

İNGİLTERE’DE REFAH REFORMLARININ EKONOMİ POLİTİĞİ

Hale Balseven
Akdeniz Üniversitesi

ÖZET

Bu çalışmada, İngiltere’de İşçi partisi döneminde uygulanan refah reformlarının ayırt edici özellikleri ortaya konulmaktadır. Refah rejiminin, kapsadığı nüfus, kapsadığı sosyal riskler ve sistemden yararlanma koşulları çerçevesinde koruyuculuğu tartışılmaktadır. İşçi partisi, refah reformlarını işsizliği ve yoksulluğu azaltmak için tasarlamıştır. Aynı zamanda, İngiliz refah rejimi, piyasa temelli araçlar ve özel sektörün katılımını içerecek biçimde dönüştürülmüştür. Bu reformlar Keynezyen dönemde kazanılmış sosyal hakları daralttığı için eleştirilmektedir. Bununla birlikte, 1980’lerden bu yana İngiliz ekonomisinin özel kesim ve finans ağırlıklı bir dinamiğe dayanması gerçeğinde, reformların bu niteliği kaçınılmaz görünmektedir.

Anahtar Sözcükler: Refah Rejimi, Refah Reformu, Refah Ödemeleri, Sosyal Güvenlik Programları

ABSTRACT

In this paper, I have explored the essential characteristics of welfare reform in the United Kingdom during the period the Labour Party has been in power. The protectiveness of the welfare regime is discussed within a framework which covers population, social risks, and the condition of the system. The Labour Party designed its welfare reforms in order to reduce unemployment and poverty in the United Kingdom. During this time, the British welfare regime has been transformed in favour of market-based instruments and private sector participation. These reforms have been criticized for narrowing the social rights which were acquired in the Keynesian age. Considering the fact that the economy of the United Kingdom has been based on predominantly private sector finance since the 1980’s, the character of these reforms seems inevitable.

Keywords: Welfare Regime, Welfare Reform, Benefits, Social Security Programs

GİRİŞ

Refah devletleri kendi iktisadi, sosyal, tarihsel ve kültürel koşullarında oluşturdukları refah rejimleri ile bireylere geçinme olanaklarının formel, otomatik ve kurumsallaşmış sosyal haklar yoluyla “ihtiyaç” temelinde sağlandığı sistemler içerir. Bu sistemlerin sağladığı sosyal hakların varlığı bireyleri piyasa güçlerinin kısıtlarından ve piyasa mekanizmasının neden olduğu eşitsiz gelir dağılımından bir ölçüde kurtarır. Böylece bu sistemler, kapitalist üretim tarzında oluşan emek gücünün meta niteliğini bir ölçüde değiştirirken ve onu kısmen meta olmaktan çıkarırken piyasa mantığı ile ihtiyacın karşılanması arasındaki çelişkiyi çözer veya hafifletirler (Arın, 2003: 68-69).

İkinci dünya savaşından 1970’lerin sonuna kadar merkez kapitalist devletler kapsamlı refah harcamaları ile söz konusu çelişkiyi çözerken, sosyal hakların genişlemesine tanıklık edildi. Bununla birlikte, 1970’lerde bu ülkelerde baş gösteren stagflasyon, 1960’lardaki politika araçlarına karşı bir reaksiyon ortaya çıkarmıştır. Bu politika araçları, özellikle istihdam koruması ve işsizlik sosyal refah ödemeleri gibi devlet müdahaleleri ile emek piyasasını desteklemek üzere tasarlanmıştır (Fine, 2003:77). Ayrıca bu dönemde, kapitalizmin merkez ülkelerinde yüksek vergi oranları ve gelir transferleri, emek arzı üzerinde caydırıcı etkiler yaratmaktan sorumlu tutulmuştur. Bu argümanlar, bu konudaki literatürün oldukça geniş ve tartışmalı olmasına rağmen (Barr, 1992: 772), yoğun ideolojik kampanyalarla desteklenerek, de-regülasyonları ve refah reformlarını gündeme getirmiş, devletin biçim ve işlevlerinde ABD ve İngiltere’den başlayan temel bir dönüşüm gerçekleşmiştir.

Bu yeni refah rejiminde geçinme olanaklarının sosyal haklar perspektifinden ihtiyaç temelinde sağlandığı sistemlerden, istihdamla bağlantılandırılmış gelir transferlerine doğru bir kayma gözlenmektedir. Bu çerçevede Devletler, düşük ücretli işi kabul edenlerin gelirlerini artırarak ve engelli çalışanların özel

sektöre maliyetlerini düşürerek istihdam artışı sağlamayı tasarlar. Son dönem vergi reformları ile hane halklarının istihdam piyasasına girmesini caydıran düzenlemeleri azaltmak ve istihdam piyasasında yer alanların ise çalışmaya yönelik teşviklerini artırmak hedeflenir. Bu politikalar, istihdam ve bölüşüm amaçlarına aynı anda ulaşmayı hedeflediği için politik olarak geniş bir yelpazede destek görmektedir.

İngiltere’de Thatcher dönemi ile klasik Keynezyen Refah devleti uygulamaları sona ermiş, yeni dönemde rekabetçiliğin, etkinliğin ve üretkenliğin iyileştirilmesiyle karlı sermaye birikimini sürdürmek temel amaç olmuştur (Burden, 1985: 33). Bu politikalar, bir yandan hiç bir hane halkının altına düşmemesi gereken bir gelir tabanını hedeflerken, diğer yandan istihdama yönelik teşvikler yaratmak, çalışma disiplini sürdürmek ve emek piyasası tarafından oluşturulan gelir dağılımını desteklemeyi amaçlamıştır (Burden, 1985: 121). Bu dönemde İngiltere’de halen uygulanan refah rejiminin temelini oluşturan gelir desteklerinin (kira indirimleri, kira ve oran iadeleri, ev destekleri (housing benefits), vergi kredisi gibi) ilk biçimleri uygulamaya konulmuştur.

1990’ların ikinci yarısından itibaren iktidara gelen İşçi Partisi hükümetleri önemli bir sorun olarak gördükleri işsizliğe karşı New Deal politikalarını getirmiş, bu politikalar içinde yer alan refah ödemeleri ise İşçi partisinin ekonomik stratejisinin önemli bir kısmını oluşturmuştur. Bu strateji, emek piyasası esnekliğini ve işgücünün kalifikasyonunu artırmak ve işsizliğin mali ve sosyal yükünü azaltmak üzerine kurgulanmıştır. Bu politikaların temel yürütücüsü kurumlardan biri olan Hazineye göre, İngiliz vergi ve sosyal refah ödemeleri sisteminin temelini oluşturan kapasitesizlik ödemesi ve gelir desteği gibi araçlar kişilere onların emek piyasalarında yer almalarına yönelik teşvik ve destekleri sağlamak üzere tasarlanmamıştır. Bu görüşlerle, İşçi partileri döneminde, refah rejiminin, emek arzı üzerinde pozitif etkilerde bulunacak araçlarla revize edilmesi gündeme getirilmiştir.

Bu dönemde İngiltere’nin vergi ve sosyal refah ödemeleri sisteminin 3 amacı yerine getirmek üzere reforma tabi tutulduğu belirtilir (HM Treasury, 2005: 37);

- i. istihdama yönelik yeterli finansal teşvik sağlamak,
- ii. çocuk yoksulluğunu azaltmak ve ailelere yönelik finansal teşvikleri artırmak,
- iii. emekli kesimdeki yoksullukla mücadele etmektir.

Bu çalışmada İngiltere refah rejimi ile sağlanan sosyal koruma sisteminin İşçi partisi döneminde geçirdiği değişim incelenmektedir. İlk kısımda bu değişimin; İngiliz refah sisteminin kapsadığı nüfus, kapsadığı sosyal riskler, sistemden yararlanma koşulları ve korumanın düzeyi üzerindeki etkileri açıklanarak, sisteminin koruyuculuğu yani sosyal haklar boyutu ortaya konulmaktadır. Ardından İngiltere’de uygulanan reformların piyasa tarafından oluşturulan yapıları destekleyici ve piyasanın rolünü genişletici özellikleriyle emek kesimi açısından ürettiği eşitsizliklerin, sosyal haklara ne ölçüde bir tehdit oluşturduğu sorgulanmaktadır. Çalışmada, muhafazakar parti sonrası iktidara gelen İşçi partisi hükümetleri dönemi bir bütün olarak alınmış, İşçi partisi hükümetlerinin politika uygulamaları açısından dönemsel bir ayırım yapılmamıştır.

