

İNGİLTERE'DE REFAH REFORMLARININ EKONOMİ POLİTİĞİ¹

THE POLITICAL ECONOMY OF WELFARE REFORMS IN
THE UNITED KINGDOM

Hale BALSEVEN*

ÖZET

Bu çalışmada, İngiltere'de 1996-1997'den bu yana İşçi Partisi hükümetleri döneminde uygulanan refah reformlarının ayırteci özellikleri ortaya konulmaktadır. Refah rejiminin koruyuculuğu, kapsadığı nüfus, kapsadığı sosyal riskler ve sistemden yararlanma koşulları çerçevesinde tartışılmaktadır. İşçi partisi, refah reformlarını işsizliği ve yoksulluğu azaltmak için tasarlamıştır. Bu dönemde, 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 dikkate alındığında, reformların bu niteliği kaçınılmaz görünmektedir.

Anahtar Kelimeler: *Refah Rejimi, Refah Reformları, Refah Ödemeleri, Sosyal Güvenlik Programları*

ABSTRACT

In this paper, it is explored the essential characteristics of welfare reform in the United Kingdom during the period the Labour Party has been in power since 1996-1997. 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 and finance since the 1980's, the character of these reforms seems inevitable.

Key Words: *Welfare Regime, Welfare Reforms, Benefits, Social Security Programs*

¹ Bu yazı, 22-23 Ekim 2009 Tarihinde Antalyada gerçekleştirilen "Uluslararası Sosyal Haklar" Sempozyumunda sunulan bildirinin yeniden gözden geçirilmiş ve genişletilmiş halidir.

* Akdeniz Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü Öğretim Üyesi

1.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. 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 başgösteren 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). 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 (Bkz. Barr, 1992), yoğun ideolojik kampanyalarla desteklenerek, deregülasyonları 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 vd., 1985:33). Bu politikalar, bir yandan hiç bir hane halkının altına düşmemesi gereken bir gelir tabanını hedeflerken, diğer yandan istihdama yönelik teşvikler yaratmak, çalışma disiplinini sürdürmek ve emek piyasası tarafından oluşturulan gelir dağılımını desteklemeyi

amaçlamıştır(Burden vd., 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.

1996/97’de iktidara gelen İşçi Partisi ise “Üçüncü Yol” yaklaşımıyla İngiliz Refah Devleti’ni gerek Muhafazakar Parti gerekse kendinden önceki İşçi Partilerinden çok farklı bir rotaya yönlendirmiştir. Yeni hükümet, felsefi temellerini Beck ve Giddens’dan alan, ekonomik sürdürülebilirliğin sağlanmasından ziyade olası bütün alanlarda beşeri sermayeye yatırımı içeren bir yaklaşımı temel alır. Giddens’a göre (1998:117) refah devletinin, pozitif refah toplumu içeriğinde koyulacağı yer sosyal yatırım devleti olmalıdır. Bu, aktif koruyucu bir refah devletidir ve istihdamın merkezde olması, gelirden ziyade fırsatların yeniden dağılımını sağlaması temel özellikleridir. 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).

Bu yaklaşımda modern ekonomide, değer ve rekabetçi avantajın temel kaynağı beşeri ve entelektüel sermaye kabul edilir. Bu bakımdan, vergi ve sosyal refah ödemeleriyle gelirin yeniden dağılımı yerine; eğitim, mesleki eğitim ve ödemeli bir istihdamın desteklenmesi söz konusudur. Öyleki refah devleti istihdam etrafında yeniden yapılandırılır. Çünkü bu yaklaşım, işgücüne katılımın artırılmasını yoksulluktan çıkış için temel yol olarak görür (Blair, 1998:10) Devletin rolü ise fırsat eşitliğini teşvik etmek, emek aktivasyon politikalarını uygulamak, en düşük gelirli ya da dezavantajlı grupları hedefleyen hizmetleri sağlamaktır.

Bu dönemde İngiltere’de istihdamın teşviki için New Deal politikaları getirilmiş, bu politikalar 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 araçlar, kişilere onların emek piyasalarında yer almalarına yönelik teşvik ve destekleri sağlamak üzere tasarlanmamıştır. Bu görüşlerle, bu dönemde, refah rejiminin, emek arzı üzerinde pozitif etkilerde bulunacak araçlarla revize edilmesi gündeme getirilmiştir. Bunun dışında devlet toplumun en dezavantajlı kesimleri olan çocuklar, emekliler ve engelliler arasındaki yoksullukla mücadele için özel düzenlemeler getirmiştir.

Bu çerçevede 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’de refah rejimi ile sağlanan sosyal koruma sisteminin İşçi Partisi döneminde geçirdiği değişim incelenmektedir. İngiltere deneyimi, refah rejimlerinin 20.yy da geçirdiği değişimin en belirgin bir örneği olarak ayırt edici olmasının yanısıra, 3. dünya ülkelerine de model olma potansiyeli taşıdığı için önemlidir. İlk kısımda bu değişimin; İngiliz refah sisteminin kapsadığı nüfus, kapsadığı sosyal riskler, sistemden yararlanma koşulları ve korumanın düzeyi üzerindeki etkileri açıklanarak, sisteminin koruyuculuğu ortaya konulmaktadır. Ardından İngiltere’de uygulanan reformların piyasa tarafından oluşturulan yapıları destekleyici ve piyasanın rolünü genişletici özellikleriyle emek kesimi açısından ürettiği eşitsizlikler sorgulanmaktadır. Çalışmada, muhafazakar parti sonrası iktidara gelen İşçi Partisi hükümetleri dönemi bir bütün olarak alınmış, farklı 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 ya da 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. Artan istihdamın kişilere düzenli bir gelir sağlayıp sağlamadığı istihdamın türüne bakılarak değerlendirilir. Tablo 2’de görüldüğü gibi İngiltere’de istihdamda yer alan kişilerin %64’den fazlası tam zamanlı bir işte istihdam edilmektedir ve bu oran yıllar itibarıyla önemli ölçüde değişmemiştir.

