T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ ANABİLİM DALI
ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ VE İNSAN KAYNAKLARI BİLİM DALI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

GÜNEY AVRUPA REFAH MODELİ İÇİNDE TÜRKİYE'NİN KONUMU: EMEKLİLİK SİSTEMİ ÜZERİNDEN KARŞILAŞTIRMALI BİR ANALİZ

Emine NAZLI
2501120144

TEZ DANIŞMANI
Prof. Dr. Süleyman ÖZDEMİR

İstanbul - 2016

T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

YÜKSEK LİSANS
TEZ ONAYI

ÖĞRENCİNİN;

Adı ve Soyadı	:	EMİNE NAZLI	**Numarası**	:	2501120144
Anabilim Dalı / Anasanat Dalı / Programı	:	ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ VE İNSAN KAYNAKLARI	**Danışmanı**	:	PROF. DR. SÜLEYMAN ÖZDEMİR
Tez Savunma Tarihi	:	28.12.2016	**Saati**	:	15.00
Tez Başlığı	:	GÜNEY AVRUPA REFAH MODELİ İÇİNDE TÜRKİYE'NİN KONUMU: EMEKLİLİK SİSTEMİ ÜZERİNDEN KARŞILAŞTIRMALI ANALİZ			

TEZ SAVUNMA SINAVI, İÜ Lisansüstü Eğitim-Öğretim Yönetmeliği'nin **36. Maddesi** uyarınca yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin **KABULÜNE** OYBİRLİĞİ / ~~OYÇOKLUĞUYLA~~ karar verilmiştir.

JÜRİ ÜYESİ	İMZA	KANAATİ (KABUL / RED / DÜZELTME)
1- PROF. DR. SÜLEYMAN ÖZDEMİR		KABUL
2- PROF. DR. ABDÜLKADİR ŞENKAL		Kabul
3- YRD. DOÇ. DR. HASAN ŞENOCAK	—	—

YEDEK JÜRİ ÜYESİ	İMZA	KANAATİ (KABUL / RED / DÜZELTME)
1- DOÇ. DR. ABDURRAHMAN BENLİ	—	—
2- YRD. DOÇ. DR. ŞENOL KURT		KABUL

Versiyon: 1.0.0.2-61559050-302.14.06

ÖZ

GÜNEY AVRUPA REFAH MODELİ İÇİNDE TÜRKİYE'NİN KONUMU: EMEKLİLİK SİSTEMİ ÜZERİNDEN KARŞILAŞTIRMALI BİR ANALİZ

EMİNE NAZLI

Sosyal güvenlik sisteminin en önemli alt sistemlerinden biri olan emeklilik sisteminin amacı, sigortalının ilerleyen yaşında çalışma gücünün azalması nedeniyle çalışamadığı dönemde hayatını devam ettirebileceği makul seviyede bir gelir sağlamaktır. Bu nedenle, emeklilik sistemleri bireylere gelecekte elde edecekleri gelir için bugünkü gelirden vazgeçmek suretiyle zorunlu ya da gönüllü tasarrufta bulunma olanağı sağlayan düzenlemeler sunmaktadır. Bu düzenlemeler parametrik ve yapısal reform şeklinde ortaya çıkmakta ve ülkeden ülkeye birtakım farklılıklar arz etmektedir.

Birçok akademisyen tarafından İtalya (İtalya'nın sadece güney kesimi), İspanya, Portekiz ve Yunanistan'dan oluşan ülkeleri kapsayan ve Güney Avrupa Refah Modeli olarak nitelendirilen rejimin genel yapısında kutuplaşmış (ikili yapı) bir yapının var olduğu, sağlık sisteminin evrensellik ilkesiyle şekillendiği, kamu kurum ve kuruluşları başta olmak üzere her alanda klientalizmin hakim olduğu, aile bağlarının son derece güçlü olduğu aile tipinden oluştuğu ve asgari gelir eşitsizliği ve yetersizliğinin hüküm sürdüğü görülmektedir. Güney Avrupa Refah Modelinin prototipi olan söz konusu özelliklerin Türkiye'de de görülmesi, Türkiye'nin mezkur model içinde yer alabileceğini ortaya koymaktadır. Bahsi geçen benzerlikler dikkate alındığında Türkiye'nin emeklilik sistemi bağlamında Güney Avrupa Refah Modeliyle ne derece benzeştiği, ne derece benzeşmediği ve Türkiye'nin emeklilik sistemi bağlamında Güney Avrupa Refah Modeli içindeki pozisyonunun ne olduğu konusu bu çalışmada hipotez olarak ele alınmıştır.

Anahtar Kelimeler: Emeklilik Sistemleri, Güney Avrupa Refah Modeli, Bireysel Emeklilik Sistemi, Emeklilik Sistemi Sorunları.

ABSTRACT

THE PLACE OF TURKEY IN THE SOUTHERN EUROPEAN WELFARE MODEL: A COMPARATIVE ANALYSIS ON THE PENSION SYSTEM

EMİNE NAZLI

One of the most important subsystems of the social security system, the pension system, aims to generate a reasonable level of income for the insurers when they are no longer earning a steady income from employment due to age-associated power decline. For that reason, pension systems offer various contribution planning alternatives allowing individuals to invest in voluntary or involuntary savings by giving up the current income for the future one. These regulations emerge in dissimilar parametric and structural reforms varying from country to country.

Numerous scholars characterize the pension systems of a group of countries including Italy (only the southern part), Spain, Portugal and Greece as South European Welfare Model. The casual structure of these systems is polarized (via dual construction), the health system is shaped by the principle of universal health care, clieantalism is dominant in every public institutions and organizations, most of the families have a strong bond among members, and income inequality and poverty is widespread in the society. Since all these prototype attributes of Southern European Welfare Model are apparent by the same taken in Turkey, Turkish pension policies can also be cited in this model. Considering the similarities among discussed pension systems, the research hypothesis of this study will evaluate the extent to which Turkish system is or is not similar to the Southern European Welfare Model, and where Turkey's pension system stands in the context of Southern European Welfare Model.

Keywords: Retirement Systems, Southern Europe Welfare Model, Individual Pension System, Problems of Pensions System.

ÖNSÖZ

Yaşlılık, her bireyin yaşantısının belirli bir döneminde çalışamaz duruma gelmesi sebebiyle hem kendisini hem de ailesini ekonomik güçlüklere maruz bırakan toplamsal bir risktir. Emeklilik sistemlerinin gelişimi bu riski bertaraf etmek için ortaya çıkmakta, ülkelerin kendilerine özgü sosyal politika anlayışları doğrultusunda zorunluluk ya da gönüllük esasına dayalı, kamu/özel emeklilik programları şeklinde oluşturulmaktadır.

Bu çalışmanın amacı; Güney Avrupa ülkelerindeki emeklilik sisteminin tarihsel süreç içerisindeki gelişimi ile ülkemizdeki emeklilik sisteminin geçirdiği evreleri incelemek ve ortaya çıkan tablo doğrultusunda Türkiye'nin emeklilik sistemi bağlamında Güney Avrupa Refah Modeli içindeki pozisyonunu konumlandırmaktır. Dolayısıyla, bu çalışma kapsamında Türkiye'de olgu olarak bir refah devletinin var olup olmadığı, varsa mevcut sistemin özellikleri, emeklilik sistemi alanında ne şekilde bir yapılanmaya gidildiği, vb. konular tartışılacaktır. Bu tartışmaların, bundan sonraki çalışmalara da yarar sağlayacağı düşünülmektedir.

Tezimi yazma sürecinde görevli olduğum İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'nün Müdürlüğü görevini yürüten, şu anda Bandırma Onyedi Eylül Üniversitesi Rektörlüğü görevinde bulunan saygıdeğer Tez Danışmanım Prof. Dr. Süleyman ÖZDEMİR'e tezim üzerindeki emeğinden dolayı çok teşekkür ederim. Refah Devleti alanında yazılmış en başat eserlerden biri olan *"Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti"* adlı eseri başta olmak üzere akademik çalışmalarıyla, hazırlamış olduğum tezimin üslubuna katkı sağlamasının yanı sıra amirim sıfatıyla bana rahat ve huzurlu çalışma ortamı sağlamak için elinden gelen tüm fedakarlığı gösterdiği için kendilerine şükranlarımı sunarım.

Bilimsel çalışmalarından istifade ettiğim, Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı Öğretim Üyelerinden Doç. Dr. Şenay GÖKBAYRAK'a teşekkür etmeyi borç bilirim.

Tezimi hazırlarken gerek edinemediğim kaynaklara erişim hususunda, gerekse çalışmamı sürdürdüğüm bilgisayardaki herhangi bir teknik aksaklık durumunda yardımcı olan çok kıymetli arkadaşım, İstanbul Üniversitesi Otomasyon Koordinatörü Volkan TURHAN'a teşekkür etmeyi bir borç bilirim.

Bir diğer teşekkürüm ise, Prof. Dr. Süleyman ÖZDEMİR'den önce danışmanlık görevini yürüten ve tezin şekillenmesinde büyük katkıları bulunan değerli hocam Doç. Dr. Faruk TAŞÇI'yadır.

Ayrıca, eğitimim hususunda büyük hassasiyet gösteren kıymetli hocam Prof. Dr. Tahir AKGEMCİ'ye ayrıca minnettarlığımı,

Beni bugünlere getiren, moral ve motivasyon kaynağım olan değerli aileme, en içten sevgi, saygı ve şükranlarımı sunarım.

Emine NAZLI

İstanbul, 2016

İÇİNDEKİLER

ÖZ ..... **iii**

ÖNSÖZ ..... **v**

İÇİNDEKİLER ..... **vii**

TABLOLAR LİSTESİ ..... **xi**

KISALTMALAR LİSTESİ ..... **xiii**

GİRİŞ **1**

BİRİNCİ BÖLÜM:

EMEKLİLİK SİSTEMLERİNE GENEL BİR BAKIŞ

1.1. Emeklilik Sisteminin Kapsamı ve Amacı 4

1.2. Emeklilik Sistemi Modelleri 6

1.2.1. Bismark Modeli 6

1.2.2. Beveridge Modeli 8

1.2.3. Karma Model 9

1.2.4. Bireysel Emeklilik Modeli (Şili Modeli) 10

1.3. Emeklilik Sistemi Planları 11

1.3.1. Tanımlanmış Fayda Esaslı Emeklilik Planı 11

1.3.2. Tanımlanmış Katkı Esaslı Emeklilik Planı 12

1.3.3. Göreceli/Kavramsal Tanımlanmış Katkı (Notional Defined Contribution) Esaslı Emeklilik Planı 13

1.4. Finansman Yöntemlerine Göre Emeklilik Sistemleri 14

1.4.1. Dağıtım Yöntemi 14

1.4.2. Fon-Biriktirme (Kapitalizasyon) Yöntemi 17

1.5. Uluslararası Kuruluşların Emeklilik Sistemi Reformlarına Yönelik Görüş Ve Önerileri 18

1.5.1. Dünya Bankası Perspektifinden Emeklilik Sistemi Reformları 18
1.5.2. OECD Perspektifinden Emeklilik Sistemi Reformları 23
1.5.3. ILO Perspektifinden Emeklilik Sistemi Reformları 25
1.6. Emeklilik Sistemlerine Yönelik Gerçekleştirilen Reformlar 26
1.6.1. Parametrik Reformlar 27
1.6.2. Yapısal Reformlar (Paradigmatik) 29
1.7. Emeklilik Sistemlerine Yönelik Düzenlemelerin Gerekçeleri 31
1.7.1. Demografik Dönüşüm 31
1.7.2. Yaşlıların İşgücü Piyasasına Katılma Sorunu ve A-Tipikleşme 33
1.7.3. Aile Yapısındaki Dönüşüm 36

İKİNCİ BÖLÜM:

REFAH DEVLETİ KAVRAMI VE SINIFLANDIRMASI

2.1. Refah Devleti Kavramı 38
2.2. Refah Devleti Sınıflandırması 39
2.2.1. Gosta Esping-Andersen'in Üçlü Refah Devleti Sınıflandırması 39
2.2.1.1. Kıta Avrupa Refah Modeli 40
2.2.1.2. İskandinav Refah Modeli 41
2.2.1.3. Liberal Refah Modeli 42
2.3. Güney Avrupa Refah Modeli 44
2.3.1. Gosta Esping-Andersen'in Sınıflandırmasına Eleştirinin Ürünü Olarak Güney Avrupa Modeli 44
2.3.2. Güney Avrupa Refah Modelinin Özellikleri 46
2.3.2.1. Kutuplaşmış Yapı (İkili Gelir Desteği Sistemi) 49
2.3.2.2. Klientalizm 51
2.3.2.3. Güneyli Aile Tipi 53
2.3.2.4. Sağlık Sistemlerinde Evrensellik 57

2.3.2.5. Asgari Gelir Eşitsizliği ve Güvensizliği 59
2.3.3. Güney Avrupa Emeklilik Sisteminin Özellikleri 61
2.3.4. Güney Avrupa Ülke Örnekleri 62
2.3.4.1. İtalya Emeklilik Sistemi 62
2.3.4.2. İspanya Emeklilik Sistemi 67
2.3.4.3. Portekiz Emeklilik Sistemi 72
2.3.4.4. Yunanistan Emeklilik Sistemi 78

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM:

TÜRKİYE'DE EMEKLİLİK SİSTEMİ VE GÜNEY AVRUPA MODELİ İLE KARŞILAŞTIRMASI

3.1. Türkiye'de Emeklilik Sistemindeki Dönüşüm 86
3.1.1. Osmanlı Döneminde Emeklilik Sistemi 86
3.1.2. Cumhuriyet Dönemi Sonrası Emeklilik Sistemi 88
3.2. Türkiye'de Emeklilik Sistemindeki Sorunlar 90
3.2.1. Finansal Sorunlar 91
3.2.1.1. Erken Emeklilik 91
3.2.1.2. Aylık Bağlama Oranı Yüksekliği 92
3.2.1.3. Kayıtdışı İstihdam 93
3.2.1.4. Prim Tahsilatında Yaşanan Sorunlar 95
3.2.1.5. Norm ve Standart Birliğinin Sağlanamaması 96
3.2.1.6. İşsizlik 97
3.2.2. Popülist Sorunlar 98
3.3. Türkiye'de Emeklilik Sistemine Yönelik Parametrik Reform Yasaları 100
3.3.1. 4447 Sayılı Kanunla Getirilen Düzenlemeler 100
3.3.1.1. Prim Oranlarında Artış 100
3.3.1.2. Kayıt Dışılığı Engellemeye Yönelik Düzenlemeler 101

3.3.1.3. Basamak Yükseltme Esasında Değişiklik 102
3.3.1.4. Prime Esas Kazanç Tespitinde Değişiklik 102
3.3.1.5. Emekli Olma Yaşında Değişiklik..... 102
3.3.1.6. Aylık Bağlama Oranlarının Düşürülmesi..... 103
3.3.1.7. 4447 Sayılı Kanunun Olumsuz Etkileri 103
3.3.2. 5510 Sayılı Kanunla Getirilen Düzenlemeler..... 104
3.3.2.1. Emekli Olma Yaşı 105
3.3.2.2. Emekli Aylığının Hesaplanması..... 106
3.3.2.3. Kayıt Dışılığın Azaltılması 107
3.3.2.4. Norm ve Standart Birliğinin Sağlanması 108
3.3.2.5. 5510 Sayılı Kanunun Olumsuz Etkileri 110
3.4. Türkiye'de Emeklilik Sistemine Yönelik Yapısal Reform Yasaları..... 110
3.4.1. 4632 Sayılı Kanunla Getirilen Düzenlemeler..... 110
3.4.1.1. Bireysel Emeklilik Sisteminin Kapsamı ve Amacı 111
3.4.2. 5502 Sayılı Kanunla Getirilen Düzenlemeler..... 114
3.4.2.1.Tek Çatı Modeli 114
3.5. Güney Avrupa Emeklilik Sistemi Bağlamında Türkiye'deki Emeklilik Sistemi 117
3.5.1. Reform Uygulamaları Bakımından Karşılaştırmalı Analiz 118
3.5.2. Demografik Dönüşüm Bakımından Karşılaştırmalı Analiz..... 126
3.5.3. Finansman Bakımından Karşılaştırmalı Analiz..... 129
SONUÇ..... 137
KAYNAKÇA 143

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Çok Basamaklı Sosyal Güvenlik Sistemi 20

Tablo 2: İspanya'da Emeklilik Yaşı Projeksiyonu 71

Tablo 3: İspanya'nın Emeklilik Sistemi Modeli 71

Tablo 4: Portekiz'de 1 Ocak – 31 Aralık Arası Periyotta Erken Emeklilik Oranı (2006&2009) 77

Tablo 5: Yunanistan'da Emeklilik Geliri için Baz Alınan Bağlama Oranı (Özel ve Kamu Sektörü çalışanları için), (%) 85

Tablo 6: 5510 sayılı Kanuna Göre Sigorta Kollarına Göre Zorunlu Sigortalı Sayılanların Sigortalılık Durumları 109

Tablo 7: Türkiye'de 5510 Sayılı Kanun Sonrası Sosyal Güvenliğin Kapsamı 109

Tablo 8: Türkiye'de Emeklilik Sistemine Yönelik Parametrik Reform Karşılaştırması 116

Tablo 9: Türkiye'de Sosyal Güvenlik Alanındaki Gelişmeler 117

Tablo 10: Güney Avrupa Ülkeleri ve Türkiye'de Emeklilikte Kamu Harcamalarının Projeksiyonu,(%), (2013-2060) 130

Tablo 11: Güney Avrupa Ülkeleri ve Türkiye'de Başlıca Emeklilik Reformları 118

Tablo 12: Güney Avrupa Ülkeleri ve Türkiye'de Temel, Asgari (Minimum), Hedeflenmiş Emeklilik Gelir Programları, (2014) 119

Tablo 13: Güney Avrupa Ülkeleri ve Türkiye'de 2012 Yılında 65 Yaş Üstü Bireylere Yönelik Emeklilik Programları, (%) 120

Tablo 14: 2011 yılında Güney Avrupa Ülkeleri ve Türkiye'de (15-64 Yaş) Çalışma Yaşı Nüfusu İçerisinde Emeklilik Planlarının Kapsamı, (%) 121

Tablo 15: Emeklilik Planı Türüne Göre 2014 Yılında Güney Avrupa Ülkeleri ve Türkiye'de Erken ve Normal Emeklilik Yaşı 122

Tablo 16: Güney Avrupa Ülkeleri ve Türkiye'de Kazanç İlişkili Emeklilik Düzenlemeleri ve Gelecekteki Parametreler 123

Tablo 17: Güney Avrupa Ülkeleri ve Türkiye'de Primsiz Emeklilik Aylığına Hak Kazanma Koşulları, (2015) 125
Tablo 18: Güney Avrupa Ülkelerinde ve Türkiye'de Kadın Başına Düşen Toplam Doğum Oranı, (1980-2065) 127
Tablo 19: Güney Avrupa Ülkeleri ve Türkiye'de Yaşlı Bağımlılık Oranları Projeksiyonu, (%), (1950&2075) 126
Tablo 20: Güney Avrupa Ülkeleri ve Türkiye'de Doğuşta Beklenen Ortalama Yaşam Süresi, (2009&2015) 128
Tablo 21: Güney Avrupa Ülkeleri ve Türkiye'de Emeklilik Harcamalarının GSYİH İçindeki Payı, (%) 129
Tablo 22: Güney Avrupa Ülkeleri ve Türkiye'de Kamu-Özel Emeklilik Harcama Giderleri 130
Tablo 23: Güney Avrupa Ülkeleri ve Türkiye'de Çalışanların Yıllık Ortalama Kazançları, (USD) 132
Tablo 24: GSYİH yüzdesi olarak 2013 Yılında Güney Avrupa Ülkeleri ve Türkiye'de Emeklilik Fonları ve Kamu Emeklilik Rezerv Fonlarının Varlıkları, (Milyon Dolar), (%) 133
Tablo 25: Güney Avrupa Ülkeleri Ve Türkiye'de Emekli Aylıklarının İkame Oranı, (%) 134
Tablo 26: Güney Avrupa Ülkeleri ve Türkiye'de Toplam Yatırım İçinde Mesleki Emeklilik Fonlarının Seçilen Yatırım Kategorisi İçindeki Portföy Dağılımı (%),(2009) 135
Tablo 27: Güney Avrupa Ülkeleri ve Türkiye'de Emeklilik Fonlarının Toplam Devlet Yatırımı İçindeki Payı, (GSYİH), (%), (2004&2010) 135
Tablo 28: Güney Avrupa Ülkeleri ve Türkiye'de Emeklilik Fon Varlıklarının Oranı, (2010) 136

KISALTMALAR LİSTESİ

AB:	Avrupa Birliği
CGA:	Genel Emekli Sandığı (Caixa Geral de Aposentações)
CGA:	Kamu Çalışanları Programı (The Scheme For Public Employees)
FPLD:	Çalışanlar Emekli Sandığı (Fondo Pensioni Lavoratori Dipendenti)
GCR:	Genel Katkı Rejimi (General Contributory Regime)
GSMH:	Gayri Safi Milli Hasıla
GSYİH:	Gayrisafi Yurtiçi Hasıla
ILO:	Uluslararası Çalışma Örgütü (International Labour Organization)
IMF:	Uluslararası Para Fonu (International Monetary Fund)
INPDAP:	Ulusal Sosyal Güvenlik Enstitüsü (Istituto Nazionale di Previdenza per i Dipendenti dell'Amministrazione Pubblica)
INPS:	Ulusal Sosyal Güvenlik(Istituto Nazionale della Previdenza Sociale)
NDC:	Göreceli/Kavramsal Tanımlanmış Katkı (Notional Defined Contribution)
OECD:	Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
PAYGO:	Dağıtım Sistemi (Pay-as-you-go)
RMI:	Asgari Gelir Desteği (Reddito minimo di inserimento)
S.B.E. :	Sosyal Bilimler Enstitüsü
SDP:	Sağlıkta Dönüşüm Projesi
SSK:	Sosyal Sigortalar Kurumu
TFR:	Kıdem Tazminatı (Trattamento di Fine Rapporto)
TÜFE:	Tüketici Fiyat Endeksi
TÜİK:	Türkiye İstatistik Kurumu
WB:	Dünya Bankası (World Bank)

GİRİŞ

Bireyler, yaşamlarının ilerleyen dönemlerinde yaşlanmayla ortaya çıkan uzun vadeli ekonomik ve sosyal birtakım risklere maruz kalabilmektedir. Bu doğrultuda oluşabilecek her türlü riski önlemek için ülkeler, kendi ülkelerinin ekonomik, siyasal ve kültürel koşullarına münhasır muhtelif emeklilik düzenlemeleri ortaya koymaktadır.

Bu tez çalışmasında ana sorunsal; Türkiye'nin Güney Avrupa Refah Modeli içindeki konumunu daha iyi kavrama noktasında demografik dönüşüm, emeklilik ile ilgili finansman durumu ve yapılan reformlar merkezli bir emeklilik sistemi değerlendirmesi yapmaya çalışmaktır. Türkiye'nin emeklilik sistemi bağlamında Güney Avrupa Refah Modeliyle ne derece benzeştiği, ne derece benzeşmediği ve Türkiye'nin emeklilik sistemi bağlamında Güney Avrupa Refah Modeli içindeki pozisyonunun ne olduğu konusu bu çalışmada hipotez olarak ele alınmıştır. Güney Avrupa Refah Modeline ait niteliklerin Türkiye'de de görülmesi, Türkiye'nin mezkur model içinde yer alabileceğini ortaya koymaktadır.

Güney Avrupa Refah Modeli olarak tanımlanan ülkeler içinde yer alan İtalya, İspanya, Portekiz ve Yunanistan'ın emeklilik sistemlerinin genel özelliklerine bakıldığında; emeklilik fayda düzeyinin işteki statüye göre belirlenmiş, prim katkı esasına dayalı parçalı bir yapıya sahip olduğu görülmektedir. Kendi nam ve hesabına bağımsız çalışanlar, özel sektör çalışanları ve kamu çalışanları için uygulanan emeklilik programları farklı mevzuata sahip şekilde karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca, işgücü tarım kesimi ağırlıklı olduğundan, tam istihdam geleneği yoktur. Emeklilik aylığı harcamalarındaki yüksek oran, yüksek düzeydeki eşitsizlik, yaşlılardaki kronik yoksulluk oranı Türkiye'de de var olan durumla benzer özellik göstermektedir.

Türkiye'de emeklilik sistemine yönelik en kapsamlı parametrik düzenlemelerden biri, 1999 yılında yürürlüğe giren 4447 Sayılı Kanun'dur. Söz

konusu düzenleme ile emeklilik gelirinin artırılarak giderlerin azaltılması hedeflenmektedir. Emeklilik aylıklarının hesaplanmasında katkı-karşılık ilişkisinin etkisi artırılarak çok prim ödeyenin daha yüksek emeklilik aylığı almasına imkan sağlanmıştır. Ayrıca bu kanunla, emeklilik sisteminin finansmanı fon (kapitalizasyon) yöntemi iken, dağıtım yöntemine geçilmiştir.

Emeklilik sistemlerine yönelik reform türleri parametrik ve yapısal reform olarak oluşturulmaktadır. Parametrik reform, sistemin ana yapısına nüfuz etmeyen emeklilik yaşının yükseltilmesi, emeklilik aylığının düşürülmesi, zorunlu emeklilik sisteminin ötesinde gönüllü emeklilik fonlarına yönelik vergi avantajları sağlanması vb. düzenlemeleri içeren reform türüdür. Yapısal reform ise, parametrik reformun aksine emeklilik sisteminde köklü düzenlemeler sağlayan reform türüdür. İtalya'nın göreceli/kavramsal tanımlanmış katkı planını benimsemesi, yapısal reforma örnek olarak gösterilmektedir.

1990'lı yıllarda emeklilik sistemine yönelik uygulanan reformların neden olduğu olumsuzlukları ortadan kaldırmak ve sistemin aktüeryal dengesini sağlamak için birbirinden farklı politika önerileri gündeme gelmiştir. Söz konusu politikalardan en köklü olanı 4632 Sayılı "Bireysel Tasarruf ve Emeklilik Sistemi Kanunu"dur. Bireylerin kendi tasarrufları üzerinde söz sahibi olma istekleri ve yatırım riski üstlenme konusundaki duyarlılıkları da dikkate alındığında bu kanunla; kamu emeklilik sistemindeki yükün hafifletilmesi, istikrarlı büyüme ve yurtiçi tasarruf düzeyinde artış, amaçlanan hedeflerden sadece birkaçıdır.

Güney Avrupa Refah Modeli İçinde Türkiye'nin Konumu: Emeklilik Sistemi Üzerinden Karşılaştırmalı Analiz" başlıklı yüksek lisans tezi üç bölümden oluşmaktadır.

Tez'in birinci bölümünde; emeklilik sistemleriyle ilgili kavramsal tanımlara geniş şekilde yer verilmekte, emeklilik sisteminin kapsamı ve amacı, OECD, ILO ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların emeklilik reform önerileri, modernleşme sonrası ortaya çıkan emeklilik modelleri, emeklilik

finansman yöntemleri, emeklilik planları, emeklilik sistemi düzenlemelerinde ortaya konan reform çeşitleri ve emeklilikle ilgili düzenlenen reformların gerekçeleri etraflı bir şekilde ele alınmıştır.

Tez'in ikinci bölümünde; Refah Devleti kavramı izah edilmekte, Gosta-Esping Andersen'in Refah Devleti Sınıflandırması yapılmakta ve bu modele yönelik eleştirilere değinilmekte; akabinde, Güney Avrupa ülkelerinin hem genel özellikleri hem de emeklilik sistemi modeli geniş literatür taraması sonucu elde edilen bilgiler doğrultusunda açıklanmakta, İtalya, İspanya, Portekiz ve Yunanistan'ın emeklilik sistemlerine yönelik düzenlemelerin seyri, 1900'lü yılların başlarından günümüze kadar izlenen emeklilik politikaları ele alınmaya çalışılmaktadır.

Tez'in son bölümü olan üçüncü bölümünde ise; Osmanlı Döneminden günümüze Türkiye'de emeklilik sistemindeki dönüşümden bahsedilmekte, bu doğrultuda ortaya konulan 4447 Sayılı ve 5510 Sayılı Kanun gibi parametrik reform içeren, 4632 Sayılı ve 5502 Sayılı yapısal reform içeren düzenlemelerin Türk emeklilik sistemini nasıl etkilediği tespit edilmeye çalışılmaktadır. Türkiye'de emeklilik sisteminin başlıca sorunlarının demografik kökenli olmaktan ziyade, erken emeklilik, aylık bağlama oranı yüksekliği, kayıtdışı istihdam ve işsizlik oranının yüksek oluşu, prim tahsilatında yaşanan sorunlar gibi ekonomi temelli sorunlar olduğu bunun yanı sıra popülist sorunların da emeklilik sisteminin sürdürülebilirliğini etkilendiğinden söz edilmiştir. Tezin ana temasını oluşturan emeklilik sistemlerinin karşılaştırmalı analiz kısmı ağırlıklı olarak OECD'den derlenen istatistiki veriler doğrultusunda demografik dönüşüm, reform düzenlemeleri ve finansman durumu açısından incelemeye alınmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM:

EMEKLİLİK SİSTEMLERİNE GENEL BİR BAKIŞ

1.1. Emeklilik Sisteminin Kapsamı ve Amacı

Dünya genelinde emeklilik sisteminin amacı, ilerleyen yaşları nedeniyle çalışma gücü azalan bireylere, hayatlarının çalışmadıkları geri kalan kısmı için yardım etmek, hayatlarını devam ettirebilecekleri makul bir gelir sağlamaktır.[1] Bireyler emeklilik sistemleri ile bir nevi gelecekte elde edecekleri gelir için bugünkü gelirden vazgeçmekte, zorunlu ya da ihtiyari olarak tasarrufta bulunmaktadır.[2] Bulunulan bu tasarruf aslında bir bakıma sigortalının uzun yıllar çalışması ile topluma sağladığı ekonomik katkıların ödüllendirilmesi anlamına gelmektedir. Yani emeklilik olgusu yaşlılık halinin olması gereken bir sonucudur.[3]

"Emeklilik" ve "yaşlılık" kavramı çoğu kez birbirine karıştırılan ve birbiri yerine kullanılan kavramlar olsa da "yaşlılık" hayatın çocukluk, ergenlik gibi doğal bir parçasını, "emeklilik" kavramı ise ömrünün belirli döneminde, belirli bir yaşa kadar hizmet ifa etmiş bireyin bu durumun sonucunda geldiği yeni konumu ifade etmektedir.[4] İşgücünden çekilmenin gerçekleştiği yeni dönemde bireyler, "yaşlılık sigortası" veya "emeklilik aylığı" şeklinde adlandırılan sigorta kapsamında, çalışırken ödemiş olduğu primlerin karşılığında elde edeceği gelirle, bundan sonraki yaşamında artık çalışmak zorunda kalmadan geçimini sağlayabilecektir.[5]

---

[1] A.Can Tuncay, **Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri**, 10. bs., İstanbul, Beta Yayınları, 2002, s. 289.
[2] Emine Ebru Akın, "Sigorta İşletmeciliğinde Katkı ve Fayda Planlamasının Karşılaştırmalı Olarak Analizi ve Örnek Uygulama", (Yayınlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi, S.B.E.), 2009, s. 71.
[3] Birol Güleç, "Dünyada Sosyal Güvenlik Reformları Işığında Türkiye'de Bireysel Emeklilik Sistemi, (Riskler ve Öneriler)", Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, S.B.E., 2003, s. 21.
[4] Özlem Çakır, **Emekliliğin Psiko-Sosyal Boyutu,** b.y., Ankara, Türkiye Emekliler Derneği, 2011, s. 7.
[5] **A.e.,** s. 16.

