 749	-
2001	33 714	29 941	23 828	1 801	6 114	2 212	4 127	1 816	-
2002	33 433	29 670	23 620	1 818	6 050	2 052	4 221	1 852	-
2003	32 937	29 133	22 903	1 824	6 229	2 069	4 407	1 943	-
2004	32 544	28 613	22 436	1 868	6 177	2 051	4 376	1 971	-
2005	33 116	28 992	22 138	1 979	6 854	2 498	4 673	2 416	-
2006	33 879	29 747	22 173	2 278	7 574	2 725	4 861	2 661	563

⁶⁹⁰ Bundesagentur für Arbeit, **Der Arbeitsmarkt in Deutschland 2020**, Nürnberg, Bundesagentur für Arbeit, 2021, s. 81.

⁶⁹¹ Normal iş ilişkisiyle (Alm. Normalarbeitsverhältnis) kast edilen tam zamanlı yahut haftada 21 saatten başlayan kısmi süreli olarak gerçekleşen ve süresiz bir bağımlı istihdam ilişkisidir. Bu çerçevede yer alan *normal çalışanlar* (Alm. Normalarbeitnehmer) doğrudan iş sözleşmesinin akdedildiği işyerinde çalışmaktadırlar. Bkz. Statistisches Bundesamt, "Normalarbeitsverhältnis", (Çevrimiçi) <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Glossar/normalarbeitsverhaeltnis.html>, (Erişim Tarihi: 09.08.2021).

⁶⁹² Atipik istihdam ilişkisine haftalık 20 saat yahut altındaki kısmi süreli istihdamın yanı sıra marjinal istihdam, belirli süreli istihdam ile geçici iş ilişkisi dâhildir. Statistisches Bundesamt, "Atypische Beschäftigung", (Çevrimiçi) <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Glossar/atypische-beschaeftigung.html>, (Erişim Tarihi: 09.08.2021).

2007	34 480	30 338	22 554	2 309	7 785	2 752	4 946	2 766	616
2008	34 910	30 825	22 981	2 382	7 845	2 827	4 920	2 578	636
2009	34 802	30 755	23 057	2 486	7 699	2 734	4 915	2 574	560
2010	35 145	31 076	23 131	2 571	7 945	2 858	4 942	2 517	743
2011	35 109	31 042	23 185	2 615	7 857	2 811	4 965	2 612	746
2012	35 444	31 391	23 682	2 729	7 709	2 640	4 937	2 489	717
2013	35 631	31 701	24 063	2 873	7 638	2 524	4 969	2 444	679
2014	35 879	32 021	24 515	3 226	7 506	2 464	4 868	2 335	666
2015	36 155	32 367	24 832	3 410	7 534	2 531	4 844	2 339	666
2016	37 051	33 296	25 641	3 597	7 655	2 655	4 807	2 169	737
2017	37 159	33 475	25 757	3 671	7 718	2 550	4 788	2 177	932
2018	37 282	33 724	26 214	3 847	7 509	2 460	4 644	2 047	925
2019	37 665	34 159	26 825	4 102	7 333	2 296	4 650	2 013	853

Kaynak: Statistisches Bundesamt, "Kernerwerbstätige in unterschiedlichen Erwerbsformen - Atypische Beschäftigung", (Çevrimiçi)
<https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Erwerbstaetigkeit/Tabellen/atyp-kernerwerb-erwerbsform-zr.html?view=main%5BPrint%5D#fussnote-1-129506>, (Erişim Tarihi: 09.08.2021), 2020.

Federal İstatistik Kurumu'nun (Alm. Statistisches Bundesamt-DESTATIS) verilerine göre Almanya'da 2002-2019 döneminde 15-65 yaş aralığında tipik istihdam edilenlerin sayısı yaklaşık 3,2 milyon artarken, atipik istihdam edilenler de 1,2 milyon kişi fazlalaşmıştır. Bu ise bahsedilen yıllar arasında tipik istihdam edilen kişi sayısının %13,56 oranında, atipik istihdam edilenlerin sayısının ise %21,2 arttığı anlamına gelmektedir. Ancak bu iki istihdam şeklinin bağımlı istihdam içindeki payları bu dönemde pek fazla değişmemiş, bütün dönemde ortalama tipik istihdam %76, atipik istihdam ise %24'lük bir orana sahip olmuştur. Bu noktada atipik istihdam şekillerinin ayrıntılarına bakılırsa da 2002-2019 döneminde sayı olarak en fazla artışın (yaklaşık 429 bin) kısmî süreli çalışanlarda yaşandığı görülmektedir ki bunlar bahsedilen yıllar arasında atipik istihdamdakilerin ortalama olarak %64'ünü oluşturmuşlardır (Tablo 9).

Almanya'da Federal İstatistik Kurumu'nun atipik istihdamda yer alanlara dair araştırmaları düşük vasıflıların daha yüksek vasıflılara nazaran atipik istihdamda daha fazla yer aldıklarını ortaya koymaktadır. Tüm bağımlı çalışanların yaklaşık %21,5'inin atipik istihdamda yer aldığı 2019 yılı verileri detaylıca incelendiğinde gençler arasında (15-25 yaş) %29,0'luk atipik istihdam oranının olduğu görülmektedir. Atipik istihdama cinsiyet temelli bakılınca da kadınlarda bunun %30,7'lik oranla erkeklere nazaran (%12,8) daha fazla gerçekleştiği anlaşılmaktadır. Ayrıca vatandaşlık bazlı incelendiğinde de Almanların içinde atipik istihdam oranının %19,7 olduğu bu

rakamın AB-28 vatandaşları olan yabancılarda %29,6 diğer yabancılar arasında ise %37,9 olduğu görülmektedir.⁶⁹³

İstihdamın yapısındaki bu gelişmeler doğrultusunda Almanya’da ücretlerin seyrine bakıldığında 1999-2020 arasında sosyal sigortalara tabi işlerde tam zamanlı çalışanların ücretlerine ve özelliklerine ait aylık brüt ücretlerin ve buna bağlı olarak düşük ücret sektörünün sınırını belirleyen eşik ücretin (OECD’nin kabulüne göre aylık ücretin 2/3’üne tekabül etmektedir) sürekli bir artış gösterdiği anlaşılmaktadır (Tablo 10).

Tablo 10 Sosyal Sigortalara Tabi İşlerde Tam Zamanlı Çalışanların Ücretleri (1999-2020)

Yıl	Aylık Brüt Medyan Ücret (€)	Aylık Brüt Düşük Ücret Eşiği (€)	Toplam Çalışan Sayısı (Kişi)	Düşük Ücret Sektöründe Çalışan Sayısı (Kişi)	Toplam Çalışanların İçerisinde Düşük Ücret Sektöründe Yer Alanların Payı (%)
1999	2.326	1.551	20.426.458	3.842.282	18,8
2000	2.372	1.581	20.423.466	3.872.315	19,0
2001	2.437	1.625	20.426.356	3.927.960	19,2
2002	2.486	1.658	19.854.104	3.841.390	19,3
2003	2.525	1.683	19.276.781	3.832.464	19,9
2004	2.549	1.700	18.805.349	3.821.902	20,3
2005	2.563	1.709	18.621.055	3.882.457	20,8
2006	2.565	1.710	19.166.258	4.122.167	21,5
2007	2.595	1.730	19.592.930	4.275.414	21,8
2008	2.654	1.770	19.721.074	4.334.250	22,0
2009	2.674	1.783	19.254.369	4.225.705	21,9
2010	2.704	1.803	19.766.328	4.431.986	22,4
2011	2.802	1.868	19.530.087	4.121.784	21,1
2012	2.876	1.918	19.591.742	4.026.770	20,6
2013	2.954	1.969	19.796.201	4.013.511	20,3
2014	3.024	2.016	20.048.977	4.079.577	20,3
2015	3.083	2.055	20.372.912	4.121.372	20,2
2016	3.133	2.088	20.707.738	4.154.064	20,1
2017	3.209	2.139	21.069.446	4.166.936	19,8
2018	3.304	2.203	21.440.102	4.141.034	19,3
2019	3.401	2.267	21.554.942	4.056.473	18,8
2020	3.427	2.284	21.452.043	4.005.519	18,7

Kaynak: Bundesagentur für Arbeit, "Sozialversicherungspflichtige Bruttoarbeitsentgelte – Deutschland, West/Ost, Länder und Kreise (Jahreszahlen-2020)", (Çevrimiçi) https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?nn=21424&topic_f=beschaeftigung-entgelt-entgelt, (Erişim Tarihi: 20.08.2021), 2021.

⁶⁹³ Bundeszentrale für politische Bildung/bpb, "Atypische Beschäftigung", (Çevrimiçi) <https://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61708/atypische-beschaeftigung>, (Erişim Tarihi: 09.08.2021), 2020.

1999-2020 arasında *sosyal sigortalara tabi işlerde tam zamanlı çalışanların* sayısı 2016'ya kadar azalırken bunlar arasında düşük ücret eşiğinin altında çalışanların sayısının ise –dönem dönem aşağı yönlü dalgalanmalar yaşanmasına rağmen- artış eğilimi gösterdiği anlaşılmaktadır. Zaten oran olarak bakıldığında da 1999'daki seviyenin ancak 20 yıl sonra 2019'da yakalanabildiği görülmektedir.

Federal İş Ajansı istatistiklerinden hareketle sadece kısıtlı bir çalışan grubuna (*sosyal sigortalara tabi işlerde tam zamanlı istihdam edilenlere*) dair durumu ortaya koyan Tablo 10'daki sonuçlara benzer bir gelişme eğiliminin farklı veri setleri kullanılarak çok daha geniş çalışan kesimleri kapsayan araştırmalarda da elde edildiğini ifade etmek lazımdır. Bu doğrultuda mini işlerde çalışanların %82'sinin, 25 yaş altı çalışanlarda %52'sinin, meslekî eğitim mezuniyeti olmayanlar arasında %46'nın, belirli süreli iş sözleşmesiyle çalışanların %40'ının, yabancı çalışanların %34'ünün ve nihayet kadınların ise %28'inin düşük ücret eşiği altında iş gördüğü tespit edilmiştir.⁶⁹⁴

3.4.2 İşsizlik Göstergeleri

Almanya'da 2002-2020 arasındaki işsiz sayısı ve işsizlik oranları incelendiğinde son Hartz Yasası'nın uygulamaya geçirildiği 2005 yılından itibaren işsizliğin düşmeye başladığı görülmektedir. 2008-2009 ekonomik krizinde işsizlik bakımından fazla etkilenmemiş olan emek piyasası, krizin etkisiyle artan işsizliği 2010'dan itibaren çok hızlı ve açık bir şekilde toparlamayı başarmış, hatta iki Alman devletinin yeniden birleşmesinden önceki seviye de ilk defa 2011'de yakalanmıştır. Ayrıca eski Batı-Doğu Almanya bölgeleri arasındaki makasın da giderek iyileştiğini söylemek mümkündür⁶⁹⁵ (krş. Tablo 11).

⁶⁹⁴ Thorsten Kalina, Claudia Weinkopf, **Niedriglohnbeschäftigung 2018 – Erstmals Rückgang, aber nicht für gering Qualifizierte und Minijobber*innen**, Duisburg, Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen (IAQ), (Çevrimiçi) https://duepublico2.uni-due.de/servlets/MCRFileNodeServlet/duepublico_derivate_00071768/IAQ-Report_2020_05.pdf, (Erişim Tarihi: 10.08.2021), 2020.

⁶⁹⁵ Bundesagentur für Arbeit, **Die Geschichte der deutschen Arbeitsverwaltung: Von der Stempelbude zur modernen Dienstleistungsbehörde, a.g.e.**, s. 24.

Tablo 11 Almanya Federal Cumhuriyeti'nde İşsizlik Göstergeleri (2002-2020)

Yıl	İşsiz Sayısı (Kişi)			İşsizlik Oranı (%)		
	Toplam	Batı Almanya	Doğu Almanya	Toplam	Batı Almanya	Doğu Almanya
2002	4.061.345	2.498.392	1.562.953	10,8	8,5	19,2
2003	4.376.795	2.753.181	1.623.614	11,6	9,3	20,1
2004	4.381.281	2.782.759	1.598.522	11,7	9,4	20,1
2005	4.860.909	3.246.755	1.614.154	13	11	20,6
2006	4.487.305	3.007.158	1.480.146	12,0	10,2	19,2
2007	3.760.586	2.475.528	1.285.058	10,1	8,3	16,7
2008	3.258.954	2.138.778	1.120.175	8,7	7,2	14,6
2009	3.414.992	2.314.215	1.100.777	9,1	7,8	14,5
2010	3.238.965	2.227.473	1.011.492	8,6	7,4	13,4
2011	2.976.488	2.026.545	949.943	7,9	6,7	12,6
2012	2.897.126	1.999.918	897.209	7,6	6,6	11,9
2013	2.950.338	2.080.342	869.995	7,7	6,7	11,6
2014	2.898.388	2.074.553	823.835	7,5	6,7	11,0
2015	2.794.664	2.020.503	774.162	7,1	6,4	10,3
2016	2.690.975	1.978.672	712.303	6,8	6,2	9,4
2017	2.532.837	1.894.294	638.543	6,3	5,8	8,4
2018	2.340.082	1.758.627	581.455	5,8	5,3	7,6
2019	2.266.720	1.723.059	543.661	5,5	5,1	7,1
2020	2.695.444	2.075.003	620.441	6,5	6,1	8,1

Kaynak: Bundesagentur für Arbeit, "Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf: Entwicklung der Arbeitslosenquote (Strukturmerkmale-Juli 2021)", (Çevrimiçi) https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?nn=1610104&topic_f=alo-zeitreihe-dwo, (Erişim Tarihi: 07.08.2021), 2021.

2002 sonrası işsizlik rakamlarına cinsiyet temelli bakıldığında hem erkeklerde hem de kadınlarda işsiz sayısı ve işsizlik oranlarında 2005 yılından itibaren azalma eğiliminin başladığı ve genel işsizlik rakamlarına benzer şekilde 2008-2009 krizi sebebiyle yaşanan kısmî artışların hızlı bir toparlanmayla 2010'dan sonra tekrar düşüşe geçtiği görülmektedir. Bu arada kadınların işsizlik oranlarının erkeklere nispeten daha düşük seyrettiğini de söylemek mümkündür (Tablo 12).

Almanya'daki işsizlik rakamları farklı yaş gruplarına göre irdelendiğinde olumlu-olumsuz anlamda değişik sonuçlarla karşılaşıldığı, yani Tablo 11'deki müspet görüntünün her zaman ve her şartta geçerli olmadığı anlaşılmaktadır. Nitekim genç ve yaşlı nüfus açısından 2002-2020 arası dönem incelendiği takdirde 15-25 yaş aralığındaki genç nüfusta olumlu bir gelişme seyrinin varlığı göze çarparken buna

mukabil 55-65 yaş aralığındaki yaşlı nüfusta gittikçe kötüleşen bir gidişatın olduğu ortaya çıkmaktadır (Tablo 12). Bu bakımdan Hartz Reformları'nın genç işsizliği azaltma hedefinin gerçekleştiği görülmektedir.

Tablo 12 Toplumdaki Farklı Kesimlere Göre İşsizlik (2002-2020)

Yıl	Erkekler		Kadınlar		Gençler (15-25 Yaş)		Yaşlılar (55-65 Yaş)	
	İşsiz Sayısı (Kişi)	İşsizlik Oranı (%)	İşsiz Sayısı (Kişi)	İşsizlik Oranı (%)	İşsiz Sayısı (Kişi)	İşsizlik Oranı (%)	İşsiz Sayısı (Kişi)	İşsizlik Oranı (%)
2002	2.239.919	11,3	1.821.426	10,3	497.602	9,7	604.279	14,9
2003	2.446.215	12,4	1.930.580	10,8	516.135	9,9	531.889	12,2
2004	2.448.719	12,5	1.932.563	10,8	504.381	9,9	483.274	11
2005	2.603.003	13,3	2.257.639	12,7	620.132	12,5	581.702	12
2006	2.337.511	12	2.149.729	12	523.906	10,8	568.264	12,7
2007	1.893.657	9,8	1.866.855	10,4	402.598	8,5	473.907	12,6
2008	1.663.193	8,6	1.595.751	8,9	338.589	7,2	427.163	13,1
2009	1.863.014	9,6	1.551.977	8,6	375.940	8	495.814	14,5
2010	1.760.041	9,1	1.478.924	8,1	325.548	6,9	532.012	16,4
2011	1.586.362	8,2	1.390.126	7,6	279.102	6	542.589	18,2
2012	1.550.400	7,9	1.346.726	7,3	274.144	6	544.491	18,8
2013	1.597.105	8,1	1.353.232	7,3	276.278	6,1	570.736	19,3
2014	1.565.074	7,9	1.333.314	7,1	258.301	5,8	580.314	20
2015	1.517.211	7,5	1.277.452	6,7	238.547	5,4	568.491	20,3
2016	1.482.720	7,3	1.208.251	6,3	241.168	5,4	549.032	20,4
2017	1.398.108	6,8	1.134.724	5,8	230.694	5,2	520.796	20,6
2018	1.292.123	6,2	1.047.957	5,3	210.342	4,7	496.579	21,2
2019	1.262.887	5,9	1.003.830	5,1	205.384	4,5	487.157	21,5
2020	1.520.596	7,1	1.174.838	5,9	257.361	5,6	562.573	20,9

Kaynak: Bundesagentur für Arbeit, "Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf: Entwicklung der Arbeitslosenquote (Jahreszahlen)", (Çevrimiçi)
https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?nn=1610104&topic_f=laender-heft, (Erişim Tarihi: 07.08.2021), 2021.

Tablo 11 ve Tablo 12'deki veriler birlikte değerlendirildiğinde Almanya'da 2002-2020 arasında genel işsizlik oranlarına kıyasla gençlerin işsizlik oranının ortalama 1,4 puan, kadınlarda ise ortalama 0,4 puan daha düşük gerçekleştiği buna mukabil erkeklerde ortalama 0,4 puan daha yüksek yaşlılarda ise ortalama 8,2 puan daha fazla olduğu anlaşılmaktadır.

Federal İş Ajansı tarafından yayımlanan işsizlik istatistikleri detaylıca incelendiğinde vatandaşlık durumuna göre de işsizliğin seviyesinin farklılaştığı görülmektedir. İşsizlik göstergeleri 2002-2020 arasında Almanlar için hızla azalan bir

eğilime sahipken yabancılardaki⁶⁹⁶ azalma eğilimi çok yavaş olmuş, hatta zaman zaman artış yaşanmıştır. Nitekim 2002-2019 dönemi kıyaslandığında Alman işsiz sayısında yaşanan yaklaşık %54'lük düşüşe rağmen yabancı işsiz sayısı –yabancı işsizlik oranının azalmasına rağmen- artış göstermiştir (Tablo 13). Tabii burada artan göç faktörünü dikkate almak lazımdır.

Tablo 13 Almanya Federal Cumhuriyeti'nde Vatandaşlık Durumuna Göre İşsizlik Göstergeleri (2002-2020)

Yıl	Almanya Federal Cumhuriyeti Vatandaşları		Yabancılar	
	İşsiz Sayısı (Kişi)	İşsizlik Oranı (%)	İşsiz Sayısı (Kişi)	İşsizlik Oranı (%)
2002	3.555.931	10,2	499.433	18,8
2003	3.828.262	11,0	542.966	20,2
2004	3.831.312	11,0	545.080	20,3
2005	4.046.676	11,7	672.801	25,1
2006	3.795.399	11,0	645.150	23,7
2007	3.198.494	9,2	555.929	20,1
2008	2.758.307	8,0	495.456	18,1
2009	2.886.700	8,3	522.089	19,1
2010	2.732.670	7,8	500.904	18,2
2011	2.502.448	7,2	470.298	16,9
2012	2.418.881	6,9	474.305	16,5
2013	2.441.465	6,9	504.470	16,7
2014	2.364.655	6,7	529.511	16,5
2015	2.226.377	6,2	563.447	16,6
2016	2.055.908	5,7	629.356	17,2
2017	1.870.996	5,2	655.249	16,3
2018	1.707.741	4,7	625.583	14,3
2019	1.623.654	4,5	636.014	13,5
2020	1.890.814	5,2	795.692	15,8

Kaynak: Bundesagentur für Arbeit, "Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf: Entwicklung der Arbeitslosenquote (Jahreszahlen)", (Çevrimiçi)
https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?nn=1610104&topic_f=laender-heft, (Erişim Tarihi: 07.08.2021), 2021.

⁶⁹⁶ Federal İş Ajansı istatistiklerinde ‘yabancı’ ifadesi Almanya Federal Cumhuriyeti Anayasası’nın 116. maddesine göre ‘Alman’ olmayan yani Almanya Federal Cumhuriyeti vatandaşı olmayan kimselerin tamamı için kullanılmaktadır. Bkz. Bundesagentur für Arbeit, **Migrationshintergrund - Definitionen, Abgrenzungen und Eckwerte**, Nürnberg, Bundesagentur für Arbeit, 2018, s. 3.

Almanya'daki işsizlik verileri ortalama işsizlik süreleri açısından incelendiğinde ise 2008 yılından günümüze bir iyileşmenin var olduğunu Tablo 14 açıkça ortaya koymaktadır. Burada veriler detaylıca irdelendiğinde ortalama işsiz kalma sürelerinin kadınlarda erkeklere göre daha fazla sürdüğü, yine eski Doğu Almanya bölgesinde de eski Batı Almanya bölgesine nazaran daha uzun süreli işsizliğin olduğu açık bir şekilde görülmektedir.⁶⁹⁷

Tablo 14 2008-2020 Arası Dönemde Almanya Federal Cumhuriyeti'nde Ortalama İşsiz Kalma Süreleri (Hafta Olarak)

Yıllar	Almanya			Batı Almanya	Doğu Almanya
	Toplam	Erkekler	Kadınlar	Toplam	Toplam
2008	42,2	37,9	47,3	39,8	47,3
2009	36,9	33,2	41,6	35,4	40,3
2010	37,9	35,2	41,4	36,8	40,3
2011	37,2	34,7	40,3	36,5	38,9
2012	37,1	35,0	39,8	36,0	39,8
2013	37,4	35,3	40,1	36,6	39,5
2014	38,1	36,2	40,5	37,4	40,0
2015	38,0	36,1	40,5	37,3	40,1
2016	38,3	36,0	41,3	37,6	40,3
2017	37,5	35,4	40,2	36,9	39,2
2018	37,0	35,3	39,2	36,7	38,0
2019	36,1	34,6	38,1	35,8	37,1
2020	33,1	32,0	34,4	32,8	34,1

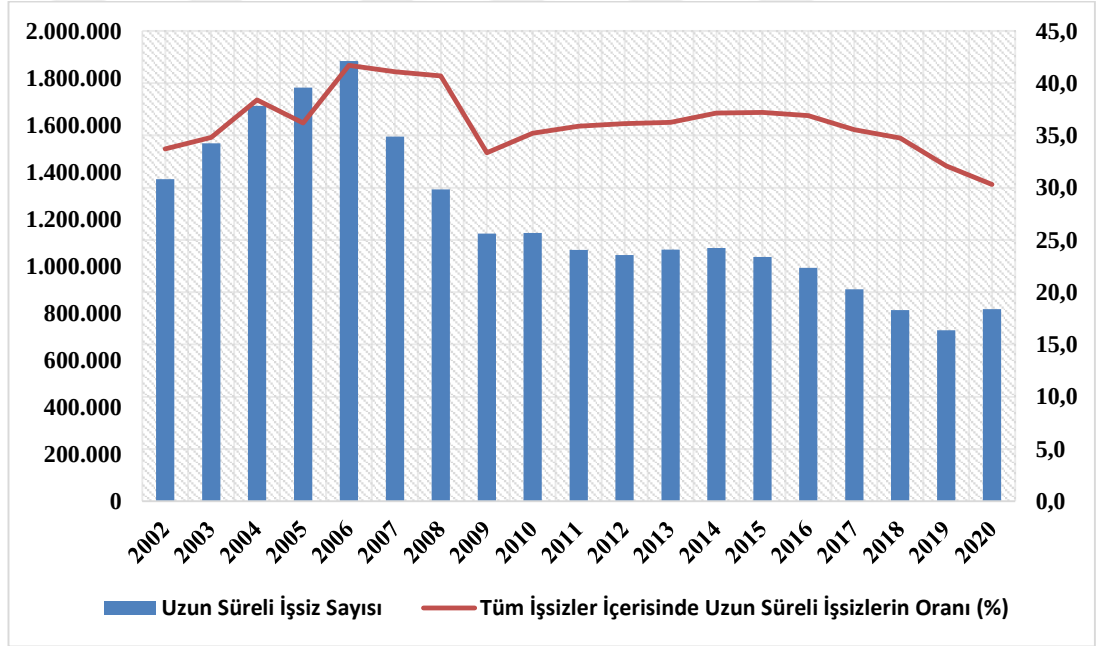
Kaynak: Bundesagentur für Arbeit, **Der Arbeitsmarkt in Deutschland 2020**, Nürnberg, Bundesagentur für Arbeit, 2021, s. 126.

Hartz Reformları öncesinde emek piyasasının önemli sorun alanlarından biri daha önce teferruatlıca anlatıldığı üzere uzun süreli işsizlik olmuştur. Hatta Hartz Komisyonu görevlendirilirken 1970'lerden itibaren yapılaşmaya başlayan bu meseleyle ilgilenmekle de sorumlu tutulmuştur. Dolayısıyla Hartz Reformları sonrası bu rakamların nasıl seyrettiği önemli bir husustur. Şekil 4'e bakılınca da –işsiz kalma

⁶⁹⁷ 2008 öncesi rakamlar -2007 yılında yapılan hesaplama değişikliği sebebiyle- daha önceki yıllarla sınırlı bir karşılaştırma imkânı sunmaktadır. Bu bakımdan 2008'den önceki yıllara ait veriler tabloda yer almamıştır. Detaylı bilgi için bkz. Bundesagentur für Arbeit, **Der Arbeitsmarkt in Deutschland 2020, a.g.e.**, s. 126.

süresine paralel olarak- uzun süreli işsizlik (12 ay veya daha fazla süren) meselesinde de 2006 yılından beri olumlu bir durumun varlığı görülmektedir. Nitekim 2006 yılında 1,8 milyonun üzerine çıkan uzun süreli işsiz sayısı aynı yıl tüm işsizlerin içerisinde %41,7'lik payla en yüksek rakamına erişmişken 2020'de (Covid-19 Pandemisi'ne rağmen) 2018'in çok az üstüne çıkarak 816 bin kişi olarak gerçeklemiştir. Bu rakam ise tüm işsizlerin içerisinde %30,3'e tekabül etmektedir. Yani 2006'dan 2020'ye kadar geçen zaman diliminde uzun süreli işsizlerin tüm işsizler içerisindeki payında yaklaşık %27'lik bir düşüş yaşanmıştır.

