

# İşgücü Piyasaları ve Sosyal Güvenlikte Dönüşüm Ekseninde Kadınların Emeklilik Güvencesi

Şenay GÖKBAYRAK\*

**ÖZET:** Bu çalışma, değişen işgücü piyasası koşulları ve refah devletinin dönüşüm sürecinin, kadınların yaşlılık güvencesi üzerindeki etkilerini analiz etmeyi amaçlamaktadır. Birçok ülkede, refah devletinin dönüşümü kapsamında yaşlılık döneminde gelir güvencesi sağlamada kamu emeklilik programlarının rolü azaltılırken, özel emeklilik programlarının rolü önem kazanmaktadır. Ancak bu süreç yaşlılık döneminde kadınların gelir güvencesini olumsuz etkilemektedir. Bu duruma refah devletinin toplumsal cinsiyetçi yapısı, toplumsal cinsiyetçi işbölümü, kadınların düşük istihdam oranları, işgücü piyasalarında toplumsal cinsiyetçi tabakalaşma ve kadınların a-tipik istihdam biçimleri neden olmaktadır. Güvencesiz istihdam biçimlerinde yoğunlaşan kadınların büyük bir bölümü, emeklilik güvencesine erişememektedir. Türkiye’de işgücü piyasası ve sosyal güvenlik sisteminde var olan cinsiyet eşitsizliği, sosyal güvenlik ve işgücü piyasasında yaşanan dönüşüm sürecinin emeklilik döneminde toplumsal cinsiyet eşitsizliğini artırmasına ve zamanlar arası transferine neden olmaktadır. Bu nedenle, yaşlılık döneminde cinsiyete dayalı ayrımcılığı azaltmak ve ortadan kaldırmak için, kadın dostu istihdam ve sosyal güvenlik politikalarının uygulanması önem taşımaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Refah devletinin dönüşümü, kadın işgücü, emeklilik reformları, özel emeklilik programları.

**ABSTRACT:** This study is aimed at analyzing the effects of changing labour market conditions and welfare state transformation on women old-age security. In many countries under the transformation of welfare state, while the roles of the public pension programs have reduced, private pension programs have gained important role at old-age income security. But this process creates more adverse effects on women income security. Gender roles in

---

\* Yrd. Doç. Dr. Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü

welfare state, gender division of labour, low employment rates of women; gender segmentation in labour markets and a-typical employment patterns of women are the main reasons of this situation. Under unsecured employment conditions of women, many women cannot access to old-age security. This study indicate that transformation of labour market and social security system increase the gender gaps in old age-security and transport the gender inequality from present to future time as a result of existing gender inequality in social security and labour market in Turkey. Therefore it is important to implement women friendly employment and social security policies to reduce and eliminate the gender discriminations in old-age security.

**Key words:** Welfare state transformation, women labour, pension reforms, private pension programs.

### Giriş

İnsanlığı geleceğin belirsizlerine/risklerine karşı koruma amacı güden sosyal güvenlik sistemleri, refah devletinin yeniden yapılanma sürecinde önemli değişimlere sahne olmaktadır. Refah devletinin yeniden yapılanması kapsamında gündeme gelen emeklilik reformlarının ortak eğilimi, yaşlılık riskine karşı koruma sağlamada kamunun rolünün azaltılması buna karşılık serbest piyasanın rolünün artırılmasıdır. Bu dönüşüm süreci, kamu emeklilik programlarından emekli olma koşullarını zorlaştırırken, programlardan sağlanan karşılıkları azaltmaktadır. Bu tip parametrik değişikliklerle kamu emeklilik programlarının sistemdeki rolü sınırlandırılmakta; yapısal dönüşüm kapsamında ise kamunun boşalttığı alanı doldurmaya yönelik özel emeklilik programlarının kapsamı genişletilmektedir. Refah devleti uygulamalarında piyasalaşma yönündeki dönüşüm, emeklilik dönemindeki gelir güvencesini artıran oranda işgücü piyasasında olmaya ve çalışma biçimlerine bağlamaktadır. Üretim süreçlerinde eş anlı olarak yaşanan esnekleşme ve a-tipikleşme sonucu ortaya çıkan güvencesiz istihdam biçimleri ise, özel emeklilik programlarından geniş bir çalışan kesiminin dışlanması sonucunu doğurmaktadır. İşgücü piyasaları ve sosyal güvenlik sistemlerinde yaşanan dönüşümden toplumsal cinsiyetçi işbölümü nedeniyle, kadınlar erkeklere oranla daha olumsuz etkilenmektedir. İşgücü piyasalarında kadınların konumu, kadınların sadece bugününün gelir güvencesini değil gelecekteki gelir güvencesini de belirlemektedir.

Bu çalışma, sosyal güvenlik sistemlerinde kamunun azalan rolüne karşı genişleyen piyasalaşma sürecinin, kadınların emeklilik güvencesi üzerinde yarattığı sonuçları araştırma amacı taşımaktadır. Bu amaç doğrultusunda öncelikle refah devleti ve toplumsal cinsiyet ilişkileri incelenecektir. Bu ilişkiler çerçevesinde,

çalışmanın ikinci ve üçüncü bölümünde refah devletinin dönüşüm sürecinin kadınların emeklilik güvencesine etkileri, kadın istihdamının sergilediği özellikler bağlamında değerlendirilecektir. Çalışmanın son bölümünde ise, Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminde dönüşüm sürecinin, kadın işgücü açısından yarattığı sonuçlar analiz edilmeye çalışılacaktır.

## I. Refah Devleti ve Toplumsal Cinsiyet İlişkileri

Refah devleti ve toplumsal cinsiyet arasındaki ilişkileri konu alan çalışmaların yoğunluk kazanması yakın tarihlere rastlamaktadır. 1980’li ve 1990’lı yıllarda refah devleti üzerine yapılan çalışmaların neredeyse tamamı, refah devletinin krizi sonucu ortaya çıkan yeniden yapılanma sürecinin özelliklerine odaklanmıştır (Taylor-Gooby, 2002; Bonoli, 2006; Esping-Anderson, 1990; 2006; Korpi, 2006; Pierson, 2006; Lindbeck, 2008). Literatürde ön plana çıkan analizler, genel olarak refah hizmetlerinde kamunun azalan rolüne karşılık, serbest piyasanın rolünü artıran yeniden yapılanma sürecinin farklı refah rejimlerinde izlediği gelişimi ve yarattığı sonuçları konu almaktadır.

Refah devletinin yeniden yapılanma sürecinde kamusal sorumluluğun yerini giderek piyasaya ve bireysel sorumluluğa bırakması, özellikle düşük gelir gruplarındaki hane halkları için, sosyal korunmada ailenin geleneksel rolünün tekrar ön plana çıkmasına neden olmuştur. Aile içerisinde ise, işgücünün yeniden üretimine yönelik faaliyetlerin toplumsal cinsiyetçi işbölümü içerisinde kadınların sorumluluğunda tanımlanması, özellikle bakım hizmetleri alanında refah devleti ve toplumsal cinsiyet arasındaki ilişkileri inceleyen çalışmaların sayısını arttırmıştır.

Refah devleti ve toplumsal cinsiyet ilişkilerini konu alan çalışmaların odağında refah devletinin kurumsallaşma süreçlerinin toplumsal cinsiyet ilişkilerini yeniden üretmesi bulunmaktadır (Daly ve Lewis, 2000; Ginn, 2004; McIntosh, 2006; Pateman, 2006; Frericks vd, 2007 ). II. Dünya Savaşı sonrası dönemde olgunlaşan refah devletleri, tam zamanlı ve düzenli çalışan erkek işçiyi esas alan bir yapıya dayanmaktadır. Bu yapılanma içerisinde, refah programları öncelikle erkek çalışana koruma sağladığı için, kadınların büyük bir bölümü erkeklerin bağımlısı olarak sisteme erişim hakkı kazanmak durumunda kalmıştır. Refah devletinin gelişimini sosyal hakları da bünyesine alan yurttaşlık kurumunun geldiği son aşama ile açıklayan T. Marshall (2006)’ın analizinden olguya yaklaştığımızda, kadınlar her ne kadar toplumsal refahın yaratılmasına önemli katkılar sağlasalar da, refah devleti hizmetlerine erişimde ikinci sınıf yurttaş olarak karşımıza çıkmaktadırlar. Kadınların büyük ölçüde refah programlarına bağımlı olarak erişimi, sadece bugünkü değil gelecekteki güvencelerinin de, bir erkek (baba ya da eş ) üzerinden belirlenmesi ile sonuçlanmaktadır. Bu kapsamda ilerleyen yaşlarda kadınların önemli bir bölümü ya eşlerinin gelirini paylaşmak zorunda kalmakta ya da eşin ölümü durumunda eşinden kalan aylık, kadınlar için temel gelir kaynağı olmaktadır (Ginn, vd, 2001).

Refah devletinde kadının bağımlılığı ve görünmez konumunun temel nedeni, toplumsal cinsiyetçi işbölümü kapsamında kadına yüklenen bakım sorumluluğudur. Aile içerisinde yeniden üretim faaliyetlerinin kadınların sorumluluğunda tanımlanması, kadınların işgücü piyasalarına katılımını ve işgücü piyasalarındaki sürekliliklerini engellenmektedir. İşgücü piyasalarında düzenli ve sürekli yer alma olanağına sahip olamayan kadınlar, çalışmaya ve buna bağlı olarak düzenli katkıya dayalı sosyal sigorta programlarından dışlanmakta ya da katkıya dayalı olmayan, sosyal yardım programlarına bağlanmaktadır. Bu durum, kadınların temel sosyal hakkı olan sosyal güvenliğe kendi üzerlerinden erişim hakkının da ortadan kalkmasına neden olmaktadır.

Kadınların bağımlı statüde sosyal güvenliğe erişimi, refah devletinin toplumsal cinsiyetçi boyutunu konu alan çalışmaların temel sorunsalıdır. Kadınları refah devletinde görünür hale getirme bu bağlamda da aktif yurttaşlık kazandırma konusunda iki farklı görüş, Pateman(2006)'ın "*wollstonecraft*" olarak adlandırdığı ikilemin ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Bu ikilem, kadınlara refah devletinde tam yurttaşlık kazandırmak için seçilecek yolların etkinliğine ilişkin ortaya çıkmaktadır. Kadınları refah devleti içerisinde aktif yurttaş haline getirmek için özellikle liberal feministler tarafından savunulan yol, işgücü piyasalarında kadın ve erkekler arasında tam eşitliği sağlamaktır. Ancak bu tam eşitlik anlayışı, toplum tarafından kadınlara yüklenen bakım sorumluluğunu göz ardı etmek anlamına geleceğinden, kadınlar açısından farklı eşitsizliklere yol açacaktır. Kadınların bakım sorumluluğunun göz ardı edilmemesi gereğine dikkat çeken ikinci görüş ise, refah devleti programlarında kadınları koruyucu özel önlemlerin olması gereğini vurgulamaktadır. Ancak bu koruma, düzenleniş biçimine göre, kadınları daha bağımlı hale getirme ve var olan eşitsizliği sürdürme gibi bir riski de barındırmaktadır (McIntosh, 2006; Frericks ve Maier, 2008).