İşçi partisinin refah rejiminin temel hedeflerinden biri istihdam oranlarını arttırmaktır. 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.

3. KİŞİLERE VE AİLELERE YÖNELİK PROGRAMLAR

İşçi partisi döneminde uygulanan 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 asli olarak 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 Kredisi”dir (Family Credit), Bu kredi Nisan 1999’da “Çalışan Aile Kredisi”ne (Working Families Tax Credit) dönüştürülmüş; gelir eşikleri artırılmış, sosyal refah desteklerinin geri ödeme oranları düşürülmüş ve küçük çocuk için kredi miktarları artırılmıştır (Stafford vd., 2009:14). Bu kredi, özellikle düşük gelirli hanelerdeki ailelerin çalışma teşviklerini artırmak için tasarlanmıştır. Bu krediyi, ebeveynlerden biri haftada 16 saat ya da daha fazla çalışan en az bir çocuklu düşük gelirli aileler alabilirler.

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, hakedmeler 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 ya da 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 2 235 sterlin’den oluşan çocuk unsuru, (eğer bir çocuk engelli ise ek olarak 2 670 sterlin değerinde her bir engelli çocuk için engelli unsuru ve eğer çocuk şiddetli engelli ise 1 075 sterlin daha fazla ödemenin alındığı şiddetli biçimde engelli çocuk unsuru) içerir (Bkz. Tablo 3). Çocuk kredisinden yararlanma istihdam statüsüne bağlı değildir. Ama bu kredi hem istihdam dışı kalmış aileler 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, 2008:4).

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.

Çalışanın Vergi kredisi (Working Tax Credit) ise, çocuklu ya da 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 1 890 sterlinlik temel oran, çiftler ve tek ebeveynli aileler için extra 1 860 sterlin ve eğer haftada 30 saatten fazla çalışıyorsa ek bir 775 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 ya da iki ya da 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 özürü ve engelli olanlar ek ödeme alırlar (Bkz.Tablo 4).

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 İdaresi'ne (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.

İngiltere'de 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 ebebeyinli 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 ebebeyinli aileler ya da 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 ya da 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 iki tipi vardır; sosyal güvenlik katkı koşulunu karşılayanlar için katkı temelli izinler ve katkı temelli izinleri talep edemeyenler için gelir temelli izinlerdir.

Gerek gelir desteği gerekse iş araştırmanın izinleri haftalık gelir değerlendirmesine dayalıdır. Net gelirleri haftada 15 sterlini aşan ve ailenin hiçbir üyesinin haftada 16 saatten fazla çalışmadığı aileler için, her extra 1 sterlin net gelir, gelir desteği ya da iş araştırmanın izinleri kanalıyla ödenecek miktarları 1 sterlin azaltır. Kişiler, belirtilen özel koşullara bağlı olarak, çalışmayacak durumda kaldığı sürece kapasitesizlik ödemesini emeklilik yaşına kadar alırlar. Ödemelerin alıcıları çalışma kabiliyetinde olup olmadıklarını tespit eden düzenli tıbbi değerlendirmeden geçerler. Kapasitesizlik ödemesinden yararlanmada zaman sınırı yokken, iş araştırmanın izinleri talep edildikten sonra 6 ay geçerlidir. İş araştırmanın izinlerini talep edenlerin, iş aradıklarını göstermek için az sayıda oldukça kısa mülakatlara katılmaları gereklidir. Diğer yandan, kapasitesizlik ödemesi/gelir desteğinden yararlanma ve devletin işe dönüş hizmetlerini kullanma kararları ise kişilerin kendilerine bırakılmıştır.

Bu rejimde, 2000 başlarından itibaren önemli değişiklikler yapılmıştır. 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 gereklidir. 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 sahiptirler. 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 yönetmektedirler².

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 programla, kapasitesizlik ödemesi talep edenlerin bir kısmını iş araştıranın 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. Ayrıca, 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. Bu grup içinde yer alan, tek ebeveynli aileler arasında 7 yaş ya da üstü çocukları olanlar, şu an koşulsuz olarak aldıkları gelir desteğinden dereceli olarak iş araştıranın 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.

Bu sistemle, kapasitesizlik ödemesi alıcısı 2.6 milyon kişiye iş odaklı mülakatlara katılma zorunluluğu getirilmiştir. 50 yaşın altında 1.4 milyon kapasitesizlik ödemesi talep eden kişi üç mülakata katılacak iken, 50 yaşın üstü olup ödeme talep edenler sadece bir iş odaklı mülakata katılacaklar. Ödeme talep edenlerin bir faaliyet planı çizmeleri beklenmektedir. Plan bir geçiş dönemi öngördüğü için 2010'dan itibaren uygulanacak pilot bölgelerdeki iş bulma merkezlerindeki danışmanlar kişilerden bu planları uygulamasını bekleyeceklerdir. Bu konuda daha katı kurallar içeren bir rejim yeni refah ödemesi talep edenlere yönelik getirilmektedir. Düzenlemelerin temel özelliği, iş araştıranın izinleri kapsamına alınan herkesin kendi refah

² Bunlar 18-25 yaş, 25 yaş üstü, engelliler ve yalnız ailelere yönelik New Deal politikalarıdır. Ayrıntılı bilgi için Bkz. Robert Walker ve Michael Wiseman, (2003), “Making Welfare Work: UK Activation Policies Under New Labour”, International Social Security Review, Vol.56, sayı.1.

ödemesi için çalışma gerekliliklerinin getirildiği bir sisteme aşamalı olarak geçmektir. Bu çalışma gerekliliği 2 yıldan daha fazla bir süre yardım talep eden 20 000 kişiye uygulanacaktır.

İş araştıranın izinlerini 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. Refah ödemelerinde, geçici kayıplar-yarımdan yoksun kalma, kendi yönüyle pazarlık sürecini yerine getirmeyenler için söz konusudur. Eğer iş bulma merkezleri kişilere iş bulmada başarısız olursa devletin özel ve gönüllü sektörlerle ödeme yapma planı var.

