
Emeklilik Sistemlerinin Reformu ve Geleceği: Güney Avrupa ve Türkiye*

Nurgün KUL PARLAK**

ÖZET

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

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

* Makale Geliş Tarihi: 01.01.2017, Makale Kabul Tarihi: 22.12.2017

** Dr.

ABSTRACT

European Union Social Dialogue at Workplace and an Evaluation for Turkey

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

Keywords: *South Europe, Welfare Regimes, Social Security Reform, Pension System, Old Aged Poor.*

GİRİŞ

Dünya önemli bir demografik geçişin ortasındadır. Gelişmiş ülkelerde nüfus artışı, keskin bir şekilde yavaşlamış ve nüfusun yaş yapısı dramatik bir şekilde değişime uğramıştır. Toplumların modernleşmesiyle birlikte kentleşme, kadın istihdamının artışı, yaşam düzeyinin yükselmesi ve sağlık hizmetlerinin gelişmiş olmasının bir sonucu olarak doğurganlık azalmakta, ortalama yaşam süresi yükselmektedir. 21. yüzyılda tüm toplumlarda demografik yaşlanma anlamına gelen, genel nüfus içinde çocuk ve gençlerin oransal olarak azaldığı ve buna karşılık yaşlı sayısının arttığı görülmektedir. Bu gibi değişimler, genel olarak gelişmiş refah toplumlarında dikkat çekmesine rağmen, tüm ülkelerde yaşanan küresel bir olgu haline gelmiştir. Böylesi bir dönüşümün devam edeceği, ülkelerin sosyal güvenlik sistemini ve geleceğini etkileyeceği açıktır. Diğer bir ifadeyle, sosyal risk oluşturan hızla yaşlanan nüfusun bağımlık oranını yükselteceği kaygısı, yaşlılıkta yeterli gelir güvenliği sağlayan bir sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği ile ilgili endişeleri artırmaktadır.

Demografik değişim bağlamında, sosyal güvenlik sistemlerinin karşılaştığı finansman ve sürdürülebilirlik sorunu göz önüne alındığında; devletin,

yaşlı kişilere karşı yükümlülüklerini yerine getirecek kurumları tesis etmek ve gerekli olan kaynaklar ile harcamalar arasındaki optimum uzun vadeli dengenin sağlanmasında önemli bir rol üstlendiği görülmektedir. Birçok ülkede yaşlılık boyunca gelir güvenliği, kamusal emeklilik sistemleri ile asgari düzeyde sunulmaktadır. Yasalarla düzenlenen ve kamusal bir görev olan kamu sosyal güvenlik emeklilik sistemi, yaşlılıkta gelir güvenliğini garanti altına alan önemli bir kurumsal çözümdür. OECD verilerine göre, 65 yaş ve üzeri hane halkı gelirlerinin %59'unun kamu emeklilik transferlerinden elde edilmesi (ILO, 2014) bunu kanıtlar niteliktedir.

Demografik değişim, üretimin ve rekabetin küreselleşmesi, emek piyasalarında, istihdamın yapısında, çalışma biçiminde ve aile yaşamında muazzam dönüşümlere sebebiyet vermiştir. Öte yandan bu dönüşümler, emeklilik sistemlerinin finansmanını, kapsamını ve aktif pasif dengesini sarsmış büyük sorunlara neden olmuştur. Bu çerçevede, tüm dünyada emeklilik sistemlerinde köklü reformlar yapılmıştır. Bu reformların niteliği, büyük ölçüde benzer olmakla birlikte, sistemin olgunlaşması, sistemin kurulma zamanı, kullanılan kurumsal mekanizmalar, kapsam ve hak sahibi olma kuralları açısından sonuçları, ülkeden ülkeye farklılıklar arz etmektedir. Gelişmiş olduğu kadar gelişmekte olan ülkeler uzun süreli ve tartışmalı reformlarla, sosyal güvenlik sisteminin finansmanını garanti altına alma ve yaşlılıkta yeterli bir gelir güvencesi sağlama mücadelesi vermektedir.

Bu bağlamda Türkiye, emekli sistemi reformu yapmıştır. Bu reform, literatürde büyük ölçüde incelenmiştir. Ancak bu reform sürecinin mukayeseli bağlamda değerlendirilmesi önem arz etmektedir. Yapısal, ekonomik, kültürel ve siyasi özellikler ile gelişmişlik düzeyleri açısından Kuzey Avrupa ve Kıta Avrupası ülkelerinden farklılık gösteren Güney Avrupa refah rejimleri, özellikle popülist eğilimlerin yüksek olması nedeniyle Türkiye ile benzerlik göstermektedir. Dolayısıyla bu çalışma kapsamında; İspanya, İtalya Yunanistan ve Türkiye'de emeklilik sistemleri reformları farklı boyutlarıyla değerlendirilecektir. Bahsi geçen ülke sistemleri, kısa bir tarihsel geçmişle gözden geçirilmekte ve uyguladıkları reformlar değerlendirilmektedir. Aynı zamanda demografik gerçeklerle şekillenen geleceğin getireceği sorunlara cevap bulmaya çalışılmaktadır. Çalışma, Güney Avrupa ülkelerinde ve Türkiye'de emeklilik reformlarının uzun dönemde emekli aylığının düşük olması nedeniyle yaşlı yoksullar yaratacağını, bu

nedenle “yaşlılıkta yeterli gelir güvencesi sağlayabilme” hedefinden vazgeçmeden emeklilik sistemlerinin iyileştirilmesi gerektiğini ileri sürmektedir.

1. EMEKLİLİK SİSTEMLERİNİN SORUNLARI

Sosyal güvenliğin kapsamında kısa ve uzun vadeli ekonomik ve sosyal risklere karşı sigortalar yer almaktadır. Önceleri, uzun vadeli sigorta kapsamıyla (yaşlılık, ölüm ve malullük sigortaları) sosyal güvenlik sağlanırken, ülkenin gelişme seviyesine bağlı olarak bu sigorta kolları kısa vadeli sigorta kollarını da (hastalık, analık, iş kazaları, meslek hastalıkları, aile yardımları ve işsizlik gibi) kapsayacak şekilde genişlemiştir (Alper, 2009:36). Çalışma yaşamında ortaya çıkan pek çok riskleri karşılamaya çalışan sosyal sigortalar, prim ya da vergiler ile finanse edilmektedir.

Uzun vadeli sigorta kollarından biri olan emeklilik/yaşlılık sigortası, sosyal güvenlik sisteminin en önemli ayağını oluşturmaktadır. Günümüzde emeklilik sistemleri, amaç, yapı ve finansman açısından birbirinden farklı olan, üç temel ayak (three-pillar system) üzerine oturmaktadır. Bunlardan birincisi, kamunun sağladığı ve emeklilik aylığı miktarının tanımlı olduğu (defined benefit) yaygın zorunlu emeklilik (PAYG), ikincisi özellikle son yıllarda gelişmekte olan ülkelerde yaygınlaşan zorunlu özel emeklilik sistemi, üçüncüsü ise ülkemizde de uygulanan gönüllü özel emeklilik sistemidir (Şekil 1). Bu üç emeklilik sistemi Şekil 1’den de görülebileceği gibi, farklı bir takım işlevleri yerine getirmektedirler. Bu yönleri ile de destekleyici veya tamamlayıcıdır.

Şekil 1: Emeklilik Sisteminin Ayakları ve İşlevi

| | Zorunlu Kamu | Zorunlu Özel | Gönüllü Özel |
|------------------|--------------------------------|----------------------------|----------------------------|
| Amaç | Sosyal Güvenlik, Sosyal Adalet | Tasarruf, gelir güvencesi | Tasarruf, gelir güvencesi |
| Yapı | Minimum emeklilik aylığı | Bireysel veya mesleki plan | Bireysel veya mesleki plan |
| Finansman | Bütçe | Düzenlenmiş birey katkısı | Birey katkısı |

Kaynak: World Bank, *Averting the Old Age Crisis Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Oxford University Press, New York, 1994, s.15

Emeklilik sisteminin finansmanı ise, iki temel yöntemle sağlanmaktadır. Bunlardan ilki olan fon biriktirme yönteminde (kapitalizasyon), her sigortalının kendine ait bir fonu bulunmaktadır. Çalışanın ücretinden kesilenler, bu fonda biriktirilmektedir. Fonda biriken primler, hak sahiplerine gerektiğinde yapılacak ödemeler için kaynak oluşturmaktadır (Alper, 2004). Bu model, bireysel tasarrufu arttırmaktadır. Diğer yöntem, dağıtım yöntemidir (Pay As You Go "PAYG"). Fon biriktirme yönteminin yerine getiremediği kuşaklar arası dayanışma ve yeniden dağıtım ilkesi ile sosyal risklere karşı toplumu koruma altına almaktadır. Sistemde aktif çalışan sigortalılar, çalışmayanların (pasifleri) giderlerinin karşılamaktadır. Yıllık elde edilen prim gelirleri, o yılın giderlerine ayrılmaktadır (Dilik,1991:247).

