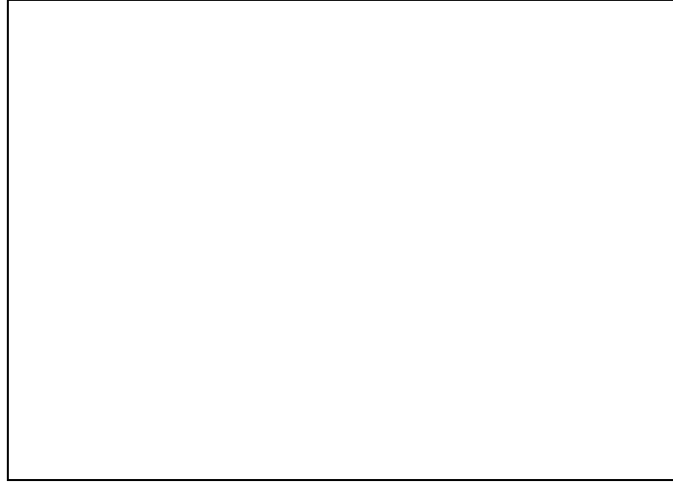




# BOĞAZIÇI ÜNİVERSİTESİ SOSYAL POLİTİKA FORUMU



ARAŞTIRMA RAPORU  
RESEARCH PAPERS

BEBEK-İSTANBUL

**EMEKLİLİK REFORMLARI:  
DÜNYA BANKASI, AVRUPA BİRLİĞİ  
VE TÜRKİYE**

**Emin Alper**

Bu rapor, Prof. Ayşe Buğra ve Prof. Çağlar Keyder'in 2004 Sonbahar döneminde birlikte yürüttükleri EC 584/SOC 523 kodlu "Contemporary Social Policy" dersine sunulan ödevin genişletilmiş halidir.

# Emeklilik Reformları: Dünya Bankası, Avrupa Birliği ve Türkiye

**Emin Alper**

Son yıllarda, sosyal güvenlik harcamalarının kısılmasına yönelik olarak yoğun bir kampanya yürütülüyor. Bu kampanya çerçevesinde son on beş yıldır emeklilik sistemleri de tıpkı diğer sosyal güvenlik sistemleri gibi gittikçe artan bir biçimde gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde tartışılmakta. Dünya Bankası'nın 1993'te yayınladığı *Averting the Old Age Crisis* (Yaşlı Nüfus Krizinden Kaçınma) adlı meşhur rapordan sonra, dünyanın pek çok yerinde gündeme taşınan yaşlı nüfus problemi ve bu nüfusun ekonomiye getirdiği ağır yükler yeni bir reform dalgasının ve özellikle de emeklilik sistemlerinin özelleştirilmesi taleplerinin dayandırıldığı temel gerekçeleri oluşturdu. Yaşlı nüfus sorunu sadece Avrupa'nın bazı ülkelerini ilgilendirdiği halde birden dünyanın her yerinde er geç yaşanacak bir sorun olarak yansıtıldı ve tek çıkış yolunun kapsamlı bir özelleştirme ve bireyselleştirme projesi olduğu söylendi. Elbette ki varolan emeklilik sistemlerinin sorunları inkâr edilebilir gibi değildi. Ancak varolan sistemlerin sorunları tespit edilirken yeni reform hareketini meşrulaştırmaya yarayacak kimi aksaklıklar abartıldı ve dayatılan alternatifler idealize edilerek bunların problemleri görmezden gelindi. Sistemin neredeyse problemsiz işlediği yerlerde gelecek 50 yılın projeksiyonlarına dayalı birtakım kriz tahminleriyle varolan emeklilik sistemlerinin altı oyulmaya başlandı.

Bunun en açık örneği, ABD'de son günlerde yaşanan tartışmalar. Cumhuriyetçileri hep huzursuz eden Federal düzeydeki en etkin ve tek güçlü sosyal güvenlik ağı olan emeklilik sistemi, Bush hükümeti tarafından başlatılan ağır bir saldırıya maruz kalmış durumda. Amerikan sağı son günlerde ya çarpıtılmış istatistiklerle ya abartılı projeksiyonlarla, onların yetmediği yerde de meselenin ekonomik bir sürdürülebilirlik meselesi olmaktan çok ideolojik-politik bir mesele olduğunu açıkça iddia ederek, "hak toplumu" (entitlement society) yerine "mülkiyet toplumu" yaratmak için seferberliğe girişmiş durumda (Lowenstein, 2005). 2075 yılına kadar sistemin problemsiz gideceği, ortaya çıkabilecek sorunların da küçük ayarlamalarla halledilebileceği pek çok ciddi akademisyen ve araştırma kuruluşu tarafından iddia edilse de, "kriz" ve "sürdürülemezlik" bahaneleriyle, bir hak olarak algılanan emeklilik kavramından, kişinin bireysel tasarruflarına sıkı sıkıya bağımlı ve dolayısıyla özel mülk statüsüne indirgenmiş bir emeklilik anlayışına geçilmesi hedeflenmekte.

Sosyal güvenlik sistemi krizinin yoğun olarak tartışıldığı yerlerden birisi de Türkiye. Varolan sistemdeki aksaklıklar herkes tarafından kabul ediliyor, ancak konunun medyada ele alınış tarzındaki dikkatli ve sistematik abartma, Türkiye'nin önündeki en önemli sorunların iç ve dış borçlar ve korkunç bir gelir dengesizliğinden değil de erken emekli edilmiş "asalak"lardan kaynaklandığını düşündürmeye yönelik işliyor. Aziz Çelik'in de belirttiği gibi, sosyal güvenlik sisteminin açıklarını göstermek için her ne hikmetse son on senenin açıkları toplanıp bugünün Gayri Safi Milli Hasılası'na oranlanıyor; ortaya çıkan tablo da haliyle ürkütüyor (Çelik, 2005). Sosyal güvenlik sisteminin açıkları "kara delik" gibi abartılı nitelendirmelerle anılıyor. Sosyal güvenlik harcamalarının bir kambur gibi, emeklilik maaşlarının da hakedilmiş tasarruflar değil devletin kaynaklarının sömürülmesiymiş gibi sunulması, sistemin çalışan insanların refahına değil de yağma ve talana hizmet ettiği izlenimini uyandırıyor. Dolayısıyla sadece Türkiye'de değil, dünyanın pek çok yerinde varolan sosyal güvenlik tartışmalarında savunulan reformların ne kadarının sistemlerin finansal krizlerine ya da sürdürülemezliklerine çare olarak tasarlandığı, ne kadarının "tembellik yaratan ve kalkınmayı engelleyen" (!) sosyal güvenliği budamayı amaçladığı konusunda karar vermek bir hayli zor. Bu noktada daha sağlıklı tespitler yapabilmek için önerilen sosyal güvenlik sisteminin özelleştirilmesi projelerini kapsamlı bir şekilde incelemek ve çeşitli ülkelerin bu öneriler karşısında izledikleri farklı rotaları ortaya koymak gerekiyor.

Bu yazıda öncelikli hedefimiz, Dünya Bankası'nın raporunda önerilen üç ayaklı emeklilik sistemleri ve bunlara yöneltilen sağlam eleştirileri değerlendirmek ve ardından bu tartışmaları Türkiye örneğine taşımak. Emeklilik reformunun mecliste tartışıldığı şu günlerde hem yasa tasarısını incelemeyi hem de TÜSİAD'ın bir kaç ay önce kamuoyuna sunduğu, Dünya Bankası çizgisindeki raporunu ele almayı hedefliyoruz. Ardından Avrupa Birliği ülkelerindeki emeklilik sistemlerinin ve onların yaşadığı reform süreçlerinin kısa bir değerlendirmesini yaparak, Türkiye'nin önümüzdeki yıllarda karşısına çıkacak modeller ve seçenekler üzerinde duracağız.

### **"Yaşlı Nüfus Krizinden Kaçınmak"**

Dünya Bankası'nın 1994 tarihli raporu, dünyanın pek çok ülkesinin emeklilik sistemlerinden kaynaklanan ciddi sıkıntılar içinde olduğunu, bu problemleri bugün yaşamayanların da çok yakın zamanda daha yakıcı benzer sıkıntılar yaşayacağını iddia ediyordu. Rapora göre emeklilik sistemlerindeki sorunun kaynağı, yaşam beklentisinin artması ve doğurganlık oranlarının düşmesi sonucunda yaşanan dünya nüfusunun kendi yaşlılarını finanse etmekte er ya da geç yaşayacağı mali bunalımlardı. Dünyada halihazırda

varolan emeklilik sistemlerinin ezici bir çoğunluğu dağıtım (pay-as-you-go ya da kısaca PAYG) sistemine dayalı. Bu sistemde, varolan yaşlı nüfusun emeklilik maaşları çalışan nüfusun ödediği primlerle karşılanıyor. Ancak dağıtım sistemi artan yaşlı nüfus tehlikesine karşı korunmasız. Her yaşlı insan birkaç çalışanın primiyile finanse edildiği için, yaşlı nüfusun çalışan nüfusa oranla artması ciddi bir finansman sorunu yaratıyor; bunun sonucunda da ya çalışanlar ve işverenler üzerindeki prim yükü anormal ölçüde artıyor ya da emeklilerin refah düzeyi düşüyordu. Dolayısıyla yaşlanan nüfus tehlikesine karşı yeni bir model uygulanmalıydı (World Bank, 1994: 1-5).

Raporun üzerinde durduğu temel sıkıntılardan biri, emeklilik için yapılan kamu harcamalarının sürdürülemez boyutlara tırmanmış olması. Aktif çalışan sigortalının emekli pasif sigortalıya oranını ifade eden bağımlılık oranı ile kamu harcamaları arasındaki ilişkiyi gösteren grafik artan oranlı bir eğri ortaya çıkarıyor ve bağımlılık oranındaki küçük bir düşüş bile katlanarak çoğalan kamu harcamalarına yol açıyordu (World Bank, 1994: 3). Gerçekten de sadece emeklilere yapılan harcamaların GSMH'ya oranı Avrupa'nın pek çok ülkesinde yüzde 10'un üzerine çıkmıştı ve yapılan tahminlere göre 2050 yılında Avrupa'nın bağımlılık oranı 2:1'e düşecek ve yapılacak harcamalar da bu doğrultuda artacaktı (Holzman vd., 2003: 3). Yüksek kamu harcamaları ise, bütçe açıkları, enflasyon ve artan harcamaların aksi halde üretken yatırıma dönüşecek bireysel tasarrufları emmesi ve insanları üretken yatırımlardan caydırması sonucunu doğuracak, yani neo-klasik iktisat terminolojisinin vazgeçilmez terimlerinden biri olan *crowding-out* (engelleme etkisi ya da devlet harcamalarının özel sektör yatırımlarını azaltma etkisi) gerçekleşecekti.

Makroekonomik sıkıntılar bununla da sınırlı kalmayacak, finans problemini ortadan kaldırmak için artırılacak primler hem işçinin çalışma isteğini hem de işverenin işçiye olan talebini düşürecekti. En iyi durumda bu, işgücü katılımını azaltıp ekonomik büyümeyi engelleyecek ya da ekonomide kayıtdışına çıkmayı özendirerek sistemin finans problemini iyice derinleştirecekti. İşgücü piyasasına zarar veren bu primlerden kaçınmanın tek yolu ise emeklilerin maaşını düşürmekti (World Bank, 1994: 5).

Raporun üzerinde durduğu temel nokta, emeklilik sistemlerinin hem makroekonomik dengeleri bozmadan büyümeyi artırması hem de geniş bir sosyal koruma ağı yaratması gerektiğiydi. Varolan dağıtım (PAYG) modeli ise bu iki işlevi de yerine getirmekten uzaktı. Emeklilerin alacakları maaşların önceden belli olduğu “getirisi belli (defined-benefit / maaş esaslı) PAYG sistemi”nin yerine “katkı belirlenimli (defined-contribution / yatırım esaslı) fon sistemi” öneriliyordu. Özel sigorta firmalarınca yürütülecek bu sistem, emeklilik sistemlerinin her iki işlevini de yerine getiriyordu. Dünyada ilk kez Şili'de askerî diktatörlük altında

uygulanan bu modelde her sigortalının kendine ait bir sigorta fonu oluyor ve sadece işçinin maaşından kesilen primler bu fona yatırılıyordu. Fonda biriken paralar sigorta şirketleri tarafından (hesap sahiplerinin tercihleri de dikkate alınarak) hisse senetleri ve hazine bonolarına yatırılıyor ve hesapta biriken paralar kazanımlarıyla birlikte emeklilik yaşına gelmiş olan kişi tarafından bir irat (annuity) satın almakta kullanılıyordu. Kişinin alacağı emeklilik maaşı, birikimlerine ve onların getirisine bağımlı kılınarak her koyunun kendi bacağından asılması sağlanıyordu. Bu model dağıtım modelinin sahip olmadığı bir özelliğe sahipti: bireysel tasarruf oranlarını artırma özelliğine. Her kuşağın kendi hesabı emeklilik yaşına kadar biriktirileceğinden fonlar tasarrufları müthiş bir biçimde yükseltecek, bu tasarruflar da hem sermaye piyasalarını canlandırıp büyütecek hem de yatırımları finanse ederek ekonominin büyüme hızını artıracaktı.

Ancak yine de rapor dağıtım sisteminin olumlu bir özelliğini teslim ediyordu: PAYG modeli hem belli oranlarda kuşaklararası bir dayanışmayı sağlamış hem de aynı kuşak içinde güçlü bir yeniden dağıtım mekanizmasını işletebilmişti. Dolayısıyla PAYG modelinin tümüyle kaldırılması düşünülemezdi. PAYG modeli ekonomik krizlerin farklı kuşakları orantısız biçimde etkilemesi ihtimaline karşı kuşaklararası dayanışmayı sağlıyor ve bunun yanında da düşük maaşlı işçilere daha yüksek bağlama oranları (emekli maaşının kişinin çalışma hayatında aldığı ortalama maaşa oranı) tahsis ederek yeniden dağıtım işlevini yerine getiriyordu; ancak rapora göre bu işlevleri gereğinden fazla abartılıyordu. Çünkü zengin emeklilerin hayat beklentisi daha yüksek olduğundan onların sistemden maaş alma süresi fakir emeklilere göre daha uzun oluyor ve bu da zenginlere dolaylı bir kaynak transferi anlamına geliyordu. Dolayısıyla PAYG modeli taşıdığı erdemler fazla abartılmadan dikkate alınmalı ve toplumda asgari ölçekte bir dayanışmayı sağlayacak şekilde ciddi bir biçimde daraltılarak korunmalıydı.

Rapor tek ayaklı sisteme kesin bir şekilde karşı çıkıyordu. İstenen, eski modelin yerine tümüyle yeni bir fon modelinin getirilmesi değildi. Çünkü fon sisteminin de taşıdığı bazı sakıncalar vardı. Her ne kadar bu sistem ekonomik kalkınmayı tetikleyecek ve kişilere daha fazla gelir sağlayacak olsa da, esnek çalışma ortamında ve düzenli ve uzun süreli bir işte çalışılmaması durumunda pek çok kişi insanca bir emeklilik yaşamına yetecek birikimlere erişememiş olabilirdi. Bu yüzden yaygın bir sosyal güvenlik ağı varlığını sürdürmeliydi ve bu işlevi de daraltılmış bir dağıtım modeli üstlenebilirdi (World Bank, 1994: 17). Dolayısıyla sistemin birinci ayağı asgari bir emeklilik geliri sağlayan PAYG sistemi olmalı ama asıl refah sağlama ve belli bir hayat standardını koruma işlevi, zorunlu bireysel tasarruflarla oluşturulacak ikinci ayağa bırakılmalıydı. Üçüncü ayak ise gönüllülük esasına bağlı bireysel

emeklilik sistemleri olacaktır. Yüksek gelir grupları düşünülerek getirilen bu üçüncü ayağın işleyiş mantığı ikinci ayağıkiyle aynı olmakla birlikte, ondan ayrıldığı nokta gönüllülük esasına dayalı olmasıydı.

Birinci ayak PAYG modeli devlet tarafından yürütülecek bir minimum yaşlılık geliri sağlama işlevinin dışına taşmamalıydı. Rapor, birinci ayağın nasıl düzenleneceği meselesini ülkelere bırakmayı tercih ediyordu. Bu ayak herkese eşit bir biçimde ödenecek evrensel bir taban maaş şeklinde olabilir ve bu maaş da primlerle değil genel bütçeden vergilerle finanse edilebilirdi. Yahut yine primlerle finanse edilen kazanç-ilişkili (earnings-related), yani emekli maaşının kişinin ödemiş olduğu primlerle ilişkili olduğu bir model korunabilirdi. Ancak böyle bir modelde de yeterli primleri ödeyememiş olanlara asgari bir gelir garanti edilmeliydi. Bu gelir, ihtiyaç tespitine (means-tested) göre belirlenebilir ya da evrensel olabilirdi (World Bank, 1994: 20-22). Asıl üzerinde durulması gereken nokta bu birinci ayağın asgari bir yaşama standardını sağlayacak şekilde düzenlenmesi ve asla ikinci ayağı ikame edebilecek denli cömert ve kazançla ilişkili olmamasıydı. İkinci ayak ise, yukarıda belirtildiği gibi, zorunlu bireysel fon esasına göre tanzim edilmeliydi ve bireysel olabileceği gibi mesleki de olabilirdi. Avrupa’da yaygın olan bu mesleki sistemler büyük ölçüde işverenlerin kendi işçilerine tahsis ettikleri emeklilik fonlarından oluşuyordu. Mesleki ya da bireysel, bu fonların rekabetçi bir piyasada ve özel sigorta kuruluşları tarafından işletilmesinin gereği üzerinde özellikle duruluyordu. Rekabetin bu fonların en verimli ve etkin kullanılmasının yegane yolu olduğu varsayımı bir yana, bu fonların Singapur ve Malezya’da olduğu gibi kamu otoritesi tarafından yönetilmesinin tehlikesine özellikle dikkat çekiliyordu (World Bank, 1994: 20-22). Aksi takdirde devletin elinde muazzam bir finansal güç birikecek ve büyük devleti her türlü şerrin kaynağı olarak görenlerin çizdikleri felaket senaryosuna göre, hisse senetleri piyasasında bu fonların büyük alımlar yapmasıyla devletin kapsamlı kamulaştırmalara gitmesinin yolu açılacak ve böylelikle komünizm tekrar hortlayacaktı. Bütün bu ihtimalleri fazla gerçekçi bulmayanlar içinse rapor “nerede devlet orda yozlaşma” formülünü hatırlatıyor ve binlerce insanın emeklilik garantisini yoz devletlerin vesayetine bırakmanın tehlikesinden bahsediyordu (World Bank, 1994: 22).

Bu raporun etkisi ilk yıllarda epey büyüktü. Argümanlarının görünürdeki ikna edicilik gücü, demografik krizin varlığını somut bir biçimde hissettirmesi ve henüz ilk emeklilerini vermemiş olan Şili modelinin sınanmamış başarısı bu üç ayaklı modelin popüleritesini hızla artırdı ve pek çok ülke kapsamlı emeklilik reformlarını gündeminin ilk sırasına taşımaya başladı. Ancak 2000’li yıllara doğru bu model ciddi eleştiriler almaya başladı. Üstelik bu eleştiriler sadece müzmin muhalifler ve dinazor solcular tarafından değil anaakım iktisatçılar

tarafından da dile getiriliyordu. Meselenin artık nesnel bir krize bilimsel ve teknik bir çözüm getirme meselesi olmadığı gittikçe netlik kazanıyor ve önerilen reform modeli üzerinde yaşanan tartışma giderek ideolojik ve politik bir biçim almaya başlıyordu.