Şekil 4 Almanya Federal Cumhuriyeti'nde Uzun Süreli İşsizliğin Yıllar İçindeki Gelişmesi (2002-2020)



Kaynak: Şekildeki veriler şu kaynaklardan derlenmiştir: Silke Bothfeld, Werner Sesselmeier, Claudia Bogedan, **Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft: Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III**, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2009, s. 298-299.; Bundesagentur für Arbeit, "Langzeitarbeitslosigkeit (Monatszahlen): Deutschland, Länder, Regionaldirektionen und Agenturen für Arbeit (Juli 2021)", (Çevrimiçi) https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?nn=24224&topic_f=langzeitarbeitslosigkeit, (Erişim Tarihi: 07.08.2021)

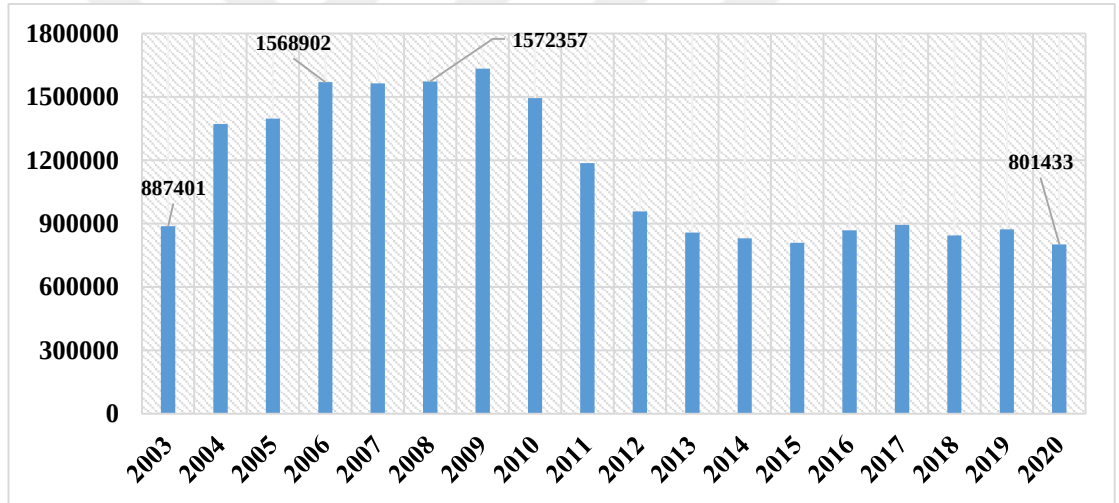
Uzun süreli işsizlik meselesini yakından irdeleyince 2020 yılında Covid-19 Pandemisi'nin etkisiyle artış yaşandığı görülse de 2002'den bu yana gerçekleşen rakamlara bakılınca 2007-2009 yılları arasında başarılı bir dönemin olduğu, 2008-2009 ekonomik krizinin etkisiyle kısmî bir yükselişe rağmen uzun süreli işsiz sayısının 2016'ya kadar ortalama bir milyon civarında sabit kaldığı anlaşılmaktadır. 2016'dan

sonra tekrar bir aşağı yönlü gidiş yaşanmış olmasına rağmen Covid-19 Pandemisi'nin patlak vermesiyle 2020'de tekrar fazlalaşmıştır.⁶⁹⁸

3.4.3 Emek Piyasası Politikalarına Dair İstatistikler

Almanya'da emek piyasası politikalarına dair istatistikler incelendiği takdirde aktif emek piyasası politikalarından faydalananların yıllık ortalama sayısının 2003-2006 arasında 887 bin seviyesinden yaklaşık iki kat artışla 1,5 milyonun üstüne kadar çıktığı ancak 2006 yılından itibaren düşüşün başladığı ve 2020'de de 2003'ün de altına inerek 801 bin 433 kişi olarak gerçekleştiği anlaşılmaktadır (Şekil 5).

Şekil 5 Aktif Emek Piyasası Politikalarına Katılanların Sayısı (2003-2020)



Kaynak: Bundesagentur für Arbeit, "Arbeitsmarktpolitische Instrumente - Deutschland, West/Ost, Länder und Regionaldirektionen (Zeitreihe Jahreszahlen 2000-2020)", (Çevrimiçi) https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?submit=Suchen&topic_f=amp-zr-amp-zr-jz, (Erişim Tarihi: 10.08.2021), 2021.

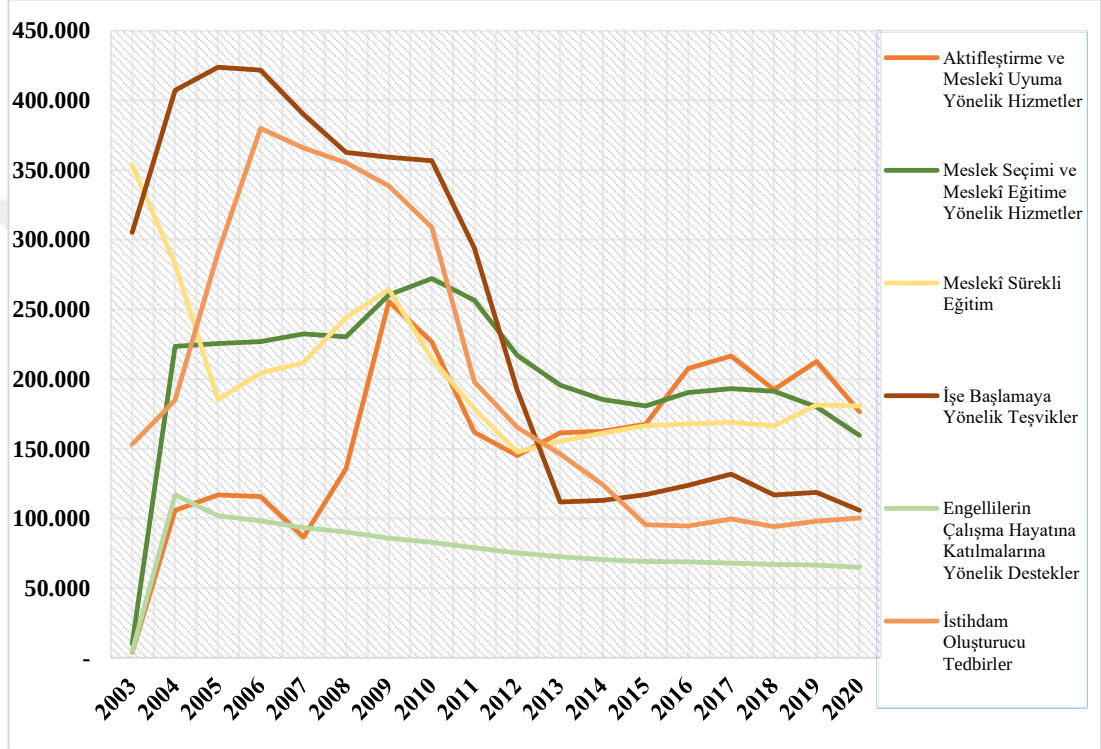
Almanya'da aktif emek piyasası politikası tedbirlerine katılanların yıllık sayılarının 2006'da başlayan düşme eğilimi -2009, 2016 ve 2017 yıllarında bir önceki yıla göre artış yaşanmış olmasına rağmen- 2020'ye kadar devam ederken (kayıtlı) işsiz sayısıyla bir karşılaştırma yapıldığında aynı dönem için katılımcı sayısındaki azalmanın işsizlikteki azalmadan daha fazla olduğu ortaya çıkmaktadır.⁶⁹⁹ Nitekim

⁶⁹⁸ Bundesagentur für Arbeit, **Arbeitsmarktsituation von langzeitarbeitslosen Menschen**, Nürnberg, Bundesagentur für Arbeit, 2021, s. 6-7.

⁶⁹⁹ Bäcker, Naegle, Bispinck, **Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland: Ein Handbuch**, a.g.e., s. 494.

işsiz sayısındaki gerileme 2006-2020 arasında yaklaşık %39 iken (bkz. Tablo 11) aktif emek piyasası politikalarına katılanların sayısında yaklaşık %49'luk bir azalma yaşanmıştır (bkz. Şekil 5).

Şekil 6 Aktif Emek Piyasası Politikalarının Türüne Göre Katılımcı Sayısı (2003-2020)



Kaynak: Bundesagentur für Arbeit, "Arbeitsmarktpolitische Instrumente - Deutschland, West/Ost, Länder und Regionaldirektionen (Zeitreihe Jahreszahlen 2000-2020)", (Çevrimiçi) https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?submit=Suchen&topic_f=amp-zr-amp-zr-jz, (Erişim Tarihi: 10.08.2021), 2021.

Almanya’da aktif emek piyasası politikalarının türüne göre katılımcı sayıları irdelendiğinde toplamda gerçekleşen düşme eğiliminin 2009’a kadar tür bazında değişiklik gösterebildiği ama bu tarihten itibaren bütün türlerde katılımcı sayısında düşüşün yaşandığı görülmektedir. Bunlar arasında en dikkat çekici düşüş ise %70’lik azalmayla işe başlamaya yönelik teşvikler ile istihdam oluşturuıcı tedbirlerde gerçekleşmiştir. Bunlardan işe başlamaya yönelik tedbirler kapsamındaki bağımsız çalışmaya teşvikler kapsamında yer alan kişi sayısı 2009’da 145 bin seviyesindeyken 2020’de 20 bin civarına düşmüş; yaklaşık %85’lik bir azalma göstermiştir. Buna benzer şekilde istihdam oluşturuıcı tedbirlerden olan ‘Çalışma Fırsatları’ yahut daha çok bilinen adıyla “Bir Avro’luk İşler”deki katılımcı sayısının azalışı da çok ciddi

oranda gerçekleşmiştir. Nitekim “*Bir Avro ’luk İşler*” kapsamındaki kişi sayısı 2009’da 322 bin civarındayken 2020’de 59 bin seviyesinde olmuştur; bu da yaklaşık %82’lik bir azalma demektir.⁷⁰⁰

Şekil 6’daki veriler Almanya’da aktif emek piyasası politikalarının önemlilerinden biri olan meslekî eğitim açısından irdelendiğinde -1996’da meslekî sürekli eğitim alanında finansman kesintisine gidilmesinden kaynaklı düşüşün de etkisiyle-⁷⁰¹ 2006’dan beri toplamda azaldığı ancak son yıllarda kısmî bir toparlanma yaşadığı görülmektedir. Bu arada yıllık bazda en güncel durumda olan 2020’ye ait veriler detaylıca incelendiğinde aktif emek piyasası politikalarından faydalanan kişilerin %22,57’sinin meslekî sürekli eğitimde, %22,03’ünün aktifleştirme ve meslekî uyum hizmetlerinde, %19,92’sinin meslek seçimi ve meslekî eğitimde, %13,2’sinin işe başlamaya yönelik teşviklerde, % 12,52’sinin istihdam oluşturuıcı tedbirlerde ve nihayet %8,11’inin ise engellilerin çalışma hayatına katılmalarına yönelik desteklerde yer aldığı anlaşılmaktadır (Şekil 6).

Almanya’da pasif istihdam politikası tedbirleri incelendiğinde -Hartz IV düzenlemesinin uygulamaya geçirildiği 2005’den itibaren- işsizlik halinde sosyal güvenlik ödemelerinden faydalananlara ait verilerin Tablo 15’teki gibi olduğu görülmektedir. Buna göre Almanya’da işsizlik halinde ödenen sosyal güvenlik ödemelerinin –beklendiği üzere işsizliğin azalmasına paralel şekilde- ekonomik kriz dönemleri hâriç bir düşme eğiliminde olduğu, işsizlik yardımı (İşsizlik Parası II) faydalanıcılarının ise işsizlik ödeneği alanlara (İşsizlik Parası I) göre hep daha fazla kişiden oluştuğu açıkça ortadadır.

⁷⁰⁰ Bundesagentur für Arbeit, "Arbeitsmarktpolitische Instrumente - Deutschland, West/Ost, Länder und Regionaldirektionen (Zeitreihe Jahreszahlen 2000-2020)", (Çevrimiçi) https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?submit=Suchen&topic_f=amp-zr-amp-zr-jz, (Erişim Tarihi: 10.08.2021), 2021.

⁷⁰¹ Bäcker, Naegele, Bispinck, **Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland: Ein Handbuch**, a.g.e., s. 495.

**Tablo 15 İşsizlik Halinde Sosyal Güvenlik Ödemelerinden Faydalananlar
(Türüne Göre; 2005-2020)⁷⁰²**

Yıl	İşsizlik Parası I Alanlar		İşsizlik Parası II Alanlar	
	Toplam	İçinde işsiz olarak kayıtlı olanlar	Toplam	İçinde işsiz olarak kayıtlı olanlar
2005	1.748.337	1.444.475	4.749.378	2.682.936
2006	1.441.387	1.120.611	5.367.877	2.728.545
2007	1.074.527	758.613	5.239.544	2.442.588
2008	911.068	689.548	4.973.153	2.182.889
2009	1.134.818	953.849	4.865.963	2.144.443
2010	1.017.125	868.510	4.837.846	2.069.980
2011	823.227	719.428	4.564.997	1.988.973
2012	843.033	742.732	4.402.946	1.904.798
2013	909.819	798.223	4.389.820	1.897.287
2014	882.599	770.491	4.354.239	1.875.113
2015	828.588	716.501	4.327.206	1.843.829
2016	781.252	668.981	4.311.782	1.776.772
2017	739.140	636.136	4.362.181	1.664.154
2018	709.111	601.982	4.141.330	1.523.374
2019	743.944	627.347	3.894.008	1.433.640
2020	1.011.392	889.004	3.889.188	1.586.504

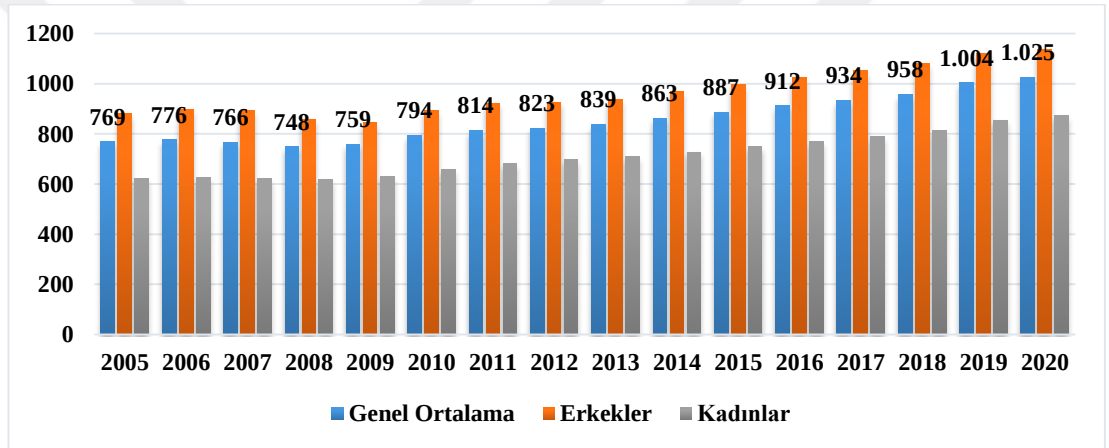
Kaynak: Bundesagentur für Arbeit, **Der Arbeitsmarkt in Deutschland 2020**, Nürnberg, Bundesagentur für Arbeit, 2021, s. 130.

Almanya’da işsizlik durumunda sağlanan sosyal güvenlik ödemelerinin ikili yapısının doğrultusunda işsizlerin yönetiminin de iş ajansları (SGB III çerçevesinde) ile iş merkezleri (SGB II çerçevesinde) arasında yine ikili bir organizasyonel yapıyla gerçekleştiği bilinmektedir. Burada önemli olan husus 2005 yılından itibaren işsizlik sigortası ödeneğinin (Tablo 15’ten de görüldüğü gibi) önemini büyük ölçüde yitirmiş olmasıdır. Yani işsizlik sigortasının kapsamı ve iş ajanslarının sorumluluğu böylece fiilen istisna haline dönüşürken sosyal yardım şeklindeki İşsizlik Parası II’nin ve iş

⁷⁰² Tabloda her iki ödeme türünde de toplam ödeme yapılan kişi sayısı ile işsiz olarak kayıtlı olan kişi sayısının birbirine örtüşmediği görülmektedir. Bu aslında yardım alanların bazılarının işsiz olarak kayıtlı olmamasıyla alakalıdır. Bu kişiler mesela geçici iş göremezlik kapsamında destekleniyor olabilecekleri gibi, aktif emek piyasası politikası tedbirleri kapsamında da bu ödemelerden faydalananlar olabilirler. Yahut SGB II’nin 53a maddesine istinaden 58 yaşını doldurmuş ve İşsizlik Parası II’yi 12 aydan fazla bir süredir aldığı halde kendisine herhangi bir iş önerilmemiş kişiler de yine işsiz sayılmamaktadırlar. Detaylı bilgi için bkz. Bundesagentur für Arbeit, "Arbeitsmarktpolitische Instrumente - Deutschland, West/Ost, Länder und Regionaldirektionen (Zeitreihe Jahreszahlen 2000-2020)", **a.g.e.**, s. 23-25.

merkezinin desteği kural haline gelmiştir. Bu ise aslında Almanya’da sigorta sisteminden yardım sistemine bir dönüşümün yanında ödenen miktarın asgari geçim seviyesine indirgenmesi, şartların keskinleştirilmesi anlamını da taşımaktadır.⁷⁰³ Bu çerçevede Almanya’da İşsizlik Parası I olarak aylık kişi başı ödenen miktara bakıldığında 2005’ten itibaren bir artışın olduğu görülmektedir. 2020 yılı verileri irdelendiğinde aylık ortalama ödenen miktarın 1025 € olduğu, bunun erkeklerde 1137 €’ya çıktığı kadınlarda ise 874 € seviyesinde gerçekleştiği görülmektedir (Şekil 7).

Şekil 7 Almanya’da Kişi Başı Aylık Ödenen İşsizlik Ödeneğinin Yıllık Ortalama Miktarları (Avro, 2005-2020)



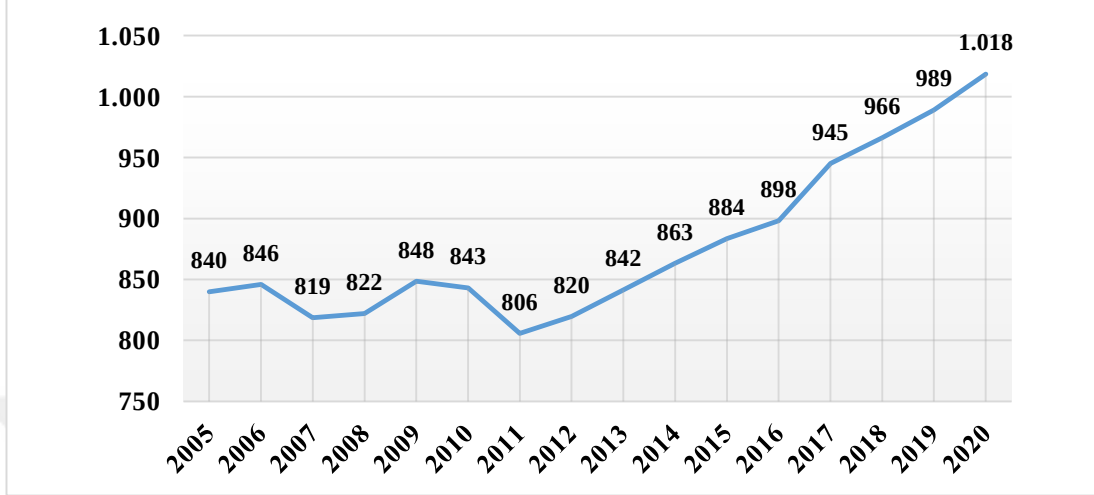
Kaynak: Bundesagentur für Arbeit, "Arbeitsmarktpolitische Instrumente - Deutschland, West/Ost, Länder und Regionaldirektionen (Zeitreihe Jahreszahlen 2000-2020)", (Çevrimiçi) https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?submit=Suchen&topic_f=amp-zr-amp-zr-jz, (Erişim Tarihi: 10.08.2021), 2021, s. 133.

İşsizlik ödeneği miktarında erkekler ve kadınlar arasındaki eşitsizlik durumu detaylıca incelendiğinde ise 2005-2020 arasında erkeklerin kadınlara nispetle aylık bazda yaklaşık %27 daha fazla ödeme aldığı anlaşılmaktadır. Ayrıca 15 yıllık dönemde erkekler aylık bazda ödenen genel ortalama miktarın yaklaşık %13 daha fazlasını alırken kadınlara %15 daha az ödeme yapılmıştır (Şekil 7). Bu eşitsizlik ise aslında Almanya’da ücretlerde cinsiyet arasındaki farklılığın bir yansımasıdır.⁷⁰⁴

⁷⁰³ Bäcker, Naegele, Bispinck, **Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland: Ein Handbuch**, a.g.e., s. 469-470.

⁷⁰⁴ Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen (IAQ), "Durchschnittliche Zahlungsbeträge von Arbeitslosengeld I, Männer und Frauen, 2005 - 2020", (Çevrimiçi) https://www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Arbeitsmarkt/Datensammlung/PDF-Dateien/abbIV52.pdf, (Erişim Tarihi: 11.08.2021).

Şekil 8 Almanya’da İhtiyaç Topluluğu Başına Aylık Ödenen İşsizlik Parası II’nin Yıllık Ortalama Miktarları (Avro, 2005-2020)



Kaynak: Bundesagentur für Arbeit, "Strukturen der Grundsicherung SGB II - Deutschland, West/Ost, Länder und Kreise (Zeitreihe Monats- und Jahreszahlen ab 2005-April 2021)", (Çevrimiçi) https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?nn=1524052&topic_f=zeitreihekreise-zr-gruarb, (Erişim Tarihi: 11.08.2021), 2021.

İşsizlik Parası II çerçevesinde ödenen miktarlara bakılınca da ihtiyaç topluluğu başına aylık ödenen ortalama paranın 2011 yılına değin dalgalanma gösterdiği, o dönemden beri de sürekli bir artış içerisinde olduğu görülmektedir (Şekil 8). Burada ihtiyaç topluluğu başına ödenen miktarların bir kısmının zorunlu sosyal sigorta primleri ve başka giderlerden oluştuğu ve 2011’de yaşanan düşüşün sebebinin ise o zamana kadar ödenen sağlık sigortası priminin zorunluluğunun kaldırılması olduğunu belirtmek lazımdır. Meselâ 2020 için veriler detaylandırıldığında ihtiyaç topluluğunun eline geçen aylık ortalama miktar –bu sigorta primleri ve diğer ödemeler düşüldüğünde- yaklaşık 842 Avro olmuştur.⁷⁰⁵

3.5 Hartz Reformları Çerçevesindeki Tartışmalar

Hartz Reformları çerçevesinde yaşanan tartışmaları esasen iki ana başlıkta toplamak mümkündür. Bunlardan birincisi reformların başta işsizlik ve istihdam olmak üzere sosyo-ekonomik duruma olumlu-olumsuz etkileri meselesidir. İkinci husus ise -çalışmanın birinci bölümünde anlatılan- Almanya’da emek piyasasını

⁷⁰⁵ Bundesagentur für Arbeit, "Arbeitsmarktpolitische Instrumente - Deutschland, West/Ost, Länder und Regionaldirektionen (Zeitreihe Jahreszahlen 2000-2020)", **a.g.e.**, s. 25.

şekillendiren temel anlayış ve yaklaşımlar kapsamında yapılan değerlendirmelerdir. Bu da Sosyal Piyasa Ekonomisi ve sosyal politikalar etrafında kurumsallaşan Alman sosyal devletinde Hartz Reformları'nın –özellikle Ajanda 2010 (Alm. Agenda 2010) Reformu'na giden süreçle birlikte- bir çözülme mi yoksa yeniden yapılandırma mı yaşandığı noktasında düğümlenmektedir. Bahsedilen bu iki ana kategori toplumun farklı kesimlerinde yankı bulduğu gibi (siyaset kurumunun yanı sıra akademik çevrelerde ve farklı sosyal örgütlenmeler üzerinden kamuoyunda) uluslararası düzeyde de incelemelere konu edilmiş ve edilmektedir.

Hartz Reformları sonrasında -Başlık 3.4.2.'de ortaya konan istatistiklerden görüldüğü gibi- işsizlik göstergelerinde yaşanan genel anlamda olumlu gidişatın nelerden kaynaklandığı ve nasıl oluştuğuna dair tartışmalar⁷⁰⁶ en baştan beri fazlaca olmuş ve bir çok ampirik araştırmanın da konusunu teşkil etmiştir. Bu çalışmaların çoğu Hartz Reformları akabinde emek piyasası politikası araçlarının Alman emek piyasasındaki durumun iyileştirilmesine yalnızca sınırlı bir katkı yaptığını ortaya koymuştur.⁷⁰⁷ Nitekim Federal Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlığı ile Emek Piyasası ve Meslekî Araştırmalar Enstitüsü (Alm. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung- IAB) tarafından yayımlanan bir raporda emek piyasası politikası araçlarının etkilerine dair

- Yarı piyasa benzeri (Alm. quasi-marktlich) nitelikte organize edilmiş olan işe yerleştirme/aracılık hizmetlerinin (yani aracılık kuponu vb. ile) desteklenenlerin emek piyasasına entegrasyonunu genel bir şekilde artırmayıp sadece iş arayanların belirli gruplarına olumlu katkı sağladığı
- Meslekî sürekli eğitimin, destek verilen işsizlerin emek piyasasına yeniden uyum içerisinde dâhil olmalarına katkıda bulunmakla birlikte etkilerinin gecikmeli bir şekilde ortaya çıktığı ve bazen de çok belirgin bir fark oluşturmadığı
- Birincil emek piyasasına doğrudan entegrasyona odaklanan aktif emek piyasası politikasının işletme yönlü araçlarının (Ör: uyum teşvikleri,

⁷⁰⁶ Bäcker, Naegel, Bispinck, **Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland: Ein Handbuch, a.g.e.**, s. 503.

⁷⁰⁷ Althammer, Lampert, **a.g.e.**, s. 205-206.

kuruluş/başlangıç desteği vb.) katılımcıların desteklenme dönemi sona erdikten sonra bile istihdam şanslarını artıran önlemler olduğu,

- 2005 yılına kadar uygulamada kalan *İş Yaratma Tedbirleri* (Alm. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen) adlı aracın desteklenenlerin emek piyasasına entegrasyon imkânlarına zarar verme eğiliminde olduğu buna karşılık 2005 yılında uygulamaya konulan ‘çalışma fırsatları’ (Bir Avro’luk İşler) için değerlendirme sonuçlarının pozitif çıktığı

şeklinde tespitler yapılmıştır.⁷⁰⁸ Yine başka bir çalışmada da bahsedilen rapordaki hususlara ilâveten tedbirlerin etkilerinin genellikle katılımcı grupları arasında farklılık gösterdiği dolayısıyla tedbirlerin etkinliğinin artırılması için hedeflerin keskinleştirilmesi ve bunun yararlananların seçimine yansımaları gerektiği belirtilmiştir.⁷⁰⁹

Almanya’da emek piyasasındaki gelişmeleri tarihî süreçte inceleyen bir çalışma 2003 ve 2004 yıllarında yürürlüğe giren emek piyasası reformları için (Hartz I, II-III Yasaları) emek piyasasındaki yapısal sorunlara karşı önemli bir etki hedeflemedikleri, sadece işe yerleştirmeyi iyileştirme ile iş kurmayı ve marjinal istihdamı teşvik etme önerileriyle sınırlandırmış olduğunu göstermektedir. Ancak bununla birlikte aktif emek piyasası politikasının -bahsedilen düzenlemelerle hayata geçirilen yeni araçlarının- işsizlik ve istihdam istatistikleri üzerinde doğrudan bir etkiye sahip olduklarını -bu tedbirlere katılanların işsiz olarak değerlendirilmediklerinden- belirtmekte ve sonuç olarak emek piyasasının yapısal sorunları açısından Hartz I, II ve III düzenlemelerinin çok ihtiyatlı yaklaşımının olduğu savunulmaktadır.⁷¹⁰

Hartz Reformlarının etkilerine bakıldığında 2005’ten sonra işsizliğin önemli ölçüde azaldığı ve istihdamın da arttığı, bu gelişme seyrinin şiddetli mâlî ve ekonomik krizlerde dahi sarsılmadan sürdüğü görülmektedir. Ancak bu ‘olumlu’ sonuçların

⁷⁰⁸ Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, **Sachstandsbericht der Evaluation der Instrumente**, Berlin, Nürnberg, (Çevrimiçi)

http://doku.iab.de/grauerpap/2011/Sachstandsbericht_Evaluation_Arbeitsmarktinstrumente.pdf, (Erişim Tarihi: 16.07.2020), 2011, s. 3.

⁷⁰⁹ Gerd Heyer, v.d., "Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik: Ein Sachstandsbericht für die Instrumentenreform 2011", **Journal for Labour Market Research**, Cilt: 45, Sayı: 1, 2012, s. 57-58.