2. İNGİLTERE’DE REFAH REJİMİNİN KAPSAMI

İngiltere’de refah rejimi, rejimin kapsadığı nüfus ve istihdam oranları ile değerlendirilebilir. Çünkü kişiler, istihdama katılarak hem şimdiki yaşamlarını idame ettirecek gelirleri hem de sosyal sigorta programına dahil olarak gelecekte bir gelir garantisi elde etmiş olurlar. Kişilerin istihdama katılımı söz konusu olmadığında yada istihdam ile elde edilen gelirler düşük olduğunda alması, işsizlik sigortası ve sosyal gelir transferleri gibi sosyal güvence sistemleridir (Arın, 2003:68-69).

Tablo 1’de yer alan verilere göre İngiltere’de toplam nüfusun yaklaşık %60’ı çalışabilir aktif nüfusu oluşturur. Bu oran, 1990’ların sonuna kadar büyük bir değişim göstermemiş, 2000’lerin ilk yarısında artmaya başlamış son yıllarda ise 1-2 puan düşmüştür. Aktif nüfusun üçte ikisi bir istihdam olanağı bulmuş olup bu oran yıllar boyunca artmış ve 2007’de 29.1 milyon kişiye ulaşmıştır.

İşçi partisinin refah rejiminin temel hedeflerinden biri istihdam oranlarını arttırmaktır. Nitekim İngiltere’de İşçi partisi döneminde uygulanan New deal politikaları belli kesimlerindeki yoksulluğu önlemenin istihdamı artırmak ile gerçekleştirilebileceğini savunan ve istihdamı artırmayı hedefleyen araçlarıyla istihdam artışını destekleyen sosyal politikalar olarak değerlendirilir. Kuşkusuz eğer istihdamdan elde edilen gelirler düşük ve kişilerin yaşamlarını idame ettirmede yetersiz ise istihdam artışına rağmen sosyal refah devleti harcamalarına ihtiyaç vardır. İzleyen bölümde New Deal politikaları ile getirilen sosyal refah programları; kişiler ve aileler, engelliler ve emekliler için tasarlanan programlar olarak sınıflandırılarak

açıklanacaktır. Bu reformlar; sosyal refah ödemelerinin kapsadığı kesimler, ödeme miktarı ve ödeme koşulları çerçevelerinden değerlendirilecektir.

TABLO 1: İNGİLTERE’DE TOPLAM NÜFUS, AKTİF NÜFUS, İSTİHDAM VE BÜYÜME ORANLARI (Bin ve %)

Yıl	Toplam Nüfus ¹	Aktif Nüfus ²	İstihdam ³	Aktif Nüfus/ Toplam nüfus	İstihdam Aktif Nüfus %
1991	57 438	34 251	26 163	59,5	
1992	57 584	34 248	25 569	59,4	74,0
1993	57 713	34 240	25 271	59,3	73,8
1994	57 862	34 280	25 478	59,2	74,3
1995	58 024	34 383	25 761	59,2	74,9
1996	58 164	34 504	26 008	59,3	75,3
1997	58 314	34 620	26 494	59,3	76,5
1998	58 474	34 735	26 746	59,4	77,0
1999	58 684	34 913	27 101	59,4	77,6
2000	58 886	35 117	27 472	59,6	78,2
2001	58 836	36 152	27 692	61,4	76,5
2002	59 232	36 564	27 884	61,7	75,7
2003	59 553	36 825	28 164	61,8	76,4
2004	59 834	37 061	28 429	61,9	76,7
2005	60 209	37 367	28 766	62,0	76,9
2006	60 587	36 877	29 007	60,8	78,6
2007	60 975	36 815	29 165	60,3	79,2

Kaynak: 1991-2000 verileri <http://www.statistics.gov.uk>’dan alınmıştır. 2001-2007 Nüfus verileri Office for National Statistics, Key Population and Vital Statistics, London, The Stationary Office’den yararlanılmıştır. İstihdam verileri “Labour Force Survey; http://www.statistics.gov.uk/downloads/theme_labour/WebTableA2.xls’dean alınmıştır.

Notlar: 1. Rakamlar yıl ortası değerleri ifade etmektedir.

2. Aktif nüfus 16-64 yaş arası erkekler ile 16-59 yaş arası kadınları ifade etmektedir.

3. Nisan-Haziran rakamlarıdır.

3. KİŞİLERE VE AİLELERE YÖNELİK PROGRAMLAR

İşçi partisi döneminde New Deal refah reformları kişilere ve ailelere yönelik kapsamlı düzenlemeler getirmiştir. Bu reformlar iki başlıkta açıklanabilir.

3.1 Vergi Kredisi

Vergi kredisi, İşçi partisi hükümetlerinin istihdamı artırmaya yönelik olarak tasarladığı araçlardan en önemlisidir. Kredi aslında çalışan ailelere yönelik bir vergi indirimidir ama aynı zamanda bu kesime yönelik mali teşvikler getiren sübvansiyon niteliğinde bir gelir transfer sistemidir.

İngiltere’de ilk vergi kredisi 1988 -1999 arasında uygulanan aile kredisidir (Family Credit), Bu kredi Nisan 1999’da İşçi Partisi hükümeti tarafından çalışan aile kredisine (Working families Tax Credit) dönüştürülmüştür (Staffors vd., 2009: 14). İlk defa 2000 bütçesinde duyurulan, Nisan 2003’ten itibaren uygulanmaya başlanan ve halen uygulanmakta olan vergi kredileri ise “Çalışan ve Çocuk Vergi Kredisi” (Working Tax Credit ve Child Tax Credit)’dir. Söz konusu krediler, bu tarihe kadar uygulanan vergi kredileri ile sosyal refah ödemelerinden oluşan refah sistemini büyük ölçüde değiştirmiştir. En önemli değişikliklerden biri, 2003’te uygulanmaya başlanan vergi kredilerinin öncekilerden farklı olarak, vergi sistemine bütünüyle entegre edilmesidir. Gelir araçları, vergisel anlamda kullanılan gelir araçlarıyla çok daha yakın biçimde bağlantılı kılınarak, haketmeler bir mali yıldaki yıllık gelire dayandırılarak, hakedişler ve ödemeler, gelirdeki ve kişilerin durumlarındaki değişiklikleri yansıtacak biçimde ayarlanmıştır. Ayrıca, hane halkı ve aileler biçimindeki sosyal güvenlik tanımlamaların yerine; evli çiftler indirimi, çocukların vergi kredisi ve diğerleri için kullanılan “çiftler” tanımlamaları kullanılmaya başlanmıştır (HM Treasury, 2009).

Bu kredilerin amacı, çocuklu aileleri desteklemek ve düşük gelirli aileler gibi en çok ihtiyaç duyan kesime en büyük desteği sağlayarak çocuk yoksulluğu ile mücadele etmektir (HM Treasury, 2002: 4). Bu ise, çalışan düşük gelirli kişilere ve ailelere sağlanan gelir transferleri ile onların istihdamdan elde ettikleri kazançları artırılarak yapılır. Vergi kredisi ile istihdamdan elde edilen kazançların sosyal refah

ödemelerinden daha fazla olması sağlanarak istihdam oranlarını artırmaya mali bir teşvik yaratmak amaçlanır.

Yeni düzenlemelerde yer alan ailelere yönelik desteklerden en önemlisi **Çocuk Vergi Kredisidir (Child tax Credit)**. Bu kredi, çocuklu ailelere mali durum araştırması (means-tested) ile sağlanan gelirle bağlantılı bir refah ödemesidir. Aileler, 16 yaşın altında en az 1 çocuğa yada tam zamanlı eğitimde 16-18 yaş arasında bir çocuğa sahipse bu krediyi alabilirler. Kredi birkaç unsurdan oluşur; yılda 545 sterlinlik bir aile unsuru (1 yaşın altında çocuklu ailelerde iki kat), her bir çocuk için yılda 2,085 sterlin'den oluşan çocuk unsuru, (eğer bir çocuk engelli ise ek olarak 2,540 sterlin değerinde her bir engelli çocuk için engelli unsuru ve eğer çocuk şiddetli engelli ise 1,020 sterlin daha fazla ödemenin alındığı şiddetli biçimde engelli çocuk unsuru) içerir (HM Revenue and Custom, 2009). Çocuk kredisinden yararlanma istihdam statüsüne bağlı değildir. Ama bu kredi hem istihdam dışı kalmış ailelere hem de düşük gelirli çalışan aileler için tasarlanmıştır. Bu kredi kısmen işsiz ailelere ödenen sosyal transferlerle yer değiştirmiştir. Sonuçta kredi ile fakir çocuklu ailelere kesintisiz bir gelir desteği sağlamak amaçlanır. Kredi, doğrudan ailenin bakımından sorumlu olan ve ailenin kendisi tarafından atanmış kişiye ödenir (Anderberg, 2008: 39).

