

## **POLONYA EMEKLİLİK SİSTEMİNDE DÖNÜŞÜM**

**Arş. Gör. Soner YAKAR**

Marmara Üniversitesi

Maliye Bölümü

Mali Hukuk A.B.D.

[syakar@cu.edu.tr](mailto:syakar@cu.edu.tr)

### **ÖZET**

Polonya emeklilik sisteminde ortaya çıkan sorunların çözümü için Dünya Bankası tarafından önerilen üç ayaklı bir model uygulayarak emeklilik sisteminde bir dönüşüm gerçekleştirmiştir. Bu sistemde, devlet sistemde kalırken, özel fonlarında sisteme girmesi sağlanmaktadır. Sistemde, birinci ayak zorunlu ve devlet tarafından, ikinci ayak zorunlu ve özel fonlar tarafından, üçüncü ayak isteğe bağlı ve mesleki kuruluşlar tarafından yürütülmektedir. Polonya’da uygulanan sistemin sonuçları emeklilik sisteminde kriz olan diğer ülkeler içinde önem taşımaktadır. 1999’da uygulamaya giren sistemde problemler yaşanmasına rağmen sistem başarıyla uygulanmış ve emeklilik sisteminde açıklar azalmıştır.

**Anahtar Kelimeler;** Reform Öncesi Sosyal Güvenlik Sistemi, Yeni Emeklilik Sistemi

### **ABSTRACT**

In order to solve the problems emerging in the retirement system of Poland, a transformation was performed by following a three pillar model which was proposed by World Bank. In this system, while state continues its existence in the system, entrance of private funds is maintained. In the system, the first pillar is mandatory and conducted by state. Second pillar is mandatory and conducted by private funds. Finally, the third pillar is arbitrary and conducted by Professional institutions. The system implemented in Poland bears importance for the countries that encounter crises in their retirement systems. Although some problems have occurred, the system has been implemented successfully since 1999 and the deficits in the retirement system has been diminished.

**Key Words;** Old Social Security System, New Pension System

## Giriş

İkinci dünya savaşının ardından Doğu Bloğu içinde yer almış olmasına rağmen Batı Bloğu ile ilişkileri en gelişmiş ülke konumunda olan Polonya, Doğu bloğundan da ilk ayrılan ülke olmuştur. 1989 sonrasında dağılan Doğu bloğunun ardından, Avrupa'nın yeni siyasi yapısı ve Batı Avrupa güvenlik kanadı içinde yer almak için yoğun çaba gösteren Polonya, 1991 yılında Avrupa Birliği ile imzalamış olduğu Avrupa Antlaşma'sının ardından, 1994 yılında birliğe tam üyelik başvurusu yapmıştır (İnceci,2002:137).

Avrupa Birliğine tam üyelik başvurusu sonrasında, birliğe uyum kriterleri çerçevesinde ülkede idari ve sosyo-ekonomik alanlarda büyük reform hareketleri başlamıştır. 1999 yılında dört büyük sistemde reform hareketi uygulamaya konulmuştur. Bu reform hareketlerinden birisi de emeklilik sisteminde yapılan büyük dönüşümdür. Bu reform, Avrupa birliğinin 1996 yılında almış olduğu tavsiye kararı çerçevesinde ve Dünya Bankasının önerdiği üç ayaklı emeklilik sistemi dikkate alınarak yürürlüğe konulmuştur.

Polonya'da emeklilik sistemindeki dönüşümle birlikte, bütçeye dayalı finansman sisteminin yerine, emeklilik fonuna mevcut katkılar üzerine ve yatırım araçlarının yardımı ile değerlendirilmesi esasına dayanan ve belirli katkı esaslı program uygulamasına geçilmiştir. Azalan genç nüfus, doğum oranında azalmaya karşı emekliye ayrılan yaşlı insanların sayısında ve demografik bağımlılık oranındaki hızlı artışa bağlı olarak, sosyal güvenliğin bütçedeki yükünün artmasıyla birlikte emeklilik sisteminde reform zorunlu hale gelmiştir (<http://www.polonya.org.tr/sec4-10yillikekonomi.html>,2004).

Emeklilik sistemi reformu üç kademededen oluşmaktadır. Bu üç kademinin ilk iki ayağı zorunlu, üçüncü ayak ise isteğe bağlı sigorta hizmetlerinden oluşmaktadır. İlk ayak, devlete bağlı Sosyal Sigortalar Kurumu (ZUS), ikinci ayak, yarısı işverenler, diğer yarısı ise çalışanlar tarafından zorunlu prim ödemeleri olarak yatırılan özel sigorta fonları ve üçüncü ayakta ise, ilaveten isteğe bağlı sigorta primleriyle çalışan işçi prim hesapları ve bireysel emeklilik programları tarafından yürütülmektedir.

Bu çalışmanın amacı öncelikle, Polonya emeklilik sistemindeki büyük reformun sistemdeki etkilerini açıklamaya çalışmaktır. Sosyal güvenlik sistemlerinde yaşanan krizden çıkış için bugün Dünya Bankası ve OECD tarafından gelişmekte olan ülkelere önerilen üç ayaklı sisteminin uygulama sonuçları açısından da Polonya'daki dönüşüm büyük önem taşımaktadır. Bu nedenle, Polonya emeklilik sistemindeki değişim incelenirken önce eski sistem incelenerek, daha sonra yeni sistem ve ortaya çıkardığı değişiklikler ortaya konulacaktır.