### **Dünya Bankası'na Yönelik Eleştiriler**

Dünyaca ünlü emeklilik uzmanı Peter Orszag ve Dünya Bankası'ndaki muhalif görüşleriyle bilinen Nobel ödüllü iktisatçı Joseph Stiglitz, 1999 yılında Dünya Bankası tarafından düzenlenen “Yaşlı Güvenliği Hakkında Yeni Fikirler” başlıklı konferansa ayrıntılı bir çalışma sundular. “Emeklilik Reformunu Yeniden Düşünmek: Sosyal Güvenlik Sistemleriyle İlgili On Efsane” başlıklı bu çalışmada yazarlar, Dünya Bankası'nın 1994 tarihli raporunda ve onu takip eden pek çok çalışmada dile getirilen, eski sistemlerin olumsuzluklarını ve önerilen üç ayaklı sistemin kusursuzluklarını ispata yönelik olarak ortaya atılan ve derinlemesine bir şekilde analiz edilmeden kabul gören on temel iddiayı sorguladılar. Yazarların “efsane” olarak adlandırmayı uygun gördükleri bu iddiaların arasında “bireysel emeklilik hesaplarının tasarrufu artırdığı”, “bireysel hesaplarda getirinin daha yüksek olduğu”, “getirisi belli sistemlerin erken emekliliği teşvik ettiği” ve “rekabetin sigortaların işletme maliyetlerini düşürdüğü” gibi özelleştirme yanlılarının aksiyom saydıkları ve bütün projelerini temellendirdikleri temel savlar da bulunmaktaydı.

Orszag ve Stiglitz birbirinden ayrılamaz gibi sunulan birtakım kavram ve metotları ayrıştırarak işe başlamışlardı. Son dönemde emeklilik ile ilgili tartışmaların ikili kavramlar içine sıkıştırıldığından söz eden yazarlara göre klasik sistemler, kamusal, PAYG modeliyle işleyen, getirisi belli sistemler olarak adlandırıyor ve bunun karşısına alternatif olarak toptancı bir biçimde özel, fonlanmış, katkı belirlenimli sistemler çıkarılıyordu. Oysa gerçekte bu metot ve mülkiyet biçimlerinin birbirleriyle zorunlu bir ilişkileri yoktur (Orszag ve Stiglitz, 1999: 5-6). Bir başka deyişle bir sistem hem kamu otoritesi tarafından yönetilir, hem fon yöntemiyle işler, hem de getirisi belli olabilir. Ya da, Avrupa'nın pek çok yerinde olduğu gibi, özel sigortaların getirisi belli olabilir; tıpkı kamu sigortalarının katkı belirlenimli olabileceği gibi. Bu tespitin önemi, eski sistemi toptan olumsuzlayıp yerine idealize edilmiş bir antitez dayatmak yerine her ülkeye farklı seçenekleri uygulama konusunda serbestlik tanıyan, melez birtakım çözümlerin düşünülmesini teşvik eden, her ülkenin özgül sorunlarını çözmeye yönelik en ideal alayımın bulunması yönünde yaratıcı projelere cevaz veren bir yaklaşımı gündeme getirmesinden kaynaklanıyor. Böylelikle yazarlar, tüm dünyaya dayatılmış, her



derde deva, standart bir yeniden yapılanmanın karşısına alternatif modellerle çıkılabileceğini hatırlatıyorlar.

Yazarların yazının hemen başında özelleştirme yanlılarına getirdikleri önemli eleştirilerden biri de ele alınan sistemlerin ideal/teorik formlarıyla uygulanmış/reel/pratik formları arasında gayet kasıtlı bir biçimde herhangi bir ayrıma gitmemiş olmaları (age.: 6-7). Yazarlara göre, ele aldıkları efsanelerin çoğunun kökeninde bütün aksaklıklarıyla uygulanmış bir eski sistemle, henüz pratiğe dökülmemiş ve dolayısıyla uygulamada görülebilecek hiçbir aksaklığı ortaya çıkmamış idealize bir sistemin karşılaştırılması yatmaktadır. Oysa özellikle geleneksel sistemler ele alınırken sisteme içkin problemlerle, sistemin kötü uygulanişından kaynaklanan problemler kesin bir biçimde ayırt edilmelidir. Örneğin gelişmekte olan ülkelerde yaşanan sıkıntıların nedeni çoğunlukla yanlış yönetim ve yozlaşmış devlet vesayetidir, sistemin genel mantığı değil. Sistemin özelleştirilmesi bu sorunları gidermez çünkü özel sistemler katı bir devlet düzenlemesine tâbi olmadıkları taktirde büyük felaketler doğurabilirler. Yani her iki durumda da etkin ve şeffaf bir bürokratik düzenlemeye ihtiyaç vardır ve bu sorun basit bir özelleştirme meselesine indirgenemez.

Yazarların, bizce en önemli tespiti özelleştirme yanlılarının içinde bulunduğu *tabula rasa* yanılsaması. Burada kastedilen, pek çok reform yanlısının özel bir emeklilik sistemini en baştan, hiçbir emeklilik sistemi olmayan bir ülkede uygulamakla hali hazırda yaygın bir emeklilik sistemine sahip bir ülkede uygulamak arasındaki farkı dikkate almamaları, yahut daha çok ideolojik sebeplerle bu farkın yaratacağı ağır maliyeti görmezlikten gelmeleri (age.: 7). Onlara göre, en önemli efsanelerden birisi olan “bireysel hesapların kendiliğinden ve otomatik bir biçimde tasarrufları artıracak” inancı bu yanılsamadan kaynaklanıyor. Bilindiği gibi özelleştirme yanlısı refomcular, eski sistemde emeklilik primleri ödeyenlerin primlerini özel sigortalara kaydırmayı ve kamu sigortasının payını radikal bir biçimde daraltarak asıl prim payını bireysel hesaplara kanalize etmeyi savunuyorlar. Oysa halihazırda bulunan dağıtım modeline göre varolan emekliler maaşlarını bugün çalışanların primlerinden finanse ettikleri için, primlerin özel hesaplara aktarılması emekli maaşlarını finanse edecek kaynağın bir anda ortadan kaybolması anlamına gelecek. Bu durumda ya varolan emekliler açlık ve sefaletle terkedilecek yahut devlet bu emeklilerin finansmanını kendisi üstlenecek. Birinci seçeneğin benimsenmeyeceğini açık; öyleyse, devletin eski sistemden emeklilik hakkı kazanmış olanlara ödemesi gereken maaşlar ciddi bir geçiş maliyeti ortaya çıkaracak. Peki bu ek maliyet nasıl karşılanacak?

Bilinen iki yol var: Borçlanmak ya da ek vergiler koymak. Birinci durumda devlet borçları, zorunlu olarak kamu ve özel sektördeki birikmiş tasarrufları emecek. Böylelikle

bireysel emeklilik hesaplarında birikmiş olan tasarruflar büyük ölçüde devletin emeklileri finanse etmek için ihtiyaç duyduğu borca gidecek ve net tasarruf açısından hiçbir şey değişmemiş olacak. Ekonomik terimlerle ifade edecek olursak; artan özel tasarruflar negatife geçecek kamu tasarrufları tarafından etkisizleştirilecek ve böylelikle net tasarruflar sabit kalacak (age.: 11). Üstelik devletin ihtiyaç duyacağı borç miktarı tam da çalışanların emeklilere transfer etmeyip özel hesaplara aktaracakları tutara eşit olacağından kamu tasarruflarındaki kayıp matematiksel olarak tam tamına bireysel tasarruf artışına denk gelecek.

İkinci yol olan vergileri artırmak ise tam da reformun mantığıyla çelişen bir sonuç ortaya çıkaracak. Artan vergiler insanların tasarruf yapma eğilimlerini düşürecek. Emeklilik hesapları sayesinde tasarruflar artarken, diğer tasarruflar vergi artışları yüzünden yapılamaz hale gelecek ve toplam pek değişmeyecek. Ama daha önemlisi vergi artışı tam da reformun gerekçeleriyle çelişen bir durum ortaya çıkaracak. Bilindiği gibi, reform yanlılarının sıklıkla ortaya attığı argümanlardan biri, artan emeklilik maliyetlerinin, prim yükünü hem işveren hem de işçiler üzerinde artırarak işgücü arzını ve işgücüne talebi düşürdüğü ve de kayıtdışılığı özendirdiğiydi. Oysa devletin reform yüzünden karşılaşacağı geçiş maliyetini finanse etmek için vergi artırımına gitmesi tam da bu sonucu yaratacaktı.

Yazarlara göre “tasarruf” ile ilişkili bir başka efsane de bireysel fon sisteminin kişiye olan getirisinin daha fazla olacağı ve dolayısıyla emekli gelirlerini yükselteceği. Dağıtım modeliyle işleyen bir sistemde emeklilerin refahı üretkenlik artışına ya da işgücüne katılım oranlarındaki artışa bağlıdır. Oysa fon sisteminde hesaplar yatırıma dönüşeceğinden birikimler sermaye getirisine bağımlı olacaktır. İddiaya göre dinamik ve etkin bir ekonomide her zaman reel faizler büyüme oranından fazla olmalıdır. Dolayısıyla dağıtım sisteminde, refah artışı ekonomik büyümeye bağlıken ve etkin bir ekonomide sermayenin getirisi büyüme oranından yüksek olacağından fon sisteminin getirilerinin daha yüksek olması beklenmelidir. Oysa Orszag ve Stiglitz’e göre özel ya da kamu emeklilik sistemlerinde, ekonominin üretkenliği değişmedikçe bir kuşağın refahını diğer kuşağın refahını azaltmadan artırmak imkânsızdır (age.: 13). Bugünkü kuşakların birikim sahipleri emeklilik yaşına geldiklerinde yüksek sermaye getirilerinden faydalanabilirler; ancak sorun geçiş maliyetini karşılamak için alınan borçların faizini hangi kuşağın ödeyeceğidir. Bugün reel faizlerin yüzde 10 olduğu bir ekonomide yeni sisteme geçmiş kuşakların birikimlerinin getirisinin de yüzde 10 olacağı varsayılabilir; fakat geçiş maliyetinden kaynaklanan borcun faizi de yüzde 10 olacağından, bu maliyetin söz konusu kuşağa yüklenmesi durumunda faiz maliyeti faiz getirisini yok edecektir. Bundan kaçmanın tek yolu ise faiz yükünü alt kuşağa yıkarak onların refahını azaltmaktır (age.: 15). Geçiş maliyetinin vergilerle finansmanı durumunda, vergiler

çalışan kuşakların refahını azaltacağından, yine bir kuşağın refah artışı ancak bir diğer kuşağın refahının azaltılması yoluyla sağlanabilecektir (age.: 14). Dolayısıyla üretkenlik ya da işgücüne katılım artmadıkça, salt özelleştirme ve fon sistemiyle bir kuşağın refahını diğer kuşakların refahını bozmadan yükseltmek imkânsız görünmektedir.

Özelleştirme yanlılarının sorgulanamaz addettikleri bir başka varsayım ise sigorta piyasasında rekabetin işletme maliyetlerini düşürüp geri dönüş oranlarını yükselttiğidir. Oysa rekabet, sadece fazla rantı ortadan kaldırabilir, maliyetleri azaltmada ciddi bir etkisi yoktur. Rekabetçi bir ortamda ölçek ekonomisinin yarattığı maliyet düşürücü etki ortadan kalkar; şirketlerin yüksek reklam gelirleri de işletme maliyetlerinin artmasına neden olur. İngiltere ve Şili'deki özel sigorta şirketlerinin işletme maliyetlerinin yüksekliği bu tespitleri doğrulamaktadır (age.: 29-30). Malezya'da devlet eliyle yürütülen emeklilik fonlarının işletme maliyetleri Şili'deki özel firmaların işletme maliyetlerinden ciddi bir biçimde daha düşüktür (Minns, 2001: 43).

Son olarak değineceğimiz önemli bir eleştirileri ise, yeni reform tasarılarının gelir dağılımını adaletsiz kılacağına ilişkin. Bilindiği gibi özel emeklilik modeline getirilen en ciddi eleştiri kuşaklararası dayanışmayı yok etmesi, kuşakları ve bireyleri karşılaştıkları risklerle başbaşa bırakması ve toplumun kolektif bir biçimde bu riskleri paylaşması ihtimalini yok etmesiydi. Yazarlar bu eleştiriye somut bir analize gönderme yaparak ete kemiğe büründürmekteler. Söz konusu analiz, Gary Burtless'ın, farklı kuşakların risklerle tek başlarına mücadele etmek durumunda bırakıldıklarında ortaya çıkacak ciddi gelir farkları üzerine yaptığı analiz (Orzsag ve Stiglitz, 1999: 17). Özel ve fonlanmış bir emeklilik sistemi varsayımında, 40 yıllık bir çalışma hayatı sonucunda 62 yaşında emekli olan iki işçinin aylık bağlama oranlarını hisse senedi endekslerindeki artışa göre hesaplamaya çalışmış Burtless. Birinci işçinin 1968 yılında emekli olduğu varsayıldığında hak kazanacağı aylık bağlama oranı yüzde 39 iken, sadece altı sene sonra, 1974 yılında emekli olan ikinci işçinin aylık bağlama oranı yüzde 17 çıkmış. Yazarlara göre bu hesaplama yöntemi tartışılabilir, getirisi belli dağıtım modelinin kuşakların riskini diğer kuşaklar arasında dağıtmak gibi önemli bir erdemi olduğu tartışılmaz (age.: 18).

Bu aşamada Orzsag ve Stiglitz'in değinmediği bir noktaya temas etmek faydalı olabilir. Yukarıda da belirtildiği gibi maaş esaslı dağıtım modeli sadece kuşaklararası dayanışmayı değil kuşakiçi dayanışmayı sağlamada da önemli işlevler üstlenir. Pek çok ülkenin emeklilik sisteminde bağlama oranları, düşük maaşlı işçiler için yüksek, yüksek maaşlı işçiler için düşük olduğundan bu yöntemle yüksek gelire sahip olanlardan düşük gelirliye kaynak transferi sağlanır. Özel fon sisteminde ise her bireyin kazancı kendi

birikimlerine bağı olacağından, böyle bir gelir transferinin yolu tamamen kapalıdır. Bir başka nokta ise dünyanın pek çok ülkesinde ve tüm Avrupa ülkelerinde emeklilik primlerine ciddi devlet katkısı sağlandığıdır. Emeklilik maaşlarının sadece işçi ve işveren primlerini değil, devletin artan oranlı vergilerle oluşturulan bütçesinden transferleri de içermesi, sistemin yeniden dağıtım özelliğini güçlendiren bir nitelikler. Geçerken belirtelim ki OECD ülkeleri arasında sisteme devlet katkısının olmadığı tek ülke Türkiye'dir. Özel fon sistemi bu açıdan da yeniden dağıtım olanaklarını kısıtlayacaktır.

Hatırlanacağı gibi Dünya Bankası'nın 1994 tarihli raporu da dağıtım modelinin bu erdemlerini kabul ediyor ve o yüzden bu ayağın daraltılarak korunmasını talep ediyordu. Ancak raporda hemen ardından, sistemin yeniden dağıtımcı özelliğinin abartılmaması gerektiği çünkü zengin emeklilerin daha çok yaşadıkları için sistemden daha çok maaş aldıkları ve bunun da yoksullardan zenginlere bir gelir transferi anlamına geldiği iddia ediliyordu. Oysa aynı olgunun, yani zenginlerin hayat beklentisinin daha yüksek olmasının katkı belirlenimli fon sisteminde yaratacağı dengesizlik hesaba katılmıyordu. Bilindiği gibi fon modeline göre bir çalışan emeklilik yaşına geldiğinde birikimleriyle ona ölene kadar maaş sağlayan bir irat satın alacaktır. Bu iratların fiyatları ise ortalama hayat beklentisine göre hesaplanacaktır. Bu durumda hayat beklentisi daha düşük olan fakir bir emekli, hayat beklentisinin daha yüksek tutulduğu ortalama değere göre hesaplanmış bir irat fiyatı öderken, zengin emekli, ödemesi gerekenden daha düşük bir irat fiyatı ödeyecektir. Böylece benzer bir biçimde fakir emekliden zengin emekliye gelir aktarımı olacaktır. Dağıtım modelinde bu tarz bir negatif gelir transferini telafi edebilecek mekanizmalar varken fon sisteminde yoktur.

2000'li yıllara doğru Dünya Bankası'nın önerdiği reform stratejisine giderek artan bir yoğunlukta eleştiriler gelmeye başladı. Bu eleştirilerin çoğu, Orszag ve Stiglitz ile benzer bir çizgide üç ayaklı sistemin her derde deva gösterilen makroekonomik erdemlerinin o kadar da sağlam temellendirilmediği ve yeni sistemin yeni eşitsizlikler yaratacağı üzerinde yoğunlaşıyordu. Yaşlılık sorununun nihai çözümünün sigorta sisteminin özel olup olmamasıyla ya da dağıtım sistemine göre çalışıp çalışmamasıyla bir ilişkisi olmadığı, demografik krizin her durumda benzer problemler çıkaracağı görüşü ağırlık kazanmaya başladı. John Myles bir makalesinde bu meseleyi çok özlü bir biçimde formüle ediyor ve adaletli bir emeklilik sisteminin nasıl oluşturulabileceği üzerine düşünüyordu (Myles, 2002).

Myles, tıpkı Schokaert ve van Parijs gibi, meselenin demografik değil politik bir mesele olduğunu iddia ediyordu (Schokaert ve van Parijs, 2003: 246). Myles'a göre, sorunun özü nüfusun artan oranda yaşlanmasında değil, emeklilerin finansman yükünün kuşaklar arasında dengeli bir biçimde paylaştırılmasında yatıyordu. Tabii ki mesele, emeklilik

sisteminin özel olup olmamasından tamamen bağımsızdı ve basit bir makroekonomik denklemlerle gösterilebilecek kadar da netti. Thompson ve Hicks'in kullandığı denklemlerle özetliyordu durumu Myles.

$$\text{Emeklilerin Maliyeti} = \text{Emeklilerin Toplam Tüketimi} / \text{Toplam Ulusal Üretim}$$

Bu formülü başka bir biçimde yazmak mümkündür:

$$\text{Emeklilerin Maliyeti} = (\text{Emekli Sayısı} / \text{Çalışan Sayısı}) \times (\text{Emeklilerin Ortalama Tüketimi} / \text{İşçi Başına Ortalama Üretim})$$

Dolayısıyla bu formülün ortaya çıkardığı gerçek, emeklilerin topluma olan maliyetinin, hem emekli sayısının çalışan nüfus sayısına oranının hem de verimliliğin bir fonksiyonu olduğu yönündeydi. Emeklilerin çalışan nüfusa oranı, emeklilerin toplam tüketimi ya da verimlilik sabit kaldıkça bu maliyet değişmezdi. Bu denklemi oluşturan bütün parametreler, sistemin kamusal ya da özel, fonlama ya da dağıtım modeliyle işlemesinden tamamen bağımsızdı (Myles, 2002: 138). Böyle bir denkleme getirilebilecek karşı argüman ise, fon sisteminin tasarrufları artırmak ve sermaye piyasasını canlandırmak suretiyle yatırımları tetikleyeceği ve bunun da verimliliği artıracığı olabilir. Ancak yukarıda da göstermeye çalıştığımız gibi, geçiş maliyetleri nedeniyle fon sisteminin tasarrufları yükselteceği fazlasıyla şüphelidir.

