

**FARKLI ÜLKE DENEYİMLERİ ÇERÇEVESİNDE ÖZEL
EMEKLİLİK PROGRAMLARININ OLUŞUMU ve ORTAYA
ÇIKARDIĞI SONUÇLAR**

Yrd. Doç Dr. Gökhan OFLUOĞLU

Zonguldak Karaelmas Üniversitesi, İİBF
Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü

Arş. Gör. Serter ORAN

Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü

ÖZET

Sistematik olarak sosyal risklere karşı önlem alınması 20. yüzyılda sosyal devletin ortaya çıkması ve sosyal güvenlik adı verilen bir sistem içerisinde mümkün olmuştur. Sosyal güvenlik sistemleri küresel ekonomik krizlerden doğrudan etkilenmiştir. 1980'li yılların ilk yarısında finansal sıkıntılar ve sıkıntılarının devlet bütçesine etkileri sosyal güvenlik alanında özellikle de emeklilik sistemlerinde dönüşüm ihtiyacını doğurmuştur. Dönüşüm tartışmalarının yaşandığı dönemde IMF, Dünya Bankası gibi kuruluşlar çözüm önerisi olarak sistemlerin özelleştirilmesini önermiştir. Özellikle Dünya Bankası'nın 1994 yılında yayınladığı rapor geliştirmekte olan ülkeler için bir reçete olarak görülmüş, sistemlerin dönüşümü hızlanmıştır. 1990'lı yılların sonunda ve 2000'li yılların başında yaşanan ekonomik krizler dönüşüm sürecinde uygulanan politikaları yoğunlaştırmıştır. Bu çalışmanın amacı, sosyal güvenlik kavramında uzun yıllardır devam eden değişim sürecine bağlı olarak, Dünya'da gerçekleştirilen sosyal güvenlik reform süreçlerini dikkate alarak; emeklilik sistemlerindeki sorunları ve emeklilik sistemlerinin dönüşümünü ortaya koymaktır.

ANAHTAR KELİMELELER: Sosyal Güvenlik, Emeklilik Sistemleri, Yeniden Yapılanma, Özel Emeklilik Programları

ABSTRACT

Taking measures against to social risks systematical have handled after growing of social state in the 20th century with politics called social security. Social security systems were directly affected from global economical crisis. Financial pressure and the affects of these pressures against to state budget in the first half of 1980's created a need of change in social security systems especially in pension systems. In the period which was including conversion arguments, establishments such as IMF and The World Bank have offered privatization of the systems for solution. Notably The World Bank report which was published in 1994 not only was seen as a prescription for developing countries but also whiped up conversion of the systems. Economical crisis which were ocured at the end of 1990's and the beginning of 2000's as to intensified politics which had been adopting during the conversion period of social security systems. This project' aim is to introduce the problems in pension systems and the conversion of the pension systems thereby taking into consideration of the social security reform process which has been ongoing in the world and in for long years.

Key Words: Social Security, Pension Systems, Restoration, Private Pension Programs

GİRİŞ

Dünyada ekonomik ve sosyal açıdan güçsüz kesimlerin korunması gereği sosyal güvenlik açısından yeni gelişmeleri de beraberinde getirmiştir. Sosyal hukuk devleti ilkesinin yaşama geçirilmesi ile birlikte sosyal güvenlik alanında modern sistemler ortaya çıkmaya başlamıştır. Sosyal güvenlik alanında emeklilik sistemlerinin yüz elli yıla yakın bir geçmişi vardır. Oldukça uzun olan bu süreçte emeklilik sistemlerinin ilk ortaya çıktığı andan günümüze kadar farklı şekillerde uygulanışı gündeme gelmiştir. Sosyal güvenlik sistemlerinin dönüşmeye başlaması ile birlikte emeklilik sistemleri de kendi içinde dönüşüm yaşamaya başlamıştır. Günümüzde sosyal güvenlik alanında yeni yaklaşımların gelişmeye başlaması ile birlikte yaşlılık sigortası alanında özelleştirme temeline dayalı emeklilik reformu önem kazanmıştır. Dolayısıyla mevcut kamu sosyal güvenlik rejiminin tamamıyla ortadan kaldırılıp onun yerine özel sigorta modelinin ikame edilmesine yönelik yaklaşımlar ön plana çıkmaya başlamıştır. Bu çalışmada sosyal güvenlik isteminde yeni yapılanma ihtiyacı çerçevesinde ortaya çıkan dönüşüm-

ler ile nüfusun hızla yaşlanması çerçevesinde farklı refah modellerinde özel emeklilik programlarının ortaya çıkması ve dönüşümü incelenmektedir.

1. Farklı Bir Deneyim: Şili

Latin Amerika, sosyal güvenlik sistemlerinde yaşanan özelleştirme uygulamaları bakımından sosyal güvenlik literatüründe kritik bir öneme sahiptir. Latin Amerika ülkelerinin uygulamaya koyduğu sistem ve modeller ilerleyen dönemlerde bu bölgeden dünyaya yayılmıştır. Bu nedenle Latin Amerika'daki sistem ve modellerin içeriği iyi analiz edilmeli ve geçirdiği dönüşümler dikkatli incelenmelidir. Latin Amerika'daki sistemlere bakıldığında Şili ve diğerleri olarak nitelenebilir. Dönüşümün ilk ve en çarpıcı örneği Şili'de başlamıştır. Peru, Arjantin, El Salvador, Kolombiya, Uruguay, Bolivya ve Meksika'da ise sistemler Şili modeli örnek alınarak dönüştürülmeye çalışılmıştır.

Şili sosyal güvenlik sistemi 1924 yılında kurulmuştur. Finansman yöntemi olarak fon biriktirim esasına getirilmiş mavi yakalılar, beyaz yakalılar, askerler ve memurlar kapsam altına alınırken kendi hesabına çalışanlar ve tarım işçileri kapsam dışı bırakılmıştır. 1973 yılına gelindiğinde mavi yakalılar, askerler ve memurların % 92'si kapsam altına alınmıştır. Kentsel nüfus için geçerli olan bu rakam kırsal kesimde %50'ye kadar düşmüştür. Nüfusun geneline bakıldığında %70'lik bir oran emeklilik sisteminden yararlanma hakkı kazanmıştır. Bu rakam daha önce hiçbir Latin Amerika ülkesinde görülmemiş bir rakamdır. Bu yüzden Şili sosyal güvenlik sistemi diğer Latin Amerika sosyal güvenlik sistemleri arasında en ileri olan sistemdir. Ancak bu ileri model 1973 yılında General Pinochet'in darbesi ile aşınmaya başlamıştır. Neticesinde 1980'lerin başında hayat bulan neo-liberal politikalar Şili'de de uygulamaya konulmuş ve bölgenin en ileri sistemi dönüşmeye başlamıştır. İlk atılan adım sistemin özelleştirilmesi yönünde olmuştur. Sistemin yönetimi için özel şirketler kurulmuştur.¹ Şili'deki bu dönüşüm örnek alınarak diğer Latin Amerika ülkeleri de sosyal güvenlik sistemlerinde reform arayışına gitmişler ancak Şili modelinin doğrudan uygulanması yerine farklı bir reform politikası yürütmüşlerdir.

Şili'nin yeni sosyal güvenlik modeli 1 Mayıs 1981 tarihinde uygulanmaya başlamıştır. Ücretli işçiler için zorunluluk esasına, kendi hesabına çalışanlar için gönüllülük esasına dayanan yeni özel emeklilik sisteminde, her üyenin katkısını yatırdığı bir bireysel emeklilik hesabı

¹ M. Kiroğlu (2006a). "Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Yeniden Yapılandırılması: AB ve Latin Amerika Ülkelerinde Emeklilik Reformları", *İktisat Dergisi*, S.478, s.18-29

bulunmaktadır. Yeni model gereğince çalışanların maaşlarından yapılan %10'luk kesinti emeklilik primi olarak fonlara aktarılmaktadır. Dileyen çalışan bu oranı %20'ye kadar çıkarabilmektedir. Bu kesinti sadece çalışanlardan yapılmaktadır. İşverenler ve devlet herhangi bir katkıda bulunmamaktadır. Emeklilik için yapılan bu kesintiler Bireysel Emeklilik Fonu Yönetici Şirketlerine (AFP) yatırılmaktadır. AFP'ler topladıkları bu paralar ile hisse senedi veya devlet tahvili almaktadır. Şili'de nüfusun yalnızca üçte biri özel sistemdedir. Bunların da ancak yarısı düzenli olarak primlerini ödeyebilmektedir. Bunun arkasında yatan neden de insanların büyük çoğunlukla yarı zamanlı ya da geçici işlerde çalışmalarıdır.² Fon yatırımlarının getirisi hesaplara aktarılmakta ve faydalar; toplanan ve biriken fonların büyüklüğüne, emekli olduğunda tahmini ömür süresine bağlı olmaktadır. Fonlar, özel yatırım şirketleri tarafından yönetilmektedir. Emekliliğe hak kazanan bireyler, varlıklarına tekabül eden emekli maaşını yıllık veya daha kısa aralıklarla alabilmektedir. Bireysel emeklilik hesaplarına dayanan yeni sistem ise, ülkenin içerisinde bulunduğu kalkınma sürecine paralel olarak ilk 12 yıl boyunca hızlı bir büyüme gösterdikten sonra 1990'lı yıllarda ardı ardına ortaya çıkan yerel ve küresel ekonomik krizlerden olumsuz yönde etkilenmiştir.³

Şili'de neo-liberal politikaların hayata geçmesi sosyalist lider Salvador Allende tarafından devletleştirilmiş olan pek çok kurumun özelleştirilmesi ile mümkün olmuştur. Özelleştirme politikalarını takip eden dönemlerde sendikalar da etkisiz hale getirilmiş, ücretlerde kesintiler yaşanmış ve çalışma hayatına yeni kurallar getirilmiştir. Sendikalar ücretlerde kesintiye neden olan çalışma hayatına yeni kurallar getiren kanun karşısında güçlerinin %50 oranında kaybettiklerini belirtmişler, özelleştirme politikaları ile de diğer %50'yi yitirdiklerini dile getirmişlerdir.⁴

Yeni özel emeklilik sistemi, 1981 yılında hâlihazırda çalışır durumda olanları eski sistemden ayrılıp yeni sisteme katılmada serbest bırakmıştır. Yeni sistemde, ilk defa çalışmaya başlayan işçiler kendi bireysel emeklilik hesaplarında tasarruf yapmak zorunda bırakılmıştır. Eski sistemde işverenler, işçilerin sosyal güvenlik katkılarının bir kısmını finanse etmiştir. Yeni özel sistemde ise, katkı tamamıyla çalışanın yükümlülüğünde olduğu için hükümet, önceden işverence yapılan

² R. Needleman (2005), "Social Security Privatized: The Case of Chile", *New Labor Forum*, C.14, S.3, s.76-80

³ A.N. Sözer (2001), "Sosyal Sigortalara Yeniden Yapılanma ve Şili Modeli", *Sosyal Güvenlik Dergisi*, Nisan, s.7-14.