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 yaşamının 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 ya da 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 ya da 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 hükümetleri döneminde engellilere yönelik programlarda yapılan ilk değişiklik, 1999 yılında getirilen vergi kredisi ile daha önce uygulanan engelli çalışan indiriminin kaldırılmasıdır. İndirim, yararlanan

kişilere haftalık ortalama 59.08 sterlin 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 diğer destek olan ve daha önce açıklanan kapasitesizlik ödemesinden yararlanma kriterleri değiştirilmiştir. Hükümet bu alandaki destekleri şiddetli engelli, yaşlı engelli ve engelli çocuklardan oluşan kişilere yapılan gelir aktarımları olarak dar anlamda tanımlamıştır. Bunun dışındaki engellilerin ise işe yönelik ve bir iş bulmak için hazırlanmalarını teşvik edecek araçlar ve iş mülakatlarına katılma zorunluluğu getirilmiştir (Drake, 2000:431). Buna göre, kapasitesizliği değerlendirme kriteri, kapasitesizliğin tespitinden, 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).

İngiltere’de Şubat 2008’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 (Beaty, 2009:12).

5. EMEKLİLERE YÖNELİK PROGRAMLAR

İngiltere’de yaşlı nüfusa yönelik merkezi yönetim sosyal koruma harcamalarının büyük bir kısmı devlet emekli maaşı ödemeleri kanalıyla gerçekleştirilir. Emeklilik yaşındaki herkes gelir düzeyleri ne olursa olsun bu emekli maaşını alır. Bazıları ek olarak Belediye Vergisi Yardımı ya da Emekli Kredisi (Pension Credit) gibi gelire bağlantılı devlet destekleri alır. Devlet emekliliği yanı sıra kişiler, mesleki, kişisel ya da diğer yöntemlerle (stakeholder pension) kendi özel emeklilik sistemlerini sağlayabilirler (ONS, 2009a: 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 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 gelire 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 ise bekar ya da evli 65 yaş ve üstündeki kişiler arasında emeklilik için birikim yapanlara yöneliktir (ONS,

2009a: 119). Emekli kişiler ikisinden birini ya da her ikisini alabilirler (ONS, 2009a: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. DİĞER DESTEK MEKANİZMALARI

Bunlar içinde en önemlileri; konut yardımı, belediye vergisi yardımı, dulluk ödemesi ve yoksun kalma yardımı, bakıcı indirimi ve endüstriyel kaza indirimi olarak sayılabilir.

1983 yılında getirilen konut yardımı, konutlarını kiralayan düşük gelirli kişilere yardım etmek için tasarlanmış gelirle bağlantılı bir ödemedir. Ağustos 2007’de 4.04 milyon konut yardımı alan kişi bulunmaktadır. Bu yardımın ortalama haftalık düzeyi 71 sterlidir (DWP, 2009:10). Yardımın maksimum düzeyi geçerli olan kira değerine eşittir. Bu ise haftalık kontrat değerinden geçerli olmayan ödemelerin düşülmesi ile bulunur. Kişilerin istihdam durumu yardımdan yararlanmak için bir kriter değildir.

Ayrıca, İngiltere’de yerleşik olan ve bir mülkiyet üzerinden belediye vergisi ödeme yükümlülüğünde olan düşük gelirli kişiler, belediye vergisi yardımını alabilirler.

İngiliz refah rejiminde 1948 yılından bu yana dul kalan kişilere yönelik bir destek programı bulunmaktadır. Dulluk ödemesi (widow’s benefit) olarak adlandırılan bu destek, 2001’de yoksun kalma yardımı (bereavement benefit) ile yer değiştirmiştir. İngiltere’de Kasım 2008’de 70 bin kişi dulluk yardımı ve 60 bin yoksun kalma yardımı alıcısı bulunmaktadır (DWP, 2009:11).

Refah rejiminde yer alan bir diğer program, şiddetli engelli kişilere haftada en az 35 saat bakım bakıcılar için uygulanan bakıcı indirimidir (Carer’s Allowance). İngiltere’de 2008 Kasım rakamlarına göre, 496 bin kişi bu indirimden yararlanmaktadır. Son olarak 1948’den bu yana endüstriyel sektöre yönelik uygulanan endüstriyel kaza indiriminden yararlanan kişi sayısı 2008’de 328 bin olarak gerçekleşmiştir (DWP, 2009:19).

7. 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 sağlamayı amaçlar. Para ve faiz oranı politikaları, Keynezyen dönemin aksine 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 dönemde altın kural ve sürdürülebilir yatırım kuralı çerçevesinde maliye politikasının performansı değerlendirilmiştir³. 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 sektörü net borcu %40'ın altında tutulmuş ve kamu harcamaları bir ekonomik çevrim döneminde kamu sektörü 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 kırılğan kalmıştır. İşçi partisi iktidara geldiğinde gelir vergisi oranlarını arttırmamak biçiminde açık bir taahhüt yapmıştır ve bu kamu harcaması için çok sınırlı bir alan bırakmıştır. İşçi partisinin kamu harcamalarına yönelik politikası; ekonominin alt yapısını ve işgücünün verimliliğini güçlendirecek harcamaları arttırmak, diğer sosyal harcamaları ve özellikle sosyal refah ödemelerini azaltmaktır.