### 1. Reform Öncesi Sosyal Güvenlik Sisteminin Genel Yapısı

Reform öncesi, Polonya sosyal güvenlik sistemi birçok değişim geçirmesine rağmen, geleneksel sosyal sigorta temeline dayalı sistem baskın olarak ağırlığını sürdürmüştür. Bu sistem çalışanlar ve bunlardan alınan katkı oranlarına temelinde, bu katkı oranlarından toplanan primlerle faydaların finansmanı esasına dayanmaktaydı. Bu sistemin temeli, Bismark tipi bir sosyal güvenlik sistemi esasına dayanmaktaydı (Wiktorow,2004; Uscinska;2004 ).

Polonya’da sosyal güvenlik sistemi ikinci dünya savaşı sonrasında komünist ideoloji çerçevesinde oluşturulmuştur. Komünist rejime sahip diğer merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerinin sahip olduğu gibi Polonya’daki sistemde toplumun tamamını kapsayarak, ödenen primlerle en iyi hizmeti sağlanması amaçlanmaktaydı. Fakat sistem gerçekte vatandaşlık esasından çok çalışma esasını dikkate almaktaydı (Natali,2004).

Polonya’da 1998 yılında kamu bütçesi içinde sosyal sigorta harcamalarının payı GDP’nin %15’ine ulaşarak en büyük kalemi olmuştur. Aynı dönemde Batı Avrupa ülkelerinde sosyal güvenliğe bütçeden ayrılan payın GDP’ye oranı %11’den daha az, kişi başına gelirden Polonya’ya yakın ülkelerde ise %8 düzeyindedir (Putelbergier,2000:6). Dolayısıyla, sosyal güvenliğin artan yükü bütçe açığını artıran en önemli harcama kalemi haline gelmesine neden olmuştur. Artan bütçe açığı ise ekonomik anlamda Polonya ekonomisi üzerinde olumsuz etkiler doğurmuştur.

**Tablo 1, Polonya’da 1980-1998 Arası Yaşam Beklentisi**

Yıl	Yaşam Beklentisi	
	Erkek	Kadın
1980	66,0	74,4
1989	66,8	75,5
1990	66,3	75,3
1991	65,9	75,1
1992	66,5	75,5
1993	67,2	75,8
1994	67,5	76,1
1995	67,6	75,4
1996	68,1	76,6
1997	68,5	77,0
1998	68,9	77,3

**Kaynak; PUTELBERGIER Beata (2000);** Changes in the financing of the pension system in the face of aging: The new pension system in Poland and its adaptation to other countries’ systems, The Year 2000 International Research Conference on Social Security Helsinki.

Reform öncesi sistemin genel yapısı içerisinde demografik yapının iyi incelenmesi gerekmektedir. Sistemin krize girmesinin ve reformu zorunlu kılan nedenler arasında en önemli göstergeler, yaşam beklentisindeki ve aktüeryal dengedeki değişikliklerdir. Tablo 1’de görüldüğü üzere, Polonya’da yaşam beklentisi hızlı bir artış

içerisindedir. 1980 yılında Erkeklerde yaşam beklentisi 66, Kadınlarda 74,4 iken, 1998’de Erkeklerde 68,9’a, Kadınlarda 77,3’e yükselmiştir. Yaşam beklentisindeki bu değişimler, son yıllarda toplumun hızla yaşlandığını göstermektedir (Halik,Kalwas,Paczkowska,2000). Bu durum aktüeryal dengenin hızla bozulduğu sonucunu da ortaya çıkaracaktır. Tablo 2 de görüldüğü üzere, sisteme katkı yapanların sayısı 1980’de 14 Milyon kişiyken, 1998’de yaklaşık 13 milyon kişiye gerilemiştir. Dolayısıyla da eski sistemin finansman açıklarının artmasına ve sürdürülebilirlik sorununun ortaya çıkmasına neden olmuştur. Sistemin verdiği açıkların finansmanı için tek kaynağın sigortalıların ücretleri üzerinden alınan katkılar olmasından dolayı, prim oranları hızla artırılmıştır. Tablo 3 de görüldüğü üzere Polonya’da 1980 – 1998 arasında sosyal güvenlik sistemine yapılan katkı oranları hızla artmıştır. 1981’de yapılan katkı oranı % 15,5 iken, 1998’de bu oran % 45’e kadar yükselmiştir.

**Tablo 2, Polonya’da Prim Ödeyen ve Sosyal Sigorta Sistemine Katkı Sağlayanların Sayısı (1980-1998)**

YIL	PRİM ÖDEYENLER	KATKI SAĞLAYANLAR
1980	1.430.000	14.029.000
1989	2.264.000	14.698.000
1990	2.353.000	14.124.100
1991	2.775.000	13.628.900
1992	2.982.000	13.249.800
1993	3.081.000	12.732.700
1994	3.155.000	12.643.400
1995	3.230.000	12.935.100
1996	3.313.000	13.177.000
1997	3.394.000	13.091.600
1998	3.497.000	12.704.900

**Kaynak;** PUTELBERGIER Beata, 2000.

**Tablo 3, Polonya’da 1981-1998 Sosyal Güvenlik Sistemine Bireysel Katkı Oranları**

YIL	1981	1982	1986	1987	1990	1992	1998
<b>Katkı Oranları (Bireylerin maaşı üzerinden alınan oran)</b>	15,5	25	33	43	38	43	45

**Kaynak; GORA Marek (2003);** “New Polish Pension System; An Example of a Non-Ortodox Approach to Pension Reform”, PIE Discussion Paper Series No:168, The Institute of Economic Research, Hitotsubashi University, Tokyo.