⁴ S. Idemoto (2000), *Social Security Privatization in Chile: A Case for Caution*, Economic Opportunity Institute Series.

katkıya eşit miktarda vergi öncesi ücreti artırmıştır. Eski sistemden yeni sisteme geçenele birikmiş primleri karşılığında devlet tahvili verilmiştir. Bu sayede yeni sisteme yaklaşık olarak %70 oranında bir geçiş sağlanmıştır. Bu oran içinde yer alanların da dörtte üçü baskı altındadır. Hükümet, yeni özel emeklilik sisteminin düzenlenmesinde birçok ana hususu dikkate almıştır. Bu kapsamda politika yapıcılar; yeni sisteme kimlerin ne kadar katkı yapacağına karar vermek, işçilerin seçebileceği yatırım tiplerini belirlemek, fonların işleyişini düzenlemek ve bir kişinin emeklilik tasarruflarının asgari geçim standardını sağlayamaması durumunda hükümetin ne tür garantiler sunacağını hesaba katmak zorunda kalmıştır. 20 ve daha fazla yıl katkıda bulunan çalışanın emeklilik geliri, asgari emeklilik gelirinun altında kalması halinde devlet, asgari emeklilik gelirini temin etmek için katkıda bulunmaktadır.⁵ Allende döneminde çalışanların %80'e yakın bir oranı sisteme katkıda bulunup emekliliğe hak kazanmıştır. Bugün ise sadece %55'lik bir oran sisteme katkıda bulunmaktadır.⁶

Kadınlar 60, erkekler 65 yaşında emekliliğe hak kazanmaktadır. Emekliliğe hak kazananlar yıllık emekli maaşı alma veya sistemden çıkarak toplu ödeme almaya da iki seçeneğin karışımı arasında seçim yapabilmektedir. Enflasyona karşı korunan emekli maaşının miktarını, bireylerin katkı miktarları ve söz konusu katkıların getirileri ile yönetim ücretlerinin miktarı belirlemektedir. Bireysel hesaplarda biriken tasarruflar, özel sektör tarafından hazırlanan planlar dâhilinde yatırımlarda emeklilik fon yönetim şirketlerince değerlendirilmektedir.⁷

Sistemin sürdürülebilir olması bakımından da AFP'ler (*Administradoras de Fondos de Pensiones*) kritik bir rol oynamaktadır. AFP'ler fonların kontrolünü sağlamakla görevli özel sektörde faaliyet gösteren şirketlerdir. 1981-1998 yılları arasında AFP'ler çalışanlardan yaklaşık olarak 30 milyar dolar toplamış ancak devlet geçiş masraflarının tamamlanması için ek olarak 40 milyar dolar ödemek durumunda kalmıştır. Devlet bu meblağı ödemek için kamu harcamalarını kısmış, vergileri yükseltmiştir. 2000'li yılların başlarına kadar AFP'lerin sadece bir fonu yönetme izni vardı. Ancak Mart 2000'de AFP'ler ikinci bir fon teklifi yapmıştır. Bu fon sadece emekliliklerinin 10 yılı içerisindeki çalışanlar için sabit kur araçları üzerinden yatırımı getirmekteydi. 2002 yılında meclisten geçen bir yasa ile AFP'lere değişen risk derecele-

⁵ Ç. Ergenekon (2000), *Emekliliğin Finansmanı Dünyada Özel Emeklilik Uygulamaları ve Ülkemiz İçin Öneriler*, İstanbul: TÜGİAD Yayınları.

⁶ S. Idemoto (2000), *Social Security Privatization in Chile: A Case for Caution*, Economic Opportunity Institute Series.

⁷ E. Uşun (2004). *Sosyal Güvenlik Kurumlarının Kaynak Sorunları ve Çözüm Önerileri* (1.Baskı), Ankara: Maliye ve Hesap Uzmanları Vakfı Yayınları.

rine göre beş tip fon kurma izni verilmiştir.⁸ Şili’de faaliyet gösteren AFP’ler rekabet pazarından çok monopolcü rekabet pazarı yaratmaktadır. Sistemin özelleştirildiği dönemde 22 emeklilik fonu şirketi faaliyet gösterirken; daha sonra gerçekleşen birleşmeler ile birlikte bugün 7 şirket faaliyet göstermektedir. AFP’ler 1998-2010 yılları arasındaki yatırım yönetim payı, komisyonlar, yönetim giderleri ve karlar için yaklaşık olarak 250 milyar dolar gelir elde edecektir. Şili’de merak uyandıran bir nokta ise AFP’lere kimin sahip olduğu, bu kadar büyük paraların nereye gittiği yönündedir. 1981-1997 yılları arasında üç büyük fon bütün katkıların yaklaşık olarak %70’ini kontrol altında tutmuştur. “Şili’de çalışan işçilere geleceklerini kar amaçlı finansal makinelere emanet etmeye hazır mısınız tarzında bir soru sorulduğunda alınan cevap başka seçeneğimiz yoktu emanet etmek zorunda bırakıldık şeklinde olmuştur”.⁹

Şili özel emeklilik sisteminin uygulamada olduğu süre boyunca ekonomide görece bir iyileşmenin olmasına ve primlerin beklentilerin üzerinde getiri yaratmamasına rağmen, sistemde emekli olanların sayısının artmasının ve ilerideki yıllarda ekonomik gelişmeye bağlı olarak getiri oranlarının azalmasına sistem üzerinde nasıl bir etki yapacağı bilinmemektedir. Kamu emeklilik sisteminin tasfiyesi ile ortaya çıkan bütçe yükleri zaman içinde azalmasına rağmen, yeni özel emeklilik sisteminin de devlete maliyetleri bulunmaktadır. Ayrıca, emeklilik yatırım fonu şirketlerinin getiri oranlarında uzun süreli ve yaygın bir gerileme ortaya çıktığında devletin mali yükümlülükleri artış gösterecektir.¹⁰

1.2.Diğer Latin Amerika Ülkelerinin Deneyimi

Latin Amerika, kıta bazında bakıldığında 1920’lerin başlarında sosyal sigorta anlayışına dayalı programları hayata geçirmede ve 1980’lerin başında kamu emeklilik sistemlerini özelleştirmede öncü olmuş, son yirmi beş yılda da kamu ve özel emeklilik sistemlerinin bir arada uygulandığı ve birbirleri rekabet ettiği bir sosyal laboratuvar haline gelmiştir.¹¹ Latin Amerika ülkeleri bireysel hesapların uygulanmaya başlaması evresinde dünya üzerinde bir ilk olmuştur. Ana hatlarıyla bakıldığında Şili, Meksika ve El Salvador bireysel hesapların uygulanması konusunda başı çekerken karma modeli hayata geçiren

⁸ S. Kay, B. Kritzer (2002), “Social Security Reform in Latin America”, *Journal of Aging & Social Policy*, C.14, S.1, s.9-21.

⁹ R. Needleman (2005), “Social Security Privatized: The Case of Chile”, *New Labor Forum*, C.14, S.3, s.80

¹⁰ Ç. Ergenekon (2000), *Emekliliğin Finansmanı Dünyada Özel Emeklilik Uygulamaları ve Ülkemiz İçin Öneriler*, İstanbul: TÜGİAD Yayınları

¹¹ C. Mesa-Lago (2006), “Private and Public Systems Compared: An Evaluation of the Latin America Experience”, *Review of Political Economy*, C.18, S.3, s.317-334.

Arjantin ve Uruguay ile paralel modeli kabul eden Kolombiya ve Peru paralel PAYG sistemini uygulamaya devam etmiştir. Bolivya'da meydana gelen dönüşüm ile kamunun sahip olduğu değerlerin satışından elde edilen gelirler ile birlikte emeklilik hesapları aktif hale gelmiştir. Aynı anda Brezilya ve Kosta Rika gönüllülük esasına dayalı tamamlayıcı emeklilik sistemini devreye sokmuştur. Kosta Rika ayrıca değişik tipte bir zorunlu hesap uygulamasını başlatmıştır. Bu uygulamanın finansmanı çalışanın kıdem tazminatı tarafından sağlanmaktadır. Latin Amerika'nın geneline bakıldığında tek bir Latin Amerika modelinden söz etmek zordur.¹² Günümüzde on Latin Amerika ülkesi emeklilik sistemini tümüyle veya kısmen özelleştirirken sekiz ülke kamu emeklilik sistemini kullanmaya devam etmekte; iki ülke özelleştirme kanununu kabul etmiş ancak uygulamaları ertelemiştir.¹³ Yapısal dönüşümler ve parametrik dönüşümler iki farklı sistem ortaya çıkarmıştır: Şili Modeli ve Karma Model. "Şili Modelinde çalışan bireysel fonlama sistemi ile bireysel hesaplara katkıda bulunmaya başlamış, çalışma hayatına yeni girenlere PAYG sistemi kapatılmıştır. Karma Modelde bireysel hesaplar bazı kamu programları ile birlikte var olmakla birlikte çalışanlara kamu programlarından özel sektör programlarına geçiş serbestliği tanınmıştır."¹⁴

Bu sistemler uygulanmaya başladıktan sonra olumlu ve olumsuz eleştirilere maruz kalmıştır. Yapısal dönüşüm taraftarları dönüşümün olumlu etki yaratacağı görüşünde birleşerek birtakım çıkarımlarda bulunmuşlardır. Yapısal dönüşüm taraftarlarına göre özel sistem seçme özgürlüğü getirmektedir. Seçme özgürlüğü kamu emeklilik monopolünü kırarak ve sigortalılara seçme özgürlüğü getirecektir. Bu noktada belirtmek gerekir ki bütün Latin Amerika sistemleri zorunlu tasarrufları içermektedir ve işçiler sisteme katılmama seçeneğinden yoksundur. Bu da seçme özgürlüğüne ters düşmektedir. Diğer bir olumlu etki de özel sistemin katkıların zamanında ödenmesini teşvik edeceği yönündedir. Bireysel hesap mülkiyetinin sigortalıda olmasının bireysel hesaba yatırılan miktar arttıkça alınacak emekli maaşının daha yüksek olacağı gerekçesi ile ödeme gecikmelerinin azalacağı öne sürülmektedir. Ancak nüfusun kapsamı pek çok ülkede düşmüştür ve ödeme gecikmeleri dönüşümlerden sonra artmıştır. Kamu emeklilik sisteminin kaldırılmasının uzun dönemde mali yükü azaltacağına dair de görüşler mevcuttur. Ancak bu konuda kabul gören veya reddedilen

¹² S. Kay, B. Kritzer (2002), "Social Security Reform in Latin America", *Journal of Aging & Social Policy*, C.14, S.1, s.9-21.

¹³ C. Mesa-Lago (2006), "Private and Public Systems Compared: An Evaluation of the Latin America Experience", *Review of Political Economy*, C.18, S.3, s.317-334.

¹⁴ B. Kritzer (2002), "Social Security Reform in Central and Eastern Europe: Variations on a Latin American Theme", *Social Security Bulletin*, C.64, S.4, s.18.

bir açıklama bugüne kadar olmamıştır. Sistemlerin olumlu etki yaratacağına dair ortaya atılan bu görüşlerin bazıları reddedilmiş, bazıları kabul edilmemiş bazıları da yetersiz bulunmuştur.¹⁵

Sistemlerin dönüşüp kamu ve özel olarak iki gruba ayrılmasının ardından kapsam altında olan işgücünde de rakamsal olarak dönüşümler yaşanmıştır. 2004 yılında Latin Amerika genelinde yaklaşık olarak 160 milyon çalışan emeklilik sistemlerinin kapsamına alınmıştır. Bölgesel olarak bakıldığında bu oran % 31'e denk gelmektedir. Bu % 31'lik kesimin % 67'si kamusal emeklilik programlarına bağlı iken % 33'ü özel emeklilik programlarına bağlıdır.¹⁶ Tablo 1'de kamu ve özel emeklilik sistemlerini uygulayan Latin Amerika ülkelerinde işgücünün kapsamı gösterilmektedir.

