

## SOSYAL GÜVENLİKTE YENİ EĞİLİMLER

Dr. Tuncay Gülođiu\*

### GİRİŞ

İnsanları uğrayacakları tehlikelerin zararlarından kurtarma ideali olarak tanımlanan sosyal güvenlik son yıllarda bütün dünyada tartışılan alanların başında gelmektedir.

Sanayi Devrimi ile başlayan ve İkinci Dünya Savaşı sonrası şekillenen sosyal güvenlik sistemleri 20.yüzyılın özellikle son yirmi yılında yaşanan hızlı gelişmelerle birlikte yeniden yapılanma ve değişim süreci içine girmişlerdir. Bu süreç gelişmiş ülkelerden başlayarak tüm dünyada etkisini göstermektedir.

Sanayi toplumunun ihtiyaçlarını karşılamak üzere geliştirilen günümüz sosyal güvenlik sistemleri, gelişimini İkinci Dünya Savaşı sonrası ortaya çıkan iktisadi, sosyal ve siyasi ortamın sunduğu imkanlar ve sağladığı olumlu atmosferde sağlamıştır<sup>1</sup>. 1973'ten sonra petrol fiyatlarındaki hızlı yükseliş, yatırımların azalması ve ekonomik büyümedeki yavaşlama sonucu işsizliğin gelişmiş ülkelerde ciddi oranlara ulaşması ekonomik verileri olumsuz etkilemiştir. Kuşkusuz ekonomik yapıda yaşanmaya başlayan bozulmalar sosyal güvenlik sistemlerine de menfi etki yapmıştır.

Bu gelişmelerin sonucu son yirmi yılda sosyal güvenlik politikalarında büyük bir değişimin yaşandığı ve devletlerin sosyal güvenlik sistemlerini yeniden yapılandırmayı amaçladıkları görülmektedir<sup>2</sup>.

Bu çalışmada da sosyal güvenlik alanındaki yeni eğilimlerin bir bölümü incelenmeye çalışılacaktır.

### 1. SOSYAL GÜVENLİKTE GÖRÜLEN BAŞLICA YENİ EĞİLİMLER

Dünyada son yıllarda sosyal güvenlik alanında görülen başlıca eğilimler şunlardır: özel ve tamamlayıcı sistemlere yönelme, emeklilik yaşının

---

\* Araş. Gör., Sakarya Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü

<sup>1</sup> Yusuf Alper, "Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Kriz ve Reform İhtiyacı", TİSK İşveren Dergisi, Cilt 34, Sayı 5, Şubat-1996, s.6.

<sup>2</sup> Colin Gillion, "Social Security and Social Protection In The Developing World", Monthly Labour Review, Eylül-1994, s.24.

yükseltilmesi, esnek emeklilik uygulaması ile kadın ve erkeklerde emeklilik yaşının eşitlenmesidir .

a. Özel ve Tamamlayıcı Sistemlere Yönelme

1980'lerde Şili'de hayata geçirilen sosyal güvenlik sistemi reformu ile birlikte bütün dünyada sosyal güvenlik sistemlerinin özelleştirilip özelleştirilemeyeceği önemli bir tartışma konusu olmuştur.

Şili sosyal güvenlik sistemi özellikle 1970'lerin sonlarında ciddi bir krizle karşılaşmıştır. Nitekim 1980 yılında ülkede her 2.5 çalışana 1 emekli düşmüştür<sup>3</sup>. Bu durum karşısında ülkede M. Friedman'ın liberal ekonomi modelinden esinlenilerek yeni bir emeklilik sigortası sistemi kurulmuş ve sistem özelleştirilmiştir<sup>4</sup>. Şili sosyal güveniik sistemi 1978'de başlayan ülkedeki liberalleşme eğilimi sonucu bireysel katkı paylarına dayanan yeni bir sistem konumundadır. Sistemin kabulünde siyasal direnmeyi bertaraf etmesi açısından askeri hükümetin desteği oldukça yararlı olmakla birlikte, halkın reform gereğini görmesi de etkili olmuştur. Toplum kesimlerinin reformu desteklemesiyle ülkede reform konusunda geniş bir konsensüs ortaya çıkmıştır. Bu konsensüsün varlığının en büyük delili yeni emeklilik sistemine nüfusun 2/3' ünün ihtiyari bir biçimde birkaç yıl içerisinde geçmesidir.