⁷¹⁰ Hinrichs, Schäfer, **a.g.e.**, s. 290.

istihdam edilenler ile işsizler arasındaki yoksulluk makasının şiddetli artışı pahasına gerçekleştiğini söylemek lazımdır. Ayrıca işsizlerin kısa süreli ve uzun süreli işsizler olarak bölünmüşlüğündeki artış da yaşanan olumlu yöndeki istihdam gelişmesine rağmen kırılamamıştır. Nitekim emek piyasasında uzun vadeli işsizliğin iyice yerleşmiş oluşu sosyal yardım ile işsizlik yardımı sistemlerinin birleşmesini tetikleyen unsurlardan biriye de temel güvence sisteminin ne kadar iyileştirmeler sağladığı tartışmalıdır. Buna karşılık kesin olan ise meslekî korumanın kaldırılması, ‘makul’ iş kavramının keskinleştirilmesi ve yaptırımların yaygınlaşmasıyla birlikte işsizler üzerindeki herhangi bir işi kabul etme baskısının artmış olduğudur.⁷¹¹

Bu bakımdan Hartz IV Yasası ve getirdiği anlayış Almanya’da emek piyasası reformları arasında etrafında en çok ve en çetrefilli tartışmaların yaşandığı düzenleme olarak dikkat çekmekte, hatta Peter Hartz ve arkadaşlarınca yazılan bir eserde bu düzenlemenin büyük bir kutuplaşmaya ve göstericileri sokaklara çekmeye yol açtığı dillendirilmektedir. Çünkü daha önce de işaret edildiği üzere bu yeni düzenlemeyle işsizlik ödeneğinden temel güvence çerçevesindeki sosyal yardıma (SGB II) geçen işsiz kişi için önceki sisteme göre önemli ve köklü değişiklikler ve hatta kesintiler yaşanmıştır. Yardımlar kişi bazlı değil ihtiyaç birliği içerisindekilerin muhtaç olmalarına göre tahsis edildiğinden ve buna ek olarak da bir ihtiyaç birliği topluluğunun üyelerinin -çalışabilir olmaları ve sunulan işin makullük kriterlerine aykırı olmaması şartıyla- iş aramaları ve işe girmeleri beklenmektedir.⁷¹²

2005’te yürürlüğe giren Hartz IV Yasası kapsamında işsizlik yardımı ile sosyal yardımların birleştirilmesi neticesinde işsizlik yardımının sosyal yardımın seviyesine indirilmesi çoğu kez ‘Hartz IV’ün Almanya’da sosyal gerilemenin eşanlamlısı olarak görülmesini de beraberinde getirmiştir.⁷¹³ Çünkü iş arayanlar için temel güvencenin getirilmesi ve aynı zamanda vergi ile finanse edilen işsizlik yardımlarının kaldırılması, sigortalı işsizler için yardım hakkında önemli bir bozulma anlamına gelmiştir.⁷¹⁴ Bu da aslında Hartz IV’ün temelde bir sosyal yardım reformu olarak kaldığı, emek piyasası reformu olarak daha da geliştirilmediği eleştirisine zemin hazırlamaktadır.

⁷¹¹ Barlen, Bogedan, **a.g.e.**, s. 208.

⁷¹² Hartz, Petzold, **a.g.e.**, s. 23.

⁷¹³ Piepenbrink, **a.g.e.**, s. 2.

⁷¹⁴ Barlen, Bogedan, **a.g.e.**, s. 205.

Buna delil olarak da Alman emek piyasasındaki sorunlu gruplar için (yaşlı çalışanlar, düşük vasıf eğitim düzeyine sahip veya nitelikleri artık talep edilmeyen insanlar vb.) istihdam imkânlarının iyileşmediği gibi gelir güvencesinin seviyesinin de kötüleşmesi gösterilmektedir.⁷¹⁵

Hartz Reformları'na getirilen eleştirilerden bir diğeri de işsizlik sigortasının organizasyonunda sosyal sigortalardaki özyönetim anlayışının geri plana itilmesidir. Çünkü bir yandan işçi, işveren ve kamunun temsilcilerinden oluşan yönetim konseyinin kurumun (Federal İş Ajansı'nın) bütçesini düzenleme ve böylece harcamaları kontrol etme hakkı kısıtlanırken öte yandan da İşsizlik Parası II iş ajansları ve yerel yönetimlerle birlikte ortak kurumlar aracılığıyla (İş Merkezleri) yönetildiğinden özyönetim artık işsizlerin yalnızca bir kısmını ilgilendiren bir konu haline gelmiştir. Dolayısıyla Almanya'da emek piyasası politikasındaki bu yeni yönetim anlayışı işsizlik sigortasının yürürlüğe girmesinden bu yana emek piyasası politikasındaki en büyük değişikliklerden biri olarak öne çıkmaktadır.⁷¹⁶

Bu durum aslında reformlara getirilen bir başka eleştiriyle, komisyonun yapısıyla alakalı hususlarla ilişkisi bakımından önemli olmaktadır. Öyle ki Almanya'da sosyal politikadaki özyönetim ilkesinin kalesi konumunda bulunan Federal İş Kurumu'nun yapısal olarak değiştirildiği bu büyük reformu hazırlamak üzere teşkil edilen komisyonda (Hartz Komisyonu) sendikaların ve işverenlerin sadece simgesel bir temsilinin söz konusu olduğu dillendirilmekte, hükûmetin kontrolünün baskın olduğu düşünülmektedir.⁷¹⁷ Nitekim reform sonrası Almanya'da emek piyasasının organizasyonu ve yönetimi noktasında federal hükûmetin konumunun önemli ölçüde güçlendirilmiş olması (merkezileşme), özellikle kamu istihdam kurumunun bütçe planlaması ve yönetim kurulunun atanması ile ilgili olarak sosyal taraflardan çok daha fazla manevra alanına sahip hâle gelmesi -buna rağmen finanse etmekten gittikçe daha fazla geri çekilmesi dikkate değer olmakla birlikte- delil olarak

⁷¹⁵ Hinrichs, Schäfer, **a.g.e.**, s. 293.

⁷¹⁶ Barlen, Bogedan, **a.g.e.**, s. 208.

⁷¹⁷ Streeck, **Re-Forming Capitalism: Institutional Change in the German Political Economy**, **a.g.e.**, s. 61-62.

sunulmaktadır.⁷¹⁸ Bu hususu aslında Peter Hartz'ın reformların hayata geçirilmesiyle ilgili serzenişleri de haklı çıkarmaktadır.⁷¹⁹

Muhafazakâr-korporatist refah devletlerinin -çalışmanın birinci bölümünde de teferruatlıca izah edildiği üzere- piyasa süreçlerine daha fazla müdahale etmeleri ve emek ücreti ile sosyal güvenliği merkeze almaları ayırt edici vasıflarıdır. Bunun sonucunda ise sosyal haklar sınıfa ve statüye güçlü bir şekilde bağlanmakta ve üzerlerindeki talep hakkı da katkılara (primlere) dayanmaktadır. Almanya'nın içerisinde yer aldığı bu modelde emek piyasası için temel olan husus ise tipik istihdam ilişkilerinin varlığıdır.⁷²⁰ Halbuki Hartz Reformları işten çıkarılmaya karşı korumanın gevşetilmesi, yönetime katılma ile ilgili yasada değişiklik yapılması, çalışma saatlerinin daha esnek hale getirilmesi, ödünç işçiliğin ve marjinal istihdamın genişletilmesi gibi uygulamalarla emek piyasasının genel olarak deregülasyonunu yerleştirmiş olduğu gibi⁷²¹ aynı zamanda kendi hesabına çalışmayı da teşvik etmiştir. Emek piyasasının deregülasyonu ile birlikte atipik istihdam biçimlerinin genişlemesinin desteklenmesi de sosyal eşitsizlik açısından olumsuz sonuçları beraberinde getirmiş ve eleştirilen konuların başında yer almıştır.⁷²²

Almanya'da meslekî eğitim çeşitleri (ileri meslekî eğitim, yeniden meslekî eğitim vb.) ile ilgili destekler/teşvikler için harcamaların kısılması, vergi ile finanse edilen işsizlik yardımının seviyesinin azaltılması, güvencesiz istihdam ilişkilerinin teşvik edilmesi ve giderek katılaştırılan makullük kriterleri gibi uygulamalar netice olarak emek piyasası politikalarının merkezinde bir paradigma değişikliğine yol açmıştır: Yani işsizlerin (gerektiğinde meslekî eğitim yolunu da kullanarak) sosyal sigortaya tabi bir işe yerleştirme önceliğine dayanan hedeften vazgeçilmiş, bunun

⁷¹⁸ Barlen, Bogedan, **a.g.e.**, s. 213.

⁷¹⁹ Bu noktada Peter Hartz'ın arkadaşlarıyla hazırladığı bir eserde iki husus ise dikkat çekicidir. Birincisi Peter Hartz, 'Emek Piyasasında Modern Hizmetler' reformlarının kendi ismiyle özdeş gösterilmesini, kişiselleştirilmesini yanlış bulmasıdır. Çünkü, reform önerilerinin hem komisyon olarak farklı üyelerce hazırlanmış hem de yasama organının hakkında kanunlar çıkarmak suretiyle süreci hayata geçirmiştir, demektir. İkinci husus ise komisyon tekliflerinin tamamının hayata geçilmemesi, yani siyasi iradenin tercihlerinin etkili olduğunun altının çizmesidir. Hartz, Petzold, **a.g.e.**, s. 19.

⁷²⁰ Blanke, v.d., **a.g.e.**, s. 26.

⁷²¹ Edgar Rose, "Arbeitsrechtspolitik zwischen Re-Regulierung und Deregulierung", **Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün**, Ed. Antonia Gohr, Martin Seeleib Kaiser, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, 2003, s. 119-120.

⁷²² Barlen, Bogedan, **a.g.e.**, s. 205-206.

yerine işsizliği düşük ücretli sektörün geliştirilip genişletilmesi sûretiyle azaltmayı amaçlayan bir strateji önem kazanmıştır.⁷²³

Bu noktada dikkat çekici husus ise aslında bunun sadece Almanya'ya özgü olmamasıdır. Nitekim emek piyasası politikasındaki gelişmeler uluslararası seviyede karşılaştırıldığında *aktifleştirici* tedbirlerin lehine genel bir eğilimin var olduğu ve buna da OECD ülkelerinin çoğunda transfer ödemelerinde ciddi bir düşüşün eşlik ettiği görülmektedir. Her ne kadar bu değişiklikler bir yandan mevcut olanları korurken diğer taraftan da yeni kurumlar oluşturulması sûretiyle farklı sevk ve idare araçlarıyla yapılarak başarılmış olsa da sosyal politika açısından sapmalar tetiklenebilmektedir. Almanya'daki emek piyasası politikası ile istihdam sisteminde zaman içerisinde, her ne kadar süreklilik söz konusu olsa bile, muhafazakâr refah devletinin tipik özelliklerini geri plana iten bu değişim sürecini -yani bir yandan sigorta sisteminin önemi azalırken diğer yandan sosyal yardım sistemlerinin daha fazla ön plana çıkarılması- aslında *sosyal devletin ikileşmesi* hali olarak nitelendirmek mümkündür. Çünkü Hartz IV ile yürürlüğe giren Sosyal Kanun Kitabı II (SGB II) çerçevesinde işsizler için sigorta sisteminden ve ilkelerinden tamamen ayrı 'ikinci bir sosyal güvenlik dünyası' uygulamaya sokulmuş, fayda tarafındaki ve karşılıklılık normlarındaki değişiklikler atipik istihdamın yasal olarak rahatlatılması hedefiyle çevrelenmiştir. Bu doğrultuda işsizlik sigortasındaki kesintiler ve istihdam sistemindeki değişikliklerle bağlantılı olarak bazı yol sapmaları yaşanmış, artık işsizlerin çoğunluğu için 'İşsizlik Parası II sistemi' '*önemli*' olarak belirmiş ve sonuçta da Almanya'da aktörlerin konumu değişmiştir.⁷²⁴

Almanya'da emek piyasası politikalarının 1969'da yürürlüğe giren İş Teşvik Yasası'ndan Hartz Reformları'na doğru gelişen seyri -Allmendinger ve arkadaşlarına göre- aslında iktisat teorisi ve politikasında daha arz odaklı olan 'neo-klasik' (veya neo-liberal) yaklaşımlara doğru yenilenmiş bir genel paradigma değişikliğine karşılık gelmekte,⁷²⁵ yani hızlandırılmış piyasa dengelemesine odaklanılmaktadır.⁷²⁶

⁷²³ Oschmiansky, Mauer, Buschoff, **a.g.e.**, s. 295.

⁷²⁴ Barlen, Bogedan, **a.g.e.**, s. 214-215.

⁷²⁵ Allmendinger, Ludwig-Mayerhofer, Spitznagel, **a.g.e.**, s. 326.

⁷²⁶ Hielscher, Ochs, **a.g.e.**, s. 249.

Bu doğrultuda Hartz Reformları'yla koruyucu mekanizmaların kaldırması onun neoliberal özü olarak nitelendirilmektedir. Bunu dayanak olarak da neoliberalizmin ekonomik üretkenliğin ilerlemesinin merkezi itici gücü olarak bir toplumun zengin ve fakir olarak bölünmesini savunması gösterilmektedir. Ayrıca bu korumaların kaldırılması sadece çalışanlara yönelik bir saldırı olarak kalmamakta, bunun ötesine geçerek devletin anayasal olarak belirlenmiş sosyal devlet uygulamalarının göreceli olması manasını barındırdığı da söylenmektedir. Hartz Reformları sosyal devleti ücretli çalışmaya, yani ekonomik faydaya bağlamakta ve bunu işsizler için asgari bir maddiyata indirgeyerek, etkilenenlerin sosyal ve politik süreçlere dâhil olmalarına hareket alanı bırakmamaktadır. Dolayısıyla Hartz Reformları'nın sadece işsizler üzerindeki baskıyı artırmakla kalmadığı, çekirdek sanayi sektörü dâhil tüm ekonomik sektörlerde çalışanların üzerinde de etkili olduğu dillendirilmekte, bu çerçevede ödünç iş ilişkisi vb. atipik istihdamı kolaylaştırması hasebiyle çekirdek işgücü üzerindeki ücret baskısını önemli ölçüde arttırdığı savunulmaktadır. Bu bakımdan Hartz Reformları'nın sosyal demokrat bir hükûmet döneminde gerçekleştirilmesinin ise sosyal demokratların 1920'lerin başında sendikalarla hareket ederek işsizlik sigortasının ve onun siyâsî koruyucu işlevlerinin hayata geçmesi için sarf ettikleri çaba düşünülünce bir ironi olarak ortada durduğu dillendirilmektedir.⁷²⁷

Netice olarak 2002'de başlatılan reformları eğer yapmamış olsaydı Almanya'nın 'hasta adam' olmaktan kurtulamayacağından, iyi bir emek piyasası yapısına sahip uluslararası düzeyde rekabet gücü yüksek bir ekonomik konuma geçmeyi başaramayacağından bahsedildiği bir gerçekken, bununla birlikte reformların onuncu yılı itibariyle yapılan değerlendirmelerde çalışma ilişkilerinin deregülasyonunun istenmeyen ve kısmen önlenebilir nitelikteki -ancak daha önceden ortaya çıkmaya başlamış olan- sonuçları da beraberinde getirdiği ortaya konulmuştur. Nitekim Peter Hartz'ın da dâhil olduğu 2014 tarihli bir çalışmada problemin henüz çözülmediği ve reform çalışmalarının sahip olduğu niyetlerin birkaçının gerçekleşmediğinin kabul edildiği belirtilmektedir. Bunun da özellikle atipik istihdam, yaygınlaşmış ödünç iş ilişkisine dayalı çalışma ile ücret karşılığı çalışıyor olmalarına

⁷²⁷ Jürgen, a.g.e., s. 174.

rağmen yaşlı yoksulluğunun varlığı hakkında tartışmaları ortaya çıkaran ekonomik süreçteki kırılmalar için geçerli olduğu vurgulanmaktadır. Ayrıca işe yerleştirmelerin daha profesyonel hale geldiğı ama önceliğinin ise hızlı ve kaynak tasarrufu sağılayan başarılarla odaklanmaya kaydığından da söz edilmektedir. Ayrıca reform önerilerinin operasyonel uygulamasında uzun vadeli işsizlik konusunun ihmal edildiğı özellikle vurgulanmaktadır.⁷²⁸



⁷²⁸ Hartz, Petzold, **a.g.e.**, s. 26-28.

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

II. Dünya Savaşı sonrası Almanya'nın iki farklı 'dünya' arasında bölüşülmesi siyasî açıdan olduğu kadar ekonomik ve sosyal bakımdan da sonuçlar doğurmuştur. Alman Demokratik Cumhuriyeti adıyla kurulan Doğu Almanya, sosyalist bir anlayışla 'merkezî-planlı ekonomi' çerçevesinde yapılandırılırken Almanya Federal Cumhuriyeti (Batı Almanya) ise 'piyasa ekonomisi' temelinde kurgulanarak 'batılı demokratik' ülkelere entegre edilmiştir. Böylece siyasî, sosyal ve ekonomik bakımdan çökmüş bir vaziyette olan ülkede savaşın sebep olduğu tahribatın zaman içerisinde iki farklı anlayış ve araçla çözülmeye çalışılması söz konusu olmuştur. Bu çerçevede de piyasa ekonomisinin 'sosyal' açıdan terbiye edilmiş hâli olarak nitelendirilen ve ekonomik politikaların sosyal politika bakış açısıyla değerlendirilerek yapılandırılmasına dayanan 'Sosyal Piyasa Ekonomisi' konsepti bir ekonomik düzen olarak pratik zeminini Batı Almanya'da bulmuş, II. Dünya Savaşı sonrası Alman ekonomik mucizesinin ana unsuru olmuştur.

Sosyal Piyasa Ekonomisi II. Dünya Savaşı sonrasında Ludwig Erhard'ın öncülüğünde uygulanmaya konulmuşsa da fikren savaş yıllarında şekillenmeye başlamıştır. Sosyal Piyasa Ekonomisi köken itibâriyle de Ordoliberalizm'e (düzenlenmiş liberalizm) dayanıyor olsa da ona nispetle sosyal politikalara daha yakın bir duruş sergileyerek Alman sosyal politika geleneğinden had safhada istifade etmekte, tam istihdam hedefinin yanı sıra adil gelir ve servet dağılımı amacıyla da emek piyasasının organizasyonunda -sosyal politikalarla birlikte- ana belirleyici konumunda yer almaktadır.

Sosyal Piyasa Ekonomisi'nde devlet, uygulayacağı sosyal politikalarla insanı 'emek taşıyıcısı' olarak yasalarla korumak zorunda kabul edilirken toplumda var olan sosyal farklılıkların da sosyal politikalar aracılığıyla azaltılması hedeflenmektedir. Bunun için de Sosyal Piyasa Ekonomisi piyasaya sınırsız özgürlük sağlayan laissez faire liberalizminden ayrılmakta; her ne kadar ona benzer şekilde piyasaya ve üretime serbestlik sağlıyorsa da devlet düzeninin içerisine sosyal sigortaları dâhil etme mecburiyetini kabul etmektedir. Dolayısıyla sosyal uzlaşma ile sosyal barışı tesis etmek için piyasa (ekonomisi) rekabet düzeni olarak muhafaza edilirken 'piyasa'nın

sosyal açıdan dengelenmesi de başta sosyal sigortalar olmak üzere sosyal politika araçlarıyla gerçekleştirilmektedir.

Devlete yüklediği anlam ve görevlerde temel hareket noktasını sosyal ilerlemenin temelini piyasa ekonomisinin verimliliğinin oluşturduğu düşüncesi bulunan Sosyal Piyasa Ekonomisi konseptinin bu yönüyle de ‘merkezî-planlı ekonomi’ anlayışından farklılaştığı anlaşılmaktadır. ‘Sosyal(lik)’ ve ‘piyasa’ olmak üzere iki ayrı boyutu bulunan konseptin tarihî süreçte değişen tercihler ve hâkim siyâsî görüşlere göre bazen ‘sosyal(lik)’ tarafının bazen de ‘piyasa’ tarafının ağır basarak uygulanmış olduğu görülmekte ve bununla birlikte Almanya Federal Cumhuriyeti’nin II. Dünya Savaşı sonrasında güçlü işçi koruması ve geniş sosyal devlet uygulamaları ile karakterize edilen sosyo-ekonomik düzeninin iki önemli ayağından birini (diğeri sosyal politika uygulamalarıdır) teşkil ettiği görülmektedir.

Bilindiği ve tezde de işlendiği üzere sosyal politikaların devlet eliyle uygulamaya konulması sanayileşmeyle birlikte ortaya çıkan yeni sosyal yapı ve bunun beraberinde getirdiği problemlere çözüm üretmek maksadıyla 19. yüzyılda başlamıştır. Bu hususta öncü rolü üstlenen Alman İmparatorluğu her ne kadar sanayileşmede diğer ülkelere nazaran geç kalmış olsa da sanayileşmenin bir neticesi olan ‘sosyal’ problemlere yönelik politikalarda yani sosyal politika-sosyal devlet uygulamalarında zaman içerisinde ‘model’ hâline gelmiş, bir ‘Alman geleneği’ teşekkül etmiştir. Bunda iki faktörün etkili olduğu görülmektedir. Birinci husus Almanya ve Almanca’nın sosyal politikanın teorik zemininin yani düşünce/bilim boyutunun gelişmesinde son derece önemli bir konumda olmasıdır. Nitekim sosyal politika terkinin ilk kullanılışının yanı sıra ‘sosyal politikanın’ hem kavramsallaştırılmasına yönelik ilk çalışma (L. v. Bortkiewicz’e ait 1899 tarihli ‘Der Begriff Sozialpolitik’ adlı eser) hem de bir bilim disiplini olarak ele alınışını başlatan ilk eser (Otto von Zwiedineck-Südenhorst’un 1911 tarihli ‘Sozialpolitik’ adlı kitabı) Alman hinterlandında, yani Almanca konuşulan topraklarda gerçekleşmiştir.

Sosyal politikanın yukarıda bahsedilen ‘teorik kurumsallaşması’nın yanında uygulamalarının hayata geçirilmesi ve daha sonra da geliştirilerek sürdürülmesi yani sosyal politikanın ‘pratik kurumsallaşması’ da yine Almanya’dan bağımsız ele alınabilecek bir mevzuu değildir, bu da ikinci faktördür. Çünkü ‘piyasa’nın devlet eliyle ‘sosyal açıdan düzenlenmesi’ ilk defa 1883 yılında Otto v. Bismarck’ın

başbakanlığı döneminde sosyal sigortaların uygulamaya konulmasıyla gerçekleştirilmiştir. Her ne kadar literatürde Bismarck'ın başlattığı bu uygulamaların amacının bir refah devletinden öte refah monarşisini tesis etmek olduğu ve otoriter-devletçi nitelikte hayata geçirildikleri eleştirisi varsa da daha önceden ücretli çalışmanın risklerini üstlenmeye yönelik devlet temelli herhangi bir girişimin olmadığı göz önünde bulundurulduğunda 19. yüzyılın sonlarında Almanya'da başlatılan sosyal sigortaların önemli bir adım olduğu muhakkaktır.

Sosyal sigortaların ilk defa yürürlüğe konulduğu bu dönemde öncelikle işçi hareketlerinin bastırılması, iktidarın korunması gibi siyâsî sâiklerle hareket edilmiş olsa bile yeni Alman millî-devletinin teşekkülünde sosyal huzurun sağlanmasının önemli bir mesele olarak ele alındığı, bunun için de sosyal sınıflar arasındaki ahengin tesis edilmesinin gerekli olduğu kabulü sosyal politikaların hayata geçirilmesinde önemli bir rol üstlenmiştir. Daha açık ifâdeyle aslında hem devletin (buna pek tabii olarak siyâsî iktidar da dâhildir) hem de toplumun devamlılığının 'sosyal huzura' yani çatışmasızlığa 'bağlı' bulunduğu düşüncesinden yola çıkılmıştır. Bunun için de işçi sınıfının problemlerine eğilerek onların memnun edilmesi sûretiyle toplumdaki farklı sınıfların kaynaştırılması ve de işçi sınıfının politik desteğinin alınması amaçlanmıştır. Dolayısıyla sosyal sigortaların öncelikle işçilere yönelik olarak hayata geçirilmesi söz konusu olmuştur. Prime dayalı olarak uygulanan ve yapılacak ödemelerde de son ücretin esas alınmasına yaslanan bu sistemle 'sosyal statünün korunması' hedeflenmiştir. Bu ise Alman sosyal politika geleneğinin diğer ülke uygulamalarına nazaran ayırt edici tarafını teşkil etmiştir.

Almanya'da ilk adımları Bismarck döneminde atılan sosyal politika uygulamaları II. Dünya Savaşı öncesinde giderek gelişmiş, hem içerik ve kapsam hem de faydalar anlamında bir genişleme yaşanmıştır. Özellikle Weimar Cumhuriyeti döneminde (1918-1933) pratik kurumsallaşması hızlıca gerçekleştirilen sosyal politikanın Nasyonal Sosyalist iktidar yıllarında (1933-1945) -rejim yanlılarına yönelik organize edilerek devam ettirilmiş olmakla birlikte- inkıtâa uğradığı ve Almanya'daki olumlu seyrin bozulduğu görülmektedir.

II. Dünya Savaşı'ndan sonra Almanya Federal Cumhuriyeti'nde sosyal politikaların yeniden yapılanma sürecinde Weimar Cumhuriyeti dönemi bir dayanak noktası olmuş ve 1950'lerin ortalarına kadar geçen zaman zarfında sosyal politikalar

bu kurumsal yapı üzerine tesis edilerek devam ettirilmiştir. Zamanla ortaya konan yeni amaçların ve değişen şartların altında beliren ihtiyaçlarla sosyal politikaların gelişme ve genişleme aşaması gelmişse de sosyal devletin bu ‘altın çağı’ diğer ülkelerdekine paralel bir şekilde sadece Petrol Krizleri’ne kadar yaşanabilmiştir. Tam istihdamın yakalandığı, işsizlik oranlarının çok düşük olduğu bu dönemi takip eden ve 1970’lerin ortalarında başlayıp iki Alman devletinin birleşmesine kadar geçen zaman zarfı ise II. Dünya Savaşı sonrası Almanya Federal Cumhuriyeti için sosyal politika açısından ilk kırılmanın yaşandığı dönem olmuştur. Başta işsizlik sigortası ve işsizlik yardımı ödemeleri olmak üzere sosyal politika uygulamalarının ve hâliyle sosyal devletin tartışılmaya başlandığı 1970-80’li yıllar Almanya’da sosyal politika harcamalarının konsolidasyonu ile karakterize olmuştur. Bunun üzerine bir de 1990’da iki Alman devletinin birleşmesi eklenince sosyal devletle ilgili var olan sıkıntılar iyice artmıştır.

Doğu Alman bölgesinin ‘yeniden’ yapılandırılmasının Almanya’da sosyal devlet uygulamalarında yaşanan kırılmayı derinleştirmesiyle -1970’lerde başlayan- tartışmalar ve reform çağrıları 2000’lerin başına doğru fazlalaşmış ve nihayet sosyal devleti yeniden organize etme zorunluluğu ortaya çıkmıştır. Öncesinde birkaç girişim yapılmış olsa da ilk esaslı hamle Hartz Reformları’yla emek piyasasına yönelik olmuş ve daha sonra reformlar Ajanda 2010 (Agenda 2010) adı altında yapılandırılarak sosyal devlet uygulamalarının birçok alanında (emeklilik ve sağlık sigortası, eğitim, aile politikaları vb.) devam ettirilmiştir.

Alman sosyal politika anlayışında -tarihi süreç içerisinde yaşanan- sosyal hareketler ve bunlarla bağlantılı olarak ortaya çıkan çıkar çatışmalarıyla birlikte gelişen ve kişinin hayatını sürdürebilmesinde esasen ücretli istihdamın var olduğunu kabulde şekillenen üç ana prensip vardır: dayanışma, subsidiarite ve kişisel sorumluluk. Bunların bir sonucu olarak sosyal güvenlik alanında uygulanan özyönetim ilkesiyle devletin yükü hafifletilmeye çalışılırken düzene uygunluk da Alman sosyal politika geleneğinde bir diğer prensip olarak önemli bir yer tutmaktadır. Bu umdeler etrafında şekillenen Alman sosyal politika-sosyal devlet anlayışının nihaî hedeflerine bakılınca da üç hususun varlığı göze çarpmaktadır. Birincisi herkes için maddî özgürlüğün teminat altına alınıp artırılması meselesidir. Bunun yolu da bireysel istihdam imkânlarını güvence altına almak ve sosyal güvenlik sistemini oluşturmaktan

geçmektedir. İkinci hedef sosyal adaletin uygulanması iken son ana amaç da toplumda iç huzurun teminatı meselesidir.

19. yüzyılın sonlarından itibaren devlet temelli sosyal politika uygulamalarının Almanya’da bahsedilen ilkeler ve hedefler etrafında uygulanışı sosyal sigortaları merkeze alarak başlamış olduğundan sosyal politikanın bu aracı Alman sosyal politika-sosyal devlet geleneği açısından önemli bir konumda yer almaktadır. Nitekim sosyal devlet tipolojilerini inceleyen karşılaştırmalı araştırmalarda Almanya Federal Cumhuriyeti Bismarck’çı/Muhafazakâr/Korporatist Model diye tasnif edilirken ana belirleyici olarak sosyal sigortaların ve hâliyle sosyal güvenlik sisteminin yapısına vurgu yapılmaktadır.

Almanya Federal Cumhuriyeti’ndeki uygulamaları diğer sosyal devlet anlayışlardan ayırt eden vasıfların başında gelen bu sosyal güvenlik sisteminin temelinde işçi-işveren tarafının eş finansmanına dayalı prim ödemesi bulunurken, ivazlar da sigortalının son ücretine göre belirlenmektedir. Bu durum ise sigortalının emek piyasasındaki konumunu esas almak anlamına geldiğinden Alman geleneğinde sosyal güvenliğin işleyişi sınıfa ve mesleğe güçlü bir şekilde bağlı olmaktadır. Bu çerçevede de emek piyasasının organizasyonunda bağımlı/ücretli çalışmanın merkeze alınması ve emek piyasası politikalarının ‘sosyal statünün korunması’na odaklanması söz konusu olmaktadır.

