

GÜNEY AVRUPA REJİMİNDE EMEKLİLİK SİSTEMLERİ: MUKAYESELİ BİR ANALİZ

Nurgün KUL PARLAK

Dr. nur-parlak@hotmail.com

Özet

21. yüzyıl sanayi toplumlarının ekonomik, politik, sosyal ve kurumsal yapılarını altüst eden yeni bir değişim ve dönüşüm dalgası yaşanmaktadır. Bu dönüşümlere eşlik eden demografik değişimler, sosyal güvenlik sistemlerinde yeniden yapılanmayı zorunlu kılmaktadır. Yaşlılıkta asgari bir gelir güvencesi sağlayan ve kurumsal çözümler sunan sosyal güvenlik sistemleri, bu süreçte finansman ve hizmetlerin sürdürülebilirliği açısından tartışmalara konu olmakta, sosyal politikanın gündemden düşmeyen bir meselesi haline gelmektedir. Tüm dünyada olduğu gibi, Güney Avrupa refah rejimi ülkeleri (İtalya, İspanya, Yunanistan ve Türkiye) çeşitli politikalar ve farklı deneyimlerle sosyal güvenlik sistemlerini sosyo-ekonomik gerçeklere uyumlu hale getirmek için köklü reformlar yapmaktadır. Bu çalışmada, benzer özellikler gösteren bu ülkelerde uygulanan reformlarla, emeklilik sistemlerinin finansal açıdan sürdürülebilirliği sağlansa da, emekli ödeneğinin düşürülmesiyle gelecekte yaşlı yoksulların ortaya çıkacağı iddia edilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Güney Avrupa, Refah Rejimi, Sosyal Güvenlik Reformu, Emeklilik Sistemi ve Yaşlı Yoksul

PENSION SYSTEMS IN SOUTHERN WELFARE REGIMES: A COMPARATIVE ANALYSIS

Abstract

A new wave of change and transformation upheaval the economic politic, social and institutional structures. The demographic transformations accompanying to these changes requires the restructuring of social security systems. Providing a minimum income security and institutional solutions during old age social security systems have been subject to discussions in terms of financial and provisional sustainability and at the top of the social policy agenda. As is in the all over the world, South European Welfare Regime countries (Italy, Spain, Greece and Turkey) have undertaken substantial social security reform programs in order to adapt to socio-economic realities. The pension system reforms undertaken in these countries with similar traits may enable the long term-financial sustainability of the system, but will definitely create old age poor in the long run due to the very low level of pensions that will be paid.

Key Words: South Europe, Welfare Regimes, Social Security Reform, Pension System, Old Aged Poor

GİRİŞ

Dünya önemli bir demografik geçişin ortasındadır. Nüfus artışı keskin bir şekilde yavaşlamış ve nüfusun yaş yapısı dramatik bir şekilde değişime uğramıştır. Toplumların modernleşmesiyle birlikte kentleşme, kadın istihdamının artışı, standart yaşam düzeyinin yükselmesi ve sağlık hizmetlerinin gelişmiş olmasının bir sonucu olarak doğurganlık azalmakta, ortalama yaşam ömrü yükselmektedir. Bu dönüşüm, 21. yüzyılda tüm toplumlarda demografik yaşlanma anlamına gelen, genel nüfus içinde çocuk ve gençlerin oransal olarak azalmasını ve buna karşılık yaşlı sayısının artışı ifade etmektedir. Bu durum, özellikle gelişmiş refah toplumlarında dikkat çekmesine rağmen tüm ülkelerde yaşanan küresel bir olgu haline gelmiştir. Bu dönüşümün devam edeceği ve ülkelerin sosyal güvenlik sisteminin geleceğinin etkileyeceği açıktır. Diğer bir ifadeyle bir sosyal risk olarak ele alınan hızla yaşlanan nüfus, genç nesilleri zorlamadan yaşlılıkta yeterli bir gelir güvenliği sağlayan sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği ile ilgili endişeleri artırmaktadır.

Demografik değişim bağlamında sosyal güvenlik sistemlerinin karşılaştığı finansman ve sürdürülebilirlik sorunu göz önüne alındığında devlet, yaşlı kişilere karşı yükümlülüklerini karşılayacak kurumları garanti etmek amacıyla kaynaklar ve harcamalar arasındaki uzun vadeli dengeyi tahmin etmede önemli bir rol üstlenmiştir. Birçok ülkede yaşlılık boyunca gelir güvenliği, kamusal emeklilik sistemleri ile minimum temelde sağlanmaktadır. Yasalarla düzenlenen kamusal bir görev olan kamu sosyal güvenlik emeklilik sistemi, yaşlılıkta gelir güvenliğini garanti altına alan önemli kurumsal çözümlerdir. OECD verilerine göre, 65 yaş ve üzeri hane halkı gelirlerinin %59'unun kamu emeklilik transferlerden elde edilmesi (ILO, 2014) bunu gösterir niteliktedir. Ancak demografik değişime ek olarak küreselleşme ve artan rekabet baskısıyla emek piyasalarında, çalışma ve aile yaşamındaki dönüşümler, dünya ülkelerinde olduğu gibi Güney Avrupa refah ülkelerinin, emeklilik sistemlerinde boyutu geniş çeşitli sorunlara neden olmaktadır. Ülkeler uzun süreli ve tartışmalı reformlarla sosyal güvenlik sisteminin finansmanını garanti altına almaya ve yaşlılıkta yeterli bir gelir güvenliğini sürdürmeye çalışmaktadır.

Güney Avrupa ülkelerinde, reformlar geniş bir yelpazede farklı hedeflerle uzun süreli etkileri garanti altına alınarak uygulanmaktadır. Her ülke sosyo-ekonomik şartlarına uygun çözüm arayışındadır. Bu bağlamda bu ülkelerin emeklilik sistemlerini, sosyo-ekonomik değişimlere birlikte değerlendirmek çok boyutlu bir analizle mümkündür. Böyle bir analiz, reformların nasıl etkin olacağını gösterecektir. Bu makalede, aralarında benzerlikler kadar farklılıklar bulunan Güney Avrupa refah ülkelerinden İspanya, İtalya,

Yunanistan ve Türkiye'nin emeklilik sistemleri, kısa bir tarihsel geçmişle gözden geçirilmekte ve uyguladıkları reformlar değerlendirilmektedir. Aynı zamanda demografik gerçeklerle şekillenen geleceğin getireceği sorunlara cevap bulmaya çalışmaktadır. Çalışmada emeklilik reformlarının uzun dönemde emekli ödeneğinin düşük olması nedeniyle yaşlı yoksullar yaratacağını, bu nedenle “yaşlılıkta yeterli gelir güvencesi sağlayabilme” hedefinden vazgeçmeden emeklilik sistemlerinin iyileştirilmesi gerektiğini ileri sürmektedir.

1. Güney Avrupa Refah Rejiminin Özellikleri ve Sosyo-Ekonomik Göstergeler

Son yıllarda karşılaştırmalı sosyal politikanın odağında, refah devletlerini sınıflandırma çalışmaları yer almaktadır. Bu çalışmalarda bu devletleri değerlendirmede genel esas, ülkelerin yaptıkları sosyal refah harcamalarıdır. Bu çalışmaların en popülerleri Esping-Andersen'in sınıflandırmasıdır (Gümüş ve Tatlıyer, 2013: 5). Esping-Andersen'in bu sınıflamasını eksik olarak değerlendiren Leibfried, Petmesidou, Castles ve Ferrera gibi araştırmacılar, Güney Avrupa ülkelerinin, sahip oldukları farklı özellikleri nedeniyle Kıta Avrupası refah devleti kategorisinde değerlendirilmemesi gerektiğini belirtmişlerdir. Literatürde İspanya, Portekiz, İtalya, Yunanistan, Kıbrıs, Malta ve Türkiye¹ olarak belirlenen Güney Avrupa refah devletleri, “korporatist devlet” refah modelinin temel kurumsal özelliklerini taşımaktadır. “Sosyal Devlet” normatif ilkesi bu ülkelerin anayasasında açıkça yer almaktadır (Elza vd., 2014: 2).

Güney Avrupa ülkeleri yapısal özellikleri itibariyle Avrupa'nın diğer ülkelerinden önemli ölçüde farklılaşmaktadır. En başta Avrupa'nın kuzeyi ile güneyi arasında gelişmişlik düzeyi bakımından tarihsel bir ayrışma söz konusudur. Bu çerçevede, Kuzey Avrupa ya da Kıta Avrupası ülkeleri ilk önce sanayileşen ve gerek ekonomik gerekse de siyasi gelişimini ilk önce tamamlayan ülkeler olmuştur. Güney Avrupa ülkeleri ise sanayileşme noktasında Kuzey Avrupa ülkelerini oldukça geriden takip etmiş, demokratikleşme hususunda da benzer bir yönelim sergilemiştir. Böylece hem ekonomik hem kültürel hem de siyasi açıdan Güney Avrupa ülkeleri, Kuzey Avrupa ülkelerinin gerisinde kalmışlar ve onları takip etmeye çalışmıştır (Gümüş ve Tatlıyer, 2013: 11).