Yeni emeklilik sistemi 1980 yılında 3500 sayılı yasayla kurulan "Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs)" adlı kuruluşlara dayanmaktadır. Bu kuruluşlar emeklilik fonu yönetimi amacıyla kurulmuştur. AFPs'ler "Superintendencia de AFP (SAFP)" adlı kurumun denetimine tabidirler<sup>5</sup>.

Şili Emeklilik Sisteminde emeklilik sigortası primleri, bir kimsenin aylık brüt gelirinin % 10'una eşittir. 1979'ların başlangıcında kadın için minimum emeklilik yaşı 60 ve erkek için ise 65 olarak tespit edildiği için yeni sistem emeklilik yaşı konusunda bir değişiklik getirmemiştir. Ancak en az 20 yıl prim ödeme koşuluyla sigortalı, emeklilik yaşı 55'e kadar düşürebilmektedir<sup>6</sup>.

Prim ödenmesi sonucunda son ücretin %44'üne eşit bir emekli aylığı verilmektedir. Bunun koşulu 45 yıl düzenli olarak prim ödemektir. Prim ödeme süresi, örneğin 10 yıldan kısa ise, son maaşının %37'si ödenmektedir. Bu

<sup>3</sup> Raul Bustos Castillo, "Analysis of a National Private Pension Scheme: The Case of Chile", *International Labour Review*, 1993/3, s. 408.

<sup>4</sup> *Newsweek*, 25 Mayıs 1981, s.44.

<sup>5</sup> Hans Jüngen Rösner, "Opportunities an Risks of Privatisation Strategies in Social Security The Chilean Example", *Social Security in Social Market Economy*, Konrad Adenauer Stiftung, Almanya-1995, ss.323-329.

<sup>6</sup> A.g.m., ss. 328-334.

sistemde devlet asgari ücretin %85'ine denk bir gelir elde etmeyen emeklilere minimum emekli aylığı vermektedir. Sigortalıların eş, çocuk, ana ve babaları için bir güvence yoktur<sup>7</sup>.

AFPs'ler başlangıçta topladıkları fonları hükümet tahvillerinde yoğunlaştırmışlardır. Bu da zaman zaman toplam fonların %40'ından fazlasını ifade etmekteydi. Menkul kıymetler borsası geliştikçe zamanla borsa yatırımları artı ve %30'larm üstüne çıktı. Şili fonlarında biriktirilen rezervler 1991'in sonuna kadar 10 milyar dolar'a eşit olmuştur ki bu miktar neredeyse ülkenin gayri safi milli hasılasının üçte birine tekabül etmektedir<sup>8</sup>.

1994 sonu itibariyle 21 AFP şirketinden 11'i çalışmalarını zararlar kapatmıştır. Yetkililer 600 milyon ABD doları dolayındaki zararın nedenini, hisse senetlerinin az sayıda kişi tarafından toplanmasına bağlamışlardır<sup>9</sup>.

1994 yılı sonu itibariyle Şili işgücünün %95'ine tekabül eden 5 milyon kişi 21 AFP'ye üye olmuştur. Ancak üyelerin düzenli prim ödeme oranı giderek düşmektedir. Bu oran 1983'te %76 iken, 1994 yılında %57'ye inmiştir. Prim ödemeyen kişilerin artması sistemi darboğaza sokmaktadır<sup>10</sup>.

Şili sosyal güvenlik sisteminin özelleştirilmesi benzer sorunlarla karşılaşan birçok Latin Amerika ülkesine örnek teşkil etmiştir.