Alman geleneği bahsedilen bu statü pozisyonlarıyla bireyin piyasaya bağımlılığını kırarak (Esping-Andersen’in dekomüdfikasyon kavramsallaştırması) Anglo-Sakson anlayışın ürünü olan liberal refah devletlerinden ayırırken sosyal hakların elde edilişi çalışmaya dayandırıldığından hem piyasa hem de statüden bağımsızlığı savunarak sosyal hakları vatandaşlığa bağlı gören evrenselci/sosyal demokrat refah rejimlerindeki yaklaşımdan da farklılık arz etmektedir. Bunlara ilâveten Almanya Federal Cumhuriyeti’nde devlet namına sosyal sigorta kurumlarının kendi kendini yöneten organlarca (özyönetim ilkesi) sevk ve idare edilişi sosyal grupların karar alma süreçlerine katılımıyla gerçekleştiğinden bu durum Alman sosyal devletinin korporatist karakterini ortaya çıkarmış olmaktadır. Yani Alman geleneğinde sosyal grupların arzu ve çıkarlarına odaklanılırken devletin de düzenleyici ve denetleyici olarak ağırlığını koruyan bir mekanizma bulunmaktadır. Bu ‘korporatist’ gelenek emek piyasası alanında hassaten işsizlik sigortası sisteminde kendini

gösterirken, Sosyal Piyasa Ekonomisi konseptinin devlete yüklediği temel anlam ve görev anlayışıyla da uyumlu bir yaklaşım sergilenmiş olmaktadır.

II. Dünya Savaşı'ndan sonra Almanya Federal Cumhuriyeti'nin emek piyasasında yaşanan gelişmeler incelendiğinde tez çalışmasının ikinci bölümünde ortaya konulduğu gibi ana hatlarıyla üç dönemin var olduğu anlaşılmaktadır. Bunlardan birincisi savaş sonrası başlayan ve Petrol Krizleri'ne kadar süren *Yeniden İnşa ve Tam İstihdam Dönemi*'dir. Bu devrede öncelikle Weimar Cumhuriyeti'ndeki mevzuatı ve uygulamaları temel alan kurumsallaşma çabalarına ilâveten emek piyasasına verimli işlerliğinin kazandırılması meselesi önemli bir uğraş alanı olarak öne çıkmıştır. Çünkü savaşı takip eden ilk yıllarda yaşanan demografik ve ekonomik problemlerin yanına bir de işgücünün vasıf olarak yetersizliği eklenince Batı Almanya'da emek piyasasının arz ve talep tarafı durumdan olumsuz etkilenmiş ve yüksek işsizlik yaşanmıştır. Bu durumun aşılması ülkenin batı dünyasına entegre edilmesinin oluşturduğu şart ve imkânlarla (özellikle Marshall Yardımları) yakalanan ekonomik büyüme ortamında gerçekleşmiştir. Böylece Almanya'da işsiz sayısı ve işsizlik oranları 1950'den itibaren giderek düşmüş ve emek piyasasında 1950'lerin sonlarında yakalanan tam istihdam hâli ise Petrol Krizi'ne değin devam etmiştir. 1970'lerin ortalarına kadar yaklaşık çeyrek asır süren bu dönemde emek piyasasında yaşanan önemli gelişmelerden bir tanesi de istihdamın sektörel dağılımında dönüşümün gerçekleşmiş oluşudur. Böylece daha önce ağırlık sanayi sektöründeyken 1972'den itibaren artık hizmetler sektörü birinci sıraya geçmiş ve öyle devam etmiştir.

'Yeniden İnşa ve Tam İstihdam Dönemi'nde emek piyasası politikası açısından yaşanan üç önemli gelişme vardır. Bunlardan bir tanesi Alman tarihinde devletin emek piyasasını düzenlemesine dair ilk sistematik adım olarak Weimar Cumhuriyeti idaresinde 1927 tarihinde İşe Yerleştirme ve İşsizlik Sigortası Kanunu çerçevesinde oluşturulan kurumsal yapılanmanın Almanya Federal Cumhuriyeti'nin kuruluşunda esas alınmış olmasıdır. Bu doğrultuda da emek piyasası politikalarının uygulanmasından sorumlu olarak özyönetim ilkesiyle yönetilen ve bütçesi işçi-işveren katkılarıyla finanse edilen Federal İşe Yerleştirme ve İşsizlik Sigortası Kurumu 1952'de tesis edilmiştir. Yani emek piyasası politikaları bir tarafı işe yerleştirme diğer tarafı da işsizlik sigortası olmak üzere iki sütunlu bir şekilde yapılandırılarak korporatist bir organizasyon anlayışıyla yönetilmeye başlanmıştır. Bu doğrultuda

federal hükûmete kurumun işleyişinde herhangi bir talimat yetkisi verilmeyenken sadece mevzuata uygunluk sorumluluğu yüklenmiş olması önemli bir ayrıntıdır.

Emek piyasası politikaları açısından ‘Yeniden İnşa ve Tam İstihdam Dönemi’nde yaşanan bir diğer önemli gelişme ise ekonomik büyümenin getirdiği fırsatlarla sosyal devlet uygulamalarının genişlemesi neticesinde 1956’da işsizlik yardımının yürürlüğe konulmasıdır. Primlerle karşılanan işsizlik sigortası ödemelerini tamamlayıcı nitelikte olan bu uygulama federal bütçeden finanse edilirken hak sahiplerine de –başta çalışmaya hazır olmak üzere- gerekli şartları sağlamaları durumunda sınırsız süreli olarak hayata geçirilmiştir. İşsizlik sigortasında ödenen miktardan az olmakla birlikte yine son ücret esas alınarak verilen işsizlik yardımı böylece Almanya’da 2000’lerin başında gerçekleşen Hartz Reformları’na kadar sosyal devletin gelir ikâme edici üç sosyal güvence türünden birini (diğerleri işsizlik sigortası ve sosyal yardım) teşkil etmiştir.

‘Yeniden İnşa ve Tam İstihdam Dönemi’nde yaşanan üçüncü önemli gelişme ise 1969’da yürürlüğe giren İş Teşviki Yasası’dır. Alman emek piyasası politikaları açısından tarihi bir dönüm noktası olan bu düzenlemeyle artık emek piyasasında sadece ‘pasif emek piyasası politikası’ tedbirlerine değil başta meslek eğitimi ve danışmanlığı olmak üzere ‘aktif emek piyasası politikası’ tedbirlerine de yer vermeye başlanmıştır. Bu doğrultuda Federal İş Kurumu olarak ismi değiştirilen federal istihdam kurumu emek piyasasını ve emek piyasası politikalarını yönetmenin yanında emek piyasasını tasarlama/yönlendirme fonksiyonunu da (başta meslekî eğitim uygulamalarıyla) yerine getirmeye başlamış, yani işsizliği ‘önleyici’ yaklaşım ve uygulamalara ağırlık verilmiştir.

Emek piyasası açısından Almanya Federal Cumhuriyeti’ndeki ikinci dönem 1970’lerin ortalarında başlayan ve 1990’da Batı-Doğu Almanya birleşmesinin etkilerini de içine alarak 2000’lere kadar uzanmış olan *Kriz ve Arayışlar Dönemi*’dir. Bu devre, emek piyasasında göstergelerin giderek olumsuz bir görüntü sergilemesi ve işsizliğin yapısal hâle gelmesiyle karakterize edilmektedir. Ayrıca sosyal devlet uygulamalarının Petrol Krizleri sonrası diğer gelişmiş ülkelerde olduğu gibi Almanya’da da tartışmaya açılmasıyla özellikle yüksek miktarda ödenen işsizlik ödeneği ve işsizlik yardımı başta olmak üzere emek piyasası politikalarının istihdam ve işsizlik üzerindeki etkilerinin ‘olumlu’ olmaması yüzünden eleştirilir hâle geldiği

görülmektedir. Dolayısıyla bu dönem emek piyasasının organizasyonunda biriken reform ihtiyaçlarının çözüme kavuşturulmaya çalışıldığı bir aşama olmuş ve neticede 2003-2005 arasında gerçekleştirilen Hartz Reformları'yla Almanya'da köklü değişiklikler hayata geçirilmiştir.

Gelişmiş ekonomilerde 1973 Petrol Krizi'nden olumsuz etkilenmenin bir sonucu olarak istihdamda daralma ve beraberinde de işsizliğin hem sayı olarak artışı hem de niteliğinin değişmesi (işsiz kalma süresinin uzaması gibi) yaşanmış, bunlar Almanya'da da gerçekleşmiştir. Ancak burada tek faktör petrol fiyatlarının artışı değildir, teknolojik gelişmelerin de etkili olduğu görülmektedir. Buna ilâveten Almanya'da takip edilen Keynesyen politikaların etkili olduğu, yüksek ücret maliyetleri ile yüksek işsizlik ödemelerinin (sigorta ve yardım) emek piyasasında olumsuzlukların yaşanmasına zemin hazırladığı anlaşılmaktadır.

Kriz ve Arayışlar Dönemi'nde Alman emek piyasası açısından yaşanan en önemli gelişmelerden bir tanesi iki Alman devletinin birleşmesi olmuştur. Çünkü bu olay her ne kadar ilk bakışta siyâsî bir gelişme olarak görünüyorsa da aynı zamanda sosyal ve ekonomik sonuçları olmuştur. Sosyalist-merkezî ekonomi temelinde kurgulanan Doğu Almanya'nın gerek ekonomik gerek sosyal yapısından kaynaklanan ve 'otoriter' yönetim şekline uygun olarak bastırılan problem alanları (gizli işsizlik, emek piyasasında vasıflı çalışan problemi, demode-verimsiz üretim tesisleri, Doğu Alman iş kurumunun organizasyonel yetersizliği vb.) birleşmeyle gün yüzüne çıkmıştır. Bu doğrultuda da Doğu Alman ekonomisinin düşük üretkenliği ve rekabet gücünün azlığı Batı Almanya'da zaten var olan sosyo-ekonomik meselelerle 'birleşince' Almanya Federal Cumhuriyeti'nin emek piyasasında işsizlik giderek önemli bir problem hâline dönüşmüştür.

Birleşmeyle birlikte -özellikle de Doğu Almanya bölgesine yönelik yapılan harcamaların zamanla artış göstermesi emek piyasası politikalarını uygulamadan sorumlu olan Federal İş Kurumu'nun bütçesinde açıkların yaşanması sebep olmuş, bu da yasal zorunluluk olarak federal bütçeden sübvansé edilmiştir. Bu ise Almanya'nın ekonomik olarak iyice zorlanmaya başlaması anlamına gelmiş ve neticede emek piyasası politikalarına yapılan harcamalarda kesintilere gidilmeye başlanmış, emek piyasasının esnekleştirilmesine yönelik adımlar atılmıştır. Bu noktada çözüm 'arayışı' olarak Alman emek piyasasının deregülasyonuna ağırlık verilmiş, atipik istihdam

teşvik edilmeye başlanmıştır. 1994'te özel istihdam bürolarının faaliyete geçmesine izin verilerek Federal İş Kurumu'nun işe aracılık tekelinin kırılması ise Alman emek piyasası organizasyonu açısından dikkat çekici bir gelişme olmuştur.

1998 yılının Ekim ayında Sosyal Demokrat Parti'nin genel başkanı Gerhard Schröder'in başbakanlığında iş başına gelen koalisyon hükûmeti Alman emek piyasasında başta işsizlik olmak üzere yaşanan sıkıntıları çözmek için adım atarken refahın, sosyal güvenliğin ve 'iş'in temelinin güçlü, rekabetçi ve sürdürülebilirlik odaklı bir ekonomiden geçtiği kabulünden hareket etmiştir. Bu noktada Schröder'in 1999'da İngiltere başbakanı Tony Blair ile birlikte hazırladığı ve *Schröder-Blair Bildirisi* olarak bilinen metnin ilanı ise Alman sosyal politika tarihi açısından ve emek piyasası bakımından önemli bir gelişme olmuştur.

Özünde sosyal demokrasinin kendisini daha liberal ve piyasa dostu konumlandırması (Üçüncü Yol) yaklaşımını benimseyen bu yol haritasıyla aslında devletin aktif rolünün yerini aktifleştirici/harekete geçirici rolünün alması gerekliliğine vurgu yapılmak sûretiyle hem vatandaşın kendi sorumluluğunu öncelikle kendisinin üstlenmesi beklenirken hem de sosyal devlet hizmetlerindeki kesintilere de meşruiyet kazandırılmak istenmiştir. Neo-liberal ekonomiyi sosyal demokrasi yaklaşımıyla harmanlama anlamına gelen Schröder-Blair Bildirisi başbakan Schröder'in kendi partisince reddedildiği için siyâsî bir program olarak o dönemde uygulamaya konulamamıştır. Ancak bu metnin 2003-2005 arası hayata geçirilen emek piyasası reformları (Hartz Reformları) ve devamında gelen Ajanda/Gündem 2010 (Agenda 2010) adlı reform paketiyle Alman sosyal devlet uygulamalarında yaşanan gelişmelerin 'politik' temeli olarak tezâhür ettiği görülmektedir.

'Kriz ve Arayışlar Dönemi' içinde yaşanan bu siyâsî gelişmenin yanı sıra Alman emek piyasasındaki 'aşırı düzenleyici' niteliğin bir sonucu olarak emek piyasası aktörlerinin esnekliğinin az oluşu ve dolayısıyla 1980'lerden beri artmakta olan küreselleşme ve rekabet ortamında gelişen değişikliklere emek piyasasının uyum sağlamakta zorlanması problemi üzerinden, 2000'lere doğru, Almanya'da emek piyasasının organizasyonu şiddetli eleştirilere konu edilmiştir. Bu çerçevede özellikle işçilerin işten çıkarılmasına yönelik düzenlemelerin katılığı ile ücret seviyesinin ve maliyetlerinin yüksekliğinin yanına bir de işsizlik durumunda sağlanan ödemelerin (sigorta ve yardım) sistematığının olumsuz etkileri üzerinde durulduğu görülmektedir.

Bahsedilen bu ‘yapısallaşmış’ durumun aşılması için gerekli ortam ise nihayet 2002 yılının Şubat ayında patlak veren ‘İşe Yerleştirme Skandalı’ ile oluşmuş, Federal İş Kurumu’nun işe yerleştirme istatistiklerinin gerçeği yansıtmadığının ortaya çıkmasıyla Almanya’da emek piyasası açısından yeni bir dönemin kapısı da aralanmaya başlanmıştır. Böylece 1970’lerin ortalarından beri atılan adımlara rağmen sürekli artan ve yapısal hâle gelen işsizlik probleminin bertaraf edilmesi için Federal İş Kurumu’nun ‘verimsiz’ yapısını düzeltecek, işe yerleştirme hizmetlerini merkeze alarak emek piyasasında arz-talep dengesini sağlamaya yönelecek uygulamalara ağırlık veren bir organizasyonel yeniden yapılanmaya (re-form) zemin hazır hâle gelmiştir.

Schröder yönetimindeki federal hükûmet ‘İşe Yerleştirme Skandalı’ üzerine attığı kısa vadeli hızlı adımların yanında birkaç yıla yayılacak esas değişiklikleri Hartz Komisyonu adıyla bilinen bir heyeti tesis ederek hayata geçirmeye karar vermiştir. Komisyonun önerileri dikkate alınarak 2003-2005 arasında dört farklı yasal düzenlemeyle (Hartz I-IV Yasaları) uygulamaya konulanlarla federal hükûmet emek piyasasına yönelik köklü değişiklikler yaparken aslında Almanya Federal Cumhuriyeti’nin emek piyasası tarihinde de ‘Aktifleştirici Emek Piyasası Politikaları’ yaklaşımını esas alan üçüncü dönem böylece başlamıştır.

Resmî adından (Emek Piyasasında Modern Hizmetler Komisyonu) ziyâde başkanı Dr. Peter Hartz’ın soyadına atıfla Hartz Komisyonu olarak bilinen reform komisyonu federal hükûmetçe her ne kadar çeşitlilik esasıyla sosyal taraflardan oluşturulmaya çalışılmış gibi görünse de aslında hem başkanının hem de üye dağılımındaki ağırlığın özel sektör ‘temsilcileri’nden oluşuyor olması sebebiyle önerilerinde ‘işletmecilik/özel sektör’ yaklaşımını merkeze almasını kaçınılmaz kılmıştır. Kaldı ki komisyondan beklentilerinin bu yönde olduğu; federal istihdam kurumunun ‘çağdaş, müşteri odaklı bir işletme yönetimine sahip’ yapılanmayla yeniden organize edilmesinin arzulandığı da federal hükûmetin iki aşamalı planından da görülmektedir.

Hartz Komisyonu yol gösterici ilkesini ‘kendi etkinliğini/aktiviteni tetikle ve güvenliğini sağla’ olarak sloganlaştırdığı yeni emek piyasası politikasında piyasa ve müşteri odaklı olma, kişisel sorumluluğun üstlenilmesini temin etme ve yasal düzenlemelerin gevşetilmesi (deregülasyon) doğrultusunda hareket ederek –ve işsiz

sayısını üç yılda iki milyon azaltma hedefini güderek- raporunu hazırlamıştır. Aktifleştirici nitelikteki bu yaklaşımda odak noktası işsiz kişinin emek piyasasına entegrasyonunda kendi çabasıyken bunun da sunulan emek piyasası politikası araçlarıyla (hizmetler ve teşviklerle) desteklenip güvence altına alınması esas kabul edilmektedir. Burada emeğin arz-talep tarafındaki ihtiyaç ve şartların gözetilmesi ve tekil durumlara özel çözümlerin üretilebilmesi için de esnek hareket etme kabiliyetinin geliştirilmesi önemli bir husus olarak öne çıkmaktadır.

Hartz Komisyonu'nun önerileri -federal yasama sürecindeki mekanizmaların etkisiyle birebir olmasa da- dört farklı yasal düzenleme şeklinde 'Emek Piyasasında Modern Hizmetler İçin Yasalar I-IV' adıyla hayata geçirilmiştir. Kamuoyunda yaygın kullanılan ismi 'Hartz I-IV Yasaları' olan bu düzenlemelerin ilk ikisi 2003 yılında, üçüncüsü 2004'te ve dördüncüsü de 2005 yılında yürürlüğe konulmuştur. O zamandan beridir de Almanya Federal Cumhuriyeti'nde emek piyasasının organizasyonuna esas teşkil etmektedirler.

2003'te hayata geçirilen Hartz I ve II Yasaları öz olarak emek piyasasında esnekleşmeye odaklanmış düzenlemelerdir. Bu doğrultuda Hartz I Yasası'yla işçi kiralamayı kolaylaştırmaya yönelik uygulamalar ile araçlar geliştirilmiş (Ör: Personel Hizmet Ajansları), işten çıkarmaya karşı korumalar gevşetilmiş, işsiz kalacak kişi için feshi erken bildirme zorunluluğu getirilmiş ve iş kurumunca teklif edilen işin reddi için sunulan gerekçelerde gözetilen 'makullük' kıstasları keskinleştirilmiştir.

İkinci Hartz Yasası'na (Hartz II) bakıldığında da yine emek piyasasında esnekleşmenin sağlanması çerçevesinde hareket edildiği ve birinci yasayı tamamlayıcı bir şekilde işsizlerin öz sorumluluklarının güçlendirilmesine odaklanıldığı görülmektedir. Burada mini-midi işler adı altında düşük ücretli sektörün genişlemesi sonucunu doğuran yarı zamanlı çalışma şekillerinin yasal olarak düzenlenmesinin yanında Ich-AG denilen girişimcilik destekleriyle de işsizlikle mücadele edilmek istenmiştir. Ayrıca yerel seviyede İş Merkezi (Job-Center) adıyla yeni bir kurumsal yapılanmanın tesisi gerçekleştirilerek bunların işsizlik hâlinde uygulanan sosyal yardım ödemelerinden (yani daha sonra birleştirilen işsizlik yardımı ve sosyal yardım) ve bu kapsamdaki kişilerin emek piyasasına entegrasyonundan sorumlu tutuldukları görülmektedir.

2004'te yürürlüğe giren Hartz III Yasası aslında Schröder-Blair metni ekseninde kişisel sorumluluk vurgusu ve Yeni Kamu Yönetimi anlayışı çerçevesinde federal istihdam kurumunun 'kamu işletmeciliği' yaklaşımıyla yeniden yapılanmasına odaklanan bir düzenlemedir. İşe Yerleştirme Skandalı'yla hantal ve verimsiz bir yapıda olduğu ortaya çıkan Federal İş Kurumu bu yasayla Federal İş Ajansı olarak yeniden isimlendirilirken teşkilat yapısında da baştan-aşağı kapsamlı değişikliklere gidilmiştir. Bu çerçevede daha önceden orta örgütlenme seviyesinde var olan özyönetim organı kaldırılırken merkez seviyedeki özyönetim organı olan Yönetim Konseyi'nin üye sayısı azaltılmıştır. Ayrıca yürütme organı olan Yönetim Kurulu'nun teşekkülünde hayata geçirilenler de kurulun konseyden çok hükûmete bağımlı olmasını beraberinde getirmiştir. Bu bakımdan kurumun özyönetim organlarında ve anlayışında atılan bu yeni adımlar gelenek olarak federal istihdam kurumunda var olan özyönetim ilkesinin uygulamasında bir gerileme/zayıflama anlamına gelmekte ve dikkat çekici olmaktadır.

Emek Piyasasında Modern Hizmetler Reformları kapsamında dördüncü ve son adım olarak 2005 yılında yürürlüğe giren Hartz IV Yasası'nın odak noktasında ise işsizlik yardımının sosyal yardımla birleştirilmesi vardır. Bu düzenlemeyle önceden işsizlik sigortası ödeneği hakkının sona ermesiyle işsiz kişiye süresiz ve son ücretine oranla tespit edilerek verilen ve finansmanı federal bütçeden karşılanan, yönetimi de federal istihdam kurumu birimlerince yürütülen işsizlik yardımı kaldırılmıştır. Bunun yerine de 'istihdam edilebilir nitelikteki' işsizler için miktarı sosyal yardım seviyesinde olan 'İşsizlik Parası II' uygulaması hayata geçirilmiştir. Pratik karşılığı uzun süreli işsizlere yönelik bir destek olan işsizlik yardımının seviyesinin düşürülmesi ve süresinin sınırlandırılması olan bu değişikliğin Alman geleneği açısından anlamı ise aslında ücrete dayalı olarak statünün korunması anlayışının kısa süreli işsizlik durumuna münhasır hâle gelmesi olmuştur.

Hartz IV Yasası'nın pratikte iki nihâî hedefinin olduğunu söylemek mümkündür. Bunlardan birincisi ödenecek yardım miktarının ve süresinin azaltılmasıyla federal bütçenin rahatlatılmak istenmesidir. İkinci hedef teşvik ve talep anlayışı doğrultusunda yardıma muhtaç kişilere işsizliğin değil çalışmanın değerli olduğunu 'idrak' ettirebilmek için bu kişilerin düşük gelirle de olsa istihdama zorlanmaları yoluyla aktifleştirilmeye çalışılmasıdır. Bunun temelinde ise toplumsal

hayata katılmanın en iyi yolunun emek piyasasına/çalışma hayatına entegrasyonla sağlanabileceği düşüncesi yatmaktadır.

Almanya’da Hartz Reformları çerçevesinde emek piyasası politikalarında ve yönetiminde yaşanan değişikliklerin niteliğine bakılınca kişinin kendi sorumluluğunu merkeze alan ve işsizleri emek piyasası politikalarının nesnesi değil, öznesi olarak gören aktifleştirici emek piyasası politikası yaklaşımının esas alındığı anlaşılmaktadır. Burada işsiz kişinin kamu istihdam kurumunca sunulan araçlar yardımıyla aktif bir şekilde iş aramasını kuvvetlendirmek istenirken başarılı bir işe yerleştirmenin hedefi de artık herhangi bir işi kabul et(tir)mek olarak değerlendirilmektedir. Bu yaklaşım işsizlerin hem emek piyasası politikası araçlarının uygulanması hem de gerekli altyapı şartlarının iyileştirilmesi yoluyla istihdamlarını sağlamaya dayanmaktadır. Ayrıca işsizler üzerinde yeni bir iş arama baskısını fazlaştırmaya üzerine odaklanma yani diğer bir deyişle istihdama zorlayıcı bir anlayış vardır.

Hartz Reformları’yla benimsenen ‘aktifleştirici’ nitelikteki emek piyasası politikaları Almanya’da federal seviyede geçerli olan iki temel yasayla, İş Arayanlar İçin Temel Güvence adlı Sosyal Kanun Kitabı-II (SGB II) ve İş Teşviki adlı Sosyal Kanun Kitabı III (SGB III) ile hayata geçirilmektedir. Bu düzenlemelerden ilkinin öncelikli amacı -yasa kapsamında yer alan- iş arayanların insan haysiyetine uygun bir hayat sürmelerini sağlamak olduğundan sunulan tedbirlerde olabildiğince hızlı bir şekilde gelir getirici bir işe yerleştirme esas alınmaktadır. SGB III düzenlemesi ise işsizliğin ortaya çıkmasını engellemeyi, var olan işsizlik süresini kısaltmayı ve hem meslekî eğitim piyasasında hem de emek piyasasında arz ve talep dengesini sağlamayı amaçlamaktadır. Bu doğrultuda da SGB III düzenlemesinin özellikle bireysel istihdam edilebilirliği geliştirerek uzun vadeli işsizlikten kaçınmaya dayanan bir anlayışla şekillenen tedbir ve programları ihtiva ettiği görülmektedir.

Almanya Federal Cumhuriyeti Anayasası’na göre emek piyasası politikaları federal devletin karar alma yapıları (federal meclis ve federal konsey) tarafından şekillendirilmektedir. Bu bakımdan emek piyasası politikalarını ve emek piyasası yönetimini belirleyen SGB II ve SGB III düzenlemeleri de aslında bir bakıma federal yönetimin (ve onun bir organı olarak Federal Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlığı’nın) ağırlığının tezahürüdür. Eyalet yönetimlerinin ve/veya yerel idarelerin ise doğrudan bir belirleyiciliği bulunmamakla birlikte araçların uygulamasında rol üstlenmeleri söz

konusu olmaktadır. Bu bakımdan emek piyasası politikalarının belirlenmesinde ‘merkeziyetçi’ bir yapının var olduğunu söylemek mümkündür.

Almanya’da ‘aktifleştirici’ anlayışla düzenlenen emek piyasası politikasının araçları –tez çalışmasının üçüncü bölümünde gösterildiği gibi- Hartz Reformları’nın yürürlüğe girmesinden sonra zaman zaman kısmî değişikliklere uğramış olsa da bunları klasik tasnife uygun bir şekilde pasif ve aktif olarak iki kategoride ele almak mümkündür. Bu araçların uygulanmasında belirleyici nokta ise yararlanacak kişinin işsizlik sigortası ödeneğine hak sahibi olup olmamasıdır. Yani eğer kişi işsizlik sigortası ödeneğinden yararlanabilecek nitelikleri taşıyorsa SGB III kapsamında, taşımıyorsa da SGB II kapsamında bulunuyor demektir. Bu noktada SGB III’ün uygulanmasından sorumlu kamu istihdam kurumu olarak görevlendirilen Federal İş Ajansı hem işsizlik sigortasının hem de işsizlik sigortası kapsamındaki kişilere yönelik diğer emek piyasası politikası araçlarının yürütülmesini üstlenmektedir. Buna mukabil bahsedilen kapsamda yer almayan iş arayanlar ise -Hartz Reformları’yla ihdas edilen- İş Merkezleri (Jobcenter) aracılığıyla SGB II çerçevesinde sunulan hizmetlerle emek piyasasına entegre edilmeye çalışılmaktadır.

Almanya’daki emek piyasası politikası araçlarına bakılınca 2005 yılında Hartz IV’ün yürürlüğe girmesinden bu yana pasif emek piyasası politikası aracı olarak uygulanan işsizlik hâlinde gelir ikâme edici ödemelerin iki basamaklı bir yapısının olduğu görülmektedir. İşsizlik Parası I adıyla uygulanan işsizlik sigortası ödeneği SGB III kapsamındaki kişilere verilirken, SGB II kapsamında yer alan iş arayanlar içinse sosyal yardım niteliğinde olan İşsizlik Parası II ödemesi yapılmaktadır. Hak kazanma şartları, ödenen para miktarı ve ödeme süresi vb. hususlarda farklılıklar olsa da benimsenen ‘aktifleştirici’ anlayışın gereği bu iki pasif emek piyasası politikası aracı istihdama zorlayıcı niteliklere haiz olma konusunda birleşmektedirler. Ayrıca SGB III kapsamında yer alan kişiler için iflas ödeneği ile kısa çalışma ödeneği (ve çeşitleri) de diğer pasif emek piyasası politikası araçları olarak uygulanmaktadır.