Bu tartışmalar kapsamında kadınları aile sorumluluklarından ve aile kapsamındaki korumaya bağımlı olmaktan çıkarmanın öncelikli yolunun, kadınların işgücü piyasalarına katılımının sağlanması olduğu yönünde bir uzlaşma oluşmuş durumdadır. Refah devleti yazınının önde gelen isimlerinden biri olan Esping-Anderson (2006)'ın deyişiyle, refah devletinde kadını meta dışılaştırmak için öncelikle kadınları metalaştırmak gerekmektedir. Bir başka deyişle refah devleti kapsamında kadınların refahını sadece piyasaya bağlı olmaktan çıkarmak için öncelikle kadınların işgücü piyasasında yer almasını sağlamak (metalaştırma), daha sonra refah devleti programları kapsamında piyasa güvencesizliklerine karşı korumak (meta dışılaştırma) gerekmektedir. Kadınların işgücü piyasalarına katılımını kolaylaştırmak için önerilen yol ise, İskandinav ülkelerinde gördüğümüz kadınların bakım sorumluluğunu azaltan, kamusal nitelikli, vergiler ile finanse edilen destekleyici bakım hizmetlerinin yaygınlaştırılmasıdır (Esping-Anderson, 2006; McIntosh, 2006; Frericks ve Maier, 2008).

Refah devletinde kadınların tam yurttaşlık kazanması için, işgücü piyasalarına düzenli katılımını sağlamak, işlevsel olmakla birlikte yeterli değildir. İşgücü piyasalarında kadınların konumu sosyal güvenlik sistemlerine erişimde temel belirleyicidir. Toplumsal cinsiyetçi işbölümü kendini işgücü piyasasında da üretmekte, bu bağlamda kadın çalışması statüsü düşük işlerde düşük ücretle çalışma ile özdeşleşmektedir. Emek süreçlerinin yeniden yapılması çerçevesinde kadınların işgücüne katılım oranı artmakla birlikte, işgücü piyasalarında cinsiyete dayalı tabakalaşma, kadınların öncelikle a-tipik olarak değerlendirdiğimiz düzensiz ve güvencesiz enformel sektör işlerinde yoğunlaşması ile sonuçlanmaktadır. İşgücü piyasalarında süreç içerisinde kadın ve erkek işgücü arasındaki açığın daraldığı görülmekle birlikte, bu daralmanın kadının işgücü piyasalarındaki konumunun iyileşmesinden çok, işgücü piyasalarında düzensizleşme ile birlikte erkek işgücünün güvenceli konumunun azalmasından kaynaklı “*aşağıya doğru uyum*”un sonucu olduğu anlaşılmaktadır (Elson,1999).

Kadınların işgücü piyasalarındaki düzensiz ve güvencesiz konumu, çalışma gücünün yitirildiği yaşlılık döneminde de güvencesizliği beraberinde getirmektedir. Yaşlılık döneminde sosyal korumanın özellikle sosyal sigorta tekniği kullanılarak sağlandığı sosyal güvenlik sistemleri, sisteme uzun süre ve düzenli katkı yapmayı gerekli kılmaktadır. Ancak kadınların bakım sorumlulukları nedeniyle düzensiz ve güvencesiz işlerde çalışmak zorunda kalması, bu katkıya olanak sağlamamaktadır. Yaşlılık döneminde sosyal korumanın vergiler ile finanse edildiği evrensel sosyal güvenlik modeli kapsamında ise, kadınların yaşlılık döneminde görece daha güvenceli bir konuma sahip oldukları görülmektedir. Bu bağlamda ülkelerin refah rejimlerinin özellikleri de, kadınların sosyal güvenlik programları kapsamında içerilme düzey ve biçimlerini önemli ölçüde etkilemektedir. Esping-Anderson(1990)’ın klasik refah rejimleri sınıflandırması kapsamında, sosyal demokrat refah rejiminin toplumsal cinsiyet eşitliğini ve evrensel sosyal koruma anlayışını ön plana çıkarmasıyla, kadınlara emeklilik güvencesi sağlamada en içerici sistem olduğu, liberal refah rejiminin ise güvence arayışını büyük ölçüde piyasaya bıraktığı için en dışlayıcı sistem olduğu, muhafazakar/korporatist refah rejiminin ise sosyal sigorta tekniğine dayanması, bu bağlamda da işgücü piyasalarında içerdekiler/dışarıdakiler ayrımını yaratması nedeniyle ancak işgücü piyasasının içerisinde kalan ve süreklilik sağlayabilen kadınlar için içerici bir sistem olduğu ortaya çıkmaktadır. Bu sınıflandırma kapsamında refah rejiminde kamunun, piyasa ve aileye oranla sosyal korumada öncelikli aktör olduğu sistemler, yaşlılık döneminde kadınlara güvence sağlamada içerme düzeyi yüksek sistemler olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bununla birlikte, refah devletinin değişen yapısal koşullar kapsamında yaşadığı dönüşüm, en genel anlamda kamunun sistemdeki rolünün azaltılmaya çalışıldığı, buna karşılık piyasa ve ailenin rolünün artırıldığı bir süreci ifade etmektedir (Dixon ve Kouzmin, 2001; Bahle, 2003; Bonoli, 2004; Pierson,2006;

Barr ve Diamond,2009). Kadınların emeklilik güvencesine erişiminde işgücü piyasalarının yarattığı etkilere, refah devletinin dönüşüm sürecindeki piyasalaşmanın yarattığı etkilerin eklenmesi, kadınların büyük bir bölümü için emeklilik güvencesinden bütünüyle dışlanma sonucunu ortaya çıkarmaktadır. Bu bağlamda işgücü piyasaları ve refah devletinin toplumsal cinsiyetçi yapısı ile iki sisteminin güvencesizleşme ortak paydasında dönüşümü, kadınlar için emeklilik güvencesine erişimde bir kısır döngünün ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

## **II. Refah Devletinin Dönüşümü Kapsamında Emeklilik Reformları ve Kadınlar**

Üretim süreçlerinde yaşanan paradigma değişimi ve refah devletinin kurumsallaştığı dönemden oldukça farklı yapısal koşulların ortaya çıkışı, sosyal güvenlik sistemlerinde yeniden yapılanma gereksinimini kaçınılmaz kılmaktadır. Gelişmiş refah devleti sistemlerine sahip ülkelerde, üretim süreçlerinde dönüşüm, nüfusun yaşlanması, gelişen tıbbi bakım teknolojilerinin getirdiği maliyet, aile yapısında yaşanan değişimler, istihdamda daralma ve yarattığı sosyal sorunlar, refah devletinin gelişiminde belirleyici rolü olan sendikaların güç kaybetmesi, küresel piyasalar ile bütünleşmede refah devleti uygulamalarının engel olarak görülmesi refah devleti ve uygulamada en önemli aracı olan sosyal güvenlik sistemlerinin meşruiyetinin sorgulanmasına yol açmaktadır (Taylor-Gooby, 2002; Bonoli, 2004; Esping-Andersen, 2006; Kleinman, 2006; Seeleib-Kaiser, 2006). Refah devletleri, kendi iç düzenlemeleri kapsamında, sistemlerden sunulan karşılıkların cömert ve uzun süreli olmasının yarattığı bağımlılık kültürü nedeniyle de eleştirilmektedir (Mead,2006; Lindbeck,2008).

Refah devletinin yeniden yapılanması sürecinde uluslararası kuruluşların başını çektiği tartışmaların odak noktasını, sosyal güvenlik sistemlerinin finansal açıdan sürdürülebilirliği ve devletin sistemdeki rolünün ne olması gerektiği oluşturmaktadır (World Bank,1994). 1980'li yılların başından itibaren sosyal güvenlik gereksiniminin karşılanmasında, kamu ve piyasanın rolünün yeniden tanımlandığı görülmekte; bu yeni tanımlamada kamunun azalan rolü, piyasanın artan rolü ile doldurulmaktadır (Taylor-Gobby,2002; Esping-Andersen,2006; Lindbeck,2008).

Sosyal güvenlik sistemlerinde kamunun azalan sorumluluğuna karşı bireysel sorumluluğun artması, bireylerin refahını sağlamada işgücü piyasalarına katılımı ve işgücü piyasalarında sürekliliği öncelikli koşul haline getirmektedir. Bu bağlamda ortaya çıkan aktif yurttaşlık söylemi, refah sunumundan yararlanmayı çalışmaya sıkı sıkıya bağlı bir hak haline getirmekte; refah devletinin yerini çalışmaya bağlı koruma sağlayan devlet anlayışı (workfare) almaktadır. Refah devleti kapsamında sunulan hizmetlerin büyük bir kısmı, bireylerin kendi refahını sağlayabilmeleri için işgücü piyasalarına girmelerine yardımcı olacak ve çalışmayı teşvik edecek aktif işgücü piyasaları politikaları kapsamında şekillenmektedir (Kildal,2001, Barbier,2005;

Larsen,2005). Bu süreci, geleneksel refah rejimlerinin temel fonksiyonu olan meta dışlaşmadan, yeniden metalaştırmaya yönelik bir değişim süreci olarak tanımlamak mümkündür. Bu kapsamda refah devletleri, sadece çalışmayacak durumda olanlara asgari bir koruma sağlama ile sorumlu tutulmaktadır.

Refah devleti hizmetlerinde piyasalaşmanın ikinci boyutu, refah devletinin kısımla süreci kapsamında aktör karması olarak nitelendirebileceğimiz, refah hizmetlerinin sunumunda kamu-özel sektör ortaklığının ön plana çıkmasıdır (Dixon ve Kouzmin,2001; Bonoli, 2004; Clark ve Whiteside, 2005; Queisser ve Whitehouse, 2006; Queisser, vd, 2007; Seeleib-Kaiser, 2008). Bu ortaklık bir yandan refah hizmetleri sunumunda özel sektör yönetim anlayışının ön plana çıkmasını sağlarken; diğer yandan söz konusu alanda kar amacı güden ve gütmeyen aktörlerin rolünün genişletilmesini de beraberinde getirmektedir (Gökbayrak,2008). Böylece refah devleti, kamusal nitelikli hizmetleri doğrudan sunmak yerine, hizmet sunumuna yetki vermek ve hizmet sunumunu kontrol etmek işlevi ile kendini sınırlamaktadır.

Refah devletinde yaşanan bu dönüşüm, her ne kadar farklı refah rejimlerinde farklı hız ve yoğunlukta gerçekleşse de, bireysel sorumluluk ve piyasanın ön plana çıkarılması açısından emeklilik reformlarının temel özelliğini oluşturmaktadır. Refah devletinin yeniden yapılanma sürecinde ortaya çıkan emeklilik reformları parametrik ve yapısal dönüşüm olmak üzere iki ana bileşeni içermektedir. Parametrik dönüşümler, kamu emeklilik programlarının gelirlerini artırmak ve giderlerini azaltmak için emekli olma koşullarının zorlaştırılması ile emeklilik programlarından sunulan karşılıkların azaltılmasına ilişkin düzenlemeleri içermektedir. Bu kapsamda Batı Avrupa ülkelerinde ortaya çıkan emeklilik reformları, emeklilik yaşını kadın ve erkek için eşitleyerek yükseltmekte; emeklilik programlarına katkı miktarı ve katkı süresini artırmakta; emeklilik aylığı bağlama oranını düşürmekte, emekli aylıklarının endeksleme yöntemlerindeki değişimler ile yaşlıların toplumsal refahtan aldıkları payın azalmasına neden olmaktadır (Gökbayrak,2010).