Arjantin uygulamasında uzun dönem tehlikelerin finansmanına sigortalı %11, işveren %16 oranında prim ödeyerek iştirak etmekte, ayrıca emekli aylığı için özel kuruluşlara yönelme konusunda tercih imkanı tanınmaktadır. Devletin ise finansmana katkısı bulunmamaktadır<sup>11</sup>.

Meksika'da ise 1995'de çıkarılan bir yasayla 1 Ocak 1997 tarihinden itibaren işe girenler yeni özelleştirilmiş sosyal güvenlik sistemine tabi olacaklardır. Bu sistemin finansmanı 3'lü finansman sistemiyle sağlanacaktır. Sistem sıkı bir devlet denetimine tabidir ve özel sigortalıların getirisi tüketici fiyat endeksinin en az %2 üzerinde olmak zorundadır. Emeklilik hakkı elde eden sigortalı dilerse toplu bir ödeme alma hakkına sahiptir<sup>12</sup>.

<sup>7</sup> Mahir Fisunoğlu, Emeklilik Ekonomisi: Dünyada ve Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sistemleri: Özel Hayat Sigortacılığının Sistem İçerisindeki Konumu, Sigortacılık Sektörü Bilimsel Çalışma Yarışması 1998, Millî Reasürans Türk Millî Şirketi Yayını, İstanbul-1998, s. 129.

<sup>8</sup> Rösner, A.g.m., ss. 328-334

<sup>9</sup> Fisunoğlu, A.g.ç., s.129

<sup>10</sup> A.g.ç.,s.130

<sup>11</sup> U.S. Department of Health and Human Services, Social Security Programs Throughout The World 1998, Washington D.C.-1998, s.11

<sup>12</sup> A.g.e., s.243.

Şili modelinin özellikle son yıllarda dezavantajlarının görülmesiyle birlikte, modelin o ülkeye özel bir model olduğu ve gelişiminde yüksek faiz oranlarının yattığı görüşü batı kamuoyunda ağırlık kazanmıştır. Ayrıca özel ekonomide yüksek kazançların risk almanın sonucu olarak oluşması ve bu riskin sosyal güvenlikte göze almayacağı kanaati yaygınlaşmıştır<sup>13</sup>.

Bütün bu tartışmalar sonucu da özellikle Avrupa ülkelerinde zorunlu kamu emeklilik programlarının yanında zorunlu özel programlar veya gönüllü özel programlara dayalı bir sistem oluşturulması fikri pratiğe geçirilmeye başlanmıştır. Bu tür bir emeklilik sisteminde vergilerle finanse edilen ve sabit oranlı bir gelir garantisi sağlayan zorunlu kamu emeklilik programının yanında, primlerle finanse edilen ferdi veya mesleki programlar olacak ayrıca gönüllü özel programlarda bulunacaktır<sup>14</sup>.

Günümüzde birçok ülke yaşlılık sigortasını tamamen özelleştirmek yerine bu sigortayı tamamlayıcı sistemlere yönelmiştir. Avusturya'da Temmuz 1992'de yapılan düzenlemelerle işletmelerin yaşlılık aylığı programları oluşturmaları kolaylaştırılmıştır. Halen Avusturya'da çalışan nüfusun %10'u temel devlet yardımlarına ek olarak işletmelerdeki yaşlılık aylığı programlarına dahildir. İtalya'da da 8 Nisan 1993 tarihli bir yasa ile tamamlayıcı nitelikte özel yaşlılık aylığı planı uygulamaya konmuştur. Bu plan ücretlilerin yanı sıra serbest meslek sahiplerini de kapsamaktadır<sup>15</sup>.