Almanya’da aktif emek piyasası politikasının araçları incelendiğinde bunların da hem SGB II hem de SGB III kapsamındaki kişiler için çok geniş bir yelpazede düzenlendiği ortaya çıkmaktadır. 2002’de Hartz Reformları’nı da tetikleyen ‘İşe Yerleştirme Skandalı’ sonrası işe yerleştirme hizmetlerinin verimli bir şekilde yeniden düzenlenmesinin gerekliliğinin ortaya çıkmış olmasıyla Almanya’da işe yerleştirme

ve danışmanlık hizmetlerine (ve onları destekleyici nitelikteki uygulamalara) ağırlık verildiği görülmektedir. Burada Hartz Reformları sonrası dönemde ‘vaka yönetimi’ anlayışıyla hem iş arayanların hem de çalışan arayanların tekil durumlarına yönelik çözüm üretme yaklaşımının esas alındığını söylemek lazımdır.

Aktif emek piyasası politikası aracı olarak meslek eğitimiyle ilgili tedbirler de 1969’dan beri olduğu gibi Hartz Reformları’ndan sonra da çok teferruatlı bir şekilde düzenlenip hayata geçirilmektedir. Burada özellikle ilk meslek eğitiminin yanında meslekî sürekli eğitime yönelik uygulamaların da son derece önemli bir yer tuttuğu yani sosyal, ekonomik ve teknik ilerlemelerin gerektirdiği vasıf düzeyinin yakalanmasına odaklanan bir anlayışın olduğu önemle ifâde edilmelidir.

Almanya’da işsizliğin azaltılması için aktif emek piyasası politikasının yukarıda bahsedilen klasik araçlarının yanında bir işe başla(t)maya yönelik teşvikler de farklı programlarla hayata geçirilmektedir. Burada ikili bir stratejiye dayanan yapı vardır. Birinci strateji işsiz bir kişiyi işe alan işverenin gerekli şartları yerine getirmesi durumunda desteklenmesi iken diğeri de girişimciliğinin teşvik edilmesi yoluyla işsiz kişinin çalışmaya başlatılmasıdır. Bu teşvikler arasında en dikkat çekenler ise uzun süreli işsizlerin işe alınması durumunda işverenlere verilen ve şartlar yerine getirildiği takdirde %100’e ulaşan ücret sübvansiyonları olmaktadır.

Hartz Reformları sonrasında Almanya’da uygulanan bir diğerk aktif emek piyasası politikası aracı ise ‘Bir Avro’luk İşler’ adıyla bilinen ‘Çalışma Fırsatları’ olmuştur. Çalışma hayatından uzak kalmış İşsizlik Parası II alıcılarını emek piyasasına yeniden kazandırma amacını güden bu araçla yararlanıcılar -İş Merkezleri tarafından önerilen- kamu yarına olan ve rekabet amacı bulunmayan işlerde çalışırken ortaya çıkan ek giderlerinin tazmini için İşsizlik Parası II ödemelerine ilave olarak saatlik 1-2 € arasında değişen tutarda ödenek almaktadırlar. İşsizleri emek piyasasına alıştırmaya ve yeniden kazandırmaya odaklanan bu uygulama aynı zamanda çalışma istekliliğinin ve işe yerleştirilebilmenin kontrol edilmesinin bir aracı olarak da işlev görmektedir. Yani İş Merkezi tarafından önerildiği takdirde eğer makul bir ret gerekçesi yoksa zorunlu olan bu işler aktif emek piyasası politikası araçları arasında çok eleştirilen bir uygulama olurken aynı zamanda ‘teşvik ve talep’ anlayışı doğrultusunda aktifleştirici bir nitelik de taşıdığını belirtmek lazımdır.

Hartz Reformları'nın yürürlüğe girmesiyle yukarıda bahsedilen anlayış, politika ve kurumlarla organize edilen Almanya emek piyasasının yapısına bakıldığında göstergelerin –genel anlamıyla- olumlu bir tablonun varlığını ortaya koyduğu görülmektedir. Nitekim incelendiğinde 2005'ten 2019'a değin Almanya'da işsizliğin düşme (%13'ten %5,5'e), istihdamın ise artış (%65,4'ten %76,7'ye) eğiliminde olduğu 2020 yılında ise Covid-19 Pandemisi sebebiyle bir daralmanın yaşandığı anlaşılmaktadır.

İstihdamın sektörel dağılımında hizmetler sektörünün ağırlığının 2002'den bu yana yaklaşık %94 arttığı Alman emek piyasasının, Hartz Reformları sonrası dönemi çalışma şekilleri açısından irdelendiğinde 2002-2019 döneminde her ne kadar bağımlı istihdam içerisindeki oranları (bu dönemde normal istihdam toplam bağımlı istihdamın ortalama $\frac{3}{4}$ 'ü olarak gerçekleşmiştir) değişmemiş olsa da normal istihdam edilen kişi sayısının %13,56 artışına karşılık atipik istihdam sayısının ise %21,2 fazlalaştığı görülmektedir. Göstergeler Almanya'da atipik istihdamın vasıf derecesi düştükçe arttığını, 15-25 yaş arası gençler arasında (meselâ 2019 için %29) ortalamanın üstünde olduğunu, kadınlarda erkeklere nazaran daha fazla gerçekleştiğini ortaya koymaktadır. Ayrıca atipik istihdama vatandaşlık bazında bakıldığında da Almanlar arasında en az, bunu müteâkip ikinci olarak AB-28 vatandaşı olan yabancılarda ve en sonda ise diğer yabancılar arasında olduğu görülmektedir.

Almanya'da aktif emek piyasası politikaları araçlarından faydalananların yıllık ortalama sayıları zaman zaman değişiklik göstermekle birlikte dikkat çekici nokta bu araçlardan hukuki düzenlemeler kapsamında yer alanlara göre yaşanan farklılaşmadır. Bir başka ifadeyle, SGB III kapsamındakiler daha çok meslek eğitimi ile ilgili tedbirlerde yer alırken SGB II sorumluluğundakiler ise daha çok kısa vadede sonuç doğuracak ve iş arayanı bir an evvel emek piyasasına tekrar kazandırmaya yönelik aktifleştirme ve meslekî uyuma yönelik hizmetlerinden yahut 'Bir Avro'luk İşler' gibi uygulamalardan istifade etmektedirler. Burada düşük vasıflıların ağırlıkla SGB II kapsamında yer aldıkları düşünülünce de emek piyasası politikasında 'sınıf temelli' bir yaklaşımın mı var olduğu sorusu gündeme gelmekten kaçamamaktadır. Bu noktada 'aktifleştirici' emek piyasası politikasının işsizlikle mücadeleyi işsizlerin kalifikasyonlarının artırılmasından ziyâde düşük ücretli sektörün geliştirilip genişletilmesine dayandıran bir strateji olarak kurgulandığı ortaya çıkmaktadır.

Tezde incelendiği üzere, 2005 yılından beri uygulanan pasif emek piyasası politikalarında başta İşsizlik Parası I (işsizlik sigortası ödeneği) ve İşsizlik Parası II (işsizlik yardımı) alanların sayısı olmak üzere -ekonomik kriz dönemleri hâriç- düşme trendi vardır. Ancak bu noktada dikkat çekici olan husus işsizlik ödeneğinden faydalanan kişilerin işsizlik yardımındakilere göre hep daha az olmasıdır. Bunun pratik karşılığı ise işsizlerin büyük kısmının (yaklaşık üçte ikisi) SGB II kapsamında yer alması ve İş Merkezleri üzerinden idare edilmesidir. Dolayısıyla bu açıdan Almanya’da işsizlere yönelik federal istihdam kurumunun sorumluluğu Hartz Reformları sonrası fiilen istisna hâline gelirken sosyal yardım niteliğindeki İşsizlik Parası II’nin ve İş Merkezi’nin desteği bir nev’i kural olmuştur. Bu ise aslında hem ‘sosyal sigorta devleti’nin asgari geçim düzeyine indirgenmiş bir ‘sosyal yardım devleti’ne dönüşmesi anlamı taşımaktayken hem de federal istihdam kurumunun yapısındaki korporatizm göz önüne alındığında ‘işsizlerin’ yönetilmesinde bir ‘kırılma’ niteliğinde değişimin yaşandığını göstermektedir.

Tezde incelenen ve buraya kadar yapılan değerlendirmeler ışığında Almanya’da emek piyasası organizasyonunun sosyal politika açısından iki farklı taraftan ele alınması gerektiği anlaşılmaktadır. Bunlardan birincisi Hartz Reformları sonrası oluşan ve el’an devam etmekte olan yapının doğrudan doğruya sosyal politika perspektifinden irdelenmesidir. İkincisi ise bir önceki değerlendirmenin daha özele indirgenmiş hâli olarak Alman sosyal politika-sosyal devlet geleneği bakımından bir incelemenin gerçekleştirilmesidir. Çünkü daha önce ifade edildiği üzere sosyal politika uygulamalarının devlet eliyle organize edilmiş ve bir karakter kazanmış şekli olan sosyal devlet rejimleri açısından Alman geleneği ve Almanya Federal Cumhuriyeti bir modeldir. Dolayısıyla Almanya’daki gidişat sadece Almanya’nın kendisini değil diğer ülkeleri ve sosyal devlet rejimlerini de yakından ilgilendirmektedir.

Hartz Reformları’yla 2000’lerin başında yeniden şekillendirilen Alman emek piyasasına bahsedilen birinci çerçevede bakıldığında öncelikle başta işsizliğin düşmesi ve istihdamın artması gibi temel göstergelerde yaklaşık yirmi yıllık sürede olumlu bir gelişme seyri yaşadığı görülmektedir. İstatistikî verilerin gösterdiğine göre zaman içerisinde yapısal işsizlik azalmış, yaşlıların ve kadınların istihdamı da artmıştır. Ancak özellikle Hartz IV Yasası çerçevesinde işsizlik yardımının sistematığının

değiştirilmesi sosyal politika açısından olumsuz bir gelişme anlamına gelmektedir. Çünkü böylece istihdamdakiler ile işsizler arasındaki gelir makası açıldığı gibi işsizlerin de kendi içlerinde kısa süreli (İşsizlik Parası I alıcıları) ve uzun süreli işsizler (İşsizlik Parası II alıcıları) olarak bölünmüşlüğü giderek derinleşmiş, yani sosyal huzur ve barışın zedelenmesi söz konusu olmuştur. ‘Aktifleştirici emek piyasası politikaları’nın çekirdeğini teşkil eden bu düzenlemeye bir de diğer Hartz Yasaları’yla getirilen (meselâ ‘makul’ iş anlayışındaki) sıkılaştırmalar ve yaptırımlar yahut atipik istihdamı daha çok teşvik eden yeni emek piyasası politika araçlarının hayata geçirilmesi vb. gelişmeler eklenince, Almanya’da işsizlik ve istihdamda yaşanan ‘olumlu’ tablonun aslında ‘sosyal devlet faydalarında yaşanan kesintiler pahasına’ gerçekleşmiş olduğu apaçık görülmektedir.

Almanya’da Hartz Reformları sonrası emek piyasasının organizasyonuna Alman sosyal politika-sosyal devlet geleneği açısından bakılınca tam bir paradigma değişikliğinin değil ama bir kırılmanın yaşandığı görülmektedir. Çünkü meselâ Almanya’da emek piyasası politikalarının uygulanmasından birinci derecede sorumlu olan federal istihdam kurumunun modern bir hizmet organizasyonuna dönüştürülme aşaması bir tür kamu işletmeciliği yaklaşımının benimsenmesiyle olmuştur. Bu da Alman sosyal politika-sosyal devlet geleneğinde karakteristik özellik olarak işsizlik sigortasında var olan özyönetim ilkesinin zayıflamasıyla neticelenmiştir. Almanya’nın ayırt edici tarafını temsil eden bu korporatist organizasyon anlayışının zayıflamasını aynı zamanda bir ‘merkezîleşme’ temâyülünün göstergesi olarak da nitelendirmek mümkündür. Nitekim bu noktada kurumun bütçesinin planlanması ve yürütücü konumda yer alan yönetim kurulunun atanması ile ilgili olarak merkezî hükûmetin sosyal taraflardan daha fazla müdahale alanı bulunmaktadır.

Karşılaştırmalı sosyal politika-sosyal devlet araştırmalarında korporatist-muhafazakâr-Bismark’çı sosyal devlet kategorisinde sınıflandırılan Almanya’da Hartz Reformları’yla yukarıda bahsedilen şekilde işsizlik sigortasının ve federal istihdam kurumun yönetim-organizasyonunda açılan ‘gedik’ sosyal devletin sadece ‘korporatist’ karakterinde olmamıştır. Nitekim ücretli çalışma merkezilikle şekillenen, sosyal hakları sınıfa ve statüye bağlamasıyla bilinen ‘muhafazakâr’ Alman sosyal devlet anlayışında Hartz IV düzenlemesiyle işsizlik yardımının kaldırılıp yerine İşsizlik Parası II’nin getirilmiş olması da ciddi bir dönüm noktasıdır.

Eski sistemde son alınan ücrete oranla tespit edilen işsizlik yardımı bu tarafıyla ‘sosyal statünün korunması’ anlayışıyla şekillenmişken İşsizlik Parası II ise temel sosyal güvence yaklaşımına yani iş arayanların asgari geçinme şartlarını sağlayıcı bir nitelikte verilmesi esasına dayanmaktadır. Bu durum diğer bir açıdan bakıldığında işsizlerin daha çok primsiz sosyal güvenlik şemsiyesi altında toplanması anlamına geldiğinden aslında sosyal tarafların katkısını esas alan Bismark’çı sosyal devlet anlayışından da bir sapma olduğunu göstermektedir. Bununla birlikte ‘teşvik ve talep’ ilkesi doğrultusunda karşılıklılık esasına dayandığı kabul edilebilecek olması hasebiyle Bismarck’çı sosyal devlet anlayışı içerisinde değerlendirilmesi mümkün olan İşsizlik Parası II düzenlemesi piyasanın en başta sosyal sigortalar aracılığıyla ‘sosyal dengelenmesi’ temelinde kurgulanan Sosyal Piyasa Ekonomisi konseptinden de kısmî bir uzaklaşmayı temsil etmektedir. Ayrıca Hartz Reformları’yla Alman emek piyasasında özellikle ödünç işçiliğin ve marjinal istihdamın (düşük ücretli sektör) genişletilmesiyle atipik istihdam şekillerinin yaygınlaştırılması ve işten çıkarma korumalarının gevşetilmesi şeklinde atılan deregülasyon adımları da sosyal eşitsizliklere zemin hazırladığından Hartz Reformları Alman Sosyal Piyasa Ekonomisi’nin ‘insanı emek taşıyıcısı’ olarak yasalarla koruma yaklaşımıyla da bir çelişki göstermektedir.

Son olarak şunu söylemek gerekir ki Almanya Federal Cumhuriyeti’nin emek piyasasında Petrol Krizleri’nin etkisiyle başlayan, 1980’lerde küreselleşme süreciyle hızlanan ve 1990’da iki Alman devletinin birleşmesiyle iyice derinleşen problemlere cevap niteliğinde 2000’lerin başında hayata geçirilen Hartz Reformları’nı sadece bir emek piyasası reformu olarak değerlendirmek mümkün değildir. Bu düzenlemeleri 1970’lerde altın çağı sona eren sosyal devletin ‘ayakta kalabilmesi’ için bir çözüm arayışı olarak okumak gerekmektedir. Tezin inceleme konusu olan Hartz Reformları’yla ilintili bir şekilde sosyal politikanın diğer alanlarında hayata geçirilen Ajanda 2010 Reformu da bunun en bâriz göstergesidir. Bu çerçevede Alman sosyal devleti uygulamalarındaki gidişata bakıldığında aktifleştirme yaklaşımının benimsenmesi, sosyal ödemelerde kesintilere gidilmesi, piyasalaşmanın yaygınlaşması, temel sosyal güvence düzenlemelerinin hayata geçirilmesi ve deregülasyon gibi adımların liberal refah rejimleriyle bir yakınlaşma olarak yorumlanması mümkünse de neticede gelenekten tam anlamıyla bir kopmanın

yaşandığını söyleyebilmek için bunlar yeterli değildir. Çünkü Almanya’da, sosyal politika-sosyal devlet uygulamalarında zayıflamış olmakla birlikte, kurumsallaşmış ve Alman sosyal politika anlayışıyla özdeşleşmiş korportatist yapılar ve prim esaslı sosyal sigorta sistemi hâlâ varlığını sürdürmektedir.



KAYNAKLAR

- Adam, Hermann: **Wirtschaftspolitik und Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland: Eine Einführung**, 3. bs., Opladen, Leske+Budrich, 1995.
- Adamy, Wilhelm: "Hartz IV – Achillesferse der Arbeits- und Sozialhilfepolitik", **Sozialpolitik und Sozialstaat (Festschrift für Gerhard Bäcker)**, Ed. Reinhard Bispinck, Gerhard Bosch, Klaus Hofemann, Gerhard Naegele, Wiesbaden, Springer VS, 2012, ss. 257-291.
- Alber, Jens: "Die Bundesrepublik Deutschland im internationalen Vergleich", **40 Jahre Sozialstaat Bundesrepublik Deutschland**, Ed. Norbert Blüm, Hans F. Zacher, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1989, ss. 783-795.
- Alber, Jens,
Jan Paul Heisig: **Do new labour activation policies work? A descriptive analysis of the German Hartz reforms**, Berlin, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), 2011.
- Allmendinger, Jutta,
Wolfgang Ludwig-Mayerhofer,
Eugen Spitznagel: "Arbeitslosigkeit", **Handbuch soziale Probleme**, Ed. Günter Albrecht, Axel Groenemeyer, 2. bs., Wiesbaden, Springer VS, 2012, ss. 320-366.
- Alpers, Susanne,
Andreas Amend: "Die Sozialpolitik - eine nationale, supranationale und internationale Teilpolitik", **Zur Internationalisierung und Supranationalisierung der Sozialpolitik**, Ed. Hans Pfaffenberger, Trier, Zentrum für europäische Studien Universität Trier, 1996, ss. 13-114.
- Althammer, Jörg W.,
Heinz Lampert: **Lehrbuch der Sozialpolitik**, 9. bs., Berlin, Heidelberg, Springer Gabler, 2014.

- Altmann, Georg: **Aktive Arbeitsmarktpolitik: Entstehung und Wirkung eines Reformkonzepts in der Bundesrepublik Deutschland**, Stuttgart, Franz Steiner Verlag, 2004.
- Arentz, Hermann
Josef: "Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktpolitik in Deutschland", **Strukturprobleme der deutschen und türkischen Wirtschaft und deren Lösung**, Ed. Konrad Adenauer Stiftung, Ankara, Konrad-Adenauer-Stiftung, 2004, ss. 128-135.
- Bäcker, Gerhard: **Dauerbaustelle Sozialstaat - im Jahr 2020: Chronologie gesetzlicher Neuregelungen 1998 bis 2020**, Duisburg, Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen (IAQ), (Çevrimiçi) https://duepublico2.uni-due.de/receive/duepublico_mods_00073898, (Erişim Tarihi: 01.06.2021), 2021.
- Bäcker, Gerhard,
Gerhard Naegele, Reinhard Bispinck: **Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland: Ein Handbuch**, 6. bs., Wiesbaden, Springer VS, 2020.
- Bäcker, Gerhard,
Gerhard Naegele, Reinhard Bispinck, Klaus Hofemann, Jennifer Neubauer: **Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland: Band 1-Grundlagen, Arbeit, Einkommen und Finanzierung**, 5. bs., Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010.
- Bäcker, Gerhard,
Jennifer Neubauer: "Arbeitslosigkeit, Grundsicherung und Arbeitsmarktpolitik", **Handbuch Armut und soziale Ausgrenzung**, Ed. Ernst-Ulrich Huster, Jürgen Boeckh, Hildegard Mogge-Grotjahn, Wiesbaden, Springer VS, 2018, ss. 395-414.
- Balkır, Canan,
Diğdem Soyaltın: **Avrupalılaşma: Tarih, Kavram, Kuram ve Türkiye Uygulaması**, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2018.

- Barlen, Vivien,
Claudia Bogedan: "Arbeitsmarktpolitik", **Sozialpolitik aus politikfeldanalytischer Perspektive: Eine systematische Einführung**, Ed. Renate Reiter, Wiesbaden, Springer VS, 2017, ss. 173-220.
- Barth, Veronica: **Die Soziale Marktwirtschaft: Ideen der Gründerväter und praktische Umsetzung**, Gütersloh, Bertelsmann Stiftung, 2011.
- Becker, Joachim: "Jobcenter", (Çevrimiçi)
<https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/jobcenter-39968>, (Erişim Tarihi: 13.02.2021).
- Becker, Rolf: "Berufliche Weiterbildung im Arbeitsmarkt", **Arbeitsmarktsoziologie: Probleme, Theorien, empirische Befunde**, Ed. Martin Abraham, Thomas Hinz, 3. bs., Wiesbaden, Springer VS, 2018, ss. 311-353.
- Bensel, Norbert: "Die Hartz-Kommission: Vision, Reformvorschläge und Stand der Umsetzung", **Damit Hartz wirkt! - Beiträge zu einer gemeinsamen Tagung der Stiftung Marktwirtschaft und der Hanns-Seidel-Stiftung (Tagung "Von der Arbeitsmarktpolitik zur Beschäftigungspolitik - Wo stehen wir ein Jahr nach der Vorstellung des Hartz-Berichts?" Am 17. Juli 2003 in München)**, Ed. Guido Raddatz, Gerhard Schick, Berlin, Stiftung Marktwirtschaft, 2003, ss. 17-26.
- Blancke, Susanne,
Josef Schmid: "Bilanz der Bundesregierung Schröder in der Arbeitsmarktpolitik 1998 - 2002: Ansätze zu einer doppelten Wende", **Das rot-grüne Projekt: Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998 - 2002**, Ed. Christoph Egle, Tobias Ostheim, Reimut Zohlhofer, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, 2003, ss. 215-238.

- Blank, Florian: **Soziale Rechte 1998-2005: Die Wohlfahrtsstaatsreformen der rot-grünen Bundesregierung**, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2011.
- Blanke, Bernhard, Rolf Brandel, Anja Hartmann, Rolf G. Heinze, Josef Hilbert, Wolfram Lamping, Gerhard Naegele, Henning Schridde, Sybille Stöbe-Blossey, Stephan von Bandemer: **Sozialstaat im Wandel: Herausforderungen - Risiken - Chancen - neue Verantwortung**, Gelsenkirchen, Ministerium für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit des Landes Nordrhein-Westfalen, 2000.
- Boeckh, Jürgen, Benjamin Benz, Ernst-Ulrich Huster, Johannes D. Schütte: "Aktuelle sozialpolitische Leitbilder", **Sozialpolitik**, Ed. Bundeszentrale für politische Bildung/bpb, Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung/bpb, 2015, ss. 30-35.
- Boeckh, Jürgen, Ernst-Ulrich Huster, Benjamin Benz: **Sozialpolitik in Deutschland: Eine systematische Einführung**, 3. bs., Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2011.
- Boeckh, Jürgen, Ernst-Ulrich Huster, Benjamin Benz, Johannes D. Schütte: **Sozialpolitik in Deutschland: Eine systematische Einführung**, 4. bs., Wiesbaden, Springer VS, 2017.
- Bogedan, Claudia: **40 Jahre aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland- Beitrag zu einer Bilanz**, Bonn, Friedrich-Ebert-Stiftung, (Çevrimiçi) <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/06495.pdf>, (Erişim Tarihi: 05.03.2020), 2009.

- Bosch, Gerhard: "Berufliche Weiterbildung in Deutschland 1969 bis 2010: Entwicklung und Reformoptionen", **Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft: Vom Arbeitsförderungsgesetz zu Sozialgesetzbuch II und III**, Ed. Silke Bothfeld, Werner Sesselmeier, Claudia Bogedan, Wiesbaden, Springer VS, 2012, ss. 106-125.
- Bosch, Gerhard: **Das deutsche Sozialmodell in der Krise: Die Entwicklung vom inklusiven zum exklusiven Bismarck'schen Sozialstaat**, Duisburg, Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen (IAQ), 2015.
- Bothfeld, Silke, Werner Sesselmeier: "Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik", **Politik und Wirtschaft: Ein Integratives Kompendium**, Ed. Karsten Mause, Christian Müller, Klaus Schubert (Springer Reference Sozialwissenschaften Ser), Wiesbaden, Springer, 2018, ss. 333-373.
- Bothfeld, Silke, Werner Sesselmeier, Claudia Bogedan: **Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft: Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III**, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2009.
- Bouvard, Flore, Laurence Rambert, Lucile Romanello, Nicolas Studer: **How have the Hartz reforms shaped the German labour market?**, Paris, Directorate General of the Treasury (DG Trésor), (Çevrimiçi) <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/11552d91-508e-41c3-bc26-47196d2ae247/files/905f6f1f-0f34-43d2-9c10-6a58f2891502>, (Erişim Tarihi: 19.07.2021), 2013.
- Brütt, Christian: "Von Hartz zur Agenda 2010: Die Realpolitik im "aktivierenden Sozialstaat"", **PROKLA (Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft)**, Cilt: 33, Sayı: 133, 2003, ss. 645-665.

- Bundesagentur für Arbeit: "Arbeitslose und Arbeitslosenquoten - Deutschland und West/Ost (Zeitreihe Monats- und Jahreszahlen ab 1950)", (Çevrimiçi)
https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?nn=1610104&topic_f=alo-zeitreihe-dwo, (Erişim Tarihi: 13.06.2021), 2021.
- Bundesagentur für Arbeit: "Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf: Entwicklung der Arbeitslosenquote (Jahreszahlen)", (Çevrimiçi)
https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?nn=1610104&topic_f=laender-heft, (Erişim Tarihi: 07.08.2021), 2021.
- Bundesagentur für Arbeit: "Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf: Entwicklung der Arbeitslosenquote (Strukturmerkmale-Juli 2021)", (Çevrimiçi)
https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?nn=1610104&topic_f=alo-zeitreihe-dwo, (Erişim Tarihi: 07.08.2021), 2021.
- Bundesagentur für Arbeit: "Arbeitslosigkeit und Erwerbslosigkeit", (Çevrimiçi)
<https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Navigation/Grundlagen/Definitionen/Arbeitslosigkeit-Unterbeschaeftigung/Arbeitslosigkeit-Erwerbslosigkeit-Nav.html>, (Erişim Tarihi: 08.08.2021).
- Bundesagentur für Arbeit: "Arbeitsmarktpolitische Instrumente - Deutschland, West/Ost, Länder und Regionaldirektionen (Zeitreihe Jahreszahlen 2000-2020)", (Çevrimiçi)
https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?submit=Suchen&topic_f=amp-zr-amp-zr-jz, (Erişim Tarihi: 10.08.2021), 2021.

- Bundesagentur für Arbeit: "Ein-Euro-Jobs", (Çevrimiçi)
<https://www.arbeitsagentur.de/lexikon/ein-euro-jobs>,
(Erişim Tarihi: 05.04.2021).
- Bundesagentur für Arbeit: "Förderung aus dem Vermittlungsbudget", (Çevrimiçi)
<https://www.arbeitsagentur.de/hilfe-bei-bewerbungen-und-jobsuche/foerderung-aus-dem-vermittlungsbudget>, (Erişim Tarihi: 03.08.2021).
- Bundesagentur für Arbeit: "Gebietsstruktur der Grundsicherungsträger SGB II", (Çevrimiçi)
<https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Navigation/Grundlagen/Klassifikationen/Regionale-Gliederungen/Gebietsstruktur-Traeger-Grundsicherung-Nav.html>, (Erişim Tarihi: 28.07.2021).
- Bundesagentur für Arbeit: "Jobcenter", (Çevrimiçi)
<https://www.arbeitsagentur.de/lexikon/jobcenter>, (Erişim Tarihi: 26.01.2021).
- Bundesagentur für Arbeit: "Langzeitarbeitslosigkeit (Monatszahlen): Deutschland, Länder, Regionaldirektionen und Agenturen für Arbeit (Juli 2021)", (Çevrimiçi)
https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?nn=24224&topic_f=langzeitarbeitslosigkeit, (Erişim Tarihi: 07.08.2021).
- Bundesagentur für Arbeit: "Private Arbeitsvermittlung", (Çevrimiçi)
<https://www.arbeitsagentur.de/arbeitslos-arbeit-finden/private-arbeitsvermittlung>, (Erişim Tarihi: 13.02.2021).