Reformcu yazarların ilgisiz kaldığı geçiş maliyeti meselesini neyse ki pek çok ülke ciddiye almakta. Böylesine kapsamlı bir geçişin kaldırılamaz maliyette olduğunu düşünen ülkeler, varolan sistemin mantığının dışına tümüyle çıkarak Dünya Bankası'nın önerdiği gibi yeni bir sisteme geçmek yerine, sistemin parametreleriyle oynayarak, sıkıntılarını gidermeye çalışmaktalar. Reform yanlısı literatür sıklıkla parametrik ya da paradigmatik bir reform arasında seçim yapmanın bir irade sorunu olduğu görüşünü ima etmekte ve hızlı kalkınma ihtiyacı içindeki ülkelerin genelde paradigmatik bir reformu tercih ettiklerini iddia etmektedir (bkz. Holzman vd.: 9). Oysa Myles'ın da iddia ettiği gibi, bu tercihi belirleyen daha çok ülkelerin halihazırda işlettikleri emeklilik sistemlerinin yapısı ve kapsamıdır. Köklü, olgunlaşmış ve kapsamlı emeklilik sistemlerine sahip ülkeler için paradigmatik bir reformun yol açacağı geçiş maliyeti, çok açıktır ki yeni emeklilik modelinin getireceği varsayılan birtakım finansal ve makroekonomik avantajları kat be kat aşacaktır. Nitekim Avrupa ülkeleri arasında reform yönünde atım atan ülkelere bakıldığında Danimarka, Hollanda, İsviçre,

İrlanda ve İngiltere gibi ülkelerde klasik emeklilik sistemlerinin ya çok geç inşa edildiği ya da kuruluş mantığı itibarıyla sadece asgari gelir sağlamaya yönelik birinci ayak işlevini gören sistemler olduğu göze çarpmaktadır. Bu ülkelerde varolan yapı Dünya Bankası modeline zaten yakınlık gösterirken, Almanya, Avusturya ve Fransa gibi oldukça eski, cömert ve kapsamlı emeklilik sistemlerine sahip ülkelerde ortaya çıkacak geçiş maliyetinin büyüklüğü bu ülkeleri parametrik reformlar yapmaya ikna etmektedir (Myles, 2002: 151). Aynı durum Latin Amerika için de geçerlidir. Şili, Arjantin, Bolivya ve Peru gibi ülkeler paradigmatik reformlar konusunda hızlı adımlar atarken Brezilya gibi daha eski ve kapsayıcılığı geniş sistemlere sahip olan ülkelerde bütün yoğun lobi faaliyetlerine rağmen bu reform çabaları uygulanabilirlik zemini bulamamıştır. Dolayısıyla üç ayaklı sistemin savunucularının ülkelerin özgül yapı ve koşullarını dikkate almayarak ideal bir model şeklinde sundukları sistemin uygulanabilirliğinin her ülkenin sahip olduğu sosyal güvenlik sisteminin yapısıyla çok yakından ilişkisi vardır.

Myles'a göre, geçiş maliyetleri yüzünden reformlara kalkışamayan ülkelerin avantaj kaybına uğradıklarını düşünmelerinin hiçbir gerekçesi yoktur. Çünkü yukarıda da belirttiğimiz gibi yaşlı nüfusun toplam ekonomiye maliyeti sistemin özel ya da fonlanmış olup olmamasından bağımsızdır. Önemli olan bu maliyetin kuşaklararası adaletli bir biçimde bölüşülüp bölüşülmediğidir. Musgarave modeline atıfla Myles parametrik bir formül önerir. Maliyetin ciddi bir biçimde artması durumunda prim artışı ve bağlama oranlarındaki düşüş birbiriyle orantılı ve dengeli yapıldığı sürece bir kuşağın diğer kuşak karşısında kayırılması önlenmiş olur. Dolayısıyla parametrik değişikliklerle sistemin sürdürülebilirliği de sağlanır (age.: 142-145).

Özelleştirme yanlısı reformcuların temel argümanları, özel sigortaların demografik krize dayanıklı ve ekonomide tasarruf artırıcı nitelikte olduklarıdır. Özel, fonlanmış ve katkı belirlenimli sigortacılığa özgülünen bu niteliklerin hepsi pekala dağıtım modeliyle çalışan getirisi belli sistemlerde de bulunabilir. Eğer bugün klasik emeklilik sistemlerinin elinde geniş tasarruflar ve demografik bir kriz sırasında devreye sokulabilecek yedek fonlar yoksa bu, sistemin mantığından değil gençlik dönemlerindeki aşırı cömertliğinden kaynaklanmıştır. Bir başka deyişle PAYG sistemi, bütün nüfusu kapsayacak bir şekilde devreye girmiş ve dolayısıyla ödediği primler emeklilik maaşını finanse etme yeterliliği göstermekten uzak pek çok kişi, bu maaşlardan yararlanma şansına kavuşmuştur. Örneğin sistem kanunlaştığında 50 yaşında olan bir kişi birkaç sene çalışıp prim ödemiş ve sonra ömür boyu emekli aylığı almıştır. Sistemin elinde büyük tasarruflar tutmamış olmasının temel nedeni budur. PAYG sistemi kanunlaştığı sırada halihazırdaki bütün çalışanları dışlasa, kanunun çıktığı günden

itibaren çalışmaya başlayanları sadece sisteme dahil etse ve onlar emekli olana kadar primlerini biriktirmeye devam etseydi muazzam tasarruflar yaratma kapasitesi olur ve elindeki rezerv fonlar sayesinde demografik krizi kolaylıkla savuşturabilirdi. Örneğin ABD’de 1937 yılında çalışanlar prim ödemeye başlamış ve sistem ilk emeklilerini 1942 yılında vermişti. Buna rağmen, sistemin gençliği nedeniyle, yani çalışan nüfusa oranla çok daha küçük bir kısım emekli olmaya başladığından, ciddi paralar toplanmaya başlamış ve bununla 47 milyar dolarlık bir güvenlik fonu (trust fund) oluşturulması öngörülmüştü. Ama devletin elinde bu kadar çok para toplanmasından ürken muhafazakârlar “komünizm geliyor” feryatlarıyla Roosevelt hükümetini sıkıştırmış ve hükümet de sırf elinde bu kadar çok para tutmamak için sistemi iyice cömertleştirip oldukça yüksek emekli maaşları bahşederek rezervlerini eritme yoluna gitmişti (Lowenstein, 2005: 6).

Kısacası dağıtım modelinin elinde birikmiş tasarruflarının olmamasının temel nedeni, sistemin yeterince prim ödememiş kuşaklara emeklilik maaşı bahşederek savaş sonrası büyük genişlemenin nimetlerinden yararlanamamış yaşlı nüfusla toplumun zenginliğini paylaşmasıdır. Bu paylaşımın son derece olumlu sonuçları olmuştur ve üzüntü duyulacak hiçbir şey yoktur. Özelleştirme yanlılarının yapmak istedikleri, bu büyük hatayı (!) telafi etmektir. Bunu herkesi kendinden sorumlu kılarak yapmak istemektedirler. Ama artık çok geçtir çünkü bugünün emeklileri sisteme yıllarca prim ödemiş ve emekli maaşlarını hak etmişlerdir. Onları ortada bırakacak hiçbir çözüm kabul edilemeyeceğinden geçiş maliyetinden kaçmak imkânsızdır. Ve bu geçiş maliyetinin kökeninde emeklilik maaşını hak etmemiş (!) dedelerimiz vardır. Onları mezardan çıkarıp maaşlarını geri istememiz söz konusu olamayacağından ya tasarruflar üzerinde hiçbir etkisi olmayacak bir geçiş maliyeti ödeyerek, toplumsal dayanışma fikrini dinamitleyen ve insanları kendi emeklilikleri üzerine kumar oynamaya teşvik eden çok daha adaletsiz ve çok daha riskli bir sisteme geçeceğiz ya da dedelerimizin ruhunu şad ederek yaşlılık sorununun yol açtığı tüm maliyetleri toplumca eşit bir biçimde sırtlamaya çalışacağız.

### **Türkiye’de Reform**

AKP hükümetinin giriştiği en kapsamlı reformlardan biri sosyal güvenlik alanında gerçekleşecek. 2004 yılında hükümet tarafından yayınlanan sosyal güvenlik reformu tasarısındaki ilk ayağı oluşturan sağlık sisteminin dönüşümü, SSK hastanelerinin Sağlık Bakanlığı’na devriyle başladı. 2005 yılı Nisan ayı içinde, IMF’nin de baskı ve beklentileriyle paralel bir biçimde hem sağlık reformunda ileri adımlar atılması hem de emeklilik

reformunun meclis gündemine gelmesi bekleniyordu. Ancak meclisin içinde ve dışında sergilenen muhalefet ve meclis gündeminin yoğunluğu nedeniyle bu kanunun görüşülmesi Kasım ayına kaldı. Hükümetin emeklilik reformunu gündeme getirme zorunluluğu hissetmesinin temel nedeni, 2035 yılı itibariyle Türkiye'nin demografik avantajını kaybedeceği ve bu tarihten sonra sistemin finansal açıdan gittikçe kırılganlaşmaya başlayacağı öngörüsü (Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, 2004: 7) ve son yıllarda emeklilik sisteminin gittikçe büyüyen, korkutucu açıklar vermesi. Tasarıda yer alan rakamlara göre sosyal güvenlik sisteminin verdiği açıklar 2001 yılında GSMH'nin yüzde 3'ünü oluştururken bu rakam 2002 yılında yüzde 3,5'a, 2003 yılında ise yüzde 4,4'e çıkmış. 2004'te ise bu rakamın yüzde 4,5 çıkacağı tahmin ediliyor (age.: 13) ve açıkların bu şekilde büyümesi durumunda sistemin sürdürülemez hale geleceği ve bu nedenle açığın en önemli kaynağı olan emeklilik sistemlerinin derhal reforme edilmesi gerektiği belirtiliyor.

Sosyal güvenlik sistemin açıkları son on yılda Türkiye'nin en çok konuşulan konularından biriydi. "Kara delik" ve "kambur" gibi çoğu zaman abartılı ve son derece olumsuz sıfatlarla anılan bu sorun, liberal yazarlar tarafından -kitlelerin refahı meselesini bir baş belası gibi ele alan bir retorikle- "sorumsuz" ve "popülist" devleti simgeleyen bir nefret nesnesine dönüştürülse de hemen hemen herkes tarafından ciddiye alınan bir meseleydi. Sosyal güvenliğe ayrılan harcamaların GSMH'nin yüzde 11'i civarında olduğu 2003 yılında açıkların yüzde 4,4'ü bulması gerçekten de önemli bir sorundu; ama asıl mesele bu açıkların nereden kaynaklandığı ve nasıl giderileceğiydi. Pek çok sivil toplum örgütü, işçi ve işveren sendikaları, 1990'ların ikinci yarısından itibaren bu konuya artan bir ilgi göstererek çeşitli raporlar ve tavsiyeler hazırladı. Bu ilginin 1990'ların ikinci yarısından itibaren artması manidardı zira 1993 yılına kadar ne SSK ne de Bağ-Kur herhangi bir açık vermişti. Emekli Sandığı hem fazlasıyla cömert oluşundan hem de sigortacılık mantığına aykırı bir biçimde işlediğinden uzun yıllardır açık veriyordu; ancak hem SSK hem de Bağ-Kur, üstelik devletten tek kuruluş katkı almamalarına rağmen, kendi ayakları üzerinde kalabilmeyi başarmışlardı (Rakamlar için bkz. DPT, 2001: 73).

Bu konuda ilk ciddi rapor Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) tarafından 1995 yılında hazırlandı. Raporda sistemin gelecekte ciddi açıklar yaratmaya gebe olduğu söyleniyor ve dört ayrı modelin hayata geçirilebileceğinden bahsediliyordu. İlk öneri, parametrik bir reform çerçevesinde emeklilik yaşı, bağlama oranları gibi noktalarda yapılacak değişikliklere değiniyordu. İkincisi ise Dünya Bankası'ninkine benzer bir şekilde iki ayaklı bir sistem önerisiydi. PAYG ile çalışan bir birinci ayak ve zorunlu tasarrufların özel şirketlerce işletilmesinden oluşacak bir ikinci ayak bu önerinin kapsamında yer alıyordu. ILO'nun



üçüncü ve dördüncü önerileri ise ilk iki önerinin farklı karışımlarından oluşuyordu (İstanbul Ticaret Odası, 1999: 185).

Bu dönemde sosyal tarafların sosyal güvenlik sisteminin sorunlarına ilişkin kimi teşhis ve tedavi yöntemleri ciddi ortaklıklar arz ediyordu. 1999 yılında Ekonomik ve Sosyal Konsey'in toplantısı öncesinde biraraya gelen işçi ve işveren çevreleri ortak bir metin kaleme almış ve bu metinde, SSK'nın prim borçlarını toplayamaması ve sisteme herhangi bir katkı sunmadığı halde devletin bu kurumun yönetiminde tek söz sahibi taraf konumu, en ciddi sorunlar olarak ortaya konmuştu. Ancak taraflar emeklilik yaşı, iş güvenliği, işsizlik sigortası ve emekliliğe hak kazanmak için gerekli prim ödeme günleri gibi konularda bir anlaşmaya varamamışlardı (age.: 193-194).

2001 yılında ise Devlet Planlama Teşkilatı, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı çerçevesinde bir özel ihtisas komisyonu oluşturdu ve bu komisyon iş ve işçi konfederasyonlarının da görüşlerine dayanarak bir rapor hazırladı. Konfederasyonların DPT'ye gönderdikleri bildirimlerde ifade edilen talepler şunlardı: devletin bütçeden sosyal güvenlik sistemine belli bir kaynak transferini düzenli olarak yapması; sosyal güvenlik sistemlerinin standartlaştırılması; emeklilik fonlarının, özellikle SSK ve Bağ-Kur fonlarının, devlet tarafından kamu iktisadi teşebbüslerine ve belediyelere negatif faiz oranlarıyla borç vermek suretiyle peşkeş çekilmesinin durdurulması; kayıtdışı ekonominin dizginlenmesi ve sistemden kaçışın durdurulması, sosyal güvenlik sistemini devlet vesayetinden kurtaracak özerk yönetimlerin kurulması ve yönetimde işçi ve işveren temsilcilerinin etkin bir biçimde yer alması. Emekli dernekleri ve işçi sendikaları, sigorta kurumlarının toplayamadığı prim borçlarının etkin bir şekilde toplanması için önlemler alınmasını talep ediyorlardı. Ayrıca pek çok işçinin, iş güvenliği olmadığı için uzun sürelerle işsiz kalıp tam emeklilik hakkı için gerekli olan prim gün sayısını dolduramadığı ve bu yüzden emeklilik hakkından yoksun kaldığı vurgulanıyordu. İşçi sendikaları bunun yanında erken emeklilik meselesinin fazlasıyla abartıldığını, yukarıdaki önlemler alındığı takdirde emeklilik yaşıyla ilgili düzenlemelere ihtiyaç kalmayacağını iddia ediyorlardı. İşveren çevreleri ise bazı noktaların dışında primlerin yüksekliğinden şikayet ediyor ve yüksek primlerin hem kayıtdışılığı özendirildiğini hem de istihdamı olumsuz yönde etkilediğini vurguluyorlardı. Emeklilik yaşının diğer gelişmiş ülkelerle kıyaslandığında Türkiye'de çok düşük olması da sistemin kriz nedenlerinden biri olarak öne çıkarılıyordu (DPT, 2001: 142-155).

Sosyal güvenlik sisteminin sorunlarını çözmeye yönelik ilk ciddi reform girişimi 8 Eylül 1999'da yürürlüğe giren 4447 sayılı yasa idi. Ancak bu reform sadece Bağ-Kur ve SSK ile ilgili düzenlemeleri kapsıyor, açığın en büyük kaynağı olan Emekli Sandığı ise dışarıda

bırakılıyordu. Bu yasayla prim oranları sabit kalsa da prime esas kazançların alt sınırları aşağı çekilip üst sınırları yükseltilerek ücretlerin kesinti yapılacak payı artırılıyor, böylelikle prim oranları değişmeden ödenen prim miktarları çoğaltılmış oluyordu. Yasayla, kayıtdışı ekonomiyi kayıt altına almaya yönelik kimi önlemler de getiriliyordu. Daha önce sadece çalışma süresine bağlı olan emekliliğe kesin bir yaş sınırı getiriliyor ve emeklilik yaşı, 20 yıllık bir geçiş süresiyle, kademeli olarak, erkeklerde 60 kadınlarda ise 58'e çıkarılıyordu. Bu yasayla ayrıca emeklilik için asgari prim ödeme gün sayısı 5000'den 7000'e çıkarıldı. Aylık bağlama oranları yine aynı yasayla, çalışılan gün sayısı ile ilişkilendiriliyor ve böylelikle geç emeklilik teşvik ediliyordu. Buna göre 9000 gün prim ödeyen bir işçinin aylık bağlama oranı yüzde 65 olurken, 10800 gün prim ödeyen bir başka işçinin aylık bağlama oranı yüzde 72,5 oluyordu (TÜSİAD, 2004: 51, 68-69).

1999 reformu parametrik bir reformdu. Emeklilik yaşını yükselterek aktif sigortalı sayısının pasif sigortalı sayısına oranını yukarı çekmeyi ve prim miktarlarını yükselterek sistemin gelirlerini artırmayı hedefliyordu. Ancak reform beklenen etkiyi yapmadı. Her ne kadar reformun ilk yılında sistemin açıklarında keskin bir düşüş yaşansa da diğer yıllarda açıklar katlanarak artmaya devam etti. SSK ve Bağ-Kur, borçlarını toplayamamaya devam etti; 2001 ekonomik krizi istihdamı düşürdü ve kayıtdışını artırarak ödenen prim miktarını azalttı. Dolayısıyla '99 reformu işçi ve işveren çevrelerince sert bir şekilde eleştirildi. İşçi kesiminin eleştirilerinde yeni bir şey yoktu. Primlerin toplanamaması ve devletin sisteme katkı sunmayıp kaynakları har vurup harman savurması eleştiriliyordu. Bunlara dair herhangi bir düzenleme yapmayan '99 reformu prim miktarlarını artırdığı halde emeklilerin hayatlarında hiçbir iyileşmeye yol açmadı (Çelik, 2004). İşveren çevreleri ise '99 reformunu yetersiz buluyor, paradigmatik birtakım önlemlerin gündeme getirilmesini ve bilhassa özel sigortacılığın teşvik edilmesini savunuyorlardı.