"Emeklilik" kavramı ile ilgili bilinmesi gereken bir diğer husus; söz konusu kavramın sadece primli emeklilik rejimlerine tabi çalışanlar için kullanıldığı, primsiz rejimlerden istifade edenler için kullanılmadığıdır.[6]

Emeklilik yaşının tespitinde objektif bir kıstas bulunmamakla birlikte, emeklilik yaşının belirlenmesi hususunda bütün ülkeleri kapsam altına alan uluslararası bir norm ve standarttan bahsetmek mümkün gözükmemektedir. Bireyin hangi yaşa kadar işgücü piyasasında verimli olacağı noktasında vereceği kararla, devleti yönetenler ve toplumun vereceği karar arasında birtakım fikir ayrılıkları olacaktır. Bununla beraber her ülke kendi koşullarını göz önünde bulundurarak emeklilik yaşını tespit etme yükümlülüğüne sahiptir.[7] Ayrıca uygulamada tek bir kabul görmüş emeklilik sistemi bulunmamaktadır. Emeklilik sistemleri çoğu kez uluslarüstü kuruluşların etkisi altında, ülkelerin sosyal, siyasal, ekonomik ve demografik özelliklerine göre şekillenmektedir.[8]

Esas itibariyle emeklilik yaşı bakımından ideal olan her bireyin ayrı ayrı yaşlanma yaşını belirlemek ve belirlenen yaşta emekli aylığı almasını sağlamaktır. Fakat böyle bir uygulama teknik açıdan mümkün gözükmediğinden emekli olma yaşı, ülkelerin ortalama yaşam beklentisi göz önünde bulundurularak, belirli bir müddet emekli olarak yaşamalarına olanak sağlayacak şekilde belirlenmektedir. Dünyadaki birçok ülkede 60'lı yaşlar emeklilik yaşı olarak düzenlenmekte cinsiyetler arası farklılık bulunsa da zamanla bu yaş zamanla eşitlenme eğilimi göstermektedir.[9]

---

[6] Sabahattin Erol,"Yaşlılık Sigortası ve Emeklilik Yaşı Tartışması",**Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 1, Sayı: 1, Haziran, 2011, s. 46.
[7] Erol, **a.g.e.,** s. 46.
[8] Akın, **a.g.e.,** s. 71.
[9] Eyüp Bedir, v.d., **Sosyal Politika,** der., Abdurrahman İlhan Oral ve Yener Şişman, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir, 2012, s. 139.

1.2. Emeklilik Sistemi Modelleri

1.2.1. Bismark Modeli

Şansölye Bismarck tarafından kurulan Bismarck modeli ilk kez 1883-1889 döneminde Alman İmparatorluğunda uygulanmıştır. Çalışan, işveren ve devlet taraflarını içeren kapsamlı bir sosyal sigorta modeli olan bu model ilk olarak düşük ücret alan işçiler için iş güvenliğini sağlayacak herhangi bir yasal çerçeve olmadığından sosyal sigortanın bu riski bertaraf etmeye yönelik düzenlenmesi şeklindedir. [10] Daha sonraları bu alan genişletilmiş; sosyal sigortalardan yararlananların kapsamı sadece işçileri değil, bütün çalışanları kapsamı altına alarak "zorunluluk ilkesi" ile sürdürülmüştür.[11]

Bu model gelirin yeniden dağılımının emeğe ve kazanca dayalı olduğu, geniş ölçüde PAYGO sisteminin hüküm sürdüğü bir yapıya sahiptir.[12] Bismarck modeline Avusturya, Belçika, Fransa, Almanya, Güney Avrupa ülkelerinden İtalya ve İspanya örnek olarak gösterilmektedir.[13]

Bu ülkelerde kamu emeklilik sistemine erişim bireyler için etkin bir şekilde sağlanmaktadır.[14] Oldukça bonkör ve kazanç ilişkili bir kamu emeklilik basamağıına sahip olmasının yanı sıra, gönüllü mesleki emeklilik planlarının artı bir gelir sağlaması bu modelin belirgin özellikleri arasında yer almaktadır. [15] Ancak son dönemde yapılan düzenlemelerle kamusal ayağa ait emeklilik ivaz miktarında ciddi oranda kesinti yapılmıştır. Yapılan kesintilerin telafisi amacıyla (Avusturya ve İspanya hariç) mesleki emeklilik ve bireysel tasarruf planları takviye edilmiş;

---

[10] Marina Dimitrijević ve Goran Obradović, "Fundıng Socıal Insurance", **Facta Unıversıtatıs Series: Law and Politics,** Vol. 3, No.1, 2005, pp. 53 – 61, p. 55.
[11] Zerrin Kaydu, "Bireysel Emeklilik Sisteminde Tüketici Profillerinin Farklılaşması: Antalya ve Isparta İllerinin Karşılaştırılması Örneği", Isparta, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi, S.B.E.), 2006, s. 15.
[12] Florence Legros, "The Future of Retirement Pensions", **Healthcare and Retirement,** Fondation Robert Schuman / European Issues, No.282, 2013, p. 1.
[13] Traute Meyer, "Beveridge Not Bismarck! European Lessons for Men's and Women's Pensions in Germany", **Friedrich Ebet Stifung,** 2014, p. 4.
[14] Meyer, **a.g.e.,** p. 17.
[15] Emin Alper, "Emeklilik Reformları: Dünya Bankası, Avrupa Birliği ve Türkiye", **Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu**, Araştırma Raporu, İstanbul, 2004, s. 25.

bireyleri, şirketleri ve sendikaları özel emeklilik sistemine çekmek amacıyla çeşitli teşvikler sağlanmaya çalışılmıştır.[16] Uygulamaya konulan düzenlemeler kazançla ilişkili cömert birinci basamak popülaritesine zarar vermeyip gerek düşük gelirlileri gerekse orta ve yüksek gelirlileri tatmin ettiğinden, mesleki emeklilik planları bu modelde arka planda kalmaktadır. Bununla birlikte üçüncü basamakta yer alan gönüllü özel emeklilik planı da mesleki emeklilik planında olduğu gibi emeklilik aylığı ediniminde başat rol oynamaktan ziyade ek gelir sağlayıcı plan olarak hüküm sürmektedir.[17]

Bu model, 20. Yüzyılın ilk yıllarında çokça eleştirilere maruz kalmasına rağmen Avrupa'nın diğer ülkelerine hızla yayılmaya başlamıştır. En çok yapılan eleştiri ise sosyal sigorta yükünün düşük gelirli çalışanların omuzlarında olması olup, bu yükün devlet ya da işveren eliyle karşılanır olmasının daha mantıklı olacağı görüşüdür.[18] Çünkü Bismarck modelinin finansmanı sistemden yararlananların prim katkılarıyla karşılandığından bu durumda yalnızca prim ödeyenin ivaza hak kazandığı 'karşılık ilkesi" (reciprocity) ne dayalı bir yapı oluşmakta ve tüm nüfusun sigorta kapsamı altına alınması mümkün olmamaktadır. [19] Söz konusu model, kazanç ilişkili katkılar ve kazanç bağlantılı şekilde ödenen ivaz arasındaki paralellikten dolayı özel emeklilik anlayışına daha benzerdir.[20]

Primlerin bireylerin gelirleri ile orantılı şekilde olması, özerk yönetim ve denetime izin vermesi, maliyetlerin düşük tutulması gibi avantajlarının olmasına yanı sıra dezavantajları da vardır. Sigorta primlerinin (işçi ve işveren) bordrolarına yansıtılması, primlerin toplanması esnasında (hizmet sunanlar ile sözleşme yapma

[16] Meyer, **a.g.e.,** p. 17.
[17] Alper**, a.g.e.,** s. 25
[18] Dimitrijević**, a.g.e.,** p. 55.
[19] Süleyman Özdemir, "Refah Devleti ve Üstlendiği Görevler Üzerine Bir İnceleme", **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, (**Çevrimiçi) http://www.sosyalsiyaset.net/documents/refah_devleti_ustlendigi_gorvlr.htm 22.06.2014.
[20] Zafer Durdu, "Modern Devletin Dönüşümünde Bir Ara Dönem: Sosyal Refah Devleti", **Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi (İLKE),** Sayı: 22, 2009, s. 45.

vb.) işlemlerin maliyetlerindeki yükseklik ve maliyet kontrol edilmesinde ortaya çıkabilecek sorunlar nedeniyle birtakım dezavantajları da bulunmaktadır.[21]

1.2.2. Beveridge Modeli

Sir William Beveridge tarafından 1942 yılında İngiliz Hükümeti'ne hazırlanan rapordan esinlenilerek oluşturulan bu model günümüz modern emeklilik sisteminin temelini oluşturmaktadır. Bu rapor modern refah devleti kuruluşunun temel ilkelerinin ilk defa dile getirilmesi bakımından büyük önem taşımaktadır.[22]

Beveridge modeli, Bismark modelinin kısmen modifiye edilmesiyle 2. Dünya savaşından birkaç yıl sonra oluşturulmuş bir sigorta modelidir. Sosyal sigorta ilkelerinin temelinde emeklilik için cömert miktarda bütçe ayrılması söz konusudur.[23]

Beveridge'nin emeklilik rejimi nüfusun tamamını kapsayan tek prime dayalı, tek ödenekli merkezi bir sistemdir.[24] Emeklilik sisteminin birey ve devletin işbirliğiyle finanse edilmesi gerektiği üzerinde durulmuştur. Ayrıca ödenen primler karşılığında devletin, emeklilik ivazını garanti etmesi ve bu miktarın asgari seviyenin üstüne çıkılmasına imkan sağlanması gerektiği vurgulanmıştır.[25]

Bu modelde Bismarckçı modelin aksine ödenen prim katkı miktarı ile elde edilen ivaz arasındaki ilişkinin azalması bu sayede muhtaç durumdakilerin lehine bir yeniden dağıtım yapması ve gelir düzeyi ortalamanın üzerinde olan bireyler için kendi özel mesleki sigortalarını kurmayı teşvik etmesi söz konusudur.[26]

---

[21] Hicran Atatanır, "Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Finansman Krizinin Aşılması Noktasında İzlenen Politikalar (Avrupa Ülkeleri ve Türkiye Arasında Karşılaştırma)", **Sosyal Güvenlik Uzmanlık Tezi,** T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, 2009, s. 27.
[22] Bedir, v.d., **a.g.e.,** s. 42.
[23] Dimitrijević, **a.g.e.,** p. 54-55.
[24] Eyüp Bedir, v.d., a.g.e., s. 42.
[25] Muzaffer Koç, Sosyal Güvenlik ve Beveridge Raporu, **Mali Çözüm,** SMMMO Yayın Organı, Sayı: 76, 2006, s. 98.
[26] Alper, **a.g.e.,** s. 23.

Beveridge modelinde zorunlu mesleki emeklilik ile desteklenmiş evrensel temel emeklilik sistemi, yaşlı yoksulluğunu önlemede ve kadınlara sunduğu olanaklarla onların daha bağımsız olmasını sağlamada etkin bir rol oynamaktadır.[27]

Ancak Beveridge modelinin sağlıklı bir şekilde işlemesi işgücü piyasasında bulunanların aktif çalışma dönemlerinde prim katkılarını düzenli bir şekilde ödemelerinin sağlanmasına ve emekli olduklarında söz konusu bireylere aktüeryal denge içerisinde oluşan bir gelir havuzundan gelir sağlanmasına bağlıdır. Aksi takdirde emeklilik sistemi finansal kriz yaşamakta, bu ise bütçe kaynakları üzerinden telafi edilmeye çalışılmaktadır.[28]

1.2.3. Karma Model

Karma model, gerek işgücü piyasasında bulunan bireyleri gerekse tüm vatandaşları kapsayacak şekilde evrensel bir sigorta sistemi olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu model, Bismarck modeline benzer şekilde işçi sigortaları, Beveridge Modelindeki gibi halk sigortaları ve sosyal yardım içeren karma sigortalarının hepsini bir arada hayata geçirmektedir.[29] Hollanda'da uygulanan bu model mesleki risk yerine sosyal risk üzerinde yoğunlaşmaktadır. Yüksek fayda düzeyleri, emeklilik aylığının yanı sıra ek gelir sağlama, kadının işgücüne düşük düzeyde katılımının önüne geçilmesi gibi konular yer almaktadır.[30]

Bu sistemde emekliliğin finansmanı çalışanlar için işverenleri tarafından ücretlerin belirli bir yüzdesi ile sağlanmakta, aylık (maktu) prim ödeyenler sadece 15-65 yaş arası sigortalılar olup, söz konusu yaş grubunun altında ve üstünde kalanlar ise prim ödemekten muaf tutulmaktadır.[31]

Karma modelin ödeme işlemleri vergi daireleri tarafından yürütülmektedir. İş göremezlik durumuna neden olan ve tedavi görülmesini gerekli kılan durumlar,

---

[27] Meyer, **a.g.e.,** p. 1.
[28] Sevgi Işık Erol,"Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları ve Sosyal Güvenlik Ahlâkı", **Kamu-İş Dergisi,** Cilt: 13, Sayı: 3, 2014, s. 44.
[29] Süleyman Özdemir, **Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti,** 2.Baskı, İstanbul, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, No.57, 2007, s. 160.
[30] Suat Uğur, "Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Özel Emeklilik Programlarının Yeri ve Gelişimi", **Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu,** Ankara, 2004.
[31] İsmail Kitapçı, "Sosyal Devlet Işığında Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları ve Reform Arayışları", Isparta, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi, S.B.E.), 2007, s. 29.

hastalık kasaları tarafından tedarik edilmektedir. 2. Dünya Savaşı sonrasında düzenlenen karma sistemin, 1980'li yıllarda ortaya çıkan finansal kriz, toplumda görülen bireyselleşme eğilimi, kadın ve erkeklere biçilen rollerdeki değişim gibi sosyo-ekonomik yenilenme süreçlerine uyum sağlaması amacıyla günümüz koşullarına uygun olarak yeniden yapılandırılması söz konusu olmuştur. Bu bağlamda kazanç ilişkili işsizlik, malullük ve hastalık sigortalarında, % 80 olan kazancın yerini alma oranının % 70'e düşürülmesi gibi tedbirler uygulanmıştır.[32]

1.2.4. Bireysel Emeklilik Modeli (Şili Modeli)

Bireysel emeklilik sistemi, dünya genelinde özellikle 20. yüzyılın son çeyreğinde emeklilik sistemi alanında ortaya çıkan sorunların bertaraf edilebilmesi için getirilen çözüm önerilerinden biridir. 1980'lerin ikinci yarısından itibaren küresel düzenin ortaya çıkardığı yeni sosyo-ekonomik koşullar ve dünya genelinde ortaya çıkan rekabet unsurunun da etkisiyle şekillenen yeni politik tercihler, mevcut emeklilik sistemlerinin sorgulanmasına ve yeni yapıların oluşumuna zemin hazırlamıştır.[33]

Şili'de 1981 öncesi 100'den fazla emeklilik programı, 32 tane ayrı emeklilik kurumu tarafından yönetiliyordu. Her bir programın farklı emeklilik hak kazanma koşulları bulunan bu sistemlerde edinilecek ivaz miktarı ve ödenen prim arasında yakın bir ilişki söz konusu değildi. Gerek işveren gerekse çalışanlar açısından PAYGO sistemi çok masraflı ve pahalı işletilmekteydi. Özellikle vergi ödeyenlerin % 94'ünü kapsayan 3 emeklilik ve sağlık sigortası (Servicio de Seguro Social, Caja de Prevision de Empleados Particulares, Caja Nacional de Empleados y Periodistas)'nın kestiği vergi oranının ortalama olarak % 50'nin üzerinde olması sonucunda bu yüksek oran, hem çalışanı hem de işvereni kayıt dışı ekonomiye sürüklemekte ve istihdam ve üretim kaybına sebebiyet vermekteydi.[34]

---

[32] Atatanır, **a.g.e.,** s. 30.
[33] Nagihan Oktayer ve Asuman Oktayer, "Özel Emeklilik Fonlarının Finansal Piyasaları", **Afyon Kocatepe Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi,** Cilt: 9, Sayı: 11, 2007, s. 58.
[34] Türk Emeklilik Sisteminde Reform: Mevcut Durum ve Alternatif Stratejiler, **TÜSİAD Yayını,** Kasım 2004-11/382, 2004, s. 95.

Bütün bu olumsuzlukların iyileştirilmesine yönelik olarak Şili'de ilk kez 1981 yılında sosyal sigorta sisteminin özelleştirilmesi suretiyle bireysel birikimlerin dağıtım yöntemine göre finanse edilmesi terk edilmiş, onun yerine finansman yöntemi olarak fon (kapitalizasyon) yöntemi benimsenmiştir [35] Bireysel (Şili) emeklilik reformunun amacı ülke ekonomisini piyasa koşullarına adapte etmek, özelleştirme ve deregülasyonu gerçekleştirmek olup, para ve maliye politikasının bir unsuru niteliğindedir.[36]

Yeni sistem ile normal emeklilik yaşı erkekler için 65, kadınlar için 60'tır. Erken emeklilik hakkı için ise son 10 yıllık ortalama gelirinin % 50'sini karşılayacak kadar yıllık emeklilik maaşı getirecek olması ve bu gelirin devletin garanti ettiği minimum emeklilik aylığının % 110'undan fazla olması durumda birey, talep etmesi halinde erken emekli de olabilmektedir.[37] Yeni sistemle özellikle 45 yaşın altındaki bireylerin prim katkı miktarının ve emekli olma koşullarının bireyin insiyatifine bırakılması sonucu yeni sistemi benimsemeleri sağlanmıştır.[38] Bu yönüyle Şili'de zorunlu olarak öngörülen bireysel emeklilik sistemi, liberal iktisatçılar tarafından tam destek alarak özellikle kamu sosyal sigortalara bir alternatif olarak düşünülmektedir.[39]

1.3. Emeklilik Sistemi Planları

1.3.1. Tanımlanmış Fayda Esaslı Emeklilik Planı

Tanımlanmış fayda programında ödenen prime ilişkin risk işverene veya devlete aittir. Bu sistemden elde edilecek gelir bireylerin nihai maaşının ya da belli bir yıla ait maaşlarının ortalamasının önceden oluşturulmuş bir formüle bağlı olarak belirlendiği fayda esasına dayanır.[40] Bu tespit, her çalışma yılına karşılık belirli bir

[35] DPT, **Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu,** Ankara, 2007, s. 7.
[36] Çağtay Ergenekon, **Özel Emeklilik Fonları: Şili Örneğinden Alınacak Dersler,** İstanbul, İstanbul Menkul Kıymetler Borsası Yayını, 1998, s. 81.
[37] **TÜSİAD, a.g.e.**, s. 97.
[38] Ergenekon, **a.g.e.,** s. 83-84.
[39] DPT, **Dokuzuncu Kalkınma Planı, a.g.e.,** s. 7.
[40] Retirement Costs for Defined Benefit Plans Higher than for Defined Contribution Plans, **Beyond the Number U.S. Bureau of Labor Statistics,** Volume.1, No. 21, 2012, p. 1.

miktar gelirin hesaplanmasıyla veya dönem sonundaki aylık kazancın belirli bir oranına hak kazanma şeklinde ya da bu iki yöntemin birleşiminden oluşan bir yönteme göre hesaplanmaktadır.[41] Fayda esasında, ödenen prim sabit olup, ödenen primle paralel oranda emeklilik ivazına hak kazanılmakta; sigortalı emekli hakkı kazandığında ne kadar ivaz elde edeceğini önceden bilmektedir. Tanımlanmış fayda programında bireylerin ödediği primler bir havuzda birikmekte ve fonlanan bu gelirlerle emekli aylığı verilmektedir.[42]

Ancak emekli maaşı hesaplanırken değerlendirmeye alınan kriterlerden birinin son kazanılan maaş/ücret olması, bilhassa düşük ücretle çalışan kesim açısından büyük bir risktir. Ekseriyetle fiziki performans gerektiren işlerde çalışan dar gelirliler, çalışma hayatlarının sonlarına doğru azalan performanslarına bağlı olarak daha düşük ücretle çalıştıkları için tanımlanmış fayda esasına göre oluşturulan emeklilik programları düşük gelirli çalışanlar için dezavantaj oluşturabilmektedir.[43]

1.3.2. Tanımlanmış Katkı Esaslı Emeklilik Planı

1990'ların ortalarından beri, emeklilik sistemine ilişkin reformlar aylık bağlamada sistemin bütçe kısıtını karşılayabilme sorunlarına çözüm için Avrupa'da başlatılmıştır. Ülkeler, geleneksel pay-as-you-go (PAYGO) dağıtım esaslı sistemin tek başına yeterli olamayışı nedeniyle mali sürdürülebilirliği ve performansı güçlendirmek için birtakım önlemlerin hayata geçirilmesini zorunlu kılmıştır.[44]

Tanımlanmış katkı esaslı emeklilik programı prim katkı oranının sabit olup, emeklilik ivazının değişken olduğu bir programdır. Katkı oranları genellikle çalışanların maaşlarının önceden belirlenmiş bir parçasıdır. İşverenler ve çalışanlar, çalışanların bireysel hesaplarına periyodik aralıklarla katkı yapmak suretiyle programa dahil olurlar. Prim miktarı özel bir formül planına göre belirlenirken, fayda miktarıyla ilgili belirli bir oran bulunmamaktadır. Ancak işçinin yaşı, kazancı, prim

[41] Ergenekon, **a.g.e.,** s.5-6.
[42] Serter Oran, "Sosyal Güvenliğin Dönüşümünde Emeklilik Sistemlerinin Yeniden Yapılandırılması", Yüksek Lisans Dönem Projesi, Ankara, 2010, **a.g.e.,** s. 30. (Çevrimiçi) http://www.acikarsiv.ankara.edu.tr/ browse/5963/proje.**pdf ,** 21.03.2015.
[43] Ergenekon, **a.g.e.,** s. 11
[44] **Beyond the Number U.S. Bureau of Labor Statistics, a.g.e.,** p. 1.

katkı oranı, emeklilik yaşı bu fayda miktarının belirlenmesinde etkin bir rol oynamaktadır.[45]

Tanımlanmış katkı programı bireye emeklilik sonrası edineceği ivazla ilgili daha fazla sorumluluk verme eğilimindedir. Bu durum, onların ihtiyaçları ve tercihleri doğrultusunda kendi emeklilik gelirlerini ayarlamaları için esneklik ve çoklu seçenek sunması açısından önemli bir avantaj anlamına gelmektedir.[46] Örneğin; tanımlanmış katkı esaslı programa tabi çalışanların iş değiştirme durumunda programdan ayrılırken birikmiş fonlarını zarara uğramadan alabilmeleri, yüksek getiri sağlayan hisse senetlerine yatırım yaparak yüksek gelir imkanı sağlamaları bu programın tercih edilebilirliğini artırmaktadır.[47] Diğer yandan bu emeklilik planı, finansal kurumlar aracığıyla ya da özel emeklilik yatırım araçları tarafından sağlandığı için, ödeme yetersizliği ve finansal kriz ihtimaline karşılık koruyamamakla birlikte, üyelerini özellikle kötü yönetime ve yatırımın olumsuz sonuçlarına karşı koruyamamaktadır.[48]

1.3.3. Göreceli/Kavramsal Tanımlanmış Katkı (Notional Defined Contribution) Esaslı Emeklilik Planı

Göreceli/kavramsal tanımlanmış katkı (Notional Defined Contribution), aktif yaşam boyunca kişisel kayıtta hesabı bulunan bireylerin hayali bir faiz oranıyla yani; GSYİH oranı, toplam katılım ya da kişi başına düşen milli gelir gibi ekonomik değişkenler dikkate alınarak kamu emeklilik finansmanında değerlendirilmesini ifade etmektedir. Bu planın finansmanı kuşaklararası dayanışmayı hedefleyen bir ödeme esası olan PAYGO'ya dayanmaktadır.[49]

Göreceli/kavramsal tanımlanmış katkı planı, İtalya, Letonya, Polonya ve İsveç'te uygulanmaktadır.[50]Asgari emeklilik yaşına ulaşan bireyin kısmi emeklilik

[45] Wang, **a.g.e.,** p. 4.
[46] **Beyond The Number U.S. Bureau Of Labor Statistics, a.g.e.,** p. (iv)
[47] Ergenekon, **a.g.e.,** s. 13.
[48] Uğur, **a.g.e.,** s. 93
[49] Filipe Aleman Serrano, "Notional Defined Contribution Accounts: Application to Portugal", **CEFAGE-UE,** No. 4, 2014, p. 6.
[50] Edward R. Whitehouse, "Decomposing Notional Defined-Contribution Pensions", **OECD Social, Employment And Migration,** Working Papers, No. 109, p. 6.

durumunda bütün kazancı kişisel hesabında kayıtlı olacak şekilde düzenlenmekte ve gelecekte tam emeklilik durumunda daha yüksek bir emeklilik ivazına hak kazanması sağlanmaktadır. Kavramsal/göreceli hesap içinde bulunulan yılın yaşam beklentisi göz önüne alınmak suretiyle güncel verilerle elde edilerek veya Letonya'da olduğu gibi emeklilik değeri birtakım tahminlere dayandırılarak yıllık hesaplamaların bölünmesiyle elde edilecek gelir belirlenmektedir. İsveç'te ise emeklilik gelirinin hesaplanmasında iskonto oranını da içine dahil eden uzun vadede ekonominin reel büyümesine paralel bir uygulama söz konusudur. Ödemeler tüm işveren ve çalışanların katkıları ile desteklenmektedir. Ayrıca uzun vadeli sürdürülebilirlik için finansal katkının büyüme oranına endeksli olması gerekmektedir.[51]

PAYGO sistemi birden fazla ülkede işgücü piyasasına katılan bireylerin emeklilik ivazını tedarik etmede bütçe üzerinde büyük bir külfet oluşturmaktadır. Ancak (Notional Defined Contribution) göreceli/kavramsal tanımlanmış katkı esaslı emeklilik hesabında emeklilik zamanı gelen birey kişisel hesabında biriken geliri isterse nakit kullanabilir, isterse de özel bir yatırıma dönüştürebilir. Bu nedenle göreceli/kavramsal tanımlanmış katkı planı bireylere büyük ölçüde kolaylık sağlamaktadır. [52]

1.4. Finansman Yöntemlerine Göre Emeklilik Sistemleri

1.4.1. Dağıtım Yöntemi

Dağıtım yöntemi, belirli bir sigorta döneminde ortaya çıkacak giderlerin aynı ya da sonraki dönemin gelirlerinden karşılanmasını ifade etmektedir.[53] Diğer bir ifade ile aktiflerin pasifleri, çalışanların emeklileri, genç neslin yaşlı nesli finanse ettiği bir yöntemdir. Belli bir dönemin fon ihtiyacının ilgili dönemde toplanan fonlarla karşılandığı bu yöntemde, bir fon havuzu oluşturulmadan gelir-gider dengesi kurularak sistem yürütülmektedir. Bu nedenle toplanacak primler, ilgili dönemde

[51] Aleman Serrano, **a.g.e.,** p. 6-7.
[52] Martin Feldestein, "The Future Of Social Security Pensions In Europe", **National Bureau of Economic Research,** Nber Working Paper Series, No. 8487, 2001, p. 11.
[53] Sait Dilik, **Sosyal Güvenlik,** Ankara, Ankara Üniversitesi Basımevi, 1991, s. 247.