- Bundesagentur für Arbeit: "Sozialgesetzbuch (SGB) Zweites Buch (II) – Grundsicherung für Arbeitsuchende – (SGB II)", (Çevrimiçi)
https://www.arbeitsagentur.de/datei/dok_ba015592.pdf,
(Erişim Tarihi: 02.08.2021).
- Bundesagentur für Arbeit: "Sozialgesetzbuch (SGB) Drittes Buch (III) – Arbeitsförderung – (SGB III)", (Çevrimiçi)
https://www.arbeitsagentur.de/datei/dok_ba015582.pdf,
(Erişim Tarihi: 02.08.2021).
- Bundesagentur für Arbeit: "Sozialversicherungspflichtige Bruttoarbeitsentgelte – Deutschland, West/Ost, Länder und Kreise (Jahreszahlen-2020)", (Çevrimiçi)
https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?nn=21424&topic_f=beschaeftigung-entgelt-entgelt, (Erişim Tarihi: 20.08.2021), 2021.
- Bundesagentur für Arbeit: "Strukturen der Grundsicherung SGB II - Deutschland, West/Ost, Länder und Kreise (Zeitreihe Monats- und Jahreszahlen ab 2005-April 2021)", (Çevrimiçi)
https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?nn=1524052&topic_f=zeitreihekreise-zr-gruarb, (Erişim Tarihi: 11.08.2021), 2021.
- Bundesagentur für Arbeit: "Über uns", (Çevrimiçi)
<https://www.arbeitsagentur.de/ueber-uns>, (Erişim Tarihi: 26.01.2021).
- Bundesagentur für Arbeit: **Arbeitslosengeld II/Sozialgeld (Grundsicherung für Arbeitsuchende-SGB II)**, Nürnberg, Bundesagentur für Arbeit, 2021.
- Bundesagentur für Arbeit: **Arbeitsmarktsituation von langzeitarbeitslosen Menschen**, Nürnberg, Bundesagentur für Arbeit, 2021.

- Bundesagentur für Arbeit: **Der Arbeitsmarkt in Deutschland 2020**, Nürnberg, Bundesagentur für Arbeit, 2021.
- Bundesagentur für Arbeit: **Die Geschichte der deutschen Arbeitsverwaltung: Von der Stempelbude zur modernen Dienstleistungsbehörde**, Lauf, Bundesagentur für Arbeit, 2017.
- Bundesagentur für Arbeit: **Einheitliches Erscheinungsbild: Gestaltungsrichtlinien für das Einheitliche Erscheinungsbild der Bundesagentur für Arbeit und ihrer Dienststellen**, Bundesagentur für Arbeit, (Çevrimiçi) <https://www.designtagebuch.de/cd-manuals/bundesagentur-fuer-arbeit-erscheinungsbild.pdf>, (Erişim Tarihi: 15.12.2020), 2013.
- Bundesagentur für Arbeit: **Förderung der beruflichen Weiterbildung für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer**, Nürnberg, Bundesagentur für Arbeit, 2021.
- Bundesagentur für Arbeit: **Förderung der Teilhabe am Arbeitsleben für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer**, Nürnberg, Bundesagentur für Arbeit, 2018.
- Bundesagentur für Arbeit: **Geschäftsbericht 2019 der Bundesagentur für Arbeit**, Nürnberg, Bundesagentur für Arbeit, 2020.
- Bundesagentur für Arbeit: **Glossar der Statistik der Bundesagentur für Arbeit (BA)**, Nürnberg, Bundesagentur für Arbeit, 2021.
- Bundesagentur für Arbeit: **Grundlagen: Qualitätsbericht – Statistik zu Maßnahmen und Teilnehmenden an Maßnahmen der Arbeitsförderung (Förderstatistik)**, Nürnberg, Bundesagentur für Arbeit, 2020.
- Bundesagentur für Arbeit: **Insolvenzgeld für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer**, Nürnberg, Bundesagentur für Arbeit, 2018.

Bundesagentur für Arbeit:	Kurzarbeitergeld (Informationen für Arbeitgeber und Betriebsvertretungen) , Nürnberg, Bundesagentur für Arbeit, 2021.
Bundesagentur für Arbeit:	Merkblatt für Arbeitslose (Ihre Rechte – Ihre Pflichten) , Nürnberg, Bundesagentur für Arbeit, 2021.
Bundesagentur für Arbeit:	Migrationshintergrund - Definitionen, Abgrenzungen und Eckwerte , Nürnberg, Bundesagentur für Arbeit, 2018.
Bundesagentur für Arbeit:	Saison-Kurzarbeitergeld , Nürnberg, Bundesagentur für Arbeit, 2020.
Bundesagentur für Arbeit:	Transferleistungen , Nürnberg, Bundesagentur für Arbeit, 2021.
Bundesagentur für Arbeit:	Vermittlungsdienste und Leistungen , Nürnberg, Bundesagentur für Arbeit, 2019.
Bundesministerium der Justiz:	"Berufsbildungsgesetz (BBiG)", (Çevrimiçi) https://www.gesetze-im-internet.de/bbig_2005/BBiG.pdf , (Erişim Tarihi: 03.08.2021).
Bundesministerium für Arbeit:	Entwicklung und Ursachen der Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland (1946-1950) , Bonn, Bundesministerium für Arbeit, 1950.
Bundesministerium für Arbeit und Soziales:	"Aufgaben des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales", (Çevrimiçi) https://www.bmas.de/DE/Ministerium/Willkommen-im-BMAS/aufgaben-des-ministeriums.html?nn=82217ef9-ebb2-44a4-8c4f-2ba7dfd66448 , (Erişim Tarihi: 22.12.2020).
Bundesministerium für Arbeit und Soziales:	"Förderung der beruflichen Weiterbildung", (Çevrimiçi) https://www.bmas.de/DE/Arbeit/Aus-und-Weiterbildung/Weiterbildung/Foerderung-der-beruflichen-Weiterbildung/foerderung-der-beruflichen-weiterbildung.html , (Erişim Tarihi: 30.03.2021), 2020.

- Bundesministerium für Arbeit und Soziales: "Gründungsförderung", (Çevrimiçi) <https://www.bmas.de/DE/Arbeit/Arbeitsfoerderung/Foerderung-der-Erwerbstaetigkeit/gruendungsfoerderung.html>, (Erişim Tarihi: 31.03.2021), 2016.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales: "Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung", (Çevrimiçi) <https://www.bmas.de/DE/Arbeit/Arbeitsfoerderung/Beratung-und-Vermittlung/massnahmen-zur-aktivierung-und-beruflichen-eingliederung.html>, (Erişim Tarihi: 23.03.2021).
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales: "Organigramm: Die organisatorischen Einheiten und Abteilungen des Bundesministeriums im Überblick", (Çevrimiçi) https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Ministerium/bmas-organigramm.pdf?__blob=publicationFile&v=2, (Erişim Tarihi: 11.05.2020), 2020.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales: "Öffentliche und Private Arbeitsvermittlung", (Çevrimiçi) <https://www.bmas.de/DE/Themen/Arbeitsmarkt/Arbeitsvermittlung/arbeitsvermittlung-art.html>, (Erişim Tarihi: 27.01.2021), 07.09.2017.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales: "Vermittlungsbudget", (Çevrimiçi) <https://www.bmas.de/DE/Arbeit/Arbeitsfoerderung/Beratung-und-Vermittlung/vermittlungsbudget.html>, (Erişim Tarihi: 23.03.2021).
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales: **A-Z Der Arbeitsförderung: Nachschlagwerk zum Sozialgesetzbuch Drittes Buch (SGB III)**, Bonn, Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), 2020.

- Bundesministerium für Arbeit und Soziales: **Sozialbudget 2019**, Bonn, Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), 2020.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales: **Soziale Sicherung im Überblick 2018**, Bonn, Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), 2018.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales: **Soziale Sicherung im Überblick 2019**, Bonn, Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), 2019.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales: **Soziale Sicherung im Überblick 2020**, Bonn, Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), 2020.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)Ç Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Sachstandsbericht der Evaluation der Instrumente, Berlin, Nürnberg, (Çevrimiçi) http://doku.iab.de/grauepap/2011/Sachstandsbericht_Evaluation_Arbeitsmarktinstrumente.pdf, (Erişim Tarihi: 16.07.2020), 2011.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: **Zeitbild**, Cilt: 57 (Soziale Marktwirtschaft), 2016.
- Bundesverwaltungsamt: "Bundesagentur für Arbeit (BA)", (Çevrimiçi) <https://www.service.bund.de/Content/DE/DEBehoerden/B/BA/BA-Hauptadresse/Zentrale-der-Bundesagentur-fuer-Arbeit.html?nn=4641496>, (Erişim Tarihi: 27.01.2021).
- Bundeszentrale für politische Bildung/bpb: "Atypische Beschäftigung", (Çevrimiçi) <https://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61708/atypische-beschaeftigung>, (Erişim Tarihi: 09.08.2021), 2020.

- Bundeszentrale für politische Bildung/bpb: "Erwerbstätige nach Wirtschaftssektoren", (Çevrimiçi) <https://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61698/erwerbstaetige-nach-wirtschaftssektoren>, (Erişim Tarihi: 13.06.2021).
- Bundeszentrale für politische Bildung/bpb: "Förderung", (Çevrimiçi) <https://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/55160/foerderung>, (Erişim Tarihi: 12.03.2021).
- Bundeszentrale für politische Bildung/bpb: "Normative Grundlagen", (Çevrimiçi) <https://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/55030/normative-grundlagen>, (Erişim Tarihi: 08.12.2020).
- Bundeszentrale für politische Bildung/bpb: "Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte", (Çevrimiçi) <https://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61702/sozialversicherungspflichtig-beschaeftigte>, (Erişim Tarihi: 08.08.2021), 2020.
- Butterwegge, Christoph: **Krise und Zukunft des Sozialstaates**, 6. bs., Wiesbaden, Springer VS, 2018.
- Butterwegge, Christoph: **Wohlfahrtsstaat im Wandel: Probleme und Perspektiven der Sozialpolitik**, 3. bs., Opladen, Leske+Budrich, 2001.
- Caliendo, Marco, Viktor Steiner: **Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Bestandsaufnahme und Bewertung der mikroökonomischen Evaluationsergebnisse**, Berlin, DIW Berlin (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung), (Çevrimiçi) https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.43714.de/dp515.pdf, (Erişim Tarihi: 06.07.2020), 2005.
- Conrad, Christian A.: **Wirtschaftspolitik**, 2. bs., Wiesbaden, Springer Gabler, 2020.

- Delican, Mustafa: "Sanayileşmenin Endüstri İlişkilerine Etkisi", (Yayımlanmamış Doktora Tezi), İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 1995.
- Demary, Vera,
Lydia Malin,
Susanne Seyda,
Dirk Werner:
Deutscher
Bundestag: **Berufliche Weiterbildung in Deutschland: Ein Vergleich von betrieblicher und individueller Perspektive**, Köln, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 2013.
- "Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Entwurf eines Ersten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt", (Çevrimiçi) <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/15/000/1500025.pdf>, (Erişim Tarihi: 09.11.2020).
- Dietz, Berthold,
Bernhard Frevel,
Katrin Toens:
Dincher, Roland,
Eduard Gaugler: **Sozialpolitik kompakt**, 3. bs., Wiesbaden, Springer VS, 2015.
- Private Arbeitsvermittlung in Deutschland: Zwischenbericht über ausgewählte Ergebnisse einer Befragung von Privaten Arbeitsvermittlern im Frühjahr 1999**, Mannheim, Forschungsstelle für Betriebswirtschaft und Sozialpraxis e.V., (Çevrimiçi) <http://www.rolanddincher.de/Download/PAVFBSZB.pdf>, (Erişim Tarihi: 27.01.2021), 1999.
- Dobner, Petra: **Neue Soziale Frage und Sozialpolitik**, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007.
- Domschke, Birgit: "Zusammenarbeit mit Arbeitgebern am Beispiel der Bundesagentur für Arbeit", **Handbuch Sozialversicherungswissenschaft**, Ed. Laurenz Mülheims, Karin Hummel, Susanne Peters-Lange, Edwin Toepler, Iris Schuhmann, Wiesbaden, Springer VS, 2015, ss. 607-619.

- Duralı, Şaban Teoman: **Felsefe-Bilim Nedir?**, 2. bs., İstanbul, Dergâh Yayınları, 2009.
- Edgar Rose: "Arbeitsrechtspolitik zwischen Re-Regulierung und Deregulierung", **Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün**, Ed. Antonia Gohr, Martin Seeleib Kaiser, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, 2003, ss. 103-124.
- Edling, Herbert: **Volkswirtschaftslehre - Schnell erfasst**, 2. bs., Berlin, Heidelberg, Springer, 2008.
- Egle, Franz: "Arbeitsmarkt und Beschäftigung", **Arbeitsmarktintegration: Grundsicherung - Fallmanagement - Zeitarbeit - Arbeitsvermittlung**, Ed. Franz Egle, Wiesbaden, Gabler, 2008, ss. 1-92.
- Eichhorst, Werner, Michela Braga, Andrea Broughton, An de Coen, Henri Culot, Filip Dorssemont, Ulrike Famira-Mühlberger, Maarten Gerard, Ulrike Huemer, Michael J. Kendzia, Jakob Louis Pedersen, Ewa Slezak: **The Role and Activities of Employment Agencies**, IZA – Institute of Labor Economics & European Parliament, (Çevrimiçi) http://ftp.iza.org/report_pdfs/iza_report_57.pdf, (Erişim Tarihi: 29.01.2021), 2013.
- Engelkamp, Paul, Friedrich L. Sell: **Einführung in die Volkswirtschaftslehre**, 7. bs., Berlin, Heidelberg, Springer Gabler, 2017.
- Engelkamp, Paul, Friedrich L. Sell, Beate Sauer: **Einführung in die Volkswirtschaftslehre**, 8. bs., Berlin, Springer Gabler, 2020.

- Enste, Dominik H.: **Soziale Marktwirtschaft aus ordnungspolitischer Sicht: in Anlehnung an Walter Euckens „Grundsätze der Wirtschaftspolitik“**, München, Roman Herzog Institut e.V., 2006.
- Erhard, Ludwig: **Wohlstand für Alle**, 8. bs., Bonn, Ludwig-Erhard-Stiftung e.V., 1964.
- Erkan, Hüsnü: **Sosyal Piyasa Ekonomisi (Ekonomik sistem ve piyasa ekonomisine işlerlik kazandırılması)**, 5. bs., İzmir, Konrad Adenauer Vakfı Türkiye Temsilciliği, 2001.
- Esping-Andersen, Gøsta: "After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy", **Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies**, Ed. Gøsta Esping-Andersen, London, Thousand Oaks, New Delhi, SAGE Publications, 1996, ss. 1-31.
- Esping-Andersen, Gøsta: **The Three Worlds of Welfare Capitalism**, 5. bs., Cambridge, Polity Press, 1996.
- Esping-Andersen, Gøsta: "Welfare States without Work: the Impasse of Labour Shedding and Familialism in Continental European Social Policy", **Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies**, Ed. Gøsta Esping-Andersen, London, Thousand Oaks, New Delhi, SAGE Publications, 1996, ss. 66-87.
- Eucken, Walter: **Die Grundlagen der Nationalökonomie**, 9. bs., Berlin, Heidelberg, New York, London, Paris, Tokyo, Hong Kong, Springer, 1989.
- Feil, Michael, Lisa Tillmann, Ulrich Walwei: "Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik nach der Wiedervereinigung", **Zeitschrift für Sozialreform (ZSR)**, Cilt: 54, Sayı: 2, 2008, ss. 161-186.

- Frank, Stefan: **Anpassungen der deutschen Arbeitsverwaltung und Arbeitsmarktpolitik 1927-2005: Pfadabhängigkeit und Reformen**, Bamberg, University of Bamberg Press, 2008.
- Franke, Heinrich: "Arbeit: Der Arbeitsmarkt, eine bleibende Herausforderung für die Bundesrepublik Deutschland", **40 Jahre Sozialstaat Bundesrepublik Deutschland**, Ed. Norbert Blüm, Hans F. Zacher, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1989, ss. 447-458.
- Franke, Sebastian: "Der Boom der Teilzeitbeschäftigung: Die Entwicklung der Arbeitsmärkte Deutschlands und Österreichs im neuen Jahrtausend", (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Universität Wien, Wien, 2014.
- Franz, Wolfgang: **Arbeitsmarktökonomik**, 8. bs., Berlin, Heidelberg, Springer Gabler, 2013.
- Freier, Udo, Gisela Rauschhofer: **Atlas Wirtschaftslehre**, Wiesbaden, Springer, 1984.
- Gençler, Ayhan: "Avrupa Birliği'nde Krizin İşsizliğe Etkisi ve İstihdam Teşvikleri", **Çalışma İlişkileri Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 1 (Temmuz 2011), 2011, ss. 1-25.
- Genz, Hermann, Walter Werner: "Job-Center und Fallmanagement: Herzstücke der Arbeitsmarktreformen", **Arbeitsmarktintegration: Grundsicherung - Fallmanagement - Zeitarbeit - Arbeitsvermittlung**, Ed. Franz Egle, Wiesbaden, Gabler, 2008, ss. 173-258.
- Gerhardt, Johannes: **Deutsche Arbeits- und Sozialpolitik**, Berlin, Duncker & Humblot, 1939.
- Gesine Stephan, Joachim Wolff: "Einführung und Resümee", **Arbeitsmarkt kompakt: Analysen, Daten, Fakten**, Ed. Joachim Möller, Ulrich Walwei (IAB-Bibliothek, 363), Bielefeld, W. Bertelsmann Verlag, 2017, ss. 142-143.

- Glossner, Christian L.,
David Gregosz: "Preface", **60 years of social market economy: Formation, development and perspectives of a peacemaking formula**, Ed. Christian Ludwig Glossner, David Gregosz, Sankt Augustin/Berlin, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., 2010, ss. 5-6.
- Gohr, Antonia, Martin Seeleib, Kaiser,
Gökberk, Macit: **Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün**, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, 2003.
- Grund, Christian: "Hegel'in Devlet Felsefesi", **Felsefe Arkivi**, Cilt: 1, Sayı: 2-3, 1946, ss. 99-129.
- Hall, Peter A., David W. Soskice: "Selektionseffekte und Vermittlungserfolge privater Arbeitsvermittlung", **Schmalenbachs Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung (zfbf)**, Cilt: 58, Sayı: 2, 2006, ss. 212-234.
- Hartz, Peter, Hilarion G. Petzold: **Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage**, Oxford, Oxford University Press, 2001.
- Hartz, Peter, Hilarion G. Petzold: **Wege aus der Arbeitslosigkeit (MINIPRENEURE: Chancen um das Leben neu zu gestalten - zur Bewältigung von Langzeitarbeitslosigkeit)**, Wiesbaden, Springer VS, 2014.

Hartz, Peter, Norbert
Bensel, Jobst Fiedler,
Heinz Fischer, Peter
Gasse, Werner Jann,
Peter Kraljic, Isolde
Kunkel-Weber,
Klaus Luft, Harald
Schartau, Wilhelm
Schickler, Hanns-
Eberhard Schleyer,
Günther Schmid,
Wolfgang Tiefensee,
Eggert Voscherau:

Hassel, Anke:

Hassel, Anke,
Christof Schiller:

Hassel, Anke,
Christof Schiller:

Heinelt, Hubert:

**Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt:
Vorschläge der Kommission zum Abbau der
Arbeitslosigkeit und der Umstrukturierung der
Bundesanstalt für Arbeit (Bericht der Kommission),**
Berlin, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung,
2002.

"The German Model in Transition", **The German Model -
Seen by its Neighbours**, Ed. Brigitte Unger, Falkensee,
Social Europe Publishing & Consulting GmbH, 2015, ss.
105-133.

**Der Fall Hartz IV: Wie es zur Agenda 2010 kam und wie
es weitergeht**, Frankfurt am Main, New York, Campus
Verlag, 2010.

**Die politische Dynamik von Arbeitsmarktreformen in
Deutschland am Beispiel der Hartz IV-Reform
(Forschungsbericht Endfassung vom 14.06.2010)** Hans-
Böckler-Stiftung, (Çevrimiçi)
https://www.boeckler.de/pdf_fof/96621.pdf, (Erişim Tarihi:
13.07.2020), 2010.

"Arbeitsmarktpolitik — von „versorgenden“
wohlfahrtsstaatlichen Interventionen zur „aktivierenden“
Beschäftigungsförderung", **Sozial- und Wirtschaftspolitik
unter Rot-Grün**, Ed. Antonia Gohr, Martin Seeleib Kaiser,
Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, 2003, ss. 125-146.

- Hemmer, Hans-
Rimbert: **Die Grundlagen der Sozialen Marktwirtschaft**, (Çevrimiçi)
https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=dd29f2bf-f1c1-8ccc-ab07-338d7c9219bc&groupId=268650,
(Erişim Tarihi: 05.07.2020).
- Henkel, Michael: **Sozialpolitik in Deutschland und Europa**, Erfurt, Landeszentrale für Politische Bildung Thüringen, 2002.
- Heyer, Gerd,
Susanne Koch,
Gesine Stephan,
Joachim Wolff: "Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik: Ein Sachstandsbericht für die Instrumentenreform 2011", **Journal for Labour Market Research**, Cilt: 45, Sayı: 1, 2012, ss. 41-62.
- Hielscher, Volker,
Peter Ochs: "Das prekäre Dienstleistungsversprechen der öffentlichen Arbeitsverwaltung", **Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft: Vom Arbeitsförderungsgesetz zu Sozialgesetzbuch II und III**, Ed. Silke Bothfeld, Werner Sesselmeier, Claudia Bogedan, Wiesbaden, Springer VS, 2012, ss. 248-259.
- Hinrichs, Jutta,
Matthias Schäfer: "Entwicklung des Arbeitsmarktes seit 1962: Eröffnungsbilanz für die Legislaturperiode 2005 - 2009", **Strategien für mehr Arbeit**, Ed. Michael Borchard (Eine Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.), Sankt Augustin, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., 2006, ss. 239-320.
- Hockerts, Hans
Günter: "Integration der Gesellschaft—Gründungskrise und Sozialpolitik in der frühen Bundesrepublik.", **Entscheidung für den Westen (Vom Besatzungsstatut zur Souveränität der Bundesrepublik 1949 - 1955)**, Ed. Manfred Funke, Bonn, Bouvier, 1988, ss. 39-57.

- Hockerts, Hans
Günter: "Periodisierung des Gesamtwerks Abgrenzung der Bände", **Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945 (Band 1- Grundlagen der Sozialpolitik)**, Ed. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bundesarchiv, Baden-Baden, Nomos Verlag, 2001, ss. 183-214.
- Hockerts, Hans
Günter: "Rahmenbedingungen: Das Profil der Reformära", **Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945 (Band 5- Bundesrepublik Deutschland 1966 - 1974: Eine Zeit vielfältigen Aufbruchs)**, Ed. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bundesarchiv (Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, 5), Baden-Baden, Nomos Verlag, 2006, ss. 1-155.
- Hockerts, Hans
Günter: "Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland", **Staatliche, städtische, betriebliche und kirchliche Sozialpolitik vom Mittelalter bis zur Gegenwart**, Ed. Hans Pohl, Stuttgart, Franz Steiner Verlag, 1991, ss. 359-379.
- Hohmeyer, Katrin,
Joachim Wolff: **Arbeitsgelegenheiten im SGB II: Zwei Varianten mit unterschiedlicher Wirkung**, Nürnberg, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), 2012.
- Horn, Gustav-Adolf,
Camille Logeay: "Erfolg oder Misserfolg? Die Arbeitsmarktreformen im Rahmen der Agenda 2010", **Den Arbeitsmarkt verstehen, um ihn zu gestalten (Festschrift für Gerhard Bosch)**, Ed. Gerhard Bäcker, Steffen Lehdorff, Claudia Weinkopf, Wiesbaden, Springer VS, 2016, ss. 255-271.
- Horn, Karen: **Die Soziale Marktwirtschaft: Alles, was Sie über den Neoliberalismus wissen sollten**, Frankfurt am Main, Frankfurter Allgemeine Buch, 2010.

IG Metall-Yönetim Kurulu:	IG Metall - Geçmiş ile yeni zaman arasında deneyimli çağdaş bir sendika (Metal-elektro, tekstil-giyim, ağaç ve yapay madde dallarında, üretim ve hizmet işlerinin sendikası), Frankfurt/Main, IG Metall, (Çevrimiçi) https://www.igmetall.de/download/0009413_tuerkisch_f7421e65cc7bda352c31be4f95903ab19ac07d06.pdf , (Erişim Tarihi: 08.12.2020), 2000.
Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen (IAQ):	"Durchschnittliche Zahlbeträge von Arbeitslosengeld I, Männer und Frauen, 2005 - 2020", (Çevrimiçi) https://www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Arbeitsmarkt/Datensammlung/PDF-Dateien/abbIV52.pdf , (Erişim Tarihi: 11.08.2021).
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung:	"Bundeskabinett beschließt Maßnahmen zur Umsetzung des Reformkonzeptes der Hartz-Kommission", (Çevrimiçi) http://doku.iab.de/chronik/31/2002_08_21_31_bundeskabinettzuhartz.pdf , (Erişim Tarihi: 17.07.2021).
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung,	"Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt: Die 13 Module des Hartz-Konzepts", (Çevrimiçi) http://doku.iab.de/chronik/2x/2002_08_16_22_hartzmodule.pdf , (Erişim Tarihi: 10.11.2020).
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung:	"Zweistufenplan der Bundesregierung: Zweistufenplan der Bundesregierung für kunden- und wettbewerbsorientierte Dienstleistungen am Arbeitsmarkt – Zügige Reform der Bundesanstalt für Arbeit", (Çevrimiçi) http://doku.iab.de/chronik/31/2002_03_06_31_zweistufenplanbundesregierung.pdf , (Erişim Tarihi: 10.11.2020).
International Labour Organization:	"Employment Service Convention", (Çevrimiçi) https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C088 , (Erişim Tarihi: 14.06.2021).

- Jansen, Johanna: "Von der aktiven zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik: Paradigmenwechsel und regionale Praxis in Norddeutschland am Beispiel des Landes Schleswig-Holstein sowie der Freien und Hansestadt Hamburg", (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Universität Flensburg, 2011.
- Jochem, Sven: **Sozialpolitik in der Ära Kohl: die Politik des Sozialversicherungsstaates**, Bremen, Zentrum für Sozialpolitik-Universität Bremen, 1999.
- Jürgen, Klute: "Die Zukunft der Arbeit und ihre Destruktion durch die Hartz-Reformen", **Sozial- und Arbeitsmarktpolitik nach Hartz: Fünf Jahre Hartzreformen; Bestandsaufnahme - Analysen - Perspektiven**, Ed. Jürgen Klute, Sandra Kotlenga, Göttingen, Universitätsverlag Göttingen, 2008, ss. 169-177.
- Kaiser, Lutz C.: "Integration in Arbeit durch Fordern und Fördern als Chance für soziale Teilhabe?", **Soziale Politik - Soziale Lage - Soziale Arbeit**, Ed. Benjamin Benz, Jürgen Boeckh, Hildegard Mogge-Grotjahn, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010, ss. 263-281.
- Kalina, Thorsten,
Claudia Weinkopf: **Niedriglohnbeschäftigung 2018 – Erstmals Rückgang, aber nicht für gering Qualifizierte und Minijobber*innen**, Duisburg, Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen (IAQ), (Çevrimiçi) https://duepublico2.uni-due.de/servlets/MCRFileNodeServlet/duepublico_derivate_00071768/IAQ-Report_2020_05.pdf, (Erişim Tarihi: 10.08.2021), 2020.