İngiltere'de 1977'den beri kişi ve ailelerin çocukları için talep edebilecekleri çocuk desteği (child benefit) olarak adlandırılan vergisiz bir ödeme bulunmaktadır. Ödeme, gelirleri ve tasarrufları ne olursa olsun herkes tarafından talep edilebilir. İşçi partisi aile yaşamını destekleyen bu ödemeyi gerekli görmüş ve 1997'den bu yana ilk çocuk için bu ödemeyi %25 artırmıştır (HM Treasury, 2005: 39). Nisan 2008'de, ilk doğan çocuk için çocuk desteği haftalık 18.80 sterlin, diğer çocuklar için 12.55 sterlindir. Çocuk vergi kredisi genel çocuk desteği ile beraber tek bir entegre kredi olarak ödenir.

Çalışan Vergi kredisi (Working Tax Credit) ise, çocuklu yada çocuksuz çalışan düşük maaşlı bir yetişkin için istihdam desteği sağlar. Bu krediden, daha önce uygulanan aile kredisinden farklı olarak, çocuksuz bireyler ve çiftler de yararlanabilirler. Eğer başvuran kişi haftada en az 16 saat ve daha fazla çalışıyorsa 1,800 sterlinlik temel oran, çiftler ve tek ebeveynli aileler için ekstra 1,770 sterlin ve eğer haftada 30 saatten fazla çalışıyorsa ek bir 735 sterlin alır. Ayrıca, bütün bireylerin haftada 16 saat ve daha fazla çalıştığı ailelerde çocuk bakım kredisi vardır. Bu kredi, bakım maliyetinin %80'ine kadar mümkün olabilen çocuk bakım unsurunu içerir, fakat bu kısım bir çocuk için haftada 175 sterlin yada iki yada daha fazla çocuk için haftada 300 sterlin'den fazla olamaz. Bu miktar ailenin bakımından sorumlu olan kişiye ödenir. Çalışan vergi kredisinin kalanı, tam zamanlı çalışana ödenir. İki çalışanın olduğu durumda çiftler krediyi hangisinin alacağına karar verir. Bu kredi ile 50 yaş üstü kişilere ve ciddi biçimde özürlü ve engelli olanlar ek ödeme alırlar (HM Treasury, 2009).

Vergi kredisi almayı hak edip edilmediğinin tespiti için mali durum sorgulaması yapılır. Bu sorgulama, hem çocuk hem de çalışan kredisine birlikte uygulanır. Vergiden önceki yıllık gelirleri eşik düzey olan 6.420 sterlin'in altında olan aileler (15,575 sterlin sadece çocuk vergi kredisi için geçerlidir) kendi durumlarına uygun çocuk ve çalışan kredisi almaya hak kazanırlar. Aile geliri bir kez bu düzeyi aştığında vergi kredisi ödemesi, bu düzeyin üzerindeki aile gelirinin her 1 sterlini için 39 peni azaltılır. Her iki vergi kredisi için alınan miktar aile gelirindeki artışlara dayalı olarak giderek azaltılır. Aile eğer her iki vergi kredisini alıyorsa azaltma kademeli olarak uygulanır; Önce çalışan vergi kredisi alınır, bunu çalışan kredisinin çocuk bakım unsuru izler ve sonra çocuk vergi kredisinin çocuk unsuru alınır.

Bu özellikleriyle vergi kredisi sistemi, açık bir emek gücünü aktif hale getirme (aktivasyon) politikasıdır ve istihdamda bulunma için bir karşılık sunar. Böylelikle kişilerin davranışlarını etkilemek üzere tasarlanmıştır. Kredinin işleyiş mekanizması kişilerde, bunun refah ödemesinden ziyade bir vergi indirimi olduğu etkisini yaratır. Bu durumda planın yönetiminin gelir idaresine (Revenue and Customs) bağlanmasının da payı vardır. Ayrıca kredi, negatif gelir vergisi ve garanti edilmiş minimum gelir sistemlerinin bazı unsurlarını taşır. Bu yönüyle istihdamda yer alan düşük gelirli kişilerin asgari bir gelir ile desteklenmesi sağlanır.

1996'da 0.7 milyon aile kredisi alan çalışan çocuklu aile varken, bu sayı 2006'da 4.3 milyona ulaşmıştır. Bu destekten yararlanan ailelerin 2.16 milyonu düşük gelirlidir. Yapılan araştırmalara göre, tek ebeveynli ailelerin çalışıyor olmaktan elde ettikleri gelirlerin yarısından fazlası ve evli çiftlerde üçte biri devletin bu nitelikteki gelir transferlerinden kaynaklanmaktadır (Millar, 2008: 25-27).

3.2. Kapasitesizlik Ödemeleri/Gelir Desteği ve İş Araştırmanın İzinleri

Bu başlık altında çeşitli nedenlerle çalışamayacak durumda olan kişilere ve çalışma yaşında olduğu halde istihdam edilmemiş olan işsizlere yönelik sosyal refah programları incelenmektedir. İngiltere'de bu

nitelikteki programlar “Kapasitesizlik Ödemeleri/Gelir Desteği” ile “İş Araştırmanın İzinleri” ‘inden oluşan ikili bir yapıdadır.

Kapasitesizlik ödemeleri (Incapacity Benefits), çalışma kabiliyetinde olmayan ve çalışma yaşamları boyunca yeterli sosyal güvenlik katkı payı ödemesi yapmış olanlara sağlanan bir refah ödemesidir. Bu ödeme, kapasitesizlik temelinde gelir desteği ve şiddetli engelli indiriminden oluşur. Kapasitesizliğin süresine bağlı olarak üç oranda (kısa dönem düşük oran, kısa dönem yüksek oran ve uzun dönem oran) uygulanır. Gelir desteği (Income Support), kapasitesizlik ödemesinin sosyal güvenlik katkı koşulunu karşılayamayan, (genel olarak tek ebeveynli aileler yada hasta veya engelli kişiler) tarafından kullanılan bir refah ödemesidir. İlk defa 1988’de uygulanan gelir desteği, haftada 16 saatten az çalışan ve ihtiyaçlarını karşılamak için yeterli gelire sahip olmayanlar tarafından talep edilebilir. Bu ödeme, 16 yaş ve üzeri düşük gelirli kişilere ödenirken, işsiz olup aktif olarak iş arayanlar tarafından (ki onlar iş araştırmanın izinlerine başvururlar) ve tam zamanlı bir işte çalışanlar tarafından talep edilemez. Bir kişi yada çiftin gelir desteği alma hakkı olup olmadığına, gelir vergisinin kişisel indirim düzeyine göre karar verilir. Buna göre, talep edenin geliri (prim niteliğinde her türlü ek ödemeler dahil) temel kişisel indirimden (basic personal allowance) düşük olmalıdır. Bu durumda ödenebilecek gelir desteği düzeyi bu iki miktar arasındaki farktır (Anderberg vd., 2008: 4).

İş araştırmanın izinleri (Job Seeker's Allowance), çalışma yaşındaki işsizlere ya da haftada 16 saatten az çalışan ve tam zamanlı bir iş arayan kişilere ödenen bir gelir desteğidir. 1996’da uygulanmaya başlanan izinlerin İki tipi vardır; sosyal güvenlik katkı koşulunu karşılayanlar için katkı temelli izinler ve katkı temelli izinleri talep edemeyenler için gelir temelli izinlerdir.

Bu rejim, 2000 başlarından itibaren önemli değişikliklere konu oldu. Bunlardan ilki, 2002 yılında faaliyete başlayan iş bulma merkezlerinin (Jobcentre Plus) kurulması ile refah ödemelerini sağlayan ajanslarla (Benefit Agency) istihdam hizmeti veren birimin (Employment Service) tek bir çatı altında birleştirilmesidir. Böylelikle, iki hizmet birbirleriyle bağlantılandırılarak, muafıklar hariç, bütün refah ödemesi taleplerinin işleme konulması için iş odaklı mülakatlara katılmak gerekli oldu. Bu merkezlerin kuruluş amaçları, 2002/03 faaliyet raporunda belirtildiği biçimiyle; daha fazla refah ödemesi alıcısını emek piyasası ile bağlantılı kılmak, bu kişileri işe yerleştirerek istihdam düzeyini artırmak, kişilere kendi ihtiyaçlarına uygun etkin bir hizmet sağlamak, refah sistemi kültürünü değiştirmek ve ödemeye dayalı bir mali bağımlılıktan ziyade istihdamı teşvik etmektir (Karagiannaki, 2007: 178). Bu merkezler, yeni yapılanma içinde hizmetleri sağlamada lider role sahip oldular. Bu durum İngiliz refah rejimine özel sektörün ayrıcalıklı bir biçimde dahil edilmesini gündeme getirmiştir. Merkezler, çeşitli kesimlere yönelik onların istihdamda yer almasını destekleyen New Deal programlarını yönetmektedirler. Bunlar 18-25 yaş, 25 yaş üstü, engelliler ve yalnız ailelere yönelik New Deal Politikalarıdır (Bkz. Walker vd., 2003)

Bu rejimdeki bir diğer önemli değişiklik, 2008 ekim ayında kapasitesizlik ödemesi ve gelir desteği yerine getirilen “İstihdam ve Destek İndirimleri” (Employment and Support Allowance (ESA) programıdır. Bu düzenlemelerle, kapasitesizlik ödemesi talep edenlerin bir kısmını iş araştırmanın izinleri sistemine dahil etmek amaçlanmaktadır. Buna göre, kapasitesizlik ödemesi, sadece çalışma kabiliyetinde olmayanları kapsayacak olup, burada normal iş yapamayacak durumda olanlara ödeme yapılacaktır. Reformlar ile gerçekten kapasitesizlik durumunda olanların (ölümle sonuçlanacak hastalığı olanlar vs) daha yüksek nakit ödemesi almaları hedeflenmektedir. Kapasitesizlik ödemesinin alıcılarının, iş kapasitesi değerlendirmesi (work capability assessment) almaları zorunluluğu getirilmiştir. Bu kesimin refah ödemesi almak veya istihdam tavsiyesi almak konusundaki kararları kendilerine bırakılmıştır. Bunun dışında kalanların ise iş arama girişiminde bulunması beklenmektedir ve bu kişiler işe alınabilirlik planına dahil olmaları koşuluna bağlı olarak işsizlik ödemesi alacaklardır.