Nitekim, sosyal refah ödemelerinin bütçelerdeki payını azaltmak, eğitim ve sağlık harcamalarının ise payını arttırmak İşçi Partisi refah reformlarının amaçlarından biridir. İşçi Partisi özellikle eğitim ve sağlık harcamalarını emek üretkenliğinin ve rekabetçiliğin artmasına katkı yapan yatırımlar olarak değerlendirmiştir. Tablo 5'teki 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 bütçede 2003-04 yılında %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

³ Altın kural'a göre makro ekonomik çevrimde hükümet cari harcamalarını finanse etmek için değil sadece yatırım için borçlanabilirken, sürdürülebilir yatırım kuralına göre, GSMH'ya oran olarak kamu sektörü net borcu istikrarlı ve ihtiyatlı bir düzeyde (GSMH'nın %40'ının altında) tutulacaktır.

veriler istihdama teşvikler sağlayan vergi kredisine dayanan bir refah sisteminin bütçeden ayrılan kaynakla desteklendiğini göstermektedir.

8. REFAH REFORMLARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

8.1. Reformların Amacı, Kapsamı ve Koşullulukları Açısından Değerlendirilmesi

İngiltere’de İşçi partisi hükümetleri döneminde uygulanan refah reformları istihdama finansal teşvikler sağlamak ve toplumdaki dezavantajlı kesimler olarak görülen 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 arttırılarak sisteme girişin kısıtlanması yöntemi uygulanmıştır. Bu durum refah rejiminin vergi kredisi ağırlıklı bir sisteme dönüşmesine neden olmuştur. 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. 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 işidir.

Refah sisteminden dahil olmanın kısıtlanması sonucunda, 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.

İşçi partisi hükümeti engellilere yönelik gelir desteklerini uzun dönemli işsizliğe cömert bir destek biçimi olarak suistimal edilmiş bir uygulama

olarak değerlendirmiş ve bu desteklerde kesintilere gitme kararı almıştır. Engellilere ilişkin programlarda, şiddetli engelliler için sosyal güvenlik sistemleri korunurken, kalanlar için New Deal programları kanalıyla sosyal refah ödemelerinden istihdama yönlendirmeleri zorunlu tutulmuştur. 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 amaçlanmıştır.

İşçi Partisi işverenler yönünde ise zorunlu olmayan ve yasal süreçlere dayanmayan ama ikna edici yöntemlerle engelli işçilere yönelik onların istihdam süreçlerinde yer almasını amaçlayan girişimlerde bulunmuştur (Drake, 2000:432). Ayrıca hükümet 1998'de bu kesimdeki sivil hakları garantiye almak için Engelli Haklar Komisyonu (Disability Rights Commission) kurmuştur. Bununla birlikte, bu reformlar, engelli kişilerin iş aramasını engelleyen sosyal, çevresel ve endüstriyel engellere ilişkin bir içeriğinin olmaması temelinde eleştirilmektedir (Drake, 2000: 426). Reformlar, engellilerin işverenler tarafından yapılan ayrımcı uygulamalar ve işyerindeki çevresel engeller nedeniyle istihdam dışı kalabildikleri gerçeğini ihmal eder.

8.2. Reformların Uygulama Sonuçları Açısından Değerlendirilmesi

İşçi partisi hükümetlerinin 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 kadar⁴ istihdam oranları artarken, refah reformlarının amaçlarından biri olan sosyal refah ödemelerinden yararlanan kişi sayısı azalmış ve 2007-2008'de 1999-2000 yılındaki düzeyine düşmüştür. Genel olarak, yararlanan kişi sayısındaki artışlar emekli kesimden kaynaklanırken, azalışlar çocuklu ve çocuksuz ailelerden ortaya çıkmıştır. Bu açıdan İşçi Partisi hükümetleri emekli kesimi desteklemek ve çalışma yaşındakileri istihdama yönlendirip refah ödemelerini sınırlandırmak amacını gerçekleştirmiş görünmektedir (Bkz tablo 6). Diğer yandan, istihdamda yer almayanlara yönelik koşullar ağırlaştırılıp refah ödemeleri azaltılırken vergi kredisi kanalıyla sistemden yararlanan kişi sayısı artmıştır.

Lund'a göre (1999:458), sosyal refah ödemelerinden yararlanmaya koşulluluğun eklenmesi hem yeni haklar için talepleri azaltarak hemde

⁴ 2008 sonunda ortaya çıkan ekonomik durumdaki kötüleşmenin etkisiyle, 2009 Nisan ayı emek piyasası anketine göre 16 yaş üstü istihdam oranları 171 bini erkekler ve 100 bini kadınlar olmak üzere toplam 271 bin düşmüştür. Ayrıntılı bilgi için Bkz. Labour Market Overview, June, 2009, s.1.

varolan hakların uygulanmasını kısıtlayarak kamu harcamalarının frenlenmesine yardım eder. Nitekim bu dönemde, sosyal refah harcamaları azaltılmış, devletin beşeri sermayeyi güçlendirme amacına uygun olarak eğitim ve sağlık harcamaları artırılmıştır.

Vergi kredileri düşük gelirli kişilerin kazançlarına önemli bir ek gelir sağlamıştır. Ayrıca bu sistem tek ebebeyinli pek çok aile için sağladığı gelir destekleri ile part-time istihdamı finansal olarak uygulanabilir kılmıştır. Vergi kredilerinin, uygulamasından sorumlu olanlar, genellikle, kişilerin durumlarındaki değişikliklere duyarlı bir ödeme sistemini sağlamaya ilişkin vergi yönetimi meseleleri üzerinde yoğunlaştılar (Millar, 2008:25). Bu çerçevede, İngiltere’de sosyal refah ödemelerinin gelir testine dayalı araçlar lehine geriletilmesi ise daha az tartışılan bir konu olmuştur. Refah reformları; vergi kredisi, emekli kredisi ve gelir desteği gibi gelirle bağlantılı ödemeler ağırlıklı bir sistem getirirken, 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).