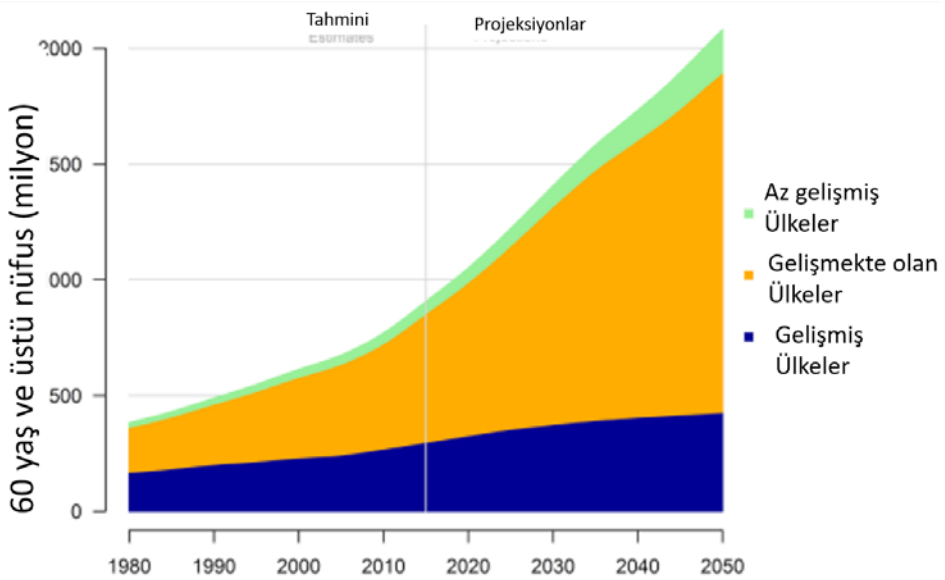
Bu şekilde yapılan emeklilik sigortası, gerek faydalanan kişilerin sayısı gerekse yapılan harcamalar açısından sosyal güvenlik sisteminin en önemli ayağını oluşturmaktadır. Sosyal güvenlik sisteminden gelir ve aylık alanların oranının %60-80'nin emeklilik sigortası kapsamında ve gelişmiş ülkelerin sosyal güvenlik harcamalarının toplam harcamalar içindeki payının %55-70 civarında olması bu sigorta türünün önemini gösterir niteliktedir (Alper, 1997:260). Bu durum ayrıca yaşlı nüfus oranının fazlalığını da göstermektedir.

Emeklilik sistemleriyle ilgili olarak literatürde geniş boyutlu çeşitli tartışmalar yer almaktadır. Güncel tartışmalardan biri, emeklilik sistemlerinin geleceği ile beraber tartışılan düşük doğurganlık oranlarının eşlik ettiği nüfusunun giderek yaşlanması ve bunun dünyada evrensel bir olgu haline gelmesidir. BM verilerine göre, yaşlı nüfus diğer yaş gruplarına nazaran daha hızlı artış göstermektedir. 1980 yılı itibariyle 382 milyon olan 60 yaş ve üstü nüfus iki kat daha artarak, 2017 yılında 962 milyona ulaşmıştır (UN,2017:4). Diğer bir ifadeyle 2017 itibariyle, dünya genelinde yaşayan her 8 kişiden biri 60 yaş ve üzerindedir (UN, 2017:7). Projeksiyonlara göre 2050 yılı için bu sayının iki kat daha artarak 2,1 milyara ulaşacağı tahmin edilmektedir.

Bununla birlikte gelişmekte olan ülkelerde yaşlı nüfus, gelişmiş bölgelere göre, çok daha hızlı bir şekilde büyümektedir. Şekil 2'de görüleceği üzere 1980 yılında 60 ve daha yukarı yaştaki nüfusun %56'sı gelişmekte olan ülkelerde yaşarken, 2017'de dünya yaşlı nüfusunun üçte ikisinden faz-

lası bu ülkelerde yaşamaktadır. 2017’de gelişmekte olan ülkelerde 652 milyon olan 60 yaş ve üzerindekiilerin sayısı 2050 yılında iki kat artarak 1.7 milyara ulaşması beklenmektedir. 2017’de gelişmiş bölgelerde yaşayan 60 yaş ve üstündekilerin 310 milyon olan sayısının 2050 yılında 427 milyon kişiye kadar çıkması beklenmektedir. Ayrıca projeksiyonlar, 2050 yılında 60 yaşın üzerindeki dünya nüfusunun %79’unun gelişmekte olan ülkelerde yaşayacağını göstermektedir (UN,2017:4). Bu veriler, emeklilik sistemlerinin sürdürülebilirliğini etkileyen yaşlanmanın, evrensel bir olgu olduğunu göstermektedir.

Şekil 2: 60 Yaş ve Üstü Nüfus, 1980-2050



Kaynak: United Nations, World Population Ageing 2017 – Highlights, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 2017:4

Dünya genelinde nüfusun yaşlanma olgusu, sosyal güvenlik harcamalarının artmasını ifade etmektedir. Bu olguya ilaveten, 1970’li yıllardan itibaren yaşanan sosyo-ekonomik değişim ve dönüşümler, sosyal güvenlik sistemlerini ciddi anlamda etkilemektedir. Emek piyasalarında (hizmet sektörünün gelişimi, istihdamın yapısında değişme, kadın işgücünün artışı gibi), aile yapısında (iki gelirli ve tek ebeveynli ailenin sayısında artış gibi), şehirleşme ile hayat tarzında ve sosyal yapıda değişimler, gelir dağı-

lımdaki eşitsizlikler, düzensizleşen hayat evreleri ve göç (Alper, Değer ve Sayan, 2012) emeklilik sistemlerinin finansal sürdürülebilirlik açısından bir takım zorluklar yaşamasına neden olmaktadır. Bu zorluklar, emeklilik sistemlerine ve ülkelere göre farklılık gösterse de, literatürde altı başlık altında ele alınmaktadır.

Buna göre, emeklilik sistemlerinin yaşadığı ilk zorluk, nüfusun ve dolayısıyla bağımlılık oranının artması karşısında dağıtım yöntemi ile finanse edilen emeklilik sistemlerinin aktüeryal dengesinin bozulmuş olmasıdır. Zira aktif ve pasifler arasındaki denge, pasifler lehine gelişerek sosyal güvenlik sisteminin finansman açıklarını artırmakta ve yeniden yapılanmayı gerekli kılmaktadır (Börsch-Supan, 2006) .

Emeklilik sistemlerinde finansal istikrarsızlığa katkıda bulunan ikinci zorluk, emeklilik sistemlerinin olgunluk düzeyidir. Olgunluk düzeyi, nüfusun yaşlanmasına bağlı olarak giderek artan emeklilik sayısı karşısında sosyal harcamalardaki emeklilere transfer edilen kaynakların payının artmasını göstermektedir. Bu artış, hala daha büyümektedir ve gelecekte de büyümeye devam edecektir. Emeklilik sisteminin olgunlaşması, sistemin kurulma zamanı, kullanılan kurumsal mekanizmalar, kapsam ve hak sahibi olma kurallarında değişim gibi unsurlarla belirlenmektedir. Bu sorun, Bismark modelinin uygulandığı ülkelerin yanı sıra Danimarka, İsveç ve Norveç evrensel sistemlerde görülmekle beraber, Hollanda, İngiltere gibi görece daha geç kurulmuş olan ülkelerde ekonomik istikrarın geleceğini sarsacak ciddi bir sorun olarak görünmektedir (Rhodes ve Natali, 2003; Palmer, 2006).

Diğer bir zorluğu ise, istihdam ve işsizlik oranları ile işgücü piyasalarının dönüşümü oluşturmaktadır. Yüksek işsizlik oranları, birbiriyle bağlantılı faktörlerle emeklilik sistemlerini etkilemektedir. 1970'lerden bu yana işsizlik oranının artması yanında, ekonomik büyümenin düşmesi, enflasyonun yükselişinin ve ücret artışlarının azalması, emeklilik sistemlerini finansal açıdan zorlamaktadır. Bununla birlikte bu değişkenlerin, Avrupa'daki sosyal koruma sistemlerinin getirdiği yükün nedeni olmanın ziyade etkisi olduğu iddia edilmektedir. Dolayısıyla bu faktörler, hem mevcut emeklilik programlarının sürdürülebilirliği üzerindeki baskıların, hem de ülkelerin ekonomik rekabet gücü üzerindeki etkilerinin olası sonuçları olarak görülmektedir. Bu bağlamda Rhodes ve Natali, işgücü

piyasasının mevcut sorunlarının üstesinden gelmek için sosyal koruma programlarının yanıt olarak kullanılmasının (İtalya ve Almanya'da erken emeklilik ve hastalık ödemelerinin, Hollanda'da malullük yardımlarının genişletilmesi gibi) emeklilik sistemlerinin finansmanını etkileyecek sonuçlar doğurduğuna dikkat çekmektedir (2003:7-8).