Tek ebeveynli aileler içinde 7 yaş yada üstü çocuklu olanlar, şu an koşulsuz olarak aldıkları gelir desteğinden dereceli olarak iş araştırmanın izin sistemine transfer edilecekler ki bu sistemde sadece iş arayan kişilere ödeme yapılacaktır. 3 ile 7 yaş arasında çocukları olan tek ebeveynli ailelerin ise yetenek, sağlık kontrolleri aracılığıyla işe hazırlanma planları uygulamaları beklenmektedir. Bu durumun istisnaları, sadece bakıcılar, 3 yaşın altında çocukları olan aileler ve 300,000 kadar şiddetli biçimde sakat olan kişilerdir. Böylece, özellikle tek ebeveynli aileler ve iş araştırmanın izinlerini talep edenlerin istihdam piyasasına girmesini teşvik etmek amaçlanmaktadır. İş araştırmanın izinleri, talep edenler eğer aktif olarak iş aramazlarsa % 40 refah ödeme kesintileri ile karşı karşıya geleceklerdir. Yaptırımlar, sadece iş bulma merkezlerindeki kişisel danışmanlarının hem fikir oldukları işlere yönelik adım atmamayı reddedenlere yönelik uygulanacaktır.

İngiltere’de 1999’da 2 674 kişi kapasitesizlik ödemesi talep etmişken, 2008’de bu rakam 2 603 olarak gerçekleşmiştir. Bu ödemeyi talep edenlerin sadece bir kısmı kapasitesizlik ödemesi alabilmiştir. Kasım 1999’da 1 967 kişi kapasitesizlik ödemesi alıcısı iken bu oran izleyen yıllarda sürekli düşerek Kasım 2008’de 1 597 olarak gerçekleşmiştir. İş Araştırmanın İzinlerini Talep edenler, Kasım 2008’de 1 083 kişi iken, benzer

biçimde izleyen yıllarda sürekli düşerek Kasım 2007'de 741 kişi olarak gerçekleşmiş ve Kasım 2008'de yaşanan krizin etkisiyle tekrar artmış ve 1 036 kişi olmuştur (DWP, 2009: 4-8).

4. HASTA VE ENGELLİLERE YÖNELİK PROGRAMLAR

İngiltere'de 1990'ların başından bu yana hasta ve engellilere yönelik, engelli olmanın ve engelli olarak toplumda yaşamanın ek maliyetlerini dengelemek üzere uygulanan destek programları bulunmaktadır. Bu programlarda, hasta ve engelli kişiler, durumlarına göre çeşitli destekler alırlar. Bunlardan biri, kişisel bakım ya da hareket desteği ihtiyacı olan ve 65 yaş altındaki kişiler için bir program olan engelli geçim indirimidir (disability living allowance). Bir diğeri, 65 yaş üstü hasta yada engelli kişilere ödenen bakım indirimidir (attendance allowance).

Kapasitesizlik ödemesi veya yeni İstihdam ve Destek İndiriminden farklı olarak, engelli geçim indirimine başvurmak istihdam durumuna bağlı değildir. Burada, engelli olmanın maliyetlerinin kişinin istihdamda olsa da olmasa da aynı olacağı yaklaşımı temel alınır. Engelli geçim indirimi talep edenler içinde 300 bin kişi bir işte çalışıyor iken, aynı zamanda kapasitesizlik ödemesi yada şiddetli engelli indirimi alıcısı 1.25 milyon kişi bir işte çalışmamaktadır (Beatty vd., 2009: 12). Kişiler bu indirimi, İngiltere İş ve Emeklilik bakanlığı'nın verdiği kararlar, sabit bir dönem için ya da süresiz olarak alırlar.

İşçi partisi döneminde engellilere yönelik programlarda yapılan değişiklik, 1999 yılında getirilen vergi kredisi ile daha önce uygulanan engelli çalışan indiriminin kaldırılmasıdır. İndirim, yararlanan kişilere haftalık ortalama 59.08 değerinde bir gelir sağlamış ve en yüksek yararlanma yılında 16.500 kişiyi kapsamıştır. 2001 yılında ise şiddetli engelli indirimi (severe disablement allowance) kaldırılmıştır. Ayrıca engelli kişilerin yararlandığı bir diğerk destek olan ve daha önce açıklanan kapasitesizlik ödemesinden yararlanma kriterleri değiştirilmiştir. Hükümet bu alandaki destekleri şiddetli engelli, yaşlı engelli ve engelli çocuklardan oluşan kişiler üzerine yapılan gelir aktarımları olarak dar anlamda tanımlamıştır. Bunun dışındaki engellilerin ise işe yönelik ve bir iş bulmak için hazırlanmalarını teşvik edecek araçlar ve başvuruları iş mülakatlarına katılmak zorunda bırakan yeni düzenlemeler getirilmiştir (Drake, 2000: 431). Buna göre, kapasitesizliğin değerlendirme kriteri, kapasitesizliğin gösterilmesinden, engellilerin çalışma potansiyellerinin değerlendirilmesine kaydırılmıştır. Engellilere yönelik New Deal düzenlemeleri olarak adlandırılan bu düzenlemelerle, engellilerin işe yönelik motivasyonlarını iyileştirecek eğitim faaliyetleri, kişisel yetenek ve güven oluşturma eğitimleri sağlamak amaçlanmıştır. Bu düzenlemeler ile refah ödemesi talep eden engelliler çalışmaya zorlanamazlar fakat çalışma yaşındaki kişiler kendi iş olanaklarını açıklamak için iş bulma merkezlerindeki mülakatlara katılmaları zorunludur (Drake, 2000: 430).

Şubat 2008'de İngiltere'de 2.9 milyon kişi engelli geçim indirimi alıcısıdır. Bunun 1.7 milyonu çalışma yaşındadır ve bunlardan 1.25 milyonu hem kapasitesizlik ödemesi hem de engelli geçim indirimi talep etmiştir. Bu grup toplam çalışan nüfusun %3.4'ünü oluşturmaktadır (Beatty, 2009: 12).

5. EMEKLİLERE YÖNELİK PROGRAMLAR

İngiltere'de yaşlı nüfusa yönelik merkezi yönetim sosyal koruma harcamalarının çoğu devlet emekli maaşı ödemeleri kanalıyla olur. Emeklilik yaşındaki herkes gelir düzeyleri ne olursa olsun bu emekli maaşını alır. Bazıları ek olarak Belediye Vergisi Yardımı yada Emekli Kredisi (pension credit) gibi gelirle bağlantılı devlet destekleri alırlar. Devlet emekliliği yanı sıra kişiler, mesleki, kişisel ya da diğerk yöntemlerle (stakeholder pension) kendi özel emeklilik sistemlerini sağlayabilirler (ONS, 2009: 119). Bu destekler yanında, kişiler kendi özel durumlarına göre bakım indirimi, dulluk yardımı, engelli geçim indirimi, kapasitesizlik ödemesi, şiddetli engelli indirimi alabilirler.

İngiltere'de İşçi partisi döneminde refah rejiminin reformunun amaçlarından biri emekliler arasındaki yoksullukla mücadele etmektir. İşçi partisi emekli kredisi getirerek bu kesimlere yönelik destekleri iyileştirmeyi amaçlar (HM Treasury, 2005: 37). 2003 yılında getirilen kredi, garanti kredisi ve tasarruf kredisinden oluşan gelirle bağlantılı bir destektir. Garanti kredisi, 60 yaşın üstünde ve İngiltere'de ikamet edenler için sağlanan bir destektir. Bu kredi 2008-09'da bekar emekliler için haftada 124,05 sterlin ve evliler için 189,35 sterlin'lik minimum bir gelir sağlar. Tasarruf kredisi, bekar yada evli 65 yaş ve üstündeki kişiler arasında emeklilik için birikim yapanlar içindir. Emekli kişiler ikisinden birini yada her ikisini alabilirler (ONS, 2009: 119). İngiltere'de emeklilere yönelik programlardan yararlanan kişi sayısı Kasım 2003'te 11 544 kişi iken Kasım 2008'de 12 396 kişiye ulaşmıştır (DWP, 2009: 4).