¹ Türk refah rejimi, aralarındaki benzerliklerden dolayı Güney Avrupa refah rejimi içerisinde değerlendirilmektedir (Gough, 1996; Buğra ve Keyder, 2006).

Kilisenin önemli politik bir güç olduğu bu ülkelerde, erkek ekmek kazanan aile modeli ve bu aile modelinin şekillendirdiği standart istihdam yapısı baskın durumdadır. Buna göre istihdam güvencesi yasaları ve emek piyasası düzenlemeleri oldukça katı ve istihdam ilişkileri zayıftır. Ayrıca istihdam ve mesleki temelde sosyal güvenlik sistemi, katmanlı ve kalıntı sosyal yardım düzenlemeleri mevcuttur. Bununla birlikte karşılaştırmalı sosyo-ekonomik araştırmalarda, bu ülkelerdeki benzerlikler şu şekilde sıralanmaktadır:

- 1970'li yılların ortalarına kadar İtalya ve İspanya'da ve kısa bir süre öncesine kadar Yunanistan, Portekiz ve Türkiye'de istihdam genel olarak tarım sektöründedir.
- Serbest-meslek sahibi olanların oranı, AB ortalamasına göre daha yüksektir.
- Kadın istihdam oranı ile yarı zamanlı çalışma oranı düşüktür ve kayıt dışı istihdam yaygındır.
- Kadın ve gençler arasında işsizlik oranı yüksektir. 24-59 yaş ile 59-64 yaş çalışanlar arasında işsizlik oranı düşüktür.
- Kamu-özel sektör, büyük-küçük firmalar, kayıtlı-kayıt dışı ekonomi, yaş, cinsiyet ve etnik köken gibi katmanlı bir emek piyasası söz konusudur (Karamessini, 2007: 4).
- Aile kurumu ve kilise, sosyal korumada etkin bir rol oynamaktadır.
- Sosyal güvenlik yeterince gelişmiş değildir, çok katmanlı ve parçalı bir yapıda şekillenmiştir (Moreno, 2006).

2. Güney Avrupa Refah Rejimlerinde Emeklilik Sistemleri

Güney Avrupa ülkelerinde emeklilik sistemi, Güney Avrupa sosyal modelinin ayırt edici bir özelliğidir. Sosyal güvenlik, mesleki statüye ve kazanca dayalı olarak çok katmanlı ve parçalı bir şekilde yapılanmıştır. Erkeğin ekmek kazandığı aile modeline göre sistematikleştirilmiştir (Karamessini, 2007: 5).

“Bismark” tipi kamu emekli ödenekleri merkezi bir rol oynamaktadır. Çok sütunlu düzenlemeler (ikinci sütun) ve bireysel gönüllü emeklilik düzenlemeleri (üçüncü sütun), çok yaygın ve iyi düzenlenmiş değildir. Bu bölgedeki tüm ülkeler, tanımlanmış yardım (DB-Defined Benefit) (geleneksel) formüllerini kullanarak, kamusal dağıtım yöntemi (pay-as-you-go PAYG) ile bu hizmetlerin finansmanını sağlamaktadır (Jgerenaia vd., 2014). Kazanca dayalı kamusal emeklilik sistemlerinde asgari bir süre için katkı payı gerekmektedir. Devletler bu sistemlere belli oranda katkıda bulunmaktadır. Genel olarak, kamu emeklilik sistemlerinin ikame oranları, 102 no'lu ILO Sözleşmesinde ve

Avrupa Konseyi Avrupa Sosyal Güvenlik Kanununa göre belirlenen en az %40 olma standardının üstündedir (Katrougalos ve Lazaridis, 2003: 103). Bununla birlikte kamu sektöründe çalışanlar için, özel sektör çalışanlarına ve serbest meslek sahiplerine kıyasla emeklilik ödenekleri daha yüksek cömertlik düzeyinde sunulmaktadır (Karamessini, 2007: 18).

Güney Avrupa ülkelerinin, dünyada olduğu gibi demografik ve sosyo-ekonomik değişimlerle karşı karşıya kalması, sosyal politika gündeminde emeklilik sisteminin finansal olarak sürdürülemezliği ile ilgili tartışmaların boyutunu arttırmaktadır. Nitekim emeklilerin AB nüfusunun önemli ve hızlı büyüyen bir kısmını (120 milyon veya %24) oluşturması (CEC, 2015) ve 1950'de 65 yaş üstü her kişi için yalnızca 2 kişi çalışmaktayken günümüzde, yaklaşık olarak 4 kişinin çalışması (Jgerenaia, vd., 2014) yeni çözüm arayışlarını gündeme getirmektedir. Buna bağlı olarak, AB ülkelerinde kamu harcamaları artmakta, emeklilik yardımları ana gelir kaynağı olmaktadır. Günümüzde kamusal harcamalar, %10'dan fazladır. Tahminlere göre, 2060'da yılında daha da artacaktır (Tablo 3). Diğer taraftan Güney Avrupa ülkelerinde benzer demografik gerçekler mevcut olsa da emeklilik sistemleri, bu sistemlerin sürdürülebilirliği ve yeterliliği ile çalışanların katkı, vergi ve tasarrufların seviyesine göre farklılık göstermektedir. Bu bağlamda bu ülkelerin emeklilik sistemlerini değerlendirmeden önce bu ülkelere bazı göstergelerle birlikte bakmak meselenin anlaşılmasına yardımcı olacaktır.

Tablo 1. Reel GSYH'nin Tahmini Yıllık Büyüme Oranı 1990 – 2016, (%)

Ülkeler	1990	1995	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2016
OECD	3.2	2.6	3.15	2.69	0.21	-3.46	3.02	1.92	1.28	1.28	1.70
İtalya	2.0	2.3	2.10	1.33	-1.07	-5.52	1.65	0.72	-2.85	-1.75	0.83
İspanya	3.8	2.8	4.7	3.77	1.12	-3.57	0.01	-1.0	-2.93	-1.71	3.22
Yunanistan	-	-	5.8	3.17	-0.13	-4.31	-5.46	-9.18	-7.32	-3.17	0.04
Türkiye	9.3	7.2	6.89	4.67	0.66	-4.83	9.16	8.77	2.13	4.19	2.93

Kaynak: [OECD, \(2016f\)](#).

İlk olarak bu ülkelerin GSYİH'deki büyümelere bakmak önemlidir. Tablo 1'de Güney Avrupa ülkelerinin ve Türkiye'nin GSYİH'deki yıllar içindeki artış oranı verilmektedir. 2008 krizi nedeniyle yıllar içinde azalma tüm ülkelerde görülmekle birlikte Yunanistan'daki azalma ciddi bir seviyededir.

Bununla beraber, bu değişime emek piyasalarındaki dönüşümle ortaya çıkan işsizlik de eklenince gelir eşitsizliğinin boyutu daha da artmakta ve sosyal koruma harcamaları hızla yükselmektedir. Nitekim Tablo 2'de OECD verilerine göre bu artış görülmektedir. Yunanistan'da 1980 yılındaki harcama oranının 2016 yılında nerdeyse 3 kat arttığı dikkat çekmektedir. Bu hızlı artışın krizin etkisiyle olduğunu söylemek mümkündür.

Tablo 2. GSYİH’da Sosyal Harcamalar, 1980-2016 (%)

Ülkeler	1980	1990	2000	2010	2016
İtalya	17.4	20.7	23,2	27,7	28.9
İspanya	15.2	19.2	20,4	26,7	24.6
Yunanistan	9.9	15.7	19,1	24,2	27.0
Türkiye	4.0	5.5	9,8	12,6	13.6

Kaynak: OECD, (2016h).

Güney Avrupa ülkeleri arasında kamu harcamaları ile ilgili farklılıklar da emeklilik sistemlerinin değerlendirmesi bakımından oldukça önemlidir. OECD ülkelerinin 2011’de GSYİH’da içinde kamu harcamalarının ortalaması %7.9’dur. Tablo.3’e göre en fazla kamusal harcama yapan ülke %15.8 ile İtalya’dır. Yunanistan %14.5 ve İspanya %10.5 oranında kamusal harcama yapmaktadır. Türkiye’de ise bu oran %7.5’tir. Projeksiyonlar, bu harcamaların reform uygulamaları çerçevesinde çok fazla artmayacağı yönündedir. Özel emeklilik harcamaları ise, bu ülkelerde yeterince gelişmiş olmadığından genel olarak düşüktür.