Tablo 1: Kamu^a ve Özel Emeklilik Sistemlerinde İşgücünün Kapsam Oranı

Özel Sistemler	Yapısal Dönüşüm Öncesi Kapsam ^b (%)	Kapsam ^b (%) 2004
Arjantin	50	26,7
Bolivya	12	10,5
Şili	64	57,3
Kolombiya	32	22,2
Kosta Rika	53	46,6
Dominik C.	30	14,5
El Salvador	26	20,1
Meksika	37	28
Peru	31	12
Uruguay	73	58,8
Ortalama ^c	38	26,3
Kamusal Sistemler	Uygulanamaz	Kapsam ^b (%) 2001-2003
Brezilya	Uygulanamaz	45,9
Guatemala	Uygulanamaz	21,8
Honduras	Uygulanamaz	15,7
Panama	Uygulanamaz	58,9
Paraguay	Uygulanamaz	7,3
Venezüella	Uygulanamaz	26,3
Ortalama ^c	Uygulanamaz	41,4

a- Özel sistemler: Yapısal dönüşümden önceki kamusal sistemlerde ve 2004 yılında kamusal ve özel sistemler tarafından kapsam altına alınmış işgücünün yüzdesi; kamusal sistemler: 2001-2003 yılları arasında kapsam altında olan işgücünün yüzdesi.
b- Aktif katılımcılar temel alınır. Bütün ülkelerdeki silahlı kuvvetler mensupları, bazı ülkelerdeki kamu personeli ve bazı küçük gruplar kapsam dışıdır.
c- Katılımcıların toplam sayısı ile bütün ülkelerdeki toplam işgücü temel alınmıştır.

Kaynak: Mesa-Lago, 2006:323.

¹⁵ M. Kiroğlu (2006b), "Emeklilik Reformu Üzerine Söylenceler ve Gerçekler: Latin Amerika Deneyimi", *İktisat Dergisi*, S.478, s.31-40.

¹⁶ C. Mesa-Lago (2006), "Private and Public Systems Compared: An Evaluation of the Latin America Experience", *Review of Political Economy*, C.18, S.3, s.317-334.

İşgücünün kapsamındaki değişimlere paralel olarak özel emeklilik sistemlerinin yaygınlık kazanması ve Dünya Bankası'nın geliştirdiği stratejilerde öne sürdüğü sistemlerin sürdürülemezliği yaklaşımı üzerine atılan en önemli adımların başında emeklilik yaşlarının yükseltilmesi gelmektedir. Parametrik dönüşümler ile birlikte emeklilik yaşı yükseltilmiş, bazı ülkelerde de erken emeklilik sistemi geliştirilmiştir. Ortalama emeklilik yaşı kamusal emeklilik sistemine dâhil olan kadınlar için 61,4 iken erkeklerde ise 63,5 olarak ölçülmüştür. Özel emeklilik sistemine dâhil olan kadınlar için emeklilik yaşı 57,8 iken erkeklerde bu yaş 60,9'dur. Yapısal reformlar, özel emeklilik sistemlerinin kamusal emeklilik sistemleri üzerindeki ortalama emeklilik tutarlarının artacağına dair garanti vermiştir. Ancak verilen bu garantinin kısa zamanda gerçekleşmesi hususunda herhangi bir çıkarımda bulunmak oldukça güçtür çünkü özel sistemler henüz yeterince olgunlaşmamıştır.¹⁷

Bazı kesimlerce yeterince olgunlaşmadığı için özel emeklilik programlarının kamusal emeklilik programlarının yerini almasının zor olduğunun tartışıldığı dönemlerde Latin Amerika ülkeleri yapısal dönüşümler gerçekleştirmeye devam etmiştir. Emeklilik programları sağlık sigortasından ayrılmıştır. Yapısal dönüşümlerin hız kazandığı 2000'li yılların başlarında Latin Amerika'da yoksulluk artmaya ve gelir dağılımında eşitsizlik büyümeye devam etmiştir. Her ne kadar Latin Amerika'da hayata geçirilen yapısal dönüşümler kamu harcamalarını kısarak devletin finansman açısından rahatlamasını sağlamak istese de düşük oranda seyreden ekonomik büyüme, işsizlik oranındaki artış ve yeteri kadar istihdam yaratamama politikaların amacına ulaşmadığının göstergesidir.¹⁸ "Yaşlanan nüfusun sosyal güvenlik sistemleri üzerindeki sorumluluğu arttıracığı düşüncesi kaçınılmaz olarak bazı ülkeleri özellikle de Latin Amerika ülkelerini, emeklilik geliri sağlanması hususunda özel emeklilik sistemlerinin artan oranda bir rol oynayacağı beklentisi içine sokmaktadır".¹⁹

Yüksek bir oranda seyreden enformel sektör nedeniyle işgücünün önemli bir kısmı kapsam dışında kalan Arjantin'de aktif nüfusun sadece yarısı emeklilik sistemine dahildir. Arjantin 1990'lı yılların başında sosyal güvenlik sisteminde derin dönüşümler yaşamıştır. Bu

¹⁷ C. Mesa-Lago (2006), "Private and Public Systems Compared: An Evaluation of the Latin America Experience", *Review of Political Economy*, C.18, S.3, s.317-334.

¹⁸ M. Kiroğlu (2006a). "Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Yeniden Yapılandırılması: AB ve Latin Amerika Ülkelerinde Emeklilik Reformları", *İktisat Dergisi*, S.478, s.23.

¹⁹ J.Turner, (2002), "Extending Private Pension Coverage in a Middle Income Country", *Journal of Aging & Social Policy*, C.13, S.4, s.103

dönemde başkan olan Carlos Menem geliştirdiği, ekonominin liberalleşmesi üzerine olan program sosyal güvenliğin dönüşümü ile beraber katı bütçe kontrolünü, kamu kurumlarının özelleştirilmesini ve paranın dolara endekslenmesini içermektedir.

1993 yılında kabul edilen yasa ile iki ayaklı bir sosyal güvenlik sistemi oluşturulmuştur. İlk ayak dağıtım (PAYG=pay as you go) esasına dayalı ANSES (National Social Security Administration) tarafından karşılanan emeklilik modelini içermektedir. İkinci ayak ise özel olarak yönetilen emeklilik fonlarını içermektedir. Bu karma model ilk defa büyük bir yeniliği beraberinde getirmiş ve bu sayede bankalar, sigorta şirketleri emeklilik fonları oluşturmuştur. Fonların oluşturulması için başlangıçta 26 tane olan özel şirket sayısı günümüzde 12'ye düşmüştür. Yeni geliştirilen bu modelde çalışanlardan kesilen yaklaşık olarak %24'lük oran yönetim payı olarak ayrılmaktadır.

Meksika, Bolivya ve El Salvador Şili modelini takip ederek zorunlu bireysel hesapları hayata geçirmiştir. Ancak üç ülkenin de uygulamaları birbirinden farklıdır. Örneğin Meksika ayrıca hayat boyu değişim seçeneğini de yürürlüğe koymuştur. Buna göre çalışanlara özel sistemden kamu sektörüne geçiş imkânı tanınmıştır. Benzer şekilde Bolivya özelleştirmeler neticesinde elde ettiği gelirin yarısını bireylere dağıtmıştır. Her üç ülkede de hükümetler ilerleyen dönemlerde dağıtım esaslı sistemleri sistemini durduracak ve tüm çalışanların özel hesaplara geçmesini sağlayacaktır. Karma model uygulayan Uruguay'da ilk ayak devlet tarafından maksimum kazanç üzerinden tedarik edilmektedir. İkinci ayakta ise bireysel hesaplar zorunlu tutulmuştur. Kolombiya ve Peru kamudan özele geçişe izin vermiştir. Kosta Rika ve Brezilya PAYG sistemini devam ettirmiş buna paralel olarak özel emeklilik sistemleri geliştirmiştir. Bölgede hayata geçirilen reformlar bazı çalışanları kapsam dışında bırakmıştır. Örneğin Kolombiya'daki yeni sistem askeri personeli, ulusal polisi, öğretmenleri ve devlete ait petrol firmalarında çalışanları kapsamamaktadır. Uruguay'daki reformda askeri personel ve polis kapsam altına alınmaya çalışılmış fakat derin tartışmalar yaratmıştır. Bolivya haricindeki bölgede geliştirilen yeni bireysel hesap sisteminde genel olarak hiçbir askeri personel ve polis kapsam altına alınmamıştır.²⁰

²⁰ S. Kay, B. Kritzer (2002), "Social Security Reform in Latin America", *Journal of Aging & Social Policy*, C.14, S.1, s.9-21.

2. Avrupa'da Farklı Refah Rejimlerine Sahip Ülkelerdeki Uygulamalar

2.1. İngiltere

İngiltere'deki mevcut emeklilik sistemi gelişmiş ülkelerin birçoğunda yürürlükte olan hem devlet hem de özel sektör tarafından sağlanan emeklilik programlarını içermektedir. İngiltere'deki sistemin varlığı önceki bölümlerde de belirtildiği gibi oldukça eski tarihlere uzanmaktadır ancak esas yapılanma II. Dünya Savaşı'nın bitimini takip eden yıllarda gerçekleşmiştir. 1940'ların ikinci yarısında yükselişe geçen sosyal refah devleti anlayışı İngiltere'de de etkili olmuştur. Finansmanı primlere dayandırılan ve bütün nüfusu kapsam altına alacak bir sistem William H. Beveridge öncülüğünde geliştirilmiştir.

Günümüzde İngiltere'nin emeklilik sistemine bakıldığında, Dünya Bankası'nın geliştirdiği üç ayaklı emeklilik sistemini görmektedir. Sistemin ilk basamağını devletin sağladığı emeklilik programı almaktadır. Bu programda iki parçalı bir emekli maaşı öngörülmektedir: Temel emekli maaşı ve çalışanın kazancına bağlı emekli maaşı (SERPS-State Earning Pension Scheme). Temel emekli maaşı her yıl fiyat artışları dikkate alınarak revize edilmektedir. İlk basamak için toplanan katkı payları Ulusal Sigorta Fonu'na aktarılmaktadır. Temel emekli maaşları ve SERPS bu fondan ödenmektedir. Temel Emeklilik Ödeneği bordrolu çalışan ve serbest meslek sahipleri için zorunludur. İşsizler ise isteğe bağlı olarak katılabilmektedir. SERPS'den ayrılmak serbest bırakılmış ve bu durum hükümet tarafından da desteklenmektedir.

Sistemin ikinci basamağı işverenler tarafından fonlanabilen İşveren Emeklilik Planlarıdır. Bu programlara katılım zorunlu değildir. 1988 yılında kabul edilen yasa uyarınca çalışan bireysel emeklilik sistemine dâhil olmuşsa işveren emeklilik programına katılmak zorunda değildir. İşveren emeklilik sistemi işveren tarafından kurulmakta ancak yönetimi sigorta şirketleri, bankalar, yatırım şirketleri aracılığı ile gerçekleşmektedir. İşveren Emeklilik Planları genelde hep fayda esaslı olmakla birlikte, ortalama yaşam süresinin giderek artması bu planların fonlama yükünün çoğunlukla işveren üzerinde olması, gelecekteki belirsizlikler artık işverenleri katkı esaslı emeklilik planlarına yönlendirmektedir. Bu planlarda herhangi bir şekilde emeklilikte alınacak gelir önceden belirlenmemektedir. Belirli olan tek şey işveren ve çalışan tarafından plana yapılacak katılardır. Bu katkılarının nemalanması ile emeklilikte oluşacak toplu para çalışana verilecektir. Bu şekilde

herhangi bir gelir garanti edilmemektedir. İşveren de böyle bir zorunluluktan kurtulmaktadır.