ödenecek emekli maaşlarına göre belirlenmektedir.[54] Mevcut sigortalılardan doğrudan ya da dolaylı olarak toplanan gelirin, sistemden aylık alan pasif üyelere transfer edildiği bu sistem, yüksek gelir gruplarından düşük gelir gruplarına kaynak transferi yapılmasına imkân sağlamaktadır.[55]Bu yöntemde gelir ve giderler denge halinde olup, beklenilmeyen durumlara karşı olağanüstü gider artışlarını karşılamak amacıyla sınırlı miktarda fon biriktirebilmektedir. Ancak giderleri karşılamak amacıyla önemli ölçüde fon biriktirilmesi bu yönteme aykırı bir uygulamadır.[56]

Dağıtım yöntemi, basit kolay ve anlaşılabilir olmasının yanı sıra kısa sürede uygulamaya konulabildiği için siyasilerce tercih edilen bir yöntemdir. Fon sisteminin gerektirdiği fonların değer kaybı, bürokratik işleyişten kaynaklı sorunlar ve karmaşık hesaplar gibi sakıncaları yoktur. En önemli dezavantajı, gelir gider kalemleri arasında büyük dalgalanmalar ortaya çıkarsa bunu karşılayamama riskidir. Bu nedenle gelirlerin belirli bir oranı ihtiyat fonu olarak ayrılır. Kısmi fon sistemiyle bu sorun bertaraf edilmeye çalışılır.[57]

Dağıtım yöntemi özel sektör ve kamu sektörü çalışanları olmak üzere iki alt gruba ayrılmaktadır. Kamu sektörü için ivaz edinim için primlerin devlet kasasından çıkmayıp merkezi kamu gelirlerinden karşılanması, özel sektör çalışanlarına yönelik uygulamalarda ise primlerin işçi, işveren ve devlet arasında paylaşılarak ödenip giderlerin prim ve fon gelirlerinden karşılanması esas alınmıştır.[58]

Dağıtım yönteminin en önemli fonksiyonlarından biri, aktif sigortalıların emeklilere yapılan ödemeleri finanse etmesi nedeniyle, kuşaklararası dayanışmayı güçlendiren ve adaleti sağlayan işlevinin olmasıdır. Ancak sistemin sağlıklı şekilde sürmesi ekonomik ve demografik yapının istikrarlı olmasına bağlıdır; bu yöntem söz konusu olgular sağlıklı işlediği takdirde kullanışlı kabul edilmektedir.[59] Çünkü

---

[54] Akın Aksoy, **a.g.e.,**s.119.
[55] Melisa Erdilek Karabay, vd.. Editör Fuat Erdal, **Hayat Sigortaları Ve Bireysel Emeklilik Sistemi,** Eskişehir, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayını, No.2513, 2012, s. 9.
[56] Dilik, **a.g.e.,** s. 247.
[57] Yusuf Alper, Aysel Tokol ve Çağlar Özdemir, Editörler Abdurrahman İlhan Oral ve Yener Şişman, **Sosyal Politika-II,** Eskişehir, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayını, No.2878, 2013, s. 21.
[58] Çağatay Ergenekon, **Emekliliğin Finansmanı: Global Uygulamalar Işığında Türkiye İçin Bir Özel Emeklilik Model Önerisi,** İstanbul, Türkiye Genç İşadamları Derneği Yayını, 2001, s. 5.
[59] Genç, **a.g.e.,** s. 11.

dağıtım modeli iktisadi, demografik, sosyal ve siyasi değişimlere karşı duyarlıdır. Aktif sigortalı ve pasif sigortalı olarak nitelendirilenlerin sayısı arasındaki oran olan bağımlılık oranı sistemin geleceğini belirleyen en önemli unsurlardan biridir.[60] Bir ülkenin üretim hacmini belirleyen en önemli faktörler olan işgücü kapasitesi ve sermaye; bağımlılık oranını ve sistemin yükümlülüklerini yerine getirmesini önemli ölçüde etkilemektedir.[61]

Dağıtım yönteminin olumlu yönleri olduğu kadar olumsuz yönleri de bulunmaktadır. İşgücü arzının azaldığı ve doğurganlık oranlarının düşük olduğu dönemlerde tatmin edici bir getiri sağlamadığı için eleştirilmektedir.[62] Bir başka sorun ise PAYGO dağıtım sisteminin vergi ve transferler ile finansmanı emeklilerin zorunlu tasarrufta bulunmalarını teşvik etmemesidir.[63] Nüfus artış hızındaki azalma ve yaşam süresinin uzaması yaşlı bağımlılık oranının giderek artmasına neden olmakta; bu durum emeklilik sisteminin finansman dengesini önemli ölçüde bozmaktadır.[64]

Dağıtım yönteminin iyi işleyebilmesi için, işgücü piyasasında aktif şekilde bulunanların emeklilerin sayısına oranını ifade eden bağımlılık oranının yüksek tutulması,[65] emeklilik yaşının yükseltilmesi, emeklilik haklarının kısılması veya zorunlu emeklilik sisteminin yanında tamamlayıcı özellikte sahne alan bireysel emekliliğin uygulamaya konulması en makul yöntemler arasında yerini almaktadır. Bu sayede, pasif sigortalı başına düşen aktif sigortalı sayısı düşük olsa dahi, dağıtım yöntemi işlevselliği kaybolmamaktadır.[66]

Dengeli bir PAYGO sisteminin her dönemde harcamalardaki gelir ve giderin düzgün işleyebilmesi; pR = swL formülüyle sağlanmaktadır.

---

[60] Umur Aşkın, "Bireysel Emeklilik Rejimİ: OECD Ülkeleri İle Karşılaştırılarak Türkiye'de Uygulanabilirliği", İstanbul, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi S.B.E.), 2003, s. 14.

[61] **A.e.,** s. 14.

[62] Hans-Werner Sinn, "The Pay-As-You-Go Pension System As Fertility İnsurance And An Enforcement Device", **Journal of Public Economics,** 2004, pp. 1335-1357, p. 1335.

[63] Larry Willmore, "Three Pillars of Pensions? A Proposal to End Mandatory Contributions", **United Nations Department of Economic and Social Affairs,** No. 13, 2000, p. 10.

[64] DPT, **Dokuzuncu Kalkınma Planı, a.g.e.,** s. 90.

[65] Fatma Başterzi,"Yaşlılık Sigortası Bakımından Sosyal Güvenlik Normlarının Uyumlaştırılması" Ankara, (Yayınlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi S.B.E.), 2006, s. 376.

[66] DPT, **Dokuzuncu Kalkınma Planı, a.g.e.,** s. 4-5.

p= Ortalama Emekli Maaşı

R= Emekli Sayısı

pR= Emeklilik harcamaları çalışanların ortalama kazançlarının %'si nisbetinde finanse edilmesini sembolize etmektedir. Genellikle yukarıdaki ücret tavanı prim birikimi olmaksızın belirlenmektedir.

L= programa katılan çalışanlar

s= çalışanların ortalama kazançları

swL= toplam geliri ifade etmektedir.[67]

1.4.2. Fon-Biriktirme (Kapitalizasyon) Yöntemi

Kapitalizasyon yöntemi, ilerde oluşabilecek herhangi bir sosyal riskin meydana getireceği ödemeleri karşılamak amacıyla oluşturulan bir fon esasına dayanmaktadır.[68] Dağıtım yönteminin aksine uzun dönemde elde edilen gelirle uzun dönem giderlerinin karşılanması esasına dayanır.[69]

"Sistem, çeşitli risk olasılıklarının matematiksel ve istatistiksel yöntemlerle hesaplanarak, uzun vadede sigortanın gelir gider denkliğinin gerçekleştirilmesini sağlayan aktüeryal bir baza oturtulmuşsa, fonda birikenler sistemin yükümlülüklerine eşit olmaktadır. Fonun büyüme ölçeğini ve büyüme hızını nüfus dinamiği belirlemektedir. Her kuşak kendinden önce gelen kuşaktan sayıca büyük olduğu sürece, sistemin toplam tasarrufları artmaktadır."[70]

Bu yöntemde ilerde oluşabilecek muhtemel risklere karşı bir fon oluşturulması hedeflenmektedir. Bu fonlar, gelecekte doğacak bütün giderleri

---

[67] Willmore, **a.g.e.,** p. 2.
[68] İsmail Güneş ve Soner Yakar, " Sosyal Sigorta Finansman Yöntemleri Ve Türkiye'de Sosyal Sigorta Kurumlarının Finansman Yöntemlerinin Değerlendirilmesi" **Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,** Cilt: 13, Sayı: 2, 2004, s. 129.
[69] Alper, Tokol ve Çağlar, **a.g.e.,** s. 21.
[70] Volkan Yurdadoğ, "Sosyal Güvenliğin Finansman Yöntemleri", (Çevrimiçi) www.canaktan.org/politika/anti_leviathan/diger-yazilar/volkansosyalguvenlik, 18.05.2014, s. 5.

karşılamanın yanı sıra ekstra bir fon birikimi sağlayacaktır.[71] Ayrıca ulusal tasarruf düzeyini, istihdamı, sermaye verimliliğini ve GSMH'yı arttırmaktan, devletin ekonomiye müdahalesini azaltmaya emeklilik sistemini politik müdahalelerden uzaklaştırmaya kadar çok geniş bir perspektifte giderek önem kazanmaktadır.[72] Fon yönteminde toplanan primler aynı dönem içerisinde yardım şeklinde dağıtılmayıp fonda çeşitli şekillerde değerlendirildiği için ileriye dönük olarak bireye güven duygusu verirken, fondan yapılan yatırımlar ülke ekonomisine katkı sağlamaktadır.[73]

Uzun vadeli sigorta sistemlerinin finansmanında fon yönteminin daha makul bir yöntem olduğu kabul görmektedir. Fon yönteminin başarıyla sürdürülebilmesi için en önemli kriter ülkede dengeli bir bütçe ve istikrar olmasıdır. Yönetimin düzgün bir şekilde işlemesinde, ülkenin finansman yapısı ve sermaye piyasalarının hayli gelişmiş olması gerekmektedir.[74] Kısaca enflasyon, devalüasyon gibi, fonlarda değer kaybına yol açan gelişmelerin ve fonların işletilmesinde devlet müdahalesinin olmadığı durumda kapitalizasyon yönteminin etkin olarak uygulanabileceği söylenebilmektedir. [75]

1.5. Uluslararası Kuruluşların Emeklilik Sistemi Reformlarına Yönelik Görüş Ve Önerileri

1.5.1. Dünya Bankası Perspektifinden Emeklilik Sistemi Reformları

Dünya Bankası'nın 1994 tarihli 'Averting The Old Age Crisis' (Yaşlılık Krizinin Bertaraf Edilmesi) Raporu, dünyanın birçok ülkesinin yaşlanma sorunuyla yüz yüze geldiğini ve bu sorunun giderilmesine yönelik ciddi reformlar yapılması gerektiğini iddia etmektedir. Dünyanın farklı yerlerinde farklı oranlarda da olsa yaşlıların gelir güvensizliğine dikkat çeken bu rapora göre, dünyadaki yaşlı

[71] Dilik, **a.g.e.,** s. 247.
[72] Çağatay Ergenekon, **Emekliliğin Finansmanı: Global Uygulamalar Işığında Türkiye İçin Bir Özel Emeklilik Model Önerisi,** İstanbul, Türkiye Genç İşadamları Derneği Yayını, 2001, s. 89.
[73] Başterzi, **a.g.e.,** s. 376.
[74] Genç, **a.g.e.,** s. 13.
[75] Yurdadoğ, **a.g.e.,** s. 6.

insanların yarısından fazlasının gelir güvencesinin gayri resmi düzenlemeler aracılığıyla sağlandığı belirtilmektedir.[76]

Rapor ışığında yaşlı yoksulluğunu hafifletmeye yönelik çok basamaklı bir emeklilik sisteminin oluşturulması gündeme gelmiştir. İlk basamakta, devlet eliyle sağlanan yardımlar ile yoksul bireylere minimum (asgari) bir gelir temin etmeyi, ikinci basamakta, finansmanının sağlanmasında devletin, emek piyasasında yer alan çalışanın ve işverenin birlikte katıldığı, sorumluluk esasına göre işleyen emeklilik sisteminin yer alması hedeflenmektedir. Modelin üçüncü basamağında ise bireylerin emekliliğe yönelik gönüllü tasarruflarını düzenleyen emeklilik programları yer almaktadır.[77]

[76] The World Bank, **Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect Old and Promoto Growth,** Oxford, Oxford University Press, 1994, p. 27.
[77] Akgeyik, **a.g.e.,** s. 49.

Tablo 1: Çok Basamaklı Sosyal Güvenlik Sistemi

	Zorunlu Kamu Programları	**Zorunlu Özel Programlar**	**Gönüllü Özel Programlar**
Amaçlar-Hedefler	Gelirin yeniden dağılımı ve sigorta	Özel tasarruflar ve sigorta	Özel tasarruflar ve sigorta
Kurumsal yapı ve düzenleme	Yoklamalı, asgari veya sabit oranlı bir gelir garantisi	Ferdi tasarruf planları veya mesleki programlar	Ferdi tasarruf planları veya mesleki programlar
Finansman Kaynakları ve Yönetimi	Vergilerle finansman ve dağıtım yöntemi	Primlerle finansman ve düzenlenmiş fon yöntemi	Sigorta primleri ile finansman ve tam fon yöntemi

Kaynak: Yusuf Alper, Çağaçan Değer, "2050'ye Doğru Nüfus Bilim ve Yönetim: Sosyal Güvenlik Sistemine Giriş", **TÜSİAD Yayını,** UNFPA, 2012, s. 41.

Tek basamaklı kamu emeklilik programlarının bütçe üzerinde büyük bir külfet olması ve bireylerin tasarruflarını yatırıma dönüştürmelerine müsaade etmemesi nedeniyle tamamlayıcı emeklilik programları oluşturulmasını mecbur kılmıştır. Tamamlayıcı emeklilik programları kamu emeklilik programlarındaki eksikliği telafi etme; bireylerin birikimlerini değerlendirmeleri ve onlara çoklu seçenek sunma açısından farklı avantajlar sağlamaktadır.[78]

Dünya Bankası'nın 1994 tarihli 'Averting The Old Age Crisis' (Yaşlılık Krizinin Bertaraf Edilmesi) raporunun dünyanın birçok ülkesinde geniş ölçüde kabul görmesine rağmen emeklilik sisteminde ortaya çıkan sorunlar, belirli bir çerçevede yeni çözüm yolları sağlamayı gerekli kılmıştır.[79]

Bu bağlamda 2005 yılında Dünya Bankası tarafından *"21. Yüzyılda Yaşlılık Gelir Desteği: Emeklilik Sistemleri ve Reformları Üzerine Uluslararası Bakış"* adıyla hazırlanan araştırma raporunda yeni kavramsal çerçeve sunulmuştur. Buna göre yeni yapı 1994 yılında *"Averting Old Age Crisis"* ismiyle yayınlanan Dünya Bankası Raporunda sunulan orjinal konsepte Temel (sıfır) basamak ve finansal olmayan (dördüncü) basamak şeklinde iki ek basamak ilave etmek suretiyle

[78] Bünyamin Bacak, "Sosyal Güvenlik Yönüyle Bireysel Emeklilik", **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi,** Sayı: 49, 2005, s. 162.
[79] Peijie Wang, v.d., "Retirement, Pension Systems and Models of Pension Systems," **Economics Working Paper No. 1402,** 2014, p. 6.

genişletilmiştir. [80] Önerilen çok basamaklı bu sistem beş temel basamaktan oluşmaktadır.

Temel (Sıfır) Basamak: Primsiz rejim esasına dayanan bu basamak yoksullukla mücadele etmek amacıyla yaşlılara minimal düzeyde gelir sağlamayı hedeflemektedir. Bu basamağın işlevselliği bütçe kaynaklarının harcanabilirliğine ve emeklilik sisteminin tamamlayıcı unsurlarının düzgün çalışmasına bağlıdır.[81] Verilen maaş, bağış ya da genel sosyal yardımlar genellikle yerel, bölgesel veya merkezi hükümet tarafından finanse edilmektedir.[82] Bu basamakta amaç, emeklilik yaşına ulaşmış herkese aynı oranda gelir sağlanmasıdır. Fayda miktarı bireyin ekonomik durumu, kariyer geçmişi vb. unsurlar göz önünde bulundurulmaksızın tespit edilmektedir.[83]

Birinci Basamak: Dağıtım yöntemine göre finanse edilen birinci basamak emeklilik öncesi işgücü piyasasında bulunulan dönemde elde edilen gelirin belirli hesaplamalar üzerinden ikame edilmesiyle uygulanmaktadır.[84] Tanımlanmış fayda esaslı dağıtım yönteminin hüküm sürdüğü bu basamak demografik ve politik risklere maruz kalabilmektedir. Bu basamakta kazanç ilişkili asgari gelir programları ve düz oranlı gelir temin eden programlar bulunmaktadır.[85] Ancak, yaşam beklentisindeki belirsizlik, mali piyasa riskleri, bireysel miyopi bu basamağın önemli riskleridir.[86]

İkinci Basamak: Zorunlu bireysel tasarruf hesabı olan tanımlanmış katkı usulüyle finanse edilen ikinci basamak, bireylere sunduğu yatırım seçenekleri ile opsiyonlu tasarruf yapma imkanı sağlamaktadır. Bu basamakta çalışanlar istediklerinde hesaplarından tasarruflarını geri alabilmektedirler. [87] Finansmanında fonlama yönteminin kullanıldığı bu basamakta Tanımlanmış Katkı esaslı programlar kullanılıyorsa katkı primiyle sağlanan yardımlar arasında paralel bir ilişki vardır.

---

[80] **A.e.**, p. 7.
[81] **A.e.**, p. 8.
[82] İlknur Karaaslan,"Avrupa Birliği'nde İstihdam Odaklı Asgari Gelir Desteği Ve Türkiye'nin Uyumu," (Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi, S.B.E.), 2014, s. 65.
[83] Tuna Genç, "İkinci Sütun Emeklilik Sistemleri ve Türkiye Uygulaması," **Sosyal Güvenlik Uzmanlık Tezi,** T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, 2009, s. 20.
[84] Wang, **a.g.e.,** p. 8.
[85] Genç, **a.g.e.,** s. 20.
[86] The World Bank, **Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect Old and Promoto Growth,** Oxford, Oxford University Press, 1994, p. 3.
[87] Wang, **a.g.e.,** p. 8.

Devletin fonksiyonu sadece denetleme olup, yönetiminde sigorta şirketleri veya işverenler bulunmaktadır.[88]

Üçüncü Basamak: Bu basamak gönüllülük esasına göre esnekleştirilmiş, ihtiyari şekilde yürütülmektedir. İkinci basamakta karşılaşılan bir takım risklere benzer özellikte olumsuzlukları bulunsa da diğer basamaklardaki eksiklikleri tazmin edici özelliği bulunmaktadır.[89] Finansmanında fonlama yöntemi kullanılmakta ve sigorta Tanımlanmış Katkı ya da Tanımlanmış Fayda esasına göre belirlenmektedir. Bireysel tasarrufları teşvik etmek amacıyla vergi avantajları sağlanmaktadır.[90] Bu basamağın risk havuzunda ikinci basamağa benzer olumsuzluklar ortaya çıkabilmektedir.[91]

Dördüncü Basamak: Enformel destek sağlayan dördüncü basamakta aile yardımlarının ve diğer resmi sosyal yardım programlarının sağlandığı (sağlık bakımı ve konut yardımı gibi) uygulamalar bulunmaktadır.[92]

Dünya Bankası tarafından ortaya konulan bu çalışmada bazı basamaklar yaşam boyu yoksulluk riskini önleme noktasında daha uygundur. Yoksulluk riskine karşı en savunmasız kitle olan kayıtdışı sektör çalışanlarının ihtiyaçları da dahil olmak üzere tüm gelir grupları için her bir basamak çeşitli oranlarda fayda sağlarken resmi emeklilik düzenlemeleri kayıtlı çalışanları kapsamaktadır. Sıfır basamakta temel gelir desteği, ihtiyacı olan tüm yaşlılara sunulurken birinci ve ikinci basamakta kayıtlı çalışanlar haricindeki yaşam boyu kariyeri olmayan bireylere destek sağlanamamaktadır. Benzer şekilde toplumlarda zorunlu birinci ve ikinci basamağın sınırlı bir kapsama ulaşması söz konusu olduğundan gönüllü üçüncü basamağın daha yüksek gelirli gruptaki bireyler için tasarruf sağlayan araç olmasıyla daha iyi sonuçlar elde edilmektedir. Dördüncü basamakta, diğer resmi kamu politikaları

[88] Genç, **a.g.e.,** s. 21.
[89] Wang, **a.g.e.,** p. 8.
[90] Genç, **a.g.e.,** s. 22.
[91] The World Bank, **a.g.e.**, p. 3.
[92] Wang, **a.g.e.,** p. 8.

(sağlık, konut, miras gibi) ve yaşam boyu yoksulluk içinde bulunan yaşlıların gelir güvenliği desteklenmektedir.[93]

1.5.2. OECD Perspektifinden Emeklilik Sistemi Reformları

Emeklilik gelir rejimleri birbirinden farklıdır. Bu nedenle emeklilik sistemleri bir dizi farklı program içeren şekilde düzenlenmektedir. Bu programlar emeklilik gelir planlarını ve emeklilik sistemlerini tasnif etmede birtakım zorlukları beraberinde getirse de, hangi basamak olursa olsun yapılan düzenlemeler yaşlı yoksulluğunu önlemeye yönelik oluşturulmaya çalışılmaktadır.[94]

OECD'ye göre oluşturulan emeklilik sistemi üç basamaktan oluşmaktadır. Birinci basamakla emeklilerin asgari (minimum) düzeyde bir emeklilik gelirine sahip olması amaçlanmakta, yeniden dağıtım ilkesi esas alınmaya çalışılmaktadır. İkinci basamak sigorta ve tasarruf fonksiyonunun yer aldığı basamaktır. Üçüncü basamak ise gönüllü katılım esasına dayalı birey ya da işverenlerin katılımıyla şekillenen programlardan oluşmaktadır.[95]

Birinci Basamak: Yeniden dağıtım esasına dayalı şekilde düzenlenen bu basamak yaşlı yoksulluğunu önlemek için oluşturulmuş; Temel emeklilik programları, hedeflenmiş emeklilik gelir programları, kazanç ilişkili planlar, minimum (asgari) emeklilik programları ve sosyal yardım olmak üzere dört farklı programa sahiptir.

a) Temel Emeklilik Programları: Sahip olunan diğer kaynaklardan elde edilen kazanç dikkate alınmaksızın her emekliye düz oranlı emeklilik aylığı sağlanması esasına dayanmaktadır. Bu programlar kazançtan bağımsız sadece prim yıl süresine göre mahsup edilmekte olup, yüksek refah düzeyine sahip OECD ülkeleri, Doğu Avrupa ve bazı Orta Asya ülkelerinde görülmektedir.[96]

[93] The World Bank, **a.g.e.**, p. 3.
[94] OECD, Pensions at a Glance, 2015, p. 124.
[95] Edward Whitehouse, "Retirement-Income Systems in 53 Countries", **Pensions Panorama,** The World Bank, Washington, 2007, p. 5.
[96] **A.e.,** p.5.

b) Hedeflenmiş Emeklilik Gelir Programları: Bu programlarla yüksek düzeyde gelire sahip emekliyle daha yoksul durumda bulunan emeklinin emeklilik aylığındaki gelir düzeyinin denkleştirilmesi amaçlanmaktadır. Hedeflenmiş planlarla yapılacak yardımlar üç farklı şekilde tespit edilmektedir. İlki yapılacak olan yardımların emeklilik gelirine göre belirlenmesi durumudur. İkincisi eğer emekli durumunda olan birey başka bir kaynaktan ek gelir elde ediyorsa yapılacak yardımın azaltılmasıdır. Üçüncüde ise hem bireyin sahip olduğu gelir düzeyi hem de mal varlığı dikkate alınarak yapılacak yardım miktarının belirlenmesidir. Ancak bazı ülkeler, muhtaç durumdaki yaşlılar için özel, hedeflenmiş programlar tercih etmek yerine tüm nüfusu kapsamı altına alan genel sosyal yardım aylığı alma imkanı sağlamaktadır. [97]

c) Asgari (Minimum) Emeklilik Programları: Bu programlar emekli aylıklarının belirli bir seviyenin altına düşmesini engellemeyi amaçlaması noktasında hedeflenmiş emeklilik gelir programlarıyla benzer özellik göstermesine rağmen, yardım aylığı elde etme kriteri bakımından hedeflenmiş emeklilik gelir programlarından farklıdır. Asgari (minimum) emeklilik hakkından yararlanabilmek için asgari seviyede prim ödeme şartı bulunmaktadır. Söz konusu programlar, Doğu Avrupa ülkelerinde. OECD ülkelerinin hemen hemen yarısında ve Orta Asya ülkelerinin bazılarında yaşlı yoksulluğunu önleme noktasında önemli rol oynamaktadır.[98]

d) Sosyal Yardımlar: Bütün ülkelerin genel olarak bu tip yardım programları mevcuttur. Yardımların düzeyi gelir ve mal varlığı dikkate alınarak hesaplanmaktadır.[99] Söz konusu yardımlar, finansmanı vergilerle sağlanan devlet kaynakları olduğu için kamu yardımları şeklinde de nitelendirilmektedir.[100]

İkinci Basamak: Bireyleri, sadece yoksulluk riskine karşı korumakla kalmayıp aynı zamanda onlara hayatlarını rahat bir şekilde idame ettirebilecekleri düzeyde bir gelir sağlamayı amaçlamaktadır. Bu basamakta birinci basamaktaki gibi

[97] **A.e.,** p.5.
[98] **A.e.,** p.7.
[99] OECD, Pensions at a Glance, 2015, p. 124.
[100] Genç, **a.g.e.,** s. 17.

katılımın mecburi olduğu bir yapı mevcuttur. Emeklilik sistemleri zorunlu sigorta ve tasarruf fonksiyonlarını yerine getirmekle mükellef olup, yardımlar kamu ya da özel sektör tarafından saglanmaktadır.[101] Bu basamakta yer alan emeklilik programları, geçmiş bölümlerde detaylı şekilde bahsedilen tanımlanmış katkı ve tanımlanmış fayda programı esaslı olabildiği gibi Puan Sistemi ya da göreceli/kavramsal tanımlanmış katkı programına göre de olabilmektedir.

Puan sistemi: Tanımlanmış fayda programının aksine kazanç ilişkilidir. Fransa'da mesleki emeklilik planı ve Estonya, Alman ve Slovak kamu emeklilik planları puan sistemine göre dizayn edilen ülkelerden birkaçıdır. Çalışanlar her bir yıl için sağladıkları prim katkısına göre puan kazanmaktadır. Emeklilik puanlarının toplamı, emeklilik puan değeriyle çarpılarak düzenli bir emeklilik geliri hesaplanmaktadır.[102]

1.5.3. ILO Perspektifinden Emeklilik Sistemi Reformları

Dünya Bankası'nın 1994 tarihli raporunu eleştiren ILO uzmanları, zorunlu emeklilik programının ikame edilmesi önerisinin, çalışanlar ve emekliler üzerinde yüksek risk taşıdığı; söz konusu reformların maliyetleri daha çok artıracağını ve özellikle geçiş maliyetinin çalışan kuşak üzerinde yük yaratacığı görüşünü savunmaktadır.[103] ILO'nun emeklilik programları hakkında benimsediği görüş, 2. Dünya Savaşından öncesi dönemde ortaya konmuştur. 1933 yılında kabul edilen Yaşlılık Sigortası Sözleşmesi (No. 35), Tarımda Yaşlılık Sigortası Sözleşmesi (No. 36) dayanak teşkil etmekte,[104]emeklilik reformları önerisi; basmakalıp bir yapıdan ziyade ülkelerin kendilerine has ekonomik, politik, sosyal ve kültürel özelliklerinin dikkate alınarak hayata geçirilmesi yönündedir. Bu nedenle ILO, tek bir emeklilik planının uygulanmasının sakıncalı olacağını, emeklilik modelinin ülkelere özgü

[101] **A.e.,** s. 17.
[102] Whitehouse, **a.g.e.,** p. 6.
[103] Şenay Gökbayrak, **Refah Devletinin Dönüşümü ve Özel Emeklilik Programları,** Ankara, Siyasal Kitabevi, 2010, s. 68.
[104] DPT, **Dokuzuncu Kalkınma Planı, a.g.e.,** s. 26.

yerleşik geleneğe uygun olabilecek şekilde çok basamaklı olması gerektiğini ileri sürmektedir.[105]

Diğer yandan hayata geçirilecek emeklilik sistemlerinde emeklilik fayda düzeyi belirlenirken yaşlılıkta gelir güvenliğinin sağlanması ve bu sayede bireylere yeterli gelir sunulmasının yanı sıra bu sistemlerin düzgün çalışabilmesi için iyi bir yönetişim önemli bir kriter olarak ele alınmaktadır.[106]

ILO standartları açısından, emeklilik sistemininin öngörülebilir ve garantili olması önemlidir. Dünya Bankası'nın ikinci ve üçüncü basamak emeklilik programlarındaki tanımlanmış katkı esaslı yapının, emeklilik gelirini güvencesiz hale getirmesi ILO tarafından eleştirilmektedir. Emeklilik geliri için yapılan katkıların piyasa faiz oranı üzerinden değerlendirilmesi sonucu oluşacak getiri tarafından belirlenmesi bireyler üzerindeki risk faktörünü artırmaktadır. Bu nedenle devlet düzenlemelerinin koruyucu yönde olması gerekliliği ön plana çıkarılmaktadır. Özel emeklilik fonlarının yönetimine katılımcıların dahil olmaması bir diğer olumsuzluk teşkil eden durum olarak ele alınmaktadır. [107]

1.6. Emeklilik Sistemlerine Yönelik Gerçekleştirilen Reformlar

Emeklilik sistemlerinde yapılan reformlar demografik yapı, sosyal ve ekonomik durum, politik ideoloji ve küresel güçlerin etkinliği doğrultusunda, ülkeden ülkeye farklılık arz etmektedir. Bilhassa Avrupa ülkeleri emeklilik sistemleriyle ilgili çeşitli düzenlemeler ortaya koymuş, Avusturya, Almanya, Portekiz gibi ülkeler sistemin genel yapısına müdahale etmeksizin emeklilik yaşı, aylık bağlama oranı gibi parametrik reformlarla yetinirken, İtalya, İsveç, Letonya

[105] Nuran Topal Asilbay, **"İşgücü Piyasası ve Cinsiyet Eşitsizliği Açısından Teklif Edilen Emeklilik Reformu Türkiye'deki Kadın Emeklilerin Refah Seviyelerinin Yükselmesine Katkıda Bulunabilir mi?",** 2. Ulusal İktisat Kongresi/ 20-22 Şubat 2008/DEÜ İİBB İktisat Bölümü / İzmir/TÜRKİYE, s. 4.

[106] Hedva Sarfati and Youcef Ghellab, "The Political Economy of Pension Reforms in Times of Global Crisis: State Unilateralism or Social Dialogue**?" Industrial and Employment Relations Department,** Working Paper No. 37, 2012, p. 6.

[107] Gökbayrak, **a.g.e.,** s. 68.

gibi diğer Avrupa ülkeleri sistemin genel yapısında değişikliğe gitmek suretiyle yapısal reform gerçekleştirmişlerdir. Bu bağlamda dünyada son dönemde ortaya konulan reformlar parametrik ve yapısal reform başlıkları altında iki ana grupta değerlendirilmektedir.

1.6.1. Parametrik Reformlar

Parametrik reform; emeklilik harcamalarının bonkör olması nedeniyle oluşan mali darboğazı hafifletmek amacıyla, sistemin genel yapısına müdahale edilmeksizin; emeklilik yaşının yükseltilmesi, emeklilik endeksleme oranının azaltılması yoluyla emeklilik aylığının düşürülmesi, sektörel ayrıcalıkların kısılması ve zorunlu emeklilik sisteminin ötesinde gönüllü emeklilik fonlarına yönelik vergi avantajları sağlanması, örgütsel destek, idari yapının ve kamu bilgilendirme yönteminin kolaylaştırılması gibi düzenlemeleri içeren reform türüdür.[108]

Emeklilik programlarının gelirlerini artıran ve giderlerini azaltan bu reform için tüm ülkelerde en temel parametrik reform düzenlemesi, emeklilik ivazına hak kazanmadaki *emeklilik yaşının yükseltilmesi*dir.[109] Bu düzenlemeyle ilgili önemli bir husus, ideal emeklilik yaşının yükseltilirken emeklilik sisteminin sürdürülebilirliğini tehdit etmemesi açısından yaşam beklentisiyle paralel şekilde belirlenmesi gerektiğidir. Emeklilik süresi, birçok Avrupa ülkesinde ortalama 15 yıl olarak belirlenmekte, sistemin finansal sürdürülebilirliği açısından önem teşkil etmektedir. Emeklilik yaşının artırılmasının olumsuz yanı, çoğu kez düşük gelirli kesim için yaşam beklentisi daha düşük olduğundan ve işgücü piyasasına katılım daha erken yaşlarda gerçekleştiğinden, emeklilik yaşının artmasıyla birlikte düşük gelirli kesim için daha fazla işgücü piyasasında bulunma zorunluluğuna da neden olan mağduriyet söz konusu olmasıdır.[110]

---

[108] Edited by, Robert Holzmann, Mitchell Orenstein, and Michal Rutkowski, "Pension Reform in Europe: Process and Progress",**The World Bank Washington, D.C.,** 2003, p. 8.
[109] Asghar Zaidi, Aaron George Grech and Michael Fuchs,"Pension Policy in EU25 and its Possible Impact on Elderly Poverty",**Centre for Analysis of Social Exclusion**, London, No.116, 2006, p. 5.
[110]Anita M. Schwarz, "Pension System Reforms", **SP Discussion Paper,** Social Protection The World Bank, No.0608, 2006, p. 19.