İngiltere'de ise Nisan 1988'de devlet tarafından sağlanan yaşlılık aylığı programının dışına çıkılabilmesine imkan veren bir düzenleme ile 4 milyondan fazla kişi program dışına çıkmıştır. 1992-1995 yılları arasında yapılan düzenlemelerle yaşlılık sigortası üç basamaklı bir yapıya kavuşulmuştur. Sistemin birinci basamağını temel yaşlılık yardımları oluştururken, ikinci basamakta ise özel sigortacılık uygulamalarına imkan tanınmaktadır<sup>16</sup>.

Sonuç olarak dünyada sosyal güvenlikte özelleştirme eğilimi mevcuttur. Ancak uygulama, ülkelerin sosyal, ekonomik ve siyasal yapısına göre farklılık göstermektedir.

<sup>13</sup> Peter A. Diamond, "The Future of Social Security", Social Security What Role For The Future, National Academy of Social Insurance, Washington D.C.-1996, s.230.

<sup>14</sup> The World Bank, Averting The Old Age Crisis, Summary, Washington D.C. - 1994, s.18.

<sup>15</sup> TİSK, Dünyada Sosyal Güvenlik Alanındaki Gelişmeler ve Türkiye, TİSK İnceleme Yayınları 11, Ankara-1994, s.13-14.

<sup>16</sup> A.g.e.,ss.13-14; TOBB, Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara-1993, s.263.

### b. Emeklilik Yaşının Yükseltilmesi

1990 yılında dünya nüfusunun %9'undan fazlası, yani takriben 500 milyon insan 60 yaşın üzerindeydi. 2030 yılına kadar bu sayısının 1.4 milyara yükseleceği tahmin edilmektedir. Bu rakamın önemli bir oranı ise gelişmiş ülkelerde olacaktır. Birçok ülkede ise günümüzde beklenen emeklilik süresi özellikle kadınlarda 20 yılın üstüne çıkmıştır.

Ortalama yaşama süresinin giderek yükselmesi sosyal sigorta sistemlerine daha uzun süre emekli aylığı ödeme mecburiyetini de beraberinde getirmektedir. Bunun sonucu olarak emeklilik sigortası sistemlerinin giderleri artmakta, bağımlılık oranının aktif sigortalılar aleyhine değişmesi durumu ortaya çıkmaktadır.

1970'li ve 1980'li yıllarda bir çok sanayileşmiş ülkede erken emekliliğin teşvik edilmesi söz konusu olmuştur. Böylece artan işsizliğin çalışanları erken emekli ederek önlenemeyeceği düşünülmüştür. İşsizliğin iş piyasasına girmek isteyen gençler üzerinde yoğunlaşması, sanayileşmiş ülkelerde emeklilik yaşının düşürülmesi gerektiği iddialarını da beraberinde getirmiştir. Kişilere erken yaşlarda emekli aylığı verilerek iş piyasasından ayrılmaları teşvik edilmiş bu şekilde boş bırakılan işlerin gençler tarafından doldurulacağı düşünülmüştür. Bununla birlikte, erken emeklilik uygulamasının gerçekleştiği ülkelerde emekliye ayrılanların yerine daha az sayıda gencin iş piyasasına girdiği çünkü işverenlerin daha az emek ihtiyacı olan faaliyetlere yöneldiği görülmüştür<sup>17</sup>.

Avrupa'nın en pahalı emeklilik sistemlerinden birine sahip İtalya'da emeklilik yaşının 1994-2002 yılları arasında kademeli olarak erkeklerde 61 yaştan 65'e kadınlarda 56'dan 60 yükseltilmesi kararlaştırılmıştır. İsveç'te ise kadın ve erkekler için 65 olan emeklilik yaşı 1994-1997 yılları arasındaki geçişle 66'ya yükseltilecektir. ABD'de 65 olan emeklilik yaşı 2000-2027 yılları arasında 67'olacaktır<sup>18</sup>.

ILO'nunda 102 sayılı sözleşmesinde bir ülkede 65 + yaş nüfusun %10'un üstünde olması durumunda emeklilik yaşının 65 yaşın üstünde bir yaş olarak tespit edileceği hükmü de bu konuda özellikle yaşlı nüfus oranı artan ülkelere serbest hareket etme imkanı tanımaktadır<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> International Labour Office, *Into the Twenty-First Century: The Development of Social Security*, Geneva-1984, ss.50-52.