Sistemin üçüncü ayağı işveren emeklilik planlarına ek gönüllü katılım planları ve Bireysel Özel Emeklilik Planlarıdır. Bu planlar SERPS'e ve işveren emeklilik planlarına alternatif oluşturmaktadır. Bireysel Emeklilik Planları bankalar, bazı kuruluşlar ve vakıflar tarafından yönetilmektedir. Bireysel Emeklilik Planları, tamamen taşınabilir olduğu için avantajlıdır, fakat bu planlarda işveren emeklilik planlarında olduğu gibi işveren katkısı zorunlu değildir. Bireysel Emeklilik Planlarına geçiş 1988'den sonra hızlanmıştır. Bu tarihte yapılan düzenleme ile devlet SERPS 'ten yani devletin sağladığı emeklilik sisteminden ayrılarak özel emeklilik sistemine geçişi özendirmiştir. Bireysel Emeklilik Planları özellikle serbest çalışanlar ve işveren emeklilik planlarına giremeyenler için bir imkân sağlamaktadır. İşveren emeklilik planlarında isteyen çalışanların emeklilik için normalden daha fazla katılım yapmaları da mümkündür. Hâlihazırda İngiltere'de başka bazı ülkelerdeki gibi bir Bireysel Emeklilik Hesabı uygulaması yoktur. Fakat emeklilik fonlarını oluşturabilmek için bazı kişiler Bireysel Yatırım Planları (PEP) almışlardır. Bu planlara yapılan katkılar belirli bir yıllık limite tabidir ve vergilendirilmiş gelir üzerinden yapılmaktadır. Fakat dönem sonunda elde edilen getiriler ve faizler de vergi dışıdır. Nisan 1999'dan itibaren bu planlar uygulamadan kaldırılmış yerine benzer Bireysel Tasarruf Hesapları (ISA-Individual Saving Account) getirilmiştir. Bu uygulamalar bireysel emeklilik planlarından ve ek gönüllü katılımlardan daha esnek kabul edilmektedir. Çünkü bu planlarda biriken para istenildiğinde çekilmektedir. Emeklilik planlarında yer alan toplu paranın çekilebilmesi için kişinin emekli olması gerekmektedir.²¹

İngiltere'deki emeklilik sistemi hem devlet hem de özel kesim tarafından oluşturulmuştur. İngiltere'de devlet uzun bir süredir, kamu tarafından verilen emeklilik güvencesi ve maaşların miktarını ve yükümlülüklerini azaltmaya çalışmaktadır. Bu amaçla kamu dışındaki özel emeklilik planlarını da desteklemektedir. Son zamanlara kadar İşveren Emeklilik Planlarında fayda esaslı planlar ağırlıktadır. Fakat artan maliyetler, yasaların baskısı, ortalama yaşam süresinin artması işverenleri katkı esaslı planlara yönlendirmiştir. Pek çok işveren bu tarz fayda esaslı planları kapatmış durumdadır. Yeni işe giren çalışanlar katkı esaslı planlara üye olabilmektedir. İngiltere'de 2002 Nisan ayından itibaren SERPS planı yerine devletçe 2 aşamalı yeni bir plan

²¹ C. Daykin (2002), "Contracting-Out in the UK", *Journal of Aging & Social Policy*, C.14, S.1, s.23-34.

uygulamaya konulmuştur. Bu plan İkinci Emeklilik (SSP-State Second Pension) olarak adlandırılmaktadır. Burada amaç minimum bir geliri garanti etmektir, özellikle yılda 9000 Pound'dan daha az kazanan kişilerin SERPS ile alacakları emekli ödeneğinden daha fazla maaş almaları öngörülmektedir. Kişiler herhangi bir gelir beyan etmeden yani bir yerde çalışma zorunluluğu olmadan yılda 3600 Pound'a kadar prim katkısı ödeyebilecekler.²²

Halen yürürlükte olan sistem çalışanlara devletin sağladığı kamusal emeklilik programına dâhil olma hakkı tanırken bazı çalışanlar da işveren tarafından yürütülen mesleki emeklilik programına katılma serbestisine sahiptir. Mesleki emeklilik İngiltere'de gönüllülük esasına dayalıdır. 20.yüzyılın başlarında işverenler tarafından önerilen sistem İngiltere'de oldukça gelişmiştir. 2003 yılına gelindiğinde özel sektörde büyük firmalarda çalışanların yarıya yakını ve kamuda çalışanların yaklaşık olarak %80'i mesleki emeklilik programları tarafından kapsam altına alınmıştır. Yarı zamanlı çalışanlar mesleki emeklilik programlarının dışında bırakılmıştır. Ancak son yıllarda mesleki emeklilik programlarının kapsamında azalmalar görülmektedir.²³

İngiltere AB içerisinde en gelişmiş özel emeklilik sistemine sahip ülkedir. Çalışanların yaklaşık olarak %50'si kapsam altındadır. Tony Blair'in Başbakan olduğu dönemde hükümet bireysel emekliliğin önemine dikkat çekmiştir ve 2050 yılına kadar özel fonların %40'dan %60'a çıkarmayı hedeflemiştir. Hükümet tarafından emeklilik sistemlerinin krizini araştırmak üzere görevlendirilmiş olan Lord Turner'in 2005 yılında yayınladığı rapora göre İngiltere'de on milyon kişi yeterli emeklilik tasarrufu elde edememektedir. Ve geliştirilen varsayımına göre de devlet tarafından sağlanan kamu emeklilik sistemleri emeklilik tasarrufunun sağlanması eğiliminde bir engel teşkil etmektedir. Yine raporda tavsiye edildiği üzere 2050 yılı itibari ile emeklilik yaşının kadın ve erkeklerde 69 olması belirtilmiştir. Bu önerinin gerekçesi de ülkede ortalama ömrün yükselmesi olarak gösterilmiştir. Ortalama ömrün uzaması ve erken emekliliğin halen işleme Lord Turner'i bu tarz bir çözüm bulma yoluna sevk etmiştir. Son olarak raporda belirtildiği üzere daha çok tasarruf yapma yoluna gidilmeli ve insanların özel emeklilik sisteminin getirileri olan ürünleri satın almaları konusunda onları cesaretlendirecek bazı öneriler geliştirilmelidir.²⁴

²² P. Bridgen (2009), "Social Rights, Social Justice and Pension Outcomes in Four Multi-Pillar Systems", *Journal of Comparative Social Welfare*, C.25, S.2, s.129-137.

²³ P. Bridgen (2009), "Social Rights, Social Justice and Pension Outcomes in Four Multi-Pillar Systems", *Journal of Comparative Social Welfare*, C.25, S.2, s.129-137.

²⁴ R. Adami (2008), "Pension Reforms and Saving for Retirement comparing the UK and Italy", *Policy Studies*, C.29, S.2, s.119-135.

2.2.Fransa

Fransa'daki emeklilik sistemlerini üç farklı döneme bölerek incelemek mümkündür. Birinci dönem sistemlerin ilk olarak ortaya çıktığı II. Dünya Savaşı sonrası dönemdir. İkinci dönem dünya genelinde özelleştirmeler ile birlikte neo-liberal politikaların hayata geçtiği 1980-1990 arası dönemdir. Üçüncü ve son dönem ise 1990'lardan günümüze kadar geçen süreçtir. Fransa'daki sistemin oluşumu ve gelişimi esnasında siyasi ve sosyal tarafların etkili rol oynadığı göze çarpmaktadır. İtalya'da devlet dönüşüm aşamasında sendika temsilcileri ile bir araya gelerek hareket etmesine rağmen Fransa'da durum farklı şekilde işlemiştir. Özellikle Cumhurbaşkanlığı makamında oturan kişi ile iktidarda olan hükümet farklı siyasi görüşte olduğu dönemlerde önemli mücadeleler olmuş, bu dönemlerde sendikalar kilit bir rol oynamış ve hayati durma noktasına getiren grevler yaşanmıştır.²⁵

Fransa'daki emeklilik sistemlerinin genel özelliklerine bakıldığında sistem sosyal güvenlik sistemi şemsiyesi altında yönetilen çeşitli bağımsız programların bir araya gelmesinden oluşan tekli yapıya sahiptir. Günümüzde yüz tane tamamlayıcı emeklilik programı aktif olarak varlığını sürdürmektedir. Ancak buna rağmen tek bir program özel sektörde çalışanların tamamına yakınına kapsam altına almaktadır. Diğer kategorilerde çalışanlar küçük ve uzmanlaşmış programlar tarafından kapsam altına alınmıştır. Bu programlar devlet bütçesinden aktarılan kaynaklarca desteklenmektedir. Çoğu çalışan için emeklilik sistemi iki PAYG tamamlayıcısına sahiptir. Temel plan 1945 yılında kabul edilmiştir. 1972'den bu yana çalışanlar genel sosyal güvenlik programları tarafından kapsam altına alınmıştır. Emeklilik yaşı 60'tır ve emeklilik yardımından da faydalanabilmek için 40 yıllık katılım şartı esastır. Bu kriterlere uymayan kişi emekliliğini 65 yaşına kadar ertelemek durumundadır. Kriterleri yerine getiren kişi emeklilik döneminde çalışırken son aldığı ücretin ortalama olarak %80'ini hak etmektedir.²⁶

Fransız emeklilik sistemi ilk defa oluşturulurken hem Bismarck hem de Beveridge modelinden etkilenilmiştir. Önceden de belirtildiği gibi sistem çok ayaklıdır ve emekliliğin kapsamı hedef alınan sosyo-ekonomik gruplar temel alınarak belirlenmektedir. Sistemin birinci ayağı yaşlılık dönemindeki yoksulluğu azaltmak için oluşturulmuştur. Sistem genel gelirlerden alınan vergiler ile finanse edilerek minimum

²⁵ G. Bozec, C. Mays (2000), "The Pension Reform Process in France", *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, C.13, S.4, s.373-388.