Reformlar ile yoksulluğun önlenmesinde seçilen yöntemin bu sorunu çözmedeki yeterliliği tartışmalıdır. Yapılan çalışmalar, çalışan kredisinin istihdama daha fazla teşvik sağlarken, çocuk vergi kredisinin yoksulluğu azaltmada daha etkin olduğunu gösteriyor (Brewer, 2005:24). İngiltere’de 1998/99’a göre bugün 600.000 daha az yoksulluk düzeyinde yaşayan çocuk bulunmaktadır. Benzer biçimde, göreceli yoksulluk düzeyinde yaşayan emekli sayısı 1997-2007 arasında 2.9 milyon’dan 2.1 milyon’a düşmüştür (DWP, 2008: 3-5). Hükümet özellikle çocuklara ve emeklilere yönelik refah ödemelerinde önemli artışlar yapsada, gelir eşitsizliği artmaya devam etmektedir. İngiltere’de mevsimsel istihdam, serbest meslek, düşük nitelikli işleri kapsayan çalışan yoksulluğu ve işsiz yoksulluğu artmaktadır. Ülkede son 10 yılda düşük ücretli istihdamdaki büyük artış, hükümetlerin yükselen

eşitsizliği azaltmak için yeniden dağılımın yeni ve kapsamlı biçimlerini devreye sokmasını gerektirmektedir.

Reformların yoksulluğun azaltılmasındaki etkisinin 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.

Keynezyen yaklaşımda refah devleti harcamaları piyasa sistemi içinde oluşmuş eşitsizliklerin yumuşatılması için devletlerin yapmaları gereken harcamalardır. Oysa özel kesimi sosyal refah sistemine dahil eden politikalar ve esnek emek piyasaları, varolan piyasa mekanizmalarının eşitsizliklerini güçlendirmektedir. Bu çerçevede eşitsizliğin en önemli göstergesi olan yoksulluğa çare olarak istihdamı teşvik etmek çelişkilidir. Bu yapıda, 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).

8.3. 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 (Bkz.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 hükümetleri döneminde uygulanan New Deal politikaları ile yeni bir içerik ve ivme kazanmıştır.

İşçi Partisi hükümetleri küreselleşme 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 küresel, hareketli 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. Bunun yanında, İşçi Partisi hükümetleri 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), emek piyasası esnekliği düşüncesi, reel ücretlerdeki azaltımı haklı göstermek ve daha temel olarak ise emeğin devlet regülasyonları/politikaları ve sendikalar kanalıyla kendini savunma kapasitesini zayıflatmak için daha ileriye götürülmüştür.

Nitekim, 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, yedek emek ordusunun büyüklüğünü artırmak ve onu emek piyasasının talepleriyle uyumlaştırmak olarak değerlendirilebilir (Fitzgerald, 2004:57). Tek ebebeyinli aileler ve kapasitesizlik ödemesi alıcıları başta olmak üzere önemli bir kesimi emek piyasası ile bağlantılı kılmak, bu yaklaşımın tezahürleridir.

Bu dönem refah rejiminin ayırt edici özelliklerinden bir diğeri, 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 yürütülmesinde kamu ve gönüllü sektöre hayati biçimde yol göstermekte ve onlarla çalışmaktadır. 2007 sonunda istihdam programlarından bazılarının (Pathways to Work Initiative) organizasyonunda özel ve gönüllü sektörün payı %60’ı aşmış ve yapılan iş kontratlarının %77’sinde özel sektör karar vermiştir (Grover, 2009:493). Bu hizmetlerde özelleştirme, hükümet tarafından özel sektör daha objektif ve suistimale 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 yaklaşmaktan ziyade sadece 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 ya da 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).

İstihdam hizmetlerinin özelleştirmesi özel sektörün işsizleri işe yerleştirmede devletten daha iyi olup olmadığının ötesinde, 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 (Grover, 2009:488). Bu anlamda, bu tür hizmetler, devletin ücret dışı olan emeği ücretli emeğe dönüştürme girişiminde önemli bir rol oynar. Offe'ye göre (1984), varolan 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 disipliniyi kendi nüfusu üzerine yüklemiştir.

İngiltere deneyimi, savaş sonrası dönemin sermaye birikiminin gereklilikleri açısından elzem ve sürdürülebilir olan Keynezyen refah politikalarının, sermaye birikiminin 1970'lerden itibaren baş gösteren istikrarsız ve sürekli kriz devinimi koşullarında sürdürülemezliğinin bir sonucudur. Kuşkusuz bu süreç, 1996/97'de iktidara gelen İşçi Partisinin üçüncü yol yaklaşımı izleğinde, refah devletinin küresel gelişmelere bağlı dönüşümü bağlamında açık bir anlam kazanır. Bu anlam, küreselleşme sürecinde refah ve sosyal politikaların ulusal biçimlerinin ve uygulamalarının, küresel ekonomik rekabetçilik taleplerine göre ikincil kalmasıdır (Jessop, 2002: 153). Onun neoliberal biçimi, İngiltere'de yaşandığı gibi, sosyal güvenlik mekanizmaları ve programlarının disipline edici gücünü artırmak için olduğu kadar düşük ücretleri desteklemek ve sübvans etmek için refah devletini dönüştürmeye yönelik düzenlemeleri kapsamıştır (Jessop, 2002: 260). Neoliberal sürücün yeni kavramı ekonomik yönetim içeriğinde, sermaye kesiminin rolü ise özellikle önceden devlet tarafından sağlanan

hizmetlerde özelleştirme durumunda, ulusötesi politik-iktisattaki ileriki gelişmelerde hayati bir özellik olarak dikkate alınır. Öyleki burada sermaye birikimi “refah” olarak yeniden tanımlanmıştır (Penna, 2003: 2).

Refahın bu yeni tanımlanma biçimi, “yatırımcı devlet modeli”ne küreselleşme sürecinde özellikle finansal sermayenin artan gücü karşısında metalaşma alanlarının yaygınlaşmasında kılıf görünümünde bir rol sunar. Bu sürecin en önemli sonuçlarından biri, metalaşmanın piyasa mekanizması tarafından çözülemeyecek çelişkilerini en azından bir müddet yöneten ve sermaye birikimi için yapısal bir tutarlılığı sağlayan Keynezyen refah devletinin biçim değiştirmesidir. Bu durum bir yönüyle emeğin meta niteliğini azaltan refah harcamalarının sermaye birikimi için oluşturduğu riskler diğer yönüyle ücretin uluslar arası üretim maliyeti olarak belirginleşmesiyle açıklanabilir. Bu anlamda yeni olmayan devletlerin sermaye birikiminin gereklilikleri doğrultusunda bu süreci örgütlemeye devam etmeleridir.