<sup>18</sup> Peter A. Diamond , A.g.m.,s.228; A.Can Tuncay, "Sosyal Güvenlik Krizi Çözülmemeyecek mi?". *Mercek Dergisi*, Nisan-1998,s.74.

<sup>19</sup> Internatinal Labour Office, *Social Security Protection in Old Age*, International Labour Conference, 76<sup>th</sup> Session, Geneva-1989, s.39.

### c. Esnek Emeklilik Uygulaması

Günümüzde yaşlı insanların çalışma haklarının red edilmesi arzu edilir bir durum değildir. İnsanlar emekli aylığını almaya hak kazandıkları erken yaşlarda emekli olmaya zorlanmamalıdır. Öte yandan, çalışma gücü olduğu ve verimli olarak çalışmaya devam edebildiği halde, yalnızca belirli yaşa geldiği için kişilerin emekli edilerek çalışma hayatından uzaklaştırılması da son derece yanlıştır. Bu nedenle son yıllarda kişinin arzu ettiği ve çalışabildiği sürece kişinin çalışmasına imkan veren bir esnek emeklilik yaşı uygulaması dünyada işlerlik kazanmaktadır<sup>20</sup>.

Uygulamanın olduğu ülkelerde bu konuda oldukça geniş ölçüde esneklik görülmektedir. Kimi uygulamada işçinin çalışmıyor olduğu eksik saat veya gün sosyal güvenlik fonu tarafından karşılanmakta, kimi uygulamada ise 60 yaş geçiş part-time (kısmi süreli) işe geçiş yapan işçiye, kısmi emeklilik maaşı bağlanmaktadır. Bu ikili uygulama (işten gelen kazanç + kısmi emeklilik maaşı) kişi emekli oluncaya kadar devam etmektedir<sup>21</sup>.

Günümüzde teknolojik gelişmeler ve bilgi toplumuna geçiş sürecinde özellikle bedensel güç istenmeyen ve zihni birikime dayanan işlerle, uzun sürede ve zorlukla yetiştirilen elemanlar için emeklilik yaşı ertelemeleri yaygınlaşmaktadır. Nitekim birçok ülkede öğretmen, tıp doktoru, akademisyen, üst düzey askeri ve sivil bürokratlar için emeklilik yaşı ertelenebilmektedir.

### d. Kadınların Emeklilik Yaşının Erkeklerle Eşit Duruma Getirilmesi

Özellikle son yıllarda bütün dünyada kadın ve erkeklerin emeklilik yaşlarının aynı olması konusunda genel bir eğilim mevcuttur. Bu eğilimin kuvvetlenmesinde kadınların çalışma hayatında daha uzun süre kalmaları ve kadın-erkek eşitliğinin her konuda olması fikrinin yaygınlaşması etkili olmuştur.

Avusturya'da kadınlarda 60 olan emeklilik yaşı 2024-2033 yılları arasında 65'e çıkarılarak erkeklerle eşit hale getirilecektir. Almanya'da ise 2001-2013 yılları arasında kadınlarda emeklilik yaşı 65'e yükseltilecektir. Yunanistan'da ise kadınlarda 60 olan emeklilik yaşı 1993 yılında 65'e çıkarılarak erkeklerle eşitlenmiştir. Yine İsveç'te 62 olan kadımlar için emeklilik yaşı 1994-1997 yılları arasında kademeli olarak 66'ya yükseltilmiştir. Ayrıca ABD, İngiltere ve Portekiz'de gelecek yıllarda bir geçiş dönemiyle kadın ve erkek emeklilik yaşının eşitleyecektir<sup>22</sup>. Özetle günümüzde kadınların genellikle 5 yıl önce emekli olması fikrine dayanan geleneksel anlayış terk edilmeye başlamıştır.