## **2. Yeni Emeklilik Sistemi**

Dünyada sosyal güvenlik sistemleri kriz içerisindedir (Modigliani, Ceprini, Muralidhar,2000). Bu krizin aşılması için ülkeler sosyal güvenlik sistemlerinde reform adı altında birçok düzenlemeler yapmaktadırlar. Sosyal güvenlik reformlarının hayata geçirilmesi teknik ve politik olarak zordur. Bu nedenle, sistemlerinde reform yapan ülkelerin yaklaşık olarak %25’i gerçekten reform olarak tanımlanabilecek değişiklikler yapmışlardır. Polonya da emeklilik sisteminde reform yapan ülkelere bir olmasına rağmen, diğer ülkelere farklı olarak yeni bir emeklilik sistemine geçiş yapmıştır (Putelbergier,2000).

Polonya’daki yeni prim sistemi, Dünya Bankası’nın emeklilik reformu yaklaşımını bir çok yönden takip etmekle birlikte, reformun hem tasarımı hem de aşamalı uygulaması, diğer ülkelerde yapılan emeklilik reformlarından önemli farklılıklar göstermektedir (Gora,2001). Bu sistem, 10 milyondan fazla kişiyi kapsamına almıştır. Yeni sistem, emeklilik sisteminde nasıl reform yapılacağına dair diğer ülkelere iyi bir örnek olarak gösterilmektedir. Her yıl, sosyal güvenlik alanında yaşadıkları sorunları aşabilmek amacıyla bir çok ülke, Dünya Bankasının önerdiği bu üç ayaklı sosyal güvenlik sistemini uygulamak için gerekli reformları yapmaya başlamışlardır (Pater,2004).

Polonya’da 1999’da yürürlüğe giren yeni emeklilik sistemi dört farklı yasayla düzenlenmiştir. Bu yasalar; 13 Ekim 1998 Sosyal Güvenlik Yasası, 17 Aralık 1998 Yaşlılık ve Mamullük Prim Yasası (1.Ayak), 28 Ağustos 1997 Fonların Operasyon ve Organizasyonu (2.Ayak) ve 22 Ağustos 1997 İşçi Prim Programları (Üçüncü Ayak) ile ilgili yasalardır (Stanko,2003). Bu yasalar çerçevesinde oluşturulan emeklilik sistemi, Dünya Bankasının tanımına göre üç ayağı da içermektedir. Yeni sistemdeki bu üç ayağı açıklayacak olursak ;

- 1. Ayak;** Tüm İşçiler için zorunlu ve sadece 50 yaşın üzerindeki işçiler tarafından kullanılabilir. Merkezi sosyal sigorta kurumu ( ZUS) tarafından yönetilen dağıtım yöntemine dayalı finansman metodu uygulayan ve

tanımlanmış katkı esasına dayanan bir sistemdir. Bu sistemde sigortalılar için bireysel hesaplar oluşturulmaktadır (<http://www.inprs.org>,2004). İlk ayağın sorumluluğu tamamen devlete aittir (Pelc,2001).

2. **Ayak;** Özel Fonlar, 30 yaşın altındakiler için zorunludur. Yeni sosyal güvenlik sistemine geçilen 1999 yılında 30-50 yaş arasında olanlar, isterlerse yeni Sosyal Sigorta Kurumuna geçme hakları vardır veya ödedikleri primler Açık Fonlar (OPF) ile Sosyal Sigorta Kurumu arasında bölünebilir. Bu sistem, tanımlanmış katkı esasına dayanmaktadır (<http://www.inprs.org>,2004). Fon hizmeti, bir sigorta şirketi aracılığıyla yapmaktadır. Emeklilik fonları, kuruluş amacına uygun olacak şekilde Emeklilik Fonu Şirketlerince idare edilmektedir. Minimum sermaye şartının arandığı Polonya’da her bir şirket en fazla iki fonu yönetebilmektedir. Fonlardan biri sabit gelirli tahvile, bir diğeri de genel kurallara göre yatırılabilir. Şirketin ve emeklilik fonunun sermayelerinin ayrılmış olmaları gerekmektedir. Emeklilik fonları ve emeklilik fonu şirketlerinin faaliyetleri bir devlet denetleme idaresince takip edilmekte ve kuruluş için söz konusu idareden izin alınmaktadır. Yatırım miktarı, Maliye Bakanlığınca belirlenmekte, Bakanlar Kurulunca da kısıtlanabilmektedir. Bir banka depozit kurumu olarak zorunlu çalışmaktadır (Uğur,2004). Sistemde emeklilik yaşı kadınlarda 60, erkeklerde 65’dir. Dolayısıyla, sistemden ilk emekliler, kadınlarda 2009’da, erkeklerde ise 2014’te mümkün olacaktır (Otto, Wisniewski,2002). Emeklilik yaşı dolmadan sistemden yatırılan primlerin çekilmesi mümkün değildir. Ayrıca, sigortalının ölümü halinde fon mirasa konu olmaktadır (Stanko,2003b). Polonya pirim sisteminde işçiler için sorumluluk Çalışma ve Sosyal Politika Bakanlığında, Çiftçiler için Tarım Bakanlığı, Polisler ve Askerler için Savunma Bakanlığında (Natali,2004).
3. **Ayak;** İşçi Prim Hesapları, bu sistem emeklilik sonrasını kapsayan ek bir prim sistemidir. İşveren programının kanuni yönden kabul edilebilmesi için bazı şartları yerine getirmesi gerekmektedir ( <http://www.inprs.org>,2004 ). Birinci şart; işveren, tüm çalışanların eşit katılma şansına sahip olduğu katılım şartlarını doğru tanımlamalıdır. İkinci şart, çalışanların yarıdan fazlasının programa katılması gerçekleşme olasılığı olmalıdır. Üçüncü şart, üyeler adına gelirin %7’sinden fazlası olmayan katkılar, sosyal sigorta katkıları kapsamındadır. Dördüncü şart ise, katılımcı sadece 60 yaş limitine ulaştığında ya da uzun süreli sakatlık veya ölüm hallerinde fayda alabilmektedir. Bu ayakta, tasarruflarının kurumsal yapıda olabilmesi için öncelikle; Anonim şirket olarak faaliyet gösteren bir hayat sigortası şirketince çalışanlar adına yazılmış grup sigortasının olması, ortak bir sigorta şirketine çalışanın katkı ödemesi, faaliyet gösteren bir emeklilik fonuna çalışanın katkı ödemesi, açık yatırım fonuna veya özelleşmiş açık yatırım fonuna çalışanın katkı ödemesi gerekmektedir (Uğur,2004, Marossy, 2001).