Tablo 3. Kamusal Harcamaların GSYİH’ya Oranı 2015, (%)

Ülkeler	Kamusal					Özel				Kamusal Projeksiyonlar	
	1990	1995	2000	2005	2011	1990	2000	2015	2020	2050	2060
İtalya	11.7	13.2	13.7	14.0	15.8	0.1	2.6	8.7	15.3	14.8	13.8
İspanya	7.9	9.0	8.6	8.1	10.5	-	7.5	14.3	11.8	12.3	11.0
Yunanistan	9.9	9.7	10.8	11.8	14.5	0.4	0.0	0.6	15.2	14.4	14.3
Türkiye	2.4	2.7	4.9	5.9	7.5	-	0.4	5.5	-	17.0	-
AB-28	-	-	-	-	-	-	-	-	11.2	11.4	11.2
OECD Ort.	6.2	6.7	6.8	7.0	7.9	1.2	1.6	49.5	-	-	11.3

Kaynak: OECD, 2015: 178-182, OECD, 2016: 11’den düzenlenmiştir.

Güney Avrupa ülkelerindeki emeklilik sistemleri, brüt ikame oranı, kamu emeklilik harcamaları, yaşam ömrünün uzaması gibi göstergelerle değerlendirilmesi, bu sistemlerle ilgili problemlerin kapsamı hakkında bilgi sunmaktadır. Bu göstergeler Tablo 4’de görüldüğü gibi her ülkede farklı seviyelerdedir. Güney Avrupa ülkelerinin; istihdam, işsizlik, genç işsizlik, yaşam beklentisindeki artış, nüfusun yaşlanması, çalışanın ortalama kazancı, emeklinin yaşam standardını ne kadar koruduğu gibi demografik ve sosyo-ekonomik değişiklikleri yansıtmaktadır.

Tablo 4. Tablo Güney Avrupa Ülkeleri için Göstergeler, 2015

Göstergeler		İtalya	İspanya	Yunanistan	Türkiye	OECD
İstihdam Oranı, 2016 (%)	25-54 yaş	68.87	71.24	66.33	60.12	77.04
	55-64 yaş	50.28	48.77	35.63	33.39	59.14
İşsizlik Oranı, 2016 (%)	(%)	11.59	20.34	23.52	10.53	6.34
Genç işsizlik Oranı, (%)	(%)	40.3	48.4	49.8	18.5	13.9
Brüt ikame oranı(%) ²	Ortalama kazanan	69.5	82.1	46.2	75.7	-
	Düşük kazanan	69.5	82.1	58.9	75.7	-
Yaşam Ömrü	Doğumda	82.3	82.0	80.7	75.1	80.0
	65 yaşta	20.4	20.5	19.3	16.8	19.3
Doğurganlık Oranı (2014)		1.3	1.3	1.3	2.1	1.6
65 yaş ve üstü nüfus (%)	Nüfusa oranı	21.7	18.3	20.2	7.7	16.2
Bağımlılık oranı (%)		57	51	56	50	
Çalışanın ortalama Kazancı	EUR	46 330	26 162	20 168	-	33 036
	USD	36 891	31 683	24 424	12 164	40 007

Kaynak: OECD, 2015: 265-290-348-364, OECD (2016d) ve Worldbank (2016)'den düzenlenmiştir.

Bu ülkelerin bu gösterge seviyelerine göre benzer durumda olduklarını söylemek mümkündür. Ayrıca bu göstergeler, kamusal emeklilik sistemlerinin sürdürülebilirliğinin tartışıldığı bir ortamda makul düzeyde vergi oranlarıyla ikinci sütun tamamlayıcı emeklilik sistemlerinin önemini ortaya çıkarmaktadır. Öte yandan bu ülkelerin emeklilik sistemleri, emeklilik koşulları, emeklilik yaşı ve ödeneği birbirinden farklı özelliklere sahiptir. Bu bağlamda her bir ülkenin emeklilik sistemi ve ekonomik kriz neticesinde uyguladıkları reformları değerlendirmek önemlidir.

2.1. İspanya'da emeklilik sistemi ve reformu

Güney Avrupa refah rejiminin tipik özelliklerine sahip olarak İspanya'da, sosyal güvenlik sisteminin yeterince gelişmediği görülmektedir. Refah devleti tüm vatandaşların yerine çalışanların ve ailelerinin (özellikle sanayi sektöründe çalışanların) korunması üzerine inşa edilmiştir. Sosyal güvenlik, çoklu ve parçalı bir yapıda şekillenmiştir. Kamusal emeklilik sistemi, işçi ve işverenlerin katkı payı ile finanse edilen, kurumsal ve

²Brüt ikame oranı: Emekli olan bir çalışanın kişisel yaşam düzeyini ne kadar koruduğunu göstermektedir. Bağlanan emekli ödeneğinin, çalışma hayatı boyunca alınan ücretlerin belli bir yöntem ile bugüne uyarlanması sonucu hesaplanan kişisel ortalama aylığa oranıdır.

yönetimsel eksikliklere sahip dağıtım sistemi (PAYG) ile sağlanmaktadır (Günel, 2009: 77-82).

İspanya'da emeklilik sistemi, cömert ve hâkim olan kamusal emekliliğin yanı sıra gönüllü mesleki ve gönüllü bireysel emeklilikten oluşan üç sütunlu bir sistemden oluşmaktadır. Kamusal emeklilik sistemi, emeklilerin gelirlerine %90 oranında katkıda bulunmaktadır. Bu sistem, kazanca dayalı primli sistem ve gelir testi belirlenenlere primsiz sistem şeklinde yürütülmektedir. Primli sistem, tüm çalışan ve serbest çalışanlar için zorunludur (Pensionfundsonline, 2016). Çalışanların (ücretlerinin %4,7'si) ve işverenlerin (%23,6) primiyle finanse edilmektedir. Sosyal güvenlik sistemine kayıtlı 67 yaşındaki en az 38 yıllık ve 6 ay süreyle sosyal güvenlik primlerini ödemiş istihdamdan ayrılmış olanlar, emeklilik ödeneği alma hakkına sahiptir. Primsiz sistem ise, yeterli miktarda emekli ödeneğine sahip olmayan veya primli emekli aylığı olmayan 65 yaş ve üstündekilere verilmektedir. Primsiz sistem vergi gelirlerinden finanse edilmektedir (Pensionfundsonline, 2016).

Tarihsel süreçte İspanya, AB'ye üyelik sürecinin başladığı 1975 yılına kadar siyasi, ekonomik ve sosyal yapısında istikrarsızlık yaratan birçok koşuldan olumsuz etkilenmiştir. 1990 yıllarda sosyo-ekonomik değişimler neticesinde emeklilik sisteminin sürdürülebilirliği ile ilgili tartışmalar artmış, reform gereklilik olarak görülmeye başlamıştır. 1995'ten sonra Toledo Paketi ile primli ödemeler azaltılıp, primsiz yardımlar artırılarak bir değişim sağlanmıştır (Günel, 2009: 82). Ancak 2008 krizinden etkilenerek Avrupa'nın ciddi olumsuzluklarla karşı karşıya kalmış ülkelerinden biri olmuştur. Bu dönem sonrasında ekonomik büyüme gerilemiştir. GSYİH'de büyüme 2006'da 4.7 iken 2008 sonrasında eksi seviyelere düşmüştür (Tablo 1). Var olan işsizlik problemi ise, bu azalma ve istihdamda daralma ile birlikte daha da artmıştır. Bu olumsuz sonuçlarla birlikte demografik geçişler ve sunulan cömert yardımlar, dağıtım yöntemi ile tanımlı fayda kamu emeklilik sisteminin finansal olarak sürdürülemezliğine yönelik endişeleri ortaya çıkarmış kamu maliyesini ve emek piyasasını önemli ölçüde etkilemiştir (Carrera vd., 2011). Bu durum, 2001 ve 2006 yıllarında reformları getirmiş, diğer önlemlerle beraber emekli sisteminin iyileştirilmesi sağlanmaya çalışılmıştır.

Bununla birlikte 2016 yılı itibarıyla %71.24 olan istihdam oranı AB-28 için %78.68 ortalamasına (OECD, 2016a) ve AB 2020 istihdam hedefi olan %75'e yakındır. İşsizlik oranı ise, yıllar içinde katlanarak artmış, 2016'da %20,34 gibi yüksek bir seviyeye ulaşmıştır. Aynı zamanda %6.34 olan OECD ortalamasının (Tablo 4) ve AB-28 %8.63 seviyesinin çok üzerindedir (OECD, 2016b). Buna karşın, genç işsizlik oranının ise, %13.9 olan OECD ortalamasının üstünde %48.4 gibi yüksek oranda olması, (Tablo 4) bu

sorunun yapısal bir nitelik taşıdığını göstermektedir. Bu artış, gençlerin emekli olan ebeveynlerine ekonomik anlamda bağımlı olduğunu göstermektedir.