Gerçekte pek çok Avrupa ülkesindeki işsizlik ve istihdam oranlarının kötü olması ve emek piyasalarında dönüşüm, emeklilik sistemi sorunlarının çok yönlü karakterini ortaya koymaktadır. Gelişmiş Batı toplumlarında imalat sanayinin üretim, istihdam ve katma değer açısından önemini yitirmesi, istihdamın büyük ölçüde hizmet sektörüne ve gelişmekte olan ülkelere kayması, hizmet sektörünü ekonomide baskın hale getirmiştir. Esnek çalışma ve eğreti istihdam yaygın hale gelmiştir. Buna bağlı olarak gelir düzeyi büyük ölçüde düşmüştür. Bu gelişmelerin kadın istihdamını da, teşvik etmesiyle emek piyasaları tamamen dönüşmüştür. Bilgi teknolojisinin yaygın bir biçimde kullanılmaya başlamasıyla, yeni meslekler ortaya çıkmış, var olanların nitelik değiştirmesi uzun dönemli kariyer anlayışının sonunu getirmiştir. Parçalı ve kesintili kariyer anlayışının gelişmesine neden olmuştur. Çalışanların ortalama kıdem süresini azaltan bu gelişme, çalışanları sürekli olarak düşük ücretlerde düşük vasıflı işlerde çalışmaya mahkûm etmektedir. Kimi ülkelerde işsizliğin yapısal bir nitelik arz etmesine paralel olarak çalışanların emek piyasalarından uzak kalması ile işe giriş ve çıkışın uzaması, emeklilik sistemlerini olumsuz bir şekilde etkilemiştir (Parlak, 2011). Daha net bir ifadeyle, düşük ücretli istihdamdan elde edilen primlerin düşmesi, emeklilik sistemlerine finansal açıdan yük ve baskı oluşturmaktadır. Bu sorunun küresel düzeyde yaşanması, emeklilik sistemlerinde uzun dönemde ciddi problemler yaşanacağı anlamına gelmektedir.

Dördüncü zorluk, emeklilik sistemini finanse eden katkıların düşmesine neden olan, verimlik ve ücretlerdeki düşüştür. OECD ülkelerinde verimlik giderek düşmektedir. OECD ülkelerinde emek verimliliği oransal olarak 1990-2000 döneminde %1.0, 2000-07 yıllarında %1.9 ve 2007-14 döneminde %0.9 şeklinde gerçekleşmiştir. Bu veriler, Avrupa'da da benzer şekilde seyretmektedir: 1990-2000 döneminde %1.9, 2000-07 yıllarında %1.5 ve 2007-14 döneminde %0.4 (OECD 2016:62). Bir ülkenin verimlilik artış oranının seviyesi, uluslararası pazardaki ticari ve sanayinin re-

kabet edebilirlik derecesinin bir göstergesidir. Düşük verimlilik oranları, yüksek işsizlikle birleştğinde, gelişmiş sanayi toplumlarında ekonomik büyüme oranları düşmektedir. Verimliliğin eşlik etmediği yüksek ücret artışları, kârlılık oranlarını da düşürmektedir. Bu şekilde azalan verimlilik, bir ülkenin sadece ekonomik kapasitesini düşürmemekte, bunun yanından sosyal harcamaları arttırmaktadır (George, 1996:8-9). Bununla birlikte, 1980'den beri kârlılıktan ziyade ücret seviyeleri düşmektedir. Güçlü sendikalarla, yüksek ücret artışları sistem tarafından uzunca bir süre telafi edilebilmekteydi. Ancak 1970'li yıllardan itibaren teknolojik açıdan verimliliği sınırına gelmesi sebebiyle kârlar azalmaktadır. Bu da, katma değeri düşük emek yoğun üretimin gelişmekte olan ülkelere kaymasına neden olurken, bilgi teknolojisinin üretim sürecine girmesine eşlik etmiştir. Sonuçta ücretler düşerken, işsizlik yapısal bir nitelik kazanmaya başlamıştır (Myles, J. Ve P. Pierson, 2001). Dolayısıyla verimlilik ve ücretlerde düşme, refah devletinin krizi olarak yorumlanmış ve sosyal harcamalarının kısılması tartışmalarını başlatmıştır.

Son olarak emeklilik sistemlerinin yaşadığı zorluk, küreselleşmenin etkisiyle mal ve mali piyasaların artan entegrasyonunun emeklilik sistemleri üzerinde oluşturduğu baskıdır. Borsaların işleyişi, artan sermaye hareketliliği, değışen ticaret şekilleri ve rekabet, hükümetler üzerinde işgücü maliyetleri içinde yere alan sosyal katkıların azaltılması yönünde baskıyı artırmaktadır (Rhodes ve Natali, 2003:8). Bu baskı, emekli aylıklarının primlerle finanse edildiği emeklilik sistemlerinde kapsamın daraltılmasına neden olarak sorunları şiddetlendirmektedir.

Sonuç olarak bahsedilen tüm zorluklarla, bireylere yaşlılık dönemlerinde finansal güvenlik sağlayan bu sistemlerin dünya çapında gerginlik yaşadığı ve sürdürülebilirlik sorunlarıyla karşı karşıya olduğu görülmektedir. Bu yönde büyüyen tartışmalarla daha yaşlı ve daha fazla emekli nüfusun, sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sistemi ile desteklenmesi gereği ile emeklilik sistemlerinde reform sürecine girilmiştir. Ülkeler, karmaşık bir reform sürecini nüfusun yaşlanması, yavaşlayan ekonomik büyüme ve bütçe kısıtlamalarıyla sürdürse de, bu sistemlerin biçim ve işlevini önemli ölçüde değıştirmeyi başarmışlardır. Emeklilik sistemi reformları, Avrupa ülkelerinin çoğunda benzer özellikler taşımaktadır. Ancak sosyo-ekonomik yapıları ve refah devleti gelişimi ile ilgili bir takım ortak özelliklerin

varlığıyla ayrı bir model altında sınıflandırılan Güney Avrupa ülkelerinde reform uygulamaları farklılık göstermektedir. Diğer Avrupa ülkelerinden daha radikal bir biçimde uygulandığı da dikkat çekmektedir.

2. GÜNEY AVRUPA REFAH REJİMİNİN ÖZELLİKLERİ

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

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

Dini kurumların önemli politik bir güç olduğu bu ülkelerde, erkek ekmek kazanan aile modeli ve bu aile modelinin şekillendirdiği standart istih-

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

dam yapısı baskın durumdadır. Buna göre, istihdam güvencesi yasaları ve emek piyasası düzenlemeleri oldukça katı ve istihdam ilişkileri zayıftır. Ayrıca, istihdam ve mesleki temelde sosyal güvenlik sistemi, katmanlı ve kalıntı sosyal yardım düzenlemeleri mevcuttur. Bununla birlikte, karşılaştırmalı sosyo-ekonomik araştırmalarda, bu ülkelerdeki benzerlikler şu şekilde sıralanmaktadır:

- 1970’li yılların ortalarına kadar İtalya ve İspanya’da ve kısa bir süre öncesine kadar Yunanistan, Portekiz ve Türkiye’de istihdam genel olarak tarım sektöründedir.
- Serbest-meslek sahibi olanların oranı, AB ortalamasına göre daha yüksektir.
- Kadın istihdam oranı ile yarı zamanlı çalışma oranı düşüktür ve kayıt dışı istihdam yaygındır.
- Kadın ve gençler arasında işsizlik oranı yüksektir. 24-59 yaş ile 59-64 yaş çalışanlar arasında işsizlik oranı düşüktür.
- Kamu-özel sektör, büyük-küçük firmalar, kayıtlı-kayıt dışı ekonomi, yaş, cinsiyet ve etnik köken gibi katmanlı bir emek piyasası söz konusudur (Karamessini, 2007:4).
- Sosyal güvenlik yeterince gelişmiş değildir, çok katmanlı ve parçalı bir yapıda şekillenmiştir.
- Aile kurumu ve dini kurumlar, sosyal korumada etkin bir rol oynamaktadır (Moreno, 2006; Katrougalo, 2008:6).