- Kaps, Petra: "Die Rolle der Kommunen in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik", **Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft: Vom Arbeitsförderungsgesetz zu Sozialgesetzbuch II und III**, Ed. Silke Bothfeld, Werner Sesselmeier, Claudia Bogedan, Wiesbaden, Springer VS, 2012, ss. 260-275.
- Kartte, Wolfgang: "Soziale Marktwirtschaft heute", **100 Jahre Ludwig Erhard: Das Buch zur Sozialen Marktwirtschaft**, Ed. Roland Ermrich, Düsseldorf, MVV Medien, 1998, ss. 82-91.
- Kaufmann, Franz-Xaver: "Der Begriff Sozialpolitik und seine wissenschaftliche Deutung", **Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945 (Band 1- Grundlagen der Sozialpolitik)**, Ed. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bundesarchiv, Baden-Baden, Nomos Verlag, 2001, ss. 3-101.
- Kaufmann, Franz-Xaver: **Sozialpolitik und Sozialstaat: Soziologische Analysen**, Wiesbaden, Springer Fachmedien Wiesbaden, 2002.
- Kaufmann, Franz-Xaver: **Sozialpolitisches Denken: Die deutsche Tradition**, 2. bs., Frankfurt am Main, Suhrkamp, 2016.
- Kaufmann, Franz-Xaver: "Thinking About Social Policy: The German Tradition", **Thinking About Social Policy: The German Tradition**, Ed. Franz-Xaver Kaufmann, Berlin, Heidelberg, Springer-Verlag, 2013, ss. 23-153.
- Keller, Ulf: **Netzwerke im Politikfeld "lokale Arbeitsmarktpolitik": Arbeitsmarktpolitik und politische Steuerung im Landkreis Emsland**, Berlin, Deutscher Verein für Öffentliche und Private Fürsorge e.V., 2008.
- Kißler, Leo, Ralph Greifenstein: **Hartz-Reform und Gesetze zu neuen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt**, Düsseldorf, Hans-Böckler-Stiftung, 2004.

- Klenk, Tanja: "Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III: Wandel der korporatistischen Arbeitsverwaltung?", **Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft: Vom Arbeitsförderungsgesetz zu Sozialgesetzbuch II und III**, Ed. Silke Bothfeld, Werner Sesselmeier, Claudia Bogedan, Wiesbaden, Springer VS, 2012, ss. 276-290.
- Klueger, Meike: "Public Employment Services in Europe: Germany", (Çevrimiçi) https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/---cepol/documents/publication/wcms_434599.pdf, (Erişim Tarihi: 29.01.2021), 2015.
- Konle-Seidl, Regina: **Reform der Arbeitsverwaltung: Steht man auf drei Beinen wirklich besser?**, Nürnberg, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), (Çevrimiçi) <https://www.iab.de/194/section.aspx/Publikation/k050905n07>, (Erişim Tarihi: 04.11.2020), 2005.
- Konle-Seidl, Regina, Ulrich Walwei: **Arbeitsvermittlung Mehr Markt belebt auch das Geschehen in Deutschland**, Nürnberg, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), (Çevrimiçi) <http://doku.iab.de/kurzber/2002/kb0402.pdf>, (Erişim Tarihi: 29.01.2021), 2002.
- König, Jörg: **70 Jahre Soziale Marktwirtschaft**, Berlin, (Çevrimiçi) https://www.stiftung-marktwirtschaft.de/fileadmin/user_upload/Positionspapiere/Positionspapier_10_70-Jahre-Soziale-Marktwirtschaft_2018_06.pdf, (Erişim Tarihi: 20.08.2020), 2018.

- Kruip, Gerhard: "Die Grundzüge der Sozialen Marktwirtschaft und Ihre Beziehung zur Christlichen Sozialethik", **Soziale Marktwirtschaft und deren Perzeption im Islam**, Ed. Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Ankara, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., 2011, ss. 11-39.
- Kruppe, Thomas: "Bildungsgutscheine", **Arbeitsmarkt kompakt: Analysen, Daten, Fakten**, Ed. Joachim Möller, Ulrich Walwei (IAB-Bibliothek, 363), Bielefeld, W. Bertelsmann Verlag, 2017, ss. 149-150.
- Kupka, Peter,
Frank Sowa,
Stefan Theuer: "Beratung und Vermittlung", **Arbeitsmarkt kompakt: Analysen, Daten, Fakten**, Ed. Joachim Möller, Ulrich Walwei (IAB-Bibliothek, 363), Bielefeld, W. Bertelsmann Verlag, 2017, ss. 144-145.
- Lachmann, Werner: **Volkswirtschaftslehre 2: Anwendungen**, 2. bs., Berlin, Heidelberg, Springer, 2004.
- Lampert, Heinz: **Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland**, 12. bs., München und Landsberg am Lech, Olzog, 1995.
- Lampert, Heinz: **Krise und Reform des Sozialstaates**, Frankfurt am Main, Peter Lang, 1997.
- Lampert, Heinz: **Lehrbuch der Sozialpolitik**, 3. bs., Berlin, Heidelberg, Springer-Verlag, 1994.
- Lampert, Heinz,
Albrecht Bossert: **Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen der Europäischen Union**, 17. bs., München, Olzog, 2011.
- Leisering, Lutz: "Nation State and Social Policy: An Ideational and Political History (Introduction to the Book Series "German Social Policy")", **Thinking About Social Policy: The German Tradition**, Ed. Franz-Xaver Kaufmann, Berlin, Heidelberg, Springer-Verlag, 2013, ss. 1-22.

- Leisering, Lutz: "Nation State and Welfare State: An Intellectual and Political History", **Journal of European Social Policy**, Cilt: 13, Sayı: 2, 2003, ss. 175-185.
- Löwe, Jürgen: **Die Verantwortung der Ordnungspolitik: Der Wandel der Sozialen Marktwirtschaft in der Zeit und Ansätze zu ihrer Revitalisierung**, Berlin/Sankt Augustin, Konrad-Adenauer-Stiftung, 2006.
- Ludwig, Gerd-
Jürgen,
Kai Nehring,
Joachim Kopp:
Luo, Chih-Mei: **Das neue Kurzarbeitergeld: Saison- und Transferkurzarbeitergeld**, Freiburg, Berlin, München, Würzburg, Rudolf Haufe Verlag, 2006.
- Luo, Chih-Mei: "Are Labour Market Reforms the Answer to Post-Euro-Crisis Management? Reflections on Germany's Hartz Reforms", **European Review**, Cilt: 26, Sayı: 4, 2018, ss. 738-754.
- Luo, Chih-Mei: **The EU's crisis decade: Reflecting on EU capitalism and governance**, Singapore, Palgrave Macmillan, 2020.
- Maik-Torsten,
Schade: **Instrumentenreform 2012: Systematik der Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zur Verwendung in der Arbeitsmarktstatistik**, Nürnberg, Bundesagentur für Arbeit, 2012.
- Manow, Philip: "Wohlfahrtsstaatsregime", **Handbuch Sozialpolitik**, Ed. Herbert Obinger, Manfred G. Schmidt, Wiesbaden, Springer VS, 2019, ss. 297-313.
- Mason, Timothy W.: **Sozialpolitik im Dritten Reich: Arbeiterklasse und Volksgemeinschaft**, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1977.
- May, Margaret: "Comparative Analysis", **The Student's Companion to Social Policy**, Ed. Pete Alcock, Margaret May, Sharon Wright, Oxford, Wiley-Blackwell, 2012, ss. 421-427.

- May, Margaret: "Sosyal Politikada Karşılaştırmalı Çalışmaların Rolü", Çev. Şenay Gökbayrak, **Sosyal Politika: Kuramlar ve Uygulamalar**, Ed. Peter Alcock, Margaret May, Karen Rowlingson, Ankara, Siyasal Kitabevi, 2011, ss. 543-554.
- Meyer, Hendrik: **Was kann der Staat?: Eine Analyse der rot-grünen Reformen in der Sozialpolitik**, Bielefeld, transcript Verlag, 2013.
- Möller, Joachim: "Die deutschen Arbeitsmarktreformen: Nicht perfekt, aber unter dem Strich positiv", **WSI-Mitteilungen (Zeitschrift des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts der Hans-Böckler-Stiftung)**, Cilt: 63, Sayı: 6, 2010, ss. 324-327.
- Muratoğlu, Tahir: "Almanya Federal Cumhuriyeti'nde Devlet Yapılanması", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: XVIII, Sayı: 2, 2014, ss. 291-366.
- Müller, Markus
Hans-Peter: **Neo-Ordoliberalismus**, Wiesbaden, Springer Fachmedien Wiesbaden, 2019.
- Müller, Markus M.,
Roland Sturm: **Wirtschaftspolitik kompakt**, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010.
- Müller, Sascha,
Tobias Bergmann: "Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik", **Handbuch Innovative Wirtschaftsförderung: Moderne Konzepte kommunaler Struktur- und Entwicklungspolitik**, Ed. Jürgen Stember, Matthias Vogelgesang, Philip Pongratz, Alexander Fink, Wiesbaden, Springer Gabler, 2020, ss. 203-219.

- Müller-Armack, Alfred: "Soziale Marktwirtschaft", **Handwörterbuch der Sozialwissenschaften**, Ed. Erwin v. Beckerath, Carl Brinkmann, Erich Gutenberg, Gottfried Haberler, Horst Jecht, Walter Adolf Jöhr, Friedrich Lütge, Andreas Predöhl, Reinhard Schaefer, Walter Schmidt-Rimpler, Werner Weber, Leopold V. Wiese, Stuttgart, Tübingen, Göttingen, Gustav Fischer, 1956, ss. 390-392.
- Müller-Armack, Alfred: "The Social Market Economy as an Economic and Social order", **Review of Social Economy**, Cilt: 36, Sayı: 3, 1978, ss. 325-331.
- Müller-Armack, Alfred: **Genealogie der sozialen Marktwirtschaft: Frühschriften und weiterführende Konzepte**, 2. bs., Bern und Stuttgart, Paul Haupt, 1981.
- Müller-Armack, Alfred: **Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik: Studien und Konzepte zur sozialen Marktwirtschaft und zur Europäischen Integration**, Freiburg im Breisgau, Rombach, 1966.
- Müller-Godeffroy, Heinrich, Frank Osterchrist: "Arbeitsmarkt- und/oder Beschäftigungspolitik - Erfolgsbedingungen von komplementären Schwestern-", **Paradigmenwechsel in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik?**, Ed. Hans-Dieter Braun, Bernd-Joachim Ertelt, Brühl (Rheinland), Fachhochschule des Bundes für Öffentliche Verwaltung, 2006, ss. 9-28.
- Neu, Marc: **SGB II-Grundsicherung und soziale Inklusion: Eine empirisch-soziologische Bestandsaufnahme**, Wiesbaden, Springer VS, 2017.
- Neubäumer, Renate, Brigitte Hewel, Thomas Lenk: **Volkswirtschaftslehre**, Wiesbaden, Springer Gabler, 2017.

- Nullmeier, Frank: "Sozialstaat", **Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland**, Ed. Uwe Andersen, Jörg Bogumil, Stefan Marschall, Wichard Woyke, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, (Çevrimiçi)
https://link.springer.com/referenceworkentry/10.1007%2F978-3-658-23670-0_195-1, (Erişim Tarihi: 05.05.2021), 2019.
- Obermeier, Tim, Frank Oschmiansky: "Öffentliche und private Arbeitsvermittlung: historische Entwicklung", (Çevrimiçi)
<https://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/178772/geschichte-der-arbeitsvermittlung>, (Erişim Tarihi: 01.03.2021), 2014.
- Obermeier, Tim, Frank Oschmiansky, Stefan Sell: "Private und halbstaatliche Arbeitsvermittlung", (Çevrimiçi)
<https://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/155434/private-und-halbstaatliche-arbeitsvermittlung>, (Erişim Tarihi: 13.02.2021).
- Offe, Claus: **Der Wohlfahrtsstaat und seine Bürger**, Wiesbaden, Springer VS, 2019.
- Oschmiansky, Frank: "Beschäftigung schaffende Maßnahmen", (Çevrimiçi)
<https://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/317166/beschaeftigung-schaffende-massnahmen>, (Erişim Tarihi: 30.03.2021), 2020.
- Oschmiansky, Frank: "Das Konzept der aktiven Arbeitsmarktpolitik", (Çevrimiçi)
<https://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/55040/aktive-arbeitsmarktpolitik>, (Erişim Tarihi: 17.12.2020), 2010.

- Oschmiansky, Frank: "Das Ziel- und Wirkungssystem der Arbeitsmarktpolitik", (Çevrimiçi)
<https://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/305679/ziele-und-wirkungen>, (Erişim Tarihi: 15.12.2020), 2020.
- Oschmiansky, Frank: "Die öffentliche Arbeitsvermittlung", (Çevrimiçi)
<https://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/317004/oeffentliche-arbeitsvermittlung>, (Erişim Tarihi: 17.03.2021), 2020.
- Oschmiansky, Frank: "Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung", (Çevrimiçi)
<https://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/326457/massnahmen-zur-beruflichen-eingliederung>, (Erişim Tarihi: 02.02.2021).
- Oschmiansky, Frank: "Neues Steuerungsmodell und Verwaltungsmodernisierung", (Çevrimiçi)
<https://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/55048/steuerung-modernisierung>, (Erişim Tarihi: 03.01.2021), 2010.
- Oschmiansky, Frank, Andreas Mauer, Karin Schulze Buschoff: "Arbeitsmarktreformen in Deutschland – Zwischen Pfadabhängigkeit und Paradigmenwechsel", **WSI-Mitteilungen (Zeitschrift des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts der Hans-Böckler-Stiftung)**, Cilt: 60, Sayı: 6, 2007, ss. 291-297.
- Oschmiansky, Frank, Julia Berthold: "Angebot und Nachfrage: Entwicklungen seit der deutschen Vereinigung", (Çevrimiçi)
<https://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/305684/entwicklung-seit-1990>, (Erişim Tarihi: 16.12.2020), 2020.

- Oschmiansky, Frank, Kathrin Schultheis, Stefan Sell: "Förderung der Berufsausbildung", (Çevrimiçi) <https://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/317169/foerderung-der-berufsausbildung>, (Erişim Tarihi: 27.03.2021), 2020.
- Oschmiansky, Frank, Mareike Ebach: "Vom AFG 1969 zur Instrumentenreform 2009: Der Wandel des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums", **Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft: Vom Arbeitsförderungsgesetz zu Sozialgesetzbuch II und III**, Ed. Silke Bothfeld, Werner Sesselmeier, Claudia Bogedan, Wiesbaden, Springer VS, 2012, ss. 91-105.
- Oschmiansky, Frank, Stefan Sell, Kathrin Schultheis, Lena Becher, "Förderung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit", (Çevrimiçi) <https://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/325316/foerderung-von-erwerbstaetigkeit>, (Erişim Tarihi: 30.03.2021), 2020.
- Oschmiansky, Frank, Tim Obermeier: "Zentrale Akteure im Feld der Arbeitsmarktpolitik", (Çevrimiçi) <https://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/305698/zentrale-akteure>, (Erişim Tarihi: 17.12.2020), 2020.
- Ostheim, Tobias, Christoph M. Schmidt: "Vom Ausbau zur Konsolidierung: Sozialpolitik von der sozial-liberalen Koalition bis zur Wiedervereinigung", **Der Wohlfahrtsstaat: Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich**, Ed. Manfred G. Schmidt, Tobias Ostheim, Nico A. Siegel, Reimut Zohlnhöfer, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007, ss. 165-172.

- Ostheim, Tobias,
Manfred G. Schmidt: "Ein nationalsozialistischer Wohlfahrtsstaat?", **Der Wohlfahrtsstaat: Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich**, Ed. Manfred G. Schmidt, Tobias Ostheim, Nico A. Siegel, Reimut Zohlnhöfer, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007, ss. 144-152.
- Ostheim, Tobias,
Manfred G. Schmidt: "Gründungskrise und Sozialpolitik: die 1950er Jahre der Bundesrepublik Deutschland", **Der Wohlfahrtsstaat: Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich**, Ed. Manfred G. Schmidt, Tobias Ostheim, Nico A. Siegel, Reimut Zohlnhöfer, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007, ss. 153-164.
- Ostheim, Tobias,
Manfred G. Schmidt: "Sozialpolitik nach der Wiedervereinigung", **Der Wohlfahrtsstaat: Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich**, Ed. Manfred G. Schmidt, Tobias Ostheim, Nico A. Siegel, Reimut Zohlnhöfer, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007, ss. 193-209.
- Ott, Notburga: "Sozialpolitik", **Kompodium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik III (Wirtschaftspolitik)**, Ed. Thomas Apolte, Mathias Erlei, Matthias Göcke, Roland Menges, Notburga Ott, André Schmidt, Wiesbaden, Springer Gabler, 2019, ss. 319-380.
- Özdemir, Süleyman: **Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti**, 2. bs., İstanbul, İstanbul Ticaret Odası, 2007.
- Pätzold, Martin,
Volker Tolkmitt: **Reichtum ohne Grenzen?: Die Soziale Marktwirtschaft im 21. Jahrhundert**, Wiesbaden, Springer Gabler, 2018.

- Peschke, Robert: "Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt: Eine Bestandsaufnahme und kritische Sichtung der Lösungsansätze der Hartz-Kommission", (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Universität der Bundeswehr München – Fakultät für Pädagogik, München, 2004.
- Piekenbrock, Dirk, Alexander Hennig: **Einführung in die Volkswirtschaftslehre und Mikroökonomie**, 2. bs., Berlin, Springer, 2013.
- Piepenbrink, Johannes: "Editorial", **Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)**, Sayı: 27, 2009, ss. 2.
- Pierenkemper, Toni: "Kurze Geschichte der „Vollbeschäftigung“ in Deutschland", **Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)**, Cilt: 62, Sayı: 14-15 (Vollbeschäftigung?), 2012, ss. 38-45.
- Pollert, Achim, Bernd Kirchner, Javier Morato Polzin: **Duden Wirtschaft von A bis Z: Grundlagenwissen für Schule und Studium, Beruf und Alltag**, 5. bs., Berlin - Mannheim - Zürich, Dudenverlag, 2013.
- Portal Sozialpolitik: "Zweistufenplan der Bundesregierung für kunden- und wettbewerbsorientierte Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Pressemitteilung des BMAS v. 22.02.2002)", (Çevrimiçi) <http://www.portal-sozialpolitik.de/index.php?page=zweistufenplan>, (Erişim Tarihi: 09.11.2020).
- Pöttering, Hans-Gert. "Vorwort", **Die Zukunft des Sozialstaates: Kernaspekte zukünftiger Reformüberlegungen**, Ed. Hans-Gert Pöttering, Freiburg im Breisgau, Verlag Herder, 2011, ss. 7-11.
- Quaas, Friedrun: "Soziale Marktwirtschaft: Einführung", **Lexikon Soziale Marktwirtschaft - Wirtschaftspolitik von A-Z**, Ed. Rolf H. Hasse, Hermann Schneider, Klaus Weigelt, Paderborn, München, Wien, Zürich, Schöningh, 2002, ss. 360-363.

- Reidegeld, Eckart: **Staatliche Sozialpolitik in Deutschland: Band I-Von den Ursprüngen bis zum Untergang des Kaiserreiches 1918**, 2. bs., Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006.
- Reidegeld, Eckart: **Staatliche Sozialpolitik in Deutschland: Band II- Sozialpolitik in Demokratie und Diktatur 1919 - 1945**, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006.
- Reiter, Renate: "Normative Grundlagen, Strukturen und internationale Einordnung der Sozialpolitik in Deutschland", **Sozialpolitik aus politikfeldanalytischer Perspektive: Eine systematische Einführung**, Ed. Renate Reiter, Wiesbaden, Springer VS, 2017, ss. 51-84.
- Reiter, Renate: "Sozialpolitik in Deutschland: Genese und Entwicklungsetappen bis Mitte der 1970er Jahre", **Sozialpolitik aus politikfeldanalytischer Perspektive: Eine systematische Einführung**, Ed. Renate Reiter, Wiesbaden, Springer VS, 2017, ss. 85-119.
- Richert, Robert: **Makroökonomik - Schnell erfasst**, Berlin, Heidelberg, Springer, 2007.
- Ritter, Gerhard A.: "Rahmenbedingungen der innerdeutschen Einigung", **Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945 (Band 11- Bundesrepublik Deutschland 1989-1994: Sozialpolitik im Zeichen der Vereinigung)**, Ed. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bundesarchiv, Baden-Baden, Nomos Verlag, 2007, ss. 1-106.

- Ritter, Gerhard A.: "Sozialpolitische Denk-und Handlungsfelder im Einigungsprozess", **Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945 (Band 11- Bundesrepublik Deutschland 1989-1994: Sozialpolitik im Zeichen der Vereinigung)**, Ed. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bundesarchiv, Baden-Baden, Nomos Verlag, 2007, ss. 107-339.
- Rohleder, Christoph: "Armut, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Eine kritische Bestandsaufnahme der wissenschaftlichen und politischen Diskussion in der Bundesrepublik Deutschland", (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Universität-Gesamthochschule Paderborn, Paderborn, 1998.
- Salmon, Dirk: **New Public Management in der deutschen Arbeitsverwaltung: Zwischen Anreiz und Motivationsverdrängung**, Wiesbaden, Springer Gabler, 2018.
- Sarah Bernhard,
Katrín Hohmeyer,
Eva Jozwiak,
Susanne Koch,
Thomas Kruppe,
Gesine Stephan,
Joachim Wolff:
Schaumberg,
Torsten:
Scheller, Christian:
- Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Wirkungen**, Nuremberg, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), 2008.
- Sozialrecht: Einführung**, 3. bs., Baden-Baden, Nomos, 2020.
- "Arbeitsvermittlung, Profiling und Matching",
Arbeitsmarktintegration: Grundsicherung - Fallmanagement - Zeitarbeit - Arbeitsvermittlung, Ed. Franz Egle, Wiesbaden, Gabler, 2008, ss. 259-353.

- Schilcher, Rudolf: "Sozialpolitik als Wirtschaftspolitik", **Sozialökonomie in politischer Verantwortung (Festschrift für Joachim Tiburtius)**, Ed. Olaf Triebenstein, Berlin, Duncker & Humblot, 1964, ss. 195-211.
- Schlecht, Otto: "Geschichte und Chancen der Sozialen Marktwirtschaft", **100 Jahre Ludwig Erhard: Das Buch zur Sozialen Marktwirtschaft**, Ed. Roland Ermrich, Düsseldorf, MVV Medien, 1998, ss. 14-23.
- Schlecht, Otto
Christian: "Soziale Marktwirtschaft", **Handwörterbuch des ökonomischen Systems der Bundesrepublik Deutschland**, Ed. Klaus Schubert, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2005, ss. 340-345.
- Schlösser, Hans-
Jürgen: **Staat und Wirtschaft**, Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung/bpb, 2007.
- Schmid, Günther,
Frank Oschmiansky: "Arbeitsmarktpolitik und Arbeitslosenversicherung", **Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945 (Band 4- Bundesrepublik Deutschland 1957 – 1966: Sozialpolitik im Zeichen des erreichten Wohlstandes)**, Ed. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bundesarchiv (Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, 4), Baden-Baden, Nomos Verlag, 2007, ss. 236-283.
- Schmid, Günther,
Frank Oschmiansky: "Arbeitsmarktpolitik und Arbeitslosenversicherung", **Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945 (Band 5- Bundesrepublik Deutschland 1966 - 1974: Eine Zeit vielfältigen Aufbruchs)**, Ed. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bundesarchiv (Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, 5), Baden-Baden, Nomos Verlag, 2006, ss. 331-379.

- Schmid, Günther, Frank Oschmiansky: "Arbeitsmarktpolitik und Arbeitslosenversicherung", **Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945 (Band 6- Bundesrepublik Deutschland 1974 - 1982: Neue Herausforderungen, wachsende Unsicherheiten)**, Ed. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bundesarchiv, Baden-Baden, Nomos Verlag, 2008, ss. 311-363.
- Schmid, Günther, Frank Oschmiansky: "Arbeitsmarktpolitik und Arbeitslosenversicherung", **Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945 (Band 7- Bundesrepublik Deutschland 1982 - 1989: Finanzielle Konsolidierung und institutionelle Reform)**, Ed. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bundesarchiv, Baden-Baden, Nomos Verlag, 2005, ss. 237-288.
- Schmid, Günther, Frank Oschmiansky: "Arbeitsmarktpolitik und Arbeitslosenversicherung", **Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945 (Band 11- Bundesrepublik Deutschland 1989-1994: Sozialpolitik im Zeichen der Vereinigung)**, Ed. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bundesarchiv, Baden-Baden, Nomos Verlag, 2007, ss. 435-490.
- Schmid, Günther, Nicola Wiebe, Dierk Hoffmann: "Einleitung", **Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945 (Band 2/1- Die Zeit der Besatzungszonen 1945-1949: Sozialpolitik zwischen Kriegsende und der Gründung)**, Ed. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bundesarchiv, Baden-Baden, Nomos Verlag, 2001, ss. 268-274.

- Schmid, Günther,
Nicola Wiebe,
Frank Oschmiansky: "Arbeitsmarktpolitik und Arbeitslosenversicherung", **Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945 (Band 3- Bundesrepublik Deutschland 1949 - 1957: Bewältigung der Kriegsfolgen, Rückkehr zur sozialpolitischen Normalität)**, Ed. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bundesarchiv (Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, 3), Baden-Baden, Nomos Verlag, 2005, ss. 267-320.
- Schmid, Josef: "Der Arbeitsmarkt als Problem und Politikum: Entwicklungslinien und aktuelle Tendenzen", **Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)**, Cilt: 67, Sayı: 26, 2017, ss. 11-17.
- Schmidt, Manfred G.: "Arbeitslosigkeit und Vollbeschäftigung in der Bundesrepublik", **Wohlfahrtsstaat, Sozialstruktur und Verfassungsanalyse**, Ed. Hans-Dieter Klingemann, Wolfgang Luthardt, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1993, ss. 25-45.
- Schmidt, Manfred G.: "Bundesagentur für Arbeit", **Handwörterbuch des ökonomischen Systems der Bundesrepublik Deutschland**, Ed. Klaus Schubert, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2005, ss. 97-98.
- Schmidt, Manfred G.: "Sozialpolitik", **Handwörterbuch des ökonomischen Systems der Bundesrepublik Deutschland**, Ed. Klaus Schubert, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2005, ss. 346-351.

- Schmidt, Manfred G.: "Sozialpolitische Denk- und Handlungsfelder", **Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945 (Band 7- Bundesrepublik Deutschland 1982 - 1989: Finanzielle Konsolidierung und institutionelle Reform)**, Ed. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bundesarchiv, Baden-Baden, Nomos Verlag, 2005, ss. 61-154.
- Schmidt, Manfred G.: **Der deutsche Sozialstaat: Geschichte und Gegenwart**, München, C.H. Beck, 2012.
- Schmidt, Manfred G.: **Sozialpolitik der DDR**, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2004.
- Schmidt, Manfred G.: **Sozialpolitik in Deutschland: Historische Entwicklung und internationaler Vergleich**, 2. bs., Opladen, Leske+Budrich, 1998.
- Schmidt, Manfred G., Tobias Ostheim: "Sozialpolitik in der Deutschen Demokratischen Republik", **Der Wohlfahrtsstaat: Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich**, Ed. Manfred G. Schmidt, Tobias Ostheim, Nico A. Siegel, Reimut Zohnhöfer, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007, ss. 173-192.
- Schmidt, Manfred G., Tobias Ostheim: "Sozialpolitik in der Weimarer Republik", **Der Wohlfahrtsstaat: Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich**, Ed. Manfred G. Schmidt, Tobias Ostheim, Nico A. Siegel, Reimut Zohnhöfer, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007, ss. 131-143.

- Schmuhl, Hans-Walter: **Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsverwaltung in Deutschland von 1871 bis 2002: Zwischen Fürsorge, Hoheit und Markt**, Nürnberg, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), 2003.
- Schnabl, Gunther: "Soziale Marktwirtschaft damals und heute", **Zeitschrift für Wirtschaftspolitik**, Cilt: 69, Sayı: 1, 2020, ss. 1-24.
- Schöb, Ronnie, Joachim Weimann: "Kombilohn: Die Magdeburger Alternative", **Perspektiven der Wirtschaftspolitik**, Cilt: 4, Sayı: 1, 2003, ss. 1-16.
- Schroeder, Wolfgang: "Mindestlohn, Tarifautonomie und Gewerkschaften", **Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)**, Cilt: 70, Sayı: 39-40, 2020, ss. 26-31.
- Schulz, Brigitte H.: "Globalisation, unification, and the German welfare state", **International Social Science Journal**, Cilt: 52, Sayı: 163, 2000, ss. 39-50.
- Sell, Stefan: **Modernisierung und Professionalisierung der Arbeitsvermittlung: Strategien, Konzepte und Modelle unter Berücksichtigung internationaler Erfahrungen**, Bonn, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2006.
- Sell, Stefan, Lena Becher, Frank Oschmiansky, Sabrina Bersheim: "Daten und Fakten: Arbeitslosigkeit", (Çevrimiçi) <https://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/305833/daten-und-fakten-arbeitslosigkeit>, (Erişim Tarihi: 20.08.2020).
- Serter, Nur: **Devlet Görevlerindeki Gelişmelerin Sonucu Olarak Sosyal Devlet**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi, 1994.
- Sesselmeier, Werner, Gabriele Somaggio, Aysel Yollu: **Mögliche Implikationen der gegenwärtigen Arbeitsmarktreformen für die zukünftige Entwicklung der Arbeitslosenversicherung**, Düsseldorf, Hans-Böckler-Stiftung, 2006.