Yeni emeklilik sistemi farklı ülkelerin uyguladıkları sistemlerin karması şeklinde oluşturulmuş bir sistemdir. Bu sistemin ilk ayağı, İsveç ve Litvanya sosyal güvenlik sistemlerine benzemektedir. İkinci basamak, Latin Amerika ülkelerinin prim sistemlerinin birçok genel özelliğini taşımaktadır (Şili, Arjantin vb). Üçüncü ayakta ise, Amerika ve İngiltere’de yaygın olan işçi prim programları model olarak alınmıştır (Putelbergier,2000:2).

Yeni yaşlılık sisteminin temel sosyal amacı, insanların yaşam boyu gelirlerinin etkin ve güvenli şekilde toplanmasını sağlamaktır. Yaşlılık sistemi, birinci ve ikinci ayaklar olmak üzere iki alt kısma ayrılmıştır. Yeni sistemin birinci ve ikinci ayakları yeni doğmuş ikizler olup, önceki sistemle çok az ortak yönler taşımaktadır (Uğur,2004). Bu çerçevede oluşturulan yeni sistemin temel özellikleri şunlardır (Gora,2001; Dominczak,Gora,2004, Gora,2003b);

- Sistemin zorunlu kısmı üzerine odaklanmıştır,
- Sosyal güvenlik sisteminde yaşlılık riski diğer risklerden ayrılmıştır,
- Yeni prim sistemine geçilirken özel sistemlerin yaşlılık sigortası sonlandırılmıştır,
- Emeklilik sistemi, birinci ve ikinci basamak arasında bölünmüştür, (Emeklilik hesapları).
- Eyalet bütçesinden minimum prim garantisi verilmektedir,
- Yeni sistem bireysel hesaplar temeline dayanmaktadır,
- Sosyal güvenliğin, yaşlılık riski dışındaki bölümü üç ayaklı sistemin dışında tutulmuştur,
- Birinci ve ikinci basamak bireysel emeklilik hesabına dayanmaktadır,
- Yaşlılık sigortasına katkı payları iki hesap arasında bölüşülmüştür,
- Her iki hesapta emeklilik gün hesabına göre biriktirme esasına dayanmaktadır,
- Yeni sistem ile uzun sürede kuşaklar arası dengenin sağlanması amaçlanmaktadır,
- Yeni sistemin tek sosyal hedefi insanlara güvenli ve yaşam dönemleri arasında gelirlerini etkin bir şekilde ayırmaları imkanı sağlamaktır.

**Tablo 4, Yeni Prim Sisteminin Yapısı**

<b><u>Tasarruflar ve Ek Sigorta</u></b>		
<b>Sosyal Sigorta Fonları</b>	<b>Açık Fonlar</b>	<b>İşçi Prim Hesapları Bireysel Emeklilik</b>
<p>Dağıtım Sistemi (PAYG) Zorunlu Katılım, Kamu Kurumları tarafından Yönetilmektedir, Bireysel Hesaplar</p>	<p>Fonlama Yöntemi (Funded Method) Zorunlu Katılım, Özel Kurumlar Tarafından Yönetilmektedir, Bireysel Hesaplar</p>	<p>Fonlama Yöntemi (Funded Method) İsteğe Bağlı Katılım Özel Kurumlar Tarafından Yönetilmektedir, Bireysel Hesaplar</p>
<b>Birinci Ayak</b>	<b>İkinci Ayak</b>	<b>Üçüncü Ayak</b>
<b>Zorunlu Emeklilik Sistemi</b>		<b>İsteğe Bağlı Emeklilik Sistemi</b>

**Kaynak;** DOMIŃCZAK Chłoń Agnieszka (2002); “The Polish Pension Reform of 1999”, Ministry of Labour and Social Policy Poland, November 4<sup>th</sup>,  
Erişim Adresi; <http://www.stabilitypact.org/soc-cohesion/021104-poland2.ppt>,  
**PATER Krzysztof (2004);** New Pension System in Poland How to Classify in  
Accordance with SNA 93 and ESA 95,  
Erişim; [www.oecd.org/dataoecd/14/5/16679647.ppt](http://www.oecd.org/dataoecd/14/5/16679647.ppt).