9. SONUÇLANDIRICI DEĞERLENDİRMELER

Refah devletlerini ayırt edici kılan bireylere, kendi gelir olanaklarından bağımsız olarak sosyal risklerden korumayı amaçlayan refah programları sağlamalarıdır. Oysa İngiliz refah rejimi, İşçi Partisi hükümetleri döneminde gelirle bağlantılı sosyal refah ödemeleri ağırlıklı bir sisteme dönüşmüştür. İşçi Partisi çocuk ve emekliler gibi en ihtiyaç duyan kesimleri hedeflediğini belirterek, refah ödemelerinin alıcıların şu anki finansal durumlarına göre yapıldığı 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.

Reformlar, çocuk ve emekli yoksulluğunun azaltılması için destekler ve iş araştırması yapması beklenmeyen kişilerin (hasta ve şiddetli engelli) gelir desteklerinde iyileştirmeler gibi hedef odaklı düzenlemeler içermiştir. Bununla birlikte, reformlar ile yalnız ailelere yönelik sosyal refah ödemelerinin kaldırılması ve şiddetli engelli dışındaki engelli ödemelerinde kesintiler yönüyle refah rejiminin kapsamının daraltıldığı söylenebilir. Sosyal refah ödemesi dışına çıkartılan kesimlere yoksulluktan ve sosyal dışlanmadan çıkış anlamında önerilen rota istihdamdır. Yeni rejimin, bu kişilerin temel ve mesleki eğitimle desteklenen ödemeli bir istihdamda yer almasına yönelik açık bir tercihi vardır.

İşçi Partisi hükümetleri döneminde uygulanan emek gücünü aktif hale getirmeye yönelik politikalar; bir yandan, vergi kredilerinin getirilmesi ile düşük gelirliilerin istihdamda bulunmasına ödeme yapma stratejisi (make work pay), düşük ödemeli istihdamın sübvansiyonu ve istihdama yönelik

çeşitli destekler ve tavsiyeler ile emek piyasasına katılma yönünde baskı içerir. Diğer yandan düşük sosyal refah ödemesi ve sisteme girişi sınırlayan koşullulukların getirilmesi (özellikle çalışma yaşındaki işsizlik ödemesi alıcısı işsizlere uygulanan koşulluluğun artırılması) ile kişileri emek piyasasına yönlendirir. Bu politikaların uygulanması sonucunda, sosyal refah ödemesi alanlar istihdama yönlendirilmiş, refah harcamalarından yararlanan kişi sayısı azalmış ve böylelikle refah harcamalarının düşürülmesi sağlanmıştır.

İngiltere’de bu dönemde uygulanan politikalar, Keynesyen refah devleti uygulamalarını; piyasa-temelli sosyal refah politikaları, istihdamda bulunma koşuluna bağlı refah programları biçimlerinde yapılandırarak emek kesiminin varolan haklarını kısıtlamaya ve yeni haklar için taleplerini kontrol etmeye hizmet etmiştir. Küreselleşme sürecinde gelir kayıplarına maruz kalan geniş kesimlerin, sosyal refah devletinin hizmet üretme alanının dışına itilmesi, Keynesyen refah devletinin önemli bir fonksiyonu olan, sosyal uyum ve istikrar için önemli bir risk yaratma potansiyeline sahiptir.

Bu süreçte İngiltere’de refah devletlerin işlevleri, aile ve hanehalkının değişen yapısı ve emek piyasasındaki değişikliklerin yarattığı yeni sosyal risklere cevap veren “sosyal yatırım devleti”ne göre biçimlenmiştir. Burada hükümetler, devlet emek piyasasındaki olumsuz eğilimleri düzenlemek yerine, bu risklere doğrudan maruz kalan düşük ücretli çalışanları, kısmi zamanlı çalışanları, serbest meslekte çalışanları bu gelişmelere uyumlu hale getirmeyi tercih etmiştir. Piyasa sistemi içinde oluşan yapıları açıkça destekleyici nitelikte olan bu tercihin yapılabilmesi ancak, bir yönüyle sermayenin artan organik gücü diğer yandan toplumsal mücadelelerin yokluğunda sendika ve emek haklarının geriletildiği bir ortamda söz konusu olabilir.

İngiltere’de ulusal ekonominin rekabet gücünün artırılması gerekçesiyle emek faktörünün niceliği ve niteliğini piyasa tercihleri çerçevesinde dönüştürmek sosyal güvenlik sisteminde önemli bir erozyona neden olmuştur. Diğer yandan, Kıta Avrupa’sındaki İskandinav ülkeleri başta olmak üzere Dünya’daki bazı ülkeler küreselleşme ile ilgili baskılara rağmen sosyal koruma düzeylerini sürdürebilmektedirler. Bununla birlikte, İngiltere’de ekonominin Muhafazakar Parti ile başlayan ve İşçi partisi hükümetleri ile yoğunlaşan özel sektör ve finans ağırlıklı yapısı ve örgütlenme biçimi uygulanan strateji dışındaki seçenekleri gündemden uzak tutar.