²⁶ Urban Institute (2002), *Social Security in Nine European Countries: A Portrait Reform*, Washington DC: Urban Institute Series.

emekliliği sağlamaktadır. Bu ayak 1956 yılında oluşturulmuş ve daha sonra kendi içinde değişikliğe uğramıştır. Bu model Beveridge'nin sosyal güvenlik kavramına tam anlamıyla uymaktadır, birlik ve yeniden dağıtım garanti edilmektedir. Fransa'da birinci ayak emeklilik yardımları para ve mal varlığı soruşturmasına tabidir. 1960'larda birinci ayak önemli bir yere sahipken günümüzde marjinal bir rol oynamaktadır.²⁷

Fransız emeklilik sisteminin ana parçası baskın ve zorunlu PAYG sistemidir. Sistem kuşaklar arasında dayanışma sağlamaktadır. Çalışan nüfustan alınan primler yeniden dağıtım aracı olarak mevcut emeklilere yönlendirilmektedir. Sistem emekli çalışanlara çalışma dönemleri ile bağlantılı olarak belli bir yaşam standardı garanti etmektedir. Kurumsal olarak bölünmüş sistem Beveridge'nin etkisi ile II. Dünya Savaşından sonra iki temel prensip üzerinde şekillenmiştir: Genellik ve uyum. Bu sistem kendi içinde üç farklı sisteme ayrılır; özel sektörde ücret esaslı çalışanlar için emeklilik sistemi, kamu çalışanları için emeklilik sistemi ve kendi hesabına çalışanlar için emeklilik sistemi. Özel sektörde çalışanlar için emeklilik sistemi PAYG tanımlı fayda esasına dayanmaktadır. Sistem 1967 yılında kurulan CNAVTS (National Office for the Old Age Security of Private Sector Wage Earners) tarafından yönetilmektedir. CNAVTS kaynakları tek bir merkezde toplamakta ve dağıtım tek merkezden yapılmaktadır. Dağıtılan faydalar belli bir tavana tabidir. Kamu çalışanları için emeklilik sistemi 1945 yılındaki temel plana dâhil edilmemiştir. Kamuda ücret esaslı çalışanlar özel emeklilik sistemlerinin sürdürülmesi konusunda etkili olmuştur. Kendi hesabına çalışanlar için altı farklı sistem vardır: Zanaatkarların kapsam altına alındığı sistem, endüstri ve ticaretle uğraşanları kapsam altına alan sistem, serbest meslek sahiplerini kapsam altına alan sistem, avukatların kapsam altına alındığı sistem, çiftçi ve rahiplerin kapsam altına alındığı sistem. II. Dünya Savaşından sonra bu gruplar kendi emeklilik sistemlerinin oluşturulması veya devam ettirilmesi yönünde devlete büyük baskıda bulunmuştur.²⁸

Fransız emeklilik sistemleri üzerine tartışmalar 1980'lerin ortalarında başlamıştır. Tartışmalar PAYG sisteminin sürdürülebilirliği ve etkinliği üzerine olmuştur. Bu konuda resmi görüşmeler yürütülmüş, birtakım resmi raporlar yayınlanmış ve neticesinde demografik ve makro ekonomik değişimlerin etkisini göstermesi ile birlikte emeklilik sistemlerinde dönüşüm yapılması yönünde görüşler bildirilmiştir.

²⁷ G. Bozec, C. Mays (2000), "The Pension Reform Process in France", *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, C.13, S.4, s.373-388.

²⁸ G. Bonoli (1997), "Pension Politics in France: Patterns of Co-Operation and Conflict in Two Recent Reforms", *West European Politics*, C.20, S.4, s.111-124

Ancak bu görüşler ortaya atıldıktan sonra, reformlar için on yıla yakın bir süre geçmesi gerekmiştir. Çünkü dönüşüm yönünde 1993 yılına kadar hiçbir adım atılmamıştır. Bu süre zarfında Fransız Sosyalist Partisi ve merkezi koalisyonun sağında yer alan gruplar arasında emeklilik sistemlerinin içeriklerinde birtakım kesintilere gidilmesi yönünde anlaşma sağlanmıştır. Bunlara paralel olarak sistemin katılım yönünün kuvvetlendirilmesi ve yeniden dağıtım fonksiyonu gözden tekrar geçirilmesi konusunda uzlaşma sağlanmıştır. On yıla yakın bir sürede herhangi bir girişimde bulunulmamasının ardında yatan nedenlerin başında farklı görüşe sahip olsalar da iktidarı elinde bulunduran siyasi partilerin yapılacak herhangi bir değişime karşı sendikaların ve kamuoyunun politikalara muhalif kalacağı korkusu yatmaktadır. Örnek vermek gerekirse, Sosyalist Başbakan Michel Rocard'a göre "emeklilik sistemlerinde dönüşüm yapmak birden fazla hükümetin düşmesine neden olacak bir konudur".²⁹ 1993 yılına kadar geçen sürede yaklaşık olarak yedi rapor hazırlanmış ve hepsinin içeriği de emeklilik sistemlerindeki dönüşümün nasıl olacağı yönündedir.

Resmi raporların ardından resmi belgeler oluşmaya başlamıştır. Bunlardan en önemlisi 1991 yılında yayınlanan "Livre Blanc"dır. Rapor Fransız emeklilik sistemi üzerine resmi görüşmelerin başlaması hususuna dikkat çekmiştir. Mevcut sorunlara çözüm bulunamadığı takdirde sistemin 2000'li yılların ilk yarısından itibaren daha büyük finansal kriz içine gireceği üzerine vurgu yapılmıştır. Mevcut sorunlara çözüm önerisi olarak da PAYG sisteminin fonlu sisteme dönüştürülmesi veya tüm nüfus için tek bir düzenin yaratılması getirilmiştir. Bu rapor beklenenin aksine herhangi bir dönüşümü getirmemiştir. Emeklilik komitesi içinde yer alan ekip, sosyal tarafları bir araya getirecek bir toplantı yapmak istese de bu toplantı da rapor gibi başarısızlıkla sonuçlanmıştır.³⁰

Görüldüğü üzere 1993 yılından önce emeklilik sistemlerinin dönüşümü üzerine bazı girişimlerde bulunulmuş, içeriğinin nasıl olması gerektiği çeşitli raporlar ile ortaya konulmuş ancak somut bir sonuç elde edilememiştir. Sosyalist hükümet, sistem içinde kesintilere gidilmesi hususunda sendikalarla görüşmüş ancak bu da olumlu sonuç vermemiştir. Bu şekilde 1993 yılına kadar gelinmiştir. 1993 yılında yapılan genel seçimlerde Sosyalist Francois Mitterand'ın Cumhurbaş-

²⁹ G. Bonoli (1997), "Pension Politics in France: Patterns of Co-Operation and Conflict in Two Recent Reforms", *West European Politics*, C.20, S.4, s.115

³⁰ G. Bozec, C. Mays (2000), "The Pension Reform Process in France", *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, C.13, S.4, s.373-388.

kanlığı altında sağ-orta koalisyonu oluşmuştur. 1995 yılında yapılacak olan seçimlere kadar Cumhurbaşkanlığı ve Başbakanlık farklı partilere mensup kişilerce temsil olunmuş ve Fransa bu iki sene boyunca emeklilik sistemindeki dönüşümler de dâhil olmak üzere bazı toplumsal olaylara sahne olmuştur.

Fransa’da emeklilik sistemine dair ilk dönüşüm seçimlerden sonra iktidara gelen Edouard Balladur tarafından yönetilen politikaların hayata geçmesi ile gerçekleşmiştir. Dönüşüm süresince devlet, işçi ve işveren temsilcileri bir araya gelerek müzakerelerde bulunmuştur. Bu görüşmeler basında fazlasıyla yer bularak kamuoyunun da dikkatini çekmeyi başarmıştır. 1993 yılında atılan ilk dönüşüm adımı iki temel unsuru da içinde barındırmaktadır: Yaşlılık dayanışma fonu oluşturulması ve emeklilik yardımlarının hesaplanmasında kullanılan temel yöntemin değiştirilmesi. Bu unsurlar çerçevesinde yaşlılık dayanışma fonu katılım temeline dayanmayan emeklilik sistemini finanse etmek için oluşturulmuştur. Emeklilik yardımlarının hesaplanmasında kullanılan “brüt ücret” yerini fiyat esaslı hesap yöntemine bırakmıştır. “Yaşlılık dayanışma fonunun oluşturulması bazı kesimler tarafından bir devrim olarak görülmüştür. Bu fonla birlikte Fransız sosyal güvenlik sisteminin kurulduğu andan beri dayandığı iki temel kavram olan Beveridge ve Bismarck modelleri birbirinden ayrılmıştır”.³¹ 1993 yılında geliştirilen bu politikalar büyük ölçüde gözden kaçırılmış ve herhangi bir protesto ile karşılaşmamıştır. Hükümet başlangıçta yaptığı müzakereleri ileriki aşamalarda yapmaktan kaçınmış ve sendikalarla görüşme gereği duymamıştır. 1993 yılında yapılan bu değişimler ile birlikte emeklilik faydalarında azalma görülmüş ve emeklilik yaşı da yükseltilmiştir. Buna paralel olarak da tam olarak emeklilik faydalarından yararlanabilmek için de eski sisteme göre 2,5 yıl daha fazla çalışmak gerekmektedir. Ortaya çıkan bu durum bazı sendikalar açısından kabul edilemez bir durum yaratmıştır. Daha radikal kökenli sendikalar hükümetin getirdiği bu politikalara karşı olmuştur. Onlara göre hükümet bu politikalar ile çalışanların kazanılmış olan haklarını sorgulamaktadır. Sendikalar bu durum karşısında genel grev çağrısında bulunmuştur. Diğer yanda daha uzlaşmacı tavra sahip sendikalar bu tarz bir dönüşümün olması gerektiği yönünde birleşmiştir.³² Sendikaların iki farklı görüşe ayrılmasına rağmen Balladur Hükümeti dönüşümün mutlak suretle gerçekleşmesi gerektiğine dair vurgu yapmaya devam etmiştir. Neticesinde dönüşüm süreci başarılı olmuş-

³¹ G. Bozec, C. Mays (2000), “The Pension Reform Process in France”, *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, C.13, S.4, s.381.

³² E. Conceicao-Heldt (2008), “Pension Refoms in France: The Role of the Trade Unions and the Timing of the Electoral Cycle”, *Policy Studies*, C.29, S.1, s.19-34.

tur. Seçimlerden hemen sonra bu atılımın gerçekleşmiş olması başarının ardında yatan etkenlerden biri olmuştur. Süreç esnasında herhangi büyük bir sorun yaşanmamıştır.³³ 1993 yılında Balladur Hükümeti emeklilik sistemlerinin dönüştürülmesi aşamasında başarılı olmuştur ancak bu başarı sadece özel sektörde çalışanları etkilemiştir. Fransız emeklilik sisteminin parçalı bir yapıya sahip olması sivil memurları ve diğer kamu sektöründe çalışanları dönüşümün dışında bırakmıştır. Sivil memurlar ve diğer kamu çalışanları alternatif düzenlemeler neticesinde yeni haklardan faydalanmaya başlamıştır.