Buna ilaveten istikrarlı işlerin niceliğinde ve kalitesinde düşüş ile kayıt dışı ekonominin büyümesi, kamu açıkları ve borçlarında hızlı bir artış sağlayan küresel mali ve ekonomik krizi derinleştirmiştir. Bunun yanı sıra nüfusun yaşlanması, doğurganlık hızının düşmesi, yaşam süresinin artması gibi demografik gerçekler emeklilik sisteminin sürdürülebilirliğini zorlamaktadır (Tablo 4). Nitekim kamusal emeklilik harcamalarının GSMH'ya oranı ve artışı bu durumu işaret etmektedir. 1990'da bu oran %7.9 iken hızla artarak 2011'de 10.5'e çıkmıştır. Bu rakam, diğer Güney Avrupa ülkelerine göre düşük OECD ortalamasına göre yüksek bir düzeydedir (Tablo 4) ve emeklilik sistemleri üzerinde baskı oluşturmaktadır. Diğer bir ifadeyle şu anda bir emekliyi ekonomik olarak aktif yaşta olan 3'den daha fazla kişi finanse ederken, 2060 yılında kişi sayısı, 2'den daha az olacaktır (Jgerenaia vd., 2014: 14). Dolayısıyla bu durum reformların etkin bir şekilde uygulanmasının önemini ortaya çıkarmaktadır. Ayrıca İspanya'da emeklilik sistemi, emeklilere yeterli kaynak sağlamaktadır. Tablo 4'de görüldüğü gibi brüt ikame oranı, %82.1'dir ve diğer ülkelere kıyasla yüksektir. Bu, bir emeklinin emekli olmadan önceki yaşam standardını koruyabildiği anlamına gelmektedir. Ancak çalışanın ortalama kazancı OECD ortalamasının altında olduğu da görülmektedir.

Bununla birlikte İspanya'da hükümet, 2011'de bu sosyo-ekonomik görünüm neticesinde katlanarak yükselen kamu açığı sorununa cevap verebilecek iddialı ve kapsamlı bir politika benimsemiştir. Buna göre;

- Normal emeklilik yaşı 67'dir. 38 yıllık ve 6 aylık katkı payı olanlar (35 yaşından büyük) 65 yaşında emekli olabilmektedir.
- Erken emekli olmak isteyenler, normal emeklilik yaşı altındaki her yıl için %7.5'lik bir indirim katsayısı ile 63 yaşından itibaren 33 yıllık asgari katkı payı ile emekli olabilmektedir.
- Hesaplama taban dönemi, işçilerin son kazanç yıllarının 15 yıldan 25 yıla kademeli olarak artırmaktadır.
- Tam emekli aylığı almak için hesaplama ölçeği değiştirilmiştir. Ölçek, 15 yıllık katkılı hesap tabanının %50'sinden aşamalı olarak 37 yıllık katkı ile hesap tabanının %100'üne çıkartılmıştır.
- İsteğe bağlı olarak emekliliği ertelemeye yönelik teşvikler ise, normal emeklilik yaşından sonraki her bir ek yıl için verilir. 65 yaş ya da 67 yaşında ve katkı yıllarına

bağlıdır. 25 yılın altındaki katkı süresi için yıllık oran, 67 yaştan başlayarak yılda %2 olacaktır. 25 ila 37 yaş arasındaki katkı süresi için, normal emeklilik yaşından sonra gönüllü emekliliği erteleme teşviki, 67 yaşından başlayarak yılda %2.75 olacaktır (Sarfati ve Ghellab, 2012).

Kısacası bu reformlarla, kazanç ve emeklilik ödeneği arasındaki bağlantının güçlendirilmesi hedeflenmiştir. Emeklilik yaşı ertelenerek “yaşam ömrüne otomatik ayarlama” ilkesi getirilmiştir. Diğer taraftan katkı payı artırılırken emekli ödeneği değerinin düşürüldüğü görülmektedir. Bu değişimlerle İspanya’da geleneksel olarak tanımlanmış fayda esaslı dağıtım sistemi³, tanımlanmış primli esaslı dağıtım sistemine⁴ etkin bir biçimde dönüştürülmeye çalışılmaktadır (Giménez ve Díaz-Saavedra, 2016). Bu reformların emekli ödeneğinin reel değerini düşürse de İspanya’nın emeklilik sistemini önemli ölçüde sürdürülebilir kıldığını ve emeklilik sistemi açıklarını finanse etmek için gerekli olan vergi artışlarını sınırladığı dikkat çekmektedir. Ödeneklerdeki bu azalma, 2050 yılına kadar devam edecektir. Nitekim ortalama emekli aylığı, reel olarak 2010 yılında yürürlükte olan emeklilik sistemine göre yaklaşık %30 küçülmüştür. Ayrıca 1950-1970 yılları arasında doğanlarla, 2011 yılında hayatta olan genç engelli işçilerin yüksek refah giderlerine katlandığı da görülmektedir. Dahası, bu gruptakilerin özürülük riski durumunda asgari emeklilik sigortası tarafından sağlanan sigortayı kaybedeceklerinden refah seviyesi düşeceği belirtilmektedir (Díaz-Giménez ve Díaz-Saavedra, 2016).

Sonuç olarak, tasarruf önlemleri ve kemer sıkma politikalarıyla bütçe açığı azaltılmaya çalışılmaktadır. Ekonomik ve demografik göstergeler gelecekte de İspanya emeklilik sisteminin reforma ihtiyaç duyacağını göstermektedir. Díaz-Giménez ve Díaz-Saavedra (2016), bunu iki nedene dayanarak açıklamaktadır. Yazarlar ilk olarak, emeklilik sistemi fonunun, muhtemelen önümüzdeki birkaç yıl içinde tükeneceğini bunun sonucunda emeklilik sisteminin sürdürülebilirliği konusundaki tartışmayı yeniden başlatacağını ileri sürmektedir. İkinci olarak emekli ödeneğinin gerçek değerindeki dikkate değer azalmanın sistemin siyasi olarak sürdürülebilir olacağına inanmayı zorlaştıracığı ifade edilmektedir. Dolayısıyla İspanya’da demografik, ekonomik ve siyasi riskleri karşısında emeklilik sisteminin yeniden yapılanması ve

³Tanımlanmış fayda, emeklilikte sağlanacak gelirin düzeyi başlangıçta taahhüt edilen ve ödenecek miktarın sigortalının ücreti, hizmet yılı gibi parametrelerle formüle edildiği bir sistemdir

⁴Tanımlanmış prim sistemi, katılımcıların düzenli olarak prim ödediği, bireysel hesaplara sahip olduğu ve emeklilikte sağlanacak gelirin düzeyiyle ilgili olarak herhangi bir taahhütün olmadığı ödenecek prim tutarının belirlendiği sistemdir.

yaşam standardının korunması için tamamlayıcı bir emeklilik planının geliştirilmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

2.2. İtalya’da emeklilik sistemi ve reformu

İtalya ekonomik ve mali kriz etkisiyle yapısal zayıflıklara sahip AB ülkelerinden biridir. Ekonomik olarak değerlendirildiğinde Tablo 1’de GSYİH’deki 2006-2016 yılları arasındaki azalma görülmektedir. 2008 krizinin etkisiyle 2009’da -5.52 oranındaki azalma diğer ülkelere kıyasla yüksektir. Daha sonraki yıllarda İtalya, reformların etkisiyle toparlanma sürecine girmiştir. İtalya’da uygulanan kamu emeklilik sistemi, en cömert dağıtım yöntemlerinden biridir. Bir tür yarı-tamamlayıcı (quasi-complementary) sistemin ürünüdür.

2016 yılı için %57.45 istihdam oranı ile AB-28’in %66.52’lik ortalamasından (OECD, 2016a) ve %75 olan AB 2020 ulusal hedefinden uzaktadır. Ayrıca yaş grupları arasındaki istihdam oranında (25-54 yaş aralığında %68.87 ve 55-64 yaş aralığında %50.28) 18 puanlık bir aralık görülmektedir. 2015 yılına göre işsizliğin %11.59, genç işsizlik %40.3 gibi bir oranla OECD ortalamasının çok üzerinde olması ekonomik krizin gençler üzerinde etkili olduğunu göstermektedir (Tablo 4).