3. SOSYO-EKONOMİK GÖSTERGELERLE GÜNEY AVRUPA REFAH REJİMLERİNDE EMEKLİLİK SİSTEMLERİ

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

“Bismark” tipi kamu emekli aylıkları merkezi bir rol oynamaktadır. Çok ayaklı (ikinci ayak) ve bireysel gönüllü emeklilik düzenlemelerinin (üçüncü ayak) ise, son yıllarda önemli gelişimler göstererek daha iyi dü-

zenlenmeye ve yaygınlaştırılmaya çalışıldığı dikkat çekmektedir. Güney Avrupa bölgesindeki tüm ülkeler, tanımlanmış yardım (defined benefit) (geleneksel) formüllerini kullanarak, kamusal dağıtım yöntemi (PAYGO) ile bu hizmetlerin finansmanını sağlamaktadır (Jgerenaia vd., 2014). Kazanca dayalı kamusal emeklilik sistemlerinde asgari bir süre için katkı payı gerekmektedir. Devletler bu sistemlere belli oranda katkıda bulunmaktadır. Genel olarak, kamu emeklilik sistemlerinin ikame oranları, 102 nolu ILO Sözleşmesinde ve Avrupa Konseyi Avrupa Sosyal Güvenlik Kanununa göre belirlenen en az %40 standardının üstündedir (Katrourgalos ve Lazaridis, 2003:103). Bununla birlikte, kamu sektöründe çalışanlar için, özel sektör çalışanlarına ve serbest meslek sahiplerine kıyasla emeklilik aylıkları daha yüksek ve hatta cömertlik düzeyinde sunulmaktadır (Karamessini, 2007:18).

Güney Avrupa ülkelerinin, dünyada olduğu gibi demografik ve sosyo-economik değişimlerle karşı karşıya kalması, sosyal politika gündeminde emeklilik sisteminin finansal sürdürülebilirliği ile ilgili tartışmaların boyutunu arttırmaktadır. Nitekim, emeklilerin 2015 verilerine göre AB nüfusunun önemli ve hızlı büyüyen bir kısmını (120 milyon veya %24) oluşturması (CEC, 2015) ve 1950'de 65 yaş üstü her kişi için yalnızca 2 kişi çalışmaktayken günümüzde, yaklaşık olarak 4 kişinin çalışıyor olması (Jgerenaia, vd., 2014) yeni çözüm arayışlarını gündeme getirmektedir. Buna bağlı olarak, AB ülkelerinde kamu harcamaları artmakta, emeklilik için emekli aylıkları ana gelir kaynağı olmaktadır. Günümüzde kamusal harcamalar %10'dan fazladır. Tahminlere göre, 2060 yılında daha da artacaktır (Tablo.3). Diğer taraftan Güney Avrupa ülkelerinde diğer benzer demografik mevcut gerçeklerle birlikte emeklilik sistemleri, gerek sürdürülebilirlik ve yeterlilik gerekse de çalışanların katkısı, vergi oranları ve tasarruf seviyesi açısından farklılık göstermektedir. Bu bağlamda, söz konusu ülkelerin emeklilik sistemlerini değerlendirmeden önce bazı göstergeleri ele almak meselenin anlaşılmasına yardımcı olacaktır.

Tablo 1: Reel GSYİH'nın Tahmini Yıllık Büyüme Oranı 1990 – 2016, (%)

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

Kaynak: OECD, (2016f).

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

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

Tablo 2: GSYİH'da Sosyal Harcamalar, 1980-2016 (%)

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

Kaynak: OECD, (2016h).

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

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

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

Kaynak: OECD (2015) s.178-182, OECD (2016ı) s.11 ve OECD (2016ı)’dan düzenlenmiştir.

Güney Avrupa ülkelerindeki emeklilik sistemlerinin, brüt ikame oranı, kamu emeklilik harcamaları, yaşam süresinin uzaması gibi göstergelerle değerlendirilmesi, bu sistemlerle ilgili problemlerin kapsamı hakkında bilgi sunmaktadır. Bu göstergeler, Tablo.4’de görüldüğü gibi her ülkede farklı seviyelerdedir. 2015 verileri (Tablo.4) Güney Avrupa ülkelerinin; istihdam, işsizlik, genç işsizlik, yaşam beklentisindeki artış, nüfusun yaşlanması, çalışanın ortalama kazancı, emeklinin yaşam standardını ne kadar koruduğu gibi demografik ve sosyo-ekonomik değişiklikleri yansıtmaktadır.

Tablo 4: Güney Avrupa Ülkeleri için Göstergeler, 2015

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

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

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

3.1. İspanya'da Emeklilik Sistemi ve Reformu

Güney Avrupa refah rejiminin tipik özelliklerine sahip olan İspanya'da, sosyal güvenlik sisteminin yeterince gelişmediği görülmektedir. Refah devleti tüm vatandaşların yerine çalışanların ve ailelerinin (özellikle sanayi sektöründe çalışanların) korunması üzerine inşa edilmiştir. Sosyal güvenlik, çoklu ve parçalı bir yapıda şekillenmiştir. Kamusal emeklilik sistemi, işçi ve işverenlerin katkı payı ile finanse edilen, kurumsal ve yönetsel eksikliklere sahip dağıtım sistemi ile sağlanmaktadır (Günel, 2009: 77-82).

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

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

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

Bununla birlikte 2016 yılı itibariyle %71.24 olan istihdam oranı AB-28 için %78.68 ortalamasına (OECD, 2016a) ve AB 2020 istihdam hedefi olan %75'e yakındır. İşsizlik oranı ise, yıllar içinde katlanarak artmış,

2016' da %20,34 gibi yüksek bir seviyeye ulaşmıştır. Aynı zamanda %6.34 olan OECD ortalamasının (Tablo.4) ve AB-28 %8.63 seviyesinin çok üzerindedir (OECD, 2016b). Buna karşın, genç işsizlik oranının ise, %13.9 olan OECD ortalamasının üstünde %48.4 gibi yüksek oranda olması, (Tablo.4) bu sorunun yapısal bir nitelik taşıdığını göstermektedir. Bu artış, gençlerin emekli olan ebeveynlerine ekonomik anlamda bağımlı olduğunu göstermektedir.

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

Ek olarak, İspanya'da hükümet 2011 yılında böylesi bir sosyo-ekonomik görünüm neticesinde katlanarak yükselen kamu açığı sorununa cevap verebilecek iddialı ve kapsamlı bir politika benimsediği görülmektedir:

- Normal emeklilik yaşı 67'dir. 38 yıllık ve 6 aylık katkı payı olanlar (35 yaşından büyük) 65 yaşında da emekli olabilmektedir.
- Erken emekli olmak isteyenler, normal emeklilik yaşı altındaki her yıl için %7.5'lik bir indirgeme katsayısı ile 63 yaşından itibaren 33 yıllık asgari katkı payı ile emekli olabilmektedir.

- Hesaplama taban dönemi, 15 yıldan 25 yıla kademeli olarak artırmaktadır.
- Tam emekli aylığı almak için hesaplama ölçeği değiştirilmiştir. Ölçek, 15 yıllık katkılı hesap tabanının %50'sinden aşamalı olarak 37 yıllık katkı ile hesap tabanının %100'üne çıkartılmıştır.
- İsteğe bağlı olarak emekliliği ertelemeye yönelik teşvikler ise, normal emeklilik yaşından sonraki her bir ek yıl için verilir. 67 yaşına ve katkıda bulunduğu yıllara (38 yıl ve 6 ay) bağlıdır. 25 yılın altındaki katkı süresi için yıllık oran, 67 yaştan başlayarak yılda %2 olacaktır. 25 ila 37 yaş arasındaki katkı süresi için, normal emeklilik yaşından sonra gönüllü emekliliği erteleme teşviki, 67 yaşından başlayarak yılda %2.75 olacaktır (Sarfati ve Ghellab, 2012).

Kısacası bu reformlarla, kazanç ve emeklilik aylığı arasındaki bağlantının güçlendirilmesi hedeflenmiştir. Emeklilik yaşı yükseltilerek, katkı payı artırılmıştır. Emekli aylığının reel değeri ise, düşürülmüştür. Bu değişimlerle İspanya'da geleneksel olarak tanımlanmış yardım esaslı dağıtım sistemi³, tanımlanmış katkı esaslı dağıtım sistemine⁴ etkin bir biçimde dönüştürülmeye çalışılmaktadır (Giménez ve D'iaz-Saavedra, 2016). Bu reformların emekli aylığının reel değerini düşürse de İspanya'nın emeklilik sistemini önemli ölçüde sürdürülebilir kıldığını ve emeklilik sistemi açıklarını finanse etmek için gerekli olan vergi artışlarını sınırlandırdığı dikkat çekmektedir. Aylıklardaki bu azalma, 2050 yılına kadar devam edecektir. Buna dayalı olarak ortalama emekli aylığı, reel olarak 2010 yılında yürürlükte olan emeklilik sistemine göre yaklaşık %30 küçülmüştür. Ayrıca, 1950-1970 yılları arasında doğanlarla, 2011 yılında hayatta olan genç engelli işçilerin yüksek refah giderlerine katlandığı da görülmektedir. Dahası, bu gruptakilerin özürülük riski durumunda asgari emeklilik sigortası tarafından sağlanan sigortayı kaybedeceklerinden, refah seviyesinin düşeceği belirtilmektedir (D'iaz-Giménez ve D'iaz-Saavedra, 2016).