Bu konuda en kapsamlı reform önerisi TÜSİAD tarafından 2004 yılında hazırlanan bir raporla gündeme geldi. TÜSİAD'ın raporu hemen hemen tümüyle Dünya Bankası'nın 1994 tarihli raporuyla aynı çizgideydi ve geçen yıllar içinde bu çizgiye getirilen eleştirilerden hiç etkilenmemiş gözüküyordu. Memleketi kurtaracak formül açık ve netti: ilk ayağı kamusal, ikinci ayağı zorunlu özel ve üçüncü ayağı gönüllü özel, üç ayaklı bir emeklilik sistemi. 1999 reformunun sistemde herhangi bir iyileşme sağlamaması paradigmatik reformun ne kadar gerekli olduğunu gösteriyordu. Yapılan reformun yıllar boyu sendikaların yerine getirilmesini bekledikleri önlemlerin en küçüğünü bile yerine getirememiş olmasının üzerinde pek durulmadı. Parametrik bir reform yapılmış, olmamıştı. Şimdi sıra radikal bir reformdaydı. Oysa TÜSİAD raporunun yayınlandığı tarihlerde Çalışma Bakanı Murat Başesgioğlu bir

basın açıklamasında sosyal güvenlik sisteminin özellikle de SSK'nın günah keçisi yapıldığını iddia ediyor ve belediyeler ve Kamu İktisadi Teşebbüsleri borçlarını ödedikleri takdirde SSK'nın açık sorununun kalmayacağını belirtiyordu (*Birgün* gazetesi, 24 Kasım 2004). Bir başka deyişle, SSK, alacaklarını tahsil edebilse bir mucizeyi gerçekleştirecek ve bu kayıtdışılık oranlarına rağmen devletten tek kuruluş almadan ayakta kalmayı başaracaktı.

TÜSİAD raporu ise, insanlara refah, ekonomiye de büyüme ve zenginlik getirecek üç ayaklı emeklilik sisteminin mucizevi projeksiyonlarıyla ilgileniyordu daha çok. Rapor önerilen sistemin gelir adaletsizliği yaratıcı etkileri üzerinde pek durmadan şaşkıncu bir şekilde geçiş maliyetinin azametini de önemsememe yoluna gidiyordu. Raporda ortaya atılan bir geçiş modelinde örneğin, yeni sisteme geçişin 15 yılda tamamlanması halinde ortaya çıkacak borç maliyeti, GSMH'nin yüzde 120,7'si olarak hesaplanıyordu. Yüzde 4'lük açıklar karşısında paniğe kapılanlar GSMH'yi aşan bir borç stoğunun 15 yılda ödenmesi ihtimalini soğukkanlı bir modelle savunuyorlardı. 2005 ve 2010 yılları arasında yüzde 0,8'lik bir vergi, 2010 ve 2015 yılları arasında yüzde 5,1'lik bir vergi, 2015 ve 2020 yılları arasında yüzde 8,5'luk bir vergi ve son birkaç yılda bir daha ödenmek üzere yüzde 12'lik bir ek vergi sayesinde bu borç stoğu eritilecekti (TÜSİAD, 2004: 146). Üstelik bu varsayım yeni emeklilik sistemi sayesinde artacağı varsayılan tasarruflar, düşen faizler ve katlanan ekonomik büyüme rakamları gözetilerek yapılıyordu.

Neyse ki hükümet TÜSİAD kadar iyimser olmayı başaramamış ve gündeme getirdiği yeni reform tasarısını parametrik reform sınırları içinde tutmuştu. Tabii ki reformun özelleştirme perspektifinden uzak durması kendiliğinden olumlu birtakım gelişmeleri müjdelediği anlamına gelmiyor. Öncelikle reform taslağında belirtilen hedef, bütün emeklilik sistemlerinin tek çatı altında toplanması. Taslakta belli bir geçiş evresi sonrasında bütün sistemler arasında belli bir homojenizasyon sağlanması ve ardından tek bir sosyal sigorta kurumu altında bütün emeklilerin birleştirilmesi hedefleniyor. 1999 reformuyla belirlenen emeklilik yaşında bir değişiklik yapılmıyor ve erkeklerde 60 kadınlarda 58 olan emeklilik yaşı aynen korunuyor. Ancak 2035 yılından sonra artan hayat beklentisi ile orantılı bir biçimde ve kademeli olarak emeklilik yaşının erkek ve kadınlarda 68'e çıkarılması hedefleniyor (Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, 2004: 42). Taslak aynı zamanda prim ödeme gün sayısını 9000 günde sabitlemeyi öngörüyor. Bu sayı Bağ-Kur ve Emekli Sandığı için zaten aynı olduğundan bir tek SSK'lılar için prim ödeme gün sayısı 7000'den 9000'e çıkarılmış oluyor (age.: 46).

Taslaktaki en radikal değişiklik ise bağlama oranlarında karşımıza çıkıyor. Bakanlığın hazırladığı taslakta SSK ve Bağ-Kur'lular için yüzde 2,6 ve Emekli Sandığı mensupları için yüzde 3 olan yıllık ortalama bağlama oranlarının bütün emekliler için yüzde 1,5'a indirilmesi

hedefleniyor (age.: 44). Bağlama oranları çalışma yılı boyunca arttığı için geç emekliliğin teşvik edilmesi planlanıyor. Böylelikle 30 yıl çalışan bir emekli toplam yüzde 45'lik bir bağlama oranına kavuşurken, 40 yıl çalışan bir emekli yüzde 60'lık bir bağlama oranına hak kazanıyor. Ancak bu bağlama oranları eski bağlama oranlarıyla kıyaslandığında çok düşük kalıyor. Taslağa göre, 30 yıl çalışmış bir Emekli Sandığı mensubunun bağlama oranı yüzde 90'dan, SSK ve Bağ-Kur mensubuysa yüzde 78'den yüzde 45'e düşüyor. Beklenebileceği gibi taslağın bu yönü sendikalar tarafından sert bir şekilde eleştirildi. Bunun sonucunda hükümet, geçen ayın Aralık ayı itibariyle, yeni hazırlanacak taslakta yıllık ortalama bağlama oranının yüzde 2'ye çıkarılabileceği mesajını verdi (*Radikal* gazetesi, 25 Aralık 2004). 2005'in Mart ayı itibariyle Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın internet sitesinde yayınlanan son taslakta ise bu oran ilk duyurulandan daha yüksek gözüküyor. Taslağın son halinde aylık bağlama oranının 2016 yılına kadar yüzde 2,5 olarak devam etmesi, bu tarihten sonra ise yüzde 2'ye indirilmesi öngörülüyor (Emeklilik Sigortaları Kanunu Tasarı Taslağı, 2005: 19).

Hükümet, bağlama oranını ilk duyurulan orana göre yükseltmesinin temel nedenini devletin sisteme her yıl belli oranlarda katkı yapacak olması şeklinde açıkladı. Çalışma Bakanlığı böyle bir katkının sosyal devletin gereği olduğunu ve tüm gelişmiş ülkelerde bu katkıların var olduğunu belirterek Türkiye'de de devletin primlere belli bir katkısı olacağını duyurdu (*Radikal* gazetesi, 25 Aralık 2004). Böylelikle işçi ve işverenlerin ödediği prim oranlarında herhangi bir azaltmaya gidilmeksizin devletin prim katkısının varolan primlere ekleneceği bildirildi. Nitekim bu katkı oranı son taslakta yüzde 5 olarak belirlenmiş durumda. Böylelikle işçiler yüzde 9, işveren yüzde 11'lik prim katkılarını vermeyi sürdürürken devlet de yüzde 5'lik bir katkı taahhüt ediyor (Emeklilik Sigortaları Kanunu Tasarı Taslağı, 2005: 35).

Hazırlanan yasanın en olumlu yönü, devletin sosyal devlet olmanın gereği içinde emeklilik sistemine belli bir katkı yapmayı kabul etmiş olması. Her ne kadar bu katkı AB ortalamasının altındaysa da, prensipte böyle bir katkının kabul edilmesi olumlu bir adım olarak değerlendirilmeli. Reformun en ciddi sorunu ise, emeklilik maaşlarının düşmesi anlamına gelecek olan bağlama oranlarını azaltmayı gündeme getirmesi. Bu her ne kadar sistemin finansal kendine yeterliliğini sağlamak için düzenlenmiş gibi gözükse de sonuç itibariyle bağlama oranlarındaki kademeli düşüş, tatminkâr olmaktan uzaklaşacak bir kamusal emeklilik planını ikame edecek özel emeklilik planlarının özendirilmesi anlamına geliyor. On yıllık bir geçiş sürecine yayılmış bu indirim öncelikle orta ve yüksek gelir gruplarını kendi bireysel emeklilik hesaplarını oluşturmaya teşvik etmeyi hedefliyor. Nitekim hükümet de bu amacını saklamıyor (*Birgün* gazetesi, 3 Şubat 2005). Ancak bu süreçte düşük gelirli

çalışanların emeklilik maaşlarının gitgide düşmesi ve bu grupların daha fazla yoksullaşması kaçınılmaz olacak. Rasyonel işletme ilkelerinin uygulanmaması, yönetimde özerkliğin sağlanamaması, SSK ve Bağ-Kur alacaklarının toplanamaması, devletin SSK'ya olan borçlarını ödememesi ve aktif/pasif dengesini bozan kayıtdışı ekonominin önlenememesi gibi emeklilik sigortasına dair ciddi sorunların çözümü yönünde bir adım atılmazken, sadece sistemin parametreleriyle oynayarak açıkları kapatmaya yönelmenin ve bunun faturasını emeklilere çıkarmanın sosyal adalet ve dayanışma açısından doğuracağı sonuçlar reformun en kabul edilemez yönleri olarak gözüküyor.

**Tablo 1. AB Ülkeleri ve Türkiye’de Finansmana Katkı Oranları (Yüzde)**

Ülkeler	İşveren	İşçi	Devlet	Diğer	Toplam
Belçika	42.05	19.72	27.46	10.77	100.00
Danimarka	11.36	4.38	77.52	6.74	100.00
Almanya	41.09	30.44	25.23	3.24	100.00
İrlanda	23.10	14.89	61.12	0.89	100.00
İngiltere	27.93	16.96	43.35	11.76	100.00
İspanya	52.21	19.36	26.03	2.37	100.00
Fransa	51.82	27.44	18.25	2.50	100.00
Portekiz	49.37	20.33	25.56	4.74	100.00
İtalya	52.42	14.95	29.88	2.76	100.00
Lüksemburg	33.23	23.22	37.23	6.26	100.00
Hollanda	32.41	36.21	14.56	16.82	100.00
Türkiye	58.21	41.79	0	0	100.00

Kaynak: A. Sertkaya “Sosyal Güvenlikte Şili Modeli”, *Çalışma ve Sosyal Güvenlik Dergisi* S.2, Ocak-Mart 1999, s. 70. (Aktaran İTO, 1999: 48)

AKP'nin hazırladığı taslağın üzerinde düşünülmesi gereken ilginç yanlarından biri de OECD, Dünya Bankası ve TÜSİAD gibi kuruluşların yoğun lobi faaliyetlerine ve baskılarına rağmen yaygın bir özelleştirmeyi, yani üç ayaklı bir emeklilik sistemini gündemine almamış olması. Her ne kadar gönüllülük esasına dayalı bireysel sigortacılık özendirilse de zorunlu bireysel tasarruflardan oluşan yaygın bir ikinci ayak emeklilik sistemine geçiş hükümet tarafından kabul görmemiş durumda. TÜSİAD'ın çizdiği pembe tablodan etkilenilmemiş

olmasının sanırız en önemli nedeni geçiş maliyetlerinin yüksekliği. Anlaşıldığı kadarıyla Türkiye gibi ezici bir iç ve dış borç yükü altında olan ve bütçe açıklarını sıfırlayamamış bir ülkenin böylesi bir maliyeti üstlenmesinin çılgınlık olacağını ve bunun astarı yüzünden pahalıya mal olacak bir projeye imza atmak anlamına geleceğini, “maksatlı” dinzorlardan başka düşünenler de var.

Bir başka nokta da Türkiye’de emeklilik sisteminin yaşadığı sıkıntılarla üç ayaklı modelin sunduğu çözüm önerileri arasında doğrudan ve mantıksal bir bağın olmaması. Yukarıda da belirttiğimiz gibi paradigmatik bir reformun en iyi pazarlanma biçimi, onu demografik krize karşı en etkili yöntem olarak sunmak. Oysa Türkiye’de 2038’den önce böyle bir krizin emarelerinin oluşması beklenmiyor. Türkiye’deki sistemin sorunları çok daha elle tutulur ve bugüne özgüyen 30 yıl sonrasına referansla maliyetli bir reforma girişmenin politik açıdan da çok makul ve ikna edici bir strateji olmadığı açık gözüküyor.

Tabii yukarıda da belirttiğimiz gibi parametrik bir reformun seçilmiş olması bu reformu kendiliğinden olumlu bir reform yapmıyor ve yeni taslak da sorunlar ile etkin bir mücadele içeren çözümlerden ziyade daha kolaycı çözümlere meylediyor. Örneğin hem işverenler, hem köşe yazarları, hem de hükümet emeklilik yaşını yükselterek meseleyi tam kalbinden vurdukları ve açığın asıl kökenini kurdukları inancındalar. Meselenin toplumsal maliyetini hiç dikkate almadan salt sistemin mali dengeleri açısından yapılan hesaplamalarla bir baş belası, bir kambur gibi yansıtılan erken emeklilik ve düşük prim ödeme gün sayısı gibi uygulamalar, son 20 yılda taşeronlaştırma, sözleşmeli çalıştırma ve sendikasızlaştırma yoluyla gitgide sahip olduğu güvenceden de mahrum kalan çalışanlar için ciddi bir sosyal güvence anlamına geliyordu. SSK’nın emeklilik yaşı yükseltilmeden dahi etkin bir yönetimle kendi ayakları üzerinde durabileceği iddialarını dikkate almak ve açığın başka kaynaklarına yönelmek yerine en kolay ve toplumsal açıdan en maliyetli yöntem seçildi. Şimdi de benzer bir şey bağlama oranlarının düşürülmesi yoluyla yapılıyor. Emeklilik sigortasının en can alıcı sorunları yaşamaya devam ederken, aktif/pasif oranını radikal bir şekilde değiştirecek istihdam artışı, kayıtdışı ekonominin kontrolü yönünde ciddi projeler düşünülmezken, alacakların toplanması için etkili metotlar geliştirilmezken, bağlama oranları düşürülerek sistemin açıkları kapatılmaya çalışılıyor. Prim ödeme günleri artırılarak, zaten iş güvencesinin bulunmadığı, ömür boyu çalışma garantisinin uzak bir hayal olduğu ve kayıtdışı ekonominin bu kadar yaygın görüldüğü bir ülkede insanların tam emeklilik edinme hakkını kazanmalarının önüne yeni engeller çıkarılıyor. Bu reform, her ne kadar devlet katkısını yasallaştırmak gibi olumlu bir adım içerse de, esnek üretim çağında gitgide daha fazla insanı emeklilik sistemi dışında bırakmaya ve sistem içinde kalmayı başarmış emeklilerin yaşam

standartlarını düşürmeye yazgılı gözüküyor. Bu durumun, sosyal politikalar açısından emeklilik meselesine özel ilgi gösteren ve yaşlı yoksulluğu kavramıyla etkin bir biçimde mücadele eden Avrupa Birliği ve onun standartları açısından da kitlelerin refahı meselesini çok ciddiye almayan hükümetlerin önüne bir problem olarak çıkacağı şimdiden öngörülebilir.

### **Avrupa Birliği Ülkeleri**

Türkiye'nin sosyal güvenlik modelinin hangi ülkelerle benzerlik gösterdiği ve asıl önemlisi varolan sosyal güvenlik sisteminin hangi yöne doğru evrileceği önümüzdeki günlerde sadece akademik çevrelerin değil kamuoyunun da tartışacağı önemli bir mesele olarak karşımıza çıkacak. Türkiye'nin sosyal güvenlik sistemi açısından Güney Avrupa ülkeleri ile olan benzerliklerinin zaman zaman altı çizildi (Gough, 1996: 1-23). Ancak özellikle bu ülkelerin AB üyesi olduktan sonra takip ettikleri politikalar Türkiye ile aralarının açılıp açılmadığına dair soru işaretleri uyandırıyor. Peki Türkiye önümüzdeki yıllarda nasıl bir değişim geçirecek? Anglo-Sakson modeli bir liberalizasyon uygulama isteğiyle Güney Amerika'nın kimi ülkelerini ve bir kısım Doğu Avrupa ülkelerini mi takip edecek, yoksa Güney Avrupa ülkelerinde görülen türden aile dayanışmasına odaklı bir sosyal güvenlik rejiminden daha Avrupai bir modele mi meyledecek? AB'ye giriş süreci ikinci modelin benimsenmesi ihtimalini daha da mı güçlendiriyor yoksa AB'nin taze üyeleri Macaristan ve Polonya'da görüldüğü gibi Anglo-Saksonlaşma eğilimindeki bir sosyal güvenlik rejimiyle AB üyesi olmak mümkün ve istenir bir seçenek mi? Bu soruları cevaplayabilmek için AB'nin bir "sosyal modeli"nin olup olmadığını ve eğer varsa bu modelin yaptırım gücünün ne olduğunu bilmek gerekiyor. Biz de bu bölümde bu soruları emeklilik sistemi özelinde tartışmaya çalışacağız.

Esping-Andersen artık bir klasik olan çalışmasında Batı refah rejimlerini üçe ayırmıştı: Sosyal demokrat İskandinav modeli, devletçi ve korporatist kıta Avrupası modeli ve liberal Anglo-Sakson modeli (Esping-Andersen, 1990). Esping-Andersen'in bu kullanışlı modeli salt emeklilik sistemlerine bakıldığında o kadar da faydalı olmayabilir. Bu nedenle, her ne kadar bu kategorizasyondan faydalansak da daha farklı bir yol izleyerek, açık ve net bir gruplandırma yapmadan tipik olma özelliğine sahip ve emeklilik sistemlerinin belli özelliklerinin en belirgin halde görüldüğü bazı ülkeleri öne çıkarmayı ve bu yolla Avrupa emeklilik sistemlerinin kaba bir haritasını sunmayı hedefliyoruz. Ardından açık koordinasyon metodu ve bu metodun kapsamlı bir uygulaması olan 2003 tarihli Avrupa Komisyonu raporuna eğilerek Avrupa'nın ortak bir emeklilik stratejisine sahip olup olmadığı sorusunu ele

alacağız. Daha sonra ise yeni üye ülkeler ve onların emeklilik reformları hakkında kısa bir değerlendirmede bulunacak ve bu süreçte Türkiye'nin yaşayabileceği sıkıntılar ve izleyebileceği yollara dair tahminler yürüteceğiz.

## 1. Anglo-Sakson Modeli

Esping-Andersen'in modeline sadık kalarak, Anglo-Sakson diye adlandırabileceğimiz ve en tipik örneklerine ABD ve İngiltere'de rastlayabileceğimiz bu emeklilik sisteminin temel mantığını, tabandakiler için minimum bir sosyal güvenlik ağı öngören, fakat emeklilikte asıl refah getirecek ödemelerin piyasa aracılığıyla kazanılması gerektiğini savunan bir yaklaşım şeklinde özetleyebiliriz. En iyi ABD'nin sigorta sisteminin tarihsel gelişimi üzerinden takip edilecek bu model tam anlamıyla bir "piyasa başarısızlığı" (market failure) tespiti üzerine inşa edilmiş ve piyasanın yetersiz kaldığı noktada devreye girmesi tasarlanmış. Bu anlamda, kısmen de olsa piyasayı ikame etmeye yönelik gelişmiş Bismarckçı ya da sosyal demokratik modellerden farklılık arz ediyor.