Refah devletinde yaşanan dönüşüm süreci, toplumsal cinsiyetçi işbölümü nedeniyle en fazla kadınları etkilemektedir. Dönüşüm sürecinin, aktif yurttaşlık temelinde işgücü piyasasına katılımı öne çıkarması, kadınların işgücüne katılımının önemini artırmakta, ancak bu katılımı destekleyecek kamusal bakım hizmetlerinin eş anlı daralması, kadınların işgücü piyasalarına girmesini zorlaştırmaktadır. Dolayısıyla, bakım hizmetlerini piyasadan satın alamayacak düşük gelir grubundaki kadınlar için, kısmi zamanlı çalışma, evde çalışma gibi a-tipik istihdam biçimleri işgücüne katılımının temel biçimleri olmaktadır. Ancak kamu sosyal güvenlik programlarından yararlanmanın zorlaştırıldığı yeniden yapılanma sürecinde bu tip a-tipik istihdam biçimleri kapsamında söz konusu programların şartlarını karşılamak olanaksız hale gelmektedir(Ginn vd,2001; Leitner,2001; Ginn,2004; Korpi,2010).

Özellikle asgari nitelikli evrensel korumanın olmadığı sistemlerde, kadınların emeklilik döneminde yaşadıkları dezavantajı azaltmak için, kamu emeklilik programlarında kadınları koruyucu bazı özel önlemler bulunabilmektedir. Bunlardan ilki kadın ve erkek için emeklilik koşullarının kadın lehine farklılaştırılmasıdır. İkincisi ise, kadınların çocuk bakımı için işgücü piyasalarından ayrıldıkları süreleri emekliliğe hak kazanmada göz önüne alan bakım kredisi uygulamasıdır. Bir diğer uygulama ise, çocuk bakım sorumluluğunu kadın ve erkekler arasında görece eşit paylaşılmasını sağlamaya çalışan ebeveyn izinleridir (Ginn,2004; Frericks vd, 2007; Frericks ve Maier,2008). Ancak bu uygulamalar da, gerekli koşulların sağlanmadığı durumda toplumsal cinsiyet eşitsizliğini yeniden üretebilmektedir. Örneğin, kamu emeklilik programlarına hak kazanma koşullarında kadın ve erkekler arasında eşitliği sağlayıcı yönde uygulamalar, kadınların emekli olma koşullarını zorlaştırmaktadır. Bakım kredileri genel olarak 0-3 yaş çocukların bakımına yönelik verilmekte; bu sürenin dolmasından sonra eğer kamusal nitelikli tam zamanlı bakım hizmetlerine erişim olanağı yok ise, kadınlar için tekrar işgücü piyasasına dönmek önemli ölçüde zorlaşmaktadır. Kariyer kesilmesi, yaşam boyu öğrenmenin Avrupa istihdam stratejisinin temel bileşeni olduğu bir yapıda kadınlar için eğitim fırsatlarından dışlanma ve nitelikte azalma anlamına gelmekte; işverenlerin bu konudaki önyargıları da kadınların doğum ve bakım dönemi sonrasında tekrar işgücü piyasasına girmesini zorlaştırmaktadır. Bakım hizmetlerinin çoğunlukla kısmi zamanlı olduğu ülkelerde (Almanya), kadınların doğum sonrası işgücüne katılımı zorunlu olarak kısmi zamanlı işler ile sınırlandırılmaktadır. Bakım sorumluluğunu cinsler arasında eşitlemeye çalışan ebeveyn izni uygulamasının ise, geleneksel cinsiyetçi rolleri değiştiremediği anlaşılmaktadır. Örneğin Almanya'da 1990'lı yılların başında ebeveyn izni alan erkeklerin oranının %2'yi geçemediği görülmektedir. Söz konusu izinler sonrasında aynı işe devam etme güvencesi bazı ülkelerde sağlanırken; bazı ülkelerde sağlanmamaktadır. Ebeveyn izinleri kapsamında aileye sunulan finansal destek miktarı ülkeden ülkeye değişmektedir. Finansal desteğin düşük olduğu ülkelerde, izin süresi içerisinde ailenin gelir düzeyi yüksek olan erkek çalışmaları için daha yüksek gelir kaybı ortaya çıkacağından, ebeveyn izinlerini erkekler tercih etmemektedir (Frericks ve Maier, 2008).

Refah rejimlerinin özelliklerine göre, kadınların dezavantajlarını azaltıcı yönde uygulamalar bulunsa da, bu uygulamaların etkisi gerek kamu emeklilik programlarının dönüşümü gerekse de işgücü piyasalarında cinsiyetçi tabakalaşmanın ortaya çıkardığı sonuçların etkisiyle azalmaktadır. Bu süreç, kadınların emeklilik dönemlerinde gelir güvencesini ya kocaları üzerinden sağlamaya ya da katkıya dayalı olmayan sosyal yardımlara bağlanmaktadır. Ancak artan boşanma oranları ve boşanma sonrası eski eşe verilen emeklilik gelirindeki azalma, kadınların eşleri üzerinden emeklilik geliri elde etme olanağını sınırlandırmaktadır. Sosyal yardımlardan yararlanmanın oldukça sıkı gereksinim



testlerine bağlı olduğu sistemlerde ise, sosyal yardımların kadınları damgalayıcı etkisi artmaktadır. Bu etkilerin uygulamada ortaya çıkardığı sonuç, ileri yaşlarda kadın yoksulluğunun erkeklere oranla önemli ölçüde artmasıdır.

Kamu emeklilik programlarında ortaya çıkan daralmaya, yapısal dönüşümü içeren tamamlayıcı nitelikte özel emeklilik programlarının genişleme süreci eşlik etmekte; emeklilik programlarında piyasanın rolünün arttırılması kadınları dışlayıcı etkiyi önemli ölçüde arttırarak, toplumsal cinsiyet eşitsizliklerinin zamanlar arası transferini güçlendirmektedir.

### **III. Emeklilik Sistemlerinde Yapısal Dönüşüm: Özel Emeklilik Programları ve Kadınlar Üzerine Etkileri**

Refah devletinin dönüşüm sürecinde, piyasanın rolünü arttırmak amaçlı olarak gündeme gelen reformlar emeklilik güvencesinin sağlamasında kamu-piyasa ortaklığının farklı biçimlerini ortaya çıkarırken; refah rejiminde kamu-piyasa arasındaki ayrımın da bulanıklaşmasına neden olmaktadır. Bu dönüşüm sürecinde kamunun rolü, asgari bir emeklilik güvencesini sunmanın yanı sıra, piyasalaşma sürecinin düzenleyici çerçevesini de belirlemektir.

Emeklilik sistemlerinin, bireylere yaşlılık döneminde belirli bir gelir güvencesi sunmak (sigorta); yaşam boyu gelirin zamanlar arası transferine olanak sağlamak (tüketimi destekleme) ile gelirin yeniden dağılımını sağlayarak yoksulluğu azaltmak olarak özetleyebileceğimiz işlevleri bulunmaktadır (Barr, 2006; Barr ve Diamond,2006). Çok basamaklı emeklilik sistemleri kapsamında ortaya çıkan basamakların her biri, bu farklı işlevlere hizmet edecek şekilde kurgulanmaktadır. Bu kapsamda emeklilik sistemleri genel olarak üç basamaklı bir yapı içerisinde tanımlanmaktadır (World Bank,1994; Gillion, vd, 2000; Hyde, vd, 2003; Bonoli, 2004; Barr ve Diamond, 2006; Queisser, vd, 2007; Marier ve Skinner, 2008; OECD, 2009):

Birinci basamak emeklilik programları, esas olarak kamu emeklilik programlarından oluşmaktadır. Dağıtım yöntemine göre finanse edilen programlardan, emeklilik döneminde sağlanacak karşılıkların önceden belirli olması sistemlerin tanımlanmış karşılık esasına göre tanımlanmasına neden olmaktadır. Katılımın zorunlu olduğu söz konusu programların öncelikli amacı, emeklilik döneminde asgari bir gelir güvencesi sunarak yoksulluğu önlemek ve gelirin kuşaklar arası yeniden dağılımını sağlamaktır.

İkinci basamak emeklilik programları, firma ya da sektör düzeyinde örgütlenen mesleki emeklilik programlarından oluşmaktadır. Katılımın zorunlu ya da gönüllü olarak düzenlenebildiği programlar, kamu emeklilik programlarından farklı olarak fon biriktirim yöntemine göre finanse edilmektedir. Programlardan sağlanacak karşılıklar tanımlanmış katkı esasına ya da tanımlanmış karşılık esasına göre belirlenebilmektedir. Söz konusu programlar, katılımcıların emeklilik dönemindeki geliri üzerinde düzeltici etkide bulunarak, gelirin zamanlar arası

transferine izin vermektedir. Mesleki emeklilik programları, oldukça karmaşık korporatist anlaşmalar çerçevesinde ve kamunun nüfuz sahası içerisinde ortaya çıkan özel sunum örnekleri olarak değerlendirilmektedir (Seeleib-Kaiser, 2008). Bu çerçevede, özellikle İskandinav ülkelerinde mesleki emeklilik programları sektörel düzeyde sendikaların da katılımının sağladığı yapılarda müzakere edildiği için işgücünün önemli bir kesimini kapsamaktadır. Belçika Almanya, İtalya ve Amerika Birleşik Devletleri'nde ise, mesleki emeklilik programları sektörel düzeyden çok, firma düzeyinde örgütlenmekte, bu durum kapsamın sınırlı kalmasına neden olmaktadır (Behrendt, 2000).

Üçüncü basamak emeklilik programları, katılımın gönüllü olduğu ve bireylerin tasarruflarını emeklilik döneminde değerlendirmek amaçlı olarak ortaya çıkan bireysel emeklilik programlarıdır. Fon biriktirme yöntemi çerçevesinde işleyen programlar, tanımlanmış katkı esaslı olarak ortaya çıkmakta ve bireysel tasarrufların değerlendirilmesine olanak sağlamaktadır. Programların tanımlanmış katkı esasına göre oluşturulması, emeklilik döneminde yüksek düzeyde gelir elde edebilmek için programlara düzenli ve belirli bir katkıyı gerekli kılmaktadır. Programa düzenli katkı yapılamaması ya da emeklilik fonlarının iyi işletilememesi durumunda ortaya çıkan riskler çalışanlar üzerinde kalmaktadır (Gökbayrak,2010).