### **2.1.Yeni Sistemin Kapsamı**

Polonya’da geçiş süreci üç yaş grubuna bölünmüştür. Sistemin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren (01.01.1999), 30 yaşın altında olanlar hem birinci ayağa hem de ikinci ayağa prim ödeyerek karma sisteme girmek zorundayken, 30 ile 50 yaş arasında olanlar birinci ayağa girmek zorundadır, özel emeklilik fonlarına dayalı ikinci ayağı ise 30 Eylül 1999 tarihine kadar tercih edebilmelerine olanak tanınmıştır. 50 yaş üzerinde olanlar ise, eski



dağıtım sisteminden emekli olmaya devam etmektedir. Tablo 5’de görüldüğü üzere, yeni sisteme hangi yaş gruplarında doğanların hangi sisteme gireceği gösterilmiştir.

**Tablo 5, Yeni Sistemin Kapsamı**

<b>Yeni Sistem</b> (31 Aralık 1948 sonrası doğanlar)		<b>Eski sistem</b> (1 Ocak 1949 öncesi doğumlular)  (50 yaşın üzerinde olanlar)
01.01. 1969 sonrası doğumlular (30 yaşın altında olanlar)	31 Aralık 1968 öncesi doğumlular (31-50 yaş arasında olanlar)	
<u>Zorunlu olarak yeni sisteme girmek zorundadırlar;</u> Emeklilik Primleri İki Hesap Arasında dağıtılmaktadır.  (1. Ayak + 2. Ayak)	<u>Zorunlu olarak yeni sisteme girmek zorundadırlar;</u> Emeklilik Primleri İki Hesap Arasında dağıtılmaktadır veya sadece bir hesaba aktarılmaktadır.  (1. Ayak + 2. Ayak) veya (1. Ayak)	Eski sistemde kalacaklar ( <u>Yeni sisteme geçme olanakları yoktur</u> );  Fon hesabı yoktur.

**Kaynak;** CHLON,GÓRA Agnieszka, Dominczak Marek (2004); New pension System in Poland From DB to DC,  
Erişim; [http://www.rfv.se/konferens/docs/chlon\\_dominczak\\_gora](http://www.rfv.se/konferens/docs/chlon_dominczak_gora).

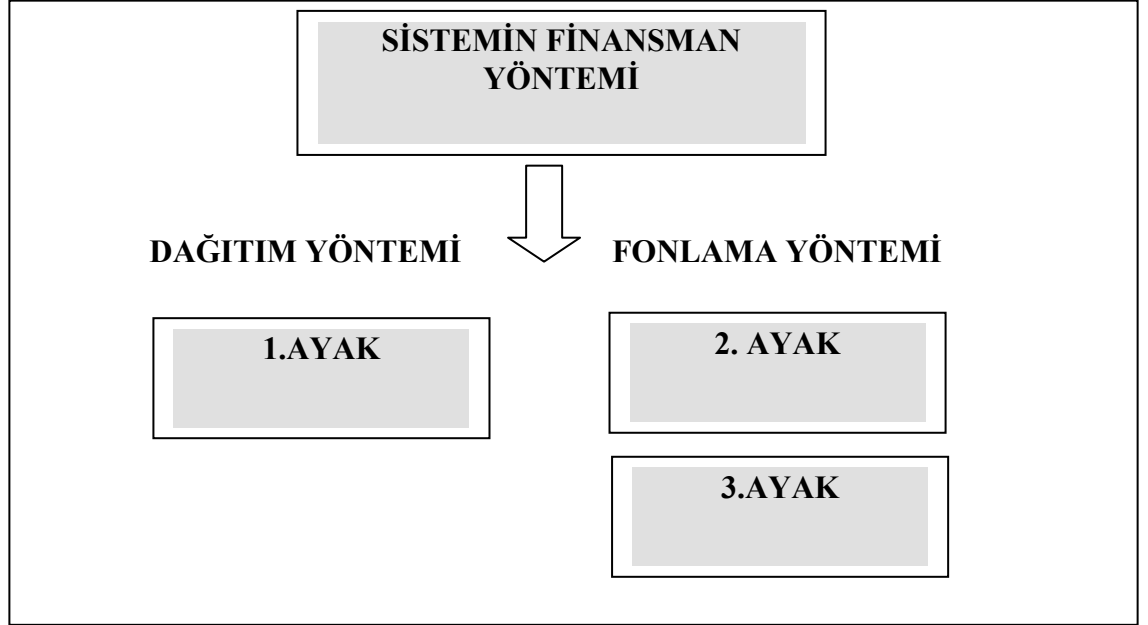
## 2.2. Yeni Sistemin Finansman Yöntemi

Reform öncesi, Polonya emeklilik sisteminin temeli dağıtım yöntemi kuralına dayanmaktaydı (Putelbergier,2000:2). Bu yöntem, aktif olarak prim ödeyenlerin pasiflere sağladığı faydaların, gelecekte emekli olduklarında aynı düzeyde fayda sağlamasını amaçlamaktadır. Bu yöntemde, bir yılın gelirleri ile aynı ya da bir sonraki dönemin giderleri karşılanır ve bir dönemde sağlanan faydalar, aynı dönemde toplanan primlerle finanse edilmektedir (Güneş,Yakar,2004:134).

Yeni sistem sonrası dağıtım yöntemi sadece birinci ayak olarak tanımlanan ve devlete bağlı olan sosyal sigorta kurumu tarafından uygulanmaktadır. Diğer iki ayak topladıkları gelirleri bireysel fon hesaplarına aktarmaktadır. Dolayısıyla, diğer iki ayakta Fonlama yöntemi uygulanmaktadır. Bu yöntemde, bireylerin ödedikleri katkı payları fon tarafından bireysel hesaplara aktarılarak işletilmesi esasına dayanmaktadır.