1995 yılında yapılan devlet başkanlığı seçimlerinden galip çıkan Jacques Chirac Balladur Hükümetinin devrilmesine neden olmuştur. Yapılan hükümet değişikliği ile iktidara Chirac'ın güvenilir destekçisi olarak gördüğü Alain Juppé getirilmiştir. Bu seçimden sonra Fransa'daki politik çerçevede önemli değişimler meydana gelmiştir. 1993 yılında emeklilik sisteminde meydana gelen dönüşümler esnasında Cumhurbaşkanlığı ve Başbakanlık farklı görüşe sahip partilere ev sahipliği yapmıştır. Ancak Jacques Chirac'ın Cumhurbaşkanı olmasının ardından Balladur hükümetinin yerini Juppé hükümetine bırakması ile aynı parti hem Cumhurbaşkanlığına hem de Başbakanlığa ev sahipliği yapmaya başlamıştır. Bu da başta sosyal dönüşümler olmak üzere Fransa'da siyasi ve ekonomik hayatın daha hızlı ilerleyeceğine dair bir işaret olarak algılanmıştır.³⁴

Juppé Hükümetinin geliştirdiği önemli politikalardan biri de sosyal güvenlik ve emeklilik sistemleri alanındadır. 1993 yılında özel sektörde çalışanların elde ettiği kazançların kamu sektöründe çalışanlar için de geliştirilmesi temel politika olarak benimsenmiştir. Juppé Planı olarak da bilinen "Sosyal Koruma Reformu Planı" 1995 yılının sonlarına doğru geliştirilmiştir. Planda genel olarak önerilen sosyal güvenliğin her alanında dönüşümler gerçekleştirmektir. Juppé Planının en başta hedeflediği kamuda çalışan sivil memurlar için özerk emeklilik ofislerinin kurulmasıdır. Bu sayede de hesapların daha şeffaf hale gelmesi düşünülmüştür.³⁵ Diğer geliştirilen politikaya göre, kamuda çalışan sivil memurların tam bir emeklilikten faydalanabilmeleri için katılım 37,5 yıldan 40 yıla çıkarılmıştır. Ayrıca Fransız demiryolu işçilerinin ve Paris toplu taşıma çalışanlarının 50 yaşında

³³ G. Bonoli (1997), "Pension Politics in France: Patterns of Co-Operation and Conflict in Two Recent Reforms", *West European Politics*, C.20, S.4, s.115

³⁴ G. Bonoli (1997), "Pension Politics in France: Patterns of Co-Operation and Conflict in Two Recent Reforms", *West European Politics*, C.20, S.4, s.115

³⁵ G. Bozec, C. Mays (2000), "The Pension Reform Process in France", *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, C.13, S.4, s.373-388.

emekli olabilmeleri için de çeşitli özel düzenleme yapılması amaçlanmıştır. Son olarak da sosyal güvenlik sisteminin temel yapısını değiştirmek amacıyla bir yasa tasarısı hazırlanmış ve yasanın kabulü halinde meclise sosyal güvenlik bütçesi için oy hakkı tanınmıştır.³⁶ Juppé Planı yapılan görüşmelerin ardından mecliste tartışmaya açılmış ve ezici bir çoğunlukla kabul edilmiştir.

Planda yer alan emeklilik yaşının yükseltilmesi başta sendikalar olmak üzere kamu sektöründe çalışanlar tarafından büyük tepki görmüştür. Planın mecliste kabul edilmesinin ardından plana muhalif olan sendikalar genel grev çağrısında bulunmuştur. Çağrıyla birlikte demiryolu işçileri ve toplu taşıma çalışanları iş bırakma kararı almış ve greve gitmiştir. Kısa sürede postane çalışanları, öğretmenler ve diğer sivil memurlar greve katılmıştır. Paris’de başlayan grev zamanla diğer önemli şehirlere de sıçramıştır. Üç haftaya yakın süren iş bırakma Fransız ekonomisinde büyük kayıplara yol açmıştır. “Grevlerin başlamasından sonra hükümet Juppé Planının yeniden gözden geçirmek için farklı taraflarda yer alan sendikaların temsilcileri ile toplanma kararı almıştır. Yapılan görüşmelerin ardından demiryolu işçileri ve toplu taşıma çalışanları için emeklilik yaşı 50’de tutularak plandan vazgeçilmiştir”.³⁷

Fransız emeklilik sisteminde önemli yere sahip olan 1993 ve 1995 planlarında amaçlanan sistemin dönüşümü olsa da iki plan da gerek yapı gerekse sonuç olarak birbirinden farklılık göstermektedir. Her şeyden önce Balladur Hükümetinin girişimi başarı ile sonuçlanırken, Juppé hükümetinin girişimi grevle sonuçlanmış ve neticesinde plan geri çekilmiştir. Balladur’un planı uygulama alanında bir işbirliği örneği göstermiştir ancak Juppé ise tarafları karşı karşıya getiren bir tutum sergilemiştir. Juppé Planının başarısız olmasının ardında yatan diğer bir neden ise mecliste mutlak üstünlüğün kendilerinde olmalarına rağmen kamuoyunun ve sendikaların taleplerini göz ardı etmiş olmalarıdır.

1997 yılında yapılan genel seçimlerin ardından Lionel Jospin Başbakan olmuştur. Jospin’in Başbakan olmasının ardından Fransız emeklilik sisteminin dönüşümüne yönelik görüşmeler 1999 yılının ilk aylarında yeniden başlamıştır. Fakat bu sefer önceki iki planın aksine, sistem üzerine çok sayıda plan geliştirmekten uzak durulmuş, çok az

³⁶ E. Conceicao-Heldt (2008), “Pension Refoms in France: The Role of the Trade Unions and the Timing of the Electoral Cycle”, *Policy Studies*, C.29, S.1, s.19-34.

³⁷ G. Bonoli (1997), “Pension Politics in France: Patterns of Co-Operation and Conflict in Two Recent Reforms”, *West European Politics*, C.20, S.4, s.112.

somut değişimler yapılarak sistem uygulanır hale getirilmiştir. Bu süre zarfında sistemin geleceğine dair yazılan en önemli rapor “Charpin Raporu”dur. Raporda önerilen en önemli değişim kamuda ve özel sektörde çalışanlar için katılımın kademeli olarak 2019 yılına kadar 42,5 yıla çıkarılmasıdır. Rapor ayrıca uzun dönemde derinlemesine bir dönüşümün gerçekleşmemesi halinde demografik değişimlere bağlı olarak 2006 yılından itibaren PAYG sisteminin varlığının tehdit altında olacağını vurgulamıştır. Raporun yayınlandığı dönemde işsizlik politikaları da geliştiren hükümete eleştiri getiren Charpin Raporu’na göre işsizliğin %3’ün altına çekilmesinin emeklilik sistemlerinin finansal krizini çözemeyeceğini işaret etmiştir.³⁸

2002 yılında yapılan Cumhurbaşkanlığı ve genel seçimlerin ardından sağ partiler yeniden güçlü bir konuma gelmiştir. Emeklilik sistemindeki dönüşüm 2002 yılının sonbaharında hükümetin ilk politikası olmuştur. Başbakan Jean Pierre Raffarin’in hazırladığı dönüşüm programı 2003 yılının ilk günlerinde mecliste tartışmaya sunulmuştur. “Raffarin Raporu” olarak da bilinen rapor PAYG sisteminin olduğu yerde kalacağını bildirmiştir. Raffarin Raporunun meclise gelmesinden sonra 1995 yılında yaşanan benzer olaylar yeniden başlamıştır. Komünist kökenli sendikalar ile sivil memurlar ve öğretmenler organize olarak grev kararı almıştır. Grev kararının alınması esnasında yine sendikalar arasında görüş ayrılıkları yaşanmıştır. Bir kısmı raporun getirilerini onaylarken bir kısmı ise tümüyle muhalif kalmıştır. 2003 yılının mayıs ayında Raffarin hükümeti bir yasa tasarısı hazırlamıştır. Yasa tasarısının içeriğinde daha uzun dönemli katılım uygun görülmüş ve sivil memurlar, kendi hesabına çalışanlar için gönüllülük esasına dayalı tamamlayıcı programların oluşturulması amaçlanmıştır. Yasa tasarısının ardından bazı sendikalar bir günlük iş bırakma eylemi yapmıştır. Ülke çapında bu rakam bir milyona ulaşmıştır. “İş bırakma ve grevlerin ardından hükümet tekrar sendika temsilcileri ile müzakere süreci başlatmıştır. Komünist kökenli sendikalar emeklilik yaşının 60 olarak kalmasında ısrarcı olmuş ve bu konu dışında başka bir konu hakkında görüşmeyi reddetmiştir. Görüşmeleri sonunda sadece ılımlı sendikalar hükümetin önerilerini kabul etmiştir”.³⁹

Fransız emeklilik sisteminin varlığı ve sürdürülebilirliği üzerine tartışmalar uzun süre gündemde kalmıştır. 1980’lerden sonra yapılmak istenen dönüşümlerde siyasi yapının konumu ve sendikalar belirleyici

³⁸ G. Bozec, C. Mays (2000), “The Pension Reform Process in France”, *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, C.13, S.4, s.373-388.

³⁹ E. Conceicao-Heldt (2008), “Pension Refoms in France: The Role of the Trade Unions and the Timing of the Electoral Cycle”, *Policy Studies*, C.29, S.1, s.28

olmuştur. Cumhurbaşkanlığı ve Başbakanlık konumlarının aynı veya farklı siyasi görüşe sahip partilerin elinde olması dönüşüm politikalarını birinci dereceden etkilemiş ve hükümetlerin sendikalara karşı tutumu geliştirilen planların sürecinde belirleyici olmuştur. Müzakereler sırasında sendikaların taleplerinin dikkate alınması veya alınmaması halinde Fransa genelinde büyük grevler yaşanmıştır. Emeklilik yaşının yükseltilmesi gibi radikal dönüşümler şiddetle geri çevrilmiştir. Bugün Fransa’da kamu ve siyasi otorite arasında bir uzlaşma söz konusudur. Emeklilik sistemlerinin sorunları ve dönüşümü üzerine farklı açılardan yaklaşma söz konusudur ve olaylara sadece finansal yönden bakmak göz ardı edilmektedir”.⁴⁰

2.3. İsveç

Refah devletinin dünya tarihinde en önemli örneklerinden biri İsveç’tir. 20.yüzyılın başlarında geliştirdiği sosyal refah devleti modeli ile İsveç dünya üzerinde pek çok ülkenin örnek aldığı bir yapıya ulaşmıştır. Sosyal refah devletin en önemli araçlarından biri olan sosyal güvenlik sistemleri de yine İsveç’de bazı Avrupa ülkelerinin aksine sosyal demokrat kökene dayandırılmış ve gerek sosyal güvenlik gerekse emeklilik sistemleri 1950’lerden başlayarak gelişme göstermiştir. “Sosyal haklar bütün vatandaşları kapsayacak şekilde geliştirilmiş, gelir garantisi sağlanmış ve çalışma hayatından kendi arzusuyla veya arzusu dışında ayrılan, çalışma hayatına hiç dâhil olmayan vatandaşlar için de asgari bir yaşam garantisi sağlanmıştır”.⁴¹

Sosyal demokrat bir yapıya göre oluşturulan sosyal güvenlik ve emeklilik sistemleri 1990’lara gelindiğinde pek çok ülkede olduğu gibi dönüşüm aşamasına girmiştir. Ekonomik krizler ve siyasi mücadeleler neticesinde dünya üzerinde Latin Amerika’dan sonra en önemli örnek olan İsveç modeli sosyal demokrat yapıdan uzaklaşarak, bireyselliğin ön plana çıktığı bir yapıya bürünmüştür. İsveç’in yaşadığı dönüşümlere değinmeden sistemin tarihçesine bakıldığında; İsveç dünya üzerinde tüm vatandaşları için zorunlu kamu emeklilik sistemini geliştiren ülkedir. Buna rağmen bugün özel emeklilik sistemlerinin gitgide kamu emeklilik sistemlerinin yerini aldığı dünyada İsveç özel emeklilik programlarının hayata geçirilmesi konusunda da dünyada önde gelen birkaç ülkeden biri olarak göze çarpmaktadır. Modern sosyal politika uygulamaları İsveç’de ilk olarak 1880’lerde ortaya çıkmıştır. Eş zamanlı

⁴⁰ G. Bozec, C. Mays (2000), “The Pension Reform Process in France”, *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, C.13, S.4, s.387.