ABD'de 1920'li yıllarda gelişen emeklilik sistemleri, işverenlerin bir tür maaş ve işin cazibesini artıran bir uygulama olarak düşündükleri, tamamen piyasa tarafından şekillenen, firma bazlı mesleki emeklilik sistemleri. Ancak 1929 krizinde yaşanan iflaslar bir yandan pek çok işçinin ödedikleri primlere rağmen güvencesiz kalmasına yol açarken, bir yandan da rakamlar toplam işgücünün ancak yüzde 5'inin emeklilik güvencesine sahip olduğunu ortaya koyuyor (Rein ve Turner, 2003: 255). New Deal döneminde ise piyasanın yaşlılara belli bir güvence sunmakta yetersiz olduğu inancıyla kamu eliyle federal bir sosyal güvenlik sistemi inşa ediliyor; ancak bu güvenlik modelinin inşa edilmiş tarzı tam da liberal bir biçimde piyasayı ikame etmeye yönelik değil. Örneğin her ne kadar bu sistem prim bazlı ve maaşla ilişkili olsa da yüksek gelir gruplarının bağlama oranları bir hayli düşük tutularak, kazanç ile emekli maaşı ilişkisi zayıflatılıyor. Böylelikle bir hayli cimri ve özellikle orta ve yüksek gelir grupları açısından ödenen primlerle alınan maaş arasında sıkı bir bağın olmadığı bir sistem ortaya çıkıyor ve bu durum da orta ve yüksek gelir gruplarının özel emeklilik yolu ile kendi gelirlerini artırmalarını teşvik ediyor (age.: 256). Fakat burada sözü edilen özel emeklilik, bireysel emeklilik değil toplu pazarlık konusu olan mesleki emeklilik. Özellikle gelişmiş ülkelerde yaygın olan mesleki emeklilik sistemleri ya büyük firmaların kendi işçilerine tanıdıkları bir hak şeklinde (örneğin General Motors ya da Shell'in kendi emeklilik programları) ya da sektörel bazda örgütlenen, işçi ve işverenlerin katılımıyla oluşmuş sigorta



fonları (örneğin Metal İşçileri Emeklilik Sandığı gibi) ya da mesleklerin (Türkiye’de OYAK gibi) kendi oluşturdukları sandıklar şeklinde görülebiliyor.

Özetle bu emeklilik sisteminin temel mantığı, herkese cömert ve çalışırken aldığı maaşlarla orantılı bir emekli aylığı sağlayan Bismarckçı modelin aksine primlerle maaşlar arasındaki bağı azaltması, böylelikle yoksulların lehine bir yeniden dağıtım yaparken orta ve yüksek gelir gruplarının kendi özel mesleki sigortalar kurmasını özendirmesi. Bu modelin Avrupa’daki en iyi örneği ise İngiltere. İngiltere’de kamusal emeklilik sigortası Beveridge modeli uyarınca 1948’de Temel Emeklilik Sigortası (Basic State Pension) olarak inşa ediliyor. Prim usulüyle çalışan bu ayak bütün emeklilere taban bir emeklilik maaşı sağlıyor. Dolayısıyla yeniden dağıtım işlevi güçlü ama orta ve üst gelir grupları için tatmin edici olmaktan uzak bir sistem olarak kuruluyor (Blake, 2004: 20). 1978 yılında ise kazançla daha fazla orantılı Kazanç İlişkili Devlet Emeklilik Sigortası (State Earnings-Related Pension Scheme: SERPS) adında bir ikinci ayak kuruluyor. Ancak orta gelir düzeyindekilere cazip gelen bu ikinci ayağın bağlama oranları, Thatcher-Major döneminde hızla düşürülüyor. Yüzde 20’lere kadar indirilen bu bağlama oranları Blair tarafından da düşürülmeye devam ediliyor ve nihayet 2007 yılında bu ikinci ayağın da bir taban aylığına dönüştürüleceği beyan ediliyor (age.: 24-27). Thatcher ile başlayan ve Blair ile devam eden çizginin temel amacı, genel bir koruyucu taban aylığı sağlarken insanların asıl emeklilik maaşlarını piyasa mekanizması aracılığıyla halletmeleri. Sendikaların varlığı işçilerin piyasadaki pazarlık gücünü artırsa da, aslen meselenin halli piyasaya bırakılmış oluyor.

İngiliz hükümetinin mesleki sigortaları özendirme şekli tamamen gönüllülük esasına göre işliyor. SERPS’in kazançları gitgide azaltılırken işçiler vergi muafiyetlerinden yararlandırılan mesleki sigortalara geçmeye özendiriliyor; ancak SERPS’ten çıkmanın koşulu en az SERPS kadar avantajlı bir mesleki sigortaya dahil olmak. Fakat *contracted-out* adı verilen bu sistemde mesleki bir fon kurmak nihayetinde işverenin inisiyatifine bırakılıyor. Dolayısıyla sendikaların yeterince örgütlü ya da güçlü olmadığı işkollarında, eğer işveren işçilerini sigortalamak istemezse işçiler gitgide cimrileşen SERPS’e mahkum kalıyor. İngiliz sisteminin en zayıf tarafı olarak gösterilen bu sorun, Blair hükümeti tarafından son derece avantajlı ve yine vergiden muaf “stakeholder” fonlarıyla giderilmeye çalışılsa da sistemin gönüllülük esası korunuyor (age.: 27-28).

Blair hükümetinin yaptığı en önemli değişiklik, bir minimum emeklilik yasasını geçirmiş olması. Bu yasa, birinci ayak emekliliğe hak kazanmak için bile yeterli primi toplayamamış insanlara asgari bir emeklilik maaşı sunmayı hedefliyor. Sistem ihtiyaç tespiti esasına göre işliyor, yani bireyi yeterli gelire sahip olmadığını ispatla yükümlü kılıyor, ancak

pek çok insan sırf yoksul damgası yememek ya da gerekli bürokratik işlemler karmaşık geldiği için bu asgari gelire başvurmuyor. Bu açıdan İngiliz sistemi vatandaşlık temelli evrensel bir geliri garanti eden diğer sistemlere karşı da daha zayıf kılıyor.

Mesleki sigortaların önemli bir kısmının (yaklaşık yüzde 85'i) getirisinin belli fonlardan oluşması da dikkate değer bir başka nokta. Bu sistemin katkı belirlenimli sistemlere göre avantajı hem daha cömert olması, hem işveren primlerinin daha yüksek, hem de işletim maliyetlerinin düşük olması. Tek olumsuz yönü ise, iş ya da sektör değiştirme durumlarında işçilerin başka emeklilik şemalarına geçmek zorunda kalarak bazı kayıplara uğramaları (age.: 33-37). Katkı belirlenimli sistemler ise bireysel hesap usulüne göre çalıştığından iş değiştirmelerden çok etkilenmiyor. İşgücü piyasasında esnekliğin revaçta olduğu ve esnekliğin kamu politikalarıyla da özendirildiği bir dönemde, bu sebeple yeni kurulan fonlarda katkı esaslı sistemler gitgide ağırlık kazanıyor. Son yılların neoliberal ideolojik atmosferini de yansıtan bir şekilde hız kazanan katkı esaslı şemalar, ABD'de 1975'teki yüzde 13'lük ağırlığından 1996'da yüzde 50'lik bir dilime sıçramış durumda (Langley, 2004: 551). Bu oran İngiltere'de bu kadar yükselmemiş olsa da son üç dört yılda kurulan şemaların yüzde 85'inin katkı esaslı olduğu görülüyor (Blake, 2004: 37).

## 2. Anglo-Sakson Sosyal Demokratik Model

Hollanda ve Danimarka bu kategorinin en iyi örnekleri sayılabilir. Bu iki ülkeyi böyle bir kategori içinde ele almamızın temel nedeni, her ikisinin de devlet sigortasını Beveridge tipi minimum bir sosyal güvenlik ağı oluşturacak şekilde tasarlayarak daha cömert bir emeklilik sağlama işini piyasaya bırakmaları. Ayrıca her iki ülkede de güçlü sendikalar ve neo-korporatist bir gelenek sayesinde mesleki sigortalar işçilerin ezici bir çoğunluğunu kapsayacak kadar geniş tutuluyor ve kanuni bir zorunluluk olmadığı halde işgücü piyasasında mesleki emeklilik fiilî açıdan neredeyse zorunluymuş gibi işliyor. Burada üzerinde duracağımız Hollanda'da özellikle durum böyle.

Hollanda'da tarihsel olarak, kazanç ilişkili bir kamu sigortacılığı hiç oluşmamış. Dağıtım esasına göre işleyen birinci ayak, işçilerden toplanan primlerle oluşturuluyor ve herkese temel bir taban aylığı sağlıyor. Hollanda ve Danimarka hükümetleri son yıllarda evrensel bir minimum emeklilik maaşı yasasını da geçirmiş durumda. Bu planın İngiltere'dekinden temel farkı ihtiyaç tespitine bağlı olmaması. Her ne kadar birinci ayağın finansmanı genel bütçeden değil de primlerden sağlanıyor olsa da bu ülkelerde belli bir süredir ikamet ettiğini ispat eden herkes, 65 yaşını geçer geçmez asgari yaşama standartlarını

tutturmasına izin veren minimum bir emeklilik aylığına hak kazanmakta (van der Heiden-Aantjes, 2004: 124-126).

Bunun dışında ise işçilerin yaklaşık yüzde 90'ı toplu pazarlığın konusu olan mesleki sigortaların kapsamında. Mesleki sigortalar sektörel ve firma bazında örgütlenmiş durumda. Sektörel emeklilik planları tamamen özerk bir işleyişe sahip ve yönetim kurullarında işçi ve işverenlerin eşit sayıda temsilcisi bulunuyor. Firmaların kurmuş olduğu emeklilik planları ise ya firmaya bağlı sigorta fonları şeklinde ya da bağımsız sigorta şirketleriyle anlaşmalı bir biçimde işletiliyor. Şirkete ait fonların şirketle bağı açık olsa da finansal açıdan şirketten bağımsız hareket etmek zorunda. Örneğin emeklilik fonu bağı olduğu şirkete, fonunun yüzde 5'inden fazlasını yatıramamakta. Bunun yanında firma topladığı primleri bağımsız bir sigorta şirketine işletmesi için verebiliyor (age.: 133-134).

Hollanda'daki mesleki planların en dikkat çekici özelliği (Danimarka'dakinin aksine) ezici bir çoğunluğunun getirisi belli planlardan oluşması. Yüzde 70 civarındaki bağlama oranlarıyla oldukça cömert sayılabilecek bu mesleki planlarda primlerin de yaklaşık üçte ikisi işveren tarafından ödenmekte (age.: 129). Hollanda'nın önemli bir özelliği de özelleştirme yanlılarının paradigmatik reformları tercih etmiş ülkeler arasında Hollanda'yı da saymaları ve buradaki sistemin başarılarından kendilerine pay çıkarmaları. Öncelikle, yukarıda da belirtildiği gibi, Hollanda herhangi bir reform stratejisi ile, izlediği geleneksel yoldan sapmış değil. Hollanda zaten tarihsel olarak oldukça sınırlı bir birinci ayağa ve mesleki planlardan oluşan güçlü bir ikinci ayağa sahip. Fakat asıl önemlisi, bu ikinci ayak ne Şili modelindeki gibi tamamen bireysel ne de katkı belirlenimli. Sendikaların kolektif gücü sayesinde piyasanın kaderine terkedilmemiş olan emeklilik planları, özerk işletildiği durumlarda getirisi belli planların da ne kadar verimli ve cömert olabileceğinin gayet iyi bir göstergesi.

### 3. Bismarck Modeli

En saf örneği Almanya olan bu modelin temel özelliği, epey cömert ve kazançla ilişkili bir kamusal ayağa sahip olması ve mesleki özel emeklilik planlarının gönüllüğe dayalı ve ekstra bir gelir sağlayıcı özellikte bulunması. Kazançla ilişkili bu cömert birinci ayak, sadece düşük gelirlileri değil orta ve yüksek gelirlileri de tatmin edici bir özelliğe sahip olduğundan, mesleki emeklilik sistemin kıyasına itilmiş durumda. Böylelikle tıpkı gönüllü üçüncü ayak özel emeklilik gibi mesleki emeklilik sistemleri de emeklilik maaşlarının ana gövdesini oluşturmaktan ziyade ekstra bir refah sağlamak amacına yönelmiş durumda. Ancak 2001 yılında sosyal demokrat ve yeşil ittifakın geçirdiği bir reform yasası hem bu cömert

PAYG modelinin bağlama oranlarını düşürmeyi hem de mesleki sigortaları özendirmeyi hedefliyor. Kuşkusuz bunda Alman emeklilik sisteminin bütçeye olan yükünün fazlalığı önemli bir etken.

Yukarıda da belirttiğimiz gibi Alman devlet sigortası kazançla ilişkili olması dolayısıyla daha kapsayıcı; ancak bu durum birinci ayak sigortanın daha az yeniden dağıtım işlevi gördüğü anlamına gelmiyor. Hem düşük gelirliler için bağlama oranlarının daha yüksek olması hem de sisteme bütçeden yapılan devlet katkılarının bir hayli yüksek olması (sistemin maliyetinin yüzde 63'ü işveren ve işçiler tarafından eşit olarak ödenen primler geri kalan ise devlet tarafından karşılanıyor) (European Commission and the Council, 2003: 110) sistemi tüm gelir grupları için cazip kılıyor. Bu durum özel mesleki emeklilik sisteminin fazla gelişmemesine neden olsa da, işgücünün yüzde 43'ü gibi ciddi bir oran mesleki emeklilik kapsamında (Holzman vd., 2003: 30).

Almanya'da mesleki emeklilik sistemleri sendikaların çok etkin olduğu ve toplu pazarlık kapsamında planlar değil. Bunlar daha çok işveren tarafından oluşturulan ve primlerin tamamının işveren tarafından ödendiği ve kaliteli işçileri çekmek ve onları ömür boyu firmalara bağlamak için düzenlenmiş emeklilik planları. Bu emeklilik fonları İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra firmaların öz-finansman sağlamalarında bir hayli etkili bir metot olmuş (Schmahl, 2004: 158). Tabii sermaye piyasası dışında her türlü finansmanın lanetlendiği günümüzde bu tarz fonlar çok ağır eleştirilere maruz kalmış durumda. Mesleki emeklilikler içinde kolektif karakterli olan tek planın devlet memurlarına tanınmış olan emeklilik planı olduğundan da söz etmek gerek (Schmahl, 2004: 158).

Birinci ayak fonlar her ne kadar kapsayıcı olsa da (toplam işgücünün yüzde 80'i) Hollanda ile kıyaslandığında düşük kalabilecek bir kapsayıcılık oranına sahip. Bunun sonucunda önemli bir kesim emeklilik sigortası haklarından mahrum durumda. Bu nedenle Schröder hükümetinin 2001 yılında geçirdiği reform paketinde yoksulları korumaya yönelik bir minimum aylık garantisi getirilmiş durumda; ancak bu garanti ihtiyaç tespitine dayanıyor (age.: 183).

2001 reformuyla birinci ayak sigortanın bağlama oranlarında da kısmi bir düşüş gerçekleştiriliyor. Bütçe üzerindeki ağır yükü azaltmak amacıyla yapılan bu değişiklikle ortalama yüzde 72 olan bağlama oranları yüzde 64'e indirilmekte (Holzman vd., 2003: 30). Bunun yanında mesleki emeklilik sistemlerine üye olmayı özendiren birtakım teşvikler de aynı reform paketinin içinde yer almış. Hükümetin niyeti emeklilik sigortasında birinci ayağın ağırlığını mesleki emeklilik lehine azaltmak olarak göze çarpıyor (Schmahl, 2004: 173). Yeni oluşturulmaya başlanan mesleki emeklilik planları ise kolektif planlar şeklinde düşünülmekte.

Yani daha önce sadece işverenlerin ödediği primler artık işveren ve işçiler arasında paylaşılacak; ancak bunun karşılığında emeklilik planları toplu pazarlığın konusu olacak ve güçlü sendikaların bulunduğu iş kollarında mesleki planlar yarı-zorunlu bir nitelik kazanacak (age.: 173).

Almanya'daki 2001 reformu genel olarak bakıldığında Bismarckçı modelden liberal bir modele çark ediş olarak değerlendirilmekteyse de daha dikkatle bakıldığında bu yargıya varmak için henüz erken olduğu söylenebilir. Şüphesiz ki hem sağ hem de sol partiler devlet sigortasının ağırlığını azaltmak peşinde; ancak bağlama oranlarında yapılan azaltma bu açıdan ciddi bir adım sayılsa da birinci ayağın İngiltere ya da Hollanda'daki gibi bir taban ayılığına dönüştürülmesi için atılması gereken çok daha radikal adımlar var ve hiçbir siyasi partinin böyle bir gündemi yok. Yapılan daha çok sistemin sürdürülebilirliği adına birtakım budamalar. Buna karşın özel mesleki emekliliklerin nasıl bir seyir izleyeceği belirsiz. Fransa'daki gibi zorunlu mesleki emekliliklerin kurulması veya Hollanda'daki gibi sendikaların gücü nedeniyle fiilen çok kapsayıcı mesleki sistemlere de geçilebilir. Eğer Almanya böyle bir rotaya girerse liberal-Bismarckçı karışımından ziyade ortaya Bismarckçı-sosyal demokrat bir model de çıkabilir. Ancak her durumda, tıpkı diğer AB ülkeleri gibi, Almanya'nın da emeklilik birikimlerini bir kumarhane ekonomisine kanalize etmeyi başarmış Şili modelinden fersah fersah uzakta bir model çıkaracağı kesin gözüküyor.

#### 4. İskandinav Modeli

En iyi örneği İsveç olan bu model, Bismarckçı öğelerle sosyal demokrat kolektif mesleki sigortaların bir karışımı. Bir başka deyişle birinci ayak kamu sigortası Bismarck modelindeki gibi cömert ve kazanç ilişkili; ancak bu durum mesleki sigortaların güdük kalmasına yol açmak bir yana en az Hollanda'daki kadar kapsamlı ve işçilerin kolektif haklarına dönüşmüş mesleki sigortaların oluşmasına fırsat verebilmiş. Fakat İsveç modelinin ilginç yanı bununla da sınırlı değil; çünkü 1990'lı yıllarda kısıtlı da olsa katkı belirlenimli, bireysel fon sistemine geçmeye yönelik adımlar atılmış.

1960'lı yıllarda olgunlaşmaya başlayan İsveç sosyal güvenlik sisteminin en çarpıcı yanı dünyada ilk kez minimum bir emeklilik aylığını evrensel olarak ve prim ödeme şartı aramaksızın bütün vatandaşlarına garanti etmiş olması (Palmer ve Wadensjö, 2004: 206). Bu temel emeklilik gelirinin yanında ATP adıyla anılan ve oldukça cömert sayılabilecek (en yüksek maaş alınan 16 yılın ortalamasının yüzde 60'ı) kazanç bağlantılı bir devlet sigortası geliştirilmiş. *Folkpension* adı verilen temel gelir 65 yaşını bitiren herkese devlet bütçesinden

sağlanırken, ATP yüzde 18,5 tutarındaki primler aracılığıyla finanse edilmiş (age.: 230). Bu iki emeklilik ödemesi ortalama bir İsveçli'nin emeklilik gelirlerinin yüzde 65'ini oluşturmaktadır (Holzman vd., 2003: 44).

Bunun yanında İsveç'te kolektif anlaşmalara dayalı dört temel mesleki plan daha bulunmaktadır. Mavi yakalıların, beyaz yakalıların, merkezî yönetimde görevli memurların ve yerel yönetimde çalışan memurların kendilerine ait ve yine oldukça cömert sayılabilecek ayrı emeklilik planları var. 1994 yılına kadar bütün emeklilik planları PAYG ile işleyen, getirisi belli planlarken 1994'ten itibaren sistemde ciddi değişiklikler yaşanmaya başlamış.