Demografik görünüm açısından ise, yaşam ömründe (doğumda 82.3 65 yaşta 20.4) ve bağımlılık oranında (%57) artış, nüfusun yaşlanması (%21.7) ve doğurganlık oranında (1.3) azalış dikkat çekmektedir (Tablo 4). Bu durum, Tablo 2’den izlenebileceği gibi GSYİH’deki sosyal yardımların artışı açıklamaktadır. 1990’da bu oranın %11.7 iken, 2011’de %15.8 olması emeklilik sisteminin geleceğini tehdit etmektedir. Aynı zamanda bu, demografik değişimin ve bağımlılık oranlarının gelecekte acil bir sorun haline geleceğini işaret etmektedir. Nitekim kamusal emeklilik harcamalarındaki artış bunu doğrulamaktadır. 1990 yılında GSYİH’de bu oran 11.7 iken, 2011’de diğer Güney Avrupa refah ülkelerine kıyasla %15.8 gibi daha yüksek bir oranda gerçekleşmiştir (OECD, 2016c). 2060 yılına kadar İtalya’nın emeklilik harcamasıyla ilgili tahminler, bu göstergenin %13.8’de kalacağını öngörmektedir. Ancak bu oranın, OECD ortalaması %11,3’ten yüksek olduğu gözden kaçmamaktadır (OECD, 2015: 183). Ayrıca İtalya’da emekli ödeneğinin cömertlik seviyesinin göstergesi olarak brüt ikame oranının, %69,5 olduğu görülmektedir (Tablo 4). Diğer bir ifadeyle, emekli ödeneğinin emeklilik öncesi kazancı karşılama düzeyinin çok düşük olmadığı söylenebilir.

1990’lı yıllardaki kamu bütçesi açıkları, reform uygulama gereğini ortaya çıkarınca, 1992’de bazı parametrik değişiklikler getiren Amato Reformu ve 1995’te sanal hesaplı

emeklilik sistemine geçişi sağlayan Dini Reformu ve daha sonra da 2004 yılında Maroni Reformu uygulamaya konulmuştur (Jgerenaia vd., 2014). Amato Reformu öncesi emeklilik sistemi, üç sütundan oluşmaktaydı. Birinci sütun tüm çalışanlar için zorunlu yaşlılık, ölüm ve malullük sigortası sağlamaktaydı. İkinci sütun, işçi veya işverenlerin primleriyle oluşturulmuş kapalı ve açık fonlardan oluşmaktaydı. Üçüncü sütunda, gönüllü katılımı içeren özel sigortalar ve bireysel hesaplar yer almaktaydı. Tamamlayıcı emeklilik sistemi ise, yüksek gelirli olanların yararlandığı (%3) etkin olmayan bir uygulamaydı. Dolayısıyla 1992 reformu öncesi kamusal emeklilik sisteminde dağıtım esaslı ve kazanca dayalı birinci sütun baskın konumdaydı. Bu durum karşısında Amato reformu ile bazı parametrik değişiklikler öngörülmüştür. Emekli ödenekleri tüketici fiyatlarına endekslenerek, emeklilik harcamalarının azaltılması, çeşitli sektör ve meslek grupları arasındaki farklılıklardan kaynaklanan sorunların ortadan kaldırılması için mesleki özel emeklilik sistemine izin verilmiş ve vergi avantajı sağlanmıştır (Gümüş, 2012). Emeklilik yaşı erkekler için 65, kadınlar için 60 olarak belirlenmiştir. 1995 Dini Reformu ile sanal hesaplar emeklilik sistemi ile kamu emeklilik sisteminde “tanımlanmış fayda esaslı sistem” yerine “tanımlanmış prim esaslı sistem” uygulamaya konulmuştur. Sistemik reform özelliklerini taşımaktadır. 2004 reformu ile sanal hesaplar sistemine devam edilerek emekliliğin kademeli olarak azaltan önlemler ve azalan ikame oranlarının dengelenmesi amacıyla özel emeklilik fonlarına dayalı ikinci sütun uygulamaya konulmuştur. Ayrıca bu reformla tamamlayıcı emeklilik sistemini desteklemek amacıyla, diğer ülkelerden farklı bir şekilde yapılanmış kıdem tazminatı fonunun (TFR-Trattamento di Fine Rapporto) çalışanın isteği ile emeklilik fonlarına transfer edilebilme hakkı getirilmiştir (Genç, 2009).

İtalya’da yeni emeklilik sistemi reformu aşamalı olarak uygulanmaktadır. Buna göre, mevcut emeklilik sistemi, sanal hesaplara dayanmaktadır. Bu hesaplamada emeklilik sisteminin finansmanı dağıtım yöntemine göre yapılmaktadır. Ancak ödenen primler (%33) (çalışanlar ücretlerin üçte birini, işverenler üçte ikisini) kişisel hesaplarda sanal olarak tutulmakta ve GSYİH artışına bağlı olarak yasal bir faiz oranıyla değerlendirilmektedir. Tanımlanmış prim esaslı sistem uygulanmaktadır. Verilecek emekli aylığı, kişinin çalışma hayatı boyunca bireysel hesabına yatırılan ve değerlendirilen primlerin dönüşüm katsayısı ile çarpılması sonucu bulunmaktadır. Dönüşüm katsayısı yaşa ve yaşam beklentisine bağlı olarak her 10 yılda bir yeniden düzenlenmektedir. Dolayısıyla emekli aylığı kişinin hesabında biriken miktara, emekli olduğu yaşa ve yaşa göre değişkenlik gösteren yaşam beklentisine bağlı olarak belirlenmektedir (Genç, 2009).

Erkekler için 65, kadınlar için 60 olan emeklilik yaşı, 2012 reformu ile kademeli olarak artırılabilecektir. Emeklilik yaşı, beklenen ömürle otomatik olarak 2019 yılına kadar her üç yılda bir ve 2021 itibariyle her iki yılda artırılmıştır. 2019 yılına kadar emeklilik yaşı hem erkekler hem de kadınlar için 67 olacaktır. 62 yaşında 42 yıl 6 ay prim ödeyen erkekler, 41 yıl 6 ay prim ödeyen kadınlar ceza ödemediği takdirde ömür beklentisine bağlı olarak erken emekli olabilmektedir (OECD, 2015).

Birinci sütunda gerçekleştirilen reformların yanı sıra 1993 yılında özel emeklilik fonlarına dayalı ikinci sütun yürürlüğe konulmuştur. Bu düzenleme ile reform sonrası kamu emeklilik sistemindeki azalan ikame oranlarının dengelenmesi ve 1993 yılı öncesinde sadece sınırlı bir grup için uygulanan tamamlayıcı emeklilik sisteminin yaygınlaştırılması amaçlanmıştır (Jgerenaia, 2014).

Emeklilik reformları, ülke içi değişkenlere bağlı olarak sonuçlanmaktadır. Bu bağlamda İtalya bir önceki sistemde var olan pek çok sorunla mücadele etmeye çalışmaktadır. Kamu maliyesi için bir sıkıntı kaynağı olan emekli ödeneğinin cömertliği, yoksulluğu daha da arttırabileceği gerçeğine rağmen önemli ölçüde azaltılmıştır. Reform, gelecekteki emeklilerin ödeneğini azaltmakta, katkı oranlarını düşürmektedir. Bu ödeneklerin yeterliliği açısından endişeleri arttırmaktadır. Buna göre bir emekli emeklilik önceki gelirinin neredeyse %70'ni kaybetmektedir (Carrera vd., 2011). Dolayısıyla reformların bu yönde olması ve tüm taraflar arasında sosyal diyalog yoluyla fikir birliğinin sağlanmaması (Parlak, 2003), reformları politik anlamda zorladığı görülmektedir. Zira bu reformların popülist yönü daha ağır basmaktadır. İlaveten sanal tanımlanmış primli sistem, standart dışı sözleşmelerle çalışanların emekliliğini kötü etkilemektedir. Bu bağlamda standart dışı sözleşmelerle çalışanların emekliliği için farklı değerlendirme yönteminin geliştirilmesi toplumun refah düzeyi için oldukça önemlidir. Ayrıca İtalya, yeni sistemin aşamalı olarak devreye girmesi oluşturulan yeni sistemin etkinliğini sınırlandırılması, uygulamadaki bu engellerin kaldırılmasının önemini ortaya koymaktadır.