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

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

Sonuç olarak, tasarruf önlemleri ve kemer sıkma politikalarıyla bütçe açığı azaltılmaya çalışılmaktadır. Ekonomik ve demografik göstergeler gelecekte de İspanya emeklilik sisteminin reforma ihtiyaç duyacağını göstermektedir. D'iaz-Gimenez ve D'iaz-Saavedra (2016), bunu iki nedene dayanarak açıklamaktadır. Yazarlar ilk olarak, emeklilik sistemi fonunun, muhtemelen önümüzdeki birkaç yıl içinde tükeneceğini, bunun sonucunda emeklilik sisteminin sürdürülebilirliği konusundaki tartışmayı yeniden başlatacağını ileri sürmektedir. İkinci olarak, emekli aylığının gerçek değerindeki dikkate değer azalmanın sistemin siyasi bakımdan sürdürülebilirliğini zorlaştıracığı öngörülmektedir. Kısacası İspanya'da emeklilik sistemi, demografik, ekonomik ve siyasi riskler karşısında yeniden yapılanmalıdır. Yaşam standardının korunması için tamamlayıcı bir emeklilik planının geliştirilmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

3.2. İtalya'da Emeklilik Sistemi ve Reformu

Güney Avrupa refah devletlerinden biri olan İtalya'da sosyal güvenlik sistemi, Bismarck geleneğine kadar uzanan köklü bir geleneğe sahiptir. Sosyal risklere karşı koruma farklı meslek gruplarına dayalı bir sisteme uygun olarak inşa edilmiştir. 1990 öncesi dönemde, cömert bir şekilde sunulan sosyal güvenlik sistemi, ekonomik ve demografik değişimlerle birleşince sistemin finansal olarak sürdürülebilirliği zorlaşmıştır (Gümüş, 2012:156).

Son yıllarda İtalya'nın ekonomik ve mali kriz birlikte yapısal zayıflıklarının, emeklilik sistemleri bakımından önemli sorunlara neden olduğu görülmektedir. Ekonomik olarak değerlendirildiğinde Tablo.1'de 2006-2016 yılları arasında GSYİH'da azalma görülmektedir. 2008 Ekonomik krizinin etkisiyle 2009'da -5.52 oranındaki azalma diğer ülkelere kıyasla yüksektir. Daha sonraki yıllarda İtalya, reformların etkisiyle toparlanma sürecine girmiştir. İtalya'da uygulanan kamu emeklilik sistemi, en cömert dağıtım yöntemlerinden biridir. Bir tür yarı-tamamlayıcı (quasi-complementary) sistemin ürünüdür.

2016 yılı için %57.45 istihdam oranı ile AB-28'in %66.52'lik ortalamasından (OECD, 2016a) ve %75 olan AB 2020 ulusal hedefinden uzaktadır. Ayrıca, yaş grupları arasındaki istihdam oranında (25 -54 yaş aralığında %68.87 ve 55-64 yaş aralığında %50.28) 18 puanlık bir aralık görülmektedir. 2015 yılına göre işsizliğin %11.59, genç işsizlik %40.3 gibi bir

oranla OECD ortalamasının çok üzerinde olması ekonomik krizin gençler üzerinde etkili olduğunu göstermektedir (Tablo.4).

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

1990'lı yıllardaki kamu bütçesi açıkları, reform uygulama gereğini ortaya çıkarınca, 1992'de bazı parametrik değişiklikler getiren Amato Reformu ve 1995'te sanal hesaplı emeklilik sistemine geçişi sağlayan Dini Reformu ve daha sonra da 2004 yılında Maroni Reformu uygulamaya konulmuştur (Jgerenaia vd., 2014). Amato Reformu öncesi emeklilik sistemi, üç ayaklı oluşmaktaydı. Birinci ayak, tüm çalışanlar için zorunlu yaşlılık, ölüm ve malullük sigortası sağlamaktaydı. İkinci ayak, işçi veya işverenlerin primleriyle oluşturulmuş kapalı ve açık fonlardan oluşmaktaydı. Üçüncü ayakta, gönüllü katılımı içeren özel sigortalar ve bireysel hesaplar yer almaktaydı. Tamamlayıcı emeklilik sistemi ise, yüksek gelirlilerin yararlandığı (%3) etkin olmayan bir uygulamaydı. Dolayısıyla, 1992 reformu öncesi kamusal emeklilik sisteminde dağıtım esaslı ve kazanç dayalı birinci ayak baskın konumda olmuştur. Emeklilik sisteminin böyle olması, reformu gündeme getirmiştir. Amato reformu ile bazı parametrik değişiklikler öngörülmüştür. Emekli aylıkları tüketici fiyatlarına endekslen-

rek, emeklilik harcamalarının azaltılması, çeşitli sektör ve meslek grupları arasındaki farklılıklardan kaynaklanan sorunların ortadan kaldırılması için mesleki özel emeklilik sistemine izin verilmiş ve vergi avantajı sağlanmıştır (Gümüş, 2012). Emeklilik yaşı erkekler için 65, kadınlar için 60 olarak belirlenmiştir. 1995 Dini Reformu ile sanal hesaplar emeklilik sistemi ile kamu emeklilik sisteminde “tanımlanmış fayda esaslı sistem” yerine “tanımlanmış prim esaslı sistem” uygulamaya konulmuştur. Sistematik reform özelliklerini taşımaktadır. 2004 reformu ile sanal hesaplar sistemine devam edilerek emekliliğin kademeli olarak azaltan önlemler ve azalan ikame oranlarının dengelenmesi amacıyla özel emeklilik fonlarına dayalı ikinci ayak uygulamaya konulmuştur. Ayrıca, bu reformla tamamlayıcı emeklilik sistemini desteklemek amacıyla, diğer ülkelerden farklı bir şekilde yapılanmış kıdem tazminatı fonunun (TFR-Trattamento di Fine Rapporto) çalışanın isteği ile emeklilik fonlarına transfer edilebilme hakkı getirilmiştir (Genç, 2009).

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

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

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

Emeklilik reformları, ülke içi değişkenlere bağlı olarak sonuçlanmaktadır. Bu bağlamda, İtalya bir önceki sistemde var olan pek çok sorunla mücadele etmeye çalışmaktadır. Kamu maliyesi için bir sıkıntı kaynağı olan emekli aylığının cömertliği, yoksulluğu daha da artırabileceği endişesiyle önemli ölçüde azaltılmıştır. Reform, gelecekteki emeklilerin aylığını azaltmakta, katkı oranlarını düşürmektedir. Bu, aylıkların yeterliliği açısından endişeleri arttırmaktadır. Buna göre bir emekli, emeklilik öncesi gelirinin neredeyse %70'ni kaybetmektedir (Carrera vd., 2011). Dolayısıyla, reformların bu yönde olması ve tüm taraflar arasında sosyal diyalog yoluyla fikir birliğinin sağlanmamış olması (Parlak, 2003), reformları politik anlamda zorlamaktadır. Zira bu reformların, popülist yönü daha ağır basmaktadır. İlaveten, sanal tanımlanmış primli sistem, standart dışı sözleşmelerle çalışanların emekliliğini kötü etkilemektedir. Ayrıca, standart dışı sözleşme ile çalışanların emekliliği açısından farklı değerlendirme yöntemi geliştirilmesinin, toplumun refah düzeyini düşürebileceği açıktır. Bu bakımdan uygulamadaki söz konusu olan sorunların bir an önce giderilmesi, İtalya'daki yeni sistemin aşamalı olarak devreye girmesi ve yeni sistemin sınırlı etkinliği nedeniyle vazgeçilmez bir mesele haline gelmektedir.

3.3. Yunanistan'da Emeklilik Sistemi ve Reformu

Tarihsel gelişimin büyük bir kısmının ekonomik ve politik çalkantılarla geçiren Yunanistan'da, AB üyelik sürecinin başladığı 1975'ten sonra istikrar ve demokratikleşme sürecine girerek refah devletinin gelişimi hız kazanmış, sosyal harcamalar artmıştır. Yunanistan sosyal güvenlik sisteminde tüm vatandaşlar yerine sadece çalışanların sosyal güvenlik hakkı garanti altına alınmıştır. Genel olarak, Yunan emeklilik sisteminde, etkin olmayan gönüllü mesleki ve özel emeklilik sistemi mevcut olmakla birlikte ağırlıklı olan, cömert kamusal emeklilik sistemidir (Sarfati ve Ghelab, 2012). Finansmanı dağıtım yöntemine göre yapılmaktadır. Çalışan-

lar %6.67, işverenler %13.33 ve devlet %10 oranında prim ödemektedir (Sarfati ve Ghellab, 2012:68). Bu sistemin, kazanca dayalı kamu emekliliği ve temel emeklilik gibi iki bileşeni vardır. 2013 tarihinden itibaren emeklilik yaşı, hem kadınlar hem de erkekler için 15 yıllık katkı ile 67 yaştır. 40 yıllık katkı payı olan çalışanlar 62 yaşında erken emekli olma hakkına sahiptir (OECD, 2015: 265).