Bu değişikliklerin ilki, kazanç ilişkili ATP sisteminin, getirisi belli sistemden katkı belirlenimli bir sisteme geçmesi. Bu ayak iki bileşene ayrılıyor ve bunlardan ilkinde Hayali Katkı Belirlenimli Plan (Notional Defined-Contribution) ikincisine de Finansal Katkı Esaslı Plan (Financial DC) adı veriliyor. Bunlardan ilki aslında PAYG modeline göre işlemeye devam ederken işçilerin ödedikleri primler hayali bir hesapta toplanıyor ve bu hesaplar üretkenlik artışıyla orantılı faizlerle birikmeye devam ediyor. Emeklilik maaşı ise kişi emeklilik yaşına geldiğinde hayali hesabında birikmiş olan para üzerinden hesaplanıyor. Sistem reel olarak PAYG modeliyle işlerken ödenecek para fon esaslı işliyormuşçasına hesaplanıyor (Palmer ve Wadensjö, 2004: 239). İkinci bileşeni oluşturan FDC ise gerçek anlamda katkı belirlenimli fon sistemine göre işliyor. Primlerin yüzde 16'sı birinci bileşene, yüzde 2,5'u ise ikinci bileşene aktarılıyor (age.: 239). Benzer değişiklikler takip eden yıllarda mesleki planlar için de devreye sokulmuş durumda. Bugün bu planlar da kısmen PAYG ile çalışan getirisi belli sistemler, kısmen de fon sistemiyle işleyen katkı belirlenimli sistemler şeklinde işliyor. ATP planında olduğu gibi tam fonlu kısımlar nispeten küçük olan yüzde 3-4'lük prim oranlarıyla çalışmaya başlamış durumda.

Çok büyük bir siyasi konsensüse dayandırılarak hazırlanan bu reform paketlerinin temel hedefi, 1990'ların başında ciddi ölçüde artmış olan emeklilik harcamalarının kamu finansmanı üzerindeki yükünü azaltmak şeklinde ifade ediliyor. Hem hayali hem de gerçek katkı belirlenimli sistemde esas olan bireylerin hesapları olduğundan bu reformun işgücü piyasasında esnekliği artıracığı ve sektörler arası işgücü hareketliliğini yükselteceği de beklentiler arasında yer alıyor. Ayrıca fon sisteminin geç emekliliği özendirceği ve emeklileri tekrar iş gücüne geri dönmeleri konusunda teşvik edeceği hesaplanıyor (age.: 245-246). Sosyal demokrat prensiplerle ilerlerken birden AB'nin en radikal paradigmatic reformlarına imza atan İsveç'in son yıllarda izlediği, evrensel ve yüksek bir koruma ağı oluşturarak emek piyasasını esnekleştirme stratejisi, emeklilik yönetiminde kendini açık bir şekilde gösteriyor. İsveç modelinin nereye doğru evrileceği herkes için merak konusu.

## 5. Güney Avrupa

Gough tarafından tarif edilen Güney Avrupa sosyal modelinin en belirgin özellikleri yaygın, gelişmiş ve formel bir sosyal yardım ağına sahip olmaması, yardımların daha çok patronaj ilişkileri kanalıyla aktarılması ve asıl sosyal koruma görevinin büyük ölçüde aile ve cemaat ilişkileri aracılığıyla yapılması (Gough, 1996). Yukarıda da belirttiğimiz gibi salt emeklilik modellerine bakılarak yapılan ayrımların genel bir sosyal güvenlik rejimleri modellemesinin ortaya koyduğu ayrımlardan farklılık taşıması beklenebilir; ancak Güney Avrupa söz konusu olduğu zaman emeklilik sistemlerine bakılarak yapılan bir ayrımın da bu kategorik adlandırmayı onayladığından söz edebiliriz. Bu modelin ayırdedici özellikleri, tıpkı Türkiye'deki gibi, emeklilik gelirlerini sağlayan mekanizmanın aslen farklı planları bir araya getiren, cömert sayılabilecek, kazançla ilişkili bir kamusal birinci ayaktan oluşması ve bunun yanında mesleki ve özel sigortaların daha marjinal ve önemsiz kalışı. Tabii yaşlı yoksulluğunu ortadan kaldırmada hâlâ problemlerin yaşanması da bu grubun başka bir özelliği.

İspanya yaşlı yoksulluğuyla mücadele konusunda bu grubun epey ilerisinde yer alıyor; ancak bunun karşılığında sistemin finansal yükünü de keskin bir şekilde omuzlarında hissediyor. Yüzde 65 gibi yüksek sayılabilecek bir bağlama oranına sahip devlet sigortası yüksek bir kapsayıcılık oranına da sahip. Yüzde 28 civarındaki prim ödemelerinin sadece yüzde 5'inin işçiler tarafından yapılması da sistemin çalışanlar lehine düzenlendiğinin bir göstergesi. 250.000 kadar kişinin hiçbir sisteme dahil olmadığı biliniyor. Bu kesime ise yerel yönetimler aracılığıyla bir minimum emekli aylığı garanti edilmiş durumda (Holzman vd., 2003: 43). Ancak bu yardımın dağıtımı konusunda hâlâ birtakım sorunların yaşandığı biliniyor. Ayrıca her ne kadar bu yardımın miktarı Türkiye ile kıyaslandığında bir hayli yüksek ise de (aylık 258 euro) Avrupa standartlarının altında kalıyor (European Commission and the Council, 2003: 25).

Bu grupta özel emeklilik sistemi en gelişmiş ülke yine İspanya. 6 milyon kişi (çalışan nüfusun %10'u) ek özel emeklilik planlarına üye; ancak bunların sadece yüzde 10'u toplu sözleşmeye dayalı mesleki emeklilik planlarından oluşuyor. İspanya'nın genel emeklilik sistemi yeterlilik ve cömertlik açısından gayet tatmin edici bir durumda olsa da finansal açıdan bir hayli sıkıntı yaşıyor. Bu sıkıntıları aşmak için daha çok parametrik reformlar düşünülürken daha da ağırlaşacak olan aktif/pasif dengelerinin yaratacağı sorunları aşmak için rezerv fonlar oluşturulmaya çalışılıyor (age.: 119).

İtalya'nın da yine farklı planlardan oluşan gelişkin bir birinci ayak kamu sigorta sistemi mevcut. Oldukça kapsayıcı olan bu sistemde özel ve mesleki emeklilikler çok ciddi bir yer kaplamıyor. Sistemin dışında kalan yaşlılara ihtiyaç tespitine dayalı bir minimum aylık uygulaması yapılıyor; ancak bu yardım hem çok etkili bir şekilde dağıtılamıyor hem de insanları yoksulluk sınırının üzerine çekmek konusunda yetersiz kalıyor. Son 30 yılda yaşlı yoksulluğu konusunda çok çarpıcı ilerlemeler kaydedilmiş olmasına rağmen, yaşlılar hâlâ yoksulluk tehlikesi karşısında kırılgan bir pozisyonlardalar (Holzman vd., 2003: 33).

İtalya bu grup içerisinde paradigmatik reformlar açısından ciddi adımlar atmış tek ülke. 1995 yılında yapılan bir reformla kamu sigortacılığında tedrici olarak getirisi belli planlardan Hayali Katkı Belirlenimli (Notional DC) sisteme geçilmeye başlanmış durumda. Tıpkı İsveç'te olduğu gibi gerçek bir fon sistemi yerine kişilerin ödediği primler (ki İspanya'daki gibi prim yükü işverenlerin üstünde: yüzde 23'e karşı yüzde 9) hayali bir hesapta büyüme oranlarına bağlı bir faizle birikmekte. Emeklilik yaşına gelenlerin bu birikmiş hesaptan emekliliklerini finanse etmesi bekleniyor. Bunun aylık bağlama oranlarını tahminen yüzde 67'den 2050'ye kadar yüzde 48'e düşürmesi bekleniyor (ECC, 2003: 130). Bu fonların hayali olması ve sermaye piyasalarında yatırıma dönüştürülmeyecek olması hesapların piyasa riskinden korunmasını sağlasa da düşecek bağlama oranları yaşlıların refahını gelecekte riske sokabilir. Bunun için İtalyan hükümeti ek yaşlılık aylığı getirecek mesleki emeklilik planlarını teşvik etmek amacıyla yasalar hazırlamış durumda (age.: 130).

Yunanistan da benzer bir şekilde cömert bağlama oranları içeren (yüzde 71), çok parçalı bir emeklilik sistemine sahip (Holzman vd., 2003: 31). Mesleki ve özel sigortaların önemsiz olduğu sistemin en önemli sorunu çok sayıda ve standart olmaktan uzak planların yarattığı bürokratik karmaşa. Emeklilik sisteminin dışında kalanlara ihtiyaç tespitine dayalı bir minimum gelir garanti edilmiş durumda; ancak Yunanistan sadece Güney Avrupa'da değil Avrupa Birliği ülkeleri içinde de yaşlı yoksulluğu sorununu ciddi ölçüde halledememiş tek ülke (ECC, 2003: 113). Yunanistan'da emeklilik sistemine dair yapılan reformlar daha çok yolsuzluk ve patronaj ilişkileri ile yıpranmış sigorta kurumlarına halkın tekrar güven duymasını sağlamaya yönelik rasyonelleştirme ve saydamlaştırma çabalarıyla sınırlı.

## 6. Yeni Katılan Ülkeler

Bu kategoride topladığımız ülkelerin tek ortak özelliği AB'ye 2004 yılında katılmış olmaları. Yani emeklilik sistemlerinin taşıdığı özellikler nedeniyle bu gruba dahil edilmiş değiller. Böyle bir gruplandırmayı yukarıda kaba bir haritasını çıkardığımız Avrupa emeklilik



sistemlerinin yeni katılımlarla nasıl değişebileceğini görmek için yapıyoruz; ama asıl önemlisi bu ülkelerde yaşanan reformların (bu çalışmada emeklilik özelinde) bir Avrupa sosyal modelinin oluşmasına ne denli imkân tanyabileceğini tartışmak. Bir başka deyişle bu ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerini reforme ederken yüzlerini Avrupa'ya mı yoksa ABD önderliğindeki bir Güney Amerika modeline mi döndüklerini ve bu süreçlerin AB'ye üyelikle birlikte nasıl bir değişime uğrayabileceğini anlamaya çalışmak.

Peşinen söylemek gerekirse, bu ülkelerin emeklilik sistemlerini reforme ederken takındıkları ortak bir tutum yok. Letonya, Polonya, Macaristan, Bulgaristan ve Estonya özelleştirme projesinden daha fazla etkilenmiş ülkeler görünümündeyken Çek Cumhuriyeti, Slovenya, Romanya, Litvanya ve Kıbrıs varolan yaygın kamusal sigorta anlayışından taviz vermemeyi seçmiş durumda. Bütün bu ülkelerin ortak eğilimi ise varolan sistemlerini daha fazla kazanç esaslı yapmak yönünde. Bunu kimi ülkeler katkı belirlenimli sistemlerin payını artırmak, kimileri de kamusal emeklilik sisteminin parametreleriyle oynamak yoluyla yapıyor (Fultz, 2003: 5). Böylelikle sistem daha fazla kazançla ilgili hale geldikçe, bir yandan orta ve üst düzey gelir sahiplerinin sisteme katılma ve güven duyma oranı artarken diğer yandan da yoksullara yönelik yeniden dağıtım işlevi azaltılmış oluyor. Bunun iki önemli istisnası Çek Cumhuriyeti ve Kıbrıs. Bu iki ülke minimum emeklilik maaşı oranlarını yükselterek sistemin yeniden dağıtım işlevini korumayı hedefliyor (age.: 5).

Sistemlerinde radikal değişiklikler yapan ülkeler yukarıda da belirtildiği gibi Letonya, Polonya, Macaristan, Bulgaristan ve Estonya. Malta ve Slovakya'da da benzer reformlar gündemde. Bu ülkelerde yapılan, sınırlı ölçüde de olsa zorunlu, özel fonlar açıp bunları sisteme entegre etmek. Aslında bu reformlar Şili modelinden ciddi farklılık arz etmekte, çünkü gelişkin ve kazanç ilişkili bir kamu sigortası varlığını sürdürürken bunun yanına küçük çapta bir ikinci ayak eklenmiş durumda (age.: 8). Bu, tablodaki prim oranlarından da görülebileceği gibi üç ayaklı bir sistemden ziyade karışık (mixed) bir sistem anlamına geliyor. Bunun yanında Çek Cumhuriyeti, Slovenya, Romanya ve Litvanya, bu tarz bir reform stratejisini uzun süre kamuoylarında tartıştıktan sonra reddederek klasik emeklilik sistemlerinde kalmayı tercih etmişler. Kıbrıs'ta bir reform önerisi ciddi bir biçimde tartışılmamış bile. Bu tablonun ortaya çıkmasında özellikle Çek Cumhuriyeti ve Slovenya'nın güçlü sendikalarının etkili olduğundan söz ediliyor.

**Tablo 2. AB'ye Yeni Katılan Ülkelerde Emeklilik Katkı Oranları (Yüzde)**

Ülke	PAYGO (1. Ayak)			Fonlanmış (2. Ayak)
	Toplam	İşveren	İşçi	
Estonya	16.00	16.00		4.00
Macaristan	20.00	18.00	2.00	6.00
Litvanya	28.86	....	.....	2.00
Polonya	25.22	16.26	8.84	7.30
Bulgaristan	27.00	20.25	6.75	2.00

Kaynak: Fultz, 2003: 11

Bunun yanında aşağı yukarı bütün ülkelerde (Kıbrıs hariç) gönüllü bireysel sigortacılığın gelişimi amacıyla çeşitli adımlar atılmış durumda. Bu teşviklerin en tipik yolu vergi indirimleri. Çek Cumhuriyeti ve Romanya ise düşük idari maliyetleri sebebiyle kolektif mesleki sigortaların teşvikine özellikle önem veriyor (age.: 13). Sendikalarının güçlü olması ve zorunlu bireysel hesaplara pek rağbet gösterilmemesi nedeniyle Çek Cumhuriyeti, Romanya ve Slovenya'nın, devletçi sistemin yanında güçlü mesleki sigortalar oluşturarak sosyal demokrat bir rota izlemesi beklenebilir.

Dolayısıyla yeni giren ülkelerin iki grupta toplandığı söylenebilir: Paradigmatik reforma sıcak bakan ve uygulayan ülkelerle klasik sistemlerini sürdüren ülkeler. Yukarıda çizilen tablodan kimi ülkelerin neoliberal bir zihniyetin hegemonyası altında Şili modeline meylettikleri gibi bir sonuç çıkarmak yanıltıcı olabilir. Bir kere söz konusu Doğu Avrupa ülkelerindeki reformların Latin Amerika'dakine kıyasla daha az radikal olduğuna dair ortak bir kabul var (Müller, 2004: 286). Üstelik bu reformlar, örneğin Polonya'da, uzun tartışmalar sonucunda ve sendikaların da dahil olduğu bir uzlaşma sürecinin ardından parlamentodan geçirilmiş durumda. Ancak şu da bir gerçek ki, bu ülkelerin katılımıyla AB içinde paradigmatik reform yönünde adım atmış ülkelerin sayısında ciddi bir artış olacak ve İsveç'le birlikte zorunlu, özel hesaplara dayalı sigorta sistemlerini sınırlı da olsa başlatmış ülke sayısı 6'ya çıkacak. Fakat bu reformların AB tarafından bir tehdit olarak algılandığına dair herhangi bir işaret yok. Birazdan değineceğimiz gibi AB'nin açık koordinasyon metoduyla yapmaya çalıştığı şey daha çok birtakım sosyal hedefler koyarak bu hedeflere ulaşılması yönünde ülkeleri teşvik etmek. Bu amaçlara ulaşmak için hangi sosyal politikaların uygulanacağı

tamamen ülkelere bırakılmakta. Dolayısıyla Doğu Avrupa ülkelerinde atılan ve Avrupa emeklilik sistemlerine çok uygunluk göstermeyen bu adımlar -hele hele klasik sistemlerin iyice savunmada olduğu ve özelleştirme yanlılarının Avrupa içinde de ciddi kazanımlar elde ettiği bir dönemde- AB açısından sorun yaratıyor gibi gözüküyor. AB'nin yeni katılımlardan sonra açık koordinasyon metoduyla düzenlediği toplantıların raporları henüz açıklanmadı. Elimizde aşağıda da görüleceği gibi sadece 15 ülkeye dair bir koordinasyon çalışmasının belgeleri olduğundan, yeni katılan ülkelere beklenenler ve bu ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerinin AB'deki sistemlerle uyuma kapasitesi hakkında daha kesin sonuçlara varmak için Avrupa Komisyonu'nun son raporunu beklememiz gerekiyor.

### **Avrupa Birliği ve Açık Koordinasyon Metodu**

Avrupa bütünleşme sürecinin en can alıcı problemlerinden birini, tek tek ülkelerin sahip olduğu sosyal güvenlik sistemlerinin, sosyal politikaların ve vatandaşların sosyal haklarının bu bütünleşme sürecinden nasıl etkileneceği meselesi oluşturuyor. Karamsar kesim rekabetçi bir bütünleşme ortamında asıl olarak piyasaların bütünleşmesi perspektifini koruyan halihazırdaki projenin kaçınılmaz olarak, rekabetçi piyasaların oluşmasının önünde bir engel ve ek bir maliyet şeklinde algılanan sosyal hakları tasfiye edeceğini iddia ederken, daha iyimser kesim, bütün Avrupa'yı kapsayan bütünleşmiş bir Avrupa sosyal modelinin kurulabileceğine inanıyor.

Bu tartışmaya bu yazı sınırları içinde girmek mümkün olmasa da, AB bütünleşmesinin her iki beklentiden farklı bir biçimde arada bir yol takip ettiğini söyleyebiliriz. Emek piyasalarının bütünleşmesi, sosyal haklar bu piyasaya içkin ve onunla bütünleşmiş olduğundan, sosyal mevzuatın belli bir standardizasyonunu zorunlu kılmakta ve bugüne kadar sergilenen pratik bu standardizasyonun hiç de en kötü ve en alt düzeyde seyretmediğini göstermekte. Bununla birlikte, ortak bir sosyal sistem kurmak, yeni ve kapsamlı kurumlar kurmayı ve her ülkenin sahip olduğu devasa sosyal sistemleri birleştirmeyi gerektirdiğinden, piyasaların entegrasyonunun önündeki engelleri (gümrük duvarları gibi) kaldırarak sağlanan “negatif entegrasyondan” çok daha zor ve maliyetli. Ortak bir Avrupa sosyal modeli kurmak anlamına gelen bu “pozitif entegrasyon” projesi çok daha güçlü bir irade, zaman ve emek gerektiriyor (Kavramlar için bkz. Scharpf, 1999). Dolayısıyla bugün AB'nin izlediği yol, sosyal politikaları büyük ölçüde ulus-devletlerin inisiyatifine bırakarak, genel birtakım sosyal hedefler çerçevesinde mutedil bir koordinasyon çalışması yürütmekten ibaret.