⁴¹ U. Lundberg K. Amark (2001), “Social Rights and Social Security: The Swedish Welfare State, 1900-2000”, *Scandinavian Journal of History*, C.26, S.3, s.157.

olarak Almanya'dan dünyaya yayılan Bismarck'ın geliştirdiği model, İsveç için de esin kaynağı olmuştur. Sosyal politika alanında bu tarz gelişmeler yaşanırken İsveç aynı zamanda yoksulluk, göç, sosyal ve ekonomik güvencesizlik gibi sorunlarla mücadele etmiştir. 20.yüzyılın ilk yıllarında nüfusun yarısına yakını kırsal bölgelerde yaşamaktadır. Temel çalışma alanları ise tarım, ormancılık ve balıkçılıktır. Bu sebepten ötürü çiftlik veya benzeri bir ortama sahip olan kesim için şehirde çalışanlara göre yaşlılık yardımları ve diğer sosyal sigorta uygulamaları daha az sorun teşkil etmektedir. 1900'lü yılların başlarında sosyal sigorta uygulamaları muhafazakârlar ile liberaller arasında politik mücadele alanı olmuştur. 1891 yılında sınırlı devlet desteği ile oluşturulan hastalık fonu 1910 yılında daha detaylı olmak üzere geliştirilmiştir.⁴²

I.Dünya Savaşından sonraki yıllarda işgücü piyasalarında meydana gelen sorunlar ve yükselen işsizlik oranları İsveç'in en çok uğraştığı konular olmuştur. O dönemde devletin işsizliği önleme konusunda geliştirdiği ciddi bir programdan da bahsetmek oldukça güçtür. 1914 yılında devlet destekli yerel işsizlik yardımları ve insani yardımlar geliştirilmiştir. İsveç sosyal güvenlik sisteminin ekonomik getirileri 1930'lara gelindiğinde hala düşük seviyelerdedir ve bir aileyi destekleme konusunda yetersizdir. 1930'lara gelindiğinde geliştirilen en önemli politika işsizliğin önüne geçebilmek için ücretli çalışanları en kısa zamanda tekrar işgücü piyasaları içine dâhil etmek olmuştur. 1940'lı ve 1950'li yıllar sosyal güvenliğin temel prensipleri üzerine anlaşmazlıkların ortaya çıktığı dönemler olmuştur. Tamamlayıcı emeklilik programlarının geliştirilmesi üzerinde İsveç sendikaları kilit bir role sahiptir. 1940'lı yılların başlarında sendikalar devlet tarafından finanse edilen ve gelir garantisi sağlayan tamamlayıcı emeklilik programlarının geliştirilmesini önermiştir. Program ayrıca emeklilik yıllarında standart bir yaşam seviyesini de garanti etmiştir. Sendikalar bu öneriyi mavi yakalılar ile beyaz yakalılar arasındaki adalet ve eşitlik olarak görmüştür. Ancak ne var ki bazı beyaz yakalı çalışanlar işveren tarafından ödenen emeklilik planına sahiptir. Bu yüzden beyaz yakalı çalışanlar sendikaların geliştirdiği öneriye karşı mesafeli kalmışlardır. Sendikaların haricinde sosyal demokratlar da bütün vatandaşlar için bir emeklilik sistemi geliştirilmesini savunurken burjuva kökenli partiler farklı alternatifleri tercih etmiştir. 1980'lere kadar çeşitli anlaşmazlıklarla yüzleşen, sosyal demokrat bir yapıya sahip sosyal güvenlik ve emeklilik sistemi 1980'lerden sonra dünyayı etkisine alan ekonomik krizlerden

⁴² U. Lundberg K. Amark (2001), "Social Rights and Social Security: The Swedish Welfare State, 1900-2000", *Scandinavian Journal of History*, C.26, S.3, s.156-176.

olumsuz yönde etkilenmiştir. İşsizliğin artış gösterdiği bu dönemde devlet krizden çıkış yolu olarak emeklilik sistemlerin özelleştirilmesini önermiş ve bu öneri 1990'lara gelindiğinde uygulamaya konulmuştur.⁴³

İsveç'te siyasi kanadın neden eski sistemin dönüştürülmesi üzerine ısrarcı olduğunu arkasında yatan birtakım nedenler vardır. "Bunların en başında gelen sebep uzun dönemli bütçe açıklarıdır. 1996 yılında fonsuz emeklilik sisteminin borçlarının toplamı 500 milyar dolara yakındır. Bu da İsveç ekonomisinin ürettiği ürünün % 200'üne denk gelmekteydi. İkinci neden demografik nedenlerdir. 1950 yılında 65 yaş ve üzerindeki nüfustan her beş kişiden biri hala çalışma hayatındadır. Bu rakam bugün üçe düşmüştür. Üçüncü neden gelecekte gelir vergisinin yükseleceği yönündedir. 2025 yılı itibari ile bu gelir vergisinin % 36 olacağı tahmin edilmektedir. Yüksek vergi oranlarına bağlı olarak da yıllık üretim ve istihdam da olumsuz yönde etkilenmektedir".⁴⁴

İsveç'te 1990'ların ilk yıllarında emeklilik sistemlerinin dönüşümü üzerine politikalar geliştirilmeye başlamış, 1998 yılında kabul edilen yasalar ile eski sistem yerini yeni sisteme bırakmıştır. İsveç'in vergi temeline dayanan eski emeklilik sistemi yeni yasalar ile birlikte bireyselliğin ön planda olduğu tamamlayıcı NAS (Notional Account System) halini almıştır. Yeni sisteme göre birey gelirinin %18,5'ini emekliliği için bir kenara ayırmak zorundadır. Bu tutar içinden %2,5'luk bir oran bireysel finansal hesaplara yatırılabilir. Yeni sistem otomatik olarak demografik ve ekonomik risklere karşı düzenleme yapmaktadır. "Ekonomik kriz NAS sistemini etkilemektedir. Ancak krizden esas etkilenecek olan kesim mevcut emeklilerdir. Finansal krize bağlı olarak ortaya çıkan durgunluk sonucunda 2010 yılının sonlarına doğru İsveç'te işsizlik oranlarının düşeceği tahmin edilmektedir. Bu da ilerleyen dönemlerde emeklilik sistemi üzerine baskı oluşturacaktır".⁴⁵ Bireylerin sahip olduğu tamamlayıcı bireysel fonlar bireyin yatırım tercihlerini maksimize ederken sistemin yönetim giderlerini en düşük seviyede tutmaktadır. Halen yaklaşık olarak 500 ortak fon vardır ve birey bu fonlardan en fazla 5 tanesini tercih edebilmektedir. Yeni sistem genel vergi gelirleri tarafından finanse edilmek suretiyle minimum seviyede emeklilik garantisi sağlamaktadır. Bu da tüketici fiyatlarındaki değişmelere endekslenmiştir. Yeni sistemin önemli değişikliklerle

⁴³ E. Palmer (2002), "Is Sweedish Pension Reform the Right Medicine for Aging Europe?", *Journal of Aging & Social Policy*, C.14, S.1, s.35-52.

⁴⁴ E. Palmer (2002), "Is Sweedish Pension Reform the Right Medicine for Aging Europe?", *Journal of Aging & Social Policy*, C.14, S.1, s.45.

⁴⁵ A. Sundén (2009), *The Sweedish Pension System and the Economic Crisis*, Center for Retirement Research at Boston College, Boston: Boston University Press, s.3.

rinden biri de emeklilik yaşına yöneliktir. Sistem emeklilik yaşı düzenlememiştir. Emeklilik yardımları 61 yaşına gelindiğinde %25, %50, %75 veya %100 olarak elde edilmektedir.⁴⁶ İsveç'in dönüşümden sonraki yeni sistemi doğum iznini, çocuk bakımını, hastalık ve kaza sigortasını, malullük yardımlarını beraberinde getirmektedir.

İsveç'te emeklilik sistemlerinin dönüşümü üzerine siyasi mekanizmaların büyük etkisi vardır. Gerek sol gerekse sağ partiler sistemin dönüşümü üzerinde fikir birliğine varmıştır. Mevcut çalışanların emeklilik dönemlerinde rahat ve güvenli bir emeklilik gelirene sahip olmaları için sistemin özelleştirilmesi konusunda birleşmişlerdir. Krizin etkilerinin görülmeye başladığı yıllarda siyasi otorite ulusal temelli emeklilik ve ulusal tamamlayıcı emeklilik programlarının gelecekte ortaya çıkabilecek sorunlarla mücadele etmekten uzak olduğunu ileri sürmüştür.⁴⁷ Dönüşüm için gerekli alternatifler geliştirildikten sonra 1992 yılında sistemin özelleştirilmesi yönünde çalışmalara hız verilmiştir. Sistemin özelleştirilmesi hem bireysel çalışanlar için hem de ekonomi için ortak fayda sağlayacağı görüşü egemen görüş olmaya başlamıştır. 1992 yılında başlayan dönüşüm süreci 1994 yılında hükümetin sistemin özelleştirilmesini kabul etmesi ile kritik bir noktaya gelmiş ve 1998 yılında kabul edilen yasa ile sosyal demokrat model yerini yeni modele bırakmıştır. Yeni sistem 1954 yılından sonra doğanlar için oldukça etkili olmuştur. Bununla birlikte yeni sistem dört önemli özelliği de beraberinde getirmiştir: Kısmi özelleştirme, bireysel hesaplar, yoksulları korumak için sigorta, yaşlı çalışanları ve emeklileri korumak için değişim.⁴⁸

İsveç'in emeklilik sisteminde neden dönüşüme gittiğine bakıldığında ise çoğu sanayileşmiş ülkede görülen benzer sorunların İsveç'te de görüldüğü ortaya çıkmaktadır. Dünya üzerinde emeklilik sisteminde dönüşüm yolunu seçen ülkeler büyük oranda demografik ve finansal baskılar sonucunda kamusal sistemlerin sürdürülebilirliği konusunda sorunlar yaşamış ve neticesinde emeklilik sistemlerini özelleştirmiştir. Demografik ve finansal sorunların ortaya çıkması ile birlikte İsveç'in siyasi kanadı sistemin bu sorunları kaldıramayacağı hususunda birleşmiştir. Sistemin dönüşümü aşamasında da iki farklı seçenek ortaya atılmıştır. Birinci seçeneğe göre vergiler artırılabilir ve eski sistemin sağladığı faydalarda kesintiler yapılabilir böylece eski sistemin devam-

⁴⁶ Urban Institute (2002), *Social Security in Nine European Countries: A Portrait Reform*, Washington DC: Urban Institute Series.