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

Emeklilik sistemlerinin mevcut durumu, Yunanistan'ın ekonomik görünümünü etkilediği gibi, ekonomik kriz de emeklilik sistemlerinin sürdürülebilirliğini çıkmaza sokmaktadır (Carrera vd., 2011). 2008 Ekonomik krizi ile durgunluk yaşayan Yunanistan'da GSYİH, diğer Güney Avrupa ülkelerine ve OECD ortalamasına göre oldukça düşmüştür. Tablo.1'de 2006-2016 yılları arasındaki azalma net bir şekilde görülmektedir. 2006 yılında, GSYİH %5.8 iken, 2008'de %-0.13'e düşmüştür. Ekonomik krizin etkisiyle 2011 yılında %-9.18 gibi bir rakama gerilemiştir. Daha sonraki yıllar yükselişe geçerek, 2016'da %0.04'e ulaşmıştır.

2008 yılında 25-54 yaş grubu için %76, 55-64 yaş grubu için %42.98 olan istihdam oranı (OECD, 2016d), 2016'da daralarak, yaş grupları için sırasıyla %66.33 ve %35.63 seviyelerine inmiştir. Bu daralma, diğer Güney Avrupa ülkelerine göre fazladır. İşsizlik oranları, 2008'de %7.76 olan seviye, katlanarak artmıştır. 2016 yılında (Tablo.4), İspanya'nın 3 puan üstüne çıkarak %23.52'ye ulaşmıştır. 2008'de %21.9 olan genç işsizlik oranı ise, 2015'te %49.8'e çıkmıştır (OECD, 2016b).

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

Diğer taraftan, yapılan reformların emeklilik sisteminin uzun vadeli finansal sürdürülebilirliğini güvence altına almaya yardımcı olup olmadığını değerlendirmek için emeklilik harcamaları ve ikame oranı seviyelerine bakmak anlamlıdır. 2011 yılı itibariyle, kamusal harcamaların GSYİH'ya oranı %14.5'tir (Tablo.3). Brüt ikame oranı ise, %46.2'dir ve diğer ülkelere kıyasla oldukça düşüktür. Bu oranlardan, bir emeklinin emeklilik öncesi gelirine göre kayıp yaşadığı anlaşılmaktadır. Ayrıca, bir çalışanın ortalama kazancının, İtalya, İspanya ve OECD ortalamasına kıyasla düşük olması krizin boyutları hakkında aydınlatıcıdır (Tablo.4).

2010'da, Yunan Parlamentosu, AB ve IMF ile 145 milyar ABD Doları tutarındaki anlaşmanın kilit unsurlarından biri olan ulusal emeklilik sistemindeki önemli değişiklikleri onaylamıştır. Reformlarla, emeklilik yaşı ve katkı yılı yükseltilmekte, kazançla ilişkili emekli aylıkları azaltılmaktadır. Aynı zamanda, aylığa tahakkuk eden vergi oranları arttırılırken, erken emeklilik azaltılmaktadır. Reformla 2050 yılına kadar yıllık emeklilik harcamalarının, GSYİH içindeki payının %8,5'e kadar düşürülebilmesi hedeflenmektedir (Sarfati ve Ghellab, 2012:69-70). Böylelikle katkı ve aylık arasındaki bağlantı güçlendirilerek emeklilik harcamalarında düşüş elde edilebilecektir. Ancak, bunun ikame oranlarını düşürebileceği (Carrera vd., 2011) ve gelir eşitsizliğini arttıracacağı tahmin edilmektedir.

Bugüne kadar uygulanan en radikal emeklilik reformları olarak tanımlanan Yunanistan emeklilik sistemi, sadece mevcut ve gelecekteki aylıklara önemli kesintiler getirme amacıyla yapıldığı görülmektedir. Harcama maliyetlerini sınırlayan reformların ancak kriz sonrasında uygulanmasının (Carrera vd., 2011) ve mali piyasa, artan borç miktarı ile bütçe açığı karşısında, tasarruf tedbirleri alınmasının emeklilik sistemleri üzerinde olumsuz etki yarattığı açıktır.

3.4. Türkiye'de Emeklilik Sistemi ve Reformu

Türkiye'de sosyal güvenlik sistemi, esasen zorunlu tanımlanmış yardım esaslı ve finansmanında dağıtım yönteminin kullanıldığı sosyal sigortalar, muhtaçlık ölçütlerine göre primsiz sunulan sosyal yardımlar ve korunmaya muhtaçlık ölçütlerine göre sunulan sosyal hizmetlerden oluşmaktadır. Sosyal sigortalar, 1945 sonrasında kurumlaşmış ve çalışanların mesleki faaliyeti esasına göre örgütlenmiştir. Çalışanların bağımlı ya da bağımsız statüde, kamu, özel, sanayi, hizmet veya tarım sektöründe ça-

lışmalarına göre, farklı sosyal sigorta kurumları oluşturulmuştur. Bunlar, 1945 yılında 4792 sayılı Kanun ile kurulmuş sanayi ve hizmet sektöründe çalışanlara yönelik Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK), 1949 yılında 5434 sayılı Kanun ile kurulmuş kamuda çalışan memurlara yönelik olan T.C. Emekli Sandığı, 1971 yılında 1479 sayılı Kanun ile kurulmuş Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumudur (Bağ-Kur) (Yılmaz, 2007).

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

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

1990'lardan sonra Türkiye'de sosyo-ekonomik durum, emeklilik sistemlerinin reformunu gündeme getirerek tartışmaları başlatmıştır. Türkiye'de 1990-2016 yılları arasında ekonomik büyümenin izlediği seyir, Tablo.1'de görölmektedir. GSYİH'nın tahmini yıllık büyüme oranı 1990 yılında %9.3 iken yıllar içinde düşen bir seyir izlemiş, 2009 yılında %-4.83 gibi bir rakama gerilemiştir. 2008 Ekonomik krizin etkisi rakamlara net bir şekilde yansımıştır. 2010 ve 2011 yıllarında ise, ekonomik büyümenin diğer ölkelerin ve OECD ortalamasının üstüne çıkarak toparlanma sürecine girdiği görölmektedir. Buna ilaveten, yaş gruplarına göre istihdam ile işsizlik ve genç işsizlik oranları, ülkenin ekonomik görünümü ile ilgili önemli bir bilgi sunmaktadır. Tablo.4'de göröleceği gibi, istihdam oranları hem 25-54 yaş (%60.12) hem de 55-64 yaş için (%33.39) diğer güney Avrupa ölkelerinin ve OECD ortalamasının üstündedir. İşsizlik (%10.53)

ve genç işsizlik oranları (%18.5) ise, OECD ortalamasının üzerinde olsa da, diğer ülkelerin altında kalmaktadır.

Öte yandan, doğurganlık, beklenen yaşam süresi, nüfusun yaşlanması ve bağımlılık oranı gibi demografik göstergeler açısından diğer Avrupa ülkelerinden daha iyi bir grafik çizse de, nüfusun yaşlanması tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de giderek artmaktadır (UN, 2007:2). Projeksiyonlar, gelecekte de bu trendin devam edeceğini öngörmektedir. Yaşlı nüfus oranı (65 yaş ve üstü), 2014 yılında %8 iken, nüfus projeksiyonlarına göre, 2023’te %10.2, 2050 yılında %20.8’e ulaşacağı tahmin edilmektedir (TUİK, 2014:1). Bu durum, emeklilik sistemi üzerinde baskı oluşturacağı anlamına gelmektedir. Bu nedenle, finansal sürdürülebilirlik kadar emeklilik öncesi gelire kıyasla yaşam standardının ne kadar korunabileceği de tartışılmaktadır. 2015 yılı için brüt ikame oranları Tablo. 4’te yer almaktadır. Buna göre, %75.7 brüt ikame oranı, İtalya’nın ve Yunanistan’ın üzerindedir. Diğer bir ifadeyle, emeklinin yaşam standardını koruyabildiği anlaşılmaktadır. Ayrıca çalışanın ortalama kazancının, hem diğer Güney Avrupa ülkelerinin hem de OECD ortalamasının üstünde olması da dikkat çekicidir.