Özel emeklilik programlarının büyük ölçüde tanımlanmış katkı esasına dayalı olması ve katkı ile karşılık arasında birebir ilişki kurması, programlardan gelir düzeyi düşük grupların dışlanmasına neden olmaktadır. Bu çerçevede, işgücü piyasalarının yapısal özellikleri, özel emeklilik programlarının kapsamını belirleyen temel faktör olarak karşımıza çıkmaktadır. İşsizliğin yüksek, a-tipik istihdam biçimleri kapsamında düşük ücretle güvencesiz çalışmanın yaygın olduğu bir işgücü piyasası içerisinde, özel emeklilik programlarına gerekli katkıların yapılma olanağı bulunmamaktadır. Bireysel tasarrufların gönüllü olarak değerlendirildiği bireysel emeklilik programlarına katılım her şeyden önce tasarruf yapılabilecek düzeyde bir gelire sahip olmayı gerekli kılmaktadır. Dolayısıyla ekonomide genel ücret ve buna bağlı olarak ortaya çıkan tasarruf düzeyi de, kapsam açısından belirleyici olmaktadır. İkinci basamak mesleki emeklilik programlarının kapsamı en azından söz konusu programların gelişmiş olduğu ülkelerde, bireysel emeklilik programlarına göre daha geniş olsa da, kapsam yine işgücü piyasası ve endüstri ilişkilerinin özelliklerine bağlı olarak değişmektedir. Mesleki emeklilik programları, sendikalaşma oranlarının yüksek ve endüstri ilişkilerinin kurumsallaşmış olduğu ülkelerde, emeklilik güvencesi için anlamlı bir işleve sahip olmaktadır. (Gökbayrak, 2010).

İşgücü piyasalarının mesleki ve bireysel emeklilik programlarının kapsamı üzerindeki belirleyici etkisi, programlardan kadınların dışlanması sonucunu doğurmaktadır. Kadınların işgücü piyasalarına katılımı önündeki engeller, kadınların örgütlenme ve ücret düzeyinin düşük olduğu a-tipik işlerde yoğunlaşmaları, kadınlarda işsizlik oranlarının yüksek olması, kadınların doğuştan yaşam beklentisinin erkeklere göre daha uzun olması, kadınların gerek mesleki emeklilik programlarına

gerekse bireysel emeklilik programlarına katılımını önemli ölçüde sınırlandırmaktadır (Ginn, vd, 2001; Ginn, 2004; Jefferson,2009; Bardasi ve Jenkins, 2010; Foster, 2010; Gökbayrak, 2010).

İngiltere’de özel emek programlarına katılımında erkek ve kadınlar arasındaki farklılıkları inceleyen bir çalışma, çalışma çağındaki erkeklerin %46’sının özel emeklilik programlarına katılırken, kadınlarda bu oranın %38’e gerilediğini; kadınların özel emeklilik programlarına katkı miktarlarının ise erkeklerin katkı miktarlarına göre oldukça düşük kaldığını göstermektedir (Foster, 2010). ABD’de ise, mesleki emeklilik programlarına kadınların katılım oranı 30’lu yaşlara kadar erkeklerin katılım oranına eşit olmakta; 30’lu yaşlardan sonra ise kadınların mesleki emeklilik programlarına katılım oranı önemli ölçüde düşmektedir (Jefferson,2009). Bu sonucun ortaya çıkmasında, kadınların çocuk doğurma ile birlikte işgücü piyasasından çekilmesi ve sonraki yıllarda da düzenli istihdam olanağını yakalayamaması etkili olmaktadır.

Avrupa vatandaşlarının emeklilik tercihlerini belirlemeye çalışan bir başka araştırmanın bulguları da benzer sonuçlara işaret etmektedir. Kadınlar arasında mesleki emeklilik programları ile bireysel emeklilik programlarını tercih etme oranı oldukça düşükken, kamu emeklilik programlarını tercih eden kadın oranının daha yüksek olduğu görülmektedir. Kadınların özel emeklilik programları ile kamu emeklilik programları arasındaki tercihinde medeni hal, yaş ve çocuk sahibi olma gibi değişkenlerin etkili olduğu anlaşılmaktadır. Evli kadınlar eşleri üzerinden mesleki emeklilik programlardan yararlanma olanağına sahip iseler, mesleki emeklilik programlarını daha fazla tercih etmekte; bekar ve çocuk sahibi olmayan kadınların bireysel emeklilik programlarını tercih etme oranı daha yüksek olmakta; buna karşılık çocuk sahibi olan kadınlar bireysel emeklilik programlarını tercih etmezken, kamu emeklilik programlarını tercih etme oranı daha yüksek olmaktadır. Çocuk sahibi olan kadınların bireysel emeklilik programlarını tercih etmemesinde, çocuk bakım masraflarının programa yapılan katkıları azaltması gerekçe gösterilmektedir. Yaş ilerledikçe, kadınların kamu emeklilik programını tercih etme oranı da artmaktadır. Kadınların yaşam süresinin erkeklerden daha uzun olması, kadınların erkeklere oranla kamu emeklilik programına daha yüksek katkı yapmaksızın programdan daha uzun süre yararlanmasına olanak sağlamakta; böylece erkeklerden kadınlara gelir transferi söz konusu olmaktadır (Groezen, vd, 2009).

Kadınların mesleki emeklilik programlarını tercih etmemesinde içselleştirdikleri toplumsal roller de etkili olabilmektedir. Gough (2004:491)’un, İngiltere’de 532 çalışan ile yaptığı bir anket çalışmasında, kadınların mesleki emeklilik programlarını tercih etmemesinde eşlerinden gelir elde etme beklentisinin (%26,1) öncelikle etkili olduğu ortaya çıkmaktadır. Diğer nedenler arasında ise, sırasıyla katkı durumunda gelirin azalması (%21) ve kendi bireysel emekliliğinin olması (%18,9) yer almaktadır. Kadınların mesleki emeklilik programlarını tercih

etmemeye ilişkin gelir azalmasını gerekçe göstermeleri, kadınların gelirlerinin ancak mevcut tüketim harcamalarını karşılamaya yettiğini göstermesi açısından anlamlıdır. Bireysel emeklilik programına dâhil olduğu için mesleki emeklilik programlarını tercih etmeyen kadınlar ise, daha çok genç yaşlardaki kadınlardan oluşmaktadır. Söz konusu araştırmaya katılan erkeklerin % 28,2'si bireysel emeklilik programına dâhil olduğu için, %4,3'ü gelir azalması nedeniyle ve %1,4'ü de eşinden gelir beklentisi olduğu için mesleki emeklilik programlarını tercih etmediklerini belirtmişlerdir. Kadın ve erkekler açısından önemli ölçüde farklılaşan bu oranlar, mesleki ve bireysel emeklilik programlarının toplumsal cinsiyetçi roller kapsamında kadını dışlayıcı özelliğini bir kez daha gözler önüne sermektedir.

Mesleki ve bireysel emeklilik programlarına kadınların katılımının sınırlı kalması, özel emeklilik programlarından elde edilen gelirlerin erkeklere oranla kadınlar açısından önemli ölçüde düşmesine neden olmaktadır. Marier ve Skinner (2008:55-56), farklı ülkelerde özel emeklilik programlarından kadın ve erkeklerin elde ettiği gelirleri karşılaştırdıkları çalışmalarında, erkeklerin özel emeklilik gelirlerinin, kadınların özel emeklilik gelirlerinin ortalama üç katı olduğunu belirtmektedirler.

İngiltere'de 2006-2007 döneminde tek başına yaşayan erkek emeklinin ortalama brüt geliri haftalık 229 euro olurken, kadınlarda bu miktar 208 euroya düşmektedir. Kadınların hem kamu emeklilik programından hem de özel emeklilik programlarından erkeklere oranla daha az gelir elde ettikleri görülmektedir. 2006 yılında İngiltere'de kadınların kamu temel emeklilik programından elde ettiği gelir, haftalık 62,87 euro iken, erkeklerde bu miktar 72,10 euro'ya çıkmaktadır. Mesleki emeklilik programlarından elde edilen emeklilik gelirinde ise, kadın ve erkek arasındaki açık artmaktadır. İngiltere'de, 2006-2007 döneminde mesleki emeklilik programlarından erkeklerin elde ettiği gelir haftalık 69 euro iken, kadınlarda bu miktar 49 euroya düşmektedir (Foster,2010). Erkekler açısından kamu ve özel emeklilik programlarından elde edilen gelirler arasında ortaya çıkan açığın, kadınlar söz konusu olduğunda arttığı görülmektedir.

Emeklilik sistemini 1980'li yılların başında bütünüyle özelleştiren Şili'de ise, özel emeklilik programlarının cinsiyet eşitsizliğini diğer ülkelere göre daha fazla artırdığına tanık olunmaktadır. Şili'de 2001-2002 döneminde, özel emeklilik fonlarından kadınların elde ettiği birikim, erkeklerin elde ettiği birikimin %32-46'sı arasında değişmektedir. Özel emeklilik programlarından elde edilen gelirin önceki geliri telafi oranı kadınlarda %52-57 arasında değişirken; telafi oranı erkeklerde %81-86 düzeyine çıkmaktadır. 60 yaşında emekli olan bir kadın için ortalama emekli aylığı erkeklerin emekli aylığının %60'na eşit olurken; 65 yaşında emekli olma durumunda bu oran %87'ye çıkmaktadır (Mesa-Lago, 2006: 323). Bu dağılımlar özel emeklilik programlarından kadınların daha yüksek emeklilik geliri elde edebilmeleri için, işgücü piyasalarında daha uzun süre kalmaları gerektiğine işaret etmektedir. Ancak ileri yaşlarda (55-64 yaş ) kadınlarda istihdam oranının

erkeklere göre düşük olması; kadınların ileri yaşlarda işgücü piyasalarına katılım olanaklarının sınırlı olduğunu göstermektedir (Frericks, vd, 2007).

Emekliliğe hak kazanma açısından kamu emeklilik programlarındaki kadınları destekleyici mekanizmaların özel emeklilik programlarında olmaması, kadınların işgücü piyasalarındaki dezavantajlı konumları, özel emeklilik programlarından elde ettikleri gelirin erkeklere oranla düşük kalmasına yol açmaktadır. Bu gerçeklik emekli kadınların gelir kaynaklarının içsel dağılımında da kendini göstermektedir. İngiltere’de yapılan çalışmalar, evli olmayan emekli kadınların gelirlerinin %64’nü devlet yardımlarından; %21’ni mesleki emeklilik programlarından, %7’sini ise bireysel yatırımlardan elde ettiğini göstermektedir. Evli olmayan emekli erkeklerde bu oranlar sırasıyla %52, %29 ve %9 olurken; emekli çiftlerde yine sırasıyla %42, %30 ve %11 olmaktadır (Jefferson, 2009:129).

İşgücü piyasasına katılım ve işgücü piyasalarındaki cinsiyetçi tabakalaşmanın yanı sıra, özel emeklilik programlarının kendi içsel özellikleri de, emeklilikte toplumsal cinsiyet eşitsizliğini artırıcı etkiler yaratmaktadır. Özel emeklilik programları toplumsal cinsiyet eşitsizliğini üç şekilde artırmaktadır. İlk olarak, özel emeklilik programları kapsamında asgari emeklilik aylığına hak kazanabilmek, daha fazla süre ve miktarda programlara katkı yapmayı gerektirmektedir. İkinci olarak, özel emeklilik programlarından elde edilecek emekli aylıklarının miktarı kamu emeklilik programlarından farklı olarak, tüm çalışma dönemi boyunca yapılacak katkıların toplamına bağlı olduğu için, kadınların katkı yoğunluğunun erkeklere göre düşük olması, özel emeklilik programlarından kadınların elde ettiği gelirin azalmasına neden olmaktadır. Üçüncü olarak, özel emeklilik programlarından elde edilecek gelirin hesaplanmasında kamu emeklilik programlarından farklı olarak, kadın ve erkekler için farklılaştırılmış yaşam tabloları kullanılmaktadır. Kadın ve erkekler özel emeklilik programına aynı katkıyı yapsalar bile, kadınların erkeklerden daha uzun süre yaşaması, aynı miktardaki birikimin kadınlar için daha uzun süre kullanılması anlamına geldiğinden, kadınların emeklilik geliri erkeklere oranla azalmaktadır (Mesa-Lago,2006). Bu etkilerin yanı sıra farklı ülke deneyimleri, özel emeklilik programlarında işlem maliyetlerinin yüksekliğinin, kadınlar da dâhil olmak üzere tüm katılımcıların emeklilik gelirini azaltıcı etki yarattığını göstermektedir. Ayrıca fonların işletilmesine ilişkin katılımcıların bilgi eksikliği de elde edilen gelirin azalmasında etkili olmaktadır (Gökbayrak, 2010).