Diğer taraftan emeklilik yaşında yapılan değişiklikler tanımlanmış fayda ve tanımlanmış katkı emeklilik planlarının yanı sıra gönüllü emeklilik sistemlerini ve primsiz rejim sütununu da etkilemektedir. Tanımlanmış fayda ve primsiz rejim sütunu sistemin mali sürdürülebilirliğine destek sağlarken, tanımlanmış katkı ve gönüllü emeklilik sistemi emeklilik maaş düzeyini artırmaktadır. Ancak, birçok ülkede kadın ve erkeklerin yaşını eşitlemek suretiyle yapılan düzenlemeler ise kadınların erken emeklilik olanaklarına ket vurmaktadır.[111]

Parametrik reform düzenlemelerinin diğer bir bileşeni *emeklilik aylıklarının azaltılması*dır. Bu düzenlemenin doğrudan gerçekleştirilmesinin, politik açıdan tepki yaratacağından endişe duyulmasından ötürü, emekli aylıklarının azaltılması; emeklilik aylığının hesaplanmasında kullanılan formüllerin değiştirilmesi ve emeklilik aylıklarının endekslenmesinde ortaya çıkan değişimler gibi dolaylı yöntemlerle uygulamaya konulmaktadır.[112]

Sistemin sürdürülebilirliğini sağlamaya yönelik reform düzenlemelerinden *prim oranlarının artırılması;* sistemi yöneten kurumun gelirinde artış meydana getirirken, sigortalıların net ücretlerinden düşüş söz konusu olmaktadır. Ayrıca artan işgücü maliyetleri ise, ya firmaları daha az işçi çalıştırmaya yöneltecek ya da kayıtdışı istihdamı artıracaktır. Bu durum çalışan bireyler üzerinde negatif etki yaratmaktadır.[113]

Bir diğer düzenleme ise, emekliliğe hak kazanmadaki *prim katkı süresinin artırılması*dır. Ancak bu durum kısa süre prim katkısı sağlamış, daha az kariyer süreci bulunan birey ile tam prim katkı sağlayan diğer bireyler arasındaki zaten birbirinden farklı oranda var olan fayda miktarı arasındaki uçurumu artırmakta, düşük gelirliler için yeterli ve orantılı emeklilik aylığı sağlanmasına yönelik yapılan düzenlemeler hususunu daha da derinleştirmektedir.[114]

---

[111] **A.e.,** p. 19.
[112] Gökbayrak, **a.g.e.,** s. 77.
[113] Kadir Gürsoy, "Emeklilik Sistemlerinde Yapılan Parametrik Reformlar Ve Türkiye İçin Alternatif Reform Önerileri", Sosyal Güvenlik Uzmanlık Tezi, T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, 2009, s. 25-26.
[114] Schwarz, **a.g.e.,** p. 19.

Diğer taraftan primsiz rejim durumunda ülkeler bazen ekonomik maliyeti azaltmak veya emeklilik eşiğini değiştirmek için gelir testine başvurmaktadır. Alınan bu önlemlerin her ikisi de emeklilik için seçilen uygun kişilerin sayısını azaltmak olup, bu dengeyi çalışan nesilden yaşlı nesile daha az transfer içeren düşük maliyetlerle sağlamaktadırlar.[115]

Tüm bu parametrik düzenlemelere gidilirken Özşuca'ya göre emeklilik sistemi krizi sürdürülemez boyutlardadır. Parametrik değişiklikler sosyal güvenlik kuruluşlarının mali dengelerine geçici süre katkı sağlamakta kalıcı çözüm sunma noktasında yetersiz kalmaktadır.[116]

1.6.2. Yapısal Reformlar (Paradigmatik)

Yapısal reform, emeklilik sisteminde köklü değişiklik öngören yeni bir sisteme geçilmesini sağlayan reform çeşididir. Özellikle son dönemde dağıtım yönteminin uygulandığı ülkelerde yaşanan ekonomik sorunların bertaraf edilmesi amacıyla tanımlanmış katkı esaslı yapıyı da kapsayan çok basamaklı yapıya geçildiği görülmektedir. Yapısal reform kapsamında yapılan düzenlemeler, WB tarafından geliştirilen çok basamaklı sistemle paralel özellikler göstermektedir.[117] WB'dan esinlenilerek hazırlanan reform Şili emeklilik sisteminden farklı özellikler gösterse de, bireysel emeklilik sisteminin ekonomideki payının artması bakımından benzer özellik göstermektedir. Ayrıca kadınlar başta olmak üzere toplumdaki belli bir grubun karşılaştığı olumsuzluklar, yüksek finansal maliyet gibi ciddi sıkıntılar kısmen benzemektedir. [118]

Emeklilik sisteminin Şili'de olduğu gibi tamamen tanımlanmış katkı çerçevesinde devlet ve işverenin yerine bireysel katılımcılar tarafından üstlenilmesi, çalışan bireyin oluşabilecek tüm risk ve olumsuzlukları omuzlaması anlamına gelmektedir. İstihdamda cinsiyet farklılıkları göz önüne alındığında, cinsiyet eşitsizliğinin neden olduğu kadın erkek arasındaki farklı ücret oranının emeklilik

[115] **A.e.,** p. 19.
[116] Şerife Özsuca, "Küreselleşme Ve Sosyal Güvenlik Krizi", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, No. 58-2, s. 150.
[117] Gürsoy, **a.g.e.,** s. 32.
[118] Zaidi, Grech and Fuchs, **a.g.e.,** p. 10.

sonrası ivaz miktarına da yansıyacağı bilinmektedir. Bu nedenle Şili Modeli, kadınların emeklilik sonrasında daha az emeklilik geliri elde etmelerine neden olmaktadır.[119]

1990'lı yıllar itibariyle Avrupa ülkelerinde düzenlenen yapısal reformlar özellikle tanımlanmış fayda programları yerine tanımlanmış katkı programlarının güçlendirilmesi çerçevesinde uygulamaya konulmuştur. Bu reformların amacı, ödenen prim ile sağlanan haklar arasındaki arasındaki ilişkiyi güçlendirmektir. Polonya, Hollanda, İsveç ve Güney Avrupa ülkelerinden İtalya yapısal reform gerçekleştiren ülkeler arasındadır. Bireylerin kişisel hesaplarına kayıtlı primler hayali hesaplarda birikmektedir. Toplanan fonlar ücrete endekslenerek veya milli gelirdeki artış baz alınarak hesaplanmaktadır. Yapısal reformlar şeffaflık ve kapsamlılık açısından avantajlar sağlamanın yanı sıra bireyin doğrudan katkı yapmasını sağlayan teşviklerde ortaya koymaktadır.[120]

Tanımlanmış fayda sistemlerinde gelirin yeniden dağıtımı çoğunlukla ilkel bir yöntem olarak algılandığından pozitif yönde köklü bir değişim olması gerektiği birçok ülkenin gündem konusu haline gelmiştir. Tamamen tanımlanmış katkı programlarının uygulandığı ülkelerde ise yaşlıların gelir güvenliği orta gelirli çalışanlar da dahil teminat altına alınamamaktadır. Hükümetler sermaye piyasalarında aşırı dalgalanmalara karşı çalışan bireyleri korumak için minimum emeklilik gelir garantisi olan bir güvenlik ağı sağlamak zorundadır. Bu nedenle hükümetlerin yaşlılar için gelir güvenlik ağı oluşturmaya yönelik attığı adım tanımlanmış faydanın baskın olduğu tanımlanmış fayda ve tanımlanmış katkı bileşeninden oluşan bir düzenlemeye gitmektir. Aksi takdirde oluşturulan minimum emeklilik gelir garantisi tüm nüfusun sadece azınlık kısmını kapsayan yatırım olanağını kısıtlayan, katkı ve fayda arasındaki bağı koparan, cömertlikten uzak bir yeniden dağıtımın söz konusu olduğu bir şekilde ortaya çıkacaktır.[121]

[119] **A.e.,** p. 12.
[120] Akgeyik, **a.g.e.,** s. 66-67.
[121] Schwarz, **a.g.e.,** p. 20.

1.7. Emeklilik Sistemlerine Yönelik Düzenlemelerin Gerekçeleri

Emeklilik sistemine yönelik düzenlemelerin ana gövdesini oluşturan gerekçeler demografik dönüşüm, aile yapısındaki değişim, demografik dönüşüm sonucu olarak ortaya çıkan yaşlı bağımlılık oranı ve buna bağlı işgücü piyasasında ortaya çıkan sıkıntılar olarak belirtilebilir.

1.7.1. Demografik Dönüşüm

Emeklilik sistemlerinin yaşadığı zor durumun önemli nedenlerinden biri de tüm dünyayı etkisi altına alan demografik dönüşümlerdir. Bugün demografik dönüşümün dünya genelindeki en önemli iki nedeni ise azalan doğurganlık ve artan yaşam beklentisidir.[122]

Yaşam beklentisinin gelişmekte olan ülkeler dahil olmak üzere sürekli bir artış eğiliminde olması yaşlılara yönelik sosyal politikaların nasıl izleneceği sorusunu da beraberinde getirmektedir. Özellikle en yaşlı kesim diye tabir edilen 85 yaş üstü nüfusun gelişmiş ülkelerdeki sayısı her geçen gün artmaktadır.[123]

Diğer bir husus insanlık tarihinin başlangıcından bu yana, 5 yaşından küçük çocukların sayısı yaşlı nüfustan her zaman daha fazla olma eğiliminde iken bu trendin yakın bir tarihten sonra değişeceği tahmin edilmektedir. Tarihte ilk kez 65 yaş ve üstü kişilerin sayısı 5 yaş altındakilerden fazla olacaktır. Bugün ise 65 yaş ve üstü nüfusun dünya nüfusu içerisindeki oranının % 8 oranıyla 500 milyon kişi olduğu hesaplanmaktadır.[124]

Uluslararası istatistiklerde yaygın şekilde uygulanan 65 yaş üstü nüfus yaş grubu esas alınarak yapılacak projeksiyonlarda da benzer sonuçlar ortaya çıkmakta,

---

[122] Rainer Muenz, "Aging and Demographic Change in European Societies: Main Trends and Alternative Policy Options", **Social Protection The World Bank,** 2007, p. 2.
[123] National Institute on Aging National Institutes of Health U.S. Department of Health and Human Services, **Why Population Aging Matters: A Global Perspective,** U.S. Department of State, No. 07-6134, 2007, p. 3.
[124] **A.e.,** p. 6.

nüfusun yaşlanması 21. Yüzyılın en büyük sosyo-ekonomik problemi olarak nitelendirilmektedir.[125]

Yaşanan demografik krizin bir başka kötü tarafı bağımlılık oranının artmasıdır. Bilhassa doğum oranlarında görülen azalma ve gün geçtikçe artan insan ömrü emeklilik sistemlerinin aktüeryal dengesini bozarak sistemi çıkmaza sokmaktadır. Esasında bu durum sadece gelişmiş ülkelerle kalmayıp henüz demografik dönüşümün etkisi altında olmayan gelişmekte olan ülkeler için de risk teşkil etmektedir. Böylelikle mevcut emeklilik sistemlerinin yeterliliği sorgulanarak tek yapılı emeklilik sistemi olan PAYGO Modelleri tartışma gündemine girmiştir.[126]

Yaşlı bağımlılık oranı işgücü arzında ve GSMH içinde yer alan özel tasarruf oranında azalışa neden olmaktadır. Diğer taraftan finansal problemleri artırarak kamu harcamalarının sürdürülebilirliği konusunda endişe yaratmakta yeni kuşaklar üzerindeki vergi yükünü ağırlaştırmaktadır.[127] Bu durumun sonucunda bazı ülkeler GSYİH içerisindeki emeklilik harcama oranında iki kat artışa giderek demografik krizin derinleşmeden bertaraf edilmesini sağlamaya çalışmaktadır.[128]

Demografik dönüşüm sonucunda 15-64 yaş arası çalışma çağındaki nüfusun azalması, işgücünün üretimin kıt bir faktörü olmasına sebebiyet vermektedir. Toplam nüfus içinde yaşlıların sayıca fazla olduğu ülkelerde işgücü piyasasına giren çalışma çağındaki nüfusta azalma görülmesinin yanı sıra, yaşlıların bedensel ve ruhsal birtakım sorunlar yaşamaları nedeniyle verimliliklerinde görülecek düşüş toplam işgücü arzını olumsuz yönde etkileyecektir.[129] Özellikle Avrupa'da şu anda her yaşlı birey için işgücü piyasasında dört kişi var iken, 2050 yılında her yaşlı kişi başına iki çalışan işçi var olacaktır.[130]

---

[125] Yusuf Alper, Çağaçan Değer, "2050'ye Doğru Nüfus Bilim ve Yönetim: Sosyal Güvenlik Sistemine Giriş", **TÜSİAD Yayınları,** UNFPA, 2012, s. 30.
[126] Akgeyik, **a.g.e.,** s. 59.
[127] Burcu Gökçe Yılmaz Akın, "Avrupa Birliği'nin Yaşlanma Sorununa Bir Çözüm Olarak Türkiye'nin Üyeliği", **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi,** Cilt: 8, No: 1, 2009, ss. 27-37, s. 32.
[128] Why Population Aging Matters: A Global Perspective, **a.g.e.,** p. 3.
[129] Mandıracıoğlu, **a.g.e.,** s. 40.
[130] Why Population Aging Matters: A Global Perspective, **a.g.e.,** p. 3.

Diğer bir husus; yaşlı bağımlılık oranlarında meydana gelecek yükselmenin tasarruf oranlarında azalışa sebep olacağı, yaşlı bağımlılık oranlarının düşük olmasının ise tasarruf oranlarında artışa neden olacağına ilişkindir. Dolayısıyla toplam nüfus içinde yaşlı nüfusun oranının artması, yaşam süresinin uzamasıyla birlikte yaşam standartlarının yükselmesi yaşlılığın ekonomik yönden ele alınmasını gündeme getirmektedir.[131]

1.7.2. Yaşlıların İşgücü Piyasasına Katılma Sorunu ve A-Tipikleşme

Hangi finans sistemi kabul edilirse edilsin emekli aylığı çalışan nüfusun üzerinden alınan bir kesinti olarak görülmektedir. Dolayısıyla emeklilerin sayısı, istihdam edilen insanların sayısından daha hızlı arttığında, uygulanan programda birtakım zorluklar ortaya çıkmaktadır. 1990'ların başında ILO önümüzdeki 50 yıl içinde sosyal güvenlik sistemine katkı sağlayan ve bu sistemden menfaat elde edenler arasındaki hızlı değişimin OECD ülkelerindeki emeklilik sistemlerinin sorunlarını şiddetlendireceğini belirtmiştir. Emeklilik sistemleri bu nedenle daha fazla çalışan katılımı gerektirmektedir. [132]

Son 20 yılda, hemen hemen tüm sanayileşmiş ülkelerde yaşlı çalışanların işgücü piyasasından erken ayrıldığı görülmektedir.[133] Yaşlı işçilerin işgücüne katılma kararlarını etkileyen ana unsurlardan ilki; yaşlı işçinin çalıştığı süre içinde eline geçecek gelirin miktarıdır. Bilhassa yaşlı işçilere verilecek olan ücretler çalışma kararı verilmesinde önemli bir rol oynamaktadır. Emeklilik geliri arttıkça, yaşlı işçinin işgücüne katılma olasılığı düşmektedir. Buna göre, yaşlı işçilere çalıştığı dönemde ödenen ücretler arttıkça, işgücüne katılma oranları da yükselecektir. İkincisi ise, çalışma koşullarıdır. Fiziksel çalışma koşullarıyla yaşlı işçinin işgücü piyasasında bulunma olasılığı doğru orantılıdır.[134]

---

[131] Faruk Taşcı, "Yaşlılara Yönelik Sosyal Politikalar: İsveç, Almanya, İngiltere ve İtalya Örnekleri", **Çalışma ve Toplum Dergisi,** 2010, s. 180.
[132] Alexander Samorodov, "Ageing and Labour Markets For Older Workers", **Employment and Training Papers 33,** 1999, p. 5.
[133] **A.e.,** p. 6-7-8.
[134] **A.e.,** p. 101.

Nüfusun yaşlanmasıyla birlikte yaşlı işçilerin işgücü arzı içerisindeki oranı gün geçtikçe artarken, gençlerin sayısında azalmaya neden olmakta; işgücünün yaşlanmasıyla karşı karşıya kalınmaktadır. AB Ülkelerine baktığımızda işgücüne katılan yaşlı nüfusun oranı 2008 yılında 45,6 iken, işsizlerin oranı 5,1'dir. 2011 yılında ise, 47,4 işgücü oranına karşılık 6,8 oranında işsiz yaşlı bulunmaktadır.[135] Nitekim bu durum sadece gelişmiş ülkelerde görülmeyip, dünyanın hemen hemen her yerinde yaşlı işçilerin işgücüne katılma oranlarında gözle görülür biçimde artış eğilimi olduğu gözlenmektedir.[136]

Bir başka ve daha yeni bir gelişme "Standart-dışı çalışma", "düzensiz çalışma" ve "güvencesiz çalışma" şeklinde de nitelendirilen "atipik çalışma",[137] artışında yaşanan gelişmedir. Atipik çalışanların pek çoğu emeklilik sisteminde yer almaktan kaçınmakta ya da sistemin genel yapısı nedeniyle otomatikmen sistemin dışında kalmaktadır. [138] Diğer taraftan refah devletinin temelini oluşturan tam istihdama yönelik amaçlarda verilen ödünler, işsizlikte artışa neden olduğu gibi işsizlik karşısında geliştirilen koruma anlayışının da değişmesine neden olmakta atipik çalışma oranında artışa sebebiyet vermektedir.[139]

Dünyanın birçok ülkesinde, emeklilik aylığı bağlanması ile ilgili yasal düzenlemeler, belirli bir prim katkısı sağlamayı ve belirli bir sigortalılık süresi bulunmayı gerekli kılmaktadır. Atipik çalışan kesimin çoğu düşük ücret karşılığında kısmi süreli işlerde çalışmakta olup, çalıştıkları işe zaman zaman ara vermektedirler. Dolayısıyla bu durum aldıkları emeklilik aylığına da yansımaktadır. Özellikle Almanya Belçika gibi Kıta Avrupa Refah Devletlerinde ücretin katı koşullara bağlı olması, emekli aylıklarının sigortalıların ihtiyaçlarını karşılayamayacak düzeye kadar gerilemesine sebebiyet vermektedir.[140] Güney Avrupa Ülkelerinden İtalya'da, 2008 yılına kadar tam istihdam olumlu düzeydeyken daha sonraki yıllarda 15-49 yaş

[135] Report of the Director General,"Jobs, Growth and Social Justice", **9th European Regional Meeting,** p. 63.
[136] **A.e.,** p. 99.
[137] Oğuz Karadeniz, "Türkiye'de Atipik Çalışan Kadınlar ve Yaygın Sosyal Güvencesizlik",**Çalışma ve Toplum Dergisi,** 2011, s. 85.
[138] Holzmann, **a.g.e.,** p. 6.
[139] Gökbayrak, **a.g.e.,** s. 46.
[140] Başterzi, **a.g.e.,** s. 142-143.

aralığında bilhassa kadın orta düzey nitelikli bireyler için atipik istihdamın arttığı gözlenmektedir. 30 yaş altı için ise atipik ya da kendi nam ve hesabına çalışmaktan ziyade belirli süreli iş şekli benimsenmektedir.[141] Portekizde atipik istihdam şekli düşük beceri düzeyine sahip 49 yaş ve üzeri grupta kendi nam ve hesabına iken, donanımlı ve genç grupta belirli süreli iş sözleşmesine dayanır. Ayrıca istihdam oranı 1996- 2002 yılları arası küçük dalgalanmalar hariç belli düzeyde devam ederken 2009 Dünya krizinin akabinde istihdam oranında % 3.8 azalış gözlenmektedir.[142] Benzer trend İspanya'da da görülmektedir. 2009 yılı krizi istihdam oranını derin şekilde etkilemiştir. Özellikle belirli süreli çalışan bireyler arasında ciddi bir azalma eğilimi yaşanırken istihdam oranında da % 6.6'lık bir düşüş söz konusu olmuştur.[143] Yunanistan 2009 ekonomik krizinden en çok etkilenen ülkelerden birisi olarak istihdamda % 7'lik bir azalma cereyan etmiştir. Ancak Yunanistan'da atipik çalışanlar cinsiyet bağlamında birtakım farklılıklar göstermektedir. 2009 sonrası atipik kadın çalışanların sayısı artarken erkekler nicelik bakımından azalma göstermiştir. [144]

Mevcut emeklilik sistemleri kısmi süreli çalışanları göz önünde bulundurmayıp, sadece tam süreli çalışanlara yönelik uygulamalar ortaya koymaktadır. Dolayısıyla çalışma hayatında istikrar yakalayamamış kısmi süreyle atipik çalışan pek çok birey emeklilik sisteminde yer almamakta; kapsam dışı kalmaktadır.[145] Bu tip işlerde çalışanların sayısındaki artış emeklilik sistemlerine prim katkısı sağlanmasını imkansız hale getirmektedir. Bu durum karşısında emeklilik sisteminin gelir kaynakları erozyona uğrarken, sosyal yardıma ve sosyal korumaya gereksinim duyan bağımlı sayısında da artışa neden olmaktadır.[146]

[141] Jutta Allmendinger, Lena Hipp and Stefan Stuth, "Atypical Employment in Europe 1996 – 2011"**Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung,** Discussion Paper, Berlin, 2013, p. 44.
[142] **A.e.,** p. 56.
[143] **A.e.,** p. 65.
[144] **A.e.,** p. 36.
[145] Akgeyik, **a.g.e.,** s. 61.
[146] Gökbayrak, **a.g.e.,** s. 48.

1.7.3. Aile Yapısındaki Dönüşüm

Tüm dünya genelinde modernleşmeyle yaşanan ekonomik ve sosyo-kültürel dönüşüm, toplumun temel birimi olan aileyi derinden etkilemiştir. Aile yapısındaki dönüşüm, genel itibariyle geniş aileden çekirdek aileye doğru bir eğilim şeklinde ortaya çıkarken, aile üyeleriyle ilgili algıyı da değiştirmiştir. Geleneksel aile yapısında yaşlının konumu güvence altında ve yaşlı birey ailenin en saygın, sözü geçerli ve bilgili, aynı zamanda ihtiyaçları da diğer aile üyeleri tarafından giderilen bireyi iken, son dönemde yaşlılara yönelik toplumsal yargı değişmiş yaşlılar sosyal dışlanmaya maruz kalmakla birlikte bakıma en muhtaç kesim haline gelmiştir.[147]

Aile yapısıyla ilgili diğer bir dikkat çeken konu, tek ebeveynli aile yapısındaki artış üzerinedir. Bu artışın üç temel nedeninden ilki; her geçen gün artan boşanma oranlarıdır. Kadınlar, ekonomik bağımsızlıklarını kazanıp kariyer açısından iyi konuma geldikçe, boşanmalar da artma eğilimi göstermiştir. İkincisi işsizliktir. İşsizlik, evlilik kurumunun bekasını zorlamakta, aile içinde erkeğe atfedilen eve ekmek getiren "aile reisi" rolünü zayıflatmaktadır. Üçüncü unsur olan evlilik dışı yaşama ise evlilik kurumunu felç etmekte, tek yaşayan çiftlerin sayısında artışa neden olmaktadır.[148] Bu durumda gerek ekonomik gerekse kültürel baskılar altında kalan aile kurumu yıpranmaktadır. Söz konusu olumsuz unsunlar sonucunda, yok olan aile kurumu, sosyal fonksiyonlarını yerine getirememekte; başta çocuklar ve yaşlılar olmak üzere, muhtaç oldukları bakım ve gözetimden mahrum kalmaktadırlar.[149]

Diğer taraftan modern çağ bireyi toplumsal değerlerden soyutlarken, onu toplumsallaşmaktan uzak, bağımsız ve özgür bir varlık olarak görmeye çalışmıştır. Bireye yaşamındaki en büyük değerin kendisi olduğu empoze edilmesi, yaşam alanını kuşatan her türlü otoriteyi ve toplumsal normu meydana getiren dini inanışın ve geleneğin pasif bir hal almasına neden olmaktadır. Toplumsal otorite karşısında,

[147] Faruk Taşçı, "Yaşlılara Yönelik Sosyal Politikalar: İsveç, Almanya, İngiltere ve İtalya Örnekleri", **Çalışma ve Toplum,** 2010, s. 181.
[148]Süleyman Özdemir, **Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti,** 2. Baskı, İstanbul, İstanbul Ticaret Odası Yayını, No. 57, 2007, s. 294.
[149] Abdullah Selim Doğan, "Türkiye'de Yaşlılara Yönelik Kamusal Sosyal Yardım ve Hizmetler", (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi S.B.E.), 2014, s. 23-24.

önceliğin akıl ve birey olduğunu öne süren bu anlayış, daha sonraları toplumsal düzenin en temel birimi olan aile kurumunu hedef almış ve geleneksel aile kimliğini çökertmeye başlamıştır.[150]

Sosyal güvenlik sistemlerinin yalnız yaşayan ebeveynlere yaptığı ödemelerin aile yapısını olumsuz etkilediği yönünde eleştiriler bulunmaktadır. Eğer yapılan yardımlar durdurulursa boşanmalarda azalma görüleceği ve aile kurumunun güçleneceği öne sürülmektedir. Ancak bu iddianın doğruluğu tartışmalı bir konu olup, yalnız ebeveynlerin sosyal yardımlardan hak kazanıp kazanmayacağıyla ilgili muhtelif görüşler bulunmaktadır. Liberal görüş, "Eğer insanlar çocuk sahibi olmayı tercih ediyorlarsa, onların bakımını üstlenmelidir". Kollektivistler ise (Kıta Avrupası'nda çoğunluğun görüşü) toplumdaki diğer bireylerinde çocukların bakımı hususunda sorumlu olduğunu ifade etmektedir.[151]

Diğer taraftan, 14-18 yaş arası "ergen anneliği" olarak adlandırılan ve bilhassa Amerika'da siyah renkli ve okul çağındaki insanlar arasında arasında yaygın olan anne olma yaşı, Refah devleti'nin çokça eleştirdiği bir sorun olsa da şimdiki nesilden ziyade daha önceki nesilleri ilgilendiren bir sorun olarak görülmektedir. Günümüzde kadınların çocuk sahibi olma yaşları gittikçe uzamaya başladığından, söz konusu sorun son dönemlerde Refah Devleti politikalarında (asgari gelir temini ve sağlık yardımı) daha az yer teşkil etmeye başlamıştır.[152]

Özetle; aile yapısındaki çözülmeler en çok yaşlı kesimi etkilemektedir. Yaşlılar geleneksel yapının geçmiş dönemlerde sunduğu türlü olanaklara modern çağda enformel zeminde sahip olamamaktadır. Bu durum devletin emeklilik sistemine yönelik düzenlemeler yapmasını zorunlu kılmakta, yaşlılara ömürlerinin çalışmadıkları geri kalan kısmı için hayatlarını devam ettirebilecekleri makul bir gelir sunmayı mecbur hale getirmektedir.

---

[150] M. Zeki Duman, "Aile Kurumu Üzerine Tarihsel Bir Okuma Girişimi ve Muhafazakâr İdeolojinin Aileye Bakışı", **İnsan ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Dergisi,** Cilt: 1, Sayı: 4, Volume.1, Issue: 4, 2012, s. 23.
[151] Özdemir, **a.g.e.,** s. 295.
[152] **A.e.,** s. 295.

İKİNCİ BÖLÜM:

REFAH DEVLETİ KAVRAMI VE SINIFLANDIRMASI

2.1. Refah Devleti Kavramı

"Refah Devleti" kavramı, toplumların sosyo-ekonomik durumu, kültürel ve politik yapısına göre şekillenmekte, içinde bulunulan zamana ve mekana göre farklı anlamlarda kullanılmaktadır.[153] Bu nedenle "Refah Devleti"ne ait birbirinden farklı tanımlar bulunmaktadır. "Refah Devleti" üzerine en çok kabul gören tanım Asa Briggs'in tanımına göre, Refah Devleti; *"piyasa güçlerinin rolünü azaltmak amacıyla, bilinçli bir şekilde örgütlü kamu gücünün kullanıldığı"*[154] bireylere içinde bulunduğu ekonomik koşul ne olursa olsun minimum bir gelir garanti eden devlet modelini ifade etmektedir.[155]

Diğer taraftan Wedderburn'e ait tanım Briggs'in tanımıyla paralel özellikte, refah devletinin en çok eleştirilen ve dikkat çeken özelliğini açıklamaya yönelik; *"piyasa güçlerinin işleyişini değiştiren devlet"* şeklindedir. Refah devleti uygulamalarına bakıldığında da tanımda yer aldığı gibi devletin ekonomiye aktif şekilde müdahale etmesinin söz konusu olduğunu anlamak mümkündür. Refah devleti piyasa ekonomisinde çıkan herhangi bir aksaklık durumunda söz konusu olumsuzlukları bertaraf etmek için düzenleyici, yeniden dağıtıcı ve müdahaleci bir işleve sahiptir. [156]

Dolgoff ise Refah Devletinin en önemli görevinin kaynakların yeniden dağıtımı ile bireyler arası eşitsizliği azaltması olduğunu vurgulamaktadır. Refah devletinin fonksiyonunun piyasa başarısızlıklarını gidermeye yönelik herkese asgari gelir garantisi sağlayan bir devlet mekanizması olduğunu vurgulamanın yanı sıra

---

[153] Özdemir, **a.g.e..** 17.
[154] **A.e.,** s.19.
[155] Abdulkadir Şenkal ve Doğa Başar Sarıipek, "Avrupa Birliği'nin Karşılaştırmalı Refah Modelleri ve Sosyal Politikada Devletin Değişen Rolü,", **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,** Sayı: 14, 2007, ss. 146-175, s. 155.
[156] Coşkun Can Aktan ve Özlem Özkıvrak, **Sosyal Refah Devleti,** 1. Baskı, İstanbul, Okutan Yayıncılık, 2008, s. 18.

sosyal refahı temin etmenin ahlaki bir görev olduğunu ve vazifenin devlet eliyle yürütülmesinin doğru olacağını belirtmektedir.[157]

Gosta Esping Andersen'a göre 21. Yüzyılda ortaya çıkan hizmet sektörünün gün geçtikçe yayılması, teknolojik gelişme ve toplum yapısındaki çözülmeler yeni kazananlar ve kaybedenler ortaya çıkarmıştır. İyi ve güvenli bir yaşam için gereken koşullar gün geçtikçe artarak çeşitlilik arz etmektedir. Düşük beceri seviyesine sahip, sosyal olanakları yetersiz birey düşük ücret, güvencesiz işler ya da kronik işsizlikle karşı karşıya kalmaktadır.[158] Özellikle kentleşmenin artmasıyla beraber aileye olan bağlılık azalırken sosyal hizmetler artmakta, sanayileşmeyle bağlantılı olarak ortaya çıkan yeni istihdam alanlarında bilhassa sağlık ve tıp alanındaki gelişmeler, bu hizmet sektöründe çalışanların eğitim düzeylerinde artışı gerekli kılmaktadır.[159]

Bu bağlamda Refah Devleti kavramı, söz konusu sorunlar ve gereksinimlerin giderilmesi için aile, piyasa ve devletin belirli oranlarda müdahale etmesi gerektiği düşüncesinin bir sonucu olarak ülkelerin sosyo-ekonomik, kültürel ve politik geleneklerinin etkisi altında farklı şekilde sınıflandırılarak ele alınmaktadır.