6. SOSYAL HARCAMALAR

İşçi partisi döneminde kamu harcamalarının toplam düzeyi ve bileşimi, izlenen para ve maliye politikaları çerçevesinde şekillenmiştir. Bu dönemde para ve maliye politikaları, temel olarak, ekonomik istikrarı sağlama amacı çerçevesinde biçimlendirilmiştir ve Keynezyen dönemin aksine, para ve faiz oranı politikaları talep yönetimi için en önemli araçtır. Maliye politikaları ise sağlam bir kamu maliyesi dengesi kurmak ve para politikasının istikrar rolünü otomatik stabilizatörlerin işlemesiyle desteklemek üzerine kurgulanmıştır (Balseven, 2009).

İşçi partisi iktidarının ilk yıllarında borç stokunu azaltma meselesi üzerine odaklandı. Bu çerçevede, otomatik stabilizatörlerin çevrim boyunca işlemesine izin verirken kamu maliyesini uzun dönemde sıkı bir biçimde kontrol etmek için tasarlanmıştır. Buna göre, 1998-99'dan bu yana, 2008 sonunda baş gösteren krize kadar, sürdürülebilir yatırım kuralına ve altın kurala uyulmuş, kamu sektör net borcu %40'ın altında tutulmuş ve kamu harcamaları bir ekonomik çevrim döneminde kamu sektör gelirleriyle karşılanmıştır (Balseven, 2009). Böylece, 2000 yılından sonraki dönemde kamu kesimi borçlanma gereği bir problem olmasa da gelir ve harcamalar arasındaki uzun dönem denge hep kırılgan kalmıştır. İşçi partisi iktidara geldiğinde gelir vergisi oranlarını arttırmamak biçiminde açık bir taahhüt yapmıştır ve bu kamu harcama artışı için çok sınırlı bir alan bırakmıştır. İşçi partisinin kamu harcamalarına yönelik politikası, ekonominin alt yapısını ve işgücünün verimliliğini güçlendirecek harcamaları artırmak, diğer sosyal harcamaları ve özellikle sosyal refah ödemelerini azaltmaktır.

TABLO 2: KAMU HARCAMALARININ FONKSİYONEL AYIRIMI
(milyon sterlin ve yüzdeler)

	2003-04	%	2004-05	%	2005-06	%	2006-07	%	2007-08	%
1. Genel Kamu Hizmetleri	39.384	8.6	42.902	8.7	46.056	8.7	47.975	8.7	50.469	8.6
1.7 Kamu Borç İşlemleri ⁽¹⁾	23.044	5.0	24.918	5.9	26.752	5.1	28.641	5.2	31.249	
2. Savunma	28.818	6.3	29.754	6.0	30.918	5.8	32.149	5.8	33.585	5.7
3. Kamu Düzeni ve Güvenlik	26.141	5.7	28.192	5.7	28.993	5.5	30.154	5.4	31.386	5.3
4. Ekonomik İşlemler	33.083	7.2	33.673	6.8	35.499	6.7	37.829	6.8	39.184	6.7
5. Çevre Koruma	6.223	1.3	6.991	1.4	8.456	1.6	9.262	1.6	9.439	1.6
6. Konut ve Toplumsal İşler	6.702	1.4	7.981	1.6	10.552	2.0	11.521	2.0	12.906	2.2
7. Sağlık	74.915	16.4	82.936	16.8	89.583	17.0	94.509	17.1	102.015	17.6
8. Eğlence, Kültür ve Din	9.652	2.1	9.969	2.0	10.813	2.0	11.359	2.0	12.181	2.1
9. Eğitim	61.027	13.3	65.125	13.2	69.710	13.2	72.937	13.2	78.098	13.4
10. Sosyal Koruma		34.4		33.3		32.6		32.2		32.2
10.1 Hastalık ve Engellilik	29.289	6.4	30.909	6.2	32.274	6.1	33.332	6.0	35.048	6.0
10.2 Yaşlı Nüfus	63.233	13.8	67.547	13.7	70.851	13.5	73.762	13.4	79.602	13.6
10.3 Sağ kalan varis	1.840	0.4	1.852	0.3	1.846	0.3	1.811	0.3	1.808	0.3
10.4 Aile ve çocuk	26.336	5.7	26.748	5.4	27.137	5.1	27.405	4.9	28.713	4.9
10.5 İşsizlik	4.070	0.9	3.755	0.7	3.589	0.6	4.282	0.7	4.007	0.6
10.6 Konut	14.810	3.2	15.559	3.1	16.349	3.1	17.355	3.1	18.293	3.1
10.7 Sosyal Dışlanma	11.765	2.5	13.566	2.7	14.927	2.8	16.128	2.9	17.397	2.9
10.8 R&D Sosyal Koruma	0	0	2	0	1	0	0	0	0	0
10.9 Sosyal koruma	4.270	0.9	4.192	0.8	4.124	0.7	3.076	0.5	2.677	0.4
Toplam Sosyal Koruma	155.614		164.130		171.097		177.151		187.546	
Toplam Yönetimli Harcama	455.595	100	492.509	100	524.173	100	550.116	100	582.676	100

Kaynak: ONS PESA 2009 National Statistics Release, Chapter 5, Tables'den türetilmiştir.

(1) Borç faiz rakamı özel sektöre ve denizaşırı ülkelere gayrisafi ödemeleri göstermektedir.

(2) Sosyal dışlanma (Social exclusion n.e.c.) çocuk ve çalışan vergi kredisini kapsamaktadır.

Nitekim, İşçi partisi refah reformlarının amaçlarından biri sosyal refah ödemelerinin bütçelerdeki payını azaltmak, eğitim ve sağlık harcamalarının payını artırmak idi. İşçi partisi özellikle eğitim ve sağlık harcamalarını emek üretkenliğinin ve rekabetçiliğin artmasına katkı yapan yatırımlar olarak

değerlendirmiştir. Tablo 2'deki verilere göre, sosyal koruma harcamalarının bütçedeki payının azaltılması hedefi gerçekleşmiş görünmektedir. Bu dönemde artan nüfusa rağmen, toplam harcamalar içinde sosyal koruma harcamalarının payı, 2003-04'te % 34.1 iken 2007-08'de %32.2'ye düşmüştür. Bu dönemde eğitim ve sağlık harcamalarında ise hedefler doğrultusunda artışlar gerçekleşmiştir. Bu dönemde sosyal koruma harcamalarında düşme, sağlık ve eğitim harcamalarındaki artışla neredeyse telafi edilmiş ve sosyal hizmetlere yönelik toplam harcamalar 2003-04'te bütçede %65.9'luk bir payı kapsıyorken 2007-08'de %65'3 olarak gerçekleşmiştir.

Sosyal koruma harcamaları içinde en büyük payı yaşlı nüfusa yönelik harcamalar oluşturmuş, bunu hasta ve engelliler ve aile ve çocuklara yönelik harcama kalemi izlemiştir. Harcama kalemlerine bakıldığında 2003-04'den 2007-08'e çocuk ve çalışan aile kredisini kapsayan sosyal dışlanma kalemi (10.7 no'lu) hariç diğer bütün sosyal koruma kalemleri düşmektedir. Bu veriler vergi kredisine dayanan bir refah sisteminin bütçeden ayrılan kaynakla da desteklendiğini göstermektedir.

7. REFAH REFORMLARININ SOSYAL HAKLAR AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

7.1. Reformların Amacı, Kapsamı ve Koşullulukları Açısından Değerlendirilmesi

İngiltere'de İşçi partisi döneminde uygulanan refah reformları istihdama finansal teşvikler sağlamak ve çocuk ve yaşlı nüfustaki yoksulluğu önlemek üzerine odaklanmıştır. Bu amaçla refah rejimi, bir yandan refah ödemesi alıcılarını istihdama yönlendirecek diğer yandan hedeflenen kesimdeki yoksulluğu önleyecek araçlarla reforma tabi tutulmuştur. Kişiler istihdama yönlendirilirken, hem vergi kredileri ile düşük ödemeli istihdamın devletçe sübvansiyonu ile cazip kılınması hem de çalışma yaşındaki refah ödemesi alıcılarına yönelik koşullulukların artırılarak sisteme girişin kısıtlanması yöntemi uygulanmıştır. Bu durum refah rejiminin vergi kredisi ağırlıklı bir sisteme dönüşmesine neden olmuştur. Refah rejiminde sosyal refah ödemelerinden ziyade vergi sistemini kullanmak, vergi kredilerin istihdama katılım ile ilişkisinden kaynaklanır. Kişilerde istihdamda oldukları için bu ödemeyi aldıklarına ilişkin bir farkındalık yaratılır. Çünkü devletin resmi destek kaynağı ödemeli bir iştir.