Özel emeklilik programları genel olarak gelir dağılımı üzerinde yarattığı eşitsizlik nedeniyle de, toplumsal cinsiyet eşitsizliklerini artırmaktadır. İlk olarak, özel emeklilik programlarına geçiş maliyetlerinin kamu bütçesinden karşılanması, söz konusu programlardan yararlanamayanların programlara katkı yapması anlamına gelmekte; bu şekilde alt gelir gruplarından üst gelir gruplarına tersine dikey gelir dağılımı ortaya çıkmaktadır. İkinci olarak özel emeklilik programlarında emeklilik gelirinin belirlenmesinde standart bir yaşam tablosu kullanıldığından yüksek gelir grubunda yer alan katılımcıların daha uzun süre yaşaması, alt gelir

grubu katılımcılarından üst gelir gruplarına doğru bir transferin ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Yine programlara yapılan katkı ile karşılık arasında sıkı bir ilişkinin kurulması, gelirin hiçbir şekilde üst gelir gruplarından alt gelir gruplarına yeniden dağılımına izin vermemektedir. Sistem kuşaklar arası gelir dağılımına izin vermediği gibi, kuşaklar arası gelir açıklığını kimi durumlarda önemli ölçüde artırmaktadır. Emeklilik fonlarının sermaye piyasalarında kriz gibi nedenlerden dolayı değer kaybettiği durumlarda, fon değerindeki azalmayı emeklilik dönemi yaklaşan kuşağın, genç kuşağa göre telafi edebilme şansı bulunmamaktadır. Dolayısıyla, çalıştığı dönemde aynı ücreti alan ve emeklilik fonuna aynı katkıyı yapan kişilerden bazılarının rastlantısal olarak emeklilik döneminde daha yüksek ya da düşük gelir elde edebildiği görülmektedir (Arza,2008). Ayrıca özel emeklilik programlarına tanınan vergi avantajları, programdan yararlanma olanağı olmayan nüfus gruplarının, programları finanse etmesi gibi bir durum ortaya çıkararak, alt gelir gruplarından üst gelir gruplarına tersine gelir akışına neden olmaktadır (Gökbayrak,2010). Kadın ve erkekler açısından gelir dağılımı eşitsizliğinin mevcut durumu göz önüne alındığında, özel emeklilik programları bu eşitsizliği artırıcı yönde etki yapmaktadır.

Özel emeklilik programlarının emeklilik sistemlerinde kamu emeklilik programlarını ikame edici değil, tamamlayıcı olarak yer aldığı ülkelerde ise toplumsal cinsiyet eşitsizliklerinin azaldığı ortaya çıkmaktadır (Arenas De Mesa ve Bertranou, 1997; Mesa-Lago,2006). Bu durum, birinci basamak kamu emeklilik programlarının asgari bir emeklilik güvencesi sunmasının, kadınlar açısından emeklilik döneminde ortaya çıkan gelir eşitsizliklerini azaltıcı etkiler yarattığını göstermektedir (Mesa-Lago, 2006; Jefferson,2009).

### **IV. Türkiye’de Emeklilik Sisteminde Dönüşüm ve Kadınlar**

Türkiye’de emeklilik sisteminin yaşadığı finansman krizini çözmek üzere, 1990’lı yıllardan bu yana çeşitli reformlar gündeme gelmiştir. Söz konusu reformlar, ağırlıklı olarak sistemin gelirlerini artırma ve giderlerini azaltmaya yönelik parametrik değişimlere yönelmişlerdir. Bu reformların yanı sıra, 2001 yılında 4632 sayılı “Bireysel Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu” ile bireysel emeklilik programını sistemine dâhil eden yapısal dönüşüm gerçekleştirilmiştir.

#### **4.1. Emeklilik Sistemine Yönelik Parametrik Değişimler**

Türkiye’de ilk olarak 1999 yılında yürürlüğe giren 4447 Sayılı Kanun ile sistemin gelirlerini artırarak, giderlerini azaltmaya yönelik kapsamlı düzenlemeler yapılmıştır. Bu reform kapsamında emeklilik yaşı kadınlar için 58, erkekler için 60 yaş olarak belirlenmiş; prime esas gün sayısı ve prime esas kazançların tavan ve taban düzeyleri yükseltilmiş; prim oranları ve sağlık yardımlarından yararlanmak için gerekli katkı miktarları artırılmış; emekli aylığı almakta olup, çalışmayı

sürdürülenler için ödenmesi gerekli sosyal güvenlik destek priminin miktarı artırılmış; emekli aylığının hesabında tüm sigortalılık süresi dikkate alınarak çalışılan son dönemde yüksek prim ödeyerek yüksek emekli aylığı alma imkânı ortadan kaldırılmıştır (Özsuca, 2003).

2008 yılının Ekim ayında yürürlüğe giren 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu kapsamındaki son reformda da, daha önceki reformda olduğu gibi parametrik düzenlemelerin yaşama geçirildiği görülmektedir. Kanunun getirdiği düzenlemeler çerçevesinde emeklilik yaşı 2036 yılından itibaren kademeli olarak yükseltilecek, 2048 yılında hem kadınlar hem de erkekler için 65 yaş olarak eşitlenecektir. Son reform emekliliğe hak kazanma koşullarını, emeklilik yaşının yükseltilmesi yanında prim ödeme gün sayılarını artırarak da zorlaştırmaktadır. Reform kapsamında emekli aylığı bağlama oranının da değiştirildiği görülmektedir. Reform öncesinde çalışma süresi arttıkça azalan aylık bağlama oranının, her bir yıl için % 2 olarak uygulanması öngörülerek, sigortalıların sistemde daha uzun süre kalmaları teşvik edilmeye çalışılmıştır. Reform emekli aylığının hesaplanma biçimini de değiştirerek emekli aylığının hesaplanmasında çalışılan tüm dönemlerin kazançlarını esas alan bir formül geliştirmiştir. Bu hesaplama yöntemine göre, 25 yıl çalışan ve 9000 gün düzenli prim ödeyen sigortalıya bağlanacak emekli aylığı miktarının ortalama aylık ücretinin %50'si olacağı görülmektedir. (Güzel, vd, 2009: 516).

Süreç içerisinde emeklilik sistemine yönelik gerçekleştirilen reformlar, kamu emeklilik programından emekli olma koşullarını önemli ölçüde zorlaştırırken, programlardan elde edilecek karşılıkları azaltmıştır. İşgücü piyasasında artan a-tipikleşme ve enformelleşme kapsamında düzensiz işlerin yaygınlığı dikkate alındığında, son reform ile emekliliğe hak kazanmak için getirilen koşulların karşılanması neredeyse imkansız hale gelmektedir. Bu düzenlemelere karşılık emeklilik gelinde ortaya çıkan azalma, sisteme yönelik katkı-karşılık ilişkisini bozarak sistemin çekiciliğini azaltıcı yönde etkide bulunacaktır. Bu etkinin kayıt dışı istihdamın yaygınlığı dikkate alındığında, sisteme olan riyeti azaltarak, kayıt dışılığı besleyici bir etki yaratması kuvvetle muhtemeldir. Bunun yanı sıra reform, sosyal güvenliğin kapsamına yönelik getirdiği düzenlemeler ile sosyal korumaya gereksinimi en fazla olan tarım kesiminde çalışan dar gelirli ve prim ödeme güçlüğü çekenler ile bağımsız çalışanlardan prim ödeme gücü olmayanları kapsam dışı tutmuş; son yıllarda sayısı hızla artan a-tipik istihdam biçimleri içinde çalışanların sosyal korumalarını ise isteğe bağlı sigortalılık çerçevesinde tanımlamıştır. Böylece, sayıları süreç içerisinde artan geniş bir nüfus kesiminin emeklilik güvencesinin büyük ölçüde piyasaya bırakıldığı ve yaşlılık riski karşısında koruma sağlamanın bireyselleştiği anlaşılmaktadır.

Türkiye’de de diğer ülkelerde olduğu gibi kamu emeklilik programında yaşanan daralma sürecine, piyasanın rolünü artıran özel emeklilik programlarının geliştirilmesi eşlik etmektedir. Çok basamaklı emeklilik modeline uygun olarak,

2001 yılında sisteme, bireysel tasarrufların değerlendirilmesine izin veren, katılımın gönüllü olduğu bireysel emeklilik programı dâhil edilmiştir. Türkiye’de ikinci basamak katılımın zorunlu olduğu genel nitelikli mesleki emeklilik programlarının henüz ortaya çıkmadığı görülmektedir. Ancak süreç içerisinde yaşanan gelişmeler, genel nitelikli ikinci basamak mesleki emeklilik programlarının ortaya çıkma olasılığının yüksek olduğuna işaret etmektedir (Gökbayrak, 2010).

## 4.2. Emeklilik Sisteminde Yapısal Dönüşüm: Bireysel Emeklilik Programı

4632 Sayılı Kanun ile düzenlenen bireysel emeklilik programı, kamu emeklilik programını ikame etmemekte; tamamlayıcı olarak sistemde yer almaktadır. 4632 Sayılı Kanun’un birinci maddesi bireysel emeklilik programının amacını “*kamu sosyal güvenlik sisteminin tamamlayıcısı olarak, bireylerin emekliliğe yönelik tasarruflarının yatırıma yönlendirilmesi ile emeklilik döneminde ek bir gelir sağlanarak refah düzeylerinin yükseltilmesi, ekonomiye uzun vadeli kaynak yaratarak istihdamın artırılması ve ekonomik kalkınmaya katkıda bulunulmasını teminen, gönüllü katılıma dayalı ve belirlenmiş katkı esasına göre oluşturulan bireysel emeklilik sisteminin düzenlenmesi ve denetlenmesi*” olarak tanımlamaktadır. Diğer ülke örneklerinde de görüldüğü üzere, Türkiye’de de öncelikle bireysel emeklilik programının sağlayacağı ekonomik faydalara odaklanılmaktadır (Alper, 2002; Tuncay ve Ekmekçi, 2009). Bu çerçevede bireysel emeklilik programından tasarrufların yatırıma yönlendirilmesi ile emeklilik döneminde gelir düzeltici etki beklenmekte; program kapsamında oluşacak fonların, ekonomiye uzun vadeli kaynak yaratarak kalkınmaya katkıda bulunması hedeflenmektedir.