2.3. Yunanistan emeklilik sistemi ve reformu

Tarihsel gelişimin büyük bir kısmının ekonomik ve politik çalkantılarla geçiren Yunanistan'da AB üyelik sürecinin başladığı 1975'ten sonra istikrar ve demokratikleşme sürecine girerek refah devletinin gelişimi hız kazanmış, sosyal harcamalar artmıştır. Yunanistan sosyal güvenlik sisteminde tüm vatandaşlar yerine sadece çalışanların sosyal güvenlik hakkı garanti altına alınmıştır. Genel olarak, Yunan emeklilik sisteminde, etkin

olmayan gönüllü mesleki ve özel emeklilik sistemi mevcut olmakla birlikte ağırlıklı olan, cömert kamusal emeklilik sistemidir (Sarfati ve Ghellab, 2012). Finansmanı dağıtım yöntemine göre yapılmaktadır. Çalışanlar %6.67, işverenler %13.33 ve devlet %10 oranında prim ödemektedir (Sarfati ve Ghellab, 2012: 68). Bu sistemin, kazanca dayalı kamu emekliliği ve temel emeklilik gibi iki bileşeni vardır. 2013 tarihinden itibaren emeklilik yaşı, hem kadınlar hem de erkekler için 15 yıllık katkı ile 67 yaştır. 40 yıllık katkı payı olan çalışanlar 62 yaşında erken emekli olma hakkına sahiptir (OECD, 2015: 265).

Diğer tarafta Yunan emeklilik sistemi iki temel sorunla karşı karşıyadır: Kamusal emeklilik sisteminin, hâlihazırda sıkıntıda olan ulusal bütçe ile finanse edilmesi ve kamu sektörü emeklilerine devletin doğrudan ödeme yapmasıdır. Bunun dışında erken emeklilik (özellikle kadınlar için), yüksek oranlar ve cömert kurallar, kamu harcamalarını artırarak kamu maliyesi üzerinde baskı oluşturmakta ve emeklilik sistemini zorlamaktadır (Jgerenaia, 2014: 10).

Emeklilik sistemlerinin mevcut durumu, Yunanistan'ın ekonomik görünümünü etkilediği gibi, ekonomik kriz de emeklilik sistemlerinin sürdürülebilirliğini etkilemektedir (Carrera vd., 2011). 2008 krizi ile durgunluk yaşayan Yunanistan'da GSYİH, diğer güney Avrupa ülkelerine ve OECD ortalamasına göre oldukça düşmüştür. Tablo.1'de 2006-2016 yılları arasındaki azalma net bir şekilde görülmektedir.

2008 yılında 25-54 yaş grubu için %76, 55-64 yaş grubu için %42.98 olan istihdam (OECD, 2016d) daralarak Tablo 4'teki seviyeye inmiştir. Bu daralma, diğer güney Avrupa ülkelerine göre fazladır. İşsizlik oranları, 2008'de %7.76 olan seviyesi katlanarak artmış 2016 yılında (Tablo 4), İspanya'nın 3 puan üstünde %23.52'ye ulaşmıştır. 2008'de %21.9 olan genç işsizlik oranı ise, 2015'te 49.8'e çıkmıştır (OECD, 2016b).

Yunanistan'da bu olumsuzluklara ilaveten ülkedeki demografik gerçekler finansal krizin boyutunu daha da arttırmaktadır. Nitekim Tablo 4'e göre, doğurganlık oranında azalış (1.3), nüfusun yaşlanması (%20.2), bağımlılık oranının artışı (%56) ve yaşam ömründe artış (doğumda 80.7, 65 yaşta 19) emeklilik sistemlerinin sürdürülebilirliğini olumsuz anlamda etkilemektedir.

Diğer taraftan yapılan reformların emeklilik sisteminin uzun vadeli finansal sürdürülebilirliğini güvence altına almaya yardımcı olup olmadığını değerlendirmek için emeklilik harcamaları ve ikame oranı seviyelerine bakmak anlamlıdır. 2011 yılı itibarıyla, %14.5'tir. Brüt ikame oranı ise, %46.2'dir ve diğer ülkelere kıyasla oldukça düşüktür. Bu bir emeklinin, emekli olmadan önceki gelirine göre kayıp yaşadığı anlaşılmaktadır.

Ayrıca bir çalışanın ortalama kazancının, İtalya, İspanya ve OECD ortalamasına kıyasla düşük olması krizin boyutları hakkında aydınlatıcıdır (Tablo 4).

2010'da, Yunan Parlamentosu, AB ve IMF ile 145 milyar ABD Doları tutarındaki anlaşmanın kilit unsurlarından biri olan ulusal emeklilik sistemindeki önemli değişiklikleri onaylamıştır. Reformlarla, emeklilik yaşı ve katkı yılı yükseltilmekte, kazançla ilişkili emekli ödenekleri azaltılmaktadır. Aynı zamanda ödeneğe tahakkuk eden vergi oranları arttırılırken erken emeklilik azaltılmaktadır. Bu sıkı reformla 2050 yılına kadar yıllık emeklilik harcamalarının GSYİH içindeki payının %8,5'e kadar düşürülebilmesi hedeflenmektedir (Sarfati ve Ghellab, 2012: 69-70). Bu, katkı ve ödenek arasındaki bağlantıyı güçlendirerek elde edilebilecektir. Ancak ikame oranlarını düşürülebileceği (Carrera vd., 2011) ve gelir eşitsizliğinin arttıracağı tahmin edilmektedir.

Bugüne kadar uygulanan en radikal emeklilik reformları olarak tanımlanan Yunanistan emeklilik sistemi, sadece mevcut ve gelecekteki ödeneklere önemli kesintiler getirme amacıyla yapıldığı görülmektedir. Harcama maliyetlerini sınırlayan reformların yokluğu, kriz sonrası bu reform sürecine girilmesi (Carrera vd., 2011) ve mali piyasa, borç miktarı ve bütçe açığı seviyeleri karşısında kamu maliyesini dizginlemek için hükümet tarafından uygulanan tasarruf tedbirlerinin emeklilik sistemleri üzerinde olumsuz etki yarattığı açıktır.

2.4. Türkiye’de emeklilik sistemi ve reformu

Türkiye’de sosyal güvenlik sistemi, zorunlu tanımlanmış fayda esaslı finansmanında dağıtım yönteminin kullanıldığı sosyal sigortalar, muhtaçlık ölçütlerine göre primsiz sunulan sosyal yardımlar ve muhtaçlık ölçütlerine göre sunulan sosyal hizmetlerden oluşmaktadır. Sosyal sigortalar, 1945 sonrasında kurumlaşmış, çalışanların mesleki faaliyet esasına göre örgütlenmiştir. Çalışanların bağımlı ya da bağımsız statüde, kamu veya özel sektörde ya da sanayi, hizmetler veya tarım sektöründe çalışmalarına göre, farklı sosyal sigorta kurumları oluşturulmuştur. Bunlar, 1949 yılında 5434 sayılı Kanun ile kurulmuş kamuda çalışan memurlara yönelik olan T.C. Emekli Sandığı, 1945 yılında 4792 sayılı Kanun ile kurulmuş sanayi ve hizmet sektöründe çalışanlara yönelik Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK), 1971 yılında 1479 sayılı Kanun ile kurulmuş Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumudur (Bağ-kur) (Yılmaz, 2007).

Kamu tarafından sağlanan emeklilik sistemine ilave olarak belirli görevlerde bulunanlara sosyal güvenlik sağlamayı amaçlayan OYAK, Amele Birliği ile çeşitli yardımlaşma vakıf ve sandıklar gibi tamamlayıcı emeklilik programları da mevcuttur (Genç, 2009). Bu tamamlayıcı sistemlere ilaveten, 2001'de çok sütunlu sisteme geçişi sağlayan bireysel emeklilik sistemine uygulanmasına geçilmiştir.

Türkiye'de 1990-2011 yılları arasında kamusal harcamaların GSYİH'daki oranının yıllar içinde arttığı görülmektedir. Tablo 3'e göre, 1990'da %2.4 seviyesinde iken, 2008 kriz sonrasında 2011 yılı için %7.5 oranına yükseldiği görülmektedir. Reformlara rağmen bu harcamaların 2050 yılı için %17.0'a çıkması beklenmektedir. Bu rakam, %11.2 AB, %11.3 OECD ortalamasının çok üstünde olması düşündürücüdür. Bununla birlikte kamu emeklilik düzenlenmelerine tamamlayıcısı sistemler olarak oluşturulan özel emeklilik düzenlemelerinin reformlar nedeniyle arttığı dikkatten kaçmamaktadır.