Ülkenin ekonomik sorunlarına sosyal güvenlik sisteminin yaşadığı sorunlar (erken emeklilik uygulamaları, prime esas kazancın düşük gösterilmesi, yüksek kayıt dışı istihdam, düşük prim tahsilat oranları ve aylık bağlama oranlarının yüksek olması gibi) eklenince sosyal güvenlik açıkları oluşmuş, sosyal güvenlik sistemi için reform arayışları başlamıştır. Bunun sonucunda, sosyal güvenlik kuruluşlarının bozulan aktüeryal dengelerini düzeltmek, uzun dönemde sosyal güvenlik açıklarını azaltmak ve kurumsal etkinliği artırmak için 1999’da yürürlüğe giren 4447 Sayılı Kanun ile parametrik bir reform uygulamaya koyulmuştur. SSK ve Bağ-Kur’un aylık bağlama oranı, aylık hesaplama yöntemi, emeklilik yaşının yükseltilmesi (20 yıllık bir kademeli geçişle kadınlar için 58, erkekler için 60 yaş), prim ödeme gün sayılarının arttırılması (SSK için 5000 günden 7000 güne) gibi sosyal güvenlik sisteminin temel parametrelerinde değişiklik yapılmıştır. Ayrıca, prime esas kazançların artışı Tüketici Fiyatları Endeksi (TÜFE) ve GSYİH artışına endekslenmiştir. Ek olarak, işsizlik sigortası uygulamasına geçilmesi (Yılmaz, 2007:129-130) gibi hedeflenen diğer düzenlemeler devam etmiştir. 2004’de Sosyal Güvenlik Kurumu ile beraber yeni, kapsamlı ve yapısal bir sosyal güvenlik reformunun uygu-

lanmıştır⁵. Bununla ilgili Kanun 2006'da çıkmış, ancak 2008'de uygulamaya konulmuştur. Bu yeniden yapılandırmaya göre, sağlık (genel sağlık sigortası) ve emeklilik hizmetleri tek bir kurum olarak "Sosyal Güvenlik Kurumu" oluşturulmuştur (Yılmaz, 2007:135). Sosyal sigorta sunan Emekli Sandığı, SSK ve Bağ-Kur 5502 Sayılı Kanun ile tek bir çatı altında birleştirilmiştir. Aynı zamanda emeklilik yaşı ve prim gün sayısı kademeli olarak artırılmıştır. Ayrıca, kademeli bir artışla 2036 yılından itibaren emekli olma yaşı 65'e yükseltilmesi ve kadın-erkek emeklilik yaşının eşitlenmesi kabul edilmiştir. Tamamlanması gereken prim ödeme gün ise, 7200 olmuştur. İlave olarak, 5510 sayılı Kanun ile ödenen primlerle alınan aylık arasındaki ilişkiyi güçlendiren yeni bir aylık hesaplama sistemi getirilmiştir. Yeni hesaplama sistemi ile ilerleyen yıllarda alınacak aylık seviyesinin düşeceği anlaşılmaktadır (Alper, 2011). Burada amaçlanan, erken emekliliğin önüne geçilerek daha fazla sürede çalışılması ve sigortalıların daha fazla sistemde kalmasıdır (Gökbayrak, 2010:186). Çalışma sürelerinin uzamasının ise, aylık seviyesini düşüreceği ve gelir eşitsizliğini belirginleştireceği açıktır (Arabacı ve Alper, 2010).

Reformlarla; bütün nüfusu kapsayan, adil, kolay erişebilir, yoksulluğa karşı etkin koruma, mali açıdan sürdürülebilir ve bütünleştirilmiş bir sosyal koruma sistemi oluşturulması hedeflenmiştir. Uygulama sonuçlarının değerlendirmesi için yeterli süre geçmemesine rağmen, sosyal güvenliğin kapsamının genişletildiği ve hizmetlere erişimin kolaylaştığı anlaşılmaktadır. Buna karşılık, yoksulluğa karşı etkin koruma, mali açıdan sürdürülebilirlik ve bütünleştirilmiş bir sosyal koruma hedeflerinin halen gerçekleştirilemediği ifade edilmektedir. Zira yeni sistemdeki hesaplama sistemiyle emekli aylığı azalmaktadır. Bu bağlamda, reformlarla hedeflenen yoksulluğa karşı etkin korumanın sağlanamayacağı açıktır (Güzel, 2009, Arabacı ve Alper, 2010).

Sonuç olarak, diğer güney Avrupa ülkelerinde olduğu gibi, Türkiye'de de sosyal güvenlik sistemine yönelik reformlarla, yaşlılıkta gelir seviyesinin düşeceği ve muhtemel olan yoksulluğun artacağı görülmektedir. Dolayısıyla, sosyal güvenlik sisteminin finansal sürdürülebilirliğini hedefleyen

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

bu reformların, politik anlamda ne kadar sürdürülebilir olacağı tartışmalıdır. Bununla beraber, Türkiye'nin reform sürecine girdiği dönemde 2008 Ekonomik krizinin ortaya çıkması, bu reformların başarısını da etkilediğini belirtmek gerekir.

SONUÇ

Ekonomik ve sosyal sorunlara ek olarak nüfusun yaşlanması ve doğurganlık oranının düşmesi ile ortaya çıkan demografik değişim, tüm dünyada refah devletlerini krize sürüklemiş ve sosyal güvenlik sistemlerinde reform yapılması kaçınılmaz bir hal almıştır. Bu çerçevede Güney Avrupa ülkelerinde ve Türkiye'de sosyal güvenlik sistemleri (özellikle emeklilik sistemleri) radikal bir reforma maruz kalmıştır. Reformların, etkinliği ve uygulanabilme hususu tartışmalıdır. Çalışmada yer alan veriler, söz konusu ülkelerdeki sosyal güvenlik sistemi reformlarının, sistemdeki krizleri aşabilmenin çok kolay bir mesele olmadığı göstermektedir.

Bununla ilgili olarak çeşitli veriler eşliğinde ülkeler incelendiğinde, 2008 Ekonomik kriz öncesi Yunanistan ve Türkiye'nin aksine İtalya'da reformların hızlı ve erken uygulanmakla birlikte popülist bir bakış açısının tercih edildiği anlaşılmaktadır. Böylesi politikaların sistemdeki krizle baş edebilmede kolaylık sağlamayacağı ortadadır. Zira kötü yönetilen emeklilik sistemiyle ekonomik kriz birleştiğinde, acı reçetelerle bu durumu iyileştirmek o kadar kolay olmamaktadır. Bununla birlikte, 2008 Ekonomik kriz sonrasında Yunanistan ve Türkiye'de reform sürecinin başlamış olması, reformların etkinliğini ve başarısını zorlaştırdığı açıktır. Bu durumda, emeklilik sistemleriyle ilgili tartışmalar, sosyal politika gündeminden düşmemektedir. Dolayısıyla sistemle ilgili sıkıntıların, gelecekte de devam edeceği ve yaşlanmanın evresel bir olgu olduğundan hareketle ülkelerin sosyo-ekonomik faktörlerine ve geleneklerine uygun çözümler oluşturması oldukça önemlidir.

Güney Avrupa ülkeleri ve Türkiye'de emekli sistemleri, kullanılan kurumsal mekanizmalar, kapsam ve hak sahibi olma kuralları açısından farklılık arz etse de, demografik gerçekler, ekonomik büyüme, sosyal güvenlik sistemlerinin kurumsal eksikliği gibi benzer sorunlarla karşı karşıyadır. Benzer sorunlar, ülkelerin birbirlerinin tecrübelerinden yararlanabileceklerini göstermektedir.

Güney Avrupa ülkelerinde ve Türkiye’de yaşlılıkta önemli bir gelir kaynağı sağlayan emeklilik sisteminin, kazanca dayalı olarak dağıtım yöntemiyle parçalı bir yapı arz ettiği dikkat çekmektedir. Keynesyen ekonomik modelinin çökmesi ve neo-liberal politikaların uygulanması ile 1980’li ve 1990’lı yıllarda artan ve yapısal bir nitelik arz eden işsizlikle mücadele etmek amacıyla cömert emekli aylığı ve erken emeklilik gibi popülist politikalar uygulanmıştır. Buna bağlı olarak kamu harcamalarının ve bütçe açıklarının artması, sosyal güvenlik sistemlerinin aktüeryal dengelerini altüst etmiştir. Haliyle emeklilik sistemlerinin uzun dönemde sürdürülebilmesini zorlaştırmıştır. Parametrik ve yapısal reformlarla tüm ülkelerde emeklilik yaşı yükseltilirken, emeklilik için gerekli prim gün sayısı ise arttırılmıştır. Bunun sonucunda emek piyasası koşulları, çalışan yoksulluğu, standart dışı sözleşme ile çalışanların emeklilik için gerekli prim gün sayısına ulaşmalarını, imkânsız hale gelmektedir. Bu şartlarda emekli olabilenlerin de, emekli oldukları zamanda gelirlerinin yetersiz olacağı ve refah düzeylerinin düşeceği aşıkârdır. Günümüz emek piyasası koşulları, standart dışı çalışanlar için güvencesiz iş ve düşük gelir anlamına gelirken, emeklilik sistemi reformlarının da 30-40 yıl sonrasında yaşlı yoksullar yaratacağı açıktır.