4632 Sayılı Kanun’un 4. Maddesine göre, medeni hakları kullanma ehliyetine haiz tüm kişiler bireysel emeklilik programına katılabileceklerdir. Medeni hakları kullanma ehliyetine sahip bireyler, emeklilik sözleşmesi imzalamak ve belirlenen katkı miktarını yatırmak şartıyla, bireysel emeklilik programına katılabilmektedir. Bireysel emeklilik programına en az on kişiyi kapsayacak şekilde grup emeklilik sözleşmesiyle de katılım olanaklıdır (Tuncay ve Ekmekçi, 2009). Bir işyerinde, tüzel kişiliğe sahip bir meslek kuruluşunda, dernek ve sair kuruluş ve grupta çalışan ya da üye olunan durumlarda on kişiden daha az sayıda katılımcı olsa da grup emeklilik sözleşmesi yapılabilmektedir. Sözleşme yapıldıktan sonra grubun on kişinin altına düşmesi, sözleşmenin geçerliliğini etkilememektedir (Güzel, vd, 2009). 4632 Sayılı Kanun’da, bireysel emeklilik programına işveren katkısı öngörülmemekle birlikte, programa vergi avantajları sağlayan 4697 Sayılı Kanun’da, işverenlerin çalışanları için yapacakları katkının gider kaydedileceğinin belirtilmesi, bireysel emeklilik programına işveren katkısının söz konusu olduğunu göstermektedir. Bireysel emeklilik programı, katılımcılara emeklilik şirketleri arasında geçiş olanağını sunmaktadır. Katılımcının başka bir emeklilik şirketine aktarım talebinde



bulunulabilmesi için mevcut emeklilik şirketinde en az bir yıl süreyle kalması gerekmektedir. Emeklilik şirketi emeklilik sözleşmesi hükümleri çerçevesinde, katılımcıdan asgari ücretin aylık tutarını aşmamak koşuluyla giriş aidatı almaktadır. Ayrıca, katkı payları üzerinden azami %8 oranını aşmamak koşuluyla yönetim gideri ve fon net varlık değeri üzerinden hesaplanan günlük azami yüz binde on oranında fon işletim gideri kesintisi de yapılabilmektedir (Alper, 2002; Çakar, 2008; Güzel, vd, 2009). Programa katılımı özendirmek amacıyla süreç içerisinde çeşitli vergi avantajları da geliştirilmiştir.<sup>1</sup>

Programdan emeklilik hakkı kazanabilmek için giriş tarihinden itibaren en az on yıl sistemde kalmak ve katkı payı ödemenin yanı sıra, 56 yaşını tamamlamak gerekmektedir. Bireysel emeklilik programından emekli olurken, katılımcıya toplu ödeme ya da maaş bağlanması söz konusu olmaktadır. Bireysel emeklilik programı, Hazine Müsteşarlığı'ndan kuruluş izni alan bireysel emeklilik şirketleri tarafından yürütülmektedir. Emeklilik şirketleri adına emeklilik sözleşmelerine aracılık eden bireysel emeklilik aracıları ise programının bir diğer kurumsal aktörüdür. Sistemin işleyişine ilişkin politikalara yön veren Bireysel Emeklilik Danışma Kurulu, üst düzey bir danışma kurulu olarak faaliyet göstermektedir. Bireysel emeklilik programının iç denetimi, Hazine Müsteşarlığı, Sermaye Piyasası Kurulu ve Emeklilik Gözetim Merkezi tarafından gerçekleştirilirken; dış denetim bağımsız denetleme kuruluşları tarafından gerçekleştirilmektedir (Alper, 2002; Çakar, 2008; Güzel, vd, 2009; Tuncay ve Ekmekçi, 2009).

<sup>1</sup> 2001 yılında çıkarılan 4697 Sayılı Kanun ile getirilen vergi avantajları şu şekilde sıralanmaktadır (Tuncay ve Ekmekçi,2009: 493-494):

- Emeklilik hakkı kazanlar ile sistemden ölüm, sakatlık ya da tasfiye nedeniyle ayrılanlara yapılan ödemelerin %25'i; diğer sigorta şirketlerinden söz konusu nedenler ile ayrılanlara yapılan ödemelerin %10'u gelir vergisinden ayrıktır.
- Çalışanlar için işverenlerin bireysel emeklilik programlarına yaptıkları katkılar ile çalışanların kendisi ve aile üyeleri için yaptığı katkılara vergi matrahından indirim olanağı sağlanmıştır. Ancak indirim yapılacak tutar aylık ücret kazancının %10'unu ve asgari ücretin yıllık tutarını geçemeyecektir. Bakanlar Kurulu gider kaydedilecek tutar toplamını %20'ye ve asgari ücretin iki katına çıkarmaya yetkilidir.
- Bireysel emeklilik şirketleri ve emeklilik yatırım fonları kuruluş aşamasından itibaren her türlü işlemlerinde damga vergisinden istisna tutulmuştur.
- Emeklilik yatırım fonu kazançları, kurumlar vergisi ile gelir vergisi stopajı dışında bırakılmıştır.
- Bireysel emeklilik sisteminden elde edilen gelirler beyana tabi değildir. Bununla birlikte, sistemden erken ayrılmayı caydırmak için, 10 yıl içinde sistemden ayrılanlara yapılacak ödemeler belirli esaslar kapsamında gelir vergisine tabi tutulmaktadır. Bu düzenleme kapsamında sistemden erken ayrılanlar daha fazla; geç ayrılanlar ise daha az vergi yükü altında bulunmaktadır.

### 4.3. Bireysel Emeklilik Programının Gelişimi ve Kadınlar

Bireysel emeklilik programına katılım yıllar itibariyle düzenli bir biçimde artarak Şubat 2011’de Emeklilik Gözetim Merkezi verilerine göre 2.319.316 kişiye ulaşmıştır<sup>2</sup>. Bununla birlikte programdan çıkışların da süreç içerisinde artması dikkat çekicidir. 2004 yılında programda sona ermiş sözleşme oranı %5 iken, bu oran 2009 yılında %34’e yükselmiştir. Özellikle son krizin etkisiyle programdan ayrılmaların arttığı anlaşılmaktadır. Programdan ayrılma nedenleri arasında, birikimlere ihtiyaç duyma nedeninin öne çıkması; programın emeklilik dönemi için gelir güvencesi sağlama işlevinden çok, ihtiyaç duyulduğunda birikimlerden yararlanabilecek bir tasarruf programı işlevine sahip olduğunu göstermektedir. Bireysel emeklilik programlarına yapılan toplam katkı payının, katkı payı aralıklarına göre dağılımı incelendiğinde ise, programın öncelikle orta ve üst gelir grubu katılımcılara açık olduğu görülecektir. Bireysel Emeklilik Gözetim Merkezi verilerine göre, yıllar itibariyle 250 TL ve üzeri katkı payları, toplam katkı payları içerisinde öne çıkarken; düşük katkı paylarının toplam katkı payı içerisindeki oranı ise sürekli azalmıştır (Gökbayrak,2010).

Bireysel emeklilik programı katılımcılarının cinsiyete göre dağılımı diğer ülke örnekleri ile benzer özellikler sergilemektedir. Türkiye’de kadınların bireysel emeklilik programına katılımı erkeklere göre daha düşük düzeydedir ve yıllar içerisinde bu durum değişmemiştir. Katılımcıların ortalama %60’ı erkeklerden oluşuyorken, %40’i kadınlardan oluşmaktadır. Bu tablonun ortaya çıkışında, kadın istihdamının sergilediği özellikler belirleyici olmaktadır.

Türkiye’de kadınların işgücüne katılımının süreç içerisinde azaldığı görülmektedir. 1990 yılında %34 olan kadınların işgücüne katılım oranı, 2000’li yılların başında %30 dolaylarına inmiş, 2007 yılında ise %23 olmuştur. 2010 yılı Kasım ayı itibariyle ise, kadınların işgücüne katılımı artış göstererek %27,5 olarak gerçekleşmiştir. Aynı dönemde erkeklerin işgücüne katılım oranı ise %70,4’dür (TÜİK,2010b). Süreç içerisinde kentsel alanlarda sanayi ve hizmetler sektöründe kadınların işgücüne katılım oranları artsa da, kadın istihdamında tarım kesimi geleneksel ağırlığını korumaktadır. 2009 yılında kentsel alanlarda kadınların işgücüne katılım oranı %22,3 iken, kırsal alanlarda bu oran %34,6 olmaktadır (TÜİK,2010a). Kırsal alanlarda kadınların işgücüne katılımı yüksek olmakla birlikte, kadınların büyük çoğunluğunun ücretsiz aile işçisi olarak istihdam edilmeleri herhangi bir ücret almaksızın çalışmaları sonucunu doğurmaktadır. Kırdan kente göç sonucu kentlere yığılan kadınlar ise, kentsel işgücü piyasalarının aradığı nitelik düzeyine sahip olmadıkları için ya ev kadını olmakta ya da enformel sektörde atipik çalışmanın en güvencesiz biçimleri kapsamında çalışmak zorunda kalmaktadırlar. Kentlerde kadın istihdamının yaygın olduğu sektör hizmetler

---

<sup>2</sup> <http://www.egm.org.tr> 17.02.2011

sektörü olmakla birlikte, burada da kadınların toplumsal cinsiyetçi roller çerçevesinde kadın işi olarak tanımlanan işlerde yoğunlaşması söz konusu olmaktadır.

2009 yılı itibarıyla işteki konumları açısından bakıldığında kadınların % 12,8'i kendi hesabına ve işveren; %51,1'i herhangi bir ücret ya da yevmiye karşılığında; %34,8'i ise ücretsiz aile işçisi olarak çalışmaktadır. Meslek grubuna göre istihdam edilen kadınların dağılımına bakıldığında ise, kadınların nitelik düzeyi düşük işlerde yoğunlaştıkları ortaya çıkmaktadır. 2009 yılında istihdam edilen toplam 5 milyon 872 bin kadının %31,5'i tarım, hayvancılık, avcılık, ormancılık ve su ürünlerinde, %18,4 'ü ise nitelik gerektirmeyen işlerde çalışmaktadır. Buna karşılık kanun yapıcı, üst düzey yönetici ve müdür olarak çalışan kadın oranı %3,2'dir. Profesyonel mesleklerde çalışan kadın oranı ise %10,1'dir (TÜİK,2010a). Kadınların çalışma yaşamında yoğunlaştığı meslek grupları ve çalışma biçimleri, kadınların ücretlerinin erkeklere oranla düşük kalmasına neden olmaktadır. Çalışma yaşamında cinsiyet ayrımcılığının ön plana çıktığı alanların başında, kadın ve erkekler arasındaki kazanç farklılıkları gelmektedir. Eşit değerde işe eşit ücret ödenmemesinin (doğrudan ayrımcılık) yanı sıra, kadınlara cinsiyete dayalı mesleki ayrışmaya göre düşük ücret ödenmesi (dolaylı ayrımcılık), kadın ve erkek arasındaki ücret farklılığının ortaya çıkması ve artmasına neden olmaktadır (Toksöz, 2007).