İşçi partisi, Devletin, istihdamın artırılması ve kişilerin emek piyasasına en yüksek düzeyde katılımını sağlamada eğitim ve iş fırsatları yaratarak lider bir rol oynaması gerektiğini kabul eder. İşçi partisine göre, kişilerin bu fırsatlardan yararlanması hem onların kendilerine hem de toplumun daha iyi olmasına katkı yapar (Blair, 1997). İşçi partisinin refah politikası, refah bağımlılığı, kişisel sorumluluk ve önce istihdam nosyonları üzerine kuruludur. Bu yönden işçi partisi, ihtiyacın kabul edilmiş tanımından ziyade karşılıklı sorumluluk ilkesine dayalı bir sosyal haklar yaklaşımını benimser. Dolayısıyla, refah rejiminde, sosyal güvenlik hakları ona eşlik eden sorumluluklarla gelir ve böylelikle evrensel haklardan ziyade, refah ödemelerine koşulluluk niteliği getirilmiştir (Dwyer, 2002, 275).

Kişiler ve ailelere yönelik desteklerde, sosyal refah ödemelerinden vergi kredisi ağırlıklı bir sisteme geçilmiştir. Bu sistem, gerek yararlanan kişilere ilişkin tanımlar gerekse uygulama süreçleri bakımından vergi sistemine entegre edilmiştir. Özellikle “hane halkı” ve “aileler” biçimindeki sosyal güvenlik tanımlamaları yerine kullanılan “çiftler” tanımı OECD tarafından çıkartılan çalışmalarla tutarlı kabul edilmiş ve IMF tarafından desteklendiği belirtilmiştir (HM Treasury, 2009). Böylelikle, refah rejimi vergi sistemi ile entegre edilerek sosyal güvenlik ödemeleri vurgusu zayıflatılmıştır. Bu kesime yönelik sosyal refah ödemesinden yararlanabileceklerin kapsamı daraltılmış ve sistemin koşulluluğu artırılmıştır. Yeni düzenlemelerle kapasitesizlik ödemesi sadece çalışma kabiliyetinde olmayanları kapsayacak olup, diğerleri iş araştırmanın izinlerine dahil edileceklerdir. İlk grup iş kapasitesi değerlendirmesi, ikinci grup ise işe alınabilirlik planına dahil olmaları (iş odaklı mülakatlar, işe yönelik faaliyet planı sunma vs.) koşulu ile refah ödemesi alacaklardır. Gelir desteği alıcıları da iş araştırmanın izinleri sistemine transfer edilmektedir. Bunlar içinde özellikle tek ebeveynli aileler, çocukların yaşları ile değişen koşullara bağlı (iş aramaları, işe hazırlanma planı uygulamaları) olarak ödeme alacaklardır. Bu kesim içinde refah ödemesi talep edenlere, iş bulma merkezlerinde iş odaklı mülakatlara katılma zorunluluğu getirilmiştir.

Engellilere ilişkin programlarda, şiddetli engelliler için sosyal güvenlik sistemleri korunurken, kalanlar için New Deal programları kanalıyla sosyal refah ödemelerinden istihdama yönlendirmeleri zorunlu tutulmuştur. İşçi partisi hükümeti engellilere yönelik gelir desteklerini uzun dönemli işsizliğe cömert bir destek biçimi olarak suiistimal edilmiş bir uygulama olarak değerlendirmiş ve bu desteklerde kesintilere gitme kararı almıştır. Bu çerçevede engellilere yönelik programlardan bazıları kaldırılmış, bazılarının

kapsamı daraltılmış ve yeni koşulluluklar getirilmiştir. Bu kişilere yönelik iş bulma merkezlerindeki mülakatlara katılma zorunluluğu ve iş kapasitesi değerlendirmesi gibi düzenlemeler ile onları istihdam piyasası ile bağlantılı kılmak ve bir iş bulmak için hazırlanmalarını sağlamak amaçlanır. İşçi Partisi işverenler yönüyle zorunlu olmayan ve yasal süreçlere dayanmayan ama ikna edici yöntemlerle engelli işçilere yönelik onların istihdam süreçlerinde yer almasını amaçlayan girişimlerde bulundu (Drake, 2000: 432). Bu reformlar, engelli kişilerin iş aramasını engelleyen sosyal, çevresel ve endüstriyel engellere ilişkin bir içeriğinin olmaması temelinde eleştirilmektedir. Nitekim, Drake'e göre, İşçi partisi, engelli kişinin istihdamdan neden ve nasıl hariç tutulduğuna ilişkin soruların içeriğine, ne işverenler tarafından yapılan ayırımı uygulamaları nede iş yerindeki çevresel engelleri yerleştirmez (Drake, 2000: 426).

7.2. Reformların Uygulama Sonuçları Açısından Değerlendirilmesi

İşçi partisinin refah reformlarında istihdama öncelik veren stratejisinin temel hedefi, refah ödemesi talep edenlerin sayısını azaltmak ve çalışanların sayısını maksimize etmektir. İngiltere'de, son dönem yaşanan krize kadar istihdam oranları artarken, İşçi partisi refah reformlarının amaçlarından biri olan sosyal refah ödemelerinden yararlanan kişi sayısı azalmış ve 2007-2008'de 1999-2000 yılındaki düzeyine düşmüştür. Genel olarak artışlar emekli kesimden kaynaklanırken, azalışlar çocuklu ve çocuksuz ailelerden ortaya çıkmıştır. İşçi partisi emekli kesimi desteklemek ve çalışma yaşındakileri istihdama yönlendirip refah ödemelerini sınırlandırmak amacını gerçekleştirmiş görünmektedir (Tablo 3). Diğer yandan, istihdamda yer almayanlara yönelik koşullar ağırlaştırılıp ödemeler azaltılırken vergi kredisi kanalıyla sistemden yararlanan kişi sayısı artmıştır.

Vergi kredisi pek çok aileyi gelir testine dayalı destek sistemine dahil etmiştir. Krediler düşük geliri kişilerin kazançlarına önemli bir ek sağlamıştır. Ayrıca bu sistem tek ebeveynli pek çok aile için yarı süreli (part-time) istihdamı finansal olarak uygulanabilir kılmıştır. Kredinin uygulamasından sorumlu olanlar, genellikle, kişilerin durumlarındaki değişikliklere duyarlı bir ödeme sistemini sağlamaya ilişkin vergi yönetimi meseleleri üzerinde yoğunlaştılar(Bkz. Millar, 2008: 25). Bu çerçevede, İngiltere'de sosyal refah ödemelerinin gelir testine dayalı araçlar lehine geriletilmesi daha az tartışılan bir konu olmuştur. Vergi kredisi, emekli kredisi ve gelir desteği gibi gelirle bağlantılı ödemeler ağırlıklı bir sisteme geçilirken, gelirle bağlantılı olmayan kapasitesizlik ödemesinin kapsamı daraltılmış, engelli çalışan indirimi kaldırılmıştır. Çocuklar için gelir testi ile bağlantılı ödemeler çocuk yardımına göre öncelikli hale gelmiştir. Vatandaş olma haklarından türeyen kayıtlı haklara göre gelirle bağlantılı araçlar, alıcılarının sürekli finansal durumlarının izlendiği ve ihtiyacın gösterilmesine dayalı olduğu için damgalayıcı olarak değerlendirilir.

Ayrıca reformların, refah bağımlılığını temel alan yaklaşımı, özellikle kadınların istihdamda yer almalarına yönelik baskıyı sürdürmesi bağlamında eleştirilir. Grant'a göre, refah ödemesi talep eden herkese, onlar emek piyasasında eşitlermiş gibi muamele yaparak, eşitsizlikleri ve önemli emek piyasası süreçlerini ihmal eder ve aynı anda onları pekiştirir. Ona göre, reformlar, refah ödemesi talep edenlere yönelik olduğundan başka anlam vererek rahatsız edici bir tarzda uygulanır. Ayrıca, bu kesim içinde sosyal refah ödemesi talep etmeyen kadınlar temel grup olup, onlar son dönem politikalarından yarar elde etmezler, politikalar onları emek piyasasında çok az bilgiyle yalnız bırakır(Grant, 2009: 346).