İşte bu politik işbirliği yöntemine Açık Koordinasyon Metodu adı veriliyor. 2000 yılında Lizbon'da kabul edilen Lizbon Stratejisinin esaslarından birisi olarak başlayan bu süreçte amaç, Avrupa Konseyi ve Komisyonu önderliğinde ortak birtakım sosyal hedeflerin saptanması ve bu hedeflere ulaşmaları için üye ülkelerin teşvik edilmeleri şeklinde özetlenebilir. Belli sosyal meselelerde bir dizi gösterge belirleniyor ve her ülkeden bu göstergelere uygun istatistikler hazırlaması bekleniyor. Daha sonra ortak platformlarda biraraya gelen ülkeler hazırladıkları raporları karşılaştırarak bilgi alışverişinde bulunuyorlar. Hangi ülkelerin hangi hedefleri hangi etkinlik düzeyinde yakaladığı ve hangi ülkelerin bu hedeflere ulaşmakta yetersiz kaldığı saptanarak, karşılıklı öğrenme süreci içinde zaafı olan ülkelerin kendi eksikliklerini kapatmaları bekleniyor. Dolayısıyla bu metot çerçevesinde ortak bir kurumsal inşa ve bütünleşme süreci telkin edilmezken, birtakım ortak hedefler belirleniyor ve ülkelere bu ortak hedeflere uymaları için kendi sosyal sistemlerine uygun önlemler geliştirmeleri isteniyor.

Bu metodun emeklilik sistemleri konusunda uygulanmasına 2001 yılında Stockholm'de karar veriliyor. Aynı yıl Laaken'deki Avrupa Konseyi toplantısında emeklilik sorunuyla ilgili on bir temel hedef belirleniyor ve her ülkeden kendi emeklilik sistemlerinin durumunu bu hedefler açısından gösteren raporlar hazırlaması isteniyor. 2002 sonbaharında ülkelere toplanan raporlar ve yapılan görüşmeler sonucunda 2003 yılında Avrupa Konseyi ve Komisyonu ortak bir rapor hazırlıyor. Bu raporda hedefler, beklentiler, eksiklikler ve yapılması gerekenler etrafında ortaya konuluyor (European Council and Commission, 2003: 6).

Söz konusu on bir hedef, üç temel başlık altında toplanmış durumda: Daha çok, işin sosyal refah kısmını dikkate alan hedefleri kapsayan "Sistemlerin Yeterlilik Düzeyi"; sistemlerin finansal dengelerini koruma hedeflerini içeren "Sistemlerin Finansal Sürdürülebilirliği" ve değişen aile yapısı ve esnekleşen işgücü piyasaları karşısında eşitlikçi ve koruyucu bir güvenlik ağı kurma hedeflerini kapsayan "Sistemlerin Modernizasyonu" başlıkları.

Birinci başlığın altında, sosyal dışlanmayı önlemek, emeklilerin hayat standartlarını sürdürebilmelerini sağlamak ve dayanışmayı güçlendirmek hedefleri sıralanmış. Sosyal dışlanmayı önleme hedefine uymaları için ülkelere beklenenler, emeklilik sistemlerinin kapsayıcılığını bütün çalışanları ve özellikle kendi hesabına çalışan ya da düzensiz ve part-time çalışan insanları da içine alabilecek şekilde genişletmeleri. 15 üye ülkenin de bu konuda ciddi bir rahatsızlığı bulunmuyor. Raporun üzerinde durduğu bir başka husus ise emeklilik yaşını geçen herkese minimum bir emeklilik aylığının garanti edilmesi. Bu aylığın ihtiyaç

tespitine dayalı olup olmayacağı ülkelere bırakılsa da, 65 yaşın üzerindeki herkesin asgari yaşama standartlarına sahip olması gerekliliği ısrarla vurgulanıyor (age.: 23-30). Nitekim üye ülkelerin hepsinde miktarları farklı da olsa böyle bir asgari aylık uygulaması mevcut. Bu anlamda Avrupa ülkelerinin sosyal dışlanmayı önlemede çok etkili olduğu söylenebilir. AB genelinde 65 yaş üzerinde bulunanların yoksulluğa düşme riski 65 yaş altında bulunanlarla hemen hemen aynı. Aradaki küçük farkın da yeni minimum gelir yasalarıyla kapanacağı bekleniyor. Yine AB genelinde 65 yaş üzerindeki nüfus içindeki gelir dağılımı 65 yaş altındakilerin gelir dağılımından daha adaletli (age.: 28). Bu da asgari emeklilik aylığının yaşlı nüfus içinde gelir dağılımını nasıl olumlu yönde etkilediğinin çarpıcı bir göstergesi. Ancak AB ortalamasının tatmin edici olması bazı ülkelerin ciddi eksiklikler taşımadığı anlamına gelmiyor. Örneğin Yunanistan, Portekiz ve Avusturya'nın yaşlılıkta yoksulluk riskini azaltma konusunda büyük problemleri var.

İkinci hedef ise insanlara çalışırken alışmış oldukları hayat standartlarını emekliyken de sağlama şeklinde özetlenebilir. Bu kabaca, yüksek bağlama oranları ve kazançla ilişkilendirilmiş gelirler anlamına geliyor. Avrupa'da bu işlev gelişkin birinci ayak sistemleri ya da kapsayıcı ya da zorunlu mesleki sigortalar aracılığıyla gerçekleştiriliyor. Avrupa ortalaması bu konuda da tatmin edici. Emekliler çalışırken elde ettikleri gelirin yüzde 90'ına sahip olabilmekteler (age.: 93). Fakat Avrupa genelindeki eğilim, bilindiği gibi, sistemlerin kamu harcamaları üzerindeki yükünü azaltmak için birinci ayağın cömertlikten uzaklaştırılması ve bu ayağın kazançla ilişkisini zayıflatarak insanların özel ve mesleki emekliliklere teşvik edilmesi. Azalan birinci ayak gelirleri telafi etmenin yolu olarak kolektif mesleki emekliliklerin özendirilmesi isteniyor. Gitgide daha fazla ülke, tıpkı Fransa'daki gibi, özel mesleki sigortaları sektör bazında zorunlu kolektif sigortalara dönüştürerek hem kapsayıcılığı artırmayı hem de bu planları daha fazla sendikaların kontrolüne bırakmayı hedefliyor ve komisyon raporu da açıkça bu eğilimi destekliyor (age.: 94).

Bu başlık altındaki son hedef ise dayanışmayı artırmak olarak konmuş. AB ülkelerinin en fazla taviz verdikleri konunun bu olduğu söylenebilir. Çünkü başta İngiltere olmak üzere, Danimarka, İrlanda, İsveç ve İtalya gibi ülkeler ya mesleki sigortalarında ya da kamu sigortalarında (hayali ya da gerçek) katkı belirlenimli planlara gitgide daha fazla yer veriyor. Böylelikle emeklilik maaşları daha büyük oranda kişilerin bireysel birikimleriyle ilişkilendiriliyor. Katkı belirlenimli planların benimsenmesinin gerisinde bunların emeklilik yaşını geciktirmesi yatıyor zira daha fazla birikim daha çok maaş anlamına geldiğinden işgücü piyasasında daha uzun süre kalmayı teşvik ediyor. Ancak güçlü bir minimum aylık

uygulamasının varlığı ve mesleki sistemlerin kolektif pazarlığa tâbi olmalarından dolayı Avrupa’da hâlâ ciddi bir dayanışma öğesinin korunduğu söylenebilir (age.: 34-40, 94).

Tüm dünyada demografik krize olan yakınlığı nedeniyle en çok Avrupa’yı rahatsız eden emekliliğin finansmanı sorunu “Finansal Sürdürülebilirlik” başlığı altında ele alınıyor. Bu başlık altında toplanan hedeflerden ilki istihdam seviyelerini artırmak olarak belirlenmiş. Bozulan aktif/pasif dengelerini düzeltmek ve yaklaşan demografik krizi hafifletmek için daha fazla insanın iş hayatına katılması yönünde birtakım hedefler konulmuş durumda. Dolayısıyla özellikle kadınların daha da fazla iş hayatına katılması ve daha fazla insana iş imkânı yaratılması yönünde çalışmalar yapılıyor. Bu sebeple aktif bir işgücü piyasası politikası izlenmesi, beceri ve bilgi artırıcı kursların düzenlenmesi, işyerinin cazibesini artıracak güvenlik ve kalite standartlarının yükseltilmesi, hayat boyu öğrenme ve eğitim ilkesi çerçevesinde işgücünün eğitilmesi ve becerilerinin artırılması gibi istihdam artırıcı önlemler sıralanıyor (age.: 43). Ancak nihai olarak bu hedefe ulaşılmasında belirleyici olacak olan ekonomik büyüme oranları.

Bu başlık altındaki bir başka hedef ise çalışma periyodunu uzatmak olarak tespit edilmiş. Çalışanları geç emekli ederek aktif/pasif dengesinin korunması amaçlanıyor. Varolan istatistikler Avrupa’da erken emekliliğin çok cazip bir seçenek haline geldiğini göstermekte. Dolayısıyla ülkeler emekli havuzundaki insan sayısını azaltmak için emeklileri tekrar iş hayatına dönmeye teşvik eden ve geç emekliliği özendirici uygulamalar peşinde. Emeklilik yaşını yükseltmek şimdilik düşünülme de, erken emeklilik sunan alternatif ödeme planlarını iptal etmek, emeklilik yaşı geldiği halde emekli olmayanlara ek ikramiyeler sunmak, yaşlıların çalışabileceği part-time iş olanakları yaratmak ve emeklilik maaşı hesabında bütün çalışma yıllarında alınan maaşları baz almak gibi uygulamalar ve bazı ülkelerde geçerli Hayali Katkı Belirlenimli planlar geç emekliliği özendirici uygulamalar arasında sayılabilir (age.: 53).

Güçlü bir kamu finansman sistemi oturtmak da hedeflenen bir diğer proje. Bu hedefle kastedilen daha çok üye ülkelerin bütçe açıklarını bir an önce kapatmaları ve böylelikle demografik krizin yol açacağı kamu maliyeti baskısı karşısında daha az kırılgan olmalarının sağlanması. Bu nedenle özellikle yüksek borcu olan devletlerin bir an önce bu borç yüklerini hafifletmeleri ve bütçe açıklarını kontrol altına almaları bekleniyor. Bu arada pek çok ülke şimdiden ileride yaşanabilecek finansal bir sıkıntıyı göğüslemek için rezerv fonlar oluşturmaya başlamış durumda. Özellikle Danimarka, İsveç, Lüksemburg ve Finlandiya’nın GSMH’lerinin yüzde 20’sini aşan ölçülerde rezervleri bulunuyor (age.: 63). Komisyon ve Konseyin raporu da bu tip fonların şimdiden oluşturulmasını tavsiye ediyor.

Katkılar ve kazançlar arasında bir denge kurmak da sıralanan hedefler arasında. Bu hedefle anlatılmak istenen daha çok kuşaklar arasında belli bir adaleti sağlamak. Bir başka deyişle, emeklilerin yaşam standartlarını düşürmemek adına gelecek kuşakların hayat standartlarından taviz vermemek. Örneğin prim yüklerini istihdamı olumsuz yönde etkileyecek şekilde artırmamak ya da prim yüklerini sermaye üzerine kaydırmak, bu hedefe ulaşmak için uygulanabilecek önlemler arasında sıralanıyor (age.: 95). Her ne kadar katkı belirlenimli planların bu dengeyi sağlamakta etkili olduğu belirtilse de, bu planların belli riskler taşıdığından ve bu risklerin de tamamen bireylerin omuzlarına yıkılmasından dolayı çeşitli sakıncalar barındırdığından sıklıkla söz ediliyor.

Emeklilik fonlarının çok sıkı bir biçimde düzenlenip kontrol edilmesi de raporda bir hedef olarak belirlenmiş. Bilindiği gibi Avrupa’da mesleki emeklilik sistemlerinin bir kısmı ve bireysel emeklilik planlarının ise tümü fon esasına göre çalışmakta. Raporda bu tip fonların sermaye piyasalarının bütün risklerine açık olması ve bu risklerin de bizzat bireyler tarafından üstleniliyor olmasından dolayı, olası sosyal felaketleri önlemek amacıyla sıkı bir regülasyon ve sigorta sisteminin kurulmasından söz ediliyor. Bu tip fonların güvenli bir şekilde işletilmesi için pek çok ülke kendi önlemlerini geliştirmiş durumda. Örneğin İsveç, Danimarka ve Fransa bu tip fonlarda karşılaşacağı finansal krizleri önlemek için sigorta niteliğinde yasalar çıkarmış (age.: 75). Ayrıca bireysel emeklilik sistemlerindeki işletme maliyetlerini aşağı çekmek için de üye ülkeler ciddi düzenlemeler yapmaya başladılar (age.: 95). Dolayısıyla AB genelinde, üçüncü ayak olarak kabul edilen bireysel emeklilik fonlarının da, bir kısım mesleki emeklilik fonlarının da katı bir devlet düzenlemesi altında işletilmesi ve olası krizler, riskler ve iflaslar karşısında tekrar toplumsal dayanışma ilkesinin işletilmesi yönünde ciddi bir eğilim söz konusu.

Üçüncü ve son kategori olan “Sistemlerin Modernizasyonu” başlığı altında da üç temel hedef belirlenmiş. Bunlardan ilki, sistemlerin esnek çalışma ortamına uyum sağlayacak şekilde düzenlenmesi. Bu hedefle kastedilen daha çok esnek çalışma koşulları nedeniyle yeterli prim toplayamayanların ya da mesleki sistemlere dahil olamayanların mağdur edilmemesini sağlamaya çalışmak. Avrupa’da hiçbir ülkede birinci ayakta böyle bir sorun yaşanmıyor. Atipik işçilerin ve özellikle kendi hesabına çalışanların ezici bir çoğunluğu kamu sigorta sistemine dahil edilmiş (age.: 81). Özel mesleki emeklilik sistemlerinin bu konudaki eksikliklerinin giderilmesi için de ciddi adımlar atılmakta. Örneğin Hollanda’da part-time çalışanların ve geçici sözleşmeli işçilerin mesleki emeklilik sistemlerine dahil edilmesini zorunlu kılan yasalar çıkmış durumda. Hollanda’yı bu konuda diğer ülkelerin de takip etmesi bekleniyor. Mesleki emeklilik sistemlerinin önemli sıkıntılarında biri de işgücü mobilitesini

kısıtlayıcı niteliği. Her ne kadar iş ve sektör değiştiren işçilerin eski emeklilik planlarındaki birikimler kendilerine aktarılsa da hayatı boyunca aynı mesleki planda kalmış bir işçinin emeklilik geliri plan değiştirmiş işçininkinden daha yüksek olmakta. Bu da hem iş değiştirmenin hem de Avrupa çapında ülkeler arasındaki işgücü hareketlerinin cezalandırılması anlamına geliyor. Bu sorun, AB ülkelerini çok fazla meşgul ediyor ve halledilmesi yönünde ciddi çalışmalar yürütülüyor (age.: 82). Katkı belirlenimli planların mobilite konusunda taşıdığı avantajlar raporda da dile getiriliyor. Her durumda bireyin kendi hesabındaki birikimler esas olduğu ve bireyin iş veya ülke değiştirmesi bu hesaplardaki birikimleri etkilemeyeceği için, bu tip planlar işgücü mobilitesini cezalandırmak gibi olumsuz nitelikler taşıyor. Ancak raporda, yukarıda da değinildiği gibi, bütün bu avantajlarına rağmen bu planların olası sosyal sakıncalarından bahsedilerek daha ihtiyatlı bir üslup tutturuluyor (age.: 83).

Bu başlık altındaki ikinci hedef ise erkek ve kadın eşitliğinin sağlanması yani sistemin cinsiyetçi yönlerinden arındırılması. Eve ekme getiren, aile reisi erkek modeline göre oluşturulmuş klasik emeklilik modelinin yeni koşullara ve aile yapısına uyumlulaştırılması hedefleniyor. Prim ödemeleri, iş koşulları ve emeklilik maaşlarındaki her türlü ayrımcı uygulamanın ortadan kaldırılması ve hamilelik ve çocuk bakımı gibi nedenlerle iş hayatından uzakta kalmış ve dolayısıyla prim ödeyememiş kadınların emekliliklerinde mağdur olmamaları için düzenlemeler yapılması bekleniyor (age.: 83-88).

Son olarak da emeklilik sistemlerinin saydamlaşması, demokratikleşmesi, daha fazla hesap verebilirlik kazanması ve vatandaşların kendi emeklilik koşulları hakkında daha mükemmel bir biçimde bilgilendirilmesi hedefi üzerinde duruluyor. Emeklilik konusunda atılan yasal adımların ve reformların demokratik bir konsensüs ile gerçekleştirilmesinin öneminden bahsediliyor. Bunun yanında özellikle fon sisteminin sağlıklı işlemesi için bireysel sigortacılıkta müşterilerin çok ciddi bir biçimde bilgilendirilmesinin gereğinden söz ediliyor (age.: 96). İngiltere’de 1993 yılında insanların bireysel emeklilik planları konusunda yanlış bilgilendirilmesinden dolayı çok ciddi mağduriyetler yaşandı; bu skandalden ders almışa benzeyen ülkeler bilgilendirme konusunda oldukça hassaslar. Örneğin İsveç, Hayali Katkı Belirlenimli planını uygularken vatandaşları her aşamada bilgilendireceğini ve hangi aşamada ne kadar emeklilik maaşına sahip olacakları konusunda onları uyaracağını taahhüt etmekte (age.: 70).

Avrupa ülkeleri, daha önce de sözünü ettiğimiz gibi, demografik kriz tehdidini en keskin şekilde hisseden ülkeler arasında yer alıyor. Azalan ve gitgide azalmakta olan aktif/pasif dengeleri sistemin finansal sürdürülebilirliğini sıkıntıya sokarken, sistemin kamu



harcamaları üzerinde yarattığı mali yük gitgide artma eğilimi taşıyor. Özetle, eğer gerçekten bir emeklilik krizinin varlığına veya er ya da geç kapımıza dayanacağına inanıyorsak, bu tehlikenin en fazla Avrupa için söz konusu olduğunu bilmemiz gerek. Ancak bu durum, Avrupa Birliği ülkelerinin Dünya Bankası tarafından hazırlanan modele hızlı bir geçiş yapması sonucunu doğurmuş değil. 50 yıl sonrasının felaket senaryolarıyla Şili modeline geçmeye çalışan Bush hükümetinin veya 30 yıl sonra iflas edeceği varsayılan bir sistemi şimdiden özelleştirmek isteyen TÜSİAD'ın aksine, finansal sıkıntıları bugün yaşayan AB ülkeleri geleneksel sistemlerinden son derece kısmi tavizler vermiş durumdadır. Bu tavizleri küçümsemek gibi bir hataya düşülmemeli elbette, ancak genel olarak bakıldığında AB ülkelerinin Şili modeline yönelmesinin pek mümkün görünmediği iddia edilebilir. Sanırız önümüzdeki yıllarda da son yirmi yılda gerçekleşen süreç tekrar edecek, yani refah devletleri en güçlü ve en maliyetli oldukları yerlerde değil en zayıf ve en ucuz oldukları yerlerde saldırıya uğrayıp tasfiye edilecekler.

Açık Koordinasyon yöntemiyle yapılan görüşmelerde birkaç noktanın öne çıktığından söz edebiliriz. Bunlardan ilki asgari emeklilik garantisi. AB ülkelerinin hepsi değişen miktarlarda da olsa belli bir asgari geliri 65 yaşın üzerindekiilere hak olarak vermiş durumda. Komisyon ve konsey raporundan da anlaşıldığı kadarıyla yaşlılıkta yoksulluk riskini azaltan ve yaşlı nüfus içinde gelir dağılımını olumlu yönde etkileyen bu uygulamanın güçlenerek sürmesi beklenmekte.