1990'lardan sonra Türkiye'de sosyo-ekonomik durum emeklilik sistemlerinin reformunu gündeme getirerek tartışmaları başlatmıştır. İlk olarak Türkiye'de 1990-2016 yılları arasında ekonomik büyümenin izlediği seyir Tablo 1'de görülmektedir. 2008 krizin etkisi rakamlara net bir şekilde yansımıştır. 2010 ve 2011'de diğer ülkelere ve OECD ortalamasının üstüne çıkarak toparlanma sürecine girdiği görülmektedir. Buna ilaveten yaşa gruplarına göre istihdam ile işsizlik ve genç işsizlik oranları ülkenin ekonomik görünümü ile ilgili önemli bir bilgi sunmaktadır. Tablo 4'de görüleceği gibi, istihdam oranları hem 25-54 yaş hem de 55-64 yaş arasında diğer güney Avrupa ülkelerinin ve OECD ortalamasının üstündedir. İşsizlik (%10.53) ve genç işsizlik oranları (%18.5) ise, OECD ortalamasının üzerinde olsa da diğer ülkelerin altında kalmaktadır. Bununla birlikte doğurganlık, yaşam ömrü, nüfusun yaşlanması ve bağımlılık oranı gibi demografik göstergeler açısından diğer Avrupa ülkelerinden daha iyi bir grafik çizse de, nüfusun yaşlanması tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'de giderek artmaktadır (UN, 2007: 2). Projeksiyonlar, önümüzdeki 20 yılda da bu trendin devam edeceğini göstermektedir (TUİK, 2014: 1). Bu durum, emeklilik sistemi üzerinde baskı oluşturacağı anlamına gelmektedir. Finansal sürdürülebilirliği kadar emeklinin önceki gelirine kıyasla yaşam standardını ne kadar koruyabileceğini gündeme getirmektedir. 2015 yılı için brüt ikame oranları Tablo 4'te gösterilmektedir. Buna göre, %75.7 oranı, İtalya'nın ve Yunanistan'ın üzerindedir. Diğer bir ifadeyle emeklinin yaşam standardını koruyabildiği göstermektedir. Ancak çalışanın ortalama kazancının hem diğer Güney Avrupa ülkelerinin hem de OECD ortalamasının üstünde olması dikkat çekmektedir.

Ülkenin ekonomik sorunlarına sosyal güvenlik sisteminin yaşadığı sorunlar (erken emeklilik uygulamaları, prime esas kazancın düşük gösterilmesi, yüksek kayıt dışı

istihdam, düşük prim tahsilat oranları ve aylık bağlama oranlarının yüksek olması gibi) eklenince sosyal güvenlik açıkları oluşmuş, sosyal güvenlik sistemi için reform arayışları başlamıştır. Bunun sonucunda 1999 yılında sosyal güvenlik kuruluşlarının bozulan aktüeryal dengeleri düzeltmek ve uzun dönemde sosyal güvenlik açıklarını azaltmak ve kurumsal etkinliği artırmak için parametrik bir reform uygulamaya koyulmuştur (1999'da yürürlüğe giren 4447 Sayılı Kanun). SSK ve Bağ-Kur'un aylık bağlama oranı, aylık hesaplama yöntemi, emeklilik yaşının yükseltilmesi (20 yıllık bir kademeli geçişle kadınlar için 58, erkekler için 60 yaş), prim ödeme gün sayılarının artırılması (SSK için 5000 günden 7000 güne) gibi sosyal güvenlik sisteminin temel parametrelerinde değişiklik yapılmıştır. Ayrıca prime esas kazançların artışı TÜFE ve GSYİH artışına endekslenmiştir. Ek olarak bu reformla birlikte işsizlik sigortası uygulamasına geçilmiştir (Yılmaz, 2007: 129-130). Bu reform ile hedeflenen düzenlemeler devam ederken, 2004'de Sosyal Güvenlik Kurumu ile beraber yeni, kapsamlı ve yapısal bir sosyal güvenlik reformunun uygulamasına geçilmiştir⁵. Bununla ilgili kanun 2006'da çıkmış, ancak 2008'de uygulamaya konulmuştur. Bu yeniden yapılandırılmaya göre, sağlık (genel sağlık sigortası), emeklilik, sosyal yardım ve hizmetleri de içine alacak şekilde tek bir kurum olarak "Sosyal Güvenlik Kurumu" oluşturulmuştur (Yılmaz, 2007: 135). Sosyal sigorta sunan Emekli Sandığı, SSK ve Bağ-Kur tek bir çatı altında birleştirilmiştir (5502 Sayılı Kanun). Aynı zamanda kademeli emeklilik yaşı ve prim gün sayısı artırılmıştır. 2008'de ilk defa sigortalı olan kadınlar 58 erkekler 60 yaşında emekli olabilmektedir. Kademeli bir artışla 2036 yılından itibaren emekli olma yaşı 65'e yükseltilmesi ve kadın-erkek emeklilik yaşının eşitlenmesi kabul edilmiştir. Tamamlanması gereken prim ödeme gün ise, 7200 olmuştur. İlave olarak, 5510 sayılı Kanun ödenen primlerle alınan ödenek arasındaki ilişkiyi güçlendiren yeni bir ödenek hesaplama sistemi getirilmiştir. Bu yeni hesaplama sistemi ile ilerleyen yıllarda alınacak ödenek seviyesinin düşeceği görülmektedir (Alper, 2011). Bu sistemle erken emekliliğin önüne geçilerek daha fazla çalışma ve sigortalıların daha fazla sistemde kalması amaçlanmaktadır (Gökbayrak, 2010: 186). Bu durumda, çalışma süreleri uzadıkça ödenek seviyelerinde düşüş ve gelir eşitsizliği belirginleşecektir (Arabacı ve Alper, 2010). Reformlarla; bütün nüfusu kapsayan, adil, kolay erişebilir, yoksulluğa karşı etkin koruma, mali açıdan sürdürülebilir ve bütünleştirilmiş bir sosyal koruma sistemi oluşturulması hedeflenmiştir. Uygulama sonuçların değerlendirmesi için yeterli süre

⁵ Bu reformların nedenleri nüfusun yaşlanması; mevcut sistemin yoksulluğa karşı koruma sağlayamaması; sosyal güvenlik kurumlarının finansman açıklarının ekonomi üzerinde yarattığı olumsuz etkiler ve bütün nüfusun koruma altına alınmaması olarak belirtilmektedir (Başbakanlık, 2005: 33-49).

geçmemesine rağmen, sosyal güvenliğin kapsamının genişletildiği ve hizmetlere erişimin kolaylaştığı anlaşılmaktadır. Buna karşılık, yoksulluğa karşı etkin koruma, mali açıdan sürdürülebilirlik ve bütünleştirilmiş bir sosyal koruma hedeflerinin halen gerçekleştirilemediği ifade edilmektedir. Zira yeni sistemdeki hesaplama sistemiyle emekli ödeneği azalmaktadır. Bu bağlamda reformlarla hedeflenen yoksulluğa karşı etkin korumanın sağlanamayacağı açıktır (Güzel, 2009; Arabacı ve Alper, 2010).

Sonuç olarak diğer güney Avrupa ülkelerinde olduğu gibi, Türkiye’de de sosyal güvenlik sistemine yönelik reformlarla, yaşlılıkta gelir seviyesinin düşeceği ve muhtemel olan yoksulluğun artacağı görülmektedir. Dolayısıyla sosyal güvenlik sisteminin finansal sürdürülebilirliğini hedefleyen bu reformların, politik anlamda ne kadar sürdürülebilir olacağı tartışmalıdır. Bununla beraber Türkiye’nin reform sürecine girdiği dönemde 2008 ekonomik krizinin ortaya çıkması, bu reformların başarısını da etkilediğini belirtmek gerekir.

SONUÇ

Ekonomik ve sosyal sorunlara ek olarak nüfusun yaşlanması ve doğurganlık oranının düşmesi ile ortaya çıkan demografik değişim tüm dünyada refah devletlerini krize sürüklemiş ve sosyal güvenlik sistemlerinde reform yapılması kaçınılmaz bir hal almıştır. Bu çerçevede Güney Avrupa refah rejimlerinde ve Türkiye’de sosyal güvenlik sistemleri (özellikle emeklilik sistemleri) radikal bir reforma maruz kalmıştır. Bu reformların ne ölçüde başarılı olduğu ve gelecekte bu sistemlerin sürdürülebilirliği tartışmalıdır. Tüm veriler, Güney Avrupa ülkeleri ve Türkiye’de bu reformlarının sosyal güvenlik sistemindeki krizleri aşabilmesinin çok kolay bir mesele olmadığı göstermektedir.