- Sever, D. Çiğdem: "Kamusal Faaliyetlerin Özel Kişilere Gördürülmesi: Özel Güvenlik Ve Özel Sağlık", (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2013.
- Siebert, Horst: **The German economy: Beyond the social market**, Pinceton and Oxford, Princeton University Press, 2005.
- Siefken, Sven T.: **Expertenkommissionen im politischen Prozess: Eine Bilanz zur rot-grünen Bundesregierung 1998-2005**, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007.
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands, Bündnis 90/Die Grünen: "Aufbruch und Erneuerung-Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert (Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen)", (Çevrimiçi) <http://library.fes.de/pdf-files/bibliothek/downl/koalitionsvertrag1998.pdf>, (Erişim Tarihi: 31.10.2020), 1998.
- Spoerer, Mark: "Wohlstand für alle? Soziale Marktwirtschaft", **Modell Deutschland. Erfolgsgeschichte oder Illusion?**, Ed. Thomas Hertfelder, Andreas Rödder, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 2007, ss. 28-43.
- Spohr, Florian: "Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik", **Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland**, Ed. Uwe Andersen, Jörg Bogumil, Stefan Marschall, Wichard Woyke, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, (Çevrimiçi) https://link.springer.com/referenceworkentry/10.1007%2F978-3-658-23670-0_8-1, (Erişim Tarihi: 25.06.2020), 2019, ss. 1-7.

- Spohr, Florian: "Bundesagentur für Arbeit", **Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland**, Ed. Uwe Andersen, Jörg Bogumil, Stefan Marschall, Wichard Woyke, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, (Çevrimiçi)
https://link.springer.com/referenceworkentry/10.1007%2F978-3-658-23670-0_15-1, (Erişim Tarihi: 25.06.2020), 2019, ss. 1-3.
- Spohr, Florian: Pfadwechsel in der Arbeitsmarktpolitik: Eine Analyse aktivierender Reformen in Großbritannien, Deutschland und Schweden anhand des Multiple Streams Ansatzes, Baden-Baden, Nomos, 2015.
- Statistisches Bundesamt: "Atypische Beschäftigung", (Çevrimiçi)
<https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Glossar/atypische-beschaeftigung.html>, (Erişim Tarihi: 09.08.2021).
- Statistisches Bundesamt: "Bevölkerung und Erwerbstätigkeit (Inländer), Zeitreihe", (Çevrimiçi)
<https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Erwerbstaetigkeit/Tabellen/liste-bevoelkerung-erwerbstaetigkeit.html>, (Erişim Tarihi: 08.08.2021), 2021.
- Statistisches Bundesamt: "Erwerbstätige im Inland nach Wirtschaftssektoren", (Çevrimiçi)
<https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Konjunkturindikatoren/Lange-Reihen/Arbeitsmarkt/lrerw13a.html;jsessionid=8AA52309540E83B83A4E573D353625AB.live731#fussnote-1-242416>, (Erişim Tarihi: 08.08.2021), 2021.

- Statistisches Bundesamt: "Erwerbstätigenquoten 1991 bis 2019", (Çevrimiçi) <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Erwerbstätigkeit/Tabellen/erwerbstätigenquoten-gebietsstand-geschlecht-altergruppe-mikrozensus.html>, (Erişim Tarihi: 08.08.2021), 2021.
- Statistisches Bundesamt: "Kernerwerbstätige in unterschiedlichen Erwerbsformen - Atypische Beschäftigung", (Çevrimiçi) <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Erwerbstätigkeit/Tabellen/atyp-kernerwerb-erwerbsform-zr.html?view=main%5BPrint%5D#fussnote-1-129506>, (Erişim Tarihi: 09.08.2021), 2020.
- Statistisches Bundesamt: "Normalarbeitsverhältnis", (Çevrimiçi) <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Glossar/normalarbeitsverhaeltnis.html>, (Erişim Tarihi: 09.08.2021).
- Statistisches Bundesamt: **Statistisches Jahrbuch 2019 (Deutschland und Internationales)**, Wiesbaden, Statistisches Bundesamt (Destatis), 2019.
- Steck, Brigitte, Michael Kossens: **Einführung zur Hartz-Reform**, München, C.H. Beck, 2003.
- Steinke, Joß, Susanne Koch, Peter Kupka, Christopher Osiander, Elke Dony, Detlef Güttler, Claudia Hesse, Barbara Knapp: **Neuorientierung der Arbeitsmarktpolitik — Die Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente aus dem Jahr 2009 im Blickpunkt: Mehr Flexibilität und größere Handlungsspielräume für die Vermittler?**, Nürnberg, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), 2012.

- Stiftung Jugend und Bildung,
Bundesministerium für Arbeit und Soziales:
- Sozialgeschichte (Ein Arbeitsheft für die Schule-Band II)**, Wiesbaden, Eduversum GmbH, 2017.
- Stolleis, Michael: "Historische Grundlagen: Sozialpolitik in Deutschland bis 1945", **Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945 (Band 1- Grundlagen der Sozialpolitik)**, Ed. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bundesarchiv, Baden-Baden, Nomos Verlag, 2001, ss. 199-332.
- Stolleis, Michael: "Origins of the German Welfare State: Social Policy in Germany to 1945", **Origins of the German Welfare State: Social Policy in Germany to 1945**, Ed. Michael Stolleis, Berlin, Heidelberg, Springer, 2013, ss. 23-176.
- Streeck, Wolfgang: **Re-Forming Capitalism: Institutional Change in the German Political Economy**, New York, Oxford University Press, 2009.
- Streeck, Wolfgang: **Satın Alınan Zaman: Demokratik Kapitalizmin Gecikmiş Krizi**, Çev. Kerem Kabadayı, İstanbul, Koç Üniversitesi Yayınları, 2016.
- Taşdelen, H. Musa: **Siyaset Sosyolojisi**, İstanbul, Kocav Yayıncılık, 1997.
- Tennstedt, Florian: **Sozialgeschichte der Sozialpolitik in Deutschland: Vom 18. Jahrhundert bis zum Ersten Weltkrieg**, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 1981.
- Tietmeyer, Hans: **Soziale Marktwirtschaft in Deutschland: Entwicklungen und Erfahrungen**, Freiburg im Breisgau, Walter Eucken Institut & Albert-Ludwigs-Universität Freiburg (Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik Nr. 10/4), 2010.

- Trampusch, Christine: **Die Bundesanstalt für Arbeit und das Zusammenwirken von Staat und Verbänden in der Arbeitsmarktpolitik von 1952 bis 2001**, Köln, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (MPIfG), (Çevrimiçi) <https://www.mpifg.de/pu/workpap/wp02-5/wp02-5.pdf>, (Erişim Tarihi: 01.11.2020), 2002.
- Trampusch, Christine: "Staat, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände in der Arbeitsmarktpolitik: Die Reformfähigkeit der Bundesanstalt für Arbeit", **Wohlfahrtsstaat - Transformation und Perspektiven**, Ed. Susanne Lütz, Roland Czada, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2004, ss. 179-203.
- Trenczek, Thomas: "Sozialrecht - Allgemeines Sozialverwaltungsrecht (SGBI und SGB X)", **Grundzüge des Rechts: Studienbuch für soziale Berufe**, Ed. Thomas Trenczek, Britta Tammen, Wolfgang Behlert, München, Reinhardt, 2011, ss. 338-369.
- Tuna, Orhan: "Almanya'daki İşçiler ve Sorunları: Bir "Kriz,, Var Mı?", **Milliyet (Halk Gazetesi)**, Cilt: 17, Sayı: 6840, 08.12.1966, ss. 2.
- Tuna, Orhan: **Sosyal Siyaset: Giriş (Ders Notları)**, İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1976.
- Tuna, Orhan, Nevzat Yalçıntaş: **Sosyal Siyaset**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 2011.
- Ülgener, Sabri: "Alexander Rüstow: Bir Fikir ve Akisyon İnsanının Arkasından", **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası**, Cilt: 23, Sayı: 3-4, 1963, ss. 24-32.
- Vanberg, Viktor J.: "Freiburg school of law and economics", **The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law**, Ed. Peter Newman, London, Macmillan Reference Limited, 1998, 179-172.

- Vaut, Simon: **Wirtschaft und Soziale Demokratie**, 3. bs., Bonn, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2009.
- Vieweg, Wolfgang: **Nachhaltige Marktwirtschaft: Eine Erweiterung der Sozialen Marktwirtschaft**, Wiesbaden, Springer Gabler, 2017.
- Walwei, Ulrich: "Hartz IV – Gesetz, Grundsätze, Wirkung, Reformvorschläge", **Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)**, Cilt: 69, Sayı: 44–45/2019 (Hartz IV), 2019, ss. 12–21.
- Weddigen, Walter: **Sozialpolitik: Eine Einführung in ihre Theorie und Praxis**, Jena, Verlag v. Gustav Fischer, 1933.
- Weimar, Anne-Marie: **Die Arbeit und die Entscheidungsprozesse der Hartz-Kommission**, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2004.
- Weise, Frank-Jürgen: "Der Umbau der Bundesanstalt/Bundesagentur für Arbeit zum modernen Dienstleister", **Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung**, Cilt: 80, Sayı: 1, 2011, ss. 67–78.
- Weißer, Ulfried: **Erfolgsmodell Soziale Marktwirtschaft: Das System, die Akteure und ihre Interessen verstehen**, Wiesbaden, Springer, 2017.
- Welfens, Paul J. J.: **Grundlagen der Wirtschaftspolitik: Institutionen-Makroökonomik-Politikkonzepte**, 3. bs., Berlin, Heidelberg, Springer, 2008.
- Welskop-Deffaa, Eva M.: "Das Selbst der Selbstverwaltung: Sozialpartner Mitverantwortung für Arbeitsmarkt und Arbeitslosenversicherung", **Den Arbeitsmarkt verstehen, um ihn zu gestalten (Festschrift für Gerhard Bosch)**, Ed. Gerhard Bäcker, Steffen Lehdorff, Claudia Weinkopf, Wiesbaden, Springer VS, 2016, ss. 213–222.

- Wendler, Eugen: **Friedrich List-Vordenker der Sozialen Marktwirtschaft (Im Spannungsfeld zwischen Vision und geheimdienstlicher Observierung)**, Wiesbaden, Springer Gabler, 2018.
- Wengst, Udo: "Rahmenbedingungen", **Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945 (Band 2/1- Die Zeit der Besatzungszonen 1945-1949: Sozialpolitik zwischen Kriegsende und der Gründung)**, Ed. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bundesarchiv, Baden-Baden, Nomos Verlag, 2001, ss. 1-76.
- Wengst, Udo: "Sozialpolitische Denk- und Handlungsfelder", **Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945 (Band 2/1- Die Zeit der Besatzungszonen 1945-1949: Sozialpolitik zwischen Kriegsende und der Gründung)**, Ed. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bundesarchiv, Baden-Baden, Nomos Verlag, 2001, ss. 77-149.
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages: **Struktur der Bundesagentur für Arbeit**, (Çevrimiçi) <https://www.bundestag.de/resource/blob/689710/07d82bf9c1494cce96370382d566c145/WD-6-017-20-pdf-data.pdf>, (Erişim Tarihi: 20.01.2021), 2020.
- Wohlgemuth, Michael: "Der Sozialstaat in der Sozialen Marktwirtschaft", **Die Zukunft des Sozialstaates: Kernaspekte zukünftiger Reformüberlegungen**, Ed. Hans-Gert Pöttering, Freiburg im Breisgau, Verlag Herder, 2011, ss. 12-46.
- World Employment Confederation: **Economic Report 2021**, Brussels, World Employment Confederation, (Çevrimiçi) <https://weceurope.org/uploads/2021/02/WEC-Economic-Report-2021.pdf>, (Erişim Tarihi: 29.01.2021), 2020.
- Zaim, Sabahattin: **Çalışma Ekonomisi**, 10. bs., İstanbul, Filiz Kitabevi, 1997.

- Zinn, Karl Georg: **Soziale Marktwirtschaft: Idee, Entwicklung und Politik der bundesdeutschen Wirtschaftsordnung**, Mannheim, Leipzig, Wien, Zürich, B.I.-Taschenbuchverlag, 1992.
- Zwiedineck-Südenhorst, Otto
von: **Sozialpolitik**, Leipzig und Berlin, B. G. Teubner, 1911.



EKLER

EK 1 Hartz Komisyonu Raporu'ndaki 13 İnovasyon Modülü

MODÜLÜN ADI	YENİLİK MODÜLÜ İÇERİĞİNİN ÖZETİ
1) Müşteriler İçin Hizmet: İş Merkezi (Job Center)	Müşterilerin bütüncül bir yaklaşımla hizmet almasını sağlamak adına eski Çalışma Daireleri (yerel İş Kurumu) – işletme formunda- İş Merkezleri'ne (Job Center) dönüştürülecektir. Bunlar eski çalışma dairelerinin önceki hizmetlerine ek olarak sosyal yardım dairesinin, gençlik dairesinin, barınma dairesinin emek piyasasıyla ilgili tavsiye ve rehberlik hizmetleri ile bağımlılık ve borç danışmanlığını da üstlenir ve ayrıca Personel Hizmet Ajansları-PSA için arayüzü oluşturur. İş Merkezi'ndeki ilk temas noktasında müşteriye sunulacak hizmetin yönetimi organize edilir, hazırlıklar ve idâri işler (evrak dosyalama vb.) yapılarak gerekli birime yönlendirilir, böylece merkez çalışanlarının işi hafifletilir. İşe yerleştirme hizmetini yapan kişiler ile vaka yöneticilerinin idâri ve diğer yan görevlerden kurtararak işletmelerle temaslarını sürdürmeye, boş pozisyonları edinmeye ve iş arayanlara danışmanlık yapmaya odaklanmaları gerekmektedir. İş merkezleri ve işe yerleştirmeciler danışmanlık verdikleri işletmeler için uyarlanmış bir hizmet profili geliştirir.
2) İşe Yerleştirmede Hızlılık	İşe yerleştirme faaliyetlerinin erken başlayabilmesi için çalışanlar işsizlik tehdidinin ortaya çıkmasından (yani fesih bildirimini) hemen sonra İş Merkezi'ni bilgilendirmekle yükümlüdürler. Gecikme halinde işsizlik ödeneklerinden kesinti yapılması söz konusu olacaktır. İşverenler de iş arayanlara izin vermek ve profil oluşturmaya destek vermekle sorumludurlar. İşe yerleştirmeler aile dostu olacak şekilde tasarlanacak, aileden sorumlu işsizlere ayrıcalıklı muamele yapılacaktır. Ailenin ve işin uyumluluğunu artırmak için ek çocuk bakımı kapasiteleri inşa edilecektir.
3) Yeni Makullük Yaklaşımı — Gönüllülük	Makullük, aile durumunun da rol oynadığı coğrafi, maddi, fonksiyonel ve sosyal kriterlere göre yeniden formüle edilerek gönüllülük ve görevlerle bağlantılı olarak tutarlı bir şekilde –işsizlik süresini de dikkate alarak- uygulanacaktır. Böylece genç, bekâr bir işsizin aile üyelerinden sorumlu işsiz bir kişiye göre daha hareketli olması beklenmektedir. İşsiz bir kişi çalışmayı reddederse, reddedilen işin makul olmadığını ispatlamak zorundadır. İş Merkezi'nin hizmetleri özgür, sorumlu ve karar alma kabiliyeti olan müşteri anlayışından hareket etmedir. Hiç kimse teklif edilen bir pozisyonu kabul etmeye, Personel Hizmet Ajansı'na katılmaya veya entegrasyonu teşvik edici bir tedbirde yer almaya zorlanmaz. İşsiz kişi ne kadar çaba gösterirse o kadar karşılık elde eder. İşsizlik ödeneği ve yardımındaki blokaj süresinin de esnek uygulanmasına imkan tanınmalıdır.
4) Genç İşsizler — Meslekî Eğitim Dönemi Kıymetli Evrağı	İş merkezi staj veya meslekî eğitim pozisyonu için aktif bir - iki taraflı- arama olmadan evde hiçbir gencin oturmamasını ve transfer ödemelerini almamasını sağlamakla yükümlüdür. Meslekî eğitime daha fazla işletmeyi dâhil edebilmek ve gençlerin farklı yeteneklerine daha iyi karşılık verebilmek için emek piyasasına uygun çeşitlendirilmiş eğitim meslekleri

5) Yaşlı Çalışanların Desteklenmesi Ve ‘Köprü Sistemi’	geliştirilecektir. Emek piyasasına entegre edilmeleri zor olan gençler için yoğunlaştırılmış programlar uygulanacaktır. Meslekî Eğitim Dönemi Kıymetli Evrağı adı altında ilave meslekî eğitim pozisyonlarını finanse etmek için yeni bir araç tesis edilecektir. Bu sahibine meslekî eğitim güvencesi sunan, amaca ve şahsa özgü bir kıymetli evraktır. Uygulama kâr amacı gütmeyen yerel veya bölgesel olarak örgütlenmiş bir vakıf aracılığıyla gerçekleştirilir. Yaşlı işsizliğiyle başa çıkmada iki yol önerilmektedir: Yaşlı işsizleri emek piyasasına daha iyi entegre etmek için sosyal sigortaya tabi düşük ücretli bir işi kabul edince ortaya çıkan gelir kaybının bir kısmını -işsizlik sigortasını tamamlayıcı olarak- ücret sigortası karşılayacaktır. Ayrıca yaşlılar için yeni bir işe başlamaları durumunda işsizlik sigortası priminin oranı azaltılacak ve belirli süreli istihdam imkânları da genişletilecektir. Öte yandan ‘Köprü Sistemi’ (Bridge System) ile de 55 yaş ve üzerindeki yaşlı işsizlerin kendi istekleri üzerine işsizlik ödeneğinden (parası) ve İş Merkezi’nin rehberlik hizmetinden çekilmelerine imkân tanınacaktır. İşsizlik parası yerine mâliyetlerden bağımsız olarak hesaplanan aylık bir yardım ve tam sosyal sigortası koruması elde ederler.
6) İşsizlik Yardımı İle Sosyal Yardımın Birleştirilmesi	İdari yüklerin ve şeffaflık eksikliğinin kaldırılmasının yanı sıra emek piyasasına entegrasyon çabalarında koordinasyonun ve sorumluluğun iyileştirilmesi maksadıyla hak sahibi olan alan herkese gelecekte sadece bir noktadan hizmet sunulacaktır. Bunlar üç çeşit olacaktır: - İşsizlik parası I adıyla ödenecek olan yardım katkı payıyla finanse edilen sigorta ödeneğidir; süresi ve miktarı halihazırda var olan kurallara göredir. - İşsizlik parası II vergi ile finanse edilen bir yardımdır. İhtiyaca bağlı olarak, işsizlik ödeneğinden sonra çalışabilecek nitelikteki işsizlerin geçim kaynaklarının güvence altına alınması veya işsizlik ödeneği alma hakkının karşılanmaması durumunda ödenecektir. - Sosyal para çalışamayacak durumda olanlar için ödenecektir, mevcut sosyal yardıma karşılık gelmektedir.
7) İşletmeler İçin İstihdam Bilançosu- Bonus Sistemi	Tüm işletmelerin işlerin korunması ve yaratılması konusundaki sorumluluklarını düzgün bir şekilde yerine getirmeleri beklenmekte, meselâ işten çıkarmaları olabildiğince önlemek için esnek çalışma modelleri gibi ‘nefes aldırıcı’ araçları uygulamaları istenmektedir. Özellikle çekirdek işgücü ile geçici istihdam, nitelikler, bağlılık, hareketlilik ve insan kaynaklarının esnekliği arasındaki gelişimi ve ilişkiyi göstermesi beklenen istihdam bilançosunu gönüllü olarak hazırlayan şirketler İş Merkezleri ve Yetkinlik Merkezleri tarafından desteklenir. Bu çerçevede de iş hukuku, şirket çalışma şartlarının düzenlenmesi vb. alanlarda ‘istihdam rehberliği’ sunulur. Pozitif istihdam eğilimi olan ve/veya elindeki mevcut durumu koruyan işletmeler işsizlik sigortasında toplam prim ödemelerinde yansıtılan bonus sistemi uygulanır.
8) Personel Hizmet Ajanslarının Kurulması— İşletme	Personel Hizmet Ajansları (PHA) işsizliği kaldırmak için etkili bir araçtır. Amaç istihdam engellerini aşmak ve işsizleri

Odaklı Meslekî İleri Eğitim — İşe Yerleştirilmesi Zor Kişilerin Entegrasyonu

9) Kayıt Dışı Çalışmayı Azaltma Ve Yeni İstihdam

yeni bir işe yerleştirme odaklı olmak üzere ödünç iş ilişkisi şekliyle birincil emek piyasasına hızlı olarak yeniden entegre etmektir. PHA'lar bağımsız organizasyone (işletme) birimleridir ve çalışma dairesi için ve onun adına çalışacaklardır. İşsizlerin PHA'da sunulan işe başlama yükümlülüğü 'yeni' makullük düzenlemelerinden ortaya çıkmaktadır. Reddetme durumu yardımların azalmasını beraberinde getirmektedir. Deneme süresi boyunca işsizlik ödeneğine eşit bir net ücret ödenirken devamında toplu iş sözleşmesi ile kararlaştırılan PHA ücreti ödenir. Bir çalışan normal bir istihdam ilişkisine geçtiği takdirde oradaki cari ücreti alır. Ödünç iş ilişkisine dair yasal kısıtlamalar kaldırılacaktır.

10) Personel, Organizasyon Ve Kontrol

Ich-AG ve Mini İşler adı altında iki yeni araç kullanılarak yasadışı çalışma sorunuyla başa çıkmanın yeni yolları ortaya konulmaktadır. Hibeler ve/veya prim destekleri vb. sağlanarak -serbest mesleğe giden bir ön aşama olan- Ich-AG ile işsizlerin, Mini İşler ile de özel hane hizmetlerindeki kişilerin kayıt dışı çalışmasının azaltılması amaçlanmaktadır.

Federal İş Kurumu tam istihdam vizyonu ve emek piyasasındaki ilk hizmet sunumu gerçekleştiren organ olarak yeni bir modele göre yapılandırılacağından hem her çalışan için günlük olarak yapacağı işlerindeki eylem kılavuzunda yeni bir model gerekmede hem de stratejik ve örgütsel uyumunun da yeni bir personel konseptine yansıtılması lazımdır. Bu bakımdan bu yeni kurum içerisinde istihdam ilişkileri de yeniden tasarlanmakta, yeni tek tip bir hizmet mevzuatı uygulanacaktır. Ayrıca çalışma dairelerinin üzerinde mutabık kalınan veya belirlenmiş sonuçlarla idaresi, kontrol sisteminin daha geliştirilmesi, bilişim sistemleri aracılığıyla tüm süreçlerin sürekli olarak desteklenmesi, internet ve kendi bilgi tesisleri üzerinden bilgi ve hizmetlere açık erişim konuları bulunmaktadır. Örgütlenme şekli gelecekte iki kademeli olacaktır: Merkez teşkilatı ve çalışma daireleri (181 tane) İş Merkezleri (yaklaşık 880 tane) aracılığıyla yerel müşteri ihtiyaçlarına hizmet edecektir. Her federal eyalette de yetkinlik merkezi kurulacaktır.

11) Eyalet İş Kurumları'nın Yetkinlik Merkezlerine Dönüştürülmesi

Tam istihdam hedefine ulaşmak için işgücü piyasası, ekonomik ve sosyal politika girişimleri koordine edilmelidir. Bu amaçla da yeni işlerin yaratılmasına ve yeni istihdam fırsatlarının geliştirilmesine katkıda bulunmada daha etkili olması amacıyla eyalet iş kurumları, istihdam politikası görevleri vergilerle finanse edilen yetkinlik merkezlerine dönüştürülecektir. Böylece şimdiye kadar Federal İş Kurumu'nun -emek arzına odaklanan politikaları sebebiyle- nispeten daha az ağırlık verdiği emek talebine yönelik uygulamalara Yetkinlik Merkezleri üzerinden hız kazandırılacaktır. Bu kurumlar idarî sınırları üzerinden emek piyasası politikası ile ekonomik politikayı kaplayacak ve koordine edeceklerdir. Federal eyaletlere, yerel yönetimlere, şirketlere ve odalara tamamlayıcı çözümler ve kaynaklar sunarlar. Büyük şirketler için ana temas noktası olarak hareket ederken İş Merkezlerini küçük ve orta ölçekli şirketlere rehberlik etme noktasında desteklerler. Her eyalette eyalet hükümetleri için bir irtibat noktası görevi görecektir olan Yetkinlik Merkezleri ayrıca ulusal yeterlilik programlarını koordine etmek, emek piyasası politikasında trendleri tespiti

	ve bölgelere yönelik araştırmaları yürütmekle de sorumludurlar.
12) Finansman/Job Floater	Amacı birincil emek piyasasına olabildiğince çok sayıda işsiz insanı yerleştirmek olan Job Floater konsepti ile işsizliğin finansmanı yerini işin/çalışmanın finansmanına bırakacaktır. Bir küçük ve orta ölçekli işletme deneme süresinden sonra işsiz bir kişiyi kalıcı olarak işe alır ve yeni bir iş yaratırsa şirkete kredi şeklinde bir finansman paketi tercihi sunulur ve firmaların kredi notu kontrolüne dayanarak uygulanır. Bu yeni atılım için, işe alınan çalışanlar "iş sermayesi" ile donatılacaktır. Hedeflendiği gibi işsiz sayısında 2 milyon azalmanın yaşanması hâlinde mevcut şartlara göre işsizlik ödeneği ve yardımında 19,6 milyar Avro tasarruf edilecektir. Bu tasarrufların bir kısmı Ich- AG veya Familien AG araçları ile Personel Hizmet Ajansı'nda istihdamı teşvik etmek için kullanılacaktır.
13) Ana (Mastır) Plan- 'Milletin Uzmanlarının/Profesyonellerinin' Katkısı	İşsizlik, Almanya'daki herkesi etkileyen bir sorundur. Çözümü sadece siyasete, sendikalara, işletmelere ve hatta işsizlere bırakılmaz. Herkes kendi özel becerilerine ve güçlü yönlerine odaklanmak sûretiyle mümkün olan her yerde yardım etmelidir. Milletın uzmanları/profesyonelleri olarak tanımlanan politikacılar (federal, eyalet ve yerel seviyedekiler), Federal İş Kurumu'nun çalışanları, işletmeciler, yöneticiler, sendika ve iş konseylerindeki yetkililer, işveren örgütlerinin (sendika, oda, dernek vb.) temsilcileri, eğitimciler, din adamları, dernekler, gazeteciler, sanatçılar ve sosyal yardım kuruluşlarındaki sorumlu kişiler spesifik projeler ağı için ittifak kurmalıdır. Çünkü herkesi ilgilendiren bir sorunun da herkes tarafından çözülmesi gerekir. İşsizlik Almanya çapında birçok yapıtaşından (modül) oluşan projeler mozaığı aracılığıyla yok edilecektir. Ana (mastır) plan, uygulama süreci için bir kılavuzdan daha fazlasıdır; iyi işleyen bir mekanizma gibi birbirine geçme ve öngörülen üç yıllık süre içinde karşılıklı başarıya ulaşma çağrısıdır.

Kaynak: Peter Hartz, v.d., **Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt: Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und der Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit (Bericht der Kommission)**, Berlin, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 2002, s. 67-341.; Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, "Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt: Die 13 Module des Hartz-Konzepts", (Çevrimiçi) http://doku.iab.de/chronik/2x/2002_08_16_22_hartzmodule.pdf, (Erişim Tarihi: 10.11.2020).

ÖZGEÇMİŞ

Murat KALKAN 2010 yılında lisans eğitimini bitirdikten sonra İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Bilim Dalı'nda başladığı yüksek lisans eğitimini 2014 yılında “İş Sağlığı ve Güvenliği Konularının Toplu İş Sözleşmelerinde Düzenlenmesi: Türk Otomotiv Sanayii Örneği” adlı tezle tamamladı. Aynı yıl İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı'nda doktora eğitimine başladı. 2018-2019 yıllarında Bielefeld Üniversitesi (Almanya) Sosyoloji Fakültesi bünyesinde misafir araştırmacı statüsünde doktora tez konusuyla ilgili araştırmalar gerçekleştirdi. 2012 yılından beri İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü İnsan Kaynakları ve Yönetimi Anabilim Dalı'nda araştırma görevlisi olarak çalışmaktadır. Sosyal politikanın farklı konularında yayımlanmış eserleri olan KALKAN Almanca ve İngilizce bilmektedir.