Tablo 6'da görüldüğü üzere, üç ayaktan zorunlu olan 1. ayak dağıtım yöntemi, zorunlu olan ikinci ayak ve isteğe bağlı olan üçüncü ayak fonlama yöntemini uygulamaktadır.

**Tablo 6, Yeni Sistemin Finansman Yöntemi**



**Kaynakça; GORA Marek (2004);** Polish Old Age Pension Reform, Erişim; [www.actuaries.org/members/en/IPEF/Budapest/Poland\\_Pension.pdf](http://www.actuaries.org/members/en/IPEF/Budapest/Poland_Pension.pdf)

Emeklilik faydalarının yıllık endekslemeli olduğu ve malullük sigortasının kapsamadığı ikinci ayakta ( Marossy,2001), özel emeklilik fonu üyelerinin zorunlu katkı oranı işçiler ve işverenler için Tablo 7'de görüldüğü üzere 19,52x ½ oranındadır.

**Tablo 7, Yeni Sosyal Güvenlik Sisteminde Katkı Oranları**

Katkı Şekli	Katkı oranı (%)	İşçi	İşveren
Yaşlılık (Emeklilik)	19,52	19,52 x ½	19,52 x ½
Malullük	13,00	13,00 x ½	13,00 x ½
Hastalık	2,45	Tümü	-
İş Kazaları	2,03	-	Tümü
<b>Toplam</b>	<b>36,79</b>	<b>18,71</b>	<b>18,71</b>

**Kaynak;** <http://www.inprs.org/data/countries/reports/polandcountryreport.pdf>.

### **2.3. Yeni Sistemde İlk Uygulama Sonuçları**

Yeni sistem 1999'da yürürlüğe girdikten sonra ilk uygulama sonuçları şöyledir (Gora,2001;OECD,2004)<sup>1</sup>;

- Piyasada 21 fon faaliyet göstermektedir,
- 1999 sonu itibariyle yaklaşık 9 Milyon üyeye ulaşılmıştır,
- İlk üç fonun her birinin 1,5 Milyondan fazla üyesi olmuştur,
- 31-50 yaş arasındaki insanların % 60'ı fon sistemine geçmiştir,
- İlk yıl ortalama 9 milyon kişi sisteme girmiş ve emeklilik primlerinin iki ayak arasında ayrılmasını kabul etmiştir,
- 3 büyük fon piyasanın % 60'ına hakimken, 10 büyük fon piyasanın %90'nına hakimdir,
- Sistemde kazananlar; Sigorta tabanlı fonlar,
- Kaybedenler; Bankalar ve Yatırım Fonları,
- Sistemde başarının anahtarı; iyi satış acenteleri,
- Yıllık katkı oranlarının GDP'nin %1,5-2 arasında olması beklenmektedir,
- Toplanan fonların %50'den fazlasını devlet tahvillerine yatırılırken, yaklaşık % 30'unu hisse senetlerine yatırım yapmaktadırlar ( Varşova Menkul Kıymetler Borsasındaki sermayenin % 1'ine denk gelmektedir).

### **2.4. Yeni Sistemin Denetimi**

Yeni sistemde toplanan primlerin büyük miktarlara ulaşmasından dolayı sistemin denetimi oldukça önem taşımaktadır. İkinci ayaktaki emeklilik fonları ve yöneticileri devlet tarafından denetlenmektedir. Devletin sistemde kısmi sorumluluğu olmasından dolayı da, denetimin sıkı bir şekilde yapılması gerekmektedir (Pelc,2001).

Sistemin denetimi için, Emeklilik Fonları Denetmenliği oluşturulmuştur. Bu denetmenliğin görevi, emeklilik planlarının ve fon üyelerinin çıkarlarını korumak, emeklilik fonlarının ve yönetici şirketlerin hem faaliyetlerini hem de transfer birimlerini ve sorumlu bankalarını denetlemek, kanun ihlallerini bertaraf etmek ve sistemdeki istikrarı sağlamaktır. Kontrolün amacı, şeffaflık ve emeklilik fonlarının iyi bir yatırım politikasını sağlamaktır. Fonlar, yatırım kurallarına ve kanundaki sınırlamalara uymak zorundadır. Emeklilik fonlarının iki yıllık yatırımından sonra, Emeklilik Fonları

---

<sup>1</sup> Sistemde ilk uygulama sonuçları ile açıklanan ikinci ayaktaki ilk sonuçlardır.

Denetmenliği asgari getiri oranını hesaplamaktadır. Bunun için, günlük elektronik raporlar çok önemlidir. Emeklilik sisteminin üyeler için şeffaf olması zorunludur. Denetleme birimi, yanlış bilgilendirmeleri önlemek için emeklilik fonu ve yönetici şirketlerin ilanlarını ve reklamlarını kontrol edebilmektedir (Uğur,2004).

### **3.Yeni Sistemde Ortaya Çıkan Sorunlar**

Yapılan reform sonrası emeklilik sistemini yeniden yapılandıran Polonya, uygulama aşamasına geçtikten sonra sistem ile ilgili birçok problemle karşılaşmıştır. Problemler genel olarak incelendiğinde iki genel grupta toplanabilir. Bunlar; Sistemin uygulamaya geçiş aşamasındaki eksiklerden kaynaklanan sorunlar ile Sistemin uygulamaya girmesinden sonra sistemde ortaya çıkan sorunlardır.