Reformların yoksulluk üzerindeki etkileri çok daha tartışmalıdır. Yapılan çalışmalar, çalışan kredisinin çalışmaya daha fazla teşvik sağlarken, çocuk vergi kredisinin yoksulluğu azaltmada daha etkin olduğunu gösteriyor (Brewer, 2005, 24). Fakat sadece bu araçlarla yoksulluğun önlenmesi mümkün görünmüyor. Keynezyen yaklaşımda Refah devleti harcamaları piyasa sistemi içinde oluşmuş eşitsizliklerin yumuşatılması için devletlerin yapmaları gereken harcamalardır. Bu eşitsizliğin en önemli göstergesi olan yoksulluğun önlenmesinde seçilen yöntemin bu sorunu çözmedeki yeterliliği tartışmalıdır. İngiltere'de İşçi Partisi hükümetleri döneminde uygulanan bütün reformlarda olduğu gibi son düzenlemelerin de istihdamda ılımlı iyileşmeler yaratsa da, yoksulluğun azaltılmasındaki etkisinin yüksek olması beklenmemektedir. Çünkü bu etkinin büyük olması için gerekli harcama düzeyi ancak, Danimarka ve İsveç gibi yoksulluğun düşük olduğu ülkelerde olduğu gibi toplanan yüksek vergilerle karşılanabilir. Bu refah harcamaları düzeyi ise İngiltere'de oldukça pahalı olarak değerlendirilir. Vergi/sosyal refah ödeme sistemleri, gelir dağılımı ve eşitlik amaçları doğrultusunda kullanıldığında yoksulluk sorunu çözülebilir. Oysa İngiltere'de bu sistemler, artık bölüşüm amaçlarına yönelik değil, istihdam sürdürülebilirliğini hedeflemektedir. Son olarak esnek emek piyasaları çerçevesinde yoksulluğa çare olarak istihdamı teşvik etmenin çelişkilerine dikkat çekilmektedir. Buna göre, çalışma hakkı yada gelir güvenliği güçlendirilmeksizin sosyal güvenlik ilkelerini aşındıran çalışmaya ödeme yapma (welfare to work) politikalarının paternalist ve sosyal olarak bölücü doğası sosyal ve ekonomik istikrar için önemli bir tehdit olabilir (Walker vd., 2003:24).

7.3. Yeni Refah Rejiminin Özel Sermaye Birikimi Açısından Değerlendirilmesi

18. yy sonundan başlayarak egemen kapitalist devlet yapılarıyla birikime alabildiğince geniş bir hareket alanı sağlaması ile bilinen İngiltere (Holloway vd., 2004:156), 1980'lere damgasını vuran kapitalist ekonominin değişen koşullarında da birikimin önünü açmada öncü olmaya devam eder. Bu koşullar, küreselleşme sürecinde sermayenin ekonomik rekabetçiliğini ve karlılığını sürdürme zorunlulukları içinde ulus devletler eliyle desteklenmesini gündeme getirir. İngiltere'de Muhafazakar Parti döneminden bu yana sermayenin artı değer oranını artırmaya hizmet eden politikalar, İşçi Partisi döneminde uygulanan New Deal politikaları ile yeni bir içerik ve ivme kazanmıştır. İşçi partisi globalizasyon sürecinde sermayenin hareketliliğinin artması ile aynı anda sermayenin organik gücünün artması karşısında diğer kıta Avrupası ülkelere göre belirgin biçimde liberal politikalar izlemiştir. Bunun nedeni, İngiliz ekonomisinin global, mobil sermayeye, kurum gücüne bu ülkelerden çok daha fazla bağımlı olmasıdır. Bu bağımlılık, özel sermaye birikimini gözetme ve özel sektörü sosyal politika alanına dahil etme şeklinde tezahür eder. İşçi partisi özel sektörün işletmecilik, etkinlik, müşteri oryantasyonu ve risk alma alanlarındaki gücünün kamuya aktarılmasının önemini savunmuştur. Ayrıca, kamu kesiminde mali kısıtın sürmesi gerçeğinde, bazı harcamaları kamusal alandan çıkarmak ve bazıları içinde yeni fonlama akımları yaratma ihtiyacının belirgin biçimde etkili olduğu görülmektedir.

Bu ortamda rekabetçiliğe ve üretkenliğe doğrudan katkı yapacak sosyal politika biçimleri tasarlanırken, sosyal politikanın temel odağı, hizmet arzını iş dünyasının belirli ihtiyaçlarına yönelik olarak düzenlemektir (Farnsworth, 2006: 821). Bu çerçevede, temel politika, mobilitesi yüksek sermayenin ihtiyaçlarıyla uyumlu esnek bir emek piyasası oluşturmaktır. Esneklik globalizasyon sürecinde iş gücünün kalifikasyonunu artırmak ve teknolojik gelişimin gerekli bir unsuru olarak görülmüştür. Fakat Fine'e göre (2003: 77), emek piyasası esnekliği düşüncesi, reel ücretlerdeki azaltımı haklı göstermek ve daha temel olarak da emeğin devlet regülasyonları/politikaları ve sendikalar kanalıyla kendini savunma kapasitesini zayıflatmak için daha ileriye götürülmüştür.

Özel sermaye birikiminin sürekliliği ve karlılığı için en önemli belirleyenlerden biri maliyet faktörü olarak ücrettir. İngiltere'de İşçi Partisi hükümetleri döneminde Devlet, refah ödemeleri ve vergi politikasıyla piyasada geçerli olan düşük reel ücretlerin sürdürülebilmesinin maliyetlerini üstlenir. Bu politikaları istihdam politikaları içinde yapılandırarak bir yandan düşük reel ücret politikasının devamlılığını, diğer yandan bu politikaya olası toplumsal tepkileri ortadan kaldırmayı ve bölüşüm sorunlarını hafifletmeyi amaçlar. Refahın yeniden düzenlenmesine bu yaklaşımın sahne arkasında kalan önemli amaçlarından biri, emeğin yedek ordusunun büyüklüğünü artırmak ve onu emek piyasasının talepleriyle uyumlulaştırmak olarak değerlendirilebilir (Fitzgerald, 2004: 57).

İşçi partisi dönemi refah rejiminin en önemli ayırt edici özelliklerinden biri, istihdam hizmetlerinin özelleştirilmesidir. Bu aynı zamanda sermaye birikiminin desteklenmesinin de bir başka biçimidir. İşçi partisi 1997'de hükümete geldiğinde, istihdama ilişkin programları yönetmede lider rol önce İstihdam Hizmetlerine (Employment Service) ve ardından İş bulma merkezlerine (Jobcentre plus) verilmiştir. Bu çerçevede özel sektör, pek çok programın işleminde kamu ve gönüllü sektöre hayati biçimde yol gösteren ve onlarla çalışan bir durumdadır. 2007 sonunda istihdam programlarından bazılarının (Pathways to Work Initiative) %60'dan fazlasının organizasyonunu özel ve gönüllü sektör yapmış ve yapılan iş kontratlarının %77'sinde özel sektör karar vermiştir (Grover, 2009: 493). Bu hizmetlerde özelleştirme, özel sektör daha objektif ve suiistimale konu olmayacak bir hizmet sağlayıcı olarak değerlendirilerek pragmatik bir konu olarak savunulmuştur. Diğer yandan kamudan oldukça farklı olarak temel amacı kar olan özel sektörün istihdam hizmetini sunmasının altındaki tehlikelere işaret edilir. Bunlardan biri, iş bulma merkezlerindeki danışmanların yaptıkları işe niteliği gereği bir sosyal hizmet olarak yaklaşımdan ziyade sadece bir istihdama yerleştirebilecek kişilere odaklanarak hizmetin eksik sunumuna neden olabilmeleridir. Nitekim, Avustralya, Danimarka ve Almanya uygulamaları, bu kişilerin istihdama yerleşmede en zor olarak gördükleri kişileri görmezden geldiklerini yada ertelediklerini göstermektedir. Ayrıca özel sektör hizmet sağlayıcıları, yönetim anlamında kamudan daha istikrarsız olabilir ve bu durum makroekonomik anlamda bir sorun yaratmanın yanında, kısa dönemde piyasanın kişileri işe yönlendirmede etkinliğini de azaltır (Grover, 2009: 494-498).

Grover'a göre (2009: 488), istihdam hizmetlerinin özelleştirilmesi özel sektörün işsizleri işe yerleştirmede devletten daha iyi olup olmadığının ötesinde bir ilgiyi hak eder. Ona göre, özel sektör tarafından sağlanan bu tür hizmetler kanalıyla işsiz kişilerin piyasada alınıp satılan bir meta haline dönüştürülmesi ve böylece özel istihdam büroları ve emek gücü talep eden işletmeler arasında değişim ilişkisine konu edilebilirliğini gündeme getirir. Bu biçimde istihdam hizmetlerinin özelleştirilmesinin içinde saklı olan anlam, istihdam dışı emeğin ticari bir metaya dönüştürülmesidir. Bu tür hizmetler iş dışı olma refah ödemeleri politikası ile istihdam dışı olan emeği, finansal ve sosyal olarak daha az hak sahibi duruma

getirmeyi amaçlar. Bu anlamda, bu tür hizmetler, devletin ücret dışı olan emeği ücretli emeğe dönüştürme girişiminde ön sıralarda yer alırlar. Offe'ye göre (1984), var olan kapitalist toplumlarda refah hizmetleri ticari alana konu edilmediği için bir çelişki oluşmuştur. bu çelişki bir yandan karlılıkla diğer yandan insan ihtiyaçları ile ilgili olmaktan ortaya çıkan bir çelişkidir. İşçi partisi hükümetleri, yeni refah rejimi ile, bu çelişkiyi devlet aygıtını kullanmada yeni yollar bularak, karlılığın gereklilikleri lehine çözerken piyasa disiplini kendi nüfusu üzerine yüklemiştir.