Bununla ilgili olarak ülkelere bakıldığında 2008 ekonomik kriz öncesi Yunanistan ve Türkiye’nin aksine İtalya’da reformların hızlı ve erken uygulandığı görülmektedir. Bu eylem, krizle baş edebilmede kolaylık sağlanabileceğini ve popülist politikalarla bunun çözülemeyeceğini ortaya koymaktadır. Zira kötü yönetilen emeklilik sistemiyle ekonomik kriz birleştiğinde acı reçetelerle bu durumu iyileştirmek o kadar kolay olmamaktadır. Bu durumda emeklilik sistemleriyle ilgili tartışmalar, sosyal politika gündeminden düşmemektedir. Bu bağlamda bu sıkıntıların gelecekte de devam edeceği ve yaşlanmanın yönetilen bir olgu olduğundan hareketle ülkelerin sosyo-ekonomik faktörlerine ve geleneklerine uygun çözümler oluşturması oldukça önemlidir. Güney Avrupa ülkeleri aralarındaki farklılığa rağmen, demografik gerçekler, ekonomik büyüme, sosyal güvenlik sistemlerinin kurumsal eksikliği gibi benzer sorunlarla karşı karşıyadır.

Bu benzer sorunlar, ülkelerin birbirlerinin tecrübelerinden yararlanabileceklerini göstermektedir.

Güney Avrupa ülkelerinde ve Türkiye’de yaşlılıkta önemli bir gelir kaynağı sağlayan emeklilik sisteminin, kazanca dayalı olarak dağıtım yöntemiyle parçalı bir yapı arz ettiği dikkat çekmektedir. Keynesyen ekonomik modelinin çökmesi ve neo-liberal politikaların uygulanması ile 1980’li ve 90’lı yıllarda artan ve yapısal bir nitelik arz eden işsizlikle mücadele etmek amacıyla cömert emekli ödeneği ve erken emeklilik gibi popülist politikalar uygulanmıştır. Bunun bağlı olarak kamu harcamalarının ve bütçe açıklarının artması sosyal güvenlik sistemlerinin aktüriyel dengelerini altüst etmiştir. Bu durum emeklilik sistemlerini uzun dönemde sürdürülebilmesini zorlaştırmıştır. Bu çerçevede parametrik ve yapısal reformlarla tüm ülkelerde emeklilik yaşı yükseltilirken emeklilik için gerekli prim gün sayısı ise arttırılmıştır. Bu durum emek piyasası koşulları, çalışan yoksulluğu, standart dışı sözleşme ile çalışanların emeklilik için gerekli prim gün sayısına ulaşmalarını imkânsız hale getirmektedir. Bu şartlarda emekli olabilenlerin de, emekli olduklarında gelirlerinin yetersiz olacağı ve refah düzeylerinin düşeceği aşikârdır. Günümüz emek piyasası koşulları standart dışı çalışanlar için güvencesiz iş ve düşük gelir anlamına gelirken emeklilik sistemi reformlarının da 30-40 yıl sonrasında yaşlı yoksullar yaratacağı açıktır.

Bu noktada zor olan, “yaşlılıkta yeterli gelir güvencesi sağlayabilme” hedefinden vazgeçmeden emeklilik sistemlerini iyileştirmektir. Bu bağlamda Güney Avrupa ülkeleri emeklilik reformlarını, çalışamayacak durumda olanları korumak için yeterli sosyal yardım programlarıyla birlikte uygulanması elzem hale gelmektedir.

KAYNAKÇA

Alper, Y. (2011). Sosyal Güvenlik Reformu ve Finansmanla İlgili Beklentiler. *Sosyal Güvenlik Dergisi*, 1 (1), 7-47.

Arabacı, R.Y. – Yusuf, A. (2010). Sosyal Güvenlik Reformunun Yaşlılık Aylıklarına Etkisi: Yoksulluk Yaratan Bir Sosyal Güvenlik Sistemi. *TODAİE Amme İdaresi Dergisi*, 43 (2), 101-117.

Başbakanlık (2005). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 9. Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri*, Ankara.

Buğra, A. – Keyder, Ç. (2006). Poverty and Social Policy in Contemporary Turkey. *Journal of European Social Policy*, 16 (39), 211-228.

- Carrera, L.N. – Angelaki, M. – Carolo, D. (2011). South-European Pension Systems: Challenges and Reform Prospect. *Sociologia On Line*, 488-516.
- CEC. (2015). <http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/2015/pensions.pdf>
- D'iaz-Gimenez, J. - D'iaz-Saavedra, J. (2016). The Future of Spanish Pensions. <http://www.ugr.es/~julianalbertodiaz/research/PEN33-F12.pdf>
- EC. (2013). Employment, Social Affairs & Inclusion Your Social Security Rights in Spain, European Commission, European Union.
- Eurostat. (2016). *Adequacy and Sustainability of Pensions*.
- Genç, T. (2009). *İkinci Sütun Emeklilik Sistemleri ve Türkiye Uygulaması*, Yayınlanmamış Sosyal Güvenlik Uzmanlık Tezi, T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, Ankara.
- Gough, I. (1996). Social Assistance in Southern Europe. *Southern European Society & Politics*, 1 (1), 1-23.
- Gökbayrak, Ş. (2010). *Refah Devletinin Dönüşümü ve Özel Emeklilik Programları*, Siyasal Kitabevi. Ankara.
- Gümüş, İ. (2012). *Devlet Müdahalesi ve Piyasalaşma Kısacasında Refah Devleti: Türkiye'de Sosyal Güvenlik Reformu*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Gümüş, İ. - Tathyler, M. (2013). Güney Avrupa Refah Rejiminin Borç Krizi, *İş Ahlakı Dergisi*, 6 (1), 1-37.
- Güzel, A. (2009). *Sosyal Sigortalar Açısından 2008 Kararlarının Değerlendirilmesi*, Yargıtay'ın İş Hukukuna ilişkin Kararlarının Değerlendirilmesi Semineri 2009, İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Türk Milli Komitesi.
- Worldbank. (2016). *Old Age Dependency*.
<http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.DPND?end=2015&start=2015&view=bar>
- ILO. (2014). *World Social Protection Report 2014/15, Building Economic Recovery, Inclusive Development and Social Justice*, International Labour Office, Geneva.
- Jgerenaia, E. - Mourao, P. – Verulava, T. (2014). “Pension System in Southern European Countries – Challenges and Opportunities”, *International Affairs and Global Strategy*, 25, 1-18.

Karamessini, M. (2007). *The Southern European Social Model: Changes and Continuities in Recent Decades*, ILO, Geneva.

Katrougalos, G. – Lazaridis, G. (2003). *Southern European Welfare States Problems, Challenges and Prospects*, Palgrave Macmillan, New York.

Moreno, L. (2006). *The Model of Social Protection in Southern Europe: Enduring Characteristics?*, Unidad de Politicas Comparadas, Working Paper 06-07, Madrid.
[http://www.iesam.csic.es/doctrab2/dt-0607\(En\).pdf](http://www.iesam.csic.es/doctrab2/dt-0607(En).pdf)

OECD. (2015). *Pensions at A Glance 2015: OECD and G20 Indicators*, OECD Paris.

Pensionfundsonline. (2016). <http://www.pensionfundsonline.co.uk/content/country-profiles/spain/108>.

OECD. (2016a). *Employment Rate*, <https://data.oecd.org/emp/employment-rate.htm>

OECD. (2016b). *Unemployment Rate*, <https://data.oecd.org/unemp/unemployment-rate.htm>

OECD. (2016c). *Pension Spending*, <https://data.oecd.org/socialexp/pension-spending.htm>

OECD. (2016d). *Employment Rate by Age Group*, <https://data.oecd.org/emp/employment-rate-by-age-group.htm>

OECD. (2016e). *Employment Rate*, <https://data.oecd.org/emp/employment-rate.htm> (Erişim 05.05.2016).

OECD. (2016f). *Real GDP Forecast*, <https://data.oecd.org/gdp/real-gdp-forecast.htm>

OECD. (2016g). *Fertility Rate*, <https://data.oecd.org/pop/fertility-rates.htm>

OECD. (2016h). *Social Spending* <https://data.oecd.org/socialexp/social-spending.htm>

OECD. (2016i). *Pension Markets in Focus*, OECD.

TÜİK. (2014). *İstatistiklerle Yaşlılar 2014*, Türkiye İstatistik Kurumu, Ankara.

UN. (2007). *Major Developments And Trends in Population Ageing*, Briefing Paper, United Nations, New York.

Parlak, Z. (2003). *Avrupa Birliği'nde Sosyal Diyalog*, Tüm Yönleriyle AB-Türkiye İlişkileri, (Ed: Mustafa Aykaç ve Zeki Parlak), Elif Kitapevi, İstanbul.

Yılmaz, B.E. (2007). *Türk Sosyal Güvenlik Sistemi: Krizler ve Arayışlar*, (Ed: Esfender Korkmaz.), Sosyal Güvenlikte Yeni Yaklaşım: Bireysel Emeklilik, İstanbul Ticaret Odası Yayın No: 2006-21, İTO, İstanbul.