Polonya'da 1999'da yürürlüğe giren yeni sistem dokuz yıllık bir tartışmadan sonra hızlı bir şekilde uygulamaya konulmuş, gerekli teknolojik alt yapı hazır olmadığı için fonlar arasında geçiş hakkının kullanımında sorunlar yaşanmıştır (Otto, Wisniewski,2002). Çünkü Sosyal sigorta kurumunda (ZUS) gerekli bilgisayar alt yapısının kurulamaması bilgilerin diğer fonlara transferini engellemiştir (Gora,2001). Dolayısıyla, devlete bağlı olan Sosyal sigorta kurumundan (ZUS) açık fonlara hesaplarını transfer etmek isteyenler yaşanan zorluklar nedeniyle fonlarını açık fonlara aktarmaktan büyük oranda vazgeçmektedir (Otto, Wisniewski,2002).

Sistemdeki diğer bir sorunda, fonların tekelleşme eğilimidir. Sistemde 3 büyük fon piyasanın %60'ına hakimken, 4 büyük fon piyasanın yaklaşık % 75'ine, 10 büyük fonun ise toplam piyasa içindeki payı % 90'a kadar çıkmasına rağmen, sistemde oluşan bu oligopol yapının önüne geçecek gerekli önlemler alınamamıştır (Gora,2001; Stanko,2003b).

Polonya da özel emeklilik fonları son üç yılda hayal kırıklığı yaratmıştır. Çünkü, son üç yıldır fonların getiri oranları enflasyonun altında kalmıştır (Stanko,2003). Sisteme olan güvenin sağlanması için ikinci ayakta yer alan fonların getirisi önem taşımaktadır. Sisteme katkı sağlayanların gelirlerini artırmak için mutlaka fonların getiri oranlarının reel olarak artması gerekmektedir. Sistemin temeli fonların getiri oranına dayandığından fonların getiri oranındaki bu azalma sisteme olan güvenin azalmasına yol açacaktır.

Yeni sisteme yönelik diğer bir eleştiri de reformun tamamlanamadığına ilişkindir. Çünkü, 1999 yılında sistemin ilk bölümü olarak tanımlanan ikinci ayak oluşturulmuş ve uygulamaya geçilmiştir Fakat, sistemde yapılması gerekli tüm düzenlemeler tam olarak yapılamamıştır. Bu nedenle, ikinci ayakta yer alan Açık Fonlar (OPF) sadece bireysel üyelerin yarısından prim toplamış ve yatırım yapmışlardır. Fakat, Açık Fonlar prim ödeyenlere ne katkı oranı ne de fayda miktarı hakkında açık bir formül sunamamışlardır (Otto, Wisniewski,2002).

### **SONUÇ**

Dünya'da gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde sosyal güvenlik sistemlerinde yaşanan krizin aşılması için reform adı altında birçok düzenleme yapılmaktadır. Bu reform hareketlerinin en önemli ayağını da emeklilik sistemlerinde yapılan düzenlemeler oluşturmaktadır. Polonya da sosyal güvenlik sisteminin içine düştüğü krizden çıkış yolu olarak 1999 yılından itibaren yeni bir emeklilik sistemi uygulamaya başlamıştır.

Yeni uygulanan sistem diğer ülkelerin reform adına yaptıkları düzenlemelerden farklı olarak üç ayaklı sistemden oluşması ve bu sistemin diğer ülkelere örnek olarak gösterilmesi açısından sistemin analizi ve uygulama sonuçları oldukça önemlidir. Üç ayaklı sistemde devlet sistemden çekilmiyor. Sistem özelleştirilmeden özel sektörün sisteme girişine olanak veren bir sistemdir. Devletin sosyal sigorta kurumunun (ZUS) ilk ayağını oluşturduğu yeni sistemde, ikinci ve üçüncü ayakta bireysel fon hesabı sisteme geçilerek sistem dağıtım hesabından fon biriktirme esasına geçilmiştir. İkinci ayak zorunlu iken üçüncü ayağa girmek isteğe bağlı olarak bırakılmıştır. Yapılan düzenlemelerle sistemin temel yapısı tamamen değiştirilerek ikinci ayak sistemde birinci ayakla birlikte eşit düzeye getirilerek, devletin yanında özel sektörün fonlar aracılığıyla sisteme entegre olmuştur.

Polonya'da sistemin verdiği açıkların GDP'ye oranı diğer OECD ülkelerine göre azalmıştır (Gora,2003b). Böylece, Polonya'da emeklilik sistemine bütçeden yapılan katkılar azalarak sistemin sürdürülebilirliğinin sağlanması açısından reform başarılı sonuçlar vermiştir.. 1999'dan önce hızla bozulan demografik yapının etkisi ile sistemdeki açıkların hızla artması sonucu getirilen yeni sistemin ilk uygulama sonuçları da olumlu değişimi göstermiştir. Polonya'daki demografik yapıdaki olumlu gelişmenin de etkisiyle (Geçmişteki yüksek doğum oranları ve şuan sistemdeki bağımlılık oranının azalmasına yol açmıştır) emeklilik sistemi Avrupa'daki diğer ülkelere göre daha iyi duruma gelmiştir (Natali,2004). Yeni sisteme ilk geçişte ve sonrasında yaşanan bazı problemlere rağmen dönüşüm başarıyla gerçekleşmiştir. Sistemin uygulanmasındaki başarı bu sistemi geliştirmekte olan ülkelere öneren Dünya Bankası ve OECD açısından da önem taşımaktadır.