Bu çalışmadan, Türkiye’ye ilişkin bir araştırmaya bazı ipuçları oluşturabilmesi açısından çıkarılabilecek sonuçlar da bulunmaktadır. Öncelikle, İngiltere’deki sürecin, kısmen, Türkiye’deki gelişmeler ile bazı ortak noktaları saptanabilir. Türkiye’de aktif işgücü politikalarının temel uygulayıcısı olan Türkiye İş Kurumu (İŞKUR), AB uyum politikaları çerçevesinde, henüz başlangıç aşamasında da olsa benzer politikaları ve

programları uygulamaya başlamıştır (DPT, 2006: 39). Bu politikalar, işgücünün beceri ve yeterliliğini geliştirerek istihdam edilebilirliğini artıran politikalar ve dezavantajlı grupların iş bulmasına dönük eğitim programlarını kapsamaktadır. Bu politikalara ilişkin gelecekteki hedeflerin belirlendiği, 9. Kalkınma Planının temel amaçlar ve gelişme eksenlerine ilişkin istihdamın artırılması amacıyla; işgücü piyasasının geliştirilmesi, eğitimin işgücü talebine duyarlılığının artırılması ve aktif işgücü programlarının uygulanması ile sağlanacağı belirtilmektedir. İşgücü piyasasının geliştirilmesinde bu piyasalarının esnekliğinin önemine vurgu yaparken, aktif işgücü programlarının işgücü piyasası ihtiyaç analizleri doğrultusunda düzenleneceği belirtilmektedir. Bu programlar bu piyasada zorluklarla karşılaşan kesimlere dönük politikalar öncelikli olmak üzere girişimcilik ve istihdam garantili programlar ve çeşitli mesleki eğitim programlarını içermektedir. Ayrıca iş bulma hizmetlerinin daha fazla kişiye sunulmasının sağlanması hedeflenmektedir (DPT,2006:83-85). Türkiye’de İŞKUR’un yapılandırılması çerçevesinde Özel İstihdam Bürolarının açılması olanağı sağlanmıştır.

Kuşkusuz, Türkiye’deki devletin mali açıkları ve finanse etme yöntemi ile sosyal refah harcamaları düzeyi başta olmak üzere iki ülke arasındaki farklılıklar çok daha fazladır. Bu açıdan, kalkınma planı gelişme ekseninin işgücü piyasasının gelişimini temel alan yaklaşımının, İngiltere ile karşılaştırıldığında oldukça cılız sosyal koruma mekanizmalarına sahip olan Türkiye’de gelecekte emek kesimi açısından üretebileceği eşitsizliklerin daha sancılı olması beklenebilir.

KAYNAKÇA

- ARIN, T. (2003) “Refah Devleti, Sosyal Güvenliğin Yoksunluğu, içinde Neoliberalizmin Tahribatı”, edit. Neşecan Balkan, Sungur Savran, Metis Yayınları, İstanbul, 2003: 68-69.
- ANDERBERG, D., KONDYLES, F ve Walker, I. (2008) “Partnership Penalties and Bonuses Created by UK Welfare Programs”, *Cesifo Economic Studies*, 54(1), March.
- BALSEVEN, H. (2009), “İngiltere’de Maliye Politikaları; Kriz Ortamında Dolaşan Keynezyen Ruh”, Süleyman Demirel Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, Sayı 3.
- BARR, N. (1992) “Economic Theory and Welfare State”, *Journal of Economic Literature*, XXX (June), 741-803.
- BEATTY, C., FOTHERGILL, ve PLATTS-FOWLER, S.D. (2009), “DLA Claimants: A New Assessment”, Department for Work and Pension, Research Report, No.585.

- BLAIR, T. (1997) "21st Century Welfare Speech", Social Policy and Economic Performance Conference, 24 January Amsterdam, London: Labour Party.
- BLAIR, T. (1998), "The Third Way: New Politics for the New Century", Fabian Society, London
- BURDEN, T. Ve CAMPBELL, M. (1985) Capitalism and Public Policy In The UK, Croom Helm, London, 1985, s.33.
- BREWER, M. (2005), "Tax Credits: Time to Stop Weakening Work Incentives?", Institute for Fiscal Studies.
- DPT (2006),) "Kalkınma Planı", Resmi Gazete, Sayı:26215, 1 Temmuz 2006,
- DRAKE, R. F. (2000) "Disabled People, New Labour, Benefit and Work", Critical Social Policy, 20 (4), 421-439.
- DWP (Department for Work and Pension) (2009), Quarterly Statistical Summary, First Release, 13th May 2009, s.4.
- DWP (2008), "UK National Report on Strategies for Social Protection and Social Inclusion 2008-2010", <http://www.dwp.gov.uk/publications/policy-publications/uk-national-report/>
- DWYER, P. (2002), "Making Sense of Social Citizenship: Some User Views on Welfare Rights and responsibilities", Critical Social Policy, 22, 273-289.
- FARNSWORTH, K. (2006), "Capital To Rescue? New Labour's Business Solution to old Welfare Problems", Critical Social Policy, 26 (4), 817-842.
- FINE, Ben (2003), "Labour Market Theory, A Constructive Reassessment", Routledge Frontier of Political Economy, London.
- FITZGERALD, J. (2004), "The Disiplinary Apparatus of Welfare reform", Montly Review, November, 49-61.
- GIDDENS, A. 1998, "The Third Way: The Renewal of Social Democracy", Cambridge, Policy Press.
- GRANT, L. (2009), "Women's Disconnection From Local Labour Markets: Real Lives and Policy Failure", Critical Social Policy, 29, 330-350.
- GROVER, Chris (2009), "Privatizing Employment Services in Britain", Critical Social Policy, 29, 487-509.