AB ülkeleri arasında özelleştirme perpektifine en fazla verilen taviz, gelişkin kamu sigortalarının işgal ettiği yeri, bağlama oranlarını düşürmek ve cömert ödemelerde belli kısıntılara gitmek suretiyle azaltmak ve mesleki ve özel sigortaları özendirmek şeklinde karşımıza çıkıyor. Emekliliğin finansmanının kamu harcamalarında yarattığı yükü azaltmak, bu tip reformların gerekçesi olarak ortaya konuyor. Ancak hiçbir ülkede görünür gelecekte bu birinci ayak kamu sigortalarının asli rollerini tasfiye etmek gibi bir hedef gözüküyor (İngiltere belki dışarıda tutulabilir). Ayrıca AB ülkelerinin özendirmeye çalıştıkları özel emeklilik tipleri genelde kolektif mesleki sigortalardan oluşuyor. Gitgide daha fazla ülke bu mesleki sigortaları yarı-zorunlu hale getirmeyi ya da Fransa'daki gibi yasal hükümlerle zorunlu kılmayı hedefliyor. Böylelikle sistem kamu tarafından işletilirse bile sendikaların geniş söz sahibi olduğu, toplu pazarlığa açık, özerk sektörel planların kurulmasıyla sosyal dayanışma ilkesinden taviz vermeden ve emeklilerin refahını düşürmeden yaşlı nüfusun kamu maliyesi üzerindeki baskılarının azaltılması amaçlanıyor.

Yeni paradigmaya verilen en büyük tavizlerden bir diğeri ise katkı belirlenimli planlar. Hem tek tek Avrupa ülkeleri hem de Konsey ve Komisyon raporu bu konuda ikili bir tavır

sergiliyor. Bir yandan bu planların kamu harcamalarını düşürmesi, birikimlerle maaş arasında doğrudan ilişki kurarak geç emekliliği özendirilmesi ve esnek iş piyasasının gerektirdiği işgücü mobilitesini kolaylaştırıp sektörler ve ülkeler arası işçi hareketliliğine olanak tanınması gibi yönleri övülmekte ve İngiltere, İrlanda ve Danimarka gibi ülkeler bu planları, İsveç ve İtalya gibileri ise bu planlar gibi işleyen hayali katkı esaslı planları devreye sokmakta. Diğer yandan ise Açık Koordinasyon sürecinde ortaya konan görüşler bu planların sosyal açıdan taşıdığı risklerin ne kadar farkında olunduğunu göstermekte. Dolayısıyla her ne kadar avantajlarından bahsedilse de bu planlar konusunda atılan adımlar son derece ihtiyatlı ve sınırlı kalmakta.

Emekliliğin finansmanı meselesinde AB nezdinde en fazla öne çıkan temalardan birisi ise istihdam oranlarının ve yaşlıların iş piyasasında kalma sürelerinin uzatılması. Birinci nokta hem işsizliğin azaltılması hem de kadınların daha fazla işgücüne katılması gibi hedefleri içerdiğinden gayet olumlu; ancak bu planın nihai başarısı ekonomik büyümeyle yakından ilgili. İkinci önlem, yani insanların daha uzun süreler işgücü piyasasına bağımlı kılınması hedefi ise kanımızca sosyal refah açısından daha az olumlu nitelikte; ancak bu hedefe ulaşmada emeklilik yaşını yükseltmekten ziyade özendirici tedbirlerle geç emekliliğin ve yaşlılar için part-time iş olanaklarının sağlanmaya çalışılması söz konusu.

## **Sonuç**

1990'lı yıllarda etkinliğini artıran ancak 2000'li yıllara girilirken, hem aldığı yoğun ve kapsamlı eleştiriler hem de binlerce insanın emeklilik hesaplarının buhar olup uçmasına neden olan Enron ve Worldcom gibi skandaller sebebiyle ciddi bir popülerite yitimine uğrayan özel, fonlanmış ve katkı belirlenimli sigorta planlarının geleceği ve ileride kazanacağı yaygınlık derecesi hakkında kesin bir şey söylemek hâlâ zor. Ancak klasik emeklilik sistemlerinde ciddi gedikler açıldığı çok net bir şekilde söylenebilir. Dünya Bankası'nın önerdiği modelin geleceği konusunda fikir üretmenin zor oluşunun temel nedeni, güçlenen eleştiriler ve bu eleştirileri destekleyen çeşitli olgulara rağmen, bu eleştirileri dikkate almayan siyasi iradelerin kararlı ideolojik tutumları. Örneğin, özel emeklilik modelinin en fazla prestij kaybettiğinin düşünüldüğü bir dönemde Bush yönetimi çok kapsamlı bir özelleştirmeyi gündemine aldığını kaydetti. Oysa aynı tarihlerde örnek Şili modeli ilk emeklilerini verirken zaafalarını bir bir ortaya sermeye başlamıştı.

Şili'de faaliyet gösteren sigorta şirketlerinin yüksek işletme maliyetleri, yani çalışanların emeklilik birikimlerinin neredeyse dörtte birlik bir kısmının yüksek kârlar, reklam maliyetleri ve bu şirketlerin yöneticilerine yüksek maaşlar şeklinde aktarılması, sıklıkla

değınilen bir konu olmuştı. Şimdi bu eleştirilere, sistemin ilk emekli mağdurlarının acı şikayetleri de eklenmekte. Zamanında hükümetin propagandaları doğrultusunda varolan kamu emeklilik planından çıkıp özel emeklilik planlarına geçen binlerce kişi kendisiyle aynı durumda olup kamu sisteminde kalan akranlarından çok daha az emekli maaşı almanın hayal kırıklığını yaşamakta. Örneğın *New York Times*'da çıkan bir habere göre 66 yaşında bir işçi olan Dagoberto Saez emekli olmadan önce ayda 950 dolar maaş alırken, bugün biriken hesabıyla sadece 20 yıllık ve ayda 315 dolar getiren bir irat satın alabilir durumda. Kendisiyle aynı konumda olduğu halde özel plana geçmeyen arkadaşları ise ayda 700 dolar maaşı ölene kadar alabilecekler (Rochter, 2005). Benzer konumdaki binlerce işçi Emeklilik Mağdurları Derneğı (Association of People with Pension Damage) adı altında örgütlenmiş durumda. Bu derneğın şimdilik 157.000 üyesi var.

Bu tip vakalardan ve yoğun eleştirilerden etkilenen Güney Amerika ülkelerinde, son yıllarda ardarda solcu iktidarların da başa geçmesiyle özelleştirme dalgası hız kesti. Örneğın Kosta Rika ve Uruguay'da bu tip reformlar halk oylamasıyla reddedilirken, Arjantin ve Peru'da da bu reformların etkilerini kısıtlamaya yönelik adımlar atılmakta. Brezilya'da uygulama büyük ölçüde parametrik bir reformla sınırlı kalırken Şili'yi takip etmekte en istekli ülke olarak bir tek Meksika göze çarpmakta. Ancak yukarıda da belirttiğımız gibi ABD'nin son özelleştirme atağı, dünyanın pek çok yerindeki sağcı hükümetlere cesaret verir ve yol gösterir nitelikte.

Türkiye'de ise, üç ayaklı bir emeklilik sistemi modeli, TÜSİAD dışında çok fazla destekçi bulamamış gözüküyor. Dolayısıyla Türkiye'nin içinde bulunduğumuz Nisan ayında meclisten geçmesi beklenen emeklilik reformu parametrik bir reformla sınırlı. Bu reform yüzde 5'lik bir hazine katkısını kanunlaştırmak gibi önemli bir kazanım içerse de, sistemin pek çok canalcı sorunuyla yüzleşmek yerine kolaycı bir biçimde bağlama oranlarını indirerek hem emekli maaşlarını düşürmek yoluyla sistemin maliyetini azaltmayı hem de özel emeklilik hesaplarını teşvik ederek yaşlıların yükünü kamunun sırtından kısmen de olsa atmayı planlıyor. Getirilen reform hem kapsayıcılık, hem yaşlı yoksulluğunu önleme, hem de finansal açıdan karşılaşılabilecek problemleri giderme açısından tatmin edici olmaktan uzak gözüküyor. Bu açıdan bakıldığında, Türkiye'nin önümüzdeki yıllarda yeni sorunlarla karşılaştıkça yeni reform projeleri gündeme getirmesi beklenebilir. Bu reform projelerinin karakterinin ne olacağı, nasıl bir yön takip edeceği ülke içindeki toplumsal muhalefetin etkinliğı kadar Türkiye'nin dış politikada atacağı adımlarla da belirlenecek. Örneğın Avrupa Birliğı'ne entegrasyon süreci içinde Türkiye yoksullukla mücadele bağlamında hem sosyal güvenlik

sisteminin yeterliliği hem de yaşlı yoksulluğunu önleme gibi konularda Avrupa kriterlerine uygunluk açısından ciddi sınavlar vermek zorunda kalacak.

Yukarıda da belirttiğimiz gibi AB kurumlarının her ülkeye belli bir sosyal rejim ya da emeklilik sistemi dayatmak gibi bir politikası yok; ancak bu kurumların takip edecekleri politikaların belli sosyal standartların sağlanmasını beklemek bakımından zorlayıcı nitelikleri var. Şu anda Avrupa Konseyi ve Komisyonu'nun Açık Koordinasyon Yöntemi ile belirlemiş olduğu standartlar açısından Türkiye'deki emeklilik sisteminin ciddi zaafı taşıdığı net bir şekilde ileri sürülebilir. Örneğin bütün AB üyelerinin aşmış olduğu kapsayıcılık sorunu Türkiye'de hâlâ ciddi bir problem ve kayıtdışı oranındaki yüzde 55'lik ürkütücü yükseklik kapsam dışındakilerin sayısının her geçen gün artacağı sinyali vermekte. Resmî rakamlara göre toplumun yüzde 85'i sigorta kapsamında gözüke de hem yeşil kart sahibi olanların sayısının yüksekliği hem de çeşitli alan çalışmalarında yeşil kart da dahil olmak üzere hiçbir güvencesi olmayanların muazzam sayısal üstünlüğünün ortaya çıkması gerçek rakamın çok daha düşük olduğunu gösteriyor.<sup>1</sup> Kapsayıcılığı artırmanın tek yolu ise etkin bir denetleme yoluyla kayıtdışı ekonomiyi kontrol altına almak. İstatistiklerin bile doğru dürüst toplanmadığı bir bürokratik mekanizmayı etkin ve saydam bir şekilde çalıştırmak ise devleti küçültmenin her türlü erdemini üstünde görüldüğü bir dönemde en çetin problem olarak karşımıza çıkacak.

Türkiye'nin bu meseleyle ilişkili bir başka ciddi sorunu ise yaşlı yoksulluğunu önlemekteki başarısızlığı. Bu hem sistem içindekileri hem de sistem dışında kalanları ilgilendiren bir sorun. Sistem içinde olanlar bugüne kadar görece erken emekli olmanın avantajını yaşadıklarından, emekliliklerinde başka işlerde de çalışarak yaşlılık dönemlerindeki refahlarını yükseltme şansına sahiptiler. Emeklilik yaşının yükseltilmesiyle çalışanlar bu avantajlarını kaybetmiş durumda. Ayrıca, artık emekliler aylık bağlama oranlarının düşürülmesiyle daha da düşük emekli maaşlarıyla yetinmek zorunda. Üstelik bu oranlar 2010 yılından sonra daha da radikal biçimde düşürülecek. İş güvencesinin olmadığı, kayıtdışılığın bu kadar yaygın olduğu bir çalışma ortamında 9000 gün prim ödeme gibi olağanüstü bir başarıya imza atarak emekli olabilmiş işçiler gitgide azalan emeklilik maaşlarıyla ve dolayısıyla artan yoksulluk riskiyle yüzyüze kalacaklar.

Sistem dışında kalanların yoksulluğu ise diğer bir büyük problem. Türkiye'de emeklilik kapsamı dışında kalanlar sayıca çok olduğu halde bu insanları korumaya yönelik

---

<sup>1</sup> Sosyal Politika Forumu "Genel Sağlık Sigortası Üzerine Düşünceler-II", *Radikal İki*, 9 Ocak 2005. Bu yazıda söz edilen Adıyaman alan araştırmasına göre, kentin nüfusunun yüzde 31'i yeşil kart sahibi, yüzde 34'ünün ise hiçbir sosyal güvencesi yok.

mekanizmanın etkinliğinden bahsetmek imkânsız. Türkiye 1976 yılında yürürlüğe giren 2022 sayılı kanunla, 65 yaş üzerinde olan ve hiçbir geliri olmadığını ispat eden kişilere, kamuoyunda 65 yaş aylığı olarak bilinen bir maaş bağlamayı taahhüt etmiş. Dolayısıyla kanunen kapsam dışında olanların belli bir güvence içine alındığından söz edilebilir. Ancak bu ödemelerin miktarı yeterli olmaktan çok uzak. 2003 yılının rakamlarına göre 1.015.486 kişi bu maaşı alıyor ve bu maaşın miktarı 2004 yılı için 58 milyon TL olarak saptanmış (TÜSİAD, 2004: 44). Görülebildiği gibi bu maaşın hem kapsayıcılığı hem de miktarı yaşlı nüfusun yoksulluğunu önleme hedefi açısından epey zayıf.

Dolayısıyla Türkiye'nin Komisyon ve Konsey raporunda belirtilen hedefler doğrultusunda sistemin kapsayıcılığını artırması ve sistem dışında kalanlara belli bir asgari geliri garanti etmesi gerekiyor. Türkiye'nin bunları gerçekleştirebilecek finansal kaynakları nasıl bulacağı da yine aynı rapordaki tavsiyelere bakılarak anlaşılabilir. Defalarca belirttiğimiz gibi aktif/pasif oranını düzeltmenin en etkili yolu kayıtdışı ekonominin kontrolü. Bunun yanında istihdam artışının sağlanması da raporda sıklıkla vurgulandığı gibi sistemi finansal açıdan sağlamlaştırabilecek bir önlem. Türkiye istihdam oranlarının düşüklüğü açısından bütün AB ülkelerinin gerisinde. 15 AB ülkesinde en düşük istihdam oranı yüzde 55 ile İtalya'da iken ve bu oran AB genelinde yüzde 64 iken, Türkiye'de istihdam oranı yüzde 40'ları ancak geçebilmiş durumda. Dolayısıyla işsizlikle etkin bir biçimde mücadele, kayıtdışı ekonomiyle mücadele ile birleştiğinde Türk emeklilik sistemini finansman açısından çok sağlıklı bir noktaya taşıyabilecek önlemler olarak gözüküyor. Ancak bütün bunlar için parametre değişiklikleriyle yetinmemek, ciddi ve kapsamlı reformlar yapmak gerek. Bu denli ciddi reformların sağlıklı bir biçimde yapılabilmesi için makroekonomik göstergeleri sosyal refah kriterlerinin üzerinde tutmayan, sosyal tarafların ve özellikle sendikalar ile emekli derneklerinin geniş katılımını öngören ve kamuoyunda meselenin şeffaf ve demokratik bir biçimde tartışılmasının önünü açan bir reform sürecine girilmesi lüzumlu gözüküyor.

## KAYNAKÇA

*Adequate and Sustainable Pensions: Joint Report by the Commission and the Council* (2003) Lüksemburg: Commission of the European Communities.

Blackburn, Robin (2002) "The Enron Debacle and the Pension Crisis", *New Left Review*, no.14, March-April.

Blake, David (2004) "Contracting out of the State Pension System: the British Experience of Carrots and Sticks", *Rethinking the Welfare State* içinde, Martin Rein ve Winfried Schmähl (der.) Edward Elgar Press, s. 19-56.

Çelik, Aziz (2004) "SSK'da Siyasi Tasallut", *Radikal* gazetesi, 29 Mart 2004.

Çelik, Aziz (2005) "Asosyal Devlet Çözüm Değil", *Radikal* gazetesi, 21 Şubat 2005.

Devlet Planlama Teşkilatı (2001) *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara: DPT.

"Emeklilik Sigortaları Kanun Tasarı Taslağı" (2005) Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, [www.csgeb.gov.tr](http://www.csgeb.gov.tr)

Esping-Andersen, Gøsta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.

Fultz, Elaine (2003) "Recent Trends in Pension Reform and Implementation in the EU Accession Countries", [www.ilo.org](http://www.ilo.org)

Gough, Ian (1996) "Social Assistance in Southern Europe", *South European Society and Politics*, 12 (3), s. 1-23.

Holzman, Robert; Landis MacKellar ve Michael Rutkowski (2003) "Accelerating the European Pension Reform Agenda: Need, Progress, and Conceptual Underpinnings", *Pension Reform in Europe: Process and Progress* içinde, Holzman, MacKellar ve Rutkowski (der.), Washington D.C: The World Bank.

İstanbul Ticaret Odası (1999) *Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Arayışlar*, İstanbul: İTO.

Langley, Paul (2004) "In the Eye of the 'Perfect Storm': The Final Salary Pensions Crisis and Financialization of Anglo-American Capitalism", *New Political Economy*, 9(4).

Lowenstein, Goger (2005) "A Question of Numbers", *New York Times*, 16th January 2005.

Minns, Richard (2001) *The Cold War in Welfare: Stock Markets versus Pensions*, Verso Publications.

Müller, Katharina (2004) “Latin American and East European Pension Reforms”, *Rethinking the Welfare State* içinde, Martin Rein ve Winfried Scmähl (der.), Edward Elgar Press, s. 372-395.

Myles, John (2002) “A New Social Contract for the Elderly?”, *Why We Need a New Welfare State* içinde, Esping-Andersen, Gosta (der.) Oxford University Press.

Orzsag, Peter R. ve Joseph E. Stiglitz (1999) “Rethinking Pension Reform: Ten Myths about Social Security Systems”, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

Palmer, Edward ve Eskil Wadensjö (2004) “Public Pension Reform and Contractual Agreements in Sweden”, *Rethinking the Welfare State* içinde, Martin Rein ve Winfried Scmähl (der.), Edward Elgar Press, s. 226-251.

Rein, Martin ve John Turner (2004) “How Societies Mix Public and Private Spheres in their Pension Systems”, *Rethinking the Welfare State* içinde, Martin Rein ve Winfried Scmähl (der.), Edward Elgar Press, s. 251-294.

Rochter, Larry (2005) “Chile’s Retirees Find Shortfall in Private Plan”, *New York Times*, 27th January 2005.

Scharpf, Fritz (1999) *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Cambridge and Oxford: Oxford Univ. Press.

Scmähl, Winfried (2004) “Paradigm Shift in German Pension Policy”, *Rethinking the Welfare State* içinde, Martin Rein ve Winfried Scmähl (der.), Edward Elgar Press, s. 153-205.

Schokaert, Erik ve Philippe van Parijs (2003) “Debate on Social Justice and Pension Reform”, *Journal of European Social Policy*, 13 (3), Sage Publications.

Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı (2004) *Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisi*, Başbakanlık.

Sosyal Politika Forumu (2005) “Genel Sağlık Sigortası Üzerine Düşünceler - II”, *Radikal İki*, 9 Ocak 2005.

[www.ssk.gov.tr](http://www.ssk.gov.tr)

TÜSİAD (2004) *Türk Emeklilik Sisteminde Reform*, TÜSİAD.

van der Heiden-Aantjes, Leny H. (2004) “The Quality of Dutch Pension System”, *Rethinking the Welfare State* içinde, Martin Rein ve Winfried Scmähl (der.), Edward Elgar Press, s. 122-153.

World Bank (1994) *Averting the Old Age Crisis (Summary)*, Washington D. C.: The World Bank.