2.2. Refah Devleti Sınıflandırması

2.2.1. Gosta Esping-Andersen'in Üçlü Refah Devleti Sınıflandırması

Refah Devleti sınıflandırmaları farklı akademisyenlerce, farklı şekillerde ele alınmıştır. Ancak; tez çalışmamızda Esping Andersen'ın üçlü Refah Devleti sınıflandırması ve bu sınıflandırmaya sonradan dahil edilen Güney Avrupa Refah Modeli esas alınarak bir inceleme yapılmaya çalışılmıştır. Gosta Esping Andersen

[157] Ralph Dolgoff, "What does social welfare produce?" **International Social Work,** London, No. 42, SAGE, 1999, pp. 295-307, p. 297.
[158] Gosta Esping Andersen, vd., "Towards the Good Society, Once Again?", **Why We Need a New Welfare State**, Oxford University Press, 2002, p. 3.
[159] Assar Lindbeck, "Prospects for the Welfare State", **Research Institute of Industrial Economics,** Stockholm, Sweden, IFN Working Paper No. 731, 2008, p. 3.

refah devleti sınıflandırmasını "Bismarck Modeli, "Sosyal Demokrat Model" (İskandinav Model) ve "Liberal Model" olmak üzere üç gruba ayırmaktadır. .[160]

Aşağıda, Esping-Andersen'in üçlü refah devleti sınıflandırmasından tek tek bahsedilecek, daha sonra bu sınıflandırma girişimine yönelik eleştirilere değinilecek, en son ise tezin ana konusunu oluşturan Güney Avrupa Refah Modelinin genel özellikleri detaylı şekilde ele alınacaktır.

2.2.1.1. Kıta Avrupa Refah Modeli

Bu model, "*Muhafazakar-korporatist refah rejimleri*", "*sosyal sigorta modeli*", "*kıta avrupası modeli*", *"kurumsal refah rejimleri", "bismarck ülkeleri modeli", "alman modeli",* ve *"hristiyan demokratik rejimler"* gibi birbirinden farklı şekilde de adlandırılabilmektedir. Bu modelin özelliğini özümseyen ülkeler istihdamı yüksek tutma amacı yerine, sosyal sorunları sosyal güvenlik yoluyla çözme yöntemini benimsemektedir.[161]

Kıta Avrupa Refah Modeli içinde yer alan ülkeler arasında Almanya, Avusturya, Fransa ve Belçika gibi ülkeler gösterilmektedir. Bu ülkeler, farklı meslek gruplarına yönelik farklı şekillede hayata geçirilen emeklilik planları ile karakterize edilmektedir.[162] Kıta Avrupa Refah Devletlerinde sosyal güvenlik sisteminin ayağını oluşturan emeklilik, "Ne kadar çalışırsan o kadar kazanırsın" ilkesine dayanmakta olup"[163], emeklilik hakkından yararlananlar işgücü piyasasına dahil olan bireylerdir. Emeklilik sisteminden elde edilecek faydanın katkıya dayalı olması öngörülmekle birlikte sistemin finansmanı işçi ve işveren arasında eşit şekilde paylaşılmaktadır.[164]

Diğer taraftan bu model, son dönemde birtakım problemle de yüz yüze gelmektedir. Kıta Avrupa Refah Modelinde bağımlılık oranındaki artış, kayıtdışı istihdam, bireylerin erken emeklilik talebi; sistem üzerinde aşırı finansal yükü de

[160] Özdemir, **a.g.e.,** s. 164.
[161] **A.e.,** s. 138
[162] Sjef Ederveen, Ruud De Mooıj ve Arjan Soede, **Social Europe,** European Network of Economıc Policy Research Institutes Occasıonal Paper No. 5/November, 2003, p. 5.
[163] Gøsta Esping-Andersen, "Welfare States Without Work: The Impasse of Labor Shedding and Familialism in Continent Al European Social Policy, Estudio", **Working Paper,** 1995, p. 10**.**
[164] **A.e.,** p. 11.

beraberinde getirmiştir. Gittikçe artan işçilik maliyetleri (evli ve iki çocuklu bir işçi için) Belçika, Fransa, Almanya, İtalya ve Hollanda'da toplam ücretin % 50'si dolaylarında seyretmektedir.[165] Bonkör emeklilik hakları, işçilere ücretleri üzerinden yüksek miktarda katkı payı kesilmesini gerektirdiğinden; söz konusu ülkelerdeki işletmeleri daha az işçi çalıştırmaya teşvik etmekte; bu durumda istihdam hacminde daralma meydana gelmekte, işçilerin erken emekliliği için baskı oluşturmaktadır.[166]

Fransa ve Avusturya haricindeki Kıta Avrupa ülkelerinde kamu istihdamı Liberal ve İskandinav ülkelerde görülen düzeyin gerisinde kalmaktadır. Bunun dışında istihdam koruma mevzuatı genel itibariyle katı şekilde uygulanır ve söz konusu modelin bazı ülkelerinde devletin ücret politikaları; çalışanlar arasında görülen ücret farklılıklarını neredeyse İskandinav Ülkelerindeki seviyeye düşürmeyi başarmıştır.[167]

2.2.1.2. İskandinav Refah Modeli

"*İskandinav model", "evrensel refah modeli"* ya da *"Sosyal demokrat refah modeli"* olarak da nitelendirilen bu modelin öncü ülkesi İsveç'tir. Hollanda, Danimarka ve Finlandiya ise diğer ülkelerdir. Bu modelde en belirgin özellik; evrensellik, sosyal dayanışma ve birbirinden farklı sınıflar için düz oranlı yardımlar sağlanmasıdır. Devletin fonksiyonu refah sağlamada temel rol oynayan aktör konumunda olup, yüksek oranda vergi düzeyleri ortaya çıkaran düzenlemeler sunmaktadır. Gerek orta sınıf için, gerekse işgücü piyasasında bulunan kesim için, yüksek yararlar sağlanması söz konusudur. Asgari ihtiyaçların karşılanmasına dayalı bir eşitlik mekanizması oluşturulmasından ziyade ihtiyaçların maksimum seviyede karşılanmasını sağlayacak refah devleti anlayışı baskındır. Bu modelde ekonomik etkinliğin sağlanması sosyal eşitlik ilkesi ekseninde oluşturulmaya çalışılmaktadır.[168]

İskandinav refah devleti, sadece sosyal transferler ya da sağlık hizmetleri alanında değil; eğitim, günlük bakım, yaşlı bakımı gibi alanlarda da son derece

[165] **A.e.,** p. 11.
[166] Özdemir, **a.g.e.,** s. 139.
[167] Şenkal ve Sarıipek, **a.g.e.,** s. 166.
[168] Özdemir, **a.g.e.,** s. 140.

kapsamlı sosyal politika uygulamaları barındırmaktadır. Buna ilaveten toplu taşıma sübvansiyonları, konut sübvansiyonları, aktif işgücü piyasası harcamaları ve transfer ödemeleri toplam refah harcamalarının yarısından fazlasını oluşturmaktadır. Ayrıca İskandinav Refah Modeli, sosyal transferin kapsamlı bir şekilde uygulandığı Kıta Avrupa Refah Modelinin aksine sosyal hizmet esaslı bir yapıya sahiptir.[169]

Bununla birlikte İskandinav ülkelerinde sosyal yardım mekanizmalarının geliştiği ülkelerde atipik istihdam, emeklilik ivazı üzerinde herhangi bir kısma yaratmamaktadır. Çünkü bu sistemlerde sağlanan yardım miktarı daha önce yapılan prim katkısına bağlı değildir. Örneğin; Danimarka'da kişiler, geleneksel ya da atipik çalışma ilişkisi içinde bulunmuş olmaları önem taşımaksızın, o ülkede ikamet etmeleri nedeniyle yardıma hak kazanabilmektedir. Benzer bir uygulama Hollanda'da da söz konusudur. Kamu fonlarından ödenen emeklilik ivazı miktarı herkes için eşit miktardadır.[170]

2.2.1.3. Liberal Refah Modeli

Refah devleti sıralamasında alt sıralarda yer edinmekle birlikte bu modelin özelliklerini taşıyan ülkeler arasında Amerika, Kanada, Avustralya ve Yeni Zelanda gösterilmektedir. Liberal Refah Modeli, adından da anlaşılacağı üzere bünyesinde "*liberal ekonomi"* ve "*serbest piyasa"* barındırmaktadır. Refah temini özel sektör eliyle yürütülmekte, devlet hizmeti sınırlı olduğundan vergi toplanmasına ihtiyaç duyulmamaktadır. Devletin fonksiyonu ücretleri düşük tutmak ve özel sektörü teşvik edici düzenlemeler hayata geçirerek istihdamı artırmaktır. Bu sayede işsizliğin azalması öngörülmekte, yardımdan faydalanacak bireylerin sayısında azalma meydana gelmesi tahmin edilmektedir.[171]

Bu modelde devlet, bireyler için en son çare olarak addedilmekte ve yalnızca en yoksul kesim için devreye girmektedir. Minimum düzeyde sağlanan sosyal yardımlar gelir araştırmasına göre verilmekte, yardım talebinde bulunan bireylerin

[169] John D. Stephens, "The Scandinavian Welfare States Achievenments, Crisis and Prospects", Switzerland, **United Nations**, Research Institute for Social Development, 1995, p. 4.
[170] Başterzi**, a.g.e.,** s. 143.
[171] Çiğdem Uludağ, "Türkiye'de Planlı Dönem Öncesi ve Sonrasında Sosyal Hizmetlerin Gelişimi," (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi İstanbul Üniversitesi, S.B.E.), 2014, s. 38.

sayısını azaltmak amacıyla *"damgalayıcı"* bir özelliği bulunmaktadır. Bu durumda sosyal transferlerin kısıtlı ve sosyal sigortaların son derece zayıf olduğu bir model karşımıza çıkmaktadır. [172] Refah uygulamalarının bireylerin çalışma isteğini köreltmemesi ya da yok etmemesi gerektiği görüşü hakimdir. Yardım alma koşulları son derece ağır ve seçicilik ilkesi benimsenmektedir.[173]

İstihdam geçmişi bulunmayan yaşlı bireyler için gelir testi aracılığıyla düşük düzeyde de olsa bir ivaz sağlanmaktadır. Bu ülkelerde istihdam bağlantılı kamu emeklilik ivazı sınırlı olduğundan birçok çalışan işveren aracılığıyla özel emeklilik fonuna üyedir. Düşük emeklilik ivazı ve işsizlik ödeneğinin ana nedeni; Liberal ülkelerde sosyal güvenlik sistemlerinin maliyetlerinin sınırlı olmasıdır.[174]

Liberal Refah Modelinde kamu sektöründeki istihdam oranının son derece düşük, özel sektör istihdam oranının ise OECD ortalamasından daha yüksek düzeylerde olması dikkat çekmektedir. Refah olanaklarının kısıtlı olması herhangi bir finansman kriziyle karşı karşıya kalınmasını engellemektedir. Sendikaların etkinliği ve işlevselliğinin zayıf olduğu bu modelde, ücret eşitsizliği ve gelir adaletsizliği görülmektedir.[175]

Bu modelin sakıncalı yanı halkın çoğunluğunu kapsamı altına alan özel refah vurgusunun toplumdaki ikili yapıyı güçlendirme olasılığı olup, geliri düşük bireyleri ikinci plana atarak sosyal dışlanmaya maruz bırakabilmektedir. Yoksulluk oranı bilhassa tek yaşayan anneler, çocuklu çekirdek genç aileler gibi toplumda her geçen gün artan hane halkları arasında yüksek düzeydedir. Ayrıca aile, piyasa üzerindeki refah bağımlılığını azaltma noktasında başarısızdır.[176]

---

[172] Faruk Taşçı, "Refah Devleti Modelleri İçinde Türkiye'nin Pozisyonu: "Yaşlı Algısı" Üzerinden Değerlendirmeler", **İnsan ve Toplum Dergisi,** Cilt: 3, Sayı: 5, 2013, s. 8.
[173] Aktan ve Özkıvrak, **a.g.e.,** s. 69.
[174] Sjef Ederveen, Ruud De Mooıj ve Arjan Soede, **Social Europe,** European Network of Economic Policy Research Institutes Occasional Paper No. 5/November, 2003, p. 7-8.
[175] Süleyman Özdemir, "Sosyal Gelişim Düzeyleri Farklı Refah Devletlerinin Sınıflandırılması Üzerine Bir İnceleme", **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi,** Sayı: 49, 2005, s. 243.
[176] Şenkal ve Sarıipek, **a.g.e.,** s. 163.

2.3. Güney Avrupa Refah Modeli

2.3.1. Gosta Esping-Andersen'in Sınıflandırmasına Eleştirinin Ürünü Olarak Güney Avrupa Modeli

Refah Devleti Modelleri alanında yapılmış eserler arasında en çok ilgi uyandıran eserin Esping-Andersen'in 1990 yılında yayımlanan *"The Three Worlds of Welfare Capitalism"* adlı eseri olduğu iddia edilmektedir.[177] Esping-Andersen'in üçlü tipolojisindeki sınıflandırma ülkeleri dekomüdifikasyon düzeyine ve tabakalaşma sistemine göre belirlenmektedir. Dekomüdifikasyon düzeyi bireylerin ve ailelerin yaşam standartlarının piyasadan bağımsız bir şekilde koruma altına alınmasını ifade ederken, tabakalaşma sistemi sosyal gruplar arasındaki dayanışma düzeyinin ve oluşabilecek riskin nasıl yönetilebileceğini de ifade etmektedir.[178]

Esping-Andersen'in üçlü tipolojisi, model türleri arasındaki ayrımın sadece dekomüdifikasyon oranı ve sosyal tabakalaşmayla yapılamayacağı, diğer enformel bağlarında işlevinin olduğu ve Güney Avrupa Refah Modelininin de ayrı bir model türü olarak sınıflandırmada yer alması gerekliliği nedeniyle başta Leibfried olmak üzere birçok yazar tarafından eleştirilmiştir.[179] Özellikle dekomüdifikasyon düzeyi baz alınarak yapılan refah devletleri sınıflandırmasının yetersiz olduğuyla ilgili (Castles 1993; Bonoli 1997; Arts and Gelissen 2002; Korpi and Palme 2003) gibi birçok görüş bulunmaktadır.[180]

Başka bir eleştiri Avustralya, Yeni Zelenda, Japonya ve Güney Avrupa Ülkelerinden İtalya'nın (Leibfried, 1992; Castles and Mitchell, 1993; Siaroff 1994; Ferrera, 1996; Bonoli, 1997; Korpi and Palme, 1998) gibi akademisyenlere göre

[177] Süleyman Özdemir, **Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti,** 2.Baskı, İstanbul, İstanbul Ticaret Odası Yayını, No.57, 2007, s. 147.
[178] Theo Papadopoulos and Antonios Roumpakis, "Familistic welfare capitalism in crisis: The case of Greece", **European Research Institute**, Working Paper Series, 2009, p. 3.
[179] Özdemir, **a.g.e.,** s. 147.
[180] Papadopoulos and Roumpakis, **a.g.e.,** p. 3.

yanlış tasnif edildiği, bu ülkelerin refah rejimlerinin dördüncü ve beşinci sınıflandırmalarda bulunan ülkeler arasında yer alması gerektiği hakkındadır.[181]

Diğer bir radikal eleştiri ise (Kasza, 2002; Bannink ve Hoogenboom, 2007;) tarafından ortaya atılmış, hükümetlerin ortaya koyduğu birbirinen farklı sosyal politika uygulamaları Esping Andersen'in sınıflandırmalarında göz ardı edildiği, refah rejimi kavramının oluşumunda kapsamlı kamu politikaları göz önüne alınarak tasnifin yapılması gerektiği savunulmuştur. Ayrıca Esping Andersen'ın rejim türleri belirlenirken nakit yardımının münhasır tutulduğu, (sağlık, eğitim ve sosyal hizmetler) gibi alanlarda devlet müdahalesinin işlevinin ve etkinliğinin görmezden gelindiği vurgulanmıştır.[182]

Refah hizmetlerinin piyasadan ve aileden bağımsızlaştırılarak kamusal bir sorumluluğa dönüştürülmesini savunan Andersen'in bu iddialarının uygulamaya konulduğunda birtakım zorlukların ortaya çıkacağı aşikardır. Bakım hizmetlerinin duygusal yanı kadın üzerinde daha baskın olup, kadın; "*toplumsal cinsiyetçi kimlik"* oluşumunda önemli bir yere sahiptir. Bu nedenle sosyal refah hizmetinin bütünüyle aileden bağımsızlaştırılamayacağı dahası metalaştırılamayacağıyla ilgili görüş ağır basmakta, refah devletinin dönüşümüne yönelik tartışmalarda enformel düzeydeki aile bakımının önemi ön plana çıkmaktadır.[183]

Refah Devleti sınıflandırmalarındaki bir başka eleştiri unsuru ise, son 20 yıldır feminizmin sosyal bilimler alanında önemli bir yer edinmesine rağmen Esping-Andersen'in eserlerinde kadınlara yönelik herhangi bir ayrıştırma yapılmamış olmasıdır.[184] Bu bağlamda feminist görüş savunucuları Gosta-Esping Andersen'i *"cinsiyet körlüğü"* içinde bulunmakla suçlayan eleştirilerin merkezinde, kadınların işgücü piyasasındaki rolleri ile ev hizmetlerindeki toplumsal sorumlulukları

[181] Manuela Arcanjo, "Regimes and Reform of Welfare State: the Classification often European Countries in 1990 and 2006" **School of Economics and Management,** Working Papers, No.0874-4548, p. 4.
[182] **A.e.,** p. 4.
[183] Mehmet Merve Özaydın, "Cinsiyete Dayalı Refah Sınıflandırmaları Temelinde İş Ve Aile Yaşamının Uyumlaştırılması Sorunu",**Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi,** No, 15/3, 2013, s. 47-72, s. 54.
[184] Özdemir, **a.g.e.,** s. 148.

arasındaki etkileşimin göz ardı edilmesi yatmaktadır.[185] Esping Andersen'ın üç dünya tipolojisi kadınları göz ardı etmekle kalmamış, dekomüdifikasyon kavrayışı ile kadınların aile içi ücretsiz bakıcılar olarak anahtar bir rol üstlenmelerini es geçmiştir.[186]

2.3.2. Güney Avrupa Refah Modelinin Özellikleri

Gosta Esping Andersen'ın temel üçlü sınıflandırması ile yetinmeyen Leibfried, oluşan boşlukları doldurmak amacıyla yeni bir refah rejimi türü ortaya koymuştur.[187] Güney Avrupa Refah Rejimi ismiyle adlandırılan bu rejim sisteminde İtalya, İspanya, Portekiz ve Yunanistan yer almaktadır. Ancak İtalya'nın kuzey ve güney arasındaki uçurumu, dahası Kuzey İtalya'da yüksek düzeyde servet oranı ve kalkınma düzeyi yapılan tasnife aykırı olup İtalya'nın sadece güneyi bu rejim içerisinde bulunmaktadır.[188]

Güney Avrupa refah modeli *"Tam Oluşmamış Model" (Rudimentary), "Katolik Korporatist Model"* veya *"Latin Kuşağı Modeli"* gibi isimlerle de anılmaktadır. Bu model homojen, standart, sosyal eşitlik ilkesine dayanan İskandinav Refah Devletlerinden farklı olduğu gibi, daha parçalı olan muhafazakar-korporatist sistemlerden de başka özgün bir yapıya sahiptir. Güney Avrupa Ülkelerindeki sosyal politika uygulamaları muhafazakar-korporatist diğer adıyla bismarck ülkelerdekine benzerlik gösterebilir ancak işleyişine yön veren sosyo-politik kültür oldukça farklıdır.[189]

Zamanlamadaki bazı farklılıklarla birlikte bu ülkelerin 1960 ve 1980 yılları arasında toplumsal modernleşmesine etki eden kültürel miras gibi temel dinamiklerin belirli ortak özellikler gösterdiği görülmektedir. Ayrıcalıklı mesleki grupları için

---

[185] Özaydın, **a.g.e.,** s. 55.
[186] Luis Moreno, "'Süper Kadınlar' ve Akdeniz Refahı", Der: Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder, **Sosyal Politika Yazıları,** Çev. Burcu Yakut- Çakar ve Utku Barış Balaban, İstanbul, İletişim Yayınları, 2006, s. 376.
[187] Özdemir, **a.g.e.,** s. 150.
[188] Maurizio Ferrera, "Sosyal Avrupa'da 'Güney Avrupa Refah Modeli'", Der: Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder, **Sosyal Politika Yazıları**, Çev. Burcu Yakut- Çakar ve Utku Barış Balaban, İstanbul, İletişim Yayınları, 2006, s. 198.
[189] **A.e.**, s. 216.

cömert teminatların azaltılması, aile yardımları ve sosyal hizmetlerin iyileştirilmesi, ikili yapıda içeridekilere yönelik hiper korumanın azaltılması ve toplumsal cinsiyet eşitliğine daha fazla ağırlık veren politikaların eğilimi benzerlik göstermektedir.[190]

Bütün bu benzerliklerin yanı sıra elbette bu ülkelerin kendi aralarında bazı farklılıkları bulunduğu da bilinmektedir. Örneğin; Yunanistan, Portekiz ve İspanya'dan farklı şekilde Ortodoks geleneğine sahiptir. İspanya ve Portekiz Yunanistan'a nazaran ortak bir kültürel geleneğe ve güçlü Katolik kiliseye sahip olup, iki ülkenin emperyal geçmişi bulunmaktadır. Ancak İspanya monarşik ve merkezi olmayan politik sistemde yönetilirken, Portekiz cumhuriyet rejimiyle yönetilmiştir.[191]

Yer altı ekonomisi (yasadışı faaliyetler), kayda geçirilmeyen, bu nedenle denetlenemeyen faaliyetler şeklinde de ifade edilen enformel (kayıt dışı) ekonominin Türkiye'dekiyle büyük benzerlik gösterdiği de dikkat çekici bir başka konudur.[192] Kayıt dışı ekonominin yaygın olması, sosyal sigorta alanında büyük sıkıntıya sebep olmaktadır. Nitekim sigortasız çalışanların tespit edilememesi, gelire dayalı programların etkinliğine ket vurmaktadır. Diğer bir ifadeyle gelirin kontrol edilememesi, sosyal güvenlik ağının günümüz ihtiyaçlarına göre yeniden yapılandırılmasında birtakım zorlukları da beraberinde getirmektedir.[193]

Güney Avrupa ülkelerinde erkek nüfusunun 1950 ve 1960'larda kuzey ülkelerine doğru akın etmesi sonucu işgücünde göç nedeniyle yüksek gelir eşitsizliği ve yoksulluk oranının kara delik oluşturduğu güney türü mali dar boğaza girilmiştir. Ekonomik eşitsizliklerden daha önemli problem ise birbirinden oldukça farklı sosyo politik kültüre sahip sınıflar üzerinde, sanayi öncesi ve sonrası endüstriyel alanlarda, tezat ve düzensiz bir büyümenin kendini göstermesidir. Güney Avrupa ülkelerinde

[190] Rodolfo Gutiérrez, "Welfare Performance in Southern Europe: Employment Crisis and Poverty Risk", **South European Society and Politics,**Vol. 19, No. 3, 2014, pp.371–392, p. 372.
[191] Pınar Günal, "Avrupa Birliği'nin Sosyal Politikası Çerçevesinde Güney Avrupa Sosyal Devlet Modeli ve Türkiye", Sosyal Yardım Uzmanlık Tezi, T.C. Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma Ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, 2009, Ankara, s. 46.
[192] Faruk Taşçı, "Refah Devleti Modelleri İçinde Türkiye'nin Pozisyonu: "Yaşlı Algısı" Üzerinden Değerlendirmeler", **İnsan ve Toplum Dergisi,** Cilt: 3, Sayı: 5, 2013, s. 11.
[193] Günal, **a.g.e.,** s. 50.

sosyal politikanın yeniden yapılandırılmasında göç dalgalarının düşük proleterleşme sürecini nispeten hızlandırması işgücünün yerel piyasadan uzaklaşarak tarımdan sanayi ekonomisine geçilmesine yardımcı olmuş; ancak yüksek orandaki serbest meslek çalışanlarının sayısını azaltamamıştır.[194]

Öte yandan bu rejim sistemi, refah rejimleri arasında sosyal politika uygulamalarının en zayıf olduğu rejim türüdür. (İtalya hariç diğer ülkelerde harcama düzeyi oldukça düşüktür.) Devlet, aile, kilise ve hayır kurumlarından oluşan belirgin bir refah karmasının birlikte varlık göstermesi söz konusudur.[195] Ayrıca Kuzey kıta ülkelerinin aksine bütün Güney Avrupa ülkelerinde 1960'lardan bu yana kadın ve genç işsizlerin başka ülkelere göç etme eğiliminin yoğun yaşandığı refah rejimi olarak da ifade edilebilmektedir.[196]

Bu rejim türüne ait bakım sistemleri ve rejimleriyle ilgili karşılaştırmalı araştırmalar daha yeni olduğundan son zamanlarda yapılan akademik çalışmalarda ancak yer edinebilmiştir. Çocuk bakımıyla ilgili (Saraceno, 2000) yapmış olduğu çalışmada sınıflandırılan dört ülkede diğer AB ülkeleri ile kıyaslandığında erken çocukluk döneminde hizmet ve bakımın kreşten ziyade anne tarafından karşılandığı, çocuk bakım ihtiyaçlarını gidermek için aile desteğinin baskın olduğu bir yapının olduğuna dikkat çekmektedir.[197]

Güney Avrupa ülkelerinin genel özellikleri ile ilgili somut ve etkin girişim Ferrera tarafından gerçekleştirilmiştir. Buna göre, Güney Avrupa modelinde, (kutuplaşmış yapı) "ikili gelir desteği sistemi", sağlık sistemlerinde "evrensellik", refah hizmetlerinin planlanması ve sağlanmasında tikelcilik-klientalizm ve hatta

[194] Claude Martin, "Southern European Welfare State Trajectory: An Extended Convergence Beyond The South", **The Welfare State in Portugal in the Age of Austerity,** Iseg, Lisbon, 2014, p. 6.
[195] Martin Rhodes, "Southern European Welfare States: Identity, Problems and Prospects for Reform", **South European Society and Politics,** 2009, pp. 1-22., p. 6.
[196]Manuela Naldini and Teresa Guerrero Jurado, "Families, Markets and Welfare States The Southern European Model", **The Future of The Welfare State: Paths Of Social Policy İnnovation Between Constraints and Opportunities,** Urbino (Italy), 2009, p. 6.
[197]Maria Karamessini, "The Southern European Social Model: Changes and Continuities in Recent Decades", **International Institute for Labour Studies Geneva,** The Discussion Paper Series, International Labour Organization, 2007, p. 4.

yolsuzluk; kutuplaşmış yapı, ailenin sosyal denge sağlamadaki rolü[198] ve asgari gelir yetersizliği ve eşitsizliği en tipik refah özellikleri olarak gösterilmektedir.

2.3.2.1. Kutuplaşmış Yapı (İkili Gelir Desteği Sistemi)

Güney Avrupa ülkeleri, gelir güvencesi ve emeklilik düzenlemeleri açısından ikili yapı ve kutuplaşma ile karakterize edilmiş parçalanmış, 'korporatist' bir yapıya sahiptir.[199] İşgücü piyasasında bulanan emeğin formel sektörlerde cömert bir koruma sağlamasına rağmen enformel sektörde ya da düzensiz olarak adlandırabileceğimiz piyasalarda bulunanlara düşük miktarda destek sağlaması söz konusudur.[200] Emek piyasasında özel sektörde, devlet kurumlarında ve kendi nam ve hesabına çalışanlar için prim katkısı ve edinilen ivaz miktarı arasında ciddi oranda farklılıklar bulunmaktadır.[201]

Bu ikili gelir desteği sosyal politika uygulamalarında da belirgin bir kutuplaşma şeklinde sahne almaktadır. Bu ülkelerde beyaz yakalı işçiler, kamu çalışanları ve büyük şirketlerde tam süreli iş sözleşmesi ile çalışan işçiler garanti kapsamı altına alınarak hiper koruma sağlanırken, (hastalık, maluliyet, doğum, kısmi işsizlik vb.), diğer tarafta çok sayıda vatandaş, sadece nadiren ve yetersiz gelir desteği alan, iş güvenliği olmadan (evde yapılan hizmetler, tarım, küçük işletmeler vb) kayıt dışında yer almaktadır. [202]

Emek piyasası özellikleri bakımından da kısmen Kıta Avrupa'yla benzerlik gösterse de Güney Avrupa Refah modelinin kendine has özellikleri bulunmaktadır. Bilhassa içerdekiler (insider) ve dışarıdakiler (outsider) diye ifade edilen profillerin ayrışması farklı bir yapıya sahiptir. [203] Emek piyasasında istihdam şansı yakalamış bireyler yani *"içerdekiler"* kazançlarını ve sahip oldukları sosyal haklarını artırmaya

[198]Faruk Taşçı, "Refah Devleti Modelleri İçinde Türkiye'nin Pozisyonu: "Yaşlı Algısı" Üzerinden Değerlendirmeler", **İnsan ve Toplum Dergisi,** Cilt: 3, Sayı: 5, 2013, s. 10.
[199] Martin Rhodes, "Southern European Welfare States: Identity, Problems and Prospects for Reform", **South European Society and Politics,** 2009, pp. 1-22., p. 6.
[200] Günal, **a.g.e.,** s. 49-50.
[201] Ferrera, **a.g.e.,** s. 198.
[202]**A.e.,** s. 202.
[203] Pau Marí-Klosea and Francisco Javier Moreno-Fuentesb, **The Southern European Welfare Model İn The Post-İndustrial Order,** European Societies, Institute of Public Goods and Policies (IPP CSIC), Spain, 2013, pp.475-492., p. 477.