Sonuçta, bütün bu uygulamalar ile Keynezyen dönemde refah devleti düzenlemeleri ile sosyal koruma güvencesine ulaşmış emek gücü, bir ölçüde, tekrar meta niteliğine sokulmaktadır.

**TABLO 3: ALICILARINA GÖRE SOSYAL REFAH ÖDEMELERİ
(kişi sayısı)**

	1998-99	1999-00	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08
Emekli çift	2 699	2 966	2 878	3 040	3 443	3 653	3 579	3 673	3 541	3 303
Emekli bekar erkek	1 064	1 186	1 118	1 167	1 326	1 423	1 381	1 380	1 302	1 259
Emekli bekar kadın	3 229	3 452	3 282	3 295	3 830	3 842	3 665	3 693	3 354	3 399
Çocuklu çift	5 356	5 862	5 459	5 851	6 633	6 451	6 267	6 142	5 686	5 350
Çocuksuz çift	5 296	5 757	5 450	5 879	6 528	6 447	6 245	6 257	5 737	5 533
Çocuklu bekar	1 896	2 131	2 045	2 179	2 519	2 497	2 439	2 403	2 232	2 142
Çocuksuz bekar erkek	4 423	4 786	4 560	4 933	5 462	5 719	5 533	5 601	4 775	4797
Çocuksuz bekar kadın	3 329	3 435	3 301	3 693	4 255	4 211	4 093	4 168	3 639	3 535
TOPLAM	27 292	29 575	28 093	30 037	33 996	34 243	33 202	33 317	30 266	29 321

Kaynak: Family Resources Survey, 1999-2008 yıllarına ilişkin verilerden derlenmiştir.

(Bkz. Table 3.23 Benefits unit by family status and combination of benefits received)

8. SONUÇ

Sosyal haklar, bireyleri kendi gelir olanaklarından bağımsız olarak sosyal risklerden korumayı amaçlar. Oysa İngiliz refah rejimi, İşçi Partisi döneminde yapılan reformlar ile gelirle bağlantılı sosyal refah ödemeleri ağırlıklı bir sisteme dönüşmüştür. İşçi partisi en ihtiyaç duyan kesimleri hedeflediğini belirterek, refah ödemelerinin alıcıların şu anki finansal durumlarına göre ödendiği bir sistemi benimsemiştir. Bu durum, İkinci dünya savaşından bu yana kıta Avrupasından yaygınlaşan vatandaş olmaktan gelen kayıtlı haklara dayalı sistemlerden önemli bir kopuştur. Vergi kredisi uygulamalarında görüldüğü gibi tanımlamalar ve sınıflandırmalar sosyal refah ödemelerinin sosyal koruma niteliğini ikinci plana atmıştır. Bu ödemeleri hak etme dar anlamda tanımlanmış, yararlanma koşulları ağırlaştırılmış ve bu anlamıyla sosyal haklar daraltılmıştır.

Reformlar ile yalnız aileler yönelik sosyal refah ödemelerinin kaldırılması ve şiddetli engelli dışındaki engelli ödemelerinde kesintiler yönüyle refah rejiminin kapsamının daraltıldığı söylenebilir. İş araştırması yapması beklenmeyen kişilerin (hasta ve şiddetli engelli) gelir desteklerinde iyileştirmeler yapılmıştır. Bunun dışındaki kapasitesizlik ödemesinden iş araştırmanın izinlerine dahil olanların ödeme miktarları düşmüştür. Kapasitesizlik ödemesi alıcılarını iş araştırmanın izinleri sistemine dahil ederek onlara iş araştırma planına dahil olma ve diğer koşullar getirilmiştir. Sonuçta, Sistemin koşulluluğu artırılmıştır, ödemelere karar vermede iş bulma merkezlerindeki danışmanların rolü artırılmıştır, özel sektör sisteme doğrudan entegre edilmiştir.

KAYNAKÇA

- Arın, Tülay (2003) Refah Devleti, Sosyal Güvenliğin Yoksunluğu, içinde Neoliberalizmin Tahribatı, edit. Neşecan Balkan, Sungur Savran, Metis yayınları, İstanbul, 2003: 68-69.
- Anderberg, D., F.Kondyles, I.Walker (2008), "Partnership Penalties and Bonuses Created by UK Welfare Programs", Cesifo Economic Studies, Vol.54, No.1, March, s.4.
- Barr, Nicholas (1992), "Economic Theory and Welfare State", Journal of Economic Literature, Vol.XXX (June), s.772.
- Balseven, Hale (2009), "İngiltere'de Maliye Politikaları; Kriz Ortamında Dolaşan Keynezyen Ruh", Süleyman Demirel Üniversitesi İ.İ.B.F.Dergisi, Yıl:2009, Sayı.2.
- Beatty, C., S. Fothergill, D. Platts-Fowler (2009), DLA Claimants: A New Assessment, Department for Work and Pension, Research report, No.585, s.12
- Blair, T. (1997), "21st Century Welfare Speech", Social Policy and Economic Performance Conference, 24 January Amsterdam, London: Labour Party.
- Burden, T. ve M. Campbell, Capitalism and Public Policy In The UK, Croom Helm, London, 1985, s.33.
- Brewer, M. (2005), Tax Credits: Time to Stop Weakening Work Incentives?", Speech for Institute for Fiscal Studies.
- Department for Work and Pension (2009), Quarterly Statistical Summary, First Release, 13th May 2009, s.4.
- Drake, Robert, F. (2000) "Disabled People, New Labour, Benefit and Work", Critical Social Policy, 20 (4), s.431.
- Dwyer, P. (2002), "Making Sense of Social Citizenship: Some User Views on Welfare Rights and responsibilities", Critical Social Policy, 22, s.275.
- Farnsworth, K. (2006), "Capital To Rescue? New Labour's Business Solution to old Welfare Problems", Critical Social Policy, 26, s.821.
- Fine, Ben (2003), Labour Market Theory, A Constructive Reassessment, Routledge Frontier of Political Economy, s. 77.
- Fitzgerald, J. (2004), "The disciplinary Apparatus of Welfare reform", Montly Review, November, s.57.
- Grant, Linda (2009), "Women's Disconnection From Local Labour Markets: Real Lives and Policy Failure", Critical Social Policy, 29, s.346.
- Grover, Chris (2009), "Privatizing Employment Services in Britain", Critical Social Policy, 29, s.493.
- Holloway, J. ve S. Picciotto, (2004), Sermaye, Kriz, Devlet, içinde Devlet Tartışmaları, edit. Simon Clarke, Ütopya yayınları, 104, Ankara, s. 156.
- HM Treasury (2009), "New Tax Credits: A Consultation Document", www.inlandrevenue.gov.uk/consult_new/new_tax_credit.htm
- HM Treasury (2005) Tax Credits: Reforming Financial Support for Families, Modernisation of Britain's Tax and Benefits System, HM Treasury, March, s.37.
- HM Treasury (2002), Child and Working Tax Credit, (The Modernising of Britain's Tax and Benefit System, No.10), London HM Treasury, s.4.
- HM Revenue&Customs,(2009),<http://www.hm-treasury.gov.uk/RatesandAllowances-taxCredit/ChildBenefit.htm>
- Karagiannaki, E. (2007), "Exploring the Effects of Integrated benefit Systems and Active Labour Market Policies; Evidence From Jobcentre Plus in the UK", Journal of Social Policy, 36, April, s.178.
- Millar, Jane(2008), "Making Work Pay, Making Tax Credits Work: Assessment With Specific Reference to Lone-parent Employment", International Social Security Review, Vol.61, Sayı, 2, s.25-27.
- Offe, C. (1984), Contradiction of Welfare State, London: Hutchinson.
- Office for National Statistics, Social trends, No.39, 2009 edition, s.119.
- Stafford, B., S. Roberts, (2009) "The Impact of Financial Incentives in Welfare Systems on Family Structure", Department for Work and Pension Research Report No: 569, s.14.

Walker, Robert ve Michael Wiseman, (2003), "Making Welfare Work: UK Activation Policies Under New Labour", International Social Security Review, Vol.56, sayı.1.