- HOLLOWAY, J. ve S. PICCIOTTO, (2004), “Sermaye, Kriz, Devlet, içinde Devlet Tartışmaları”, edit. Simon Clarke, Ütopya yayınları, 104, Ankara.
- HM TREASURY (2009), “New Tax Credits: A Consultation Document”, www.inlandrevenue.gov.uk/consult_new/new_tax_credit.htm, Erişim tarihi: 9.8.2009.
- 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.
- HMRevenue&Customs,(2009),<http://www.hmtreasury.gov.uk/>,”RatesandAllowances-taxCredit/Child Benefit”, Erişim tarihi: 19.8.2009.
- JESSOP, B. (2002), “The Future of Capitalist State”, Polity Press, Cambridge.
- 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, 177-189.
- LUND, B. (1999), “Ask Not What Your Community Can Do For You: Obligations, New Labour and Welfare Reform”, Critical Social Policy, 19, s.447-462.
- MILLAR, J. (2008), “Making Work Pay, Making Tax Credits Work: Assessment With Specific Reference to Lone-parent Employment”, International Social Security Review, 61(2), 21-38.
- OFFE, C. (1984), “Contradiction of Welfare State”, London: Hutchinson.
- ONS (Office for National Statistics), (2009a), “Social Trends”, No.39, 2009 edition, s.119.
- ONS (Office for National Statistics), PESA (2009b) “National Statistics Release”, London, The Stationary Office.
- ONS (Office for National Statistics), (2008) “Key Population and Vital Statistics, London”, The Stationary Office.
- ONS (Office for National Statistics), “Labour Force Survey“; http://www.statistics.gov.uk/downloads/theme_labour/WebTableA2.xls'dean, Erişim tarihi: 19.8.2009.
- ONS, (Office for National Statistics), “Family Resources Survey, Çeşitli Yıllar, London, The Stationary Office.

- PENNA, S. (2003), "Policy Contexts of Social Work in Britan: The Wider Implication of New Labour Policy and the New Legal Regime", Social Work and Society, 1(1), <http://www.socwork.net/2003/1/articles/396>, Erişim tarihi: 19.9.2009.
- STAFFORD, B. ve ROBERTS, S. (2009) "The Impact of Financial Incentives in Welfare Systems on Family Structure", Department for Work and Pension Research Report No: 569, s.14.
- WALKER R. ve WISEMAN, M. (2003), "Making Welfare Work: UK Activation Policies Under New Labour", International Social Security Review, 56 (1), 3-29.

Tablo 1: İngiltere’de Toplam Nüfus, Aktif Nüfus, İstihdam Ve Büyüme Oranları (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, 2008, London, The Stationary Office’den yararlanılmıştır. İstihdam verileri "Labour ForceSurvey; 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. Bkz. Social Trends, 2009 edition, s.61
3. Nisan-Haziran rakamlarıdır.

Tablo 2: İSTİHDAM TÜRLERİ

	1998	%	2008	%
Tam zamanlı	17.3	64,7	19.1	64,7
Yarı zamanlı	5.8	21,7	6.4	21,6
Serbest çalışan	3.4	12,7	3.8	12,8
Diğer	0.3	0,3	0.2	0.6
Toplam	26.7	100	29.5	100
TOPLAM				

KAYNAK: ONS (Office for National Statistics), (2009a), Social Trends, No.39, 2009 edition, s.47.

Tablo 3: ÇOCUK VERGİ KREDİSİ (Sterlin)

Unsur	Geçerliliği	Yıllık maksimum değeri Nisan 2008	Yıllık maksimum değeri Nisan 2009
Aile unsuru	Her aile için 1 kez	545	545
Aile unsuruna Bebek ilavesi	Bir çocuk 1 yaşın altında ise	545	545
Çocuk unsuru	0-16 yaş arası her çocuk için bir kez, ve 0-18 yaş arası her özel durumdaki çocuk için	2,085	2,235
Engelli çocuk unsuru	Her engelli çocuğa bir kez (çocuk unsuruna ek olarak)	2,540	2,670
Şiddetli engelli çocuk unsuru	Her şiddetli engelli çocuk için	1,020	1,075

KAYNAK: HM Revenue & Customs, <http://www.hm-treasury.gov.uk/>, Rates and Allowances-tax Credit/Child Benefit.

Tablo 4: ÇALIŞAN VERGİ KREDİSİ (Sterlin)

Unsur	Geçerliliği	Yıllık maksimum değeri Nisan 2008	Yıllık maksimum değeri Nisan 2009
Temel Unsur (Her bir başvuran yada çifte)	Çocuklu; en azından bir ebebeyin haftada 16 saat ve fazlası çalışıyorsa Çocuksuz: en azından bir ebebeyin haftada 16 saat veya daha fazla çalışıyorsa ve engelli ise YADA en azından bir ebebeyin haftada 30 saat veya daha fazla çalışıyor ve yaşı 25 üstü ise YADA en azından bir ebebeyin haftada 16 saat veya daha fazla çalışıyor ve yaşı 50 üstü ise	1,800	1,890
Çifler yada yalnız aile unsuru	Evli yada tek ebebeyinli aileler	1,770 735	1,860 775
30 saatten fazla çalışma unsuru	En azından bir ebebeyin 30 saatten fazla çalışıyorsa		
Engelli çalışan unsuru	Haftada 16 saat ve daha fazla çalışan her engelli kişi	2,405	2,530
Şiddetli biçimde engelli çalışan unsuru	Bir şiddetli biçimde engelli kişi, eğer hanede en azından bir kişi haftada 16 saat ve fazlası çalışıyorsa	1,020	1,075
50 yaş üstü işe dönüş unsuru	Miktarlar haftalık çalışılan saatlere bağlı (16-29 saat yada 30 saat ve üstü)	1,235 1,840	1,300 1,935
Çocuk bakım unsuru	Haftada 16 saat ve üstü çalışan bütün kişiler	Çocuk bakım maliyetinin %70'i Bir çocuk için haftada en fazla 175 sterlin, 2 çocukta 300.	Çocuk bakım maliyetinin %70'i Bir çocuk için haftada en fazla 175 sterlin, 2 çocukta 300.

KAYNAK: HM Revenue & Customs, <http://www.hm-treasury.gov.uk/>, Rates and Allowances-tax Credit/Child Benefit.

TABLO 5: 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 (2009b), PESA 2009 National Statistics Release, Chapter 5, Tables’den türetilmiştir.

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

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

Tablo 6: 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	4 797
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: ONS, Family Resources Survey, 1999-2008 yıllarına ilişkin verilerden derlenmiştir.
(Bkz. Table 3.23 Benefits unit by family status and combination of benefits received)