çalışırken; (kayıtdışı çalışanlar ya da işsizler) *"dışarıdakiler"*'in gayesi kendilerine, sosyal yardımdan ve muhtaçlıktan kurtaracak düzeyde gelir elde edebilecekleri bir iş bulabilmektir.[204]

Sanayileşme süreci sırasında Güney Avrupa ülkelerinde ekonominin temel sektörleri diye adlandırılan (kamu sektörü, büyük sanayi, vb.) kurumlarında işçilerin işten çıkarılmalarına karşı son derece koruyucu istihdam rejimleri ortaya konulmuştur. İşsizlik sigortası sistemlerinin zayıf işlemesi sonucunda savaş öncesi İtalya'da diğer üç ülkede ise savaş sonrası katı istihdam koruma mevzuatı otoriter-korporatist ideolojilerin gölgesi altında kavramsallaştırılmıştır. Bu mevzuat uyarınca orta yaş ve üzeri çoğu erkek işçi iş garantisi ve kıdemle orantılı aile ücretlerine sahipken, yelpazenin diğer ucundaki kayıt dışı istihdamda kısaca norm dışı sektörde bulunanlar güvencesiz işlerde zayıf sosyal haklara sahiptirler.[205]

Yunanistan'da devletin sağlamış olduğu sosyal desteğin, bireylere veya belli sınıflara hukuka aykırı ve adaletsiz şekilde sunulması ikili yapının varlığını ortaya koymaktadır.[206] Öte yandan parçalı gelir desteği ile *'ayrıcalıklı sınıf'* şeklinde tabir edilen sınıf için cömert, düşük düzeyde prim katkısı olan, güvencesiz işlerde çalışan sınıf için, düşük emeklilik ivazı, çocuk sahibi ailelere çocuk için verilen yardım ve asgari gelir programlarından yoksun olma durumu söz konusudur. [207]

Güney Avrupa ülkelerinin, yer altı ekonomisi (yasadışı faaliyetler), kayda geçirilmeyen; bu nedenle denetlenemeyen faaliyetler şeklinde de ifade edilen enformel (kayıt dışı) ekonominin Türkiye'deki mevcut durumla büyük benzerlik gösterdiği de dikkat çekici bir başka konudur. 2010 yılında 31 Avrupa ülkesinin

[204] Özdemir, **a.g.e.,** s. 291.
[205] Marí-Klosea and Moreno-Fuentesb, **a.g.e.,** p. 477.
[206] Ana M.Guillen ve Manos Matsaganis, "'Sosyal Damping' Hipotezini Sınamak: Son Yirmi Yılda Yunanistan ve İspanya'daki Refah Politikaları", Der: Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder, **Sosyal Politika Yazıları**, Çev. Burcu Yakut- Çakar ve Utku Barış Balaban, İstanbul, İletişim Yayınları, 2006, s. 290-291.
[207] **A.e.,** p. 291.

aralarında bulunduğu bir araştırmada Türkiye'de kayıt dışı ekonomi oranının %33,5 ile dördüncü sırada yer aldığı görülmüştür.[208]

2.3.2.2. Klientalizm

Güney Avrupa ülkelerinde karşımıza çıkan diğer bir olgu patrimonya diğer adıyla klientalizmdir. Klientalizm, kamu sektöründe politik ve kişisel çıkarların söz konusu olduğu, sosyal politika uygulamalarında enformel zeminin hakim bulunduğu yapıyı ifade etmektedir. 1990'lardan bu yana akademik alanda geniş bir yankı uyandıran klientalizm politik arabulucu ve komisyoncuların farklı katman, sektör ve gruplara ulaştığı geniş bir yelpaze ağını içeren siyasi manipülasyon aracıdır. Bu ülkelerde, patronaj stratejileri sadece gücün merkezine yarar sağlamamakta genellikle karşılıklı yararların hüküm sürdüğü devam eden ilişkileri korumak için de bir ön koşul oluşturmaktadır.[209]

Bu ülkelerde kendi taraflarının çıkarları doğrultusunda hareket eden birtakım gruplar, ayrıcalıkları konusunda bencildir ve refah sisteminin evrenselci retoriğe uygun kamu politikaları koymalarına klientalizm geleneği nedeniyle karşı çıkarlar. Ayrıca evrensel mekanizmaların sağlıklı şekilde oluşturulamaması patronaj ilişkilerden kaynaklanmaktadır.[210]

Fox (1994, 2007), demokratikleşme ve (klientalizm) kayırmacılık arasındaki ilişkiyi araştırırken seçim demokrasisi ve devlet aktörlerinin etkileşiminin hesap verilebilirlik açısından büyük imkanlar ortaya koyduğunu ve bazı sivil toplum kuruluşları ve özerk kurumlarca klientalizmin denetlenebileceğini ortaya koymaktadır. Fox'a göre klientalizm ve demokratikleşme yan yana gelmesi mümkün gözükmeyen kavramlardır. Bu nedenle yoğun klieantalist yapıya sahip Güney Avrupa ülkelerinin daha az demokratik olduğunu söylemek mümkündür.[211] Güney

[208] Faruk Taşçı, "Refah Devleti Modelleri İçinde Türkiye'nin Pozisyonu: "Yaşlı Algısı" Üzerinden Değerlendirmeler", **İnsan ve Toplum Dergisi,** Cilt: 3, Sayı: 5, 2013, s. 11.
[209] Luis Roniger, "Political Clientelism, Democracy, and Market Economy",**Comparative Politics,** Vol. 36, No. 3, New York, 2004, pp. 353-375, p. 356.
[210] Günal, **a.g.e.,** s. 49.
[211] Isabel Kusche, "Political Clientelism and Democracy: Clientelistic Power And The İnternal Differentiation Of The Political System", **Nordic Sociological Association,** Vol. 57, 2014, pp. 207–221, p. 210.

Avrupa ülkelerinde Klientalizmin yaygın olması nedeniyle politik bazı çıkar gruplarına nakit yardımlarında hayli gelişkin patronaj mekanizmasının oluşturulması söz konusudur.[212]

Bu ülkelerde devletin rolü korumacılık, özerklik, transferler, sübvansiyonlar ve belirli sektörlerin kontrol ve denetimini kapsamaktadır. Devletin korumacı rolünün başlıca hamileri, Güney Avrupa Kapitalist sınıfının çekirdeğini oluşturan toprak sahipleri, sanayiciler, bankacılar ve gemi sahipleridir. Bu gruptakiler devletin gücünü opsiyonlu devlet kredileri, sözleşmeler ve diğer harcama kalemlerini kullanarak alışık oldukları zenginliklerini ve toplumdaki konumlarını daha da pekiştirmektedirler. Ayrıca vergi toplamadaki gevşeklik, kamu sektörü çalışanlarının özel sektördekilere ve çiftçilere nazaran daha iyi oranda sosyal sigorta, sağlık ve emeklilik haklarına sahip olması devlet işleyişindeki bir başka özelliktir.[213]

Güney Avrupa ülkelerinden Yunanistan'da kamu kurumları klientalist ağlarla örülmüş durumdadır. İdari talepler en üstteki siyasi liderlerin devreye girmesi ya da bürokratlarla kurulan bağlantılar neticesinde karşılanmaktadır. Tikelci bağlantılar Yunan emeklilik sisteminin çarpık düzenlemelerinden bu şekilde epeyce fayda sağlamaktadır. Eğer Yunanistan Hükümeti bu yollarla sorunlarını çözemezse bürokratik sistemin karmaşıklığı içinde yollarını bulamamaları olasıdır. [214]

Diğer taraftan Portekiz'de 1995 seçimlerinden sonra iktidara gelen Sosyalist Partinin (PS) seçimlerden hemen sonra çeşitli bakanlıklar ve kamu kurumlarının üst pozisyondaki kısımlarına 6.000 siyasi atamayı tikelci bağlantılar yoluyla gerçekleştirmesi bir başka örnek olmakla beraber istisna bir durum değildir. Bununla birlikte Portekiz, 1997 yılında patrimonyayı kısmen de olsa azaltmak için kamu kurum ve kuruluşlarına personel alımında merkezi sınav sistemini yürürlüğe koymuştur.[215]

---

[212] Rhodes, **a.g.e.,** p. 6.
[213] Dimitri A Sotiropoulos, "Southern European Public Bureaucracies in Comparative Perspective", **West European Politics,** Vol. 27:3, 2004, pp. 405-422, p. 408.
[214] Ferrera, **a.g.e.,** p. 216.
[215] Sotiropoulos, **a.g.e.,** p. 409.

"Kitlesel patronaj" partileri olarak da tabir edilen İtalyan Partileri oy kazanabilmek için seçmenlerine iş olanağı temin etmek bürokratik yardım sağlamak ve teşvik imkanları sağlamak gibi yollarla kişisel çıkar sağlamaktadır. Devlet teşekkülleri, çeşitli kamu kurumları, sosyal güvenlik fonları vb. yoluyla verilen birtakım menfaatler patronaj ilişkileri kanalıyla kullanılan rayiçlerinden sadece birkaçıdır.[216]

Diğer bir örnek olan İspanya'da yerel yönetimlerin, partilerin, sendikaların ve de Kilise'nin suç ortaklığı ile oy karşılığı sosyal yardım hizmetleriyle özürlü yardımı alan kişi sayısı neredeyse ikiye katlanmıştır.[217] Bu örneklerden de görüldüğü üzere verimsizlik ve yolsuzluk Güney Avrupa ülkeleri bürokrasisinin yapısal özelliği olmaktan ziyade bir davranış şekli ürünü olarak karşımıza çıkmaktadır. Dahası yolsuzluğu karşılaştırmalı bir bakış açısı içinde değerlendirmek oldukça zordur.[218]

Klientalizm meselesini Türkiye açısından ele aldığımızda, durumun Güney Avrupa Ülkelerindeki gibi olduğu görülmektedir. Nitekim Türkiye'deki partiler, çeşitli menfaatler dağıtan örgütler olarak sahne almakta; bütün kamu kurumlarına kendi yandaşlarına kadro ve makam oluşturarak devlet kurumlarını siyasileştirmektedirler.[219] Dahası Türkiye'de iktidarın klientalizmin önlenmesi ya da azaltılmasına yönelik yaptığı düzenlemeler ters etki yapmaktadır. Çünkü; bir yanda yasaların öngördüğü şekilde liyakat uygulaması yapılması gerektiği vurgulanırken, diğer taraftan pratikte klientalizmin (kayırmacılık) var olması nedeniyle kamuya gereğinden fazla personel alınarak gizli işsizliğe neden olunmaktadır.[220]

2.3.2.3. Güneyli Aile Tipi

Bu rejimde sosyal politika alanında hizmetin ve sorumlulukların paylaşılmasında üç temel bileşen olan piyasa, devlet ve aile unsurlarından ailenin dominant rol oynadığı belirgin bir şekilde karşımıza çıkmaktadır. Söz konusu

[216] Ferrera, **a.g.e.,** p. 211.
[217] **A.e.**, p. 214.
[218] Sotiropoulos, **a.g.e.,** p. 406-407.
[219] Arzu Özkanan ve Ramazan Erdem, "Yönetimde Kayırmacı Uygulamalar: Kavramsal Bir Çerçeve", **Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı 20, 2014, s. 194.
[220] **A.e.,** s. 183.

ülkelerde refahın ve sosyal güvenliğin kaynağı olan [221] aile; piyasa başarısızlıklarını devletin yerine telafi edebilmenin yanısıra devlet/piyasa sorumluluğu altındaki görevleri ikame edebilme yetisine sahiptir.[222]

"Aile" bu rejimin tek başına en önemli mihenk taşı olmakta; refah devleti anlayışının ürünü olan (işsizlik yardımı, sağlık hizmetleri, yaşlı bakımı, sosyal güvenlik, vb.) alanlarda uygulanması gereken sosyal güvenlik ağını enformel düzeyde hafifletmektedir.[223] Devletin oluşabilecek riskleri önlemedeki görevi ise ancak sistemli olmayan bir şekilde devreye girme şeklinde meydana gelmektedir.[224]

Refah üretiminde birincil konumdaki geniş aile, sosyal yardım sisteminde eksikleri telafi etmek için bakım ve destek kaynağıdır. Ayrıca kuşaklararası yeniden dağıtımın işleyişinde özel bir yere sahiptir. Bu rejimde sosyal bakım kadınlar tarafından enformel düzeyde sağlanan bir politikadır."Latin Kuşağı modeli" şeklinde de nitelendirilen bu rejimde işgücü piyasasında formel sektörde erkeklerin oranının daha fazla olduğu görülürken kadınların oranının daha düşük olduğu görülmektedir. Ayrıca bu ülkelerde atipik istihdam oranı kadınlarda, erkeklere nazaran daha fazladır.[225] İşgücü piyasasında aile şirketleri ve enformel sektör yaygındır. Sosyal yardım, sosyal güvenlik ve aile ile ilgili sosyal koruma çeşitli alanlarda marjinal bir şekilde birleştirilmiştir.[226] Aile yapısına bakıldığında yine diğer Avrupa Ülkelerinden daha geleneksel olduğu dikkat çekmekte Güney Avrupa ülkelerinde gençler Kuzey ülkelerine nazaran ebeveynleriyle daha uzun süre beraber yaşamaktadır.[227]

Aile politikalarının oluşumu, Katolik kilisesinin hegemonik etkisi altında şekillenmektedir. Katolik kilisesi, daha muhafazakar siyasi güçlerle ittifak halinde

[221] Gosta Esping-Andersen, "Towards the Good Society, Once Again?", **Why We Need a New Welfare State,** Oxford University Press, p. 11.
[222] **A.e.,** p. 12.
[223] Günal, **a.g.e.,** s. 49-50.
[224] Faruk Taşçı, "Yaşlılara Yönelik Sosyal Politikalar: İsveç, Almanya, İngiltere ve İtalya Örnekleri", **Çalışma ve Toplum,** 2010, s. 12.
[225] Lluís Flaquer, "Famıly Polıcy and Welfare State In Southern Europe", **Institut de Ciències Polítiques i Socials,** Barcelona, 2000, p. 11.
[226] Naldini and Jurado, **a.g.e.,** p. 6.
[227] **A.e.,** p. 6.

olup, aile politikalarının şekillenmesine katkı sağlamaktadır.[228] Diğer bir deyişle, Katolik kilisenin etkinliği devletin rolünü azaltmakta ulus-devlet inşası sürecinde ailenin var olan statükosunu güçlendirmektedir.[229]

Ailenin bir başka işlevi, aile üyelerinin işgücü piyasasının dışında kalması ya da yaşam standartlarının korunması için gerekli koşulların olmadığı durumlarda "dekomüdifikasyon" sağlayan kurum olarak önem arz etmesidir.[230] Ailesel refah sisteminde ailenin rolü hanehalkı üyeleriyle sınırlı olmamakla beraber aileye, akrabalar arasında kaynakların toplanıp yeniden bölüşülmesi açısından da aktif görevler yüklenmektedir.[231]

Lewis bu ülkelerde erkeği, kadın ve erkeğin iş bölümünü keskin bir şekilde ayırmakta, erkeği; aile reisi olarak evin masraflarını karşılayan diğer ifadeyle eve ekmek getiren erkek şeklinde tanımlarken, kadını; ailenin bakım hizmetlerini üstlenen birey olarak belirtmektedir. Daha sonraları ise Lewis söz konusu modellemeyi, kadının evin dışında da çalışma hayatı olduğu, çift gelir kazanılan ve bakım hizmetlerinin erkek ve kadın arasında paylaşıldığı bir model olarak tanımlamıştır.[232]

Aynı zamanda aile siyasi, sosyal ve kamu kurumları ile bağlantı kurarak aile üyelerini güvence altına almak suretiyle klientalist yapının bir parçasını oluşturmaktadır. Bu şekilde aile üyeleri günlük ve mesleki yaşantılarında gerekli olan bilgi ve desteğe rahatlıkla ulaşabilmektedir. Aile aracılığıyla kalıcı istihdam olanağına kavuşma şansı yakalayan aile üyeleri çocuk, yetim ve dul ödeneği gibi mali destek imkanına da erişebilmektedir.[233]

---

[228] Almudena Moreno Mínguez, "The Persistence of Male Breadwinner Model in Southern European Countries in a Compared Perspective: Familism, Employment and Family Policies", **Department of Sociology and Social Work,** Spain, 2004, p. 5
[229] A.C. Hemerıjck, **a.g.e.,** p. 33.
[230] Papadopoulos and Roumpakis, **a.g.e.,** p. 4.
[231] **A.e.,** p. 5.
[232] Mehmet ve Merve Özaydın, "Cinsiyete Dayalı Refah Sınıflandırmaları Temelinde İş Ve Aile Yaşamının Uyumlaştırılması Sorunu", Ankara, **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi,** No 15/3, 2013, s. 47-72, s. 55.
[233] Papadopoulos and Roumpakis, **a.g.e.,** p. 6.

Naldini (2002) ve Saraceno (2003)'ya göre demokrasiye geçişin ilk yıllarında İtalyan ve İspanyol refah devletlerinin siyasi ve ideolojik yapılandırması aile politikaları ve ailenin kurumsal belirleyiciliği ışığında biçimlenmiştir.[234]

Ailesel refah modelinin ilk aşamasında kamu kurumları ve siyasi partilerin temsilcileri aracılığıyla kaynakların yeniden dağıtımı sağlanırken, ikinci aşamada *"lehte ve ayrımcı*" politikalara dayanan kamu kaynaklarının dağıtılmasında yasa dışı faaliyetlere devletin göz yumması ile ailenin kendi patronaj ağlarını geliştirme kapasitesi arasında paralel oranda fayda sağlanmaktadır.[235]

Bunun tipik örneği Yunanistan'da keyfi yapıların (aile konutu vb.) kamu mallarının (ticari binaların) yapısını bozmak suretiyle önüne geçmesi keyfi işgücü piyasalarının devletin tolerans göstermesi nedeniyle süre geldiğinin açık bir göstergesidir. Bu örnek Yunan siyasetinin kendine özgü problemi olmakla birlikte Yunanistan refah rejimi ve üretim sisteminin merkezinde ailenin yer edindiği bir oluşumu da gözler önüne sermektedir. Yunanistan'da aileye yönelik kamu borçlanması ve yönetim kaynaklarının dağıtımının rahatsız edici seviyede olması nedeniyle modernleşme dönemine girilen 1990'ların ortalarında IMF ile bütünleşme süreci ile belirli yasalar çerçevesinde bu cömert düzenleme sınırlandırılmıştır.[236]

Türkiye'nin refah rejim önceliği de aile dayanışması üzerinedir. Aile, Türkiye'de de diğer Güney Avrupa Ülkelerinde olduğu gibi beşeri ihtiyaçların karşılanmasını sağlayan ve bu davranış tarzını nesilden nesile aktaran önemli bir müessesedir. [237] T.C. Anayasası'nın 41. Maddesinde, "*Aile, Türk toplumunun temelidir ve eşler arasında eşitliğe dayanır. Devlet, ailenin huzur ve refahı ile özellikle ananın ve çocukların korunması ve aile planlamasının öğretimi ile uygulanmasını sağlamak için gerekli tedbirleri alır, teşkilâtı kurar".* [238] hükmü

[234] Moreno, **a.g.e.,** p. 5.
[235] Papadopoulos and Roumpakis, **a.g.e.,** p.6.
[236] **A.e.,** p.6.
[237] İsmet Koç, Türkiye Aile Yapısı Araştırması, Tespitler, Öneriler, "Türkiye'de Aile Yapısının Değişimi: 1968-2011", **TC Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı,** 2014, s. 49.
[238] **A.e.,** s.52.

Türkiye'de aileye verilen önemin açık bir örneğidir. Dolayısıya Türkiye'de ailenin sosyal refah sağlamada önemli bir misyonu olduğu yadsınamaz bir gerçektir.[239]

2.3.2.4. Sağlık Sistemlerinde Evrensellik

Güney Refah Devleti ülkelerinin kısmen kendine özgü emeklilik yapısı bulunsa da asgari gelir düzeyinden yoksunluk, evrensellik ilkesine dayalı Beveridge sağlık sistemi ve önemli bir tarım sektörü hizmetiyle Muhafazakar Refah Devleti anlayışının ilkel, olgunlaşmamış, alt versiyonu olarak karşımıza çıkmaktadır. [240] Ulusal sağlık hizmetlerinin kurulmasında ve sağlık bakımında Muhafazakar Korporatist yapıdan esinlenilmektedir.[241] İspanyol, İtalyan, Portekiz ve Yunan anayasalarında sağlık hizmetinden herkesin yararlanmasının vatandaşlık hakkı olduğu açık şekilde belirtilmiştir. Sağlık sistemi işteki statüye göre belirlenmiş, parçalı bir yapıya sahip iken, söz konusu ülkelerde son dönemde ortaya konulan düzenlemelerde, sağlık sisteminde belirli norm ve standartların olduğu, finansmanın vergilerle sağlandığı, sağlık hizmetlerinin bütün vatandaşlar için ücretsiz hale getirildiği yapı ortaya konulmaya çalışılmaktadır. [242] Ancak şu an için hiçbir Güney Sağlık sisteminin ana prensibinin vergiyle finanse edilebilme özelliği olmadığına dikkat etmelidir. Dört ülkede de primlerden vergilere topyekün geçiş sürekli vurgulansa da hiçbiri bu geçişi sağlayamamıştır. Sağlık hizmetlerine erişim hususunda mesleki farklılıklar nedeniyle farklı oranlarda sağlanan hizmetlerin (özellikle Portekiz ve Yunanistan'da) finansmanının karmaşık yapısı ve bölgesel eşitsizlikler Güney Avrupa'da kağıt üstünde varlığını sürdüren retoriğe aykırı bir yapı sergilemektedir.[243]

Evrensellik ilkesine dayalı olarak oluşturulan sağlık sistemleri 1970'li yıllarda İtalya'da başlamıştır. Bundan sonraki on yıllık periyod içerisinde diğer

---

[239] Faruk Taşçı, "Refah Devleti Modelleri İçinde Türkiye'nin Pozisyonu: "Yaşlı Algısı" Üzerinden Değerlendirmeler", **İnsan ve Toplum Dergisi,** Cilt: 3, Sayı: 5, 2013, s. 12.
[240] Caroline Dieckhoener and Andreas Peichl, "Financing Social Securıty – Simulating Different Welfare State Systems For Germany", **Euromod Working Paper Series,** 2009, p. 13.
[241] Rhodes, **a.g.e.,** p. 6.
[242] Emre Kol, "Refah Rejimleri Açısından Sağlık Sistemlerinin Değerlendirilmesi: Güney Avrupa Refah Modeli Ve Türkiye", **Gümüşhane Üniversitesi Sosyal Bilimler Elektronik Dergisi,** Sayı 10, 2014, s. 143.
[243] Ferrera, **a.g.e.,** p. 208.

Güney Avrupa ülkeleri de bu doğrultuda sağlık sistemleri yapılanmasına gitmiştir. Örneğin Portekiz nüfusunun % 75'i devlet tarafından sağlanan sağlık güvencesi altındadır. Gelir kalan diğer % 25'lik kesim ise çeşitli sivil veya askeri kuruluşlar tarafından destek almaktadır. [244] Portekizde, parçalı, işteki statüye göre oluşturulan sağlık sisteminden evrensel sisteme otoriter yönetim sonrası 1976'da geçiş yapılmıştır. Ancak geçiş öncesi varolan zorunlu sigorta programları bütünüyle kaldırılmamış, Ulusal Sağlık Hizmeti, (Servicio Nacional de Saude) sistemdeki ikili yapıyı güçlendirerek bilhassa kamu sektörü çalışanları ve beyaz yakalılar için imtiyazlı/ayrıcalıklı imkanlar ortaya koymuştur. Bunun yanı sıra sakatlar, işsizler, kronik rahatsızlığı olanlar, yoksullar, göçmenler, uyuşturucu bağımlılarının da bu sistemden kısıtlı da olsa yararlanması sağlanmıştır.[245]

İspanya'da 1986 yılında Genel Sağlık Yasası İspanya'da ikamet eden yabancılar da dahil olmak üzere 1980 yılında % 83,1 iken bu oran 1991 yılında % 99,8 dolaylarına ulaşarak hemen hemen herkesi kapsamı altına almıştır. [246] Yunanistan'da ise 1983'den beri yürürlükte olan ulusal sağlık sistemi teoride evrenselci nitelikte gözükse de uygulamada sosyal sigortanın yerini alma noktasında başarısızdır. Bu nedenle varlığını geniş özel sektör ile birlikte yürütmektedir. Yunanistan'da hasta tatmin yüzdesi oldukça düşük seyretmekte, yolsuzluk ve patronaj ilişkileri bu sektörde de hüküm sürmektedir.[247] 1989'da İtalya'da sağlıkla ilgili kamu harcamalarının % 37,5'u özel merkezler tarafından yapılmaktadır. İtalya'daki kamu ve özel hizmet harmanı hem büyük miktarlarda kamu parasının ziyan edilmesine yol açmakta hem de özel sektör tedarikçileri ile sağlık sektörü yöneticileri arasındaki manipülasyonların oluşmasına zemin oluşturmaktadır.[248]

Türkiye'de sağlık alanındaki dönüşüm (SDP) sonrasında, Güney Avrupa Ülkelerindeki durumu anımsatan hamlelerin olduğu görülmektedir. Bu durumun en somut örneği, kamu-özel ortaklılığının kampüs ve şehir hastanelerinin kurulması ve Sosyal Güvenlik Kurumu ile sözleşme yapan özel hastanelerin ayırt etmeksizin bütün

[244] Doğan, **a.g.e.,** s. 50.
[245] Ferrera, **a.g.e.,** s. 207.
[246] Luis Moreno, "Safety Net in Southern Europe", **2nd International Research Conference on Social Security Jerusalem, 25-28 January,** Instituto de Estudios Sociales Avanzados Consejo Superior de Investigaciones Científicas calle Alfonso XII, Spain, 1998, p. 10.
[247] Guillen ve Matsaganis, **a.g.e**., p. 291.
[248] Ferrera, **a.g.e.,** p. 209.

sigortalılara hizmet vermesinin sağlanmasıdır. Dolayısıyla son yapılan düzenlemelerle Türkiye'de sağlık sistemi özel sektörün karlılığının dikkate alındığı kamu ve özel hizmetlerin karışımından oluşan bir sistemin işlemesi esasına dayanmaktadır.[249]

2.3.2.5. Asgari Gelir Eşitsizliği ve Güvensizliği

Benzer kurumsal ve yönetimsel yapılara sahip olan Güney Avrupa ülkelerinde asgari gelir programları ve refahın oluşmasında istikrar yoktur; sosyal yardım programları dar kapsamlı ve çeşitli bölgelerdeki uygulamaları farklılık arz etmektedir. Bu ülkelerin sosyal politikayı oluşturmak ve uygulamadaki sorumluluğu yerel yönetimlere aittir. İtalya asgari gelir planına sahip olmamakla birlikte ekonomik desteklerin çoğu kategorik ve transferlerdir. İtalya, orta seviyede bir (emekli maaşları, maluliyet maaşları ve aile yardımları) toplam harcama düzeyine sahiptir. Sadece yaşlılar için sosyal harcamaların seviyesi yüksektir. Emekli aylığı transferleri ülkedeki yoksulluğu azaltmada %44,2 oranında etkilidir.[250] İtalya'da asgari gelir desteği (RMI- Reddito minimo di inserimento) ilk kez 1998 yılında yürürlüğe girmiştir. Nakit yardımı şeklinde verilen bu destek sağlık giderleri, aile yardımları ve kazancın yüzdesi dikkate alınmaksızın ailenin büyüklüğüne yararlanıcıların mevcut durumuna göre düzenlenmektedir. İspanya'da asgari gelir uygulaması yerel seviyede farklı orandadır. Bölgesel düzeydeki düşük bütçeli gelir desteği tamamlayıcı nitelikte ve sadece Madrid ve Katalonya'da gelişmiş gelir programları mevcuttur.[251] Gelir desteklerinin süresi bir yıldır, özel koşullar altında ihtiyaç durumunun süresi uzatılabilmektedir. İspanya'da alınan yardım karşılığında zorunlu çalışma esasına dayalı "workfare" tipi çalışma şartı veya iş aramak, beceri geliştirmek, eğitim faaliyetlerine katılmak gibi aktivitelerin şart koşulduğu toplumsal entegrasyona yönelik programlara katılmak gerekmektedir.[252] Portekiz'de Salazar sonrası dönemde "asgari gelir güvencesi" vaat edilmektedir. Ancak, yardımlar

[249] Taşçı, **a.g.e.,** s. 11.
[250] Karaaslan, **a.g.e.,** s. 140.
[251] Manos Matsaganis, v.d., "Mending Nets in the South: Anti-poverty Policies in Greece, Italy, Portugal and Spain", **Social Policy & Administration,** Vol. 37, No. 6, 2003, pp.639-655., p. 646.
[252] Ilgın Erdem, "Avrupa'da Asgari Gelir Uygulamaları", **Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu,** İstanbul, Araştırma Raporu, 2012, s. 14.

birbirinden farklı kurum ve kuruluşlar tarafından koordineli olmayan biçimde yönetilmekte olup, 1974'te devrim sonrası yapılan ilk kategorik yardımlar maluliyet ve muhtaç yaşlılara verilen yardımlardır. Bunun yanı sıra doğum yardımı, aile yardımı, gençlerin toplumsal içerilmesini sağlayan yardımlarda belirli düzeyde ilerlemeler kaydedilmiştir.[253] Yunanistan'da ise asgari gelir zayıf sosyal koruma sistemini takviye edici nitelikte yoksulluğu azaltmaya yönelik bir zırh konumundadır. Böyle bir düzeni uygulamaya koyma sürecinde önceden tahmin edilemeyen mali zorluklar göz ardı edilmemelidir.[254]