Bu noktada zor olan, “yaşlılıkta yeterli gelir güvencesi sağlayabilme” hedefinden vazgeçmeden emeklilik sistemlerini iyileştirmektir. Neticede, Güney Avrupa ülkeleri ve Türkiye’nin emeklilik reformlarını, çalışmaya-
cak durumda olanları korumak için yeterli sosyal yardım programlarıyla birlikte uygulaması elzem hale gelmektedir.

KAYNAKÇA

- Alper Yusuf (2011), "Sosyal Güvenlik Reformu ve Finansmanla İlgili Beklentiler", *Sosyal Güvenlik Dergisi*, Cilt.1, Sayı.1, sa.7-47.
- Alper Yusuf (1997), "Sosyal Güvenlik ve Emeklilik Yaşının Tespiti", *Çimento-İşveren*, Cilt.11, Sayı.1, sa.1-14.
- Alper Yusuf, Çağaçan Değer, Serdar Sayan (2012), *2050'ye Doğru Nüfus bilim ve Yönetim: Sosyal Güvenlik (Emeklilik) Sistemine Bakış*, TÜSİAD, Yayın No:TÜSİAD-T/2012-11/535, İstanbul.
- Alper Yusuf (1997), *Sosyal Sigortalar Hukuku Türk Sosyal Güvenlik Sistemi*, Dora Yayıncılık, Bursa.
- Alper Yusuf (2009), *Sosyal Güvenlik Teorisi Ders Notları*, Uludağ Üniversitesi, Bursa.
- Arabacı R.Y. ve Yusuf Alper (2010), "Sosyal Güvenlik Reformunun Yaşlılık Aylıklarına Etkisi: Yoksulluk Yaratan Bir Sosyal Güvenlik Sistemi", *TODAİE Amme İdaresi Dergisi*, Cilt. 43, Sayı. 2, sa.101-117.
- Başbakanlık, (2005). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma:9, Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri*, Ankara.
- Börsch-Supan Axel H. (2006), "What Are NDC Systems? What Do They Bring to Reform Strategies?", içinde Ed. Robert Holzmann ve Edward Palmer, *Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*, The World Bank, Washington, sa.35-56.
- Buğra A. ve Keyder Ç. (2006). Poverty and Social Policy in Contemporary Turkey, *Journal of European Social Policy*, 16 (39), 211-228.
- Carrera L.N., Angelaki M. ve Carolo D. (2011). "South-European Pension Systems:Challenges and Reform Prospect", *Sociologia On Line*, 488-516.
- CEC, 2015 <http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/2015/pensions.pdf>
- D'iaz-Giménez J.ve D'iaz-Saavedra J.(2016). The Future of Spanish Pensions. <http://www.ugr.es/~julianalbertodiaz/research/PEN33-F12.pdf>. (Erişim 15.12.2017)

- Dilik Sait (1991), *Sosyal Güvenlik*, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara.
- EC, (2013). *Employment, Social Affairs & Inclusion Your Social Security Rights in Spain*, European Commission, European Union.
- Emin Alper (2004), *Emeklilik Reformları: Dünya Bankası, Avrupa Birliği Ve Türkiye*, Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Formu, Araştırma Raporu..
- Eurostat, (2016). *Adequacy and Sustainability of Pensions*.
- Genç T. (2009). *İkinci Sütun Emeklilik Sistemleri ve Türkiye Uygulaması*, Yayınlanmamış Sosyal Güvenlik Uzmanlık Tezi, T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, Ankara.
- George Vic (1996), "The Future of the Welfare State", içinde Ed.Vic George ve Peter Taylor-Gooby, *European Welfare Policy Squaring the Welfare Circle*, Macmillan Education, New York.
- Gough I. (1996). "Social Assistance in Southern Europe," *Southern European Society & Politics*, Cilt.1, Sayı. 1, sa.1-23.
- Gökbayrak Ş. (2010), *Refah Devletinin Dönüşümü ve Özel Emeklilik Programları*, Siyasal Kitabevi. Ankara.
- Gümüş Erdal (2010), *Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sistemi: Mevcut Durum, Sorunlar ve Öneriler*, Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı, Sayı:24.
- Gümüş İ. ve Tatlıyer M. (2013), Güney Avrupa Refah Rejiminin Borç Krizi, *İş Ahlakı Dergisi*, Cilt.6, Sayı. 1, sa.1-37.
- Gümüş İ. (2012), *Devlet Müdahalesi ve Piyasalaşma Kısacasında Refah Devleti: Türkiye'de Sosyal Güvenlik Reformu*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Güzel Ali (2009), *Sosyal Sigortalar Açısından 2008 Kararlarının Değerlendirilmesi*, Yargıtay'ın İş Hukukuna ilişkin Kararlarının Değerlendirilmesi Semineri 2009, İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Türk Milli Komitesi.
- ILO, (2014). *World Social Protection Report 2014/15, Building Economic Recovery, Inclusive Development and Social Justice*, International

Labour Office, Geneva.

Jgerenaia E., Mourao P. Ve Verulava T. (2014), "Pension System in Southern European Countries – Challenges and Opportunities", *International Affairs and Global Strategy*, Sayı.25, sa.1-18.

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

Katrougalo George (2008), "The South European Welfare States at The Dawn of The New Millennium: Identity and Problems", *Social Cohesion and Development*, Vo.3, No 1, sa. 5-25.

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

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

Myles, J. Ve P. Pierson (2001), "The Comparative Political Economy of Pension Reform", içinde Ed. P. Pierson, *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, sa.305-333.

OECD (2016g). *Fertility Rate*, <https://data.oecd.org/pop/fertility-rates.htm> (Erişim 05.06.2016)

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

OECD, (2016a). *Employment rate*, <https://data.oecd.org/emp/employment-rate.htm> (Erişim 05.06.2017)

OECD, (2016b). *Unemployment rate*, <https://data.oecd.org/unemp/unemployment-rate.htm> (Erişim 05.06.2017)

OECD, (2016c). *Pension spending*, <https://data.oecd.org/social/exp/pension-spending.htm> (Erişim 05.06.2017)

OECD, (2016d). *Employment rate by age group*, <https://data.oecd.org/emp/employment-rate-by-age-group.htm> (Erişim 05.05. 2016)

- OECD, (2016e), *Employment Rate*, <https://data.oecd.org/emp/employment-rate.htm> (Erişim 05.05.2016).
- OECD, (2016f). *Real GDP forecast*, <https://data.oecd.org/gdp/real-gdp-forecast.htm> (Erişim 10.09.2017)
- OECD, (2016h). *Social Spending* <https://data.oecd.org/social-exp/social-spending.htm> (Erişim 10.11.2017)
- OECD (2016ı), *Pension Markets in Focus*, OECD.
- OECD (2016), “Promoting Productivity and Equality: A Twin Challenge”, *OECD Economic Outlook*, Volume 2016, Issue 1, OECD.
- Palmer Edward (2006), “What Is NDC?”, içinde Ed. Robert Holzmann ve Edward Palmer, *Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*, The World Bank, Washington, sa.17-34.
- Parlak Zeki (2003), *Avrupa Birliği’nde Sosyal Diyalog*, içinde Ed. Mustafa Aykaç ve Zeki Parlak, *Tüm Yönleriyle AB-Türkiye İlişkileri*, Elif Kitapevi, İstanbul.
- Parlak Zeki (2011), *Emek Piyasalarında Esneklik*, International University of Sarajevo, Sarajevo.
- Pensionfundsonline (2016), <http://www.pensionfundsonline.co.uk/content/country-profiles/spain/108> (erişim 10.12.2016).
- Rhodes Martin ve David Natali (2003), *Welfare Regimes And Pension Reform Agendas*, Contribution to the Conference on ‘Pension Reform in Europe: Shared Problems, Sharing Solutions’, London School of Economics and Political Science.
- TÜİK (2014). *İstatistiklerle Yaşlılar 2014*, Türkiye İstatistik Kurumu, Ankara.
- UN (2007). *Major Developments And Trends in Population Ageing*, Briefing Paper, United Nations, New York.
- United Nations (2017), *World Population Ageing 2017 – Highlights*, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/ageing/WPA2017_Highlights.pdf, (Erişim 15.12.2017).

World Bank (1994), *Averting the Old Age Crisis Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Oxford University Pres, New York.

Worldbak (2016). *Old Age Dependency*. <http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.DPND?end=2015&start=2015&view=bar>. (Erişim 14.12.2016)

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