**KAYNAKÇA:**

- DOMIŃCZAK, GÓRA Agnieszka Chlon, Marek (2004); New Pension System in Poland From DB to DC,  
Erişim; [http://www.rfv.se/konferens/docs/chlon\\_dominczak\\_gora](http://www.rfv.se/konferens/docs/chlon_dominczak_gora).
- DOMIŃCZAK Agnieszka Chlon (2002); “The Polish Pension Reform of 1999”, Ministry of Labour and Social Policy Poland”, November 4<sup>th</sup>,  
Erişim Adresi; <http://www.stabilitypact.org/soc-cohesion/021104-poland2.ppt>.
- DOMINCZAK, GORA, Agnieszka Chlon, Marek (2004); NDC System in Poland, Assesment after five years”, Paper prepared for the World Bank and RFV Conference on NDC Pensions, Sandhamn, Sweden
- HALIK,KALWAS,PACZKOWSKA,Janusz,Teresa Barkowska,Maria (2000); “Aging of Polish Society and Its Consequences for Social and Health Policy” Social Cost of Economic Transation Central Europe,SOCO Project Paper No.95, Vienna.
- INECİ Sevgi Gencay (2002); “Avrupa Birliğine Üyelik Sürecinde Polonya of Ekonomisi” Marmara Üniversitesi Avrupa Araştırmaları Dergisi, Cilt 10, Sayı,2.
- GORA Marek (2004); “Polish Old Age Pension Reform”,  
Erişim; [www.actuaries.org/members/en/IPEF/Budapest/Poland\\_Pension.pdf](http://www.actuaries.org/members/en/IPEF/Budapest/Poland_Pension.pdf).
- GORA Marek (2003); “New Polish Pension System; An Example of a Non-Ortodox Approach to Pension Reform”, PIE Discussion Paper Series No:168, The Institue of Economic Research, Hitotsubashi University, Tokyo.
- GORA Marek (2003b); “Reintroducing Intergenerational Equilibrium: Key Concepts behind the New Polish Pension System”, William Davidson Institute Working Paper Number 574, Sahdman, Sweden.
- GORA Marek (2001); “Polish Approach To Pension Reform”, OECD Private Pensions Conference 2000, Private Pensions Series No:3, OECD, 2001.
- GÜNEŞ, YAKAR, İsmail, Soner (2004); “Sosyal Sigorta Finansman Yöntemleri ve Türkiye’de Sosyal Sigorta Kurumlarının Finansman Yöntemlerinin Değerlendirilmesi”, Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 13, Sayı:2, Adana.
- MODİGLIANİ, CEPRİNİ, MURALİDHAR, Franco, Maria Luisa, Arun S. (2000); “A Solution to the Social Security Reform”, Sloan Working paper, August (Four Revision).
- MAROSSY Annamaria (2001); “General Overview Of The Hungarian, Czech and Polish Pension Systems”, OECD Private Pensions Conference 2000, Private Pensions Series No:3, OECD.
- NATALI David (2004); “Reformed Pension System”,  
Erişim; <http://www.ose.be/files/mocpension/PolandOMC.pdf>,  
Erişim Tarihi; 15.01.2005.
- OECD (2004); “New Social Security System in Poland”, New Social Security System in Poland, Note by the OECD Polish Delegation”, Erişim: [www.oecd.org](http://www.oecd.org).
- OTTO, WISNIEWSKI, Wojciech, Marian (2002); “Annuitisation Problems: Polish Pension Reform Case”,  
Erişim; [http://www.wne.uw.edu.pl/katedry/sie/referat\\_winiewski\\_otto.pdf](http://www.wne.uw.edu.pl/katedry/sie/referat_winiewski_otto.pdf).

- PATER Krzysztof (2004); New Pension System in Poland How to Classify in Accordance with SNA 93 and ESA 95,  
Erişim; [www.oecd.org/dataoecd/14/5/16679647.ppt](http://www.oecd.org/dataoecd/14/5/16679647.ppt).
- PELC Pawel (2001); "Supervision of Pension Funds in Poland", OECD Private Pensions Conference 2000, Private Pensions Series No:3, OECD.
- PUTELBERGIER Beata (2000); "Changes in the financing of the pension system in the face of aging: The new pension system in Poland and its adaptation to other countries' systems", The Year 2000 International Research Conference on Social Security Helsinki.
- STANKO Dariusz (2003); "Polish Pension Funds, Does The System Work? Cost, Efficiency and Performance Measurement Issues",  
Erişim; <http://econwpa.wustl.edu/eps/pe/papers/0302/0302001.pdf>.
- STANKO Dariusz (2003b); "Performance Evaluation of Public Pension Funds: The Reformed Pension System in Poland", The Pension Institute, Discussion Paper PI-0308, June, London,UK.
- WIKTOROW Aleksandra (2004); "Theme1; Efficient Collection of Social Security Contributions, Effectiveness of Social Security Contribution Collection", International Conference on Changes in the Structure and Organization of Social Security Administration, Cracow, Poland, 3-4 June.
- UĞUR Suat (2004); Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Özel Emeklilik Programlarının Yeri Ve Gelişimi, Erişim; <http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ic&id=1137>.
- USCINSKA Gertruda (2004); "Social Security System in Poland",  
Erişim; [http://socialsecurity.fgov.be/bib/frames/engels/btsz\\_01\\_2001\\_uncinska.htm](http://socialsecurity.fgov.be/bib/frames/engels/btsz_01_2001_uncinska.htm).  
[www.inprs.org/data/countries/reports/polandcountryreport.pdf](http://www.inprs.org/data/countries/reports/polandcountryreport.pdf),  
Erişim Tarihi; 17.11.2004.  
[www.polonya.org.tr/sec4-10yillikekonomi.html](http://www.polonya.org.tr/sec4-10yillikekonomi.html), "Ekonomik Dönüşümün On Yılı",  
Erişim Tarihi;17.11.2004.