İtalya ve İspanya'da tarım sektörü istihdamının 1970'li yılların ortasına kadar diğer sektörlere nispeten daha yüksek düzeyde olduğu görülürken Yunanistan ve Portekiz'de tarım sektörünün hakimiyeti henüz son bulmamıştır. Güney Avrupa ülkelerinde kendi nam ve hesabına çalışan serbest meslek erbabının sayısı fazladır. Portekiz hariç diğer ülkelerde part time çalışma ve kadın istihdamı oldukça düşük orandadır. Kayıt dışı istihdam oranı epeyce fazladır. Yüksek işsizlik düzeyi gençler ve kadınlar arasında yaygın, orta yaş erkek ve yaşlı çalışanlar arasında düşük olup, [255] yeterli sosyal koruma düzeyi bulunmamaktadır. Güney Avrupa ülkelerinde ulusal gelir programları mevcut olmamakla birlikte sosyal yardım programları tam gelişmemiş ilkel bir yapıya sahiptir. İşsizlik sigortası primli sisteme dayalı olduğundan sigorta ivazından yararlananlar, sadece emek piyasasında bulunan bireylerdir.[256]

Asgari gelir düzeyi, Türkiye açısından ele alındığında; Güney Avrupa ülkelerinden farklı bir manzaranın olmadığı görülmektedir. Yardımlar genellikle ayni şekilde verilmekte olup, güvencesizdir. Bunun yanı sıra muhtaçlık düzeyi aynı olanlara yapılan yardımlar arasında bariz farklılıklar bulunmaktadır. Yapılan yardımların eşitsiz ve hakkaniyetsiz olmasının ana nedeni ise, verilecek yardımların yetkili mercilerin kendi kanaatleri doğrultusunda belirlenmesidir. Nitekim söz

[253] Ian Gough, "Güney Avrupa'da Sosyal Yardım", Der: Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder, **Sosyal Politika Yazıları,** Çev. Burcu Yakut- Çakar ve Utku Barış Balaban, İstanbul, İletişim Yayınları, 2006, s. 238.
[254] Matsaganis, v.d.,**a.g.e.,** p. 645.
[255] Karamessini, **a.g.e.,** p. 4.
[256] Naldini and Jurado, **a.g.e.,** p. 6.

konusu yoksul yardımlarının yetersiz düzeyde ve eşitsiz olması muhtaç bireylerin yardım istemekten ziyade, iş istemeyi öncelikli tercihleri olarak görmelerine neden olmaktadır.[257]

2.3.3. Güney Avrupa Emeklilik Sisteminin Özellikleri

Güney Avrupa emeklilik sisteminin genel çerçevesi belirlenirken uluslararası ve uluslarüstü kuruluşların benimsedikleri emeklilik reformlarının ülkeyi yöneten kamu otoritelerince ortaya konulan reformlarda ne derece etkin rol oynadığına bakılmaktadır. Bu bağlamda ülkelerin gelişmişlik seviyeleri saptanarak "Avrupalılaşma" düzeyi belirlenmektedir. Güney Avrupa Refah Devletlerinde bu reformların kapsamı; prim katkı süresinde artış, emeklilik yaşında yükseliş ve kamu emeklilik sisteminin yanı sıra tamamlayıcı mesleki ve bireysel emeklilik sisteminin işlevselliğinin artırılmasına yönelik oluşmaktadır.[258] Güney Avrupa Refah Devletlerinde emeklilik sistemi reformu; siyasi kurumlar ve aktörler tarafından üstlenilen görevin eğilimi, işçi sendikaları gibi güçlü toplumsal grupların baskısı ve seçim sonuçlarına göre şekillenmektedir.[259]

Emeklilik fayda düzeyi ise diğer Avrupa ülkelerine yakın bir durumda iken, sosyal yardımların ve minimum yaşlılık aylığının kadın emekliler için yeterli olduğunu söylemek mümkün değildir.[260] "Korporatist" ülkelerde olduğu gibi Güney Avrupa'daki emeklilik ivazı mesleki hiyerarşiye göre belirlenmiş,[261] prim katkı esasına dayanan parçalı yapıya sahiptir.[262] Kendi nam ve hesabına çalışanlar, özel sektör çalışanları ve kamu çalışanları için uygulanan emeklilik programları farklı mevzuata sahip şekilde oluşturulmuştur.[263] Ayrıca işgücü tarım kesimi ağırlıklı

[257] Mehmet Koca, "Sosyal Dışlanma Sorunu ve Asgari Gelir Desteğinin Gerekliliği", **Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi,** Cilt: 8, Sayı: 39, 2015, s. 507.
[258] Leandro N. Carrera, Angelaki Marina and Daniel Fernando da Soledade Carolo,"Political Competition and Societal Veto Players: The Politics Of Pension Reform in Southern Europe", **The London School of Economics and Political Science,** 2012, p. 3.
[259] **A.e.,** p. 4.
[260] Naldini and Jurado, **a.g.e.,** p. 6.
[261] Ferrera, **a.g.e.,** p. 198.
[262] Dieckhoener and Peichl, **a.g.e.,** p. 13.
[263] Ferrera, **a.g.e.,** p. 198.

olduğundan, tam istihdam geleneği yoktur.[264] Emeklilik aylığı harcamalarındaki yüksek oran, yüksek düzeydeki eşitsizlik, yaşlılardaki kronik yoksulluk oranı Muhafazakar Refah Devleti anlayışıyla benzerlik göstermektedir.[265]

2.3.4. Güney Avrupa Ülke Örnekleri

2.3.4.1. İtalya Emeklilik Sistemi

İtalya'da emeklilik sisteminin oluşumu 19. Yüzyıl sonlarına dayanmaktadır. Emeklilik sisteminin ilk şekli gönüllülük esasına göre oluşturulmasına rağmen; yaklaşık yirmi yıl sonra katılım zorunlu hale getirilmiş, 1919 yılında (Istituto nazionale per la previdenza sociale) Ulusal Sosyal Güvenlik Enstitüsü kurulmuştur. Bu dönemde tamamen fonlanmış emeklilik sistemi düzenlemesine gidilmiştir. Oluşturulan bu sistem İtalya'nın yeni sanayileşen ekonomisinde ücretli veya maaşlı çalışan işçilere mütevazi emeklilik aylığı sağlamak için tasarlanmıştır.[266]

2. Dünya Savaşı sonrası yaşanan yıkım ve ekonomik kriz sonucunda birikmiş fon sisteminin kötüleşmesi nedeniyle İtalya'da PAYGO sistemine geçilmesine karar verilmiştir. Yeni uygulama 1970'li yılların sonuna kadar sürerken bu süreç içerisinde tamamen fonlanmış emeklilik sistemi iptal edilmiştir. Yine aynı dönem içinde ekonomik kalkınma yaşanmış demografi güçlü bir yapıya bürünmüştür. Farklı meslek gruplarının ortaya çıkmasıyla beraber sosyal güvenlik harcamalarında ve emeklilik fon yapısında artış gözlenmiştir. Başlangıçta faydalı kabul edilse de PAYGO sisteminin 1980'li yıllarda kamu finansmanının üzerinde ağır bir yük oluşu sonucunda İtalya hükümeti yeni arayışlar içerisine girmeye başlamıştır.[267]

---

[264] Şermin Marangoz,"Refah Devleti: Gelişimi, Oluşumu, Modelleri ve Güncel Değişimler", İstanbul, (İstanbul Üniversitesi S.B.E Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), 2001. s. 74.
[265] Carrera, Marina and Fernando da Soledade Carolo, **a.g.e.,** p. 3.
[266] James C. Capretta, "Global Aging and the Sustainability of Public Pension Systems: An Assessment of Reform Efforts in Twelve Developed Countries", **A Report of the Aging Vulnerability Index Project,** Center for Strategic & International Studies, NW Washington DC, 2007, p. 22.
[267] Zeno Mayr, "The Italian Pension System: Reforms and The Change in The Future Composition of Pension Income", **(MSc Finance Thesis, Aarhus University Aarhus School of Business and Social Sciences),** 2013, p. 13.

İtalyan kamu emeklilik sistemi çeşitli sektörlerin, farklı meslekler ve farklı bölgelere hizmet veren kurumların emeklilik mevzuatlarına ilişkin değişiklikler içeren parçalı karmaşık bir yapıya sahiptir. İtalya'da 50 farklı kamu emeklilik programı bulunmasına rağmen İtalyan çalışanların büyük çoğunluğu (Istituto Nazionaledella Previdenza Sociale) veya INPS Ulusal Sosyal Güvenlik Enstitüsü çatısı altına giren programların kapsamı altındadır. Özel sektör çalışanlarının % 90'ı (Fondo Pensioni Lavoratori Dipendenti) veya FPLD Çalışanlar Emekli Sandığı bünyesi altındayken Kamu Sektörü Çalışanları (Istituto Nazionale di Previdenza per i Dipendenti dell'Amministrazione Pubblica) veya INPDAP Ulusal Sosyal Güvenlik Enstitüsü bünyesi altında farklı kurumlar tarafından değerlendirilmektedir.[268]

1990'ların başından bu yana kalıcı bir reform sistemine geçmeye çalışan İtalya hükümeti, 1969 yılında tamamlanan geleneksel Bismarck PAYGO sisteminin finansal sistemin temel unsurları üzerinde baskı oluşturması nedeniyle arayış içerisine girmiş ve yeni reformların emeklilik sistemine entegrasyonu yaklaşık otuz yıllık bir süreci kapsamıştır.[269]

1992-1993 Giuliano Amato Hükümeti reformu, 1995 Lomberto Dini Hükümeti reformu, 1997 Romano Prodi Hükümeti reformu, uygulamaya konmuştur. Uygulamaya konan bu reformlar sonucunda İtalya üç basamaklı bir emeklilik sistemine geçiş yapmıştır.[270]

1992 Amato reformuyla yapılan düzenlemede amaç emeklilik harcamalarını kısıtlamak ve çeşitli meslekler ve sektörler arasındaki büyük farklılıkları gidermeye çalışmak olacaktır. Ancak bu reformlar erken emekliliği önleyici tedbirler içermediğinden bütçede gerekli tasarruf sağlanamamıştır.[271] İtalya'da emeklilik harcamaları 1992 yılında GSYİH'nın % 14'üne tekabül etmektedir. Bundan dolayı 1992 yılındaki bu reform hayata geçtikten sonra kamu aracılığıyla sağlanan emeklilik sistem mevzuatının yaklaşık olarak %25'i iptal edilmiştir.

---

[268] Capretta, **a.g.e.,** p. 22.
[269] Igor Guardiancich, "Current Pension System: First Assessment Of Reform Outcomes and Output", **Belgian Federal Public Service Social Security,** European Social Observatory, 2010, p. 1.
[270] **A.e.,** p. 1.
[271] Agar Brugiavini and Vincenzo Galasso, " The Social Security Reform Process in Italy: Where Do We Stand?" **Working Paper,** Retirement Research Center University of Michigan, 2003, p. 13.

1992 Amato reformuyla yapılan düzenlemelerin ana özellikleri şu şekildedir.

- Emeklilik yaşı kadınlar için 50'den 55'e, erkekler için ise 55'den 60'a yükseltilmiştir.
- 15 yıldan az katkı sağlayan gençler için bu süre 5 yıldan 10 yıla çıkarılmış, yatırılan fonun yaşam maliyetine endekslenmesiyle her yıl bir puan artırılarak yeniden düzenlenmesi esas alınmıştır. Ayrıca gençlerin yaşam boyu sisteme katılımının sağlanması için birtakım tedbirler ortaya konmaya çalışılmıştır.
- Normal emekliliğe hak kazanmak için 15 yıl katkı sağlamak gerekirken bu süre (10 yıl boyunca) 20 yıla çıkarılmıştır.
- Kamu sektörü çalışanları için kıdem aylığı almaya hak kazanmak için, 35 yıl katkı sağlama şartı getirilmiştir.
- Ayrıca kamu harcamalarını kısıtlamak için emeklilik aylığının dinamik ücretleri geçici olarak sınırlandırılmış ve yeni kıdem aylıkları kısıtlanmıştır.[272]

Bu uygulamalar sonucunda özel sektör çalışanlarına yönelik emeklilik harcamalarının % 27'si azaltılmıştır. Ancak bu kesintinin, dengesiz dağılımı söz konusudur. Tüm emekliler için harcama trendindeki azalış % 8 civarıyken kadın çalışanlarda % 94 erkek çalışanlarda ise % 42 oranında seyretmektedir. Sigorta sistemine uzun süre kayıtlı çalışanlar için harcama kısılmasında % 37'lik bir azalış söz konusu iken kayıt dışı veya kısa süre sisteme kayıtlı çalışanlar için % 42'lik bir azalış görülmektedir.[273]

İtalya'nın oldukça cömert yapıya sahip, devlet eliyle yürütülen emeklilik sisteminin ilk basamağı iki katmandan oluşur. 1995 yılında oluşturulan (zero) taban, katman yaşlılara yönelik minimum geliri garanti eden Beveridge sistemine sahiptir. Bu gelir, sosyal kontrol (*assegno sociale*) neticesinde, kamu kurumundan emekliliğe hak kazanmak için yeterli katkı sağlamadığı tespit edilmiş, İtalya'nın herhangi bir bölgesinde ikamet eden 65 yaş üstü bireylere verilmektedir. 2009 yılında gelir testi

[272] Daniele Franco, "A Never-Ending Pension Reform", **Social Security Pension Reform in Europe,** Ed. By. Martin Feldstein and Horst Siebert, İtaly, National Bureau of Economic Research, 2002, p. 219.
[273] **A.e.,** p. 220.

(mean-test) aracılığıyla yapılan bu uygulamanın maliyeti her birey için yılda 5.317,65 TL'ye eşit olup, 13 ay boyunca ise ayda 409,05 TL'ye tekabül etmiştir.[274]

İtalyan emeklilik sisteminde 1995 reformu öncesi birinci basamak pay-as-you-go (PAYGO) dağıtım sistemi temelinde kazanca bağlı finanse edilen tüm çalışan bireyleri kapsayan bir yapıdadır. Ancak "Lomberto Dini Hükümeti", 1995 yılında emekli maaşı harcamalarında görülen yapısal eşitsizlikleri gidermek amacıyla bir dizi reform gerçekleştirmiştir. Buna göre maaşların hesaplanmasında yeni bir yöntem ortaya konmuş; emeklilik yaşı yükseltilmiş, gönüllü tasarrufları düzenleyen emeklilik programlarının teşvik edilmesi öngörülmüştür.[275] 1995 yılındaki Dini Reformu emeklilik harcamalarındaki artış eğilimini tersine çevirmek için emeklilik sistemini kavramsal/göreceli emeklilik sistemine tasfiye etme ve erken emeklilik için teşvikleri azaltmak suretiyle uygulamalar ortaya koymuştur.[276] Sisteme konulan reformla pay-as-you-go (PAYGO) tanımlanmış katkı sisteminden "göreceli/kavramsal tanımlanmış katkı" (Notional DC) sistemine geçilmeye başlanmıştır. Bu oluşum gerçek bir fon sistemi yerine, kişilerin ödediği primler doğrultusunda hayali bir hesapta büyüme oranlarına bağlı bir faizle birikmektedir. Emeklilik yaşına gelen bireylerin bu birikmiş fondan finansman sağlamaları beklenmektedir. Bu aylık bağlama oranlarının % 67'den 48'e kadar düşmesi beklenmektedir. Bu fonların hayali olması ve sermaye piyasalarında yatırıma dönüştürülmeyecek olması hesapları piyasa riskinden korusa bile düşecek bağlama oranları yaşlıların refahını gelecekte riske sokabilmektedir. Bu nedenle İtalyan Hükümeti ek mesleki emeklilik reformları teşvik etmek amacıyla yasa düzenlemektedir.[277]

İtalya'da emeklilik sisteminin ikinci basamağını ise zorunlu ancak seçim opsiyonu olan (sosyal ortaklar) ya da (finansal kurumlar) tarafından yönetilen tamamlayıcı gönüllü mesleki emeklilik programları oluşturmaktadır.[278]

[274] Guardiancich, **a.g.e.,** p. 2.
[275] **A.e.,** p. 2.
[276] Willmore, **a.g.e.,** p.8.
[277] Alper, **a.g.e.,** s.30.
[278] Guardiancich, **a.g.e.,** p.1.

İtalya'da emeklilik sisteminin üçüncü basamağı tamamen gönüllü emeklilik programlarından oluşmakta olup, bireysel emeklilik planları sigorta şirketlerinden satın alınabilmektedir. OECD verilerine göre; İtalya'da mesleki emeklilik programındaki varlıklar % 4.18 bireysel emeklilik programındaki varlıklar ise % 0.39 olup, hala çok düşüktür. 2008 yılı itibariyle tüm çalışanların yaklaşık % 20.7'si bireysel emeklilik programlarına çeşitli şekillerde katıldığı hesaplanmaktadır.[279]

"1997'de "Romano Prodi Hükümeti" de entegreli ilave reform gerçekleştirmiştir. Böylece yeni "göreceli/kavramsal tanımlanmış katkı" sistemi, kapitalizasyonu taklit eden bir primli sistem olarak sahne almıştır". [280] Prodi Reformuyla çalışma koşulları yeni kriterlere göre gözden geçirilmiş, kamu basamağı aylık bağlama oranı düşürülmeye çalışılmıştır.[281]

İtalya'nın emeklilik sisteminin olağanüstü cömert olması olağanüstü sayılabilecek maliyeti de beraberinde getirmiştir. 2000 yılı başlarında çalışanların gelirlerinden alınan vergi oranı % 8.89 işverenlerden alınan % 23.81 ile toplam % 32,7 olarak belirlenmiştir. Sisteme katılan çalışan ve işverenden alınan bu vergi oranı gittikçe artmakta sistemin masraflarını karşılayamamaktadır. Bu dönemde harcamaların % 7'si İtalya'nın genel devlet bütçesinden karşılanmaktadır.[282]

Devlet eliyle yürütülen emeklilik sisteminin cömert yapısının diğer bir fırsat maliyeti bireysel ve mesleki emeklilik programlarının işleyişini kısıtlı hale getirmesidir. 2001 yılı itibariyle bireysel ve mesleki emeklilik programlarına katılanların oranı % 10 civarındadır.[283] Özel sektör çalışanları emekli olduğunda ya da firmadan ayrıldığında hak kazanacakları kıdem tazminatı (Trattamento di Fine

[279] Werner Eıchhorst, v.d., "Pension Systems in The EU – Contingent Liabilities and Assets in The Public and Private Sector", **Directorate General For Internal Policies Policy Department A: Economic and Scıentific Policy,** European Parliament, 2010, p. 120.
[280] Faruk Taşçı, "Yaşlılara Yönelik Sosyal Politikalar: İsveç, Almanya, İngiltere ve İtalya Örnekleri",**Çalışma ve Toplum,** 2010, s. 195.
[281] Eıchhorst, **a.g.e.,** p. 122.
[282] Capretta, **a.g.e.,** p. 22.
[283]**A.e.,** p. 22-23.

Rapporto) veya TFR ücretlerinin % 7.41'i olarak kurumsal bilançoda birikmektedir.[284]

2011 reformundan sonra İtalya'da normal emeklilik yaşı erkek ve kadınlar için kademeli olarak artış gösterecektir. 2012'de özel sektörde çalışan kadınlar için emeklilik yaşı 62, kendi nam ve hesabına çalışan kadınlar için ise 63 yaş olarak belirlenirken erkeklerde her koşulda emeklilik yaşı 66 olarak belirlenmektedir. 2018'e kadar kadınların yaşlarının erkeklerle eşitlenerek 66'ya yükseltilmesi ön görülmektedir. 2018'den sonra ise en azından 2021'de her iki cinsiyet içinde 67 olması hedeflenmektedir. İtalya emeklilik sistemiyle ilgili bir diğer uygulama ise işgücü piyasasında kalmak isteyen bireyler için emekli olma yaşının 62-70 yaş arası esneklik sağlanmasıdır.[285]

İtalya'da erken emeklilik için en az 20 yıl prim ödemiş olma şartı aranmaktadır. 2011 sonrası oluşturulan yeni sistemin temeli göreceli/kavramsal (notional) tanımlanmış katkı hesabına dayalıdır. Bütün çalışan bireyler, NDC sistemi altında katkıda bulunur. Kavramsal/göreceli getiri oranı GSYİH büyümesiyle ilişkilidir. Emeklilikte edinilecek ivaz 1 Ocak 1996 yılından itibaren işgücü piyasasına girenler için ülkedeki ortalama yaşam beklentisi göz önüne alınarak hesaplanmaktadır.[286]

2.3.4.2. İspanya Emeklilik Sistemi

İspanya'da emeklilik sistemi ilk kez 1900 yılında İş Kazası Yasası altında kamu sektörü çalışanları için sakatlık ve emeklilik sigortası programlarını içeren şekilde yapılandırılmıştır. Bu program 1919 yılına gelindiğinde özel sektör çalışanlarını da bünyesine dahil ederek, 1930 yılına kadar tüm çalışan nüfusu çeşitli biçimlerde zorunlu emeklilik koruma planları kapsamı altına almıştır. İlk başlarda sadece temel emeklilik sistemini desteklemeye yönelik iki basamaklı zorunlu ve tamamlayıcı mesleki emeklilik programları olarak düzenlenmiştir. Zorunlu programla sadece emeklilere asgari emeklilik sağlanmakta olup, İspanyol hükümeti

[284] **A.e.,** p. 23.
[285] Pensions at a Glance 2013: Country Profiles – Italy. p. 282.
[286] Pensions at a Glance 2013: Country Profiles – Italy. p. 282.

tarafından zorunlu emeklilik koruma programlarına tamamlayıcı nitelikte hükümet ve sendikalar tarafından yönetilen her bir sanayi için özel emeklilik fonları kurulmuştur.[287]

İspanyol hükümetinin 1960 yılından bu yana emeklilik sistemine yönelik reform çabalarının temel nedeni, parçalı emeklilik fonlarının neden olduğu farklı sektörlerdeki çalışanlar arasındaki tutarsız fayda oranıdır. Bu sorunu çözmeye yönelik ilk reform girişimi, 1967 yılında Genel Sosyal Güvenlik Yasası aracılığıyla yeni sosyal güvenlik yönetimi yapısının düzenlenmesine ilişkin yapılmıştır.[288]

Bu yasaya göre kamu emeklilik programı PAYGO esasına dayalı aktif çalışanların prim katkılarıyla finanse edilmektedir. Sistemin masraflarını karşılamak için yeterli finans geliri olmadığı zaman her zamanki uygulama olan genel bütçe gelirlerine başvurulmaktadır. Prim katkı oranı sabit emek gelirinin bir üst ve bir alt katkı oranı arasında mesleki statüye göre yıllık olarak belirlenir. Buna göre işgücü piyasasından tamamen çekilenler arasından en az on beş yıl katkı payı ödeyenlerin emekli maaşı almaya hakkı vardır. Bu miktar düzenleyici taban oranı ve ikame oranının çarpımıyla elde edilmektedir. Düzenleyici taban oranı 1997 reformundan 8 yıl öncesi itibariyle ve 15 yıl ödenen prim katkılarının ortalama miktarıdır.[289]

Öte yandan İspanya'da kamu emeklilik sisteminin geleceğine ilişkin zorunlu ve (PAYGO) gibi sistemler 1990'lı yılların başında İspanya'da (par exellence) mükemmel olarak nitelendirilirken, siyasi ve toplumsal güçler arasında çatışmayı da beraberinde getirmektedir. Çünkü; İspanya'da oluşturulan kamu emeklilik sistemi sosyal korumanın geleceğine ilişkin bir takım endişeleri gündeme getirmekte olup, bütün siyasi güç ve odaklar konunun önemi üzerinde yoğunlaşmaktadır. Diğer Güney Avrupa ülkelerinde olduğu gibi kamuoyunun büyük bir çoğunluğu PAYGO sistemini

[287] Michael Yu, Jackie Wu and Raymond Chow, "Retirement Protection System in Selected Places", **Research Division Legislative Council Secretariat,** Central, Hong Kong, 2012, p. 42.
[288] **A.e.,** p. 42.
[289] Alfonso R. S´anchez Mart´ın, "Endogenous Retirement and Public Pension System Reform in Spain", **CaerpDocumento de Trabajo, Working Paper,** No. 17, 2001, p. 6.

desteklediğnden bu sistem hükümet, sendikalar arasında büyük bir önem arz etmektedir. [290]

İspanya'da kamu emeklilik sisteminde 'kalıcı' reform yapısı gerçekleştirilmesi için 1985 yılında 'Acil Önlemler ve Sosyal Güvenlik Koruma Eylem Planı' hazırlanmıştır. Sosyalist hükümete karşı sendikaların baskısıyla yürürlüğe giren bu plan, İspanya için sosyal güvenlik haklarının savunulması bağlamında bir ilk olarak nitelendirilmiştir. Emeklilik maliyetlerinin düşürülmesi ve reformun olumsuz etkilerini bertaraf etmek amacıyla primsiz emeklilik yasasının düzenlenmesi için bu yasanın katı şekilde uygulanması gerekmektedir. Bu nedenle 1985 reformunda iki temel uygulama yavaşta olsa süreklilik arz ederek günümüze kadar gelmiştir. İlki, uzun dönemde emeklilik maliyetini azaltmak için çalışan bireylerin sigorta prim oranlarıyla emeklilik sonrası ivaz miktarı arasında paralellik arz eden finansal düzenlemeler yapılmasıdır. İkincisi, kurumsal ve yasal araçların (Sendikalar, gönüllü mesleki kuruluşlar vb.), reformize edilen tamamlayıcı özel emeklilik sisteminin lehine uygulamalar inşa etmeye çalışması yönündedir.[291]

Daha sonraki yani ikinci yasal düzenleme ise, 1997 tarih 24 sayılı mevzuattır. Sosyal diyalog çerçevesinde dengeli bir bütçeyle ve finansal hedeflerle kamu sosyal güvenlik sistemini canlandırmayı, kuşaklararası dayanıklılığı sağlamayı esas alan bir sosyal güvenlik sisteminin düzenlenmesini ve güçlendirilmesini içermektedir.[292] Bu düzenlemeyle;

- Yeni emeklilik düzenlemesinde sağlanacak ivaz son alınan brüt maaşla devlet tarafından oluşturulan brüt maaşın arasındaki ilişkiye göre yeniden konumlandırılmaktadır. Aylığın miktarını etkileyen üç ana unsur; toplam prim katkı yılı, emeklilik yaşı ve emeklilik düzenlemelerinin belirlendiği periyod dikkate alınarak ödenecek ivazın belirlenmesidir.

[290] Gregorio Rodríguez Cabrero, "The Reform of The Public Pension System in Spain", **Unidad de Políticas Comparadas (CSIC),** Working Paper, 2013, p. 1.
[291] **A.e.,** p. 1.
[292] Jose Maria Marco, "The Pension System in Spain", **Mınısterıo De Trabajo Y Asuntos SocialesSecretaria De Estado De La SSocıal,**Social Security Reform and Pensions in the United States: Lessons from Europe, Washington D.C., 2001, p. 2.

- Emeklilik ivazı, Tüketici Fiyat Endeksi yıllık değişimi kullanılarak yeniden hesaplanmaktadır. Emeklilerin satın alma gücünün garanti altına alınması için TÜFE oranı ve şimdiki emeklilik miktarı arasındaki belirsizlik giderilmeye çalışılacaktır.
- Ayrıca mevcut yasa ile 62 yaş ve üzerindeki part-time çalışanlara 65 yaşına kadar kısmi emeklilik hakkı verilebilmektedir.
- Emeklilik hesaplamaları cinsiyet farkı gözetilmeksizin belirlenmektedir.[293]

İspanya'nın emeklilik sistemi cömert bir kamu emeklilik maaşı, gönüllü mesleki emeklilik ve gönüllü bireysel emeklilik sisteminden oluşan üç basamaklı yapıya sahiptir. Kamu emeklilik sistemi % 90 oranında düşük ve orta ücretli emekliler için gelir sağlamaktadır. Bu sistem kazanç ilişkili katkı programı ve primsiz gelir testi programlarından oluşur. Kazanç ilişkili katkı programı tüm kamu çalışanları ve serbest meslek sahibi kişiler için zorunludur. Çalışanların ücretlerinin % 4.7'si ve işverenin ise gelirinin % 23.6'sıyla emeklilik sisteminin finansmanına katkı sağlanmaktadır. Primsiz yaşlılık aylığı yeterli emeklilik primi ödememiş emekliliğe hak kazanamamış 65 yaş üzeri bireylere verilmekte olup sadece vergi gelirleriyle finanse edilmektedir. 2008'e kadar ki on yıllık periyottaki çok hızlı ekonomik büyüme ve düzgün işleyen kamu maliyesinden sonra 2009'da İspanya, görülmemiş derinlikte bir ekonomik buhrana düşmüştür. 2009'da GSYİH % 3.6 oranında azalarak toplam istihdam % 6.7 oranında azalma göstermiştir. Aynı yıl içerisinde genel işsizlik oranı % 18 oranlarına ulaşmış genç işsizliği % 37.8 dolaylarına kadar ulaşmıştır. 2011 yılının ikinci çeyreğine kadar ise genç işsizliği % 45.7 genel işsizlik oranı % 20.89 dolaylarına kadar tırmanmıştır.[294]

2011 yılının sonlarında iktidara gelen Zapatero Hükümeti katlanarak artan kamu açıklarını gidermek için iddialı ve geniş kapsamlı bir politika reformu ortaya koymuştur. Bu önlemlerin kapsamı; özellikle bölgesel düzeydeki bankaların güçlendirilmesi, işgücü piyasasında oluşan ikili yapıyı azaltmaya yönelik mevzuat ortaya konulması ve emeklilik sistemini yeniden yapılandırmaya yöneliktir. Ancak;

[293] **A.e.,** p. 6.
[294] Hedva Sarfati and Youcef Ghellab, "The Political Economy of Pension Reforms in Times of Global Crisis: State unilateralism or Social Dialogue?" **Industrial and Employment Relations Department,** Working Paper No. 37, 2012, p. 79.