⁴⁷ A. Sundén (2009), *The Swedish Pension System and the Economic Crisis*, Center for Retirement Research at Boston College, Boston: Boston University Press

⁴⁸ E. Palmer (2002), "Is Swedish Pension Reform the Right Medicine for Aging Europe?", *Journal of Aging & Social Policy*, C.14, S.1, s.35-52.

lılığı sağlanabilirdi. İkinci seçenek de ise çalışanlara özel emeklilik hesapları verilebilirdi. Bu iki seçenek arasında kalan İsveç hükümeti ikinci seçeneği en iyi çözüm olarak görmüş ve sistemin özelleştirilmesine hız vermiştir.⁴⁹

Yeni sistem ile birlikte çalışanların gelecekte elde edeceği emeklilik gelirleri iki farklı hesaba aktarılmaktadır. İlki devlet tarafından çalışan adına yönetilen NAS'dir. Diğer ise özel bireysel hesaplardır. NAS uygulamasında çalışanların ücret veya maaşlarından kesilen % 18,5'lik oran içinden %16'lık pay devlet tarafından hesaba aktarılmaktadır. Katılım payları yaşam boyu kazanımlar dikkate alınarak ödenmektedir. Bu yüzden de çalışanların erken yaşta emekli olmalarının önüne geçilmek istenmiş ve işgücü piyasalarında kalmaları sağlanmıştır. Önceden de belirtildiği gibi İsveç emeklilik yardımlarını dört farklı yüzdeye bölerek geliştirmiştir. Yaşam boyu kazanımlar dikkate alınarak katılım paylarına paralel olarak yaşam beklentisindeki değişimler çalışanların nasıl emekli olacaklarına dair soru işaretleri yaratmaktadır. NAS ile birlikte çalışan emekli olabilmek için minimum yaşa ulaştığında tam veya kısmi NAS faydalarından yararlanmakta ve tam faydadan yararlanabilmek için de geri kalan ödemeleri yaptığında faydalar yeniden hesaplanarak emekli olan kişiye ilerleyen zamanlarda sunulmaktadır. NAS uygulamalarının geliştirilmesi ile birlikte işgücü arzında ve emeklilik kararının alınmasında var olan bozukluklar en aza indirilmiştir. İsveç NAS modeli ayrıca malullük yardımları ile yaşlılık yardımları arasındaki bağlantıyı koparmıştır. Model geçici olmak üzere hastalık geliri sağlamaktadır. Özel bireysel hesaplarda ise % 16'dan kalan % 2,5'lik oran da özel bireysel hesaplara aktarılmaktadır. Bu da sistemin fonlu kesimi oluşturmaktadır.⁵⁰

İsveç'in geliştirdiği kişisel hesaplar yerinde bir kamu politikası olarak görülmüştür. Ancak geçişin tam anlamıyla mükemmel olduğunu düşünmeyen kesim de vardır. Geçiş aşamasındaki zayıf planlama stratejileri kişisel hesapların oluşturulması hususunda gecikmelerin yaşanmasına sebep olmuştur. Ayrıca ekonomik kriz de yeni sistem açısından gerilimli bir süreç yaratmıştır. Yeni sistem, otomatik ayarlamaların da yapılması için düzenlendiğinden sistemin finansal dengesinin devam ettirilmesi için yürütülen faaliyetler NAS yardımlarının 2010 ve 2011 yıllarında % 3 düşürülmesi ile birlikte yeniden başlayacaktır. Buna paralel olarak da yeni sistemin gelişmesi sağlandıktan sonra

⁴⁹ G. Norman D. Mitchell (2000), *Pension Reform in Sweeden: Lessons for American Policymakers*, (No:1381) Washington DC: The Heritage Foundation Series.

⁵⁰ G. Norman D. Mitchell (2000), *Pension Reform in Sweeden: Lessons for American Policymakers*, (No:1381) Washington DC: The Heritage Foundation Series.

çalışanlar, vergi mükellefleri ve İsveç ekonomisi için olumlu sonuçlar doğuracağı yönündeki görüşler artmaya başlamıştır.⁵¹

Sonuç

Sosyal güvenlik sistemleri sanayi toplumuna geçişin ardından elde edilen en büyük kazanımlardan biri olarak görülmüş, insanlık tarihi için önemli sayılabilecek belgelerde yer alarak bir simge haline gelmiştir. Ancak bu simgenin içeriği 20.yüzyılın son çeyreğinden itibaren tartışıla gelmiştir. 1970'li yılların başlarında tüm dünyayı etkisi altına alan küresel ekonomik krizler gelişmekte olan ülkeler başta olmak üzere gelişmiş ülkeleri de etkilemiş ve ekonomik krizler zincirleme bir etki yaratarak sosyal güvenlik sistemlerini de kriz içine girmesine neden olmuştur. Bu dönemde sistemlerin finansal açıdan sürdürülebilirliği konusunda tartışmalar yaşanmış ve tartışmalar sonunda sosyal güvenlik sistemlerinin dönüşüm süreci başlamıştır. Dönüşüm sürecinde sosyal sigortaların sistemdeki rolünün azaltılması ve yerine özel sigortaların getirilmesi amaçlanmıştır. Özel emeklilik sistemlerinin hayata geçmesi halinde sosyal güvenlik sistemlerinin krizinin aşılabileceğine dair bir ortak görüş söz konusudur. Özel sigortalar kapsamında geliştirilen özel emeklilik programları ile tasarrufların artırılması amaçlanmıştır. Tasarruflardaki artış beraberinde yatırım ve istihdam oranlarında yükselmeyi getirecektir. Bu da işsizlik ve enflasyon seviyelerini düşük seviyelere çekecek ve ekonomik istikrar sağlanacaktır. Hedeflenen bu amaçların hayata geçirilmesinde IMF ve Dünya Bankası gibi kuruluşlar kilit rol oynamıştır.

Üç aylık sistemin uygulanması gerek süreç olarak gerekse ülke bazında farklılık göstermiştir. Emeklilik sistemlerinin yeniden yapılandırılması konusunda Şili dünyada öncü olmuştur ancak sistemin başarıya ulaşip ulaşmadığı halen tartışma konusudur. Dönüşüm öncesinde yoğun kamulaştırma politikalarının uygulandığı Şili'de sistemin kapsamı %70'lerde iken dönüşümden sonra uygulanan özelleştirme politikaları ile kapsam %50'lere gerilemiştir. Yeni sisteme geçildiğinde kapsam oranının azalmasının ardında yatan en önemli neden çalışma biçimlerinde meydana gelen değişimlere paralel olarak işgücünün büyük çoğunlukla yarı zamanlı veya geçici işlerde çalışıyor olmasıdır. Sistem esasen kalkınma süreçlerinde başarılı olarak görünse de Şili'de hükümet küresel ekonomik krizleri yönetme konusunda başarısız

⁵¹ A. Sundén (2009), *The Swedish Pension System and the Economic Crisis*, Center for Retirement Research at Boston College, Boston: Boston University Press

olduğundan sistem istenen başarıyı elde edememiştir. Ayrıca AFP'lere yönelik soru işaretleri de yeni sistemin aksamasına neden olmuştur. Şili modelini örnek alarak emeklilik sistemlerini dönüştüren diğer Latin Amerika ülkelerinde de sonuçlar birbirinden farklı olmuştur. Benzer şekilde Avrupa'da farklı refah rejimlerine sahip ülkelerde de uygulamalar farklı şekilde gerçekleşmiştir. Örneğin liberal yapıdaki İngiltere ile sosyal demokrat kökenli İsveç'in dönüşümden sonraki sonuçları birbirinden farklı olmuştur. Aynı sonuçların elde edilememesinin ardında yatan nedenlerin başında refah rejimlerinin farklı olması ile birlikte özellikle sistemin ikinci ayağı olan tamamlayıcı programların uygulanma şeklinin ülkeden ülkeye değişiklik göstermesidir. Bazı ülkelerde ikinci ayağa katılım zorunlu tutulurken, bazı ülkelerde gönüllülük esasına dayandırılmıştır. Ancak bütün bu uygulamalara rağmen yine de ortak bir noktaya varmak mümkündür. O da dönüşüm süreci evresinde dönüşüme hız veren ülkeler farklı kombinasyonlar ile emeklilik sistemlerinde kamunun rolünü azaltma yönünde hareket etmişlerdir.

Türkiye de dâhil dünyada sosyal güvenlik sisteminde dönüşüm yaşayan ülkeler hiçbir emeklilik sistemi olmayan bir ülkede emeklilik sistemi uygulamakla, yaygın bir emeklilik sistemine sahip bir ülkede uygulamak arasındaki farkı dikkate almamaktadır. Dolayısıyla da dönüşüme dair geliştirilen stratejiler gelir adaletsizliği yarattığı gibi kuşaklar arası çatışmayı da beraberinde getirmektedir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- ADAMI, R., (2008), "Pension Reforms and Saving for Retirement: Comparing the UK and Italy", *Policy Studies*, C.29, S.2, s.119-135.
- BONOLI, G., (1997), "Pension Politics in France: Patterns of Co-Operation and Conflict in Two Recent Reforms", *West European Politics*, C.20, S.4, s.111-124.
- BOZEC, G., , C. Mays, (2000), "The Pension Reform Process in France", *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, C.13, S.4, s.373-388.
- BRIDGEN, P., (2009), "Social Rights, Social Justice and Pension Outcomes in Four Multi-Pillar Systems", *Journal of Comparative Social Welfare*, C.25, S.2, s.129-137.
- DAYKIN, C., (2002), "Contracting-Out in the United Kingdom", *Journal of Aging & Social Policy*, C.14, S.1, s.23-34.

Kamu-İş; C:12, S:1/2011

- ERGENEKON, Ç., (2000), *Emekliliğin Finansmanı Dünyada Özel Emeklilik Uygulamaları ve Ülkemiz İçin Öneriler*, İstanbul: TÜGİAD Yayınları.
- HELDT-CONCEICAO, E., (2008), "Pension Reforms in France: The Role of the Trade Unions and the Timing of the Electoral Cycle", *Policy Studies*, C.29, S.1, s.19-34.
- IDEMOTO, S., (2000), *Social Security Privatization in Chile: A Case fo Caution*, Economic Opportunity Institute.
- KAY, S. J., B. Kritzer, (2002) "Social Security Reform in Latin America", *Journal of Aging & Social Policy*, C.14, S.1, s.9-21.
- KIROĞLU, M., (2006a), "Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Yeniden Yapılandırılması: AB ve Latin Amerika Ülkelerinde Emeklilik Reformları", *İktisat Dergisi*, S: 478, s.18-29.
- KRITZER, B., (2002), "Social Security Reform in Central and Eastern Europe: Variations on a Latin American Theme", *Social Security Bulletin*, C.64, S.4, s.16-32.
- LAGO-MESA, C., (2006), "Private and Public Pension Systems Compared: An Evaluation of the Latin America Experience", *Review of Political Economy*, C.18, S.3, s.317-334.
- LUNDBERG, U., K. Amark, (2001), "Social Rights and Social Security: The Swedish Welfare State, 1900-2000", *Scandinavian Journal of History*, C.26, S.3, s.156-176.
- NEEDLEMAN, R., (2005), "Social Security Privatized: The Case of Chile", *New Labor Forum*, C.14, S.3, s.76-80.
- NORMAN, G., D. Mitchell, (2000), *Pension Reform in Sweden: Lessons for American Policymakers*, No.1381, The Heritage Foundation, Washington DC.
- PALMER, E., (2002), "Is Swedish Pension Reform the Right Medicine for Aging Europe?", *Journal of Aging & Social Policy*, C.14, S.1, s.35-52.
- SÖZER, A.N., (2001), "Sosyal Sigortalarda Yeniden Yapılanma ve Şili Modeli", *Sosyal Güvenlik Dergisi*, Nisan, s.7-14.
- SUNDEN, A., (2009), *The Swedish Pension System and the Economic Crisis*, Center for Retirement Research at Boston College, Boston: Boston College Press.
- TURNER, J., (2002), "Extanding Private Pension Coverage in a Middle Income Country", *Journal of Aging & Social Policy*, C.13, S.4, s.91-103.

URBAN INSTITUTE, (2002), *Social Security in Nine European Countries: A Portrait of Reform*, Washington DC: Urban Institute.

UŞUN, E., (2004), *Sosyal Güvenlik Kurumlarının Kaynak Sorunları ve Çözüm Önerileri*, Ankara: Maliye ve Hesap Uzmanları Vakfı Yayınları.