Kadınların istihdamı açısından, cinsiyete dayalı tabakalı işgücü piyasası temel belirleyicidir. Türkiye'de kayıt dışı istihdam, işgücü piyasasının en temel yapısal sorunudur ve kayıt dışı olarak çalışan kadınların oranları erkeklere göre yüksektir. 2009 yılında kırsal alanlarda kayıt dışı çalışan kadın oranı %87,6 iken bu oran erkeklerde %57,3'e inmektedir. Kentsel alanlarda ise kadınlarda kayıt dışı istihdam oranı %34,8 iken; erkeklerde %29,7 olarak karşımıza çıkmaktadır (KSSGM,2010: 22). Toplumsal cinsiyetçi işbölümü nedeniyle kadın işsizlik oranı da, erkeklere göre daha yüksektir. 2009 yılında Türkiye genelinde kadınlarda işsizlik oranı %20,4 iken, bu oran erkeklerde %15,3'dür (TÜİK,2010a).

Kadın istihdamının sergilediği genel tablo, kadınların kamu emeklilik programlarından emekli olma koşullarını sağlayabilmelerini zorlaştırdığı gibi, bireysel emeklilik programına katılma ve program kapsamında anlamlı bir birikim elde etmelerini de engellemektedir. Nitekim bireysel emeklilik programına katılan kadınların programdaki birikimlerinin, özellikle ileri yaşlarda erkeklere göre daha düşük olduğu görülmektedir. 2007 yılında bireysel emeklilik programında yer alan 18-24 yaş arası katılımcılarda kadın ve erkekler hemen hemen eşit birikime sahipken; 40 yaş sonrasında kadınların birikimleri erkeklere göre düşmekte ve aradaki açık ileriki yaşlarda artmaktadır (EGM,2008: 76). Birikimlerin 40 yaş sonrasında kadınların aleyhine bir durum sergilemesi, işgücü piyasalarında sürekliliğin kadınlar açısından sağlanamamasından kaynaklanmaktadır. Genç yaşlarda birikimlerin eşit olması ise, katılımcı kadın profiline işgücü piyasasındaki ortalama kadın işgücüne göre daha nitelikli ve görece daha yüksek ücretli işlerde

çalışan kadınlardan oluşması ile ilgilidir. Nitekim bireysel emeklilik programındaki kadın katılımcılar arasında üniversite mezunu olan kadınlar ön plana çıkmaktadır.

Kar ve Elveren (2008)'in, Türkiye'de emeklilik sisteminin tamamıyla özelleştirilmesi varsayımı altında, emeklilik gelirinde kadın ve erkek arasındaki farklılıkları tahmin etmeye yönelik çalışmaları, Türkiye'de özel emeklilik programlarının kadın ve erkek arasındaki emeklilik gelirindeki açığı arttırdığını göstermektedir. Çalışma kapsamında, kadınların yarı zamanlı çalışmasının emeklilik gelirinde azalmaya yol açtığı ortaya çıkmaktadır. Kadın ve erkeklerin tam zamanlı çalışarak sisteme 20 yıl prim ödediği ve %6 getirinin olduğu durumda, kadınların elde ettiği birikim erkeklerin birikiminin %76'sı olmaktadır. Buna karşılık yine sistemden %6 getirinin olduğu, erkeklerin 20 yıl tam zamanlı çalışıp katkı yaparken, kadınların bu sürenin 10 yılını yarı zamanlı işlerde çalışarak sisteme katkı yaptığı senaryoda ise, kadınlar erkeklerin birikiminin %63'nü elde edebilmektedir. Sistemden emekli olma yaşı olan 56 yaşında elde edilen birikimlerin yıllık gelir sigortası olarak alındığı varsayımında ise, kadınların elde ettiği gelir düşmektedir. Gelir oranlarının düşmesinde sisteme daha az katkı yapmanın ve kadınların erkeklere göre daha uzun yaşamasının etkili olduğu anlaşılmaktadır. Söz konusu hesaplar kadın ve erkek için aynı yaşam tabloları kullanarak yapıldığında ise, kadın ve erkek arasındaki gelir açığı kapanmakta; bu durumda erkeklerden kadınlara doğru bir gelir transferi ortaya çıkmaktadır.

Özel emeklilik programlarının yaygın olduğu ülke deneyimlerinin de gösterdiği gibi, Türkiye'de de kadınların işgücü piyasalarına düzensiz katılımları, özel emeklilik programlarının gerektirdiği düzenli katkıları kadınların yapabilmesine olanak tanımamaktadır. Toplumsal cinsiyetçi işbölümü temelinde kadınların işgücü piyasasındaki konumu ve çalışma biçimleri, emeklilik döneminde piyasanın sağladığı güvence olanaklarından kadınların dışlanması sonucunu doğurmaktadır. Kadınların gerek kamu emeklilik programından gerekse bireysel emeklilik programından emeklilik güvencesi sağlayabilmesi, işgücü piyasalarında düzenli ve güvenceli işlerde çalışmalarına bağlıdır. Ancak işgücü piyasasında enformelleşme ve a-tipikleşme olarak gerçekleşen dönüşümün başrolünde kadınların olması, kadınlar açısından güvenceli istihdam olanaklarının buna bağlı olarak da emeklilik güvencesinin ortadan kalkmasına neden olmaktadır.

### Sonuç

İşgücü piyasalarında ve sosyal güvenlik sistemlerinde yaşanan güvencesizleşme yönündeki dönüşüm, toplumsal cinsiyetçi roller nedeniyle öncelikle kadınları etkilemektedir. Bu dönüşüm süreci refah devletinde kadının bağımlı ve görünmez nitelikli geleneksel statüsünü pekiştirmektedir. Refah devletinin dönüşümü sürecinde ortaya çıkan aktivizasyon politikaları ve piyasalaşma, emeklilik döneminde gelir güvencesi elde edebilmek için kadınların işgücü piyasasına katılımını ve işgücü piyasalarında sürekliliğin sağlanmasını gerekli

kılmaktadır. Ancak üretim süreçlerinde yaşanan küresel dönüşüm kadınların tabakalı işgücü piyasalarında güvencesiz a-tipik istihdam biçimlerinde yoğunlaşması ile sonuçlanmaktadır. Bu işler kapsamında elde edilen gelirin düşük ve sürekli olmaması gerek kamu emeklilik programlarına gerekse özel emeklilik programlarına katılımı sınırlamakta, dolayısıyla emeklilikte gelir güvencesini elde edebilme şansı önemli ölçüde ortadan kalkmaktadır. Kamu emeklilik programlarından yararlanma koşullarının zorlaştırılması yönündeki reformlar, özellikle düzenli istihdam olanağı yakalayamayan kadın işgücünü sistemden dışlamakta ve cinsiyet eşitsizliğini artırmaktadır. Farklı refah rejimlerine sahip ülke deneyimleri katkı ve karşılık arasındaki ilişkiyi güçlendiren özel emeklilik programlarının ise, emeklilik döneminde ortaya çıkan toplumsal cinsiyet eşitsizliklerini artırdığını; kadınların işgücü piyasalarındaki eşitsiz konumunu geleceğe taşıyarak, zamanlar arasında güvencesizlik ve eşitsizlik transferine yol açtığını göstermektedir.

Özel emeklilik programlarının kapsamının temel belirleyicileri, işgücü piyasaları, refah rejimleri ve endüstri ilişkileri sistemlerinin özellikleridir. Farklı refah rejimlerine sahip ülkelerin deneyimleri, genel olarak mesleki emeklilik programlarının kapsamının bireysel emeklilik programlarından daha geniş olduğunu göstermektedir. Mesleki emeklilik programlarının kapsamı ise, ancak sendikalaşma oranlarının yüksek olduğu ve kurumsallaşmış endüstri ilişkileri sistemlerinin bulunduğu ülkelerde genişir. Bu çerçevede mesleki emeklilik programlarından yararlanan çalışanlar, büyük ölçekli işletmelerde düzenli istihdam ilişkileri kapsamında çalışanlardır. Bununla birlikte, küresel rekabet baskısı karşısında büyük ölçekli işletme sahiplerinin artan oranda bu programlara katkı yapmak istemediği ve tanımlanmış karşılık esaslı programlardan, tanımlanmış katkı esaslı programlara geçişin hızlandığı; bu bağlamda mesleki emeklilik programlarından bireysel emeklilik programlarına geçişin özendirildiği görülmektedir. Özel emeklilik programlarının farklı ülke deneyimleri kapsamında sergilediği özellikler, Türkiye’de özel emeklilik programları kapsamından geniş bir nüfus kesiminin dışlanacağını göstermektedir. Bu dışlanan kesimin başında ise kadınlar gelmektedir. Türkiye’de, bazı istisnalar dışında, genel nitelikli katılımın zorunlu olduğu ikinci basamak mesleki emeklilik programları bulunmamaktadır. Bireysel emeklilik programının gelişim dinamikleri değerlendirildiğinde ise, sistemin öncelikle üst gelir gruplarında yer alan katılımcılara açık olduğu görülecektir. İşgücü piyasalarında geleneksel olarak küçük üreticilik ve enformelleşmenin yaygın olduğu Türkiye’de özel emeklilik programlarının kapsam açısından genişleme şansı bulunmamaktadır. İşletmelerin neredeyse tamamının küçük ve orta ölçekli işletmelerden oluştuğu Türkiye’de, ikinci basamak özel emeklilik programlarının uygulanma şansı bulunmamaktadır. Mesleki emeklilik programlarının kurumsallaşmış büyük ölçekli işletmeler açısından uygulanma olasılığı bulunmakla birlikte; söz konusu işletmelerin kayıt dışı istihdam nedeniyle karşı karşıya kaldığı haksız rekabet ortamı ve görece yüksek işgücü maliyetleri dikkati alındığında, büyük ölçekli kurumsal

işletmelerin de bu programlara katılımında isteksiz davranacağı açıktır. Türkiye’de artan işsizlik, kayıt dışı istihdam sorunu, gelir dağılımı adaletsizliği ve sosyal güvenlik algısının emeklilikten çok sağlık hizmetlerinden yararlanma olarak şekillenmesinin yarattığı geleceğe ilişkin bakış darlığı, özel emeklilik programlarına erişimi başta kadınlar olmak üzere geniş bir nüfus kesimi için sınırlandıracaktır. Türkiye’de, sendikalaşma oranlarının önemli ölçüde düşüklüğü, çalışma ilişkilerinin yapısal özellikleri ve sosyal diyalog mekanizmalarının işlerliğine ilişkin yaşanan sorunlar, özellikle ikinci basamak mesleki emeklilik programlarının uygulanabilirliğini sınırlayıcı etki yaratmaktadır. Türkiye’de kadın istihdamının mevcut durumu ve kadınlar açısından refah rejiminde ortaya çıkan eşitsizlik, özel emeklilik programlarının kamu emeklilik programları karşısında rolünün artırıldığı dönüşüm sürecinden öncelikle kadınların dışlanacağını göstermektedir.

İşgücü piyasaları ile sosyal güvenlik sistemlerindeki dönüşümünün yarattığı eşitsizlik ve güvencesizliğin taşıyıcı aktörü konumundaki kadınlar için yaşlılık döneminde gelir güvencesinin temel kaynağı eşleri olmaktadır. Ancak sosyal güvenlik sistemlerinde yaşanan dönüşüm, nitelik düzeyi düşük, sürekli istihdam şansı olmayan dar gelirli hane halklarına mensup olan kadınlar için eşleri üzerinden güvence sağlamayı da olanaksız kılmaktadır. Bu durumda yaşlılık döneminde artan sayıda kadın sosyal yardım bağımlısı haline gelmekte ve refah devletinde kadının bağımlı statüsü kendini yeniden üretmektedir.