OECD tarafından bu tedbirler memnuniyetle karşılansa da daha geniş ölçekli reformların yapılması gerektiği özellikle vurgulanmaktadır. [295]

İspanya'da normal emeklilik yaşı geçmişten bu yana kadın ve erkek için 65 olarak belirlenmektedir. 2011 tarih 27 sayılı mevzuat uyarınca emeklilik sisteminin rehabilitasyonuna yönelik düzenlemeye gidilmekte, yapılan reformla 2013'te 65 olan emeklilik yaşının kademeli olarak artırılarak 2027'de 67 olması hesaplanmaktadır.[296]

Tablo 2: İspanya'da Emeklilik Yaşı Projeksiyonu

Yıl	Prim Katkı Süresi	Emeklilik Yaşı
2013	35 yıl 3 ay ve daha fazla	65 yaş
	35 yıl 3 aydan daha az	65 yaş + 1 ay
2014	35 yıl 6 ay ve daha fazla	65 yaş
	35 yıl 6 aydan daha az	65 yaşı + 2 ay
2015	35 yıl 9 ay ve daha fazla	65 yaş
	35 yıl 9 aydan daha az	65 yaş + 3 ay
2016	36 yıl ve daha fazla	65 yaş
	36 yıldan daha az	65 yaş + 4 ay
2027	38 yıl 6 ay ve daha fazla	65 yaş
	38 yıl 6 aydan daha az	67 yaş

Kaynak: Swisslife, 2011.

Tablo 3: İspanya'nın Emeklilik Sistemi Modeli

	1. BASAMAK	2. BASAMAK	3.BASAMAK
MODEL	ZORUNLU	ZORUNLU-GÖNÜLLÜ	GÖNÜLLÜ
YÖNETİM	KAMU	KAMU-ÖZEL	ÖZEL
REJİM TÜRÜ	PRİMSİZ REJİM	PRİMLİ REJİM-MESLEKİ PLAN	KİŞİSEL TASARRUF PLANI-MESLEKİ PLAN
FİNANSMAN	VERGİ FİNANSMANI (PAYGO)	KATKIYA DAYALI (PAYGO)	KİŞİSEL SERMAYEYE DAYALI

Kaynak: Inverco Spanish Pension Fund System, 2009, p.297.

[295] **A.e.,** p. 79.
[296] OECD, Pensions at a Glance, 2013.
[297] Inverco Spanish Pension Fund System, 2009, p. 4.

Birinci basamak emeklilik sistemi, yasal olarak belirtilmiş asgari geçim düzeyinin altında gelir düzeyine sahip bütün bireylere ekonomik yarar sağlamayı garanti etmektedir. Maluliyet ve emeklilik durumlarını içeren bu koruma, 15 yıldan daha az prim katkısı ödeyenler ya da hiç prim katkısı bulunmayanları bünyesine dahil etmektedir. İkinci basamak emeklilik sistemi asgari prim katkı süresi bulunan sigortalılar için katkının ödendiği dönemdeki yasal prosedüre bağlı olarak düzenlenen aylık miktarıdır. Sosyal Güvenlik Özel Programları ile ilgili Genel Koruyucu programlar, 65 yaş nedeniyle normal emeklilik ve maluliyet nedeniyle erken emeklilik hakkı kazananları, özürlü işçileri ve 64 yaşında özel emeklilik için erken emeklilik hakkına sahip bireyleri bünyesinde barındırmaktadır. Üçüncü basamak emeklilik sistemi hükümet dışında özel kurumlar tarafından uygulanan kişisel sermayeye dayalı bireysel emeklilik planını içermektedir.[298]

İspanya'da emeklilik sisteminin mali sürdürülebilirliği ile ilgili endişeler son zamanlarda yürürlüğe giren reformlarda da kendini göstermektedir. 2013 yılı itibariyle kamu emeklilik harcamalarının GSMH içerisindeki payının %10 dolaylarında olduğu görülmekteyken, bu oranın 2050'ye kadar % 14 düzeylerine yükselmesi öngörülmektedir.[299]

Diğer taraftan bireylerin yaşam beklentilerinde artış gözlenirken, doğum oranlarının düşmesi nüfusun yaşlanmasını hızlandırmaktadır. İspanya'da 2013 yılında bir emekliye düşen aktif çalışan sayısı üç iken, 2060 yılına gelindiğinde bir emekliye düşen aktif çalışan sayısının ikiden az olması tahmin edilmektedir. İspanyada ivaz miktarı özelikle yaşlı yoksulluğunu gidermeyi hedeflemiş, 2007 ve 2010 yılları arasında % 21 seviyelerinden % 12'lere düşerek yaşlıların yoksulluğuyla mücadele konusunda önemli ölçüde gelişme kaydetmiştir. [300]

2.3.4.3. Portekiz Emeklilik Sistemi

Portekiz'de emeklilik sistemine yönelik ilk düzenleme, 1929 yılında kamu sektöründe çalışanlar için Genel Emekli Sandığı (Caixa Geral de Aposentações)

[298] Inverco, Spanish Pension Fund System, 2009, p. 5.
[299] Pensions at a Glance, OECD, 2013.
[300] Pensions at a Glance, OECD, 2013.

(CGA) kapsamı altında diğer birçok Avrupa ülkesinde olduğu gibi Bismarck modeline dayalı zayıf sosyal koruma içerikli olarak yapılandırılmıştır. 1930'larda kamu çalışanlarının emeklilik planı; çalışanların torunlarını ve hayatta kalan eşlerini (dul ve yetim maaşları) ve özel sektör çalışanları için genel sosyal koruma çerçevesinde genişletilmiştir. Diğer Avrupa ülkelerinde olduğu gibi 1960'lar ve 70'lerde Portekiz Sosyal Güvenlik Sistemi giderek evrensel bir boyut kazanmaya başlamış ve PAYGO dağıtım sistemine geçiş yapmıştır. 1972'de kamu çalışanlarına yönelik genel emeklilik tüzüğü (Estatuto da Aposentação) daha da genişletilmiş ve bütün emeklilere yönelik haklar önemli ölçüde cömertleştirilmiştir. Bu tüzüğe göre emeklilik ivazı 40 yıl prim katkısı sağladıktan sonra 60 yaşını dolduran bireylere verilmektedir. Fayda miktarı son net maaş ya da son on yıllık maaşın ortalaması alınarak hesaplanmaktadır. Emeklilik sisteminin finansmanı, çalışanların katkıları (brüt kazancın % 6'sı), işveren katkıları ve devlet transferleri ile finanse olmaktadır. 1979 yılına gelindiğinde sistem daha cömert bir fayda sağlayarak 36 yıl prim katkısı sağlandığında emekli olma hakkı sağlamaktadır. Sosyal güvenlik programlarına göre serbest meslek çalışanlarına ve ev kadınlarına verilen haklar 1970'lerde genişletilmiştir. 1984 yılında ilk Sosyal Güvenlik Çerçeve Kanunu kamu çalışanlarından daha az ivaz sağlanmak suretiyle özel sektör çalışanları için yürürlüğe girmiştir. Yasal emeklilik yaşı erkekler için 65, kadınlar için 62 olarak belirlenmekte olup, son on beş yılın en iyi on yılınınenflasyon hesap güncellemeleri yapılarak hesaplanmaktadır. 1993 yılında Emeklilik Tüzüğü (The Estatuto da Aposentação) yeni kamu çalışanları için (1993 Eylül itibariyle işe girenler için) revize edilmiştir. Bu uygulamaya göre kamu çalışanları ile özel sektör çalışanları arasındaki emeklilik ivaz farkı giderilmiştir. Takip eden yıllarda kamu çalışanlarının prim katkı oranı % 10 oranında artırılmıştır. Ayrıca yasal emeklilik yaşı kadın ve erkek için eşitlenerek 65'e yükseltilmiş, minimum katkı oranı on yıldan on beş yıla çıkarılmıştır. [301]

Portekiz Emeklilik sisteminin kendine özgü yapısı 1996 yılında merkez sol hükümetin seçilmesiyle başlayan sosyal güvenlik reformunun nüvelerinden biridir.

[301] Vanda Cunha, v.d.."The Reform of the Portuguese Public Employees' Pension System: Reasons and Results", **Gpearı Ministério das Finanças e da Administração Pública,** Working Paper Series 002, 2009, p. 654.

Bu reform çalışması ilk olarak pilot proje kapsamında 1996'da asgari gelir teminatı (GMI) olarak başlamış, 2000 yılında Sosyal Güvenlik mevzuatı kapsamında gelirin yeniden dağılımını esas alan bir yapıya bürünmüştür.[302]

2002 yılında Sosyal Demokrat ve Muhafazakar Parti koalisyonu tarafından oluşturulan reformla kamu emeklilik sistemini tamamlayıcı nitelikte gönüllü özel emeklilik sisteminin tavan katkı oranının belirlendiği bir yapı ortaya konulmuştur. Ancak iki sendika konfederasyonu kamu emeklilik sistemini ortadan kaldırmak için hükümet girişimi olduğu iddiasında bulunarak reforma karşı çıkmıştır. Bununla birlikte hükümet koalisyon ortakları arasında da güçlü bir destek bulamamıştır. Aynı zamanda bu düzenlemeyle ilgili yapılacak yeni yasal oluşumlar, Cumhurbaşkanının parlamentoyu fesh etmesi sonucu önemli bir aşama kaydedememiştir.[303]

2005 yılının siyasi krizi ve yeni bir sosyalist hükümetin iktidara gelişiyle mecliste sağlanan mutlak çoğunluk tarafından kamu emeklilik sisteminin yeni bir reform gereksinimi gündeme gelmiştir. OECD ve Avrupa Komisyonu raporları ve önerileri doğrultusunda hazırlanan bu oluşumda hükümet bugüne kadarki en önemli emeklilik reformunu oluşturmuştur.[304]

2007 Reformu ile tartışmalı ikinci basamak sorunu gündeme alınmamış, onun yerine yeni kuşaklar için emeklilik faydasının cömertliği azaltılmış emeklilik hesaplamalarının gün geçtikçe uzayan yaşam beklentisine göre endekslenmesiyle emekliliğin uzun vadeli sürdürebilirliği sağlanmaya çalışılmıştır.[305]

Portekiz emeklilik sistemi kazanç-ilişkili gelir güvenlik ağı ile oluşturulan baskın kamu emeklilik sistemi yapısı, mesleki emeklilik planları ve bireysel emeklilik tasarruf düzenlemelerinden oluşmaktadır. Tamamlayıcı emeklilik programı

[302] Silvia Ferreira, "The past in the present Portuguese social security reform", **Changing European Societies - The Role for Social Policy,** The Danish National Institute of Social Research, Copenhagen, 13-15 November 2003, p. 16.
[303] **A.e.,** p. 12.
[304] Carrera, Marina and Carolo, **a.g.e.,** p. 12.
[305] **A.e.,** p. 12.

Avrupa'nın diğer ülkeleriyle kıyaslandığında, en küçük emeklilik planlarından biridir.[306]

Kamu sektörü için endeksleme oranı çalışanların maaşlarıyla orantılıdır. Özel sektör için ise endeksleme oranı ad hoc şekilde hesaplanmaktadır. Yaşlılık aylığı kazanç ilişkilidir, fakat bu oran belirli bir eşiğin üzerindeyse ücret geliri olarak vergilendirilmektedir. [307]

Çok basamaklı kamu emeklilik sisteminin ana özelliği, nesiller arası dayanışma ve adalet temeline dayalı, tanımlanmış fayda ve diğer yaşlılık fayda programlarını içermektedir. Emekliliğin vergi ile finansmanı ve gelir testi yaşlıları yoksulluk ve sosyal dışlanmadan korumayı hedeflemektedir. Tamamlayıcı emeklilik programları ise zorunlu olmayan tasarruf programlarından oluşmaktadır.[308] Zorunlu kazanç ilişkili katkı sisteminde işgücü piyasasından emekli olarak ayrılmaları ya da işten çıkmaları durumunda bütün Portekiz nüfusuna (ikamet izni bulunan yabancılar da dahil) gelir ikamesi sağlanmaktadır.[309]

Portekiz Anayasası'nın 63. Maddesinin 2.bendinde de belirtildiği üzere *"Devlet, sendikalar, işçiler ve diğer yararlanıcıları temsil eden kuruluşların katılımı ile birlikte, birleşik ve merkezi olmayan bir sosyal güvenlik sistemini örgütlemek, koordine ve sübvanse etmekle görevlidir.*" 4.bendinde ise Kanunun belirttiği şekilde, çalışılan tüm dönemleri, hizmet edilen sektörden bağımsız olarak, yaşlılık ve malullük aylığı hesaplamalarında katkıda bulunur.[310]

Portekiz kamu emeklilik sistemi karmaşık yönetim ve fayda yapısına sahiptir. İşgücüne ve sisteme 2006'dan sonra katılanların fonları, Genel Katkı Rejimi (General Contributory Regime) (GCR) ve Kamu Çalışanları Programı (the scheme

---

[306] Frank Eich, "The Importance of Defined-Benefit Occupational Pension Schemes in Selected OECD Countries", **Pension Corporation Research,** 2010, p. 14.
[307] Maria Teresa Medeiros Garcia and Emídio Graça Lopes, "The Macroeconomic Impact of Reforming a PAYG System: The Portuguese Case", **Towards an Ageing and Globalizing Europe: Challenges for the European Social Model,** International Social Security Review, Italy, Vol. 62, 2009, p. 3.
[308] Fernando Ribeiro Mendes, "Pensions, Health and Long-term Care", **Annual National Report,** Analytical Support on the Socio-Economic Impact of Social Protection Reforms, 2010, p. 7.
[309] **A.e.,** p. 4.
[310] Portekiz Cumhuriyeti Anayasası, s. 463-464.

for public employees) (CGA) bünyesinde oluşturulmaktadır. İşgücünün çoğunluğu neredeyse tüm emekliler, 2006 (GCR) ve (CGA) öncesi sisteme dahildir. 4 milyon çalışan ve 3 milyon emekli (GCR) Genel Katkı Rejimi şemsiyesi altındayken, 0,5 milyon çalışan ve 0,6 milyon emekli (CGA) programı içerisindedir. Bu sistemler yaşlılık, maluliyet, ölüm aylığı hizmetleri sunmaktadır. Portekiz'de kamu harcamaları içinde emeklilere ayrılan pay 2000-2012 tarihleri boyunca % 9'dan % 14.5' a kadar yükselmiştir. Bu süreçte sadece nüfusun yaşlanmasının yaşlılara yönelik harcamaları % 30 oranında artırması (GSYİH'da %1,5 oran) demografik dönüşümün bütçeyi nasıl etkilediğinin çarpıcı bir göstergesidir.[311]

Portekiz'de 2000 yılında €3,130 olan yıllık ortalama yaşlılık aylığı 2012 yılında €5,515'a kadar yükselmiştir. Diğer ülkelerle karşılaştırıldığında özellikle kişi başına düşen GSYİH'nın oldukça yüksek olduğu görülmektedir. Ülkelerdeki emeklilik ivazını kıyaslamak için önemli bir kıstas ikame oranıdır. Portekiz'de yaşlılık aylığı bireyin yaşlanma ve yıpranma düzeyine bakılarak verilmektedir. 2000 yılında % 27 olan emeklilik ivazı ikame oranı 2012'de GCR ve CGA şemsiyesi altında % 37 dolaylarında seyretmektedir. Portekiz'de emeklilik ivazı ikame oranı İtalya, Almanya, İrlanda, İspanya gibi Güney Avrupa Refah Devletlerininde aralarında bulunduğu OECD ülkelerinden daha yüksek düzeylerdedir.[312]

20 yılın altında sigortalılık süresi bulunanlar için emeklilik oranı, sigortalı olarak kalınan süre boyunca kazanılan aylık gelirin % 2'si hesaplanarak bulunmaktadır. Diğer bir ifadeyle referans alınan kazanç bütün gelirin minimum % 30'u şeklinde olup, maksimum % 92'sidir. 20 yılın üzerinde sigortalılık süresi bulunanlar için bu oran referans alınan segmentin %2 ve %2.3 arasında bir oranı kullanılarak hesaplanmaktadır.[313]

Sosyal emeklilik ivazı 65 yaş ve üzeri kişilere, hiçbir primli sosyal güvenlik sistemi kapsamına girmemeleri halinde gelir testi yapılması koşulu ile verilmektedir.

---

[311] Gerd Schwartz, v.d., "Portugal: Rethinking the State—Selected Expenditure Reform Options, IMF Country", **International Monetary Fund,** Washington, D.C., 2013 IMF Country Report No: 13/6, p. 36.
[312] **A.e.,** p. 36.
[313] Your Social Security Rights in Portugal, **Employment, Social Affairs & Inclusion,** European Commission, 2013, p. 18**.**

Yapılan gelir testine göre bekar bir kişinin aylık gelirinin sosyal yardım miktarının %30'unu, evli bir çiftin ise %50'sini geçmemesi gerekmektedir. Sosyal emeklilik ivazı, bir ay için 189,52 Euro tutarında ödenir. 69 yaşına kadar yaşlılara günlük 17,54 Euro kadar, 70 yaş ve üstü yaşlılara 35,06 Euro kadar ek ödeme yapılmaktadır.[314]

Son yirmi yıldır yani 1990 yılı itibariyle ortaya konan emeklilik reformları mali tasarruf sağlamaya yönelik olup, tahakkuk oranını azaltmak ve prim katkı yılını artırmak şeklinde ortaya konulmuştur. Ayrıca cinsiyet ayırt edilmeksizin özel ve kamu sektöründe emeklilik yaşında artışa gidilmiş, erken emekliliği caydırıcı ve geç emekliliği teşvik edici politikalar düzenlenmiştir.[315]

(Madenciler, profesyonel bale dansçıları, uçak pilotları ve kontrolöRleri gibi) bazı meslek grupları için özel emeklilik şartları bulunmaktadır. Ayrıca 57 yaşın üzerindeki uzun süreli işsizler, ivaz miktarını belirleyen emeklilik hesaplama oranı düşük tutularak 62 yaşında erken emeklilik hakkına sahip olabilmektedir. 55 yaşını tamamlamış 30 yıl prim katkısı sağlamış bireyler için ise ödenen yıllık ivaz miktarının % 6'sı kesilerek hesaplanmaktadır. [316]

Tablo 4: Portekiz'de 1 Ocak – 31 Aralık Arası Periyotta Erken Emeklilik Oranı (2006&2009)

Emeklilerin Sayısı	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**
İşsizlikle Bağlantılı Emeklilik	152,370	163,334	219,000	125,019
Esnetilmiş Emeklilik Rejimi	47,226	44,926	33,258	25,003
Toplam	199,596	208,260	252,258	150,022

Kaynak: Fernando Ribeiro Mendes, "Pensions, Health and Long-term Care", **Annual National Report, Analytical Support on the Socio-Economic Impact of Social Protection Reforms,** 2010, p. 8.

2008 yılı itibariyle oluşturulan yeni emeklilik mevzuatında sosyal güvenlik gelir artış miktarı Tüketici Fiyat Endeksi (TÜFE) ve (GSYİH) Gayri Safi Yurtiçi Hasıla oranındaki değişimle ilişkili olarak belirlenmektedir. Bu bağlamda asgari

[314] Sosyal Güvenlik Kurumu, **Avrupa Birliği'nde Sosyal Güvenlik,** T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, Yayın No. 46, Ankara, 2012, s. 159.
[315] Schwartz, **a.g.e.,** p. 35.
[316] "Social Protection Committee's Pension Adequacy Report 2012: Report on Pension Adequacy 2010-2050" **Council Of The European Union,** European Commıssıon, Brussels, p. 158.

emeklilik düzeyindeki artışın sonucu olarak emeklilik düzeyindeki artış enflasyon oranındaki artıştan daha fazla olacaktır.[317]

Dünya Ekonomik krizine rağmen Portekiz'de erken emekliliğe yönelik caydırıcı politikalar, 2009'da erken emeklilik oranında ciddi bir azalışa neden olmuştur. Tablo 4'te görüleceği üzere, 65 yaş üstü nüfus içinde 2006 yılında 199.596 olan emekli sayısı, 2007 yılında 208.260 2008 yılında 252.258 iken 2009'da 100.000 küsür kişi azalarak 150.022 civarında seyretmektedir. Özel uygulamalar ve emeklilik beklentisiyle ilgili tedbirler nedeniyle aktif yaşlanma bağlamında emeklilik yaşının esnekleştirilerek yeniden düzenlenmesine gidilmiştir. 65 yaş sonrası işgücü istihdamında kalınan sürede elde edilen ivaz miktarı daha önceki mevzuata göre daha olumlu hale getirilmiştir. Portekiz'de kadın ve erkek için emeklilik yaşı 65 olup, en az 15 yıl prim katkısı ödeme şartı aranmaktadır. Ertelenmiş emeklilik yaşı ise 70'dir.[318]

2.3.4.4. Yunanistan Emeklilik Sistemi

Yunanistan'da emeklilik sisteminin modern anlamdaki oluşumu, 1934 yılında Sosyal Sigorta Enstitüsü (IKA)'nun düzenlenmesiyle ivme kazanmıştır. Bu kurum ilk başlarda nüfusun üçte birini kapsayan sadece özel sektör çalışanları için yapılandırılmış, zorunlu sosyal güvenlik olanağıyla[319] kazanç ilişkili tanımlanmış fayda esaslı şekilde oluşturulmuştur. Aslında sadece özel sektöre yönelik yapılandırılan bu kurum, daha sonraları hükümetin temel emeklilik fon sistemi haline gelmiştir.[320]

Yunanistan'da emeklilik sisteminin geliştirilmesi 1974 yılındaki demokrasi hareketinin öncülüğünde geliştirilmiş, 1981 yılında ise fayda kapsam ve düzeyi

[317] Cunha, **a.g.e.,** p. 654.
[318] Fernando Ribeiro Mendes, "Pensions, Health and Long-term Care", **Annual National Report, Analytical Support on the Socio-Economic Impact of Social Protection Reforms,** 2010, p. 8.
[319] Theodoros N. Papadopoulos, "Social Insurance and the Crisis of Statism in Greece", **Social Insurance in Europe**, Bristol: The Policy Press, 1997, p. 13.
[320] Anjan Gupta, "Perspectives on Business and Economics", Greece: The Epic Battle for Economic Recovery, haz., Miltiadis Hatalis, Volume 30, 2012, p. 66.

sosyalistlerin iktidara gelişiyle güçlendirilmiştir. Ancak bu cömert düzenleme Yunanistan'ın uzun süreli mali sürdürülebilirliğini olumsuz yönde etkilemiştir.[321]

1990 yılına kadar emeklilik harcamalarının GSYİH'nın % 15'i ve OECD ortalamalarının % 50'nin üzerine ulaşması sonucunda Yunanistan hükümetinin alarma geçmesiyle yeni bir reforma geçilmesi kararı alınmıştır.[322] 1990'larda oluşan bu ekonomik darboğaz'ın (enflasyon, kamu açık ve borçları) telafi edilmesi Maastricht Anlaşması çerçevesinde yeniden yapılandırılmaya çalışılmıştır. Nitekim bu girişim sayesinde Yunan Hükümeti (endüstriyel ilişkiler, emeklilik, sosyal yardım ve sağlık hizmetleri) gibi birbiriyle bağlantılı alanlarda yapısal değişiklikler için fırsat bulmuştur.[323] Ancak oluşan bu fırsata rağmen, 1990-1992 yılları arasında Muhafazakar Parti iktidarı sistemin sorunlarına uzun vadeli çözüm üreten politikalar ortaya koyamamış, emeklilik sistemine yönelik yapısal reform barındırmayan sadece mali kısıtlamalar getiren parametrik düzenlemelere yönelmiştir.[324] Prim katkı oranının artırılması ve emeklilik endeksleme formülünde değişiklik öngören iki ana parametrik reform ile gelecek nesillerin emekli olma koşulları zorlaştırılmış ve emeklilik ivazının kısılması suretiyle ekonomik istikrar sağlanmaya çalışılmıştır.[325]

Sosyalist Parti iktidara geldiğinde emeklilik ivaz miktarında azalış meydana getiren emeklilik endeksleme formülünde iyileştirmeye gidileceğinin sözünü seçim vaatleri arasında göstermesine rağmen, 1993 yılında iktidara geldikten sonra bu konu hükümetin gündeminde yer teşkil etmemiştir. Emeklilik reformuyla ilgili düzenlemeler Sosyalist Parti'nin 2000 yılında yeniden seçilmesini izleyen süreç içerisinde gündeme alınabilmiştir. Hükümet yetkililerince hazırlanan yeni düzenleme Nisan 2001'de Kamuoyuna sunulmuştur. Sadece tanımlanmış fayda ve PAYGO dağıtım sistemi sınırları içinde kalan bu sistem ile emeklilik sistemindeki parçalı yapının ve eşitsizliğin bir nebze azaltılması çalışılarak sistemin daha sonraki 20-25

---

[321] Theodoros Sakellaropoulos, "The Prospects Of Greek Pensions Under The Debt, Fiscal and Employment Crisis", **European Institute for Social Security (EISS) in 29-30 June 2012,** Germany, p. 1.
[322] Gupta, a.g.e., p. 69.
[323] A. Guillen and M. Petmesidou, "Dynamic Of The Welfare Mix In South Eurepo,**Welfare State Transformations,** edited by M. Seeleib-Kaiser, 2008, p. 2.
[324] Sakellaropoulos, **a.g.e.,** p. 2.
[325] **A.e.,** p. 2.

yıl canlılığının sağlanması amaçlanmıştır. Buna rağmen kamuoyuna sunulan bu teklifler bankacılık ve kamu hizmetlerindeki bazı sektör çalışanlarının tepkisine yol açmış ve sendikaların katılımıyla kitlesel gösterilere ve grevlere yol açacak derecede kötü algılanmıştır. Şiddetli muhalefet iklimi arefesinde hükümet bu önerilerini geri çekerek yeni bir sosyal diyalog çağrısında bulunmuştur. 2001 yılında Yunan Hükümeti için ağır bir siyasi maliyet getiren bu başarısız reform girişimi nedeniyle hükümete karşı güvensizlik artmış ve 2002 yılında yeni bir emeklilik reformu ortaya konulmuştur. Yeni reformla mesleki emeklilik sisteminin getirilmesi yani; çok basamaklı sisteme geçiş tereddütle karşılanmış; bu dönüşüm pratikte yer edinmeyip, sadece kağıt üzerinde kalmıştır.[326]

Yunanistan'ın en önemli sosyal sigorta kurumları, Sosyal Sigorta Enstitüsü (IKA), Çiftçi Sigorta Örgütü (OGA), Liberal Meslekleri Sigortalar Kurumu (OAEE) ve memurlar için Devlet Sigortasıdır. Bu programlar Yunanistan nüfusunun % 92,9'unu, emeklilerin ise % 92,7'sini kapsama altına alır. Diğer taraftan emeklilik sistemindeki karmaşıklığı ve idari maliyetleri azaltmak amacıyla birinci ve tamamlayıcı emeklilik programına ait 130'dan fazla fon'un son yapılan uygulamalarla düşürülmesi öngörülmektedir. Yunanistan'da emeklilik ivazı farklı mesleki alanlarda ortaya çıkan farklı programlar ve çeşitli fonlar arasında farklı oranlardaki prim katkısıyla sağlanır. Kamu sektöründe çalışanlar emeklilik boyunca doğrudan ulusal bütçeden ivaz hakkı kazanmaktadır.[327]

Yunanistan'daki bir başka reform girişimi, 2007 yılında Nea Dimokratia'nın iktidara gelişini izleyen süreçte 2008 yılında gerçekleşmiştir. Bu reformla 100'den fazla emeklilik fonunun 5 (beş) temel emeklilik fonuna indirilerek birleştirilmesiyle hükümet harcamalarının kısılması hedeflenmiştir. [328] Yüzlerce emeklilik fon sisteminin birleştirilmek suretiyle azaltılması bireysel fonların ve çeşitli prim katkı düzenlemelerinin hesaplanmasını zorlaştırmış; diğer taraftan emeklilik sistemi üzerinde hükümetin kontrol mekanizmasını genişletmiştir. Sadece erken emeklilik

[326] **A.e.,** p. 2.
[327] Sarfati and Ghellab**, a.g.e.,** p. 68.
[328] Anjan Gupta, "Perspectives on Business and Economics", Greece: The Epic Battle for Economic Recovery, haz., Miltiadis Hatalis, Volume 30, 2012, p. 71.

yaşının normal emeklilik yaşına yakınlaştırılması suretiyle yapılan düzenlemeyle % 62 oranında etkinlik sağlanmıştır. Son alınan emeklilik maaşı fayda hesaplamaları da bireyi emeklilik sonrası çalışmaya teşvik edecek şekilde değiştirilmiştir. Yunanistan ayrıca, "Kuşaklararası Dayanışma Fonu" aracılığıyla sosyal güvenlik prim katkıları, katma değer vergisi ve özelleştirmeden ayrılan bütçeyi kuşaklararası daha eşit ve sürdürülebilir bir sistem oluşturmak amacıyla 2019 yılında dağıtmaya başlayacağını planlamıştır.[329] Ancak, hazırlanan yeni reformun bürokratik işlemlerin azaltılması ve yeni sistemin sürdürülebilirliğini sağlamadaki işlevselliği birtakım Yunan otoritelerince olumsuz karşılanmıştır. Bu reform girişiminin olumsuz tepkilerle karşılanmasının en önemli nedenlerinden biri, hükümet ve sendikalar arasında ortak bir konsensüse varılmadan oluşturulmasıdır. [330] Bir başka nedeni ise, reform girişimlerinin mali canlılığı istenildiği ölçüde sağlayamaması ve yapısal reform gerekliliğini ispat eder nitelikte olmasıdır.[331]

2009 Genel Seçimi sonrası iktidara gelen PASOK, ekonomiyi canlandırmak için emeklilik reformuyla ilgili olarak devlet bütçesiyle finanse edilen sosyal yardımlar ile prim katkılarıyla finanse edilen sosyal güvenliğin birbirinden ayrılması gerektiğini savunmuştur.[332] Milli Dayanışma Fonu ile kişi başına 550 € ve bir çift için 950 € ile tutarındaki temel emeklilik miktarının azaltılması, emeklilik yaşının artırılması, fonların birleştirilmesi ve ağır koşullar altında çalışan bireylerin yeniden belirlenmesiyle sistemin mali sürdürülebilirliğinin artırılması hedeflenmektedir.[333]

Yunanistan'da mevcut emeklilik sistemi ağırlıklı olarak PAYGO dağıtım sisteminin var olduğu[334] cömert kamu emeklilik programı, gönüllü mesleki emeklilik programı ve özel planlardan oluşan üç basamaklı bir yapı şeklinde düzenlenmiştir. Erken emeklilik için (özellikle kadınlar için) cömert emeklilik uygulamaları, yüksek ikame oranı ve emeklilik sistemi dolayısıyla kamu maliyesi üzerinde çok ciddi baskı

[329] **A.e.,** p. 71.
[330] Sakellaropoulos, **a.g.e.,** p. 3.
[331] Gupta, **a.g.e.,** p. 72.
[332] Sakellaropoulos, **a.g