

account system is the one of reform initiatives. This paper explores some of the range of reforms programs on social security, drawing on examples from a variety of OECD countries.

GİRİŞ

Sosyal güvenlik sistemleri, bireyleri kazanç ve çalışma yeteneklerini etkileyen sosyal risklere karşı korumaya ve bu risklerin zararlarını telafi etmeye dönük çağdaş bir kolektif dayanışma sistemidir. Tarihsel süreçte sosyal güvenlik ve emeklilik sistemleri, her toplumun sosyo-kültürel, ekonomik ve politik yapısından etkilenmiş ve her ülkede farklı bir biçimlerde kurgulanmıştır. Buna karşılık XX. yüzyılın ikinci yarısında bütün sosyal güvenlik sistemlerinin kabul ettiği uluslararası bazı standartlar oluşmuştur.

Söz konusu standartlar arasında 1948 tarihli "İnsan Hakları Evrensel Beyanname", 1952 yılında 35. Uluslararası Çalışma Konferansı'nda kabul edilen "Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin" 102 sayılı Sözleşme, diğer ILO Sözleşmeleri ve Türkiye'nin 1976 yılında onayladığı Avrupa Sosyal Güvenlik Şartı öncelikli olarak sayılabilir.

Genel çerçevesi belirlenen sosyal güvenlik hakkı ile ilgili bu ayrıntılı düzenlemelerle beraber, bugün sosyal güvenlik temel ve vazgeçilmez insan haklarından biri olarak kabul edilmekte, bu hakkın temininde gereken tedbirlerin alınmasının, devletin görevi olduğu ilkesi benimsenmektedir.

Buna karşılık, son 20 yıllık periyotta pek çok ülkede genelde sosyal güvenlik, özelde emeklilik sistemlerinin önemli bir krizle karşı karşıya kaldığı görülmektedir. Sosyal güvenlik sistemini olumsuz yönde etkileyen çok sayıda değişkenden söz etmek mümkün olsa da, kriz temelde benzer nedenlere dayanmaktadır. Bu alandaki tartışmalar özellikle 1980'li yıllarda başlayan önemli ekonomik ve sosyal değişimleri merkez alan bir zeminde sürdürülmektedir.

İlk olarak, mevcut yüksek harcamalar ve bütçe baskılarının giderek yaşlanan nüfus yapısı karşısında çok yakın gelecekte daha da kötüleşmesi beklenmektedir. Nitekim, sosyal güvenlik açıklarının milli gelire oranının özellikle bazı ülkelerde %15'lere ulaştığı, bazılarında ise, durumun daha da kötüleşme eğilimi taşıdığı görülmektedir.

SOSYAL GÜVENLİKTE REFORM EĞİLİMLERİ:

GELENEKSEL SİSTEMLERDEN

BİREYSEL EMEKLİLİK PROGRAMLARINA DÖNÜŞÜM

Tekin AKGEYİK*

ÖZET

Son 20 yıllık periyotta pek çok ülkede genelde sosyal güvenlik, özelde emeklilik sistemlerinin önemli bir krizle karşı karşıya kaldığı görülmektedir. Sosyal güvenlik sistemini olumsuz yönde etkileyen çeşitli değişkenden söz etmek mümkün olsa da, kriz temelde benzer nedenlere dayanmaktadır. Nüfus hızla yaşlanmakta ve bireyler daha uzun yaşamaktadırlar. Bu demografik eğilimler sosyal güvenlik sistemleri finansal sürdürülebilirliği üzerinde ciddi baskılar yaratmaktadırlar. Finansal baskıları etkisini arttıran bir diğer trend işgücünden erken ayrılmalardır. Yaşanan kriz, her ülkede hükümetleri emeklilik sistemi programları reformlarını gerçekleştirmeye zorlamaktadır. Bireysel emeklilik hesapları bu reform girişimlerinden biridir. Bu makalenin amacı, sosyal güvenlik sistemlerine ilişkin reformları çeşitli OECD ülkelerinden örneklerle ortaya koymaktır.

ABSTRACT

During the last 20 years social security systems and pension schemes have faced a significant crisis in many country. Although there are several variables affecting social security systems, the crisis is mostly based on similar reasons. The population is aging rapidly and individuals are living longer. These demographic trends have placed enormous pressure on the financial viability of the social security systems. The financial pressure is compounded by another trend. In virtually every country employees are leaving the labor force at younger and younger ages. The crisis of pension systems forces governments in every country to implement pension reform programs. Individual

* Doç. Dr., İ.Ü., İktisat Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü.

Öte yandan değişen sosyo-ekonomik koşullar mevcut emeklilik sistemlerini aşındırmaktadır. Nitekim her ülkede bireylerin yaşam beklentisi sürekli artmaktadır. Bu demografik trend, sosyal güvenlik sistemlerinin finansal sürdürülebilirliğini ciddi biçimde riske etmektedir. Bu sürece, özellikle gelişmiş ülkelerde aile kurumunda gözlenen yıpranma eşlik etmektedir.

Buna karşılık, her şeyi yaşanma sürecine bağlamak tek başına yeterli değildir. Küreselleşmenin yaratmış olduğu fırsat ve çelişkiler, piyasaların daha esnek ve etkin işletilmesini zorunlu kılmaktadır. Oysa mevcut sosyal güvenlik sistemleri bu esnekliği sağlamaktan oldukça uzaktır. Ayrıca işgücünde gözlenen yapısal değişimlerin de (erken emeklilik, atipik istihdam gibi) finansal sorunları derinleştirdiği bilinmektedir.

Yaşanan kriz, her ülkede kapsamlı ve acil bir emeklilik sistemi reformunu politik, toplumsal ve bireysel alanda giderek daha fazla kabullenilmesini zorunlu kılmaktadır. Bazı ülkeler mevcut sistemlerini çeşitli reformlara tabi tutmuş olsalar da, bu reform girişimlerinin çoğu yetersiz düzeydedir ve parametrik bir değişimi öngörmekten uzaktır.

Parametrik çözüm arayışlarına Dünya Bankası "Yaşlanma Krizinin Bertaraf Edilmesi" (Averting the Old-Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth) Rapor ile önemli bir esin kaynağı yaratmıştır.

Önerilen yeni model, çok basamaklı bir emeklilik sistemini ifade etmektedir. İlk basamakta, kamu sosyal harcamaları ile muhtaç bireylere asgari bir gelir garantisi sağlanması, ikinci basamakta ise, sosyal güvenlik kurumlarında, finansmanına devletin, işverenlerin ve çalışanın katıldığı sorumluluk esasına göre işleyen sosyal sigortacılığın yer alması amaçlanmaktadır. Modelin üçüncü basamağında, bireylerin emekliliğe yönelik gönüllü tasarruflarını düzenleyen emeklilik programları öngörülmektedir.

Çok basamaklı bu modele geçiş sürecinde ilk olarak dağıtım esaslı sistemlerden fon esaslı sistemlere dönüşümün sağlanması, ikinci aşamada ise, kamusal sorumluluğun esas alındığı tek basamaklı sistemler yerine kamu, işveren ve özel emeklilik şirketlerinin paylaştığı çok basamaklı sistemlere geçiş sürecinin tamamlanması hedeflenmektedir.

Bu çalışmanın amacı, sosyal güvenlik sistemlerine ilişkin reformları çeşitli OECD ülkelerinden örneklerle ortaya koymak ve bireysel emeklilik programlarını sosyal boyutlarıyla analiz etmektir. Makale bu amaçla üç bölümden oluşmaktadır. İlk olarak, sosyal güvenlikte yaşanan kriz ve bu krizin gerekçeleri tartışılmakta, ikinci bölümde bu alandaki reform çabaları değerlendirilmektedir. Son bölümde ise, bireysel emeklilik sistemi çeşitli açılardan analiz edilmektedir.

I. SOSYAL GÜVENLİKTE KRİZ VE DEĞİŞİM

XX. yüzyılın son 20 yıllık periyodu tüm dünyada sosyal güvenlik sistemlerinin ciddi krizlerle karşı kaldığı bir dönemi temsil etmektedir. Özellikle küresel ortamda değişen sosyo-ekonomik koşullar ve yeni politik tercihler gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde geleneksel sosyal güvenlik sistemlerinin sorgulanmasına zemin hazırlamıştır.

A. DEĞİŞEN ÇEVRESEL KOŞULLAR

1. Sosyal Güvenliğin Sonu

Sosyal güvenlik, kavram olarak, bir toplumda özellikle yaşlılık, işsizlik, hastalık, iş kazaları, malullük, hamilelik ve ölüm gibi riskler karşısında bireye ve bakmakla yükümlü olduğu kişilere sağlık hizmetleri ve gelir garantisi sağlamayı amaçlayan sosyal bir koruma sistemidir (ILO, 2005: 1).

Sosyal güvenlik sistemlerinin orijini 1889 yılında Almanya'da sigortacılık prensiplerini esas alarak yaşlı nüfusu ve zorunlu durumlarda çalışanları korumak üzere oluşturulan Bismarck Modeli olarak bilinen sisteme kadar gitmektedir.

Modern sosyal güvenlik sistemlerinin ortaya çıkmasına yol açan yeni konsept ise, 1942 yılında İngiltere'de Sir William Beveridge tarafından hazırlanan Sosyal Sigorta Raporudur (The Report on Social Insurance and Allied Services). Raporda önerilen sistem, Beveridge Modeli olarak bilinmektedir.

Modelde iki ayaklı bir sistem önerilmektedir. İlk olarak, hazinenin ulusal birliği sağlamak için aile yardımları ve ulusal sağlık hizmetlerini finanse etmesi, ikincisi ise, sigortalı çalışanın ve onu istihdam eden işverenin sosyal sigortacılık sistemine yaptıkları katkılarla geçici iş göremezlik ödeneklerinin karşılanmasıdır (Gutierrez, 2001: 2). Beveridge

Modelini esas alan hemen her ülke emeklilerin ve ailelerinin gelir ikamelerini sağlamak üzere zorunlu ulusal sosyal güvenlik sistemleri oluşturmaya yönelmiştir. Bu model, tasarruf sistemlerinden farklı olarak (fon sistemine dayalı) sigortacılık prensiplerini esas alan bir yaklaşımı ön görmekteydi.

Ancak zorunlu sigortacılık modelleri zamanla sabit bir katkıyı esas alan ve katılımcılara standart bir ivaz sağlayan yapıdan, gelirle bağlantılı ivazlı sigortacılık programlarına doğru geçiş yapmıştır. XX. yüzyılın ilk yarısında yaşanan ekonomik krizler ve II. Dünya Savaşı'nın zorlu koşulları pek çok ülkede kolektif fonlama esasına dayalı sistemlerin terk edilmesini ve yerine "dağıtım sistemi" (pay-as-you-go (PAYG)) olarak bilinen ulusal kamu sosyal güvenlik finansman sistemlerinin ortaya çıkmasına zemin hazırlamıştır (Gutierrez: 2001: 1).

Günümüzde sosyal güvenlik, hem uluslararası sözleşmeler, hem de ulusal anayasalar tarafından garanti altına alınmış temel bir insan hakkıdır. Buna karşılık veriler, sosyal güvenlik olanaklarının her ülkede aynı ölçüde adil paylaşılmadığını göstermektedir. Nitekim dünyada ancak her 5 kişiden 1'i sosyal güvenliğin kapsamına giren hizmetlerden tam olarak yararlanabilmektedir. Dünya nüfusunun yarısı ise, her hangi bir sosyal güvenlik korumasından yoksundur.

Örneğin, Alt-Sahra Afrika'da ve Güney Asya'da çalışanların derece %5'i ile %10'u sosyal güvenliğin kapsamı içindedir. Bu ülkelerde nüfusun % 80'i ile % 40'ı arasında değişen bir oranı, sosyal güvenliğin kapsamı dışında kalmaktadır. Benzer şekilde orta gelirli ülkelerde nüfusun sadece %20'si ile %60'ı kapsama dahildir. Sanayileşmiş çoğu ülkede ise, sosyal güvenlik sistemleri nüfusun hemen tamamını kapsamakla birlikte özellikle son yıllarda artan enformalizasyon, kapsamı daraltmaktadır. Avrupa kıtasında sosyal güvenlik harcamaları milli gelirin %25'ine ulaşırken, K. Amerika'da %16.6'sına, Afrika'da ise sadece %4.3'üne ulaşmaktadır (ILO, 2005: 1).

Sosyal güvenlik sistemleri, son 20 yıllık periyotta tüm dünyada ciddi sorunlarla karşı karşıya kalmış, "sosyal güvenlik" ve "kriz" kavramları bir arada telaffuz edilir olmuştur. Özellikle sigortacılık sistemlerinin artan maliyetleri, orta ve uzun dönemde finansal sürdürülebilirlik ve bu durumun ulusal ekonomiler üzerinde yarattığı

aşırı mali yük hem politik hem de sosyal krizlerin yaşanmasına yol açmaktadır.

Öte yandan demografik olarak giderek yaşlanan nüfus, ekonomik gelişimin ve sosyal güvenlik programlarının finansal dengelerini sarsan ilave bir etki yaratmaktadır. Giderek yaşlanan nüfusun sağlık harcamalarının artması ve emeklilik ödeneklerinin uzaması ulusal sosyal güvenlik sistemlerini bir çıkmaza sürüklemekte, sonuçta geleneksel sosyal güvenlik sistemlerinin sonunun geldiğine ilişkin bir kanaatin oluşmasına yol açmaktadır (Gutierrez, 2001: 1).

Bu alandaki tartışmaların merkezinde emeklilik sigortaları ve sistemleri bulunmaktadır. Sorunu çözmeye dönük çeşitli girişimler toplumsal yaşlanmanın finansal maliyetine ilişkin analizlere dayanmaktadır. Öncü girişimler ise, Dünya Bankası, AB Komisyonu ve OECD tarafından gerçekleştirilmektedir.

Buna karşılık bazı yaklaşımlara göre, erken emekliliğin sınırlandırılmasıyla sosyal güvenlik krizini atlatmak mümkün olabilecektir. Bu çözüm önerisi, gerçekçi gözükmemektedir. Çünkü erken emekliliğin önlenmesi, pratik olarak ancak, emeklilik yaşının yükseltilmesiyle gerçekleştirilebilmektedir. Esasen, gelişmiş çoğu ülkede işgücü geçmişe göre çok daha yavaş artmakta ve hatta bazı ülkelerde daralmaktadır. Bu durum yine de, yaşlı işgücüne dönük talebin artması anlamına gelmemektedir. Ayrıca geleneksel olarak işverenler, çalışanlar ve sendikalar arasında küçülmenin ve esneklik sürecinin erken emeklilik yoluyla gerçekleşmesi yönünde geniş bir kabul söz konusudur. Nihayet, küreselleşme süreci rekabet, yeniden yapılanma ve küçülme stratejilerine ilişkin toplumsal algılamaları yeniden biçimlendirmektedir. "Değişim ve uyum" kavramları bu dönemin en stratejik değerleri olarak ön plana çıkmaktadır (Casey, 2004: 2).

Sonuçta bugün pek çok ülkede hükümetler sosyal güvenlik sistemlerinin geleceği açısından bir yol ayrımına gelmiş bulunmaktadırlar: Ya mevcut sistemleri sürdürerek sosyal güvenlik sistemlerinin iflasını izlemek ya da ulusal sosyal güvenlik sistemlerini mevcut bireysel tercihler ve makro ekonomik sınırlamaları dikkate alarak yeniden kurgulamak (Holzmann, 2004: 3).

2. Değişen Makro Dengeler ve Kriz Yaratan Sistemler

Geride bıraktığımız yüzyılın özellikle son 20 yıllık dönemi geleneksel düşünce kalıplarının kırıldığı, köklü sosyo-ekonomik değişimlerin yaşandığı bir dönemi temsil etmektedir. 1980'li yılların sonunda merkezi planlı ekonomilerin çökmesi, refah ekonomilerinin bundan önemli ölçüde etkilenmesi, gelişmiş ve gelişmekte olan pek çok ülkenin büyük ve ciddi ekonomik krizlerle karşı karşıya kalması değişen makro ekonomik dengelerin somut yansımalarıdır.

Bu dönemde ortaya konan diğer bir söylem yeni düzen arayışlarıdır. Bu arayış büyük ölçüde kültürel güçlerin küresel bir düzlemde hareket ettikleri bir ortamda meydana gelmektedir. Uluslararası ilişkiler askeri alanlardan politik düzeylere, ekonomik değişkenlerden kültürel normlara kadar pek çok alanda ayrı çıkar ve yapılar genişledikçe değişimin bizatihi kendisi stratejik bir konuma yükselmektedir (Mowlana,1993: 9).

Piyasa mekanizması ve ekonomide bireysel inisiyatifin ön plana çıkması, küreselleşme sürecinin bireyi merkez alan arayışları ve bireyselleştirilmiş çözüm alternatifleri modern dünyanın yeni doğruları olma eğilimindedir (Gutierrez, 2001: 2). Bu değerlendirme perspektifinde kamusal resmi alanla birey arasındaki ilişki entelektüel bir düzlemde oluşmakta, böylece bilgi toplumunun geleneksel toplum yapılarını dönüştürerek daha insani bir model oluşturması beklenmektedir. Bu modelin nitelikleri arasında "küreselleşme", "katılımcı demokrasi", "sivil toplum organizasyonları", "sanal bir ekonomi" ve "liberalizm" bulunmaktadır. Böyle bir bilgi toplumu hizmet ekonomisine dayanmaktadır. Merkezi birey olan bu toplumsal yapıda oldukça iyi eğitilmiş ve bilgi toplumunun talep ettiği yetkinliklere sahip profesyoneller bulunmaktadır (Mowlana, 1993: 12).

Öte yandan 1990'lı yıllar aynı zamanda ulusal ekonomilerde yaşanan transformasyona ve küresel ekonominin egemen bir değer olarak ortaya çıkmasına tanıklık etmiştir. Hacmi ne olursa olsun, bugün her ülke uluslararası piyasalarda rekabet etmek zorundadır. Özellikle küreselleşme eğilimlerinin giderek kurumsallaştığı bir ortamda rekabet daha yoğun şekilde yaşanmaktadır. Bu durum, rekabetin yerel ya da bölgesel piyasalar yerine küresel bir ölçekte gerçekleştirilmesini gerektirmektedir. Politik alanda ortaya çıkan yeni aktörlerin de bu süreci

desteklediği ve ülkeleri küresel bir ortamda rekabet etmeye zorladığı görülmektedir (Rowden, 1999: 23).