Kadınlar açısından ortaya çıkan bu kısır döngünün aşılması, kamu ve özel emeklilik programlarına erişimde işgücü piyasalarının belirleyici konumu dikkate alındığında her şeyden önce kadınların işgücü piyasalarında sürekliliğinin sağlanması yönündeki politikaları gerekli kılmaktadır. Bu kapsamda kadınları destekleyici kamusal bakım olanakları ile işgücü piyasalarında ve refah devleti programlarında cinsiyet eşitliğini sağlamaya yönelik uygulamalar ön plana çıkmaktadır. Özel emeklilik programlarının, emeklilik döneminde cinsiyet eşitsizliğini artırdığı gerçeği göz önüne alındığında, kamu emeklilik programlarında cinsiyet eşitliğini sağlamaya yönelik düzenlemelerin yaşama geçirilerek kamu emeklilik programlarının korunması, kadınların sadece bugününün değil geleceğinin de güvence altına alınması açısından önem taşımaktadır. Aksi taktirde işgücü piyasaları ve refah devletinde yaşanan dönüşümün kadınlar açısından yarattığı zamanlar arası cinsiyet eşitsizliği, kendini sürekli bir biçimde yeniden üretmeye devam edecektir.

### Kaynakça

Alper, Y. (2002), “Sosyal Güvenlikte Yeni Bir Adım: Bireysel Emeklilik”, **Çimento İşveren Dergisi**, 2(16): 12-32.

Arenas De Mesa, A. ve Bertranou, F. (1997), “Learning from Social Security Reforms: Two Different Cases, Chile and Argentina”, **World Development**, 25(3): 329-348.

Arza, C. (2008), “Pension Reform in Latin America. Distributional Principles, Inequalities and Alternative Policy Options”, **Journal of Latin American Studies**, 40 : 1-28.

Bahle, T. (2003), “ The changing institutionalization of social services in England and Wales, France and Germany: is welfare state on retreat?”, **Journal of European Social Policy**, 13(1):5-20.

Barbier C.J, “Citizenship and the activation of social protection: a comparative approach”, **The Changing Face of Welfare** içinde(eds:Anderson, vd), 2005: 113-134.

Bardasi, E. ve Jenkins S. (2010), “The Gender Gap in Private Pension”, **Bulletin of Economics Research**, 62(4): 343-363.

Barr, N. (2006), “Pensions: Overview of The Issues” **Oxford Review of Economic Policy**, 22(1): 1-14.

Barr, N. ve Diamond, P. (2006), “The Economics of Pension”, **Oxford Review of Economic Policy**, 22(1): 15-39.

Barr, N. ve Diamond, P.(2009), “Reforming pensions: Principles, analytical errors and policy directions”, **International Social Security Review**, 62(2): 5-29.

Behrendt, C. (2000), “Private Pension – a viable alternative? Their Distribution Effects in a Comparative Perspective”, **International Social Security Review**, 53(3): 3-26.

Bonoli, G. (2004), **The Politics of Pension Reform: Institutions and Policy Change in Western Europe**, Cambridge University Press.

Bonoli, G.(2006), “The Politics of New Social Policies: Providing Coverage against New Social Risks in Mature Welfare State”, **The Welfare Reader** içinde (eds: Christopher Pierson ve Francis G. Castels, Polity Press, Second Edition: 389-407.

Clark, G. L ve Whiteside, N. (2005), “Introduction”, **Pension Security in the 21st Century** içinde (eds: Gordon L. Clark ve Noel Whiteside), Oxford University Press: 1-20.

Daly, M ve Lewis, J. (2000), “The Concept of social care and analysis of contemporary welfare states”, **British Journal of Sociology**, 51(2): 281-298.

Dixon, J. ve Kouzmin, A. (2001), “The Market Appropriation of Statutory Social Security: Global Experience and Governance Issues”, **The Marketization of Social Security** içinde (eds: John Dixon ve Mark Hyde), Quorum Books 27-42.

EGM (2008), **Bireysel Emeklilik Sistemi 2007 Gelişim Raporu**.

Elson, D. (1999), "Labor Markets as Gendered Institutions: Equality, Efficiency and Empowerment Issues", **World Development**, 27(3): 611-627.

Esping-Andersen, G. (1990), **The Three Worlds of Welfare Capitalism**, Princeton.

Esping –Andersen, Gosta (2006), "Toplumsal Riskler ve Refah Devletleri", **Sosyal Politika Yazıları** içinde (der: Ayşe Buğra-Çağlar Keyder), İletişim Yayınları:33-54.

Foster, L.(2010), "Towards a new political economy of pensions? The implications for women ", **Critical Social Policy**, 30(1): 27-47.

Frericks, P.; Maier, R.; De Graaf, W. (2007), "European Pension Reforms: Individualization, Privatization and Gender Gaps",**Social Politics**, 14(2): 212-237.

Frericks, P. ve Maier, R. (2008), "The gender pension gap: Effects of norms and reform policies", **Pension Reform in Europe** içinde (eds:Camila Arza ve Martin Kohli),Routledge : 175-195.

Gillion, C, vd. (2000), **Social Security Pensions: Deveopment and Reform**, International Labour Office, Geneva

Ginn, J; Street, D; Arber, S. (2001), **Women, Work and Pensions: International Issues and prospects**, Open University Press.

Ginn, J. (2004),"European Pension Privatisation: Taking Account of Gender", **Social Policy & Society**, 3(2):123-134.

Gökbayrak, Ş. (2008), "Refah Devleti Hizmetlerinin Sunumunda Özelleştirme Uygulamaları" **I. Ulusal Çalışma İlişkileri Kongresi Bildiriler Kitabı**,Sakarya Üniversitesi:779-799.

Gökbayrak, Ş. (2010), **Refah Devletin Dönüşümü ve Özel Emeklilik Programları**, Siyasal Kitabevi, Ankara,.

Gough, O. (2004), "Why do employees, particularly women reject Occupational Pension Schemes ?", **Employee Relations**, 26(5): 480-494.

Groezen, B; Küiver, H; Unger, B. (2009), "Explaining Europeans preferences for pension provision", **European Journal of Political Economy**, 25: 237-246

Güzel, A.; Okur, A.R; Caniklioğlu N. (2009), **Sosyal Güvenlik Hukuku**, Beta Yayınları, 12. Bası, İstanbul.

Hyde, M; Dixon, J; Drover, G. (2003), "Welfare Retrenchment or Collective Responsibility ? The Privatisation of Public Pensions in Western Europe", **Social Policy&Society**, 2(3): 189-197.

Jefferson, T. (2009), "Women and Retirement Pension: A Research Review", **Feminist Economics**, 15(4): 115-145.

Kar, M. ve Elveren, A.Y. (2008), "Özel Emeklilik Sistemlerinde Cinsiyete Dayalı Gelir Farkı: Türkiye Örneği", **TİSK Akademi**, 3(5):68-99.

Kildal,N.(2001), **Workfare Tendencies in Scandinavian Welfare Policies**, International Labour Office, Geneva.



Kleinman, M. “Kriz mi Ne Krizi? Avrupa Refah Devletlerinde Süreklilik ve Değişim”, **Sosyal Politika Yazıları** içinde (der: Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder), İletişim Yayınları, İstanbul: 195-229.

Korpi, W. (2006), “The Power Resources Model”, **The Welfare Reader** içinde (eds: Christopher Pierson ve Francis G. Castels, Polity Press, Second Edition: 76-88.

Korpi, W. (2010), “Class and gender inequalities in different types of welfare states: The Social Citizenship Indicator Program”, **International Journal of Social Welfare**, 19:14-24.

KSSGM (2010), **Türkiye’de Kadının Durumu**, Ankara.

Larsen, J. E. (2005) “The active society and activation policy: ideologies, contexts and effects”, **The Changing Face of Welfare** içinde(eds:Anderson, vd) : 135-150.

Leitner, S. (2001), “Sex and Gender Discrimination within EU Pension Systems”, **Journal of European Social Policy**, 11(2): 99-115.

Lindbeck,A .(2008), **Prospects for The Welfare State**, Institute for International Economic Studies, Stockholm University Seminar Paper:755.

Marshall, T.H. (2006), “Citizenship and Social Class”, **The Welfare Reader** içinde (eds: Christopher Pierson ve Francis G. Castels, Polity Press, Second Edition: 32-41.

McIntosh, M. (2006), “Feminism and Social Policy”, **The Welfare Reader** içinde (eds: Christopher Pierson ve Francis G. Castels, Polity Press, Second Edition: 120-133.

Mead, L. W. (2006), “The New Politics of The New Poverty”, **The Welfare State Reader** içinde (eds: Christopher Pierson ve Francis G. Castels), Polity Press, Second Edition: 107-160.

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

OECD (2009), **Pensions at Glance 2009: Retirement – Income Systems in OECD Countries**, OECD.

Özşuca, Ş.(2003), “Küreselleşme ve Sosyal Güvenlik Krizi”, **Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, 58(2):133-157.

Pateman, C. (2006), “The Patriarchal Welfare State”, **The Welfare Reader** içinde (eds: Christopher Pierson ve Francis G. Castels, Polity Press, Second Edition: 134-151.

Pierson, P. (2006), “The New Politics of Welfare State”, **The Welfare Reader** içinde (eds: Christopher Pierson ve Francis G. Castels, Polity Press, Second Edition:348-357.

Quaisser, M. ve Whitehouse, E. (2006), “Comparing The Pension Promises of 30 OECD Countries”, **International Social Security Review**, 59(3): 49-77.

Quaisser, M; Whitehouse, E; Whiteford, P. (2007), “The Public-Private Mix in OECD Countries”, **Industrial Relations Journal**, 38(6): 542-568.

Seeleib – Kaiser, M. (2008), “Welfare State Transformation in Comparative Perspective: Shifting Boundaries of Public and Private Social Policy?”, **Welfare State Transformations : Comparative Perspectives** içinde (ed: Martin Seeleib-Kaiser),Palgrave Macmillan: 1-14.

Şakar, M. (2008), “Sosyal Sigortalar mı ? Bireysel Emeklilik Sistemi mi?”, **Yaklaşım Dergisi**, Sayı: 186.

Taylor-Gooby,P.(2002), “The Silver Age of the Welfare State: Perspective of Resilience”, **Journal of Social Policy**, 31(4) : 597-621.

Toksöz, G. (2007), **Türkiye’de Kadın İstihdamının Durumu**, Uluslar arası Çalışma Örgütü, Ankara.

TUİK ( 2010a), **İstatistik Göstergeler 1923-2009**, Türkiye İstatistik Kurumu, Ankara.

TUİK (2010b), **Hanehalkı İşgücü Araştırması 2010 Kasım Dönemi Sonuçları Haber Bülteni**, Sayı:31

Tuncay, C. ve Ekmekçi, Ö. (2009), **Yeni Mevzuat Açısından Sosyal Güvenlik Hukuku’nun Esasları**, Legal Yayıncılık, II. Baskı, İstanbul.

World Bank. (1994), **Averting Old Age Crisis: Policies to Protect The Old and Promote Growth**, A World Bank Policy Research Report, Oxford University Press.