<sup>20</sup> International Labour Office, *Into the Twenty First Century: The Development of Social Security*, s.50.

<sup>21</sup> ILO, *Introduction to Social Security*, Third Edition, Geneva-1984,s.61

<sup>22</sup> A. Can tuncay, A.g.m., s.74.

## SONUÇ

Ekonomik, sosyal ve siyasal gelişmelerin sosyal güvenlik sistemlerini de derinden etkilemesi bir realitedir. Sanayi devrimi nasıl ki kendisinden önceki sosyal güvenlik sistemlerinde köklü değişime neden olduysa 20. yüzyılın sonunda ortaya çıkan hızlı değişim süreci sosyal güvenlik sistemlerini de değişime zorlamaktadır.

İkinci Dünya Savaşı sonrası şekillenen günümüz sosyal güvenlik sistemleri ve sosyal güvenlik anlayışı son yıllarda önemli bir değişim içine girmiştir. Bir yandan demografik yapının değişmesi, öte yandan sosyal yapının ve çalışma ilişkilerinin değişimi ile artan ekonomik rekabet bu durumun en önemli nedenleridir. Son yıllarda sosyal güvenlikte yeni eğilimlere baktığımızda 21 yy.'da devletin rolünün azaldığı ve eskiye oranla daha az lütufkâr bir sistemin olacağı görülmektedir. Böyle bir sistemde devletin sadece asgari bir koruma sağlayacağı anlaşılmaktadır.

Sosyal güvenlikteki değişimin nasıl sonuçlanacağı henüz kesin olarak bilinmese de bu konudaki eğilimler ortaya çıkmaya başlamıştır. İşte önümüzdeki yüzyıl da bu eğilimlerin tartışıldığı ve yönünün belli olacağı bir zaman dilimi olacaktır.

## KAYNAKLAR

ALPER, Yusuf. "Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Kriz ve Reform İhtiyacı", *TİSK İşveren Dergisi*, Cilt 34, Sayı 5, Şubat-1996.

CASTILLO, Raul Bustos. "Analysis of a National Private Pension Scheme: The Case of Chile", *International Labour Review*, 1993/3.

DİAMOND, Peter A. "The Future of Social Security", *Social Security What Role For The Future*, National Academy of Social Insurance, Washington DC.-1996

FİSUNOĞLU, Mahir. Emeklilik Ekonomisi: Dünyada Ve Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sistemleri: Özel Hayat Sigortacılığının Sistem İçerisindeki Konumu, *Sigortacılık Sektörü Bilimsel Çalışma Yarışması 1998*, Milli Reasürans Türk Milli Şirketi Yayını, İstanbul-1998.

GİLLION, Colin. "Social Security and Social Protection in the Developing World", *Monthly Labour Review*, Eylül-1994.

International Labour Office. *Into The Twenty-First Century: The Development of Social Security*, Geneva-1984.

International Labour Office. *Social Security Protection in Old Age*, International Labour Conference, 76<sup>th</sup> Session, Geneva-1989.

ILO. *Introduction to Social Security*, Third Edition, Geneva-1984.  
Newsweek. 25 Mayıs 1981.

RÖSNER, Hans Jürgen. "Opportunities an Risks of Privatisation Strategies in Social Security The Chilean Example", *Social Market Economy*, Konrad Adenauer Stiftung, Almanya-1995

TOBB. Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara-1993.

The World Bank. Averting The Old Age Crisis, Summary, Washington D.C.- 1994

TİSK. Dünya Sosyal Güvenlik Alanındaki Gelişmeler ve Türkiye, TİSK İnceleme Yayınları 11, Ankara-1994

TUNCAY, A. Can. "Sosyal Güvenlik Krizi Çözümlemeyecek mi?", *Mercek Dergisi*, Nisan-1998

U.S. Department of Health and Human Services. Social Security Programs Throughout The World 1997, Washington D.C.-1998