Tüm bu değişim sürecinde geleneksel sosyal güvenlik sistemleri de uyum ya da kriz tartışmalarının odağında yer almaktadır. Özellikle mevcut sosyal güvenlik modellerinin klasik rol ve fonksiyonlarının devletin ve kamunun rolleriyle hangi ölçüde örtüştüğü, bunlar arasındaki bağlantının düzeyi ve küresel değişimler karşısında mevcut sistemlerin konumu ciddi bir sorgulama süreci geçirmektedir.

Bu tartışmaların bir sonucu olarak Dünya Bankası 1994 yılında "Yaşlanma Krizinin Bertaraf Edilmesi " (Averting the Old-Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth) Raporu yayınlayarak, kriz yaratma potansiyeli olan geleneksel sosyal güvenlik sistemlerini tartışma gündemine taşımıştır. Rapor, özellikle klasik sosyal güvenlik sistemlerinin içine girmiş olduğu çıkmazı açıkça ortaya koymakta ve alternatif çözüm mekanizmalarını ön plana çıkarmaktadır.

Dünya Bankası'nın çalışması eski jenerasyon sosyal güvenlik sistemlerinin üç temel fonksiyonuna dikkat çekmektedir: gelirin yeniden dağılımı, tasarruf ve sigortadır. Bunların özellikle büyüme ve yaşlanma sürecine etkisi politik opsiyonlar açısından önemli bir tartışma alanı yaratmaktadır.

Mevcut sosyal güvenlik sistemlerinin sürekli kötüleştiğine dikkat çekilen Dünya Bankası Raporu'nda özellikle PAYG sistemlerinin yaratmış olduğu kriz vurgulanmaktadır. Rapor, ayrıca klasik sistemlerin düşük gelir grupları için yeniden kaynak dağılımı yaratmada başarısız kaldığına ve esasen fonlarda biriken finansmanın yanlış kullanıldığına işaret etmektedir.

Rapora göre, mevcut sistemlerin uzun dönemli tasarrufları artırma şansı kaybolmuştur ve bu nedenle her sistem potansiyel bir kriz riski taşımaktadır. Dolayısıyla kamu sosyal güvenlik sistemlerinin mevcut borç ve finansman sistemiyle sürdürülebilmesi mümkün değildir. Sonuçta geleneksel sosyal güvenlik konseptinin ciddi bir reforma tabi tutulması kaçınılmaz bir gerekliliktir (Gutierrez, 2001: 2).

B. KRİZİN GEREKÇELERİ

1. Küreselleşme ve Uyum

Küreselleşmiş bir dünyada ulusların kaderi ve ekonomik performansları, şoklara uyum yeteneklerine bağlıdır. Daha esnek ve uyumlu ekonomik yapılar daha büyük şoklara hazırlıklı olmakta ve daha iyi bir performans göstermektedir. Bu durum, emeklilik düzenlemelerinin de daha standart hale getirilmesini zorunlu kılmaktadır. Dolayısıyla değişimler sadece küreselleşmenin nimetlerinden yararlanmak için değil aynı zamanda ortaya çıkan olumsuz koşullara uyumun da bir gereğidir. Sonuçta ulusal işgücü piyasaları daha esnek bir yapıda kurgulanırken, emeklilik sistemlerinin de buna uyum sağlaması gerekmektedir (Holzmann, 2004: 7).

Özellikle esneklik, kamu ve özel sektör dahil olmak üzere bireylerin çeşitli meslekler arasında mobilitesini mümkün kılabilmelidir. Ancak mevcut emeklilik programları bazı reform çabalarını güçlendirmek hatta başarısız kılmaktadır. Örneğin OECD ve AB ülkelerinin çoğunda katı emeklilik hükümleri bu tür bir esnekliği ortadan kaldırmaktadır (Holzmann, 2004: 7).

Öte yandan ulusal ekonomilerin dünya ekonomisine entegrasyonu finansal sektörlerin gelişmesi açısından da oldukça önemlidir. Gelişmiş bir içsel finansal piyasa, uluslararası konvertibiliteye ve emeklilik fonlarının uluslararası piyasalarda değerlendirilmesine olanak sağlamaktadır. Dolayısıyla, bu durum sosyal güvenlik sistemleri için minimum düzeyde de olsa bir fon varlığı gerektirmektedir. Bu açıdan sosyal güvenlik varlıklarının tümünü veya büyük bir bölümünü özellikle küresel getiriler karşısında likit olmayan dağıtım sistemlerinde (PAYG) tutmak, optimal bir strateji olarak görülmemektedir.

Buna karşılık, fonlama sistemi ile güçlendirilmiş bir emeklilik reformu bu tür bir riski farklılaştırmaya olanak sağlamaktadır. Fonlama sistemi, sadece bir ekonomik avantaj sağlamamakta, aynı zamanda bireysel sorumluluk felsefesine geçişle de uyumlu bir bütünlük kurmaktadır. Böylece her nesil kendi emeklilik fonunu kendi oluşturmakta, genç nesillerden önceki nesillere bir transfer söz konusu olmamaktadır (Daykin, 2003: 3).

Fonlama sistemi, ayrıca içsel finansal piyasaların gelişmesini de desteklemektedir. Finansal piyasaların gelişmişlik düzeyi üretim ve

ekonomik büyüme düzeyiyle yakından bağlantılıdır. Gelişmiş yerel finansal piyasalar, piyasa ekonomisinin çok önemli bir ayağıdır ve içsel tasarrufları güçlendirmekte, riskleri fiyatlandırmakta, abzorbe etmekte ve piyasa kökenli değişimlere dayalı iyi yönetimi güçlendirmektedir. Bu tür etkiler günümüzde tüm ülkeler açısından oldukça kritik niteliktedir (Holzmann, 2004: 8).

2. Artan Kamu Sosyal Güvenlik Harcamaları

Sosyal güvenlik krizi tartışmalarının arka planında yatan bir diğer faktör, sosyal güvenlik sistemlerinin giderek bozulan finansal dengeleridir. Bu faktör, çoğu ülkede finansal piyasaları geliştirme gereksinimi ve sürdürülebilir bir ekonomik gelişmenin desteklenmesi tartışmalarıyla eş zamanlı olarak ön plana çıkmaktadır (Daykin, 2003: 3).

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin çoğunda kamu sosyal güvenlik harcamalarının sürekli artması ciddi bir finansal yük olma eğilimindedir. Bazı ülkelerde bu harcamalar benzer sanayileşmiş ülkelerin çok üstündedir. Örneğin, 15 AB ülkesinin emeklilik harcamalarının milli gelire oranı %10.4'e ulaşmıştır. AB üyesi olmayan bazı OECD ülkelerinden örneğin Japonya, Kanada, Avustralya ve Yeni Zelanda'da bu oran yaklaşık %5.3'tür. AB ülkeleri ile diğer OECD ülkeleri arasındaki bu finansal farklılık kısmen yaşlanan nüfus olgusu ile açıklanmaktadır (Holzmann, 2004: 3).

Öte yandan, ABD'de yapılan analizler mevcut durumda yönetilebilir bir finansal krizle karşı karşıya kalındığını göstermektedir. Buna karşılık, kötümser senaryolara göre, gelecek 13 yıl içinde sosyal güvenlik sistemi açıkları telafi edilemez noktaya ulaşacak, 38-48 yıl sonunda ise, emeklilik aylıklarının ödeyecek fonlar tamamen tükenecektir. Bu ülkede 2004 yılı için milli gelirin %5.5 düzeyinde olan sosyal güvenliğin finansman açığı uzmanlara göre 75 yıl içinde milli gelirin %7'sine ulaşacaktır (Lipman, 2005).

Benzer farklılıklara Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerinde de rastlanmaktadır. Nitekim, Romanya (%5.1) hariç, Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerinde (Hırvatistan, Slovenya ve Polonya gibi) sosyal güvenlik harcamalarının milli gelire oranı, AB ortalamasına yakındır, dolayısıyla Avrupalı olmayan OECD ülkelerinden oldukça yüksektir (Holzmann: 2004, 3).

AB'de finansal sorunları en az olan iki ülke, İrlanda'da (%4.6) ve İngiltere'dir (%5.5). İngiltere'de emeklilik sistemi geleneksel olarak düşük sosyal güvenlik açığı yaratması, kapsamının genişliği ve özel emeklilik fonları ile diğer ülkelere iyi bir örnek oluşturmuştur. Ancak son yıllarda bu ülkede de ciddi problemler ve zayıflıklar görülmektedir (Davis, 2004: 1).

Sonuç olarak geleneksel emeklilik sisteminin giderek ağırlaşan bu finansman senaryosunu taşımaktan uzak bir kurguda olduğu açıktır. Mevcut sistemlerin reforme edilmesi halinde örneğin Macaristan ve Polonya'da mevcut harcama düzeyi korunabilecektir. Bu durum, özellikle Estonya ve Litvanya gibi yeni AB üyesi ülkeler için de geçerlidir. Reform gündemi olmayan ülkelerde ise, bu harcamaların dramatik biçimde artması beklenmektedir. Mesela Kıbrıs ve Çek Cumhuriyeti'nde ikiye katlanacak harcamalara karşılık Slovakya'da belirgin bir artış beklenmemektedir (Holzmann, 2004: 5).

3. Demografik Faktör

Emeklilik sistemlerinin yaşadığı krizin önemli nedenlerinden biri de gözlenen demografik değişimlerdir. Özellikle gelişmiş çoğu ülkede yaşlanma süreci tek başına belirleyici konumdadır. Bu ülkelerde nüfusun yaşlanma sürecine girmesi reform taleplerinin önemli bir gerekçesini oluşturmaktadır. Pek çok ülkede ise, sosyal güvenlik sistemlerinin maliyeti üzerinde demografik yaşlanmanın etkisi aslında mevcut sistemlerin giderek aşınması ile eşanlı yaşanmaktadır.

Demografik değişime bağlı sorunun iki temel yansıması bulunmaktadır. Her şeyden önce doğurganlık oranı giderek azalmaktadır. İkinci olarak, ölüm oranları gerilemekte, daha uzun yaşama beklentisi gelişen sosyal ve ekonomik olanaklarla sürekli yükselmektedir (Daykin, 2003: 2).

Örneğin, Batı Avrupa'da toplam doğurganlık oranı 1970'li, Doğu Avrupa'da ise, 1980'li yıllardan sonra gerileme sürecine girmiştir. Gerileme eğiliminin dışına çıkan çok az ülke bulunmaktadır (Holzmann, 2004: 4). Aslında Avrupa'da doğurganlık oranlarının gerilemeye başlaması bir asır öncesine kadar gitmektedir. Fransa'da 1770'li yıllarda başlayan gerileme bugüne kadar sürmüştür.

II. Dünya Savaşı'nın bitmesinden sonraki ilk dönemlerde hızlı bir nüfus artışı yaşanmış olsa da, zamanla bu artış trendi yeniden gerileme

sürecine girmiştir (Saunders, 1991:21). Bu trend özellikle 1960'lı yıllara kadar hızla artan bebek jenerasyonunun (baby boom) 2030 yılında yaşlanma sürecine girmesiyle daha belirgin bir demografik faktör haline gelecektir (Daykin, 2003: 2). Demografik değişimin Avrupa nüfusunun toplam dünya nüfusu içindeki oranını 2050 yılına kadar yarı yarıya (%12'den %5.9'a) azaltması beklenmektedir (UN, 2004: 1).

Buna karşılık, durum her ülkede aynı ölçüde kötü değildir. Örneğin Rusya ve Güney Afrika bu konuda ilgi çekici örnekler vermektedir. Yaşlanma, Afrika, Asya ve Latin Amerika'da hala çok öncü bir gelişme niteliğinde, dolayısıyla çok yakın bir gelecekte bu ülkelerde demografik gerekçelerle ciddi bir finansal kriz beklenmemektedir. Buna karşılık, Japonya, Çin ve Singapur gibi bazı ülkelerde çok hızlı bir yaşlanma süreci görülmektedir (Daykin, 2003: 2).

Doğurganlık oranında yaşanan gerileme sürecine yaşam beklentisinin sürekli artması eşlik etmektedir. Son 20 yıllık dönemde, yaşama umudine her yıl ilave bir yıl eklenmiştir. XXI. yüzyıl sonunda çeşitli ülkelerdeki yaşam beklentisinin 66 ile 97 yıl arasında değişeceği tahmin edilmektedir. Avrupa'da gelecek elli yılda kadınlar için 4.2, erkekler için 5 yıl daha fazla yaşam beklentisinin söz konusu olacağı öngörülmektedir (UN, 2004: 1).

Artan yaşam beklentisi ile azalan doğurganlık oranı yaşlı nüfusun oransal ağırlığını genişletmektedir. Örneğin İngiltere AB'nin en erken yaşlanma sürecine giren ülkesidir. Bu ülkede 65 ve daha üstü yaş grubunun toplam nüfusa oranı %16'ya ulaşmıştır. Bu oranın 2041'de %25'e ulaşması beklenmektedir. Buna karşılık, 2041'de bu oranın örneğin Japonya'da %31'e, Almanya'da %29'a ve İtalya'da %35'e ulaşacağı tahmin edilmektedir (Davis, 2004: 3).

Yaşlı nüfus oranının arttığı, doğurganlık düzeyinin gerilediği ülkelerde bağımlılık oranı da giderek kötüleşmektedir (Daykin, 2003: 2). Örneğin AB 15'ler için 2000 yılında 27.7 olan bağımlılık oranının 2040 yılında 53.4'e çıkması beklenmektedir. Ancak bu, optimist bir yaklaşımdır ve doğurganlık oranının 1.8 düzeyinde kalması halinde geçerlidir (Holzmann, 2004: 4).

Benzeri bir projeksiyonu, yeni üye ülkeler için de yapmak olasıdır. Bu ülkeler çok daha hızlı yaşlanmaktadır. Doğu ve Batı Avrupa'da yaşlanma ve bağımlılık oranındaki mevcut artış hızı ile emeklilik

harcamalarının da ikiye katlanacağı tahmin edilmektedir (Holzmann, 2004: 4). Bu şekilde hızlı bir harcama artışının hiç bir biçimde finanse edilemeyeceği ileri sürülmektedir.

Sonuç olarak, yaşanan bu demografik aşınmanın en önemli çıkamazı yaşlanan nüfusa bağlı olarak bağımlılık rasyosunun artması, özellikle azalan doğurganlık oranı ve daha uzun yaşama beklentisi, sosyal güvenlik sistemlerinin finansal kırılganlığını giderek daha büyük bir çıkmaza sürüklemektedir. Gerçekte bu durum sadece giderek yaşlanan batı dünyasını değil, esasen halen demografik problemin türbülansına girmemiş gelişen ülkeleri de tehdit etmektedir. Böylece geleneksel emeklilik sistemlerinin geçerliliği sorgulanmaya başlanmış, kırılganlığın temel nedeni olarak PAYG Modelleri tartışma gündemine girmiştir (Gutierrez, 2001: 2).

4. Değişen Aile Yapısı

Geleneksel aile yapısının özellikle Batı toplumlarında son 30 yıllık periyotta ciddi bir değişim geçirdiği gözlenmektedir. Aile yapısındaki değişimler, boşanma oranlarının yükselmesi, tek ebeveynli aile sayılarının artışı, çocukla ilgili toplumsal kabullerin değişmesi ve doğurganlık oranının gerilemesi, bireyciliğin ön plana çıkması, bağımsız yaşama isteğinin genel kabul görmesi ve ailenin giderek daha da küçülmesinin bir sonucu olarak ailenin geleneksel sosyal güvenlik fonksiyonunu da aşındırmaktadır (Çelik, 2002: 47).

Pek çok ülkede boşanma düzeyinin evlilik düzeyine oranı %50'e ulaşmıştır. Bu durum, evliliklerin en az %50'sinin sürdürülemediği anlamına gelmektedir. İtalya ve İrlanda gibi daha muhafazakar ülkelerde bile boşanma eğiliminin artma trendine girdiği gözlenmektedir.

Artan boşanma oranları emeklilik sistemlerini daha da karmaşıktırmaktadır. Geleneksel olarak pek çok ülkede dul kalan kadın emeklilik geliri olmaması durumunda eşinin emeklilik gelirini almaya devam etmektedir. Böylece çocuklu genç eşler koruma altına alınırken, emeklilik geliri olan eşler kapsam dışında tutulmaktadır. Cinsiyet tarafsızlığını sağlamak için çeşitli ülkelerde hayatta kalan eşin emeklilik gelirini alma hakkı erkekler de genişletilmiştir. Bu durum, bütçe harcamalarını daha fazla baskı altında tutan önemli bir faktördür (Holzmann, 2004: 6).

Aileyi tehdit eden önemli bir diğer konu, evlilik yaşının yükselmesidir. Avrupa'da ortalama evlilik yaşı 30'a çıkmıştır. Bu durum, evlilik dışı birliktelikleri artırmaktadır. İsveç'te, 20-24 yaş arasındaki kadınların %44'ü partneriyle birlikte yaşamayı tercih etmektedir. İsveç, İzlanda ve Danimarka gibi ülkelerde bu oran %38 düzeyindedir. Buna bazı ülkelerde "Vesikasız Evlilikler" denilmektedir. Evlilik dışı birliktelikler, gayri resmi çocuk edinimlerini de artırmaktadır (Saunders, 1991: 27).

Aile kurumunda gözlenen aşınmanın emeklilik sistemine zarar vermesini önlemek amacıyla bazı ülkelerde emeklilik hakkı eşler için bağımsız hale getirilmekte, yani bireyselleştirilmektedir. Örneğin Danimarka gibi bazı Kuzey ülkelerinde emeklilik sistemi, geleneksel eş emeklilik sistemi yerine, bağımsız bireysel hakları esas alan bir modelde yeniden düzenlemiştir. Ayrıca, bazı ülkelerde de hayatta kalan eşin emeklilik gelirini almaya devam etmesi, ancak işgücü piyasasına yeniden girmemek veya yeniden evlenmemek şartına bağlanmıştır (Holzmann, 2004: 6).

5. Farkılaşan İşgücü ve Atipik İstihdam

Geleneksel olarak emeklilik sistemleri çalışan erkek ve evde çocuklara bakan kadın profili üzerine kurgulanmıştır. Bu sosyolojik yapı son çeyrek yüzyıllık periyotta ciddi bir değişim geçirmiştir. Nitekim, AB'de kadınların işgücüne katılımı özellikle 1980 ve 1990'lı yıllarda hızla artmıştır. Hemen her Avrupa ülkesinde kadınların işgücüne katılım oranları belirgin bir şekilde yükselmiştir. AB'de kadınların işgücüne katılım oranları bugün %60'lar düzeyindedir. Yakın gelecekte 15-54 yaş grubu için AB düzeyinde kadınların işgücüne katılım oranının %63'ten %76'ya çıkması beklenmektedir. Bu oranın erkekler için %85 düzeyinde kalacağı sanılmaktadır (ILO, 2003: 98).

Çeşitli farklılıklar olsa da kadın işgücünün istihdama katılma oranının tüm üye ülkelerde hızlı bir artış gözlenmektedir. Örneğin İtalya'da 15-64 yaş grubu içinde kadın işgücü 2000 yılında %46 iken, Danimarka'da bu oran %77'ye ulaşmıştır. Bu ülkede kadınların işgücüne katılımı erkek oranına oldukça yakındır (Holzmann, 2004: 5).

Önemli bir diğer problem işgücünden erken ayrılma eğiliminin giderek güçlü bir değişken haline gelmesidir. Sanayileşmiş tüm ülkelerde nüfusun hızla yaşlandığı, yaşam beklentisinin de giderek

arttığı, buna karşılık işgücünden çok erken yaşlarda ayrılma eğilimini korunduğu görülmektedir. Bazı ülkelerde 60-64 yaş grubundaki yaşlı nüfusun işgücüne katılım oranı son 30 yıllık periyotta %75 oranında gerilemiştir.

Bu gerileme, çalışan kişi sayısına kıyasla emekli sayısının hızla artmasına yol açarken, bu durum emeklilik sistemlerini çıkmaza sürüklemektedir. Aslında sistemin sağlamış olduğu ivazlarla işgücünden erken ayrılma tercihi arasında yakın bir bağ gözlenmektedir. Sosyal güvenlik programları genellikle üyelerine genç yaşta cazip finansal olanaklar sağlamaktadır. İşsizlik programları benzer biçimde kişileri erken emekliliğe teşvik etmektedir. Sonuçta sosyal güvenlik sistemleri yaşlı nüfusun aslında işgücüne katılımını destekleyen temel neden olarak görülmektedir. Bu durum, işgücünün potansiyel verimliliğini de azaltmaktadır (Gruber and Wise, 2005:2).

Diğer ve daha önemli bir gelişme genişleyen atipik istihdam biçimidir. Özellikle azalan tam süreli çalışan sayısı, artan part-time istihdam ve geçici işlerin hızla artması, emeklilik sistemlerini tehdit eden bir durumdur. Bu gelişme özellikle küreselleşme ve rekabet baskısı ile tam süreli istihdamın daha az istenir olmasına yol açmakta, işgücü piyasası daha esnek bir yapıya yönelmektedir (Holzmann, 2004: 6).

Veriler, OECD ülkelerinde part-time ve geçici işlerde çalışanların sayısının hızla arttığını göstermektedir. Sözgelimi, Hollanda'da kadınların %60'ı part-time biçiminde çalışmaktadır. 1990'lı yıllarda OECD ülkelerinde geçici işler artan istihdamın 1/3'üne ulaşmıştır. Aynı dönemde bu oran İspanya için %40, Fransa için %60'lar düzeyinde gerçekleşmiştir. Toplam işgücü içinde ise, kadınların %12'sinin ve erkek işgücünün %10'unun geçici nitelikli işlerde çalıştığı görülmektedir. Örgütlenme dışında kalan geçici istihdama tabi işgücünün yaklaşık %15'i ortalamanın altında bir eğitim düzeyine sahipken, %30'u iş koşullarından tatmin olmadığını kaydetmektedir (ILO, 2003: 98).

Atipik çalışan pek çok insan emeklilik sisteminde yer almaktan kaçınmaktadır. Ayrıca mevcut emeklilik sistemleri de büyük ölçüde tam süreli çalışan bir işgücünü esas almaktadır. Dolayısıyla istikrarlı bir kariyer süreci olmayan kısmi süreli çalışanlar çoğunlukla kapsam dışında bırakılmaktadır.

Sonuç olarak, işgücü yapısının değişim trendine girmesi nüfusun yaşlanma etkisini hızlandırmaktadır. En azından gelişmiş pek çok ülke için bu senaryo seçeneği açıkça zikredilmektedir. Böyle bir süreçte örneğin AB'de emeklilik harcamalarının %10.4'ten, 2040 yılında %13.6 düzeyine ulaşması, İspanya'da ise, ikiye katlanarak %12.6'dan %24.8'e çıkması beklenmektedir. Bu optimistik senaryo bile emeklilik sistemiyle ilgili harcamaların en az %30 artacağı tezini doğrulamaktadır (Holzmann, 2004: 4).

II. YENİDEN YAPILANMA: ALTERNATİF ARAYIŞLAR

Tarihsel süreç içinde her ülke sosyal güvenlik sistemini zaman zaman çeşitli biçimlerde gözden geçirmiş ve küçük değişimlerde bulunmuştur. Bu son derece doğaldır. Çünkü her ülkede, mevcut sistemlerin ekonomik ve demografik değişimlere uyarlanması gerekir.

1980'li yıllarda başlayan sosyal güvenlik sistemini reforme etme süreci çeşitli alternatif çözüm modellerinin yaratılmasına yol açmıştır. Değişimler, genellikle sistemleri modifiye etmeye ve uzun dönemde daha az finansman yükü yaratmasını sağlamaya dönük bir amacı içermiştir. Sözgelimi, sisteme üyelerce yapılan katkı miktarının yükseltilmesi, ivaz düzeyinin düşürülmesi ve ivaz hesaplanmalarının yeniden dizaynı, emeklilik yaşına ilişkin düzenlemeler ve finansman reformu bu kapsamda olan değişimlerdir.

A. KRİZDEN ÇIKIŞ YOLLARI

1. Prim Düzenlemeleri

Prim düzenlemeleri, sosyal güvenlik sisteminin artan harcama düzeyini ve özellikle sistemin ilerleyen yıllarında ortaya çıkan yeni harcama kalemlerini finanse etmek için gerçekleştirilen reform girişimlerini temsil etmektedir. Diğer alternatiflerle kıyaslandığında prim düzenlemeleri, daha kabul edilebilir ve geçerli bir çözüm alternatifidir (Daykin, 2003: 4).

OECD üyesi ülkelerin hemen tümünde işverenler sosyal güvenlik sisteminin finansmanına çeşitli düzeylerde katılarda bulunmaktadır. Bazı ülkelerde ise, mevcut prim oranları ciddi biçimde yüksektir. 2003 yılı verilerine göre, Fransa'da işverenler işçi başına %29'luk bir sosyal güvenlik primi ile en üst sırada yer almaktadırlar. Bunu sırasıyla Çek

Cumhuriyeti (%26), İtalya (%25), Belçika (%23) ve Avusturya (%23) izlemektedir (OECD, 2003).

Buna karşılık, prim düzenlemesine ilişkin reform girişimlerinin her ülkede aynı ölçüde kabul gördüğünü söylemek güçtür. Nitekim hükümetlerin bu yöndeki girişimleri ciddi bir dirençle karşılaşmaktadır. Özellikle işgücü maliyetinin uluslararası rekabette önemli bir faktör olduğu ve prim düzeylerinin düşürülmesi yönünde baskıların arttığı bir dönemde, katkı oranlarını yükseltme girişimi hiç bir şekilde olumlu karşılanmamaktadır (Daykin, 2003: 4).

Bu nedenle, özellikle son 10 yıllık periyotta çeşitli OECD ülkeleri sosyal güvenlik kesintilerini yükseltmek yerine, önemli ölçüde düşürmeye yönelmiştir. Bu dönemde prim kesintileri OECD ülkeleri arasında ortalama %1.5 gerileme kaydederken, en büyük gerileme %18.3 ile İrlanda'da gözlenmiştir. Bunu sırasıyla Macaristan (%8.3) ve İngiltere (%7) izlemiştir. Aynı dönemde Türkiye'de ise, kesintiler yaklaşık %4 artmıştır (OECD, 2003).

Prim oranlarının yükseltilmesi temelde bir fon oluşturmaya olanak sağlamayı hedeflemektedir. Böylece gelecekte primleri yeniden artırmak gerekmeyecektir. Nitekim, Kanada bu süreci izlemektedir. Quebec Emeklilik Reformu Planı 2000 yılında %7.8 düzeyinde olan prim yükünün 2003 yılında %9.9'a çıkarılmasını öngörmüştür. ABD'de sosyal güvenlik kesintileri bu amaçla halen olması gerekenden daha yüksek bir düzeydedir. Benzer şekilde Tanzanya prim düzeyini yükselterek gelecekte bir fon yaratılması için reform çalışmalarını yoğunlaştırmıştır.

Öte yandan prim reformu, katkı miktarını artırmadan da çeşitli biçimlerde gerçekleştirilmektedir. Örneğin, primlerin yapısını değiştirmek hükümetlere geniş bir inisiyatif alanı yaratmaktadır. Benzer şekilde ücretlerden farklı oranlarda prim almak, primleri vergi sistemine entegre etmek, sistemi yeniden dağıtıcı bir bünyeye kavuşturmak, işçi ve işveren arasındaki dengeyi yeniden düzenlemek veya bağımlı çalışanlarla bağımsız çalışan arasındaki dengeyi yeniden oluşturmak bu alternatifler arasındadır (Daykin, 2003: 4).

Prim reformu ile ilgili tartışmaların uzun yıllardır yaşandığı ülkelerden biri de Almanya'da. Bu ülkede 1992 yılındaki reform programı, Kıta Avrupa'sında emeklilik sisteminin reformuna ilişkin ilk önemli girişimi temsil etmektedir. İlgili tüm sosyal tarafların çıkarlarını

ve beklentilerini dikkate alan özel bir komisyon, 1989 yılından itibaren uzun yıllar geniş bir uzlaşma arayışını sürdürmüştür. 1990'lı yılların ortasına gelindiğinde hükümet ikinci bir reform programını bir uzmanlar komitesinin kılavuzluğunda kararlaştırmış ve uygulamaya koymuştur. Bu ülkede sosyal taraflar sistemin rehabilite edilmesi için diğer reformların uygulamaya geçirilmesi konusunda anlaşarak 2030 yılından önce %22'nin üzerine çıkacak bir prim yükünü engellemiş görülmektedir (Casey, 2004: 7).

Primleri yeniden düzenleyerek sistemi reforma tabi tutan ülkelerden bir diğeri de Japonya'dır. Buna karşılık, prim yükünün hangi ölçüde yükseltileceğine ilişkin politik tartışmalar halen sürmektedir. Sistemin reformu için gereksinim duyulan ve işverenlerce ödenen prim oranının %17.35'ten %26'ya çıkarılması gerekmektedir. Ancak bu düzenleme bile emeklilik harcamalarının %20 azaltılmasını gerektirmektedir.

Benzer şekilde İtalya'da prim yükü en üst düzeyde arttırılmış, ayrıca yüksek gelirli grupların tamamlayıcı programlara katkı yapmaları için teşvik edici bir sistem yaratılmıştır. İngiltere'de ise, sistemin tüm detayları değiştirilerek, prim düzeyi çok fazla yükseltilmeden, prim gelirlerinin artırılması hedeflenmiştir.

Prim reformunun diğer bir biçimi, suiistimalleri ortadan kaldırmaktır. Eğer sosyal güvenliğin finansman problemi, prim ödemesi gerekirken ödemeyen veya ödemesi gerekenden daha az ödeyen gruplardan kaynaklanıyorsa, bu grupların üzerine giden bir reform süreci başlatılmalıdır. Ancak bu alanı reforme etmek çok da kolay değildir. Farklı ülkelerdeki çözüm stratejileri daha radikal reformlarla gündeme gelmiştir. Örneğin tanımlanmış katkı planlarını değiştirmek, en fazla ön plana çıkan reform yaklaşımıdır.

Öte yandan prim gelirlerini sosyal güvenliğin kapsamını genişleterek de artırmak mümkündür. Ancak sisteme yeni kategorileri çekmek, gelecek yıllarda harcama boyutunu yeniden genişleteceğinden bu politika, kısa dönemli bir çözüm alternatifi olarak görülmektedir (Daykin, 2003: 4).

2. İvaz Kökenli Reform Uygulamaları

Sosyal güvenlik sistemlerinde yaşanan temel sorunlardan birisi de, giderek artan emeklilik sistemi açıklarının bütçe üzerinde yaratmış

olduğu baskıdır. OECD ülkeleri arasında sosyal güvenlik açıklarının en yüksek olduğu ülkeler 2004 Mayıs'taki genişleme öncesi AB'yi oluşturan 15 üye ülkedir. Bu ülkelerde emeklilik sistemleri açıklarının milli gelire oranı %10.5'e ulaşmaktadır. Bu nedenle sosyal güvenliğini reforme etme çabasının arka planında yatan en önemli hedef, yüksek harcama düzeyini sınırlandırma ve sosyal güvenliğe aktarılan kaynakların finansal baskı yaratmasını engelleme girişimi olmuştur (Holzmann, MacKellar and Rutkowski, 2003: 2).

Harcama düzeyini sınırlandırmanın en kolay ve hızlı yolu mevcut ivaz düzeyini azaltmaktır. İvazların azaltılmasını hedef alan emeklilik reformları politik açıdan en az istenilen ancak en yaygın olarak uygulanan reform biçimi olmuştur. Örneğin İtalya, Fransa ve Avusturya bu alanda reform girişiminin yaşandığı ülkelerdir (Casey, 2004: 7).

İvazların maliyetini azaltmanın çeşitli yöntemleri bulunmaktadır. En geçerli yöntemlerden birisi endeksleme yöntemidir. 1980'li yıllarda İsviçre'de fiyat ve ücretlere paralel bir endeksleme sistemine geçilmiştir. Aynı yıllarda İngiltere fiyat istikrarı için enflasyona endekli bir modellemeyi tercih etmiştir. Benzer uygulamaları özellikle 1980'li yıllarda çeşitli ülkelerde gözlemek mümkündür (Daykin, 2003: 5).

Endeksleme tartışmalarına son yıllarda ABD'de de rastlanmaktadır. Bu ülkede endeksleme yöntemi özellikle sosyal güvenliğin maliyetini azaltmanın bir yolu olarak öne sürülmektedir. Endeksleme formülünün mevcut sosyal güvenlik sistemini sürdürmenin bir gereği olduğunu bildiren uzmanlara göre, böylece vaat edilen ivazlarda mevcut yaşam standartlarına göre bir kesintiye gidilmesi mümkün olabilecektir (Wasow, 2005).

Emeklilik ivazlarının hesabını yeniden dizayn etmeye dönük çabalar, ivaz reformlarının bir diğer biçimidir. İsveç'te emeklilik reformu "sosyal partnerlikten" ziyade politik bir alan olarak görülmektedir. Sorumluluğun politik partilerde olduğuna inanılan ülkede reformun temel prensipleri üzerinde geniş bir uzlaşma alanı bulunmaktadır. Bu prensip, son 10 yıllık dönemde ivazların ödenen primler, emeklilik yaşı ve beklenen emeklilik süresiyle bağlantılı olmasını öngörmüştür. Amaç, uzun dönemde ivazları sınırlayabilmektir (Casey, 2004: 7).

Öte yandan bazı ülkelerde uyum süreci, oldukça karmaşık, anlaşılması güç ve sonuçları çok sınırlı bir çevrede anlaşılabilen bazı

teknik detaylarda yapılan değişikliklerle gerçekleştirilmiştir. Pek çok ülke, benzeri bir hedefle emeklilik ayıkları için baz alınan kazançların hesaplama periyodu yükseltilmiştir (Daykin, 2003: 6).

Bunun en iyi örneği İngiltere'dir. Bu ülkede emeklilik aylıklarının yeniden düzenlenmesiyle ilgili olarak uygulanan yöntemlerden biri de, emeklilik aylığını hesaplama formülünü değiştirmektir. Yeni formülasyon ile son 20 yıllık kazançların esas alındığı emeklilik aylığı hesaplama yöntemi tüm iş yaşamına yayılmıştır. Böylece aylık bağlama oranları düşerken, ivazlar %20 azalmıştır. Bu politika aynı zamanda ödenen primle alınan ivaz arasında daha yakın bir bağlantı kurulmasını sağlanmıştır (Blake, 2000: 3). 1995 yılında ise, kamu emeklilik ivazlarının hesaplama formülü, faiz oranının yarı yarıya düşürülmesi ve ivazların yeniden tanımlanmasıyla bir kez daha değiştirilmiştir (Casey, 2004: 7).

Buna karşılık ivaz yapısındaki değişikliklerle her durumda beklenen tasarrufları yaratmak mümkün olamamaktadır. Bu amaçla bazı ülkelerde ivazların düzeyi konusunda çeşitli düzenlemelere gidilmiştir. Örneğin Japonya 2000 yılında ücretle bağlantılı ivazları %5 oranında düşürmüştür.

İvazların maliyetini azaltma çabası aynı zamanda başka yöntemlerle de desteklenebilmektedir. Örneğin emeklilik yaşının yükseltilmesi emeklilik ödemelerinin toplam miktarını düşürebilmektedir. Bunun yanında bazı yılları emeklilik hesabının dışında tutmak, malulen emekliliği güçleştirmek, ölenin yakınlarına ödenen emeklilik aylığını sınırlandırılmak, örneğin hayatta kalan eşin evliliği durumunda ve çocukların belli bir yaşta sonra sistemden çıkarılması, bu uygulamalardan bazılarıdır (Daykin, 2003: 6).

3. Yapısal Reformlar

1990'lı yıllarda çeşitli Avrupa ülkeleri emeklilik sistemlerinin istikrarını sağlamak için kapsamlı reform programlarını yürürlüğe koymuştur. Bu reformlar özellikle emeklilik aylığı ile ödenen prim düzeyi arasındaki bağlantıyı güçlendirmeyi amaçlamaktadır. Danimarka, İtalya, Hollanda, Polonya ve İsveç bu ülkeler arasında bulunmaktadır. Bu sürece 1990'lı yılların ikinci yarısında Brezilya'da gerçekleştirilen reform girişimi ilave edilmelidir (Linn, 2003: viii).

Reformların karakteristik özellikleri benzer unsurlar taşımaktadır. Her şeyden önce tanımlanmış ivaz programları yerine tanımlanmış bireysel katkı mekanizmaları uygulamaya konmuştur. Bireysel hesaplara ödenen primler bu kapsamda fiktif hesaplarda toplanmaktadır. Bu hesaplarda toplanan fonlar, örneğin ücret veya milli gelir artış oranlarına endekslenerek, yeniden değerlendirilmektedir. Emeklilik yaşı da bu program altında bireysel hesaplarda toplanan miktarlara bağlı olarak belirlenmektedir. Yapısal reformlar kapsamlılık ve şeffaflık avantajları sağlamaktadır. Bu sistem aynı zamanda doğrudan katkı yapmayı sağlayan teşvikler yaratmaktadır. Nihai ivazların düzeyi ise, yapılan katkı miktarına bağlı olmaktadır (Daykin, 2003: 7).

Fransa'da bu modelin ilk prototipi uygulanmıştır. Bu ülkede 1997 yılında Thomas Yasası geleneksel sistemi bütünüyle değiştirerek, yeni bir hukuksal ve örgütsel yapının yaratılmasına zemin hazırlamıştır (Ney, 2003: 90). Yeni sistemde prim tavanı yükseltilmiş ve sosyal koruma sisteminin gelir tabanına dayandırılmasını genişletmek amacıyla yeni bir katkı sistemi geliştirilmiştir. Buna karşılık, yeni yüklerin rekabet gücünü ve istihdamın genişlemesini riske etmemesi için belirli ödemelerin ulusal bütçeden yapılması garanti altına alınmıştır (Ekin, Alper ve Akgeyik, 1999: 90).

Polonya'da ise, 1999 yılında gerçekleştirilen sosyal güvenlik reformu geleneksel Bismarck tarzı sistemi sona erdirmiştir. Yeni sosyal güvenlik reformunun İsveç modeline yakın bir sistemi uygulamaya koyduğu görülmektedir. Bu modelde 40 yaşının altındaki üyeler hem kamu sosyal güvenlik ayağına, hem de fonlanmış emeklilik programına katkıda bulunmaktadır. Böylece sistem, pay-as-you-go modeline göre ancak küçük bir fon oluşturacak tarzda biçimlendirilmiş ve ivazlar ücretlere endekslenmiştir (Ney, 2003: 90).

Brezilya'da ise, bireysel hesaplara dayalı getiri esasının benimsendiği, fiyatlara endeksli bir model kurgulanmıştır. İvaz düzeyi, katkı ve emeklilik yaşına bağlanmıştır. İlk bakışta satın alma gücünün korunduğu biçiminde bir algılama söz konusu olsa da, uzun dönemde katkının reel getirisi düşme eğilimine girmektedir. Özellikle ileri emeklilik yaşlarında bu durum daha açıktır (Daykin, 2003: 7).

4. Emeklilik Yaşı Düzenlemeleri

Temelde sosyal güvenliğin krizini yaratan en önemli faktör demografik değişimdir. Yaşam beklentisinin artmasına paralel olarak emeklilik yaşının yükseltilmesi ve böylece emeklilik sonrası yaşam umuduyla prim ödeme periyodu arasındaki dengenin yeniden kurulması son derece rasyonel ve mantıksal bir politik yaklaşımdır. Bu nedenle sosyal güvenlik sistemlerinin finansal açığını dengelemenin en iyi yolu çoğu ülkede emeklilik yaşının yükseltilmesi olarak görülmüştür. Böylece sosyal güvenlik yükü daha geniş bir jenerasyon arasında paylaşılabilir.

Buna karşılık emeklilik yaşının yükseltilmesi yönündeki girişimler özellikle iki açıdan ciddi bir eleştiri almaktadır. Her şeyden önce, işsizlik sorununun giderek yayıldığı bir ortamda, yaşlı nüfusu işgücü içinde daha uzun bir süre tutma isteği gerçekçi olmayan bir politika olarak görülmektedir. İkinci olarak, emeklilik yaşının yükseltilmesi sistemin güncel sorunları için bir çözüm aracı değildir. Çünkü bu değişikliği tüm çalışanlara uygulamak kazanılmış haklar açısından mümkün olamamaktadır. Bu çözüm, sistemin istikrarına ancak orta vadede katkı yapabilmektedir (Legros, 2003: 111).

Emeklilik yaşının yükseltilmesi pek çok ülkede reform programının zorunlu bir unsuru olmuştur. Örneğin İngiltere'de kadınların emeklilik yaşı 60'tan 65'e yükseltilerek erkeklerle eşitlenmiştir, ancak kazanılmış haklar açısından bu yaş 2010 yılına kadar uygulamaya yansıtılmamıştır. Bu ülkede 2020'den sonra emeklilik yaşı 65 olacaktır (Davis, 2004: 5).

Danimarka, bu trendin tersi yönde hareket eden tek ülkedir. Bu ülkede emeklilik yaşı 2004 yılından itibaren 67'den 65'e düşürülmüştür. Amaç, erken emeklilikle finansal tasarruf yaratmaktır. Gerçekte çoğu Danimarkalı, 67 yaşından önce emekli olma eğilimindedir. İsviçre'de emeklilik yaşı kadınlarda 62'den 65'e çıkarılarak erkeklerle eşitlenmiştir. Japonya'da benzer bir değişiklikle 60 olan emeklilik yaşı, 65'e yükseltilmiştir (Daykin, 2003: 8). Nihayet, Amerika'da da emeklilik yaşında 2027 yılında uygulanmak üzere 65'ten 67 yaşına bir geçiş yaşanmıştır (Casey, 2004: 7).

5. Finansal Modellemelerde Yeni Yaklaşımlar

Sosyal güvenlik çoğunlukla prim ve vergiler gibi zorunlu araçlarla finanse edildiği için sosyal koruma ekonomi ve istihdam üzerinde giderek ağırlaşan bir yük olma eğilimindedir. Bu yük ülkeler arasında belirgin biçimde farklılaşmaktadır. OECD ülkelerinde sosyal güvenlik için yapılan harcamalar milli gelirin %20-35'ine ulaşma eğilimindedir. Bu durum, hem ulusal, hem de küresel ekonomi için ciddi bir yük olma eğilimindedir (Euzeby, 2000: 2).

Bu risk, sosyal güvenlik sisteminin finansmanı için yeni ve yenilikçi metotlar geliştirmeye dönük reform çabalarını gündeme getirmektedir. Bu kapsamda pay-as-you-go maliyetinin genel bütçeden desteklenmesi yaklaşımı yeni bir düşünce değildir. Gerçekte sosyal güvenlik programları çoğu ülkede hükümetlerin desteği olmadan ayakta kalacak durumda değildir. Bu destek bazen üçüncü bir aktör, bazen işveren, bazen de sistemin açıklarını kapatan bir role bürünebilmektedir. Örneğin Japonya'da sosyal güvenlik reformu, emeklilik ödemelerinin maliyetinin 1/3'ü yerine, 1/2'sinin genel bütçeden yapılan transferlerle finanse edilmesiyle sonuçlanmıştır (Daykin, 2003: 8).

Buna karşılık bazı ülkelerde temel emeklilik sistemi neredeyse bütünüyle genel bütçeden finanse edilmektedir. Örneğin Danimarka ve Avustralya gibi sosyal güvenliğin yeniden dağıtım aracı olduğu ülkelerde, sistem tamamen bütçeden finansmanı mantıklıdır.

Maliyetlerin genel bütçeden göre karşılanması prim yerine vergi artışını gündeme getirmektedir. Bu yaklaşım, Japonya'daki reform modelinde olduğu gibi sosyal güvenlik açığının bir anlamda halının altına süpürmeyi öneren bir yaklaşım olsa da, gerçekte primleri mi yoksa vergileri mi yükseltmenin daha akıllıca bir yaklaşım olduğu çok da açık değildir. Vergileri yükseltmenin en büyük avantajı primleri düzenlemeye göre daha esnek ve geliştirmeye açık bir yönünün olmasıdır. Öte yandan vergi finansmanı prim yükünü arttırarak istihdamı olumsuz yönde etkileyen düzenlemeden daha az hasar yaratan bir sonuca sahiptir. Ancak bazı ülkeler, vergileri arttırmaya çeşitli nedenlerle karşı çıkmaktadırlar (Daykin, 2003: 9).

Dünyada en eski ve en güçlü emeklilik sistemlerinden birine sahip olan İsveç, giderek ağırlaşan sosyal güvenliğin finansman yükünü böyle

bir metodla çözmeye yönelmiştir. Bu ülkede kamu sosyal güvenlik sistemi egemen aktördür. 66 yaşında emekli olan bir İsveçli, emeklilik gelirin %84'ünü kamu emeklilik fonlarından almaktadır. Ancak 1965 yılında milli gelirin %4.3'ü olan emeklilik harcamaları 1990'lı yılların başında %12.22'ye yükselmiştir. Ağırlaşan finansman sorununu çözmek için katma değer vergisinde yeni bir düzenlemeye gidilmiştir (Weaver, 2004: 39).

Yeni finansal modelleme yaklaşımlarının bir diğeri sosyal güvenlik fonlarının faizlendirilmesiyle ilişkilidir. Bu yöntemin çeşitli gerekçeleri söz konusudur. Örneğin gelecekte primlerin yüksek oranda arttırılmasını önlemek, yaratılmış fonlar için yüksek düzeyde faizi getirisi sağlamak ve fonlanmamış sosyal güvenlik primlerinin oranını azaltarak iyi bir sosyal güvenlik işletmeciliği sergilemek, ön plana çıkan gerekçelerdir (Daykin, 2003: 9).

Bu yaklaşımın en önemli temsilcisi Kanada'dır. Bu ülkede emeklilik planı 2003 yılında tadil edilerek prim oranı %9.9'a çıkarılmıştır. Bu düzeyin sistemi uzun yıllar taşıyacağı düşünülmektedir. Kanada'da ayrıca sosyal güvenlikle ilgili tartışmalar, bu fonların hükümet tahvili dışında borsada ve hisse senetlerinde değerlendirilmesi sonucunu doğurmuştur.

Öte yandan Amerika'da sosyal güvenlik fonlarının oluşumu ile ilgili ciddi bir tartışma mevcuttur. Bazı uzmanlara göre sosyal güvenlik fonlarını hükümet tahvillerine yatırmak ekonomik açıdan ciddi bir getiri sağlamamaktadır. Çeşitli analizler bu nedenle mevcut sistemde sosyal güvenlik fonlarının 2041'e kadar tam olarak ödenebileceğini ancak, 2042 yılında bu oranın %75'e gerileyeceğini ileri sürmektedir. Daha kötümser senaryolar ise, önümüzdeki 10 yıllık periyotta sistemin açıklar vermeye başlayacağını iddia etmektedirler (Wasow, 2005). Buna karşılık, 1980'li ve 1990'lı yıllarda sosyal güvenlik mevzuatında gerçekleştirilen reformların sistemi 75 yıl dengede taşımasının mümkün olduğunu ifade eden çeşitli yaklaşımlara da rastlanmaktadır. Sistemde biriken fonlar bu ülkede yüksek devlet tahvillerinde değerlendirilmektedir.

Bu sorun aslında pek çok ülke için önemli bir problem alanıdır. Çoğu ülkede sosyal güvenliğe ilişkin fonlar hükümet tahvillerinde uzun dönemli ve düşük faizli bir şekilde değerlendirilmektedir. Bu durum, sistemin finansal krizlerini tetikleyen önemli bir faktördür. Bu nedenle

sosyal güvenlik fonlarını uluslararası piyasalarda değerlendiren bazı ülkeler söz konusudur ve bunlar son derece başarılı sonuçlar yaratmışlardır.

Buna karşılık, bu politikayı büyük finansal piyasalara sahip ülkelerde uygulamak mümkün değildir. Bu ülkelerde içsel finansal piyasaların sağlıklı işleyebilmesi ve krizlerden kaçınmak için fonların yerel piyasalarda değerlendirilmesi zorunludur.

İlginç olan şey özellikle Afrika kıtasından bazı ülkeler, örneğin Tanzanya, sosyal güvenlik fonlarını uluslararası piyasalarda değerlendirme yoluna gitmektedir. Ancak bu ülkelerin de sorunsuz olduğu söylenemez. Her şeyden önce uluslararası piyasalardaki istikrarsızlık bu fonların güvenliğini riske edebilmektedir. Ayrıca bazı durumlarda getiriler çok düşük, hatta negatif olabilmektedir ki bu da önemli bir sorun olabilmektedir. Nihayet, bu fonların güvenliğinin riske atılması ILO'nun sosyal güvenlik sisteminin yönlendirici ilkeleri ile önemli ölçüde çelişmektedir (Daykin, 2003: 10).

III. ÜÇÜNCÜ YOL: GÖNÜLLÜLÜK ESASLI SİSTEMLER A. PARAMETRİK ÇÖZÜM ARAYIŞLARI

1980'li yıllarda başlayan reform girişimleri hiç bir zaman parametrik ve sistemin yapısal niteliğini değiştirmeye dönük bir amaçla gerçekleştirilmemiştir. Özellikle 1990'ların ilk yıllarından itibaren bazı uzmanlar ve politika yapımcıları bu çözümlerin sadece kısmi olduğunu, yeni ekonomik ve politik gelişmelerin bir sonucu olarak emeklilik sistemlerinin karşı karşıya olduğu sorunlar ve çözüm alternatifleri dikkate alındığında, radikal ve köklü reformların kaçınılmaz olduğunu ifade etmeye başlamışlardır (Gutierrez, 2001: 3).

Parametrik reform tartışmalarının önemli bir yansıması tamamlayıcı gönüllü emeklilik programlarının devreye girmesidir. Her ne kadar pay-as-you-go tamamlayıcı programları bazı ülkelerde (Fransa gibi) önemli bir rol oynasa da, mevcut konteks içinde önerilen tamamlayıcı yeni emeklilik programlarının geliştirilmesi, bu programların fonlanacağı ve özel şirketlerce yönetileceği varsayımına dayanmaktadır (Daykin, 2003: 10).

Parametrik çözüm tartışmalarına 1994 yılında Dünya Bankası, hazırlamış olduğu bir raporla katkıda bulunmuştur. 1994 "Yaşlanma Krizinin Bertaraf Edilmesi" (Averting the Old-Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth) Raporu, özellikle ILO, OECD ve AB gibi uluslararası kuruluşların harekete geçmesi açısından önemli bir kamu oyu yaratmıştır. Bu kuruluşlar, üyelerinin özel gereksinimlerini ve beklentilerini esas alan çeşitli analiz, rapor ve çalışmalarla parametrik reform çabalarının hızlanmasına zemin hazırlamaktadırlar (Casey, 2004: 1).

1. Gönüllülük Esaslı Reform Programları

Gönüllülük esaslı programlar tüm dünyada ciddi bir yankı yaratmış, ilgi çekmiştir. 1994 Raporu, önerilen gönüllülük esaslı bireysel emeklilik programlarının, uluslararası boyutta politik, ekonomik ve sosyal açıdan tartışılması için bir başlangıç noktası olmuştur. Dünya Bankası'nın geleneksel sosyal güvenlik sistemleri yerine önerdiği model çok açıktır: Tanımlanmış prim sistemiyle oluşturulan klasik PAYG modeli yerine tamamen fonlanmış, bireysel tasarruf hesaplarına dayalı ve özel sigortacılık fonları tarafından yönetilen bir sistem yaratmak (Gutierrez, 2001: 2).

Dünya Bankası modelinde gönüllülük programları ikinci ve tamamlayıcı bir ayak olarak önerilmiş, model pek çok ülke tarafından benimsenmiştir. Bunun tek istisnası Kazakistan'dır. Bu ülkede sosyal güvenlik sisteminin ilk ayağı bütünüyle fonlanmış programlara devredilmiştir.

Batı Avrupa ülkelerinin çoğu Dünya Bankası modelinin esin kaynağı olan Şili modelinden farklı olarak zorunlu bir kamusal PAYG modelinin ikinci (bazı durumlarda üçüncü) ve tamamlayıcı bir ayağı olarak, özel fonlar aracılığıyla yönetilen programları geliştirmişlerdir. Özellikle fon deneyimi olan İngiltere, İrlanda ve Hollanda gibi ülkelerde, işçi ve işveren gruplarının bu modeli daha büyük bir cesaretle destekledikleri görülürken, fon deneyimi olmayan ülkelerde ise, çoğunlukla tanımlanmış katkı modeli savunulmaktadır (Daykin, 2003: 11).

Örneğin İtalya bu modelin tipik temsilcisidir. Bu ülkede özellikle demografik sorunları ve işgücü katılımı riskini bertaraf edebilmek için tamamlayıcı katkı modeli bir çözüm alternatifi olarak görülmektedir (Fox and Palmer, 1999: 8).

İtalya'daki gerekçelere benzer nedenlerle İsveç de, fonlanmış tamamlayıcı katkı programlarını uygulamaya koymuştur. Yeni sistemde özellikle bireysel emeklilik programları için ciddi bir teşvik söz konusudur. Bu ülkede 1994 yılında İsveç parlamentosu yeni bir sosyal güvenlik yasası özel şirketlerce yönetilen bireysel emeklilik programlarını yürürlüğe koymuştur. Yeni sistemde prim oranı %18.5, emeklilik yaşı da 65 olarak belirlenmiştir. Bireysel emeklilik hesapları katılımcılara hazineye kayıtlı 500 fon arasında tercih yapma şansı verirken, sistemden çıkış yaşı 65 olarak saptanmıştır (Palmer, 2000: 1).

İngiltere'de ise, bireysel emeklilik hesapları 1987 yılında Thatcher hükümeti tarafından sisteme ilave edilmiştir. Bu ülke kazançla bağlantılı zorunlu ikinci bir emeklilik programına sahiptir. Katılımcılar, bu ayakta üç farklı tercih arasında seçim yapmaktadırlar. Bunlar gelire bağlantılı mesleki emeklilik programları, kişisel emeklilik fonları ve hissedarlık fonlarıdır. Kamusal nitelikli ikinci emeklilik sistemi üyeliği de ayrıca bir seçenek olarak varlığını korumaktadır (Blake, 2000: 6).

Öte yandan Polonya 1999 yılında sosyal güvenlik sisteminde kapsamlı bir reforma giderek tanımlanmış katkı programlarına dayalı

bir sisteme geçmiştir. Bu ülkede hükümet ayrıca sisteme ek olarak bireysel emeklilik hesaplarını kapsayan ikinci ve zorunlu bir tamamlayıcı bir ayak ilave etmiştir. Polonyalı işçiler primlerinin yarısını özel emeklilik hesaplarına aktarmaktadırlar. Böylece ilk ayak yeniden kurgulanırken, 1999 yılından bu yana zorunlu özel emeklilik fonları da sisteme dahil edilmiştir (Fox and Palmer, 1999: 13).

Geçiş ülkelerinden Macaristan ve Çek Cumhuriyeti de tamamlayıcı gönüllülük emeklilik sistemlerini uygulamaya geçiren ülkeler arasındadır. Macaristan geleneksel sistemini yeniden canlandırma yoluna gitmiş ancak Dünya Bankası modelinden sapma göstererek, tamamlayıcı ayakları bütünüyle gönüllü bir zeminde kurgulamıştır.

Benzer bir yolu seçen Çek Cumhuriyeti sisteme gönüllülük esaslı bir bireysel emeklilik programı eklemiştir. Sistemde bu gönüllülüğü teşvik eden herhangi bir vergi avantajı tanımlanmadığı gibi katılımcılarla ilişkiler büyük ölçüde ticari bir zeminde kurgulanmıştır. Bu nedenle katılım beklentilerin çok altında kalmıştır.

İsviçre'de ise, aktif mesleki emeklilik programları uzun yıllardır bulunmaktadır. Geleneksel olarak bu ülkede çoğunlukla tanımlanmış faal programlar mevcut olmasına rağmen, 1985 yılından bu yana ikinci ayak zorunlu tamamlayıcı bir program olarak yürürlüğe girmiştir (Daykin, 2003: 11).

2. Model Tartışmaları: Yeni Bir Kilometre Taşını mı ?

Dünya Bankası'nın 1994 yılında önerdiği model, bu tarihten 13 yıl önce 1981 yılında Şili'de geliştirilmiştir. Yeni yaklaşım, temelde kısmen veya tamamen özel sektör tarafından yönetilen bireysel emeklilik programlarının tamamlayıcı bir program olarak ulusal emeklilik sistemlerine dahil edilmesini öngörmekteydi. Bu yaklaşım klasik ve yaygın emeklilik sisteminin tümüyle terk edilmesi anlamına gelmekteydi.

Bu yüksek profil, pek çok ülkede uzmanlarca analiz edilmiş, politik tartışılmaların üzerinde değerlendirilmiş ve ulusal mevzuatlar bu yönde yeniden oluşturulmuştur. Gerçekte sosyal güvenlik sistemlerini değiştirmeyi planlayan, bu konuda mevzuatını yeniden düzenleyen ve hatta bu sistemi uygulamaya geçiren çok sayıda ülke bulunmaktadır

TABLO I: DÜNYA BANKASI MODELİNİN VARSAYIMLARI		
Makro Ekonomik Varsayımlar	Makro Ekonomik Varsayımlar	Politik Ekonomik Varsayımlar
Bireysel hesaplar ulusal tasarrufları yükseltecektir.	İşgücü piyasası teşvikleri bireysel emeklilik sisteminde daha etkin işleyecektir.	Politik aşınma ve geleneksel sosyal güvenlik kurumlarının kötü yönetim bireysel emeklilik fonlarını daha cazip kılacaktır.
PAYG sistemi zamanla getiri kökenli sorunlara yol açacaktır.	Bireysel emeklilik programları erken emeklilik için daha az teşvik edici olacaktır.	Kamu sosyal güvenlik fonları her zaman kötü yönetilmektedir.
Getiri oranı bireysel emeklilik sisteminde daha yüksek olacaktır.	Kurumsal rekabet bireysel emeklilik sistemindeki idari giderleri azaltacaktır.	Sosyal güvenlik emeklilik programları kamu yönetiminde gidererek kötüleşecektir.
Kamu sosyal güvenlik fonlarının hiç bir makro ekonomik etkisi olmamaktadır ve olmayacaktır.	Bireysel emeklilik programları bireysel tasarruf eğilimini teşvik edecektir.	Emeklilik sorumluluğu kurumlardan ve kamudan, birey ve özel emeklilik şirketlerine transfer edilmektedir.

(Kaynak: Gutierrez, 2001: 9).

Dünya Bankası 1994 yılı Raporundan 5 yıl sonra 1999 yılında düzenlediği bir konferansta (New Ideas About Old Age Security) önerilen modeli tartışmaya açmıştır. Konferansta Dünya Bankası modelinin çeşitli varsayımları değerlendirilmiştir.

Toplantıda Dünya Bankasının makro ekonomik varsayımları (a) kısa ve uzun dönemli finansal sürdürülebilirlik, (b) reformun ekonomik büyümeye etkisi, (c) politik risk alanı ve (d) istikrarlılık açısından sorgulanmıştır.

Bireysel emeklilik sistemi reformunun geliştirilmesini desteklemek için Dünya Bankası bütünüyle ülke tercihlerini ve koşullarını esas almakta, reform kriteri temelinde bir destek sağlamakta, üyelerine bilgi, yönetim, eğitim ve diğer teknik hizmetleri sağlamakta ve diğer uluslararası kuruluşlarla bu konuda işbirliği zemini yaratmaktadır. Dünya Bankası ayrıca, çok ayaklı sistemlerin geliştirilmesi için kapsamlı bir çalışma ve araştırma sürecini de yürütmektedir. Banka, sistemin özellikle kapsamı, idari maliyetleri ve finansal dengesini geliştirme çabasıdadır.

Yeni Modelin üye ülkelerde etkin bir şekilde uygulamaya konabilmesi için, reformun ülkenin sosyal ve ekonomik koşullarına

uygun bir şekilde revize edilmesi, ekonomik güvenlik temelinde toplumsal gereksinimlerin dikkate alınması ve geniş kapsamlı bir toplumsal destek yaratılması gerekmektedir. Gerçekte emeklilik programları ve emeklilik sistemleri reformunun geliştirilmesi ve uygulamaya konulması, yaşlılık sürecinde gelir güvenliğine atfedilen değere ve dolayısıyla bu amaçla tahsis edilen kaynaklara bağlıdır. Emeklilik reformu aynı zamanda iyi yönetim kavramıyla da örtüşmelidir. İyi yönetim yaşlılık sürecinde fakirliği önleyebilmeli, ortalama gelirleri esas alan emeklilik aylıklarını garanti etmeli, minimum ekonomik aşınma yaratmalı ve negatif ekonomik yansımaya önleme amacı gütmelidir (Gutierrez, 2001: 9).

Bugün geline bu noktada şu soruyu sormak gerekmektedir: Bireysel emeklilik programlarına dayalı emeklilik sistemleri yaklaşımı acaba sosyal güvenlik sistemleri tarihinde yeni bir kilometre taşı mıdır? Gerçekte Dünya Bankası tarafından önerilen sistemin yeni bir model olup olmadığına karar vermek için henüz çok erkendir. Çünkü emeklilik sistemi reformu tartışmalarının arka planında yatan temel konu PAYG modellerinin negatif ekonomik etkisine dönük eleştiridir. Buna karşılık, emeklilik sistemleri makro ekonomiye etkileri nedeniyle aslında bütünüyle baştan yaratılmamaktadır. Tersine mevcut sistemler, yaşlanan nüfusa emeklilik geliri sağlayacak mekanizmalara uygun olarak yeniden dizayn edilmektedir (Gutierrez, 2001: 3).

B. FARKLI ÜLKELER FARKLI MODELLER

Son 20 yıllık dönemde mevcut emeklilik sistemlerini yapısal ve yapısal olmayan reformlara tabi tutan ülkelerin sayısı giderek genişlemektedir. İdeal bir çözüm modelinin söz konusu olmadığı açıktır. Her ülke kendi sosyal, ekonomik ve politik arka planına uygun bir reform süreci ve modeli tercih etmektedir.

Çok sayıda ve farklı nitelikleri ön plana çıkan çeşitli reform çabalarına rağmen, bu reform girişimlerinin gözlemlendiği ülkeleri iki ana grupta sınıflamak mümkündür.

1. Kapsamlı ve Köklü Reform Girişimleri

İlk grup ülkeler, emeklilik sistemlerini kapsamlı ve köklü reformlara tabi tutan ülkeleri temsil etmektedir. Bu ülkeler arasında Arjantin (1994), Bolivya (1997), Bulgaristan (2000), Şili (1981), Kolombiya

(1994), Dominik Cumhuriyeti (2001), Kazakistan (1997), Meksika (1997), Nikaragua (2001) ve Peru (1993) bulunmaktadır (Gutierrez, 2001: 5).

Kapsamlı reform modelini en iyi temsil eden ülkeler Latin Amerika ülkeleridir. Bu ülkeler, 1980'li yıllarda başlattıkları reform süreciyle 1994 yılında Dünya Bankası'nın üyelerine önerdiği modelin esin kaynağını yaratmışlardır. Ekonomik ve sosyal koşullarındaki benzerliklere rağmen, Latin Amerika ülkelerinin uyguladıkları reform programları homojen değildir.

Tarihsel olarak bu ekonomiler sıra dışı ekonomik gelişmeler göstermiş, sosyal güvenlik sistemleri de bu değişimlerden etkilenmiştir. Latin Amerika reform programlarını genel olarak iki alt grup tanımlamak mümkündür. İlk grup ülkeler, Güney Küre alanıdır (Arjantin, Şili, Uruguay ve Brezilya). İkinci grupta ise, tropikal alanda yer alan Meksika ve Merkezi Amerika bulunmaktadır.

İlk gruptaki ülkeler sanayileşme sürecine geçen yüzyılda başlamış, Brezilya hariç nüfusları ileri yaşlanma düzeyine ulaşmıştır. Sosyal güvenlik sistemleri II. Dünya Savaşı sonrasında oluşturulmuştur ve temelde PAYG sistemine dayanmaktadır.

İkinci grup ülkelerde, ekonomik gelişme çok daha sonradır ve tarım ağırlıklı bir ekonomik yapı hakimdir. Sosyal güvenlik sistemlerinin kısmi fonlama esasıyla 1940 ile 1960 yılları arasında dizayn edildiği bu ülkelerde demografik profil, 1980'li yıllarda yaşlanma sürecine girmiştir (Gutierrez, 2001: 6).

Her iki ülke grubunda da ilk reform girişimlerine 1980'li yılların başında rastlanmaktadır. Bu dönemdeki reform sürecinin hedefi farklı emeklilik programları arasında homojenizasyon oluşturmaktır. Bunu izleyen reform girişimleri bireysel kapitalizasyona dayalı yeni bir model oluşturmaya dönüktür. Tanımlanan yeni sistemde çalışanların katkıları bireysel hesaplara yönlendirilmiş ve oluşturulan birikimler özel emeklilik fonu şirketleri tarafından yönetilmiştir (Cifuentes and Larraín, 1999: 8).

Emeklilik sistemi reform girişimlerinin nihai hedefi, mevcut kamu emeklilik programlarının yaşamış olduğu zorlukları gidermek olarak belirlenmiştir. Diğer hedefler arasında (1) ivaz düzeyini yükseltmek, (2) emeklilik programlarının kapsamını genişletmek, (3) katılımcılara çoklu seçenek sunmak, (4) demografik aşınma ve bağımlılık oranının

yüksekliğinden kaynaklanan dengesizlikleri azaltmak, (5) finansal bağımlılık oranlarının bozulması ve aktüaryal rezervlerin aşınmasından kaynaklanan sorunları gidermek, (6) yatırım/getiri oranını yükseltmek, (7) sınırlı katkıları ve muafiyetleri azaltmak ve (8) kötü ve etkin olmayan idare ve güven kaybının önlenmesi bulunmaktadır (Gutierrez, 2001: 6).

Şili, öncü reform ülkesi konumundadır. Bu ülkede 1981 yılındaki reform programı bu amaçla planlanmış ve uygulamaya geçirilmiştir. Şili'deki model geleneksel kamu sosyal güvenlik sistemlerinin yerine zorunlu ancak özel fonlarca yönetildiği bir sisteme bırakmıştır. Reformun temel mantığı kamusal olarak yönetilen sosyal güvenlik sisteminin özel fonlarca ve aracı kuruluşlarca daha etkin bir şekilde yönetileceği varsayımına dayanmaktadır.

Arjantin, Şili Reformunu izleyen diğer bir ülkedir. Bu ülkede PAYG ilk sosyal güvenlik ayağı olarak varlığını korumuştur. Ayrıca sosyal güvenlik sistemine ilave katkıda bulunmak isteyenler için ikinci ve tamamlayıcı bir ayak eklenmiştir. Böylece %27'lik prim kesintisinin %16'sı ilk ayağa, %11'i ikinci sosyal güvenlik ayağına yönlendirilmektedir (Daykin, 2003: 10).

Şili modeline daha yakın bir reform girişimi Meksika'da 1997 yılında gerçekleştirilmiştir. Bu ülkede sosyal güvenlik reformunun arka planında kamu teşebbüslerinin özelleştirilmesi, NAFTA ile ticaretin liberalleştirilmesi, mali hizmetlerin yeniden düzenlenmesi ve vergi reformu yatmaktadır. Yeni sosyal güvenlik sisteminin amacı emeklilik sisteminin reforma tabi tutulması, iç tasarrufları geliştirmek ve dışarıdan sermaye akışını teşvik etmek biçiminde açıklanmıştır.

Şili reformu gibi Meksika emeklilik reformunda da bireysel emeklilik planlarına dayalı olarak oluşturulan yeni model, dağıtım sisteminin yerini almıştır. Buna karşılık, Meksika sistemi bazı yönleriyle Şili sisteminden ayrılmaktadır. İlk olarak, Meksika'da tüm çalışanların yeni sisteme dahil edildiği görülmektedir. İkincisi, eski sisteme prim ödeyen sigortalılara, eski yasaya göre emeklilik aylığı alıp almama konusunda tercihte bulunabilmelerine imkan tanınmıştır. Ayrıca, emeklilik sigortası şirketlerine, üyelerine çeşitli yatırım fonları önermeleri için izin verilmiştir.

Nihayet Meksika'da yeni sistem, çalışanların iki hesaba sahip olabilmesine olanak tanımaktadır. Bunlardan ilki bireysel emeklilik

hesapları açmak, ikincisi ise, kamu tarafından işletilen "emlak fonu" yatırımı yapmaktır (Ekin, Alper ve Akgeyik, 1999: 76).

Genel olarak bakıldığında Latin Amerika'daki emeklilik sistemleri reformunun büyük ölçüde politik süreçlere bağlı olduğu görülmektedir. Dizayn farklılıkları bilimsel yaklaşımlardan ziyade politik tercihlere bağlı olarak değişmiştir. Geçmişte geleneksel olarak sistem dışında kalan tarım, enformel sektör ve kendi hesabına çalışan gruplar reform sürecinde yine dikkate alınmamıştır. Bunun temel nedeni bu grupların politik süreci etkileme potansiyellerinin çok sınırlı olmasıdır. Ayrıca bu grupların sınırlı ve düzensiz gelirleri yeni program için ciddi bir finansal risk olarak tanımlanmıştır (Gutierrez, 2001: 6).

2. Emeklilik Sistemlerinin Yeniden Kurgulanması

Sosyal güvenlik sistemlerinin reform sürecine tabi tutulduğu ikinci grup ülkelerde, bireysel emeklilik programları, sistemin önemli bir unsuru haline getirilmiştir. Dünya Bankası, pek çok ülkeyi bireysel emekliliği uygulayan bu ülkeler arasında saymaktadır. Kanada, İsviçre, İngiltere ve Amerika özellikle ön plana çıkan ülkelerdir. Ayrıca Japonya, Danimarka, Finlandiya ve Hollanda bu grupta sayılabilecek ülkelerdir (Casey, 2004: 7).

Bu grupta yer alan çeşitli ülkelerin (Kosta Rika (2001), İspanya (1987) ve Uruguay (1999) gibi), bireysel emeklilik hesaplarını, tamamlayıcı (ikinci ayak) programlar biçiminde, bazılarının da bireysel emeklilik programlarını orta vadede geleneksel sistemlerin yerine ikame edecek bir yaklaşımla mevcut emeklilik modelini yeniden dizayn etme yoluna gittikleri görülmektedir (Gutierrez, 2001: 5).

Öte yandan bazı ülkeler ise, geleneksel sistemlerini üçlü bir ayakta yeniden kurgulayarak Dünya Bankası tarafından önerilen modele yakın bir modeli benimsemişlerdir. Bu ülkeler arasında Doğu ve Merkezi Avrupa Ülkeleri (2000), İtalya (1999), Macaristan (1998), Letonya (2000), Norveç (2001), Polonya (1999), Hırvatistan (1999), Rusya Federasyonu (1998) ve reform sonrası dönemde İsveç (1999) öncelikle zikredilmelidir (Gutierrez, 2001: 5).

Avrupa Kıtasında emeklilik sistemlerini yeniden dizayn etmede öncü rolü oynayan ülkeler büyük ölçüde Merkezi ve Doğu Avrupa ülkeleridir. Merkezi ve Doğu Avrupa'nın geçiş ekonomileri genellikle benzer sosyo-ekonomik yapılarla sahiptirler ve geçiş döneminde benzer

sorunlarla karşılaşmışlardır. Bu ülkelerde özellikle, merkezi planlı ekonomilerin çöküşünden sonra, özelleştirmeye ilgili tartışmalar daha da yoğunlaşmıştır (Ekin, Alper ve Akgeyik, 1999: 23).

Buna karşılık, piyasa ekonomisine geçiş döneminde bu ülkeler arasındaki farklılıklar sürekli artmıştır. Bunlar büyük ölçüde emeklilik sistemlerinde gözlenen farklılaşmaya dayanmaktadır. Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerinin çoğunda sosyal koruma sistemi planlı dönemden izler taşımaktadır. Bu izler açık ve açık olmayan özellikler biçimde yansımaktadır. Açık sistem emeklilik aylığı, kısa dönemli iş göremezlik ödeneği ve sağlık hizmeti sağlamaktadır. Kapalı unsurlar ise, spesifik gelir dağılımı mekanizmaları ile garanti edilen istihdam, düşük maliyetli barınma olanakları ve temel mal ve hizmetlerin sübvansede edilmesi gibi koruyucu mekanizmalardır. Ayrıca kamu işletmelerinde her işletme çalışanlarına, emeklilerine ve ailelerine ilave özel bazı sosyal güvenlik olanakları da sağlamaktadır (Gutierrez, 2001: 6).

Bu nedenle Doğu Avrupa'daki reform programları, yumuşak bir geçiş yerine kapsamlı değişimler öngörmüştür. Emeklilik yaşının yükseltilmesi, ivazların düşürülmesi, kayıt tutma metotlarının geliştirilmesi yanında her ülkede mevcut koşullara uygun bireysel emeklilik programları yürürlüğe girmiştir. Buna karşılık, yeni sosyal koruma sistemlerinin sağladığı ivazlar mevcut sosyal problemleri aşmada yeterli değildir. Bu ülkelerde sosyal güvenlikteki dönüşüm programı aşamalı bir şekilde gerçekleştirilmektedir. Bu aşamaların başarısı da büyük ölçüde ekonominin göstereceği performansa bağlıdır (Ekin, Alper ve Akgeyik, 1999: 47).

Reform sürecinde sosyal koruma sistemlerini değişen ekonomik, sosyal ve politik koşullara adapte etme çabası ön plana çıkmaktadır. Problem, çevresel koşulların istikrarlı ve tatmin edici olmaktan çok uzak olmasıdır. Reform süreci ülkeden ülkeye değişmekle beraber reformlar çoğunlukla paralel aşamalarla gelişmektedir.

İlk aşama, hükümetlerin ortaya çıkan yeni problemlere hemen cevap vermesine olanak sağlamıştır. Örneğin emeklilik ödeneklerinin yüksek enflasyonla uyumlaştırılması bu kapsamda değerlendirilebilir. İkinci aşama ise, sosyal güvenlik sisteminin özleştirilmesiyle başlamıştır (Çek Cumhuriyeti, Macaristan ve Arnavutluk). Bazı durumlarda temel emeklilik programları gönüllü bireysel emeklilik

sistemleri ile desteklenmiştir (Çek Cum. ve Macaristan). Ancak, temel emeklilik sisteminin kapsamlı reforma tutulduğu ülkeler de mevcuttur (Hırvatistan, Çek Cumhuriyeti, Litvanya, Macaristan ve Polonya) (Gutierrez, 2001: 6).

Polonya, 1999 yılında dikkat çekici bir reform sürecini uygulamaya geçirmiştir. Yeni emeklilik sisteminde 39 milyon işgücünün %33'ünün kapsanması, sosyal güvenlik açığının %15 düzeyinden %8'e düşürülmesi ve kısa dönemli tasarrufların uzun dönemli yatırımlara dönüştürülmesi hedeflenmiştir. Yeni sistemde üç ayaklı bir model kurgulanmış, ilk ayakta kamusal olarak fonlanmış sosyal güvenlik programları yer almış, ikinci ayakta işçi ve işverenlerin ödedikleri primlerle finanse edilen zorunlu emeklilik programları ve son ayakta da gönüllü bireysel emeklilik hesapları ilave bir mekanizma olarak sisteme entegre edilmiştir (Nijssen, 2004: 3).

Diğer ülkelerde de genel olarak daha yüksek bir emeklilik yaşı belirlenmiş, daha uzun bir hesaplama periyodu kurgulanmış, ücretle ilişkili ivazlar öngörülmüş ve sistem ikinci ya da üçüncü ayakta bireysel emeklilik hesaplarıyla (zorunlu veya ihtiyari, özel veya mesleki) modifiye edilmiştir.

Genel olarak bakıldığında reform sürecinin oldukça karmaşık ve problemlerle yeterince örtüşmediği görülmektedir. Özellikle değişim sürecinin aşırı koordinasyonsuzluğu sorunu yaratan temel nedendir. Ayrıca ekonomik ve finansal istikrardaki belirsizlik giderek değişimi hızlandırmıştır. Buna ilave olarak politik kararlılığının da sınırlı olduğu anlaşılmaktadır. Ancak gecikmeleri yönetsel ve idare sistemlerden kaynaklanan faktörlere bağlanmak gerekir. Sistem bu ülkelerde henüz çoğulcu olmayı yeterince sağlayabilmiş değildir (Gutierrez, 2001: 6).

C. BİREYSEL EMEKLİLİK SİSTEMİNİN MUHTEMEL SONUÇLARI

Sosyal güvenlik sistemlerinin tamamlayıcı bir ayağı olarak yürürlüğe giren bireysel emeklilik programlarının yaratmış olduğu sonuçlar önemli bir tartışma gündemi yaratmaktadır. Yeni sistemin sosyal güvenliğin kapsamına ve sistemin genel finansman dengesine etkisi, istihdam yaratma potansiyeli ve işgücü piyasalarını hangi yönde etkileyeceği hemen her ülkede yoğun şekilde değerlendirilmektedir.

1. Sosyal Güvenlik Sistemi

a) Kapsam Açısından

Küreselleşme olgusu günümüzde gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler için yeni fırsat ve olanaklar yaratmaktadır. Bu süreçte ulusal ekonomilerin uluslararası sisteme entegre olma çabasına tanıklık edilmektedir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerin uluslararası rekabette beklenen yetkinliği gösteremedikleri ve ülkeye yabancı sermaye çekmeye çalıştıkları gözlenmektedir. Buna karşılık, ulusal ekonomiler için çeşitli fırsatlar yaratmış olsa da küreselleşme olgusunun gerek ülkeler arasında, gerekse ülkelerin kendi içinde ciddi eşitsizlikler yarattığı bir gerçektir. Bu durum, bireyin toplum içindeki güvenliğini giderek daha fazla tehdit etme eğilimindedir.

Sosyal güvenlik sistemleri ve özellikle emeklilik sistemleri böyle bir geçiş döneminin en fazla yıpranan kavram ve kurumlarıdır. Bugün gelişmiş ve gelişmekte olan her ülkede sosyal güvenlik rejimleri ciddi bir krizle karşı karşıyadır. Özellikle demografik değişimler, bağımlı nüfusun hızla artması, aktif-pasif dengesinin bozulması, artan sosyal güvenlik maliyetleri, işsizlik baskısı, atipik istihdam rejimleri, siyasi ve ekonomik dalgalanmalar geleneksel sosyal güvenlik sistemlerini giderek daha fazla zorlamaktadır.

Pek çok ülke karşı karşıya kaldığı sosyal güvenlik krizine çeşitli çözüm alternatifleriyle yanıt verme çabasıdadır. Yeni finansman modelleri, daha yüksek emeklilik yaşı, ivaz düzeyinin düşürülmesi, prim oranlarının yükseltilmesi bu çözümler arasında yer alan politikalardır.

Öte yandan bireysel emeklilik programları günümüzde parametrik bir çözüm alternatifi olarak ön plana çıkmaktadır. Bireysel tasarruflara dayanan programların emeklilik sistemlerinin yaşadığı krizi aşmada önemli bir araç olacağı ileri sürülmektedir.

Bu çözüm alternatifi, Türkiye'de de 57. Hükümet tarafından 1999 yılında başlatılan sosyal güvenlik reform kapsamında Ekim 2001 yılında çıkarılan bireysel emekliliğe ilişkin mevzuatla gündeme girmiştir. Gereksinim duyulan alt yapı ve teknik düzenlemelerin tamamlanmasıyla sistem Ekim 2003 tarihinde faaliyete geçmiştir. Halen TBMM'nin gündeminde bulunan yeni sosyal güvenlik reformu dikkate alındığında bireysel emeklilik sisteminin temelde üç ayaklı bir sosyal

güvenlik sisteminin üçüncü ayağı olarak kurgulanmış olduğu görülmektedir. Bu ayak, tamamen gönüllülük esaslı ve özel sektörün öncülüğünde fonlama yöntemiyle çalışan bir modeli öngörmektedir. Amaç, emeklilik döneminde daha yüksek standartlara ulaşmak isteyen bireylere tamamlayıcı bir seçenek yaratmaktır.

Önerilen üç ayaklı sosyal güvenlik reform modelinin bütün sosyal güvenlik taleplerini tek ayaklı bir sistemde arayan ve bu nedenle her türlü siyasi müdahaleye açık hale gelen bir sistemden çok daha rasyonel işleyeceği varsayımı esas alınmaktadır. Böylece farklı toplumsal sınıfların farklı beklentilerine uygun çoklu bir sosyal güvenlik sisteminin sosyal dayanışmayı aşındıran, bireysel tasarruf eğilimini olumsuz yönde etkileyen ve çalışma motivasyonunu zedeleyen yönlerini önleyebileceği öngörülmektedir (Alper; 2002; 14).

Bu modelde bireysel emeklilik programı sosyal güvenlik reformu kapsamında üçüncü ayakta düzenlenmiş ve bütünüyle gönüllülük esaslı bir zeminde özel sektörün inisiyatifine bırakılmıştır. Böylece yaşlılık riskine ilişkin sorumluluk kısmen de olsa bireye terk edilmiştir.

Buradaki tartışma bireysel emekliliğin sosyal güvenliğin mevcut kapsamını nasıl ve hangi yönde etkileyeceğiyle ilgilidir. Bireysel emeklilik programları toplumda sosyal güvenliğin dışında kalan gruplar için bir çözüm alternatifi midir? Bu sayede Türkiye’de sosyal güvenliğin kapsamı genişleyecek midir? Halen sosyal güvenliğin kapsamında olan gruplar bireysel emeklilik sistemine nasıl ve hangi ölçüde ilgi göstereceklerdir ?

Bu tartışmaların analizinde ülkemize özgü çeşitli faktörlerin dikkate alınması gerekmektedir. Bunlar, bireysel emeklilik programlarının kapsama ilişkin performansını belirleyecektir.

Her şeyden önce işgücünün büyük bir bölümü ekonominin formal sektörlerine katılmamaktadır. Enformel yapı Türkiye’de toplumun önemli bir kesiminin sosyal güvenliğin kapsamı dışında kalmasına yol açmaktadır. Nitekim veriler, işgücünün sadece yarısının sosyal güvenliğin kapsamına girdiğini göstermektedir. 2004 yılı Hane Halkı İşgücü Anketine göre, istihdam edilenlerin, Türkiye genelinde %54.4’ü, kentsel yerlerde % 33.7’si, kırsal yerlerde ise % 76.4’ü herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna kayıtlı olmadan çalışmaktadır. Herhangi bir sosyal

güvenlik kuruluşuna kayıtlı olmadan çalışanların % 60.9’unu erkekler oluşturmaktadır.

Bireysel emeklilik hesapları, kapsam dışında kalan bu gruplar için bir alternatif yaratabilecek midir? Bireysel emeklilikle ilgili yasanın genel gerekçesinde hedef grubun tanımlandığı görülmektedir. Genel gerekçede toplumun orta ve üst gelir katmanındaki bireylere kamu sosyal güvenlik sistemine ek olarak emeklilik döneminde ilave bir gelir sağlama amacı ifade edilmektedir. Dolayısıyla Yasa özünde sistem dışında kalan ve görece daha düşük gelirli gruplar arasında yer alan bireyleri hedeflemediğini açıkça belirtmektedir. Esasen bugüne kadarki uygulamalar özel emeklilik şirketlerinin de hedef müşteri kitlesi olarak halen sosyal güvenliğe kayıtlı bireyleri esas aldıklarını göstermektedir.

İkinci olarak, Türkiye’de çok sayıda kendi hesabına çalışan bulunmaktadır. Gerçekten de işgücünün halen önemli bir kısmı esnaf, zanaatkar gibi bağımsız meslekleri yürütmektedir. Bu grupların sosyal güvenlik gereksinimlerini karşılamak için Bağ-Kur kurulmuştur. Buna karşılık Bağ-Kur hiçbir zaman istenilen performansı sergileyememiş, sistemdeki üyelerin büyük bir kısmı primlerini düzenli ödemekten kaçınmıştır. Sosyal güvenlik sistemine karşı böyle bir davranış biçimi geliştirmiş olan bu grupların özel emeklilik sistemine hangi tepkiyi verecekleri açık değildir.

Öte yandan, sistemin kapsamını daraltan bir diğer faktör de katılımın gönüllü olması ve primlere ilişkin sorumluluğun bütünüyle üyeye bırakılmış olmasıdır. Özellikle düşük gelirli çalışan grupların sisteme katılımı, ancak işverenlerin primlerin belli bir bölümünü karşılamasıyla mümkün olacaktır. Mevcut yasal düzenlemeler bunu öngörmemektedir.

Ayrıca bireysel emeklilik ayağının sistemin diğer ayaklarıyla ilişkilendirilmemiş olması, birinci ve ikinci ayağa ödenen primlerin en azından bir kısmının bireysel emekliliğe ödenen primlerden düşürülememesi kayıtlı çalışanların bireysel emeklilik sistemine ilgisini ve katılımını sınırlayabilecek bir diğer faktördür (Alper; 2002; 30).

Sonuçta vadede bireysel emeklilik programlarının kısa ve orta sosyal güvenliğin mevcut kapsamını genişletmekten uzak olduğu sonucuna varılabilir. Sisteme kayıtlı grupların ise, bireysel emeklilik

programlarına hangi ölçüde ve nasıl ilgi gösterecekleri ancak uzun dönemde anlaşılabilir.

Aslında bu alandaki çeşitli deneyimler bireysel emeklilik programlarının çok hızlı bir şekilde geliştiğini göstermektedir. Şili bu konuda iyi örnektir. Bu ülkede gerçekleştirilen reform programı önemli bazı olumlu sonuçlar yaratmıştır. 1982 yılında formel işgücünün sadece %12'sine hitap eden bireysel emeklilik sistemi hızlı bir gelişme göstermiş ve 1995 yılında işgücünün yaklaşık %65'ine ulaşmıştır. Buna karşılık, enformel grupların sisteme katılımıyla ilgili sorunlar varlığını korumaktadır.

Başarılı bir diğer örnek Meksika'dır. Bu ülke dağıtım esasına dayalı ve tüm çalışanları kapsayan bir emeklilik sisteminden, fona dayalı yeni bir emeklilik sistemine geçmiştir. Üyelere de, eski sistemle yeni sistem arasında tercihte bulunma hakkı tanınmıştır. 1997 yılından itibaren Sosyal Güvenlik Enstitüsü'ne katkı yapan işçilerin %95'i, bu katkılarını yeni sisteme yapmağa başlamışlardır. Bu tercih, sistemdeki üyelerin kamu emeklilik planlarına güveni olmadığını açıkça ortaya koymuştur (Ekin & Alper & Akgeyik; 1999:74).

Türkiye'de ise, bireysel emeklilik programlarının aktörleri sistemin geleceğinden umutludurlar. Önümüzdeki 10 yıllık periyotta bireysel emekliliğin üye sayısının 2.8 milyona ulaşması beklenmektedir. Bu rakam, mevcut işgücünün %10'una yakın bir oranı ifade etmektedir. Temmuz 2005 tarihi itibarıyla sistemdeki toplam üye sayısı 500.000'e ulaşmıştır. Bu üye sayısı 1.5 yıllık bir dönem için başarılı bir performansın göstergesidir ve gelecek için olumlu bir beklenti yaratmaktadır.

b) Sosyal Güvenliğin Finansmanı Açısından

Sosyal güvenlik, tüm endüstri toplumlarının geliştirdiği ve geleceğe yönelik risklerden çağdaş toplumları koruyan vazgeçilmez bir sosyal politika aracıdır. Buna karşılık Türkiye'de sosyal güvenlik açıkları getirdiği mali yüklerle büyük bir kaynak israfına yol açmakta ve "istihdam vergisi"ne dönüşen boyutları ile toplumun en ciddi sorunu olan istihdamın genişletilmesi amacı ile çelişmektedir. Böylece geleceği güvenceye alma fonksiyonu olan sosyal güvenlik, ülkemizde adeta bir "kara deliğe" dönüşmektedir.

Emeklilik sisteminin giderek finanse edilemeyecek bir yük haline gelmesi özellikle son 3 yıllık dönemde daha belirgin bir şekilde ön plana çıkmıştır. Bir yandan sosyal güvenlik yükümlülüklerini yerine getiremeyen işletmelerin artması, öte yandan gerileyen ve sistem dışına çıkan sigortalı sayısı, sosyal güvenlik sistemini finansal açıdan çıkmaza götüren etkenler olarak görülmektedir.

Böyle bir finansman yapısına bireysel emeklilik programlarının etkisi ne olacaktır? Giderek ağırlaşan sosyal güvenliğin finansman problemini bireysel emeklilik sistemi bir çözüm getirebilecek midir? Bireysel emeklilik hesaplarının diğer sosyal güvenlik kurumlarıyla ilişkisi hangi biçimde ve hangi düzeyde olacaktır ?

Aslında sosyal güvenliğin karşılaştığı finansman problemi sadece bugünün sorunu değildir. Sistemdeki açığın kökeni 1992 yılında emeklilik programlarında yaş sınırının kaldırılmış olmasına ve erken emeklilik uygulamasının yürürlüğe girmesine gitmektedir. Bu düzenleme ile GSMH'ye oranı % 1'in altında olan Emekli Sandığı, SSK ve Bağ-Kur'dan oluşan sosyal güvenliğin toplam açığı hızla büyümüş ve 10 yıl içinde % 4.5 düzeyine yükselmiştir.

1999 yılında gerçekleştirilen sosyal güvenlik reformu 2000 yılında olumlu yönde geçici bir etki yaratmış ancak, Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizi ile bütün ekonomik göstergeler tersyüz olmuştur. Böylece sosyal sigorta kurumlarının mali yapısı yeniden bozulma sürecine girmiş ve 2000 yılı öncesinden daha kötü bir hale gelmiştir.

Özellikle ağırlaşan prim yükleri ile kayıtlı olanların giderek kayıt dışına kayması ve ekonomik programın bir gereği olarak kamudaki personel fazlasının erken emeklilik yoluyla azaltılması sistemin çökmesi için zemin yaratmıştır. Ayrıca çeşitli illerde uygulanan Yatırımları Teşvik Yasası ile prim gelirlerinde gerileme ve planlananın üzerinde bir açık düzeyinin gerçekleştiği görülmektedir. Bunun yanında finansmanla ilgili olarak sosyal güvenlik kurumlarının gelirlerinde, harcamalarında, prim tahsilat oranlarında da herhangi bir iyileşme sağlanamamıştır.

Sonuçta 2001 yılından sonra sosyal güvenlik açığı yeniden genişleme eğilimine girmiştir. 2002 ve 2003 bütçelerinde büyük ölçüde planlananı aşan sosyal güvenlik açıkları, 2004 yılında da bu trendini sürdürmüştür. Bu oran bugün GSMH'ın % 4.5'ünü geçme eğilimindedir.

Bu açıdan kamu finansman dengesini zorlayan en büyük açıklardan birisi sosyal güvenliğin finansman sorudur. Acaba bireysel emeklilik hesaplarında toplanan fonlar bu sorunu nasıl etkileyecektir? Bireysel emeklilik programları çok ayaklı sosyal güvenlik reform modeli içinde üçüncü ayağı teşkil edecektir. Katılımın gönüllülük esaslı olması, prim ödemelerinin bütünüyle sigortalıya bırakılmış olması, yasal olarak işverenlerin sisteme herhangi bir katkı yapma zorunluluklarının olmaması, fon tercihinde sigortalının tercihinin esas alındığı dikkate alındığında bireysel emekliliğin temelde üç ayaklı sosyal güvenlik sisteminin diğer ayakları ile bağlantısının kurulmadığı anlamına gelmektedir. Diğer bir ifade ile bireysel emeklilik hesaplarında birikecek fonlar sosyal güvenliğin genel finansmanında doğrudan kullanılmayacaktır. Bu durum, bireysel emeklilik sisteminin halen faaliyet gösteren hayat sigortalarının bir alternatifi olarak görülmesi anlamına gelmektedir (Alper; 2002; 30).

İkinci olarak, Yasasının amaç maddesinde bireysel emekliliğin temelde bireysel bazlı hedefi açıkça ortaya konmaktadır. Yasanın 2. maddesine göre, bireysel emekliliğin amacı, kamu sosyal güvenlik sistemini bireysel düzeyde tamamlayıcı nitelikte yeni ve ek bir sosyal güvenlik garantisi sağlayan kurumsal bir yapıyı oluşturmaktır. Ayrıca, bireysel emekliliğe yönelik tasarrufların teşvik edilmesi, emeklilik döneminde refah düzeyini yükseltmek isteyenlere ek bir gelir olanağı sağlamak ve emeklilik dönemi için tasarruf etmek isteyenlere alternatif yatırım imkanı tanınması öngörülen diğer hedeflerdir.

Görüldüğü gibi Yasa, temelde bireysel emekliliğin oluşturacağı fonların kişisel düzeyde yaşlılık riskine ilişkin karşılaşılabilecek finansman problemini gidermede tamamlayıcı bir araç olarak önermektedir. Dolayısıyla kurumsal düzeyde bireysel hesaplarda birikecek fonların genel sisteme katkısı açıkça ve doğrudan düzenlenmiş değildir.

Buna karşılık, bireysel emeklilik hesaplarında biriken fonların uzun vadede sistemin genel açıklarını dolaylı olarak olumlu yönde etkileyeceğine ilişkin iyimser yaklaşımlara da rastlanmaktadır. Buna göre, bireysel emeklilik yoluyla oluşacak fonların önemli bir bölümünün devlet iç borçlanma senetlerinde kullanılacak olması, uzun yıllardır sosyal güvenlik sisteminin açıklarına doğrudan veya dolaylı olarak kaynak aktaran devletin bireysel emeklilik sisteminden yararlanmasını

sağlayacaktır. Böyle bir sonuç ancak sistemin yüksek bir performans göstermesine bağlıdır. İleri sürüldüğüne göre, bireysel emeklilik sisteminde 10 yılın sonunda, 2.8 milyon katılımcı sayısına ve 5 milyar dolarlık fon büyüklüğüne ulaşılması mümkündür (Uğur; 2004). Bireysel emeklilik hesaplarında 1.5 yıl içinde biriken fon miktarı 500 milyon doları aşmıştır. Bu durum geleceğe dönük beklentileri de cesaretlendirmektedir.

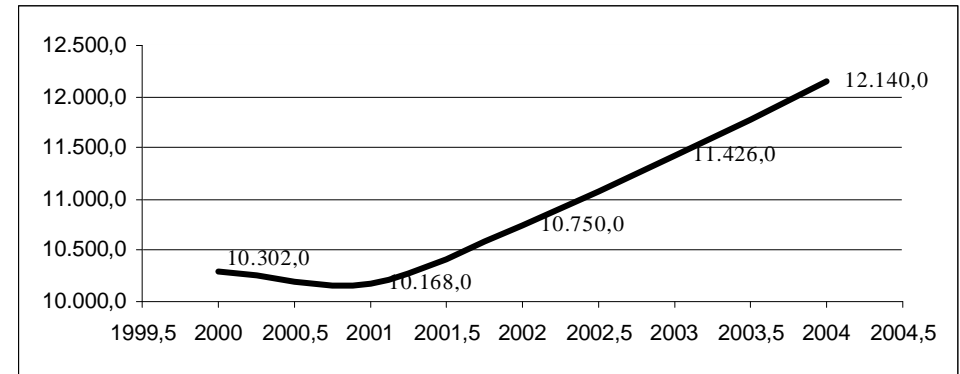
2. Bireysel Emeklilik, İşgücü Piyasaları ve İstihdam

a) İstihdam Potansiyeli

Bireysel emeklilik programlarının potansiyel etki alanlarından biri de istihdama ilişkin doğrudan ve dolaylı sonuçlarıdır. Her şeyden önce bireysel emeklilik sigortacılık sektörü içinde yeni bir alt sektördür. Bireysel emeklilik programlarının Türkiye’de uzun yıllardır varlığını sürdürmesine rağmen beklenen performansı gösterememiş bu sektör için yeni ve çok önemli bir ivme sağlayabileceği beklenmektedir.

Veriler, henüz bu beklentinin oluşma evresinde olduğunu ortaya koymaktadır. Nitekim 2004 yılında sigorta sektöründe istihdam edilen personel sayısı 12.140’a ulaşmıştır. 2003 yılında bireysel emeklilik programlarının devreye girmesiyle sektördeki istihdam oranı % 12 düzeyinde artmıştır. Artan istihdamın önemli bir özelliği de daha eğitilmiş bir profil sergilemesidir.

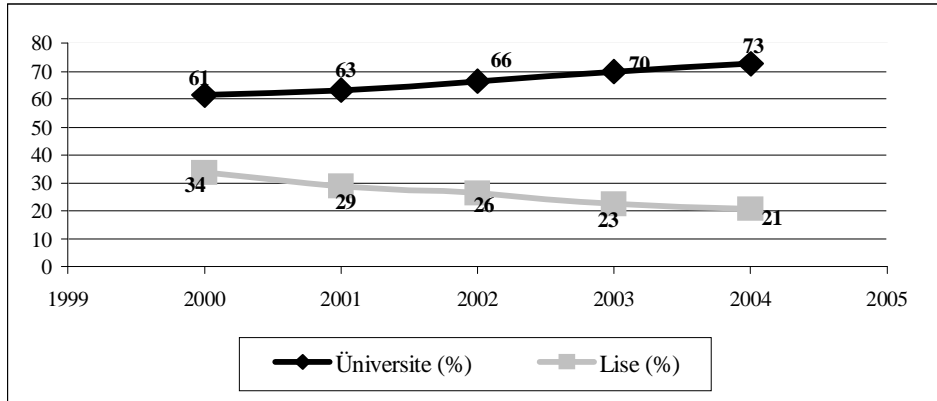
GRAFİK I: SEKTÖRÜN İSTİHDAM DÜZEYİ



Kaynak: (Sigorta Denetleme Kurulu; 2005; 44).

Nitekim bu sektörde toplam istihdamın % 73'ünün üniversite mezunu olduğu görülmektedir. Çok daha önemlisi 2000'li yıllarda sektörün eğitim profili sürekli yükselme eğilimi göstermiş, lise mezunlarının oranı düşerken, üniversite mezunlarının oranı da artmıştır. Özellikle bireysel emeklilik programlarının yürürlüğe girdiği 2003 tarihinden sonra üniversiteli profesyonellerin oranı %10 oranında genişlemiştir.

GRAFİK II: SEKTÖRÜN EĞİTİM PROFİLİ



Kaynak: (Sigorta Denetleme Kurulu; 2005; 44).

Öte yandan, bireysel emeklilik sisteminin istihdama dolaylı etkisi daha büyük bir beklenti yaratmaktadır. Bireysel emeklilik şirketleri sektörün yaratacağı fonların istihdamı olumlu yönde etkileyeceğini savunmaktadırlar. Buna göre, bireysel emeklilik sistemi ile birey emekliliğe yönelik tasarruflarda bulunurken, bu tasarrufları kendi nam ve hesabındaki çeşitli fonlara yönlendirmesi mümkün olacaktır. Böylece sistemin orta ve uzun dönemde bireysel ve kurumsal tasarruf eğilimini arttırabileceği, yatırım fonları yaratabileceği ve bunun da makro düzeyde ulusal tasarrufları olumlu yönde etkileyebileceği düşünülmektedir. Sonuçta yaratılacak bu fonlar, hem kamu, hem de reel sektörün finansmanı açısından önemli bir işlevi yerine getirecektir. Fonların özellikle uzun vadeli altyapı yatırımları için gerekli finansmanı sağlayabileceği ifade edilmektedir.

Dolayısıyla bireysel hesaplardaki fonların ekonomiye uzun vadeli kaynak sağlayarak, istihdamın artırılması ve ekonomik kalkınmaya katkıda bulunulması mümkün olacaktır. Ancak bu sürecin etkinliği

büyük ölçüde sisteme dahil olacak üyelerin sayısına ve bunların katkı miktarına bağlı olacaktır. Sisteme gösterilecek ilginin özellikle sağlanacak finansman ve vergi avantajlarının bir yansıması olduğu bu nedenle, mevcut vergi muafiyet oranlarının artırılması gerektiği bildirilmektedir.

b) Bireysel Emeklilik Sistemi, İşgücü Piyasaları ve İşgücü Arzı

(1) İşgücü Piyasalarının Niteliği ve Bireysel Emeklilik

Gelişmekte olan tüm ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de işgücünün ve işgücü piyasalarının gelişmiş ekonomilerden ayrılan çeşitli özellikleri ön plana çıkmaktadır. Bu durum, bireysel emekliliğin sonuçları açısından dikkate alınması gereken önemli bir faktördür.

İlk olarak, Türkiye'de işgücü piyasaları kapsamlı bir enformel sektör segmenti ile karakterize edilmektedir. Bu segment, asgari ücret, iş mevzuatı ve sosyal güvenlik hükümlerinin ve bu alanlardaki reformların doğrudan veya dolaylı etki alanı dışında kalmaktadır. Bu açıdan konunun önemli bir boyutu da segmentler arasındaki bu adaletsizliğin bireysel emeklilik sistemi ile modern sektörler lehine daha da genişleyip genişlemeyeceğiyle ilişkilidir. Temelde bireysel emekliliğin modern sektörlerde görece daha yüksek gelirli ve korunaklı işgücünü kapsaması beklenmektedir. Böyle bir durumda korunaklı gruplar, bireysel emeklilik sistemi ile mevcut koşullarını daha olumlu yönde geliştirirken, bu sonuç segmentler arasındaki uçurumu da derinleştirebilecektir.

Bu nedenle bazı uzmanlara göre, Türkiye'de sosyal güvenlik sisteminde gözlenen kriz temelde emek piyasalarındaki marjinalleşmeye ve gerek kayıt dışı, gerekse enformelleşmeye dayalı istihdam biçimlerinin sürdürülmesine dayanmaktadır. Dolayısıyla emek piyasasındaki kayıt dışılığın önüne geçen ve yapısal tedbirleri gündemine almayan bir reform sürecinin kalıcı bir çözüm getirmesi mümkün olmayacaktır (Yeldan; 2004; 2).

İkinci olarak, Türkiye'de enformel sektör pek çok durumda çalışma mevzuatının ve sosyal güvenlik düzenlemelerinin bütünüyle etkilediği "modern" sektörlerle bir arada bulunmaktadır. Sistemin, özellikle belirgin biçimde bölünmüş olan kentsel işgücü piyasalarına etkisi önemli bir tartışma alanıdır. Bir tarafta çalışma mevzuatının tüm

yükümlülüklerini taşıyan “korunmalı” veya “modern” sektörler, öte yandan bu mevzuatın dışında kalan enformel sektör bulunmaktadır.

Daha önemlisi ülkemizde formel sektörlerde çalışanların bir kısmı ikinci bir gelir getiren bir ek iş boyutu ile aynı zamanda enformel sektörde de çalışmaktadır. Bu istihdam davranışı büyük ölçüde formel sektördeki istihdam sorunlarının çalışanlar üzerindeki olumsuz etkilerini hafifleten bir sonuç olduğu kadar, ayrıca gelir dağılımı probleminin yarattığı bir durumdur. Böylece formel sektörde sosyal güvenlik beklentisini karşılayan çalışan enformel sektördeki ilave çalışmasıyla gelir kaybını minimize etmeye çalışmaktadır (Ekin; 1995; 74).

Bireysel emeklilik sisteminin söz konusu olduğu bir ortamda acaba sektörler arasındaki kaymalar hangi yönde ve hangi ölçüde etkilenecektir? Buradaki tartışma bireysel emekliliğin bu farkın kapatılmasına olanak sağlayıp sağlayamayacağıyla ilgilidir. Eğer böyle bir sonuç söz konusu olacaksa, kayıt dışı sistemin kayıtlı hale gelmesini beklemek yerine, tersine kayıtlı sistemden kayıtsız sisteme kayma eğilimleri gözlenebilir. Çünkü bireysel emeklilik gerçekte yaşlılık riski karşısında sorumluluğun kurumlardan bireylere, kamudan özel şirketlere transferini ifade etmektedir. Yani birey kamusal kurumlar söz konusu olmadan yaşlılık riskine ilişkin sosyal güvencelere sahip olabilecektir. Böyle bir değişimin kayıtlılığını, yoksa kayıtsızlığını teşvik edeceği izlenmesi gereken önemli bir süreçtir.

Öte yandan ülkemizde işgücüne katılım oranlarında son yıllarda gözlenen sürekli gerileme eğilimi kayıt dışılığa kayışın bir yansımasıdır. Nitekim, 1992 yılında %56 düzeyinde olan katılım son 10 yıllık dönemde sürekli düşme eğilimi göstermiştir (%47). İşgücüne katılım oranının düşmesi her şeyden önce üretken toplumsal kesimin daralması anlamına gelmektedir.

Kayıt dışılık eğiliminde kamusal sosyal güvenlik sisteminin yaşlılık riskine karşı birey ve bakmakla yükümlü olduğu ailesine yeteri gelir güvencesi sağlayamamasının önemli bir etkisi olduğu açıktır. Bu sonuç, bir yandan büyüme oranını negatif yönde etkilemekte, öte yandan bağımlılık oranını da yükseltmektedir. Dolayısıyla gelir daha çok kişi tarafından paylaşılmaktadır. Böyle bir ortamda mevcut sosyal güvenlik sistemlerine yapılan ödemelerin beklenen gelir güvencesini

yeterince sağlayamaması nedeniyle pek çok kişinin kamusal sosyal güvenlik kurumları yerine bireysel emeklilik kurumlarına yönelmesi beklenebilir. Bu da kayıt dışılık olgusunun genişlemesi anlamına gelmektedir

Nihayet işgücü piyasalarının önemli bir sorunu da işsizliktir. Türkiye’de işsizlik önemli bir toplumsal sorun alanı olarak varlığını korumaktadır. 1990’lı yıllarda ekonomik yapı ciddi bir durgunluk dönemi ile geçmiştir. Nitekim 1992-2002 yılları arasında ortalama büyüme oranı %3.5’te kalırken, 1994, 1999 ve 2001 yıllarında önemli daralma eğilimleri görülmüştür. Büyüme oranının 2002 yılında %7.8, 2003 yılında %5.9 ve 2004 yılında %9.9 düzeyinde gerçekleşmesine rağmen, işsizliğin artma trendini sürdürmesi, büyümenin üretken istihdamı sınırlı ölçüde genişlettiğini göstermektedir.

Böyle bir süreçte acaba talep açısından daralan işgücü piyasaları bireysel emeklilik programlarından nasıl etkilenecektir ? Bu tartışmanın yönü istihdam edilenlerin davranışına bağlı olacaktır. Teorik olarak işgücü piyasası ile bireysel emeklilik sistemi arasındaki ilişkinin zemininde çalışanın böyle bir durumda emeklilik yaşını erteleyerek, daha uzun bir dönem çalışma yaşamında kalacağına ilişkin beklenti bulunmaktadır. Böylece bireysel emeklilik uygulaması emeklilik yaşının gönüllü olarak ertelenmesine ve sosyal güvenliğin finansmanına daha uzun süre katkı yapmaya olanak sağlamaktadır. Ancak bu durum işgücünden geç ayrılmaları gündeme getirirken, uzun vadede işsizliği de olumsuz yönde etkileyebilecektir.

Sonuç olarak, ülkemizde işgücü piyasaları ile özel emeklilik programları arasındaki ilişkinin analizi orta ve uzun dönemde ortaya çıkacak veriler çerçevesinde çeşitli soruların cevaplandırılmasına bağlıdır: Özelleştirilmiş bir sosyal güvenlik sistemi acaba mevcut emeklilik programlarından daha az riskli midir? Bireyselleştirilmiş emeklilik modeli emeklilik hakları konusunda çalışanların mülkiyet duyarlılığını geliştirmekte midir? Bu durum kamunun ve politik gelişmelerin etki alanını ve rolünü sınırlayacak mıdır? Bireyselleştirilmiş bir sosyal güvenlik sistemi işgücü piyasaları açısından orta ve uzun vadede ne gibi riskleri taşımaktadır? Sisteme dahil olan birey, gelecek planlarını ve emeklilik programlarını günlük yatırım riskleri ile hangi ölçüde örtüştürebilecektir? (Devine; 2000; 79).

(2) Bireysel Emeklilik ve İşgücü Arzı Eğilimi

Bireysel emeklilik sisteminin işgücü arzına etkisi çoğunlukla çalışanın ücretinden ödeyeceği primi nasıl algıladığına bağlı olarak değişmektedir. Teorik olarak, sistem, bireysel emeklilik programlarının sosyal güvenlik algılamasını bireyselleştirerek çalışanın prim ödemeleri ile yararlanabileceği ivaz düzeyi arasında daha güçlü bir bağ kuracağı varsayımına dayanmaktadır.

Günümüzde küresel sermaye dünyada yatırım ve istihdam vergilerinin görece daha düşük, teşvik sisteminin daha cazip olduğu ve rekabet avantajını daha yüksek düzeyde yakabileceği alanlara, bölgelere ve ülkelere kaymaktadır. Türkiye sermaye çekme becerisi ve yatırım cazibesi son derece sınırlı olan ülkelerden biridir. Bu durumu yaratan çok sayıda neden var olmakla birlikte önemli gerekçelerden biri de istihdamdan alınan vergilerin (sosyal güvenlik primleri, gelir vergisi, stopaj vergileri vb.) giderek ağırlaşması ve işletmelerin mali esnekliğinin kaybolmasıdır.

Bu yapı, pek çok durumda primlerin sosyal güvenliği finanse eden bir araçtan ziyade istihdam üzerinde bir vergi yükü olarak algılanmasına yol açmaktadır. Sonuçta, ağır prim yükü, kayıt dışılık veya eksik bilgilendirme ile aşılması çabalarına yol açmaktadır. Böylece ağırlaşan istihdam vergileri bir yandan kayıt dışılığını özendirirken, öte yandan işletmeleri istihdamı daraltma, hatta faaliyetlerini kısmen veya tamamen durdurma konumuna getirmektedir.

Buna karşılık, bireysel emeklilik programlarının çalışanın prim kesintilerini bir yük olarak algılamasını değiştirebileceği ve sisteme ödenen primlerin gelecekteki refah düzeyine bir katkı olarak algılanmasını sağlayabileceği düşünülmektedir. Bu şekilde yeni sistemde primle ivaz arasındaki güçlü ilişki çalışanın gelecekte edineceği yüksek ivazları emeklilik güvencesinin bir garantisi olarak değerlendirmesini ve dolayısıyla sisteme daha yüksek bir katkıda bulunmasını teşvik edecektir (Devine; 2000; 79).

Bu teşvikin büyüklüğü üç temel faktöre bağlı olarak değişecektir. İlk olarak bireysel emeklilik programlarının işgücü arzı üzerinde etkisi büyük ölçüde prim-ivaz ilişkisinin yaratacağı algısal farklılığın büyüklüğüne bağlı olacaktır. Bu değişimin yansımaları ise, bireysel hesaplara yönlendirilen primlerin miktarıdır. Dolayısıyla bireysel

hesaplara yönlendirilen daha yüksek prim miktarları, emeklilik gelirin algılanmasına ilişkin değişime bağlı olacaktır. Yüksek düzeyli bir değişim, prim-ivaz ilişkisini daha güçlü kılacak bir değişken olacaktır.

Öte yandan bireysel emeklilik sistemi işgücü arzının yaşam boyu refah ve tasarruf eğilimini etkileyebilecektir. Çünkü geleneksel sosyal güvenlik sistemlerinde çeşitli nedenlerle prim kesintilerinin haksız yük olduğu kanaati hakimdir. Oysa bireysel emeklilik programları bu yük algılaması yerini prim-ivaz ilişkisine dayalı bir yaklaşım yaratabilecek, bu durum işgücü arzının artmasına yol açabilecektir. Bu sonuç, gelir veya ikame etkisine bağlı olarak ortaya çıkacaktır. İşgücü arzının tepkisi aynı zamanda tasarruf eğilimini değiştirebilecek ve emeklilik zamanlamasındaki değişime yansıtacaktır.

Bireysel emekliliğin yaratacağı teşvikin büyüklüğünü belirleyecek ikinci temel faktör, çalışanın profilidir. Varsayımsal olarak, görece daha genç çalışanlar açısından gelecekteki emeklilik geliri yerine bugünkü refah seviyeleri çok daha fazla önemsenecektir. Oysa özellikle orta yaş grubundan sonra bu beklentinin güçlenebileceği, buna bağlı olarak işgücü arzının bu dönemde çok daha fazla artabileceği öngörülmektedir.

Sistemin işgücü üzerindeki etkisini belirleyen bir diğer unsur ertelenen emeklilik yaşına ulaşma ve emeklilikten sonra hayatta kalma süresine ilişkin beklentidir. Ertelenmiş emeklilik yaşına ulaşma ve emeklilik döneminde hayatta kalma olasılığı yükseldikçe herhangi bir gelir kaynağından alınacak toplam emeklilik geliri de artmış olacaktır. Bu iki faktör yani emeklilik yaşına ulaşma ve emeklilik periyodu süresi, prim kesintilerinin gelecekteki emeklilik gelirin katkısına ilişkin algıyı, yani bireysel emekliliğin etkisini ortaya koyacaktır (Devine; 2000; 80).

Nihayet bireysel emeklilik programlarının işgücü arzı üzerindeki etkisini belirleyecek başka bir faktör ise, çalışanın sisteme hangi oranda ve ne kadar süreyle katkı yapmak istediğiyle ilgilidir. Çalışan, eğer katkı miktarını yükseltmek isterse muhtemelen işgücü arzını arttıracak, daha fazla çalışmaya yönelecek bu durum, hem bireysel kazançları hem de, sisteme aktarılacak tasarrufları genişletecektir. Dolayısıyla çalışan eğer aktifse, daha fazla çalışarak, değilse, aktif olarak istihdama katılarak katkısını arttırmak isteyecektir.

Buna karşılık, işgücü arzının bireysel emeklilik sistemiyle ilişkisini analiz eden bu varsayımlar çeşitli açılardan eleştirilere açıktır. Her

şeyden önce çalışanın prim ödemesi ile gelecekteki ivaz beklentisi arasındaki ilişki eğilimini tam olarak ölçmek mümkün değildir. Nitekim çeşitli ekonometrik analizler çalışanların gelecekteki ivaz düzeylerini dikkate alarak bugünkü davranışlarını şekillendirme eğilimlerinin sınırlı düzeyde kaldığını ortaya koymaktadır.

Öte yandan kişisel tasarruf düzeyinin sürekli düşük olduğu Türkiye gibi ülkelerde bireysel emeklilik hesaplarının çalışanın sosyal güvenlik primleri ile ivazlar arasındaki ilişkiye dönük algılamasına etkisini net olarak ölçmek pek olası değildir. Diğer bir ifade ile, bireysel emeklilik programları çalışanın bu yöndeki algılamasını olumlu yönde etkileyecek olsa bile, bu değişimin yönü ve büyüklüğü prim kesintileriyle uyumlu olmayabilir.

Nihayet, emekliliğin daha bireysel bir düzlemde kişisel katkılara bağlanmasının emeklilik yaşını erteleyebileceğine ilişkin teorik değerlendirmeler, henüz ekonometrik analizlerle doğrulanmış değildir. Sonuçta işgücü piyasasının bireysel emeklilik sistemine tepkisi büyük ölçüde bu programların yaratacağı planlara ve beklentilere bağlı olacaktır.

GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Sosyal güvenlik günümüzün modern toplumlar için geleceğe ilişkin sosyal riskleri bertaraf etmede hem bireysel, hem de toplumsal açıdan önemli ve vazgeçilemez bir sosyal politika aracıdır. Sosyal güvenlik, bu niteliği ile uluslararası belgelerde temel insan hakkı kapsamında değerlendirilmekte, ulusal düzeyde anayasalar tarafından güvence altına alınmaktadır.

Buna karşılık 1980'li ve özellikle 1990'lı yıllarda sosyal güvenlik sistemlerinin ciddi sorunlarla karşı karşıya kaldığı, sosyal güvenlik ve kriz kavramlarının birlikte telaffuz edildiği görülmektedir. Bu problemin kaynağında özellikle demografik değişim, yaşlanma krizi, işgücü piyasasında ve işgücünün yapısındaki değişim, küreselleşme ve esneklik beklentileri ile aile kurumunun yıpranması bulunmaktadır.

Sosyal güvenlik sistemlerinin karşılaştığı krize ilişkin hemen her ülkede çeşitli reform girişimlerine tanıklık edilmektedir. Bu girişimler arasında emeklilik yaşının yükseltilmesi, prim oranlarının yeniden düzenlenmesi ve artırılması, emeklilik ivazlarının çeşitli yöntemlerle

düşürülmesi, sistem için yeni finansman kaynaklarının bulunması ön plana çıkmaktadır.

Buna karşılık özellikle 1990'lı yılların ikinci yarısından itibaren Dünya Bankası, AB ve OECD gibi uluslararası kuruluşların öncülüğünde daha kapsamlı ve köklü çözüm önerilerinin gündeme geldiği görülmektedir. Bu çözüm stratejilerinin özünü bireysel emeklilik programlarını da esas alan üç ayaklı bir model önerisi oluşturmaktadır.

Önerilen yeni model, kamusal olarak yönetilen sosyal güvenlik harcamalarını, katılımı zorunlu kamu sosyal güvenlik sistemini ve özel olarak yönetilen zorunlu veya gönüllü tasarruflardan oluşan üç ayaklı karma bir sistemi temsil etmektedir.

Bu parametreleri esas alan çok sayıda ülke son 10 yıllık dönemde mevcut emeklilik sistemlerini yapısal ve yapısal olmayan reformlara tabi tutarak, bu alandaki problemlerini aşmaya çalışmaktadırlar. Buna karşılık, ideal bir çözüm modelinin söz konusu olmadığı açıktır. Her ülke sosyal, ekonomik ve politik arka planına uygun bir reform süreci ve modeli tercih etmektedir. Ancak, niteliği ne olursa olsun hemen her reform programı bireysel emekliliği baz alan modelleri uygulamaya geçirmektedir.

Sosyal güvenlik sistemlerinde yaşanan sorunların çözülmesine bir alternatif ya da tamamlayıcı olarak gösterilen bireysel emeklilik uygulamaları, gönüllü emeklilik programlarına geçişte bir model olarak uygulanmaktadır. Bireysel emeklilik modeli, emekliliğe yönelik tasarruf ve yatırım sistemi olup, zorunlu sosyal güvenlik sistemini tamamlayıcı bir özellik taşımaktadır. Yapılan düzenlemeler ile kamu sosyal güvenlik sistemine ek olarak bireylere istedikleri takdirde, yani gönüllü katılımlarına bağlı olarak, ikinci bir emeklilik geliri elde edebilmelerinin yasal altyapısının oluşturulması amaçlanmaktadır. Böylece emeklilik dönemine ilişkin sosyal risk kısmen de olsa kurumlardan bireylere, kamudan özel şirketlere transfer edilmiş olmaktadır.

KAYNAKLAR

- Akgeyik, Tekin; SSK Raporu, Yayınlanmamış Rapor, İstanbul, 2004.
- Alper, Yusuf; "Sosyal Güvenlikte Yeni Bir Adım: Bireysel Emeklilik"; Çimento İşverenleri Sendikası Dergisi; Çimento İşveren, C.16/2, Mart 2002, s.12-32.
- Blake, David; "Two Decades of Reform in the UK: What are the Implications for Occupational Pension Schemes?" Birkbeck College The Pensions Institute Discussion Paper PI-0004, London; 2000; pp.1-23.
- Casey, H. Bernard; "Evaluating Pension Reform", NFT, 2/2004, pp.1-11.
- Cifuentes, Rodrigo and Larrain, Felipe B.; "Pension Reform in Central America: A Proposal", Harvard Institute For International Development Discussion Papers: No. 676, Harvard University, 1999; pp.1-33.
- Coronado, J.L.; "The Effects of Social Security Privatization on Household Saving: Evidence from the Chilean Experience", Finance and Economics Discussion Series, 1998/12, p.20.
- Çelik, Abdulhalim; Küreselleşme Sürecinde Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Dönüşümü ve Türkiye, Ankara; 2002.
- Davis, E. Philip; Is There a Pension Crisis in The UK?, London; 2004, pp. 1-30, (www.philipdavis.com).
- Daykin, Chris; "Pension Reform Developments around the World", International Conference on Applied Statistics, Actuarial Science and Financial Mathematics 17th Tuesday: The Department of Statistics and Actuarial Science, The University of Hong Kong; 2002, pp.1-36.
- Devine, Theresa J.; "Demographics, Social Security Reform, and Labor Supply", www.bos.frb.org/economic, 2005, pp.77-101.
- Ekin, Nusret, Alper Y. ve Akgeyik T.; Türk Sosyal Güvenlik Sistemi'nde Arayışlar: Özelleştirme Ve Yeniden Yapılanma, İTO Yayınları, İstanbul, 1999.
- Ekin, Nusret; Kayıtdışı Ekonomi-Enformel İstihdam, İTO Yayınları, İstanbul; 1995.
- Elveren, Ali Haydar; "Bireysel Emeklilik Sisteminin Makro Ekonomik Etkileri", İşveren Dergisi, Mayıs 2003.
- Euzeby, Alain; The Financing of Social Protection and Employment in the Context of Economic Globalization", The Year 2000 International Research Conference on Social Security: Social Security in the Global Village, International Social Security Association (ISSA), Helsinki; 2000; pp.1-14.
- Fox, Louise and Palmer, Edward; New Approaches to Multi-Pillar Pension Systems, 1999, (wb.forumone.com).
- Gruber, Jonathan and Wise, David; Social Security Programs and Retirement Around The World, The National Bureau of Economic Research, Massachusetts 1997.
- Gutierrez, Alvaro Castro; "Principles and Practices of Social Security Reform", IAA International Seminar on Pensions, International Social Security Association (ISSA), Brighton; 2001, pp.1-13.
- Holzmann, Robert, MacKellar, Landis & Rutkowski, Michal; "Accelerating the European Pension Reform Agenda: Need, Progress, and Conceptual Underpinnings", Pension Reform in Europe: Process and Progress (Ed. By Holzmann, Robert &

- Orenstein, Mitchell & Rutkowski, Michal), The World Bank, Washington; 2003; pp. 1-46.
- Holzmann, Robert; "Towards a Reform and Coordinated Pension System in Europe", Rationale and Potential Structure; World Bank Social Protection Discussion Paper Series; The World Bank, Washington; 2004; pp.
- ILO; Facts on Social Security, ILO, Geneva; 2005,
- ILO; Global Employment Trends, ILO, Geneva; 2003.
- Legros, Florence; "Population Aging, Electoral Behavior, and Early Retirement", Pension Reform in Europe: Process and Progress (Ed. By Holzmann, Robert and Orenstein, Mitchell and Rutkowski, Michal), The World Bank, Washington; 2003; pp.111-130.
- Linn, Johannes F.; "Foreword", Pension Reform in Europe: Process and Progress (Ed. By Holzmann, Robert and Orenstein, Mitchell and Rutkowski, Michal), The World Bank, Washington; 2003; pp.VII-VIII.
- Lipman, Larry; "Social Security: Crisis or Problem?", Palm Beach Post; January 10, 2005. (www.palmbeachpost.co).
- Mowlana, H.; "The New Global Order and Cultural Ecology", Media, Culture and Society, V.15/1993, pp.9-27.
- NCPA; "Privatizing Social Security in Latin America", Policy Report, No:221, January 1999, pp.1-11.
- Ney, Steven; "The Rediscovery of Politics: Democracy and Structural Pension Reform in Continental Europe", Pension Reform in Europe: Process and Progress (Ed. By Holzmann, Robert and Orenstein, Mitchell and Rutkowski, Michal); The World Bank, Washington; 2003; pp.79-110
- Nijssen, Jan; "How Can Europe Overcome The Pension Crisis?", Café Crossfire Evening Debate, Friends of Europe, Brussels; 2005; pp. 1-8.
- OECD; Taxing Wages in OECD Countries, Paris; 2003.
- Palmer, Edward; "The Swedish Pension Reform Model: Framework and Issues", Discussion Paper, Sweden; 2004, pp.1-50.
- Rowden, Robert; "Potential Roles of the Human Resources Management Professional in the Strategic Planning Process", S.A.M. Advanced Management Journal, V. 64/3, Summer 1999, pp.22-29.
- Saunders, John; "Population Change in Europe: Past Experience and Future Prospects", Population Change and European Security (Ed. By Lawrence Freedman and John Saunders), Potomac Books, London; 1991, pp. 21-35.
- Sigorta Denetleme Kurulu; 2004 Türkiye'de Sigorta ve Bireysel Emeklilik Faaliyetleri Hakkında Rapor, 2005; İstanbul.
- The World Bank; "Pension Reform in Latin America", 27 January 2005 (www.worldbank.org).
- The World Bank; Averting The Old Age Crisis: Policies to Protect The Old And Promote Growth, Report No: 13584, USA, 30,9,1994.
- Uğur, Suat; Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Özel Emeklilik Programlarının Yeri ve Gelişimi, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu Yayını, Ankara, 2004.

- UN; World Population to 2300, New York; 2004.
- Wasow, Bernard; "The Beginning of Social Security's End?", The Century Foundation, 1/10/2005. (www.socsec.org).
- Weaver, R. Kent; "Design and Implementation Issues in Swedish Individual Pension Accounts", Social Security Bulletin, V. 65/4, 2003/2004, pp.38-56.
- Yeldan, Erinç; "TÜSİAD'ın Emeklilik Sistemi Raporu";. 29 Aralık 2004 (www.bilkent.edu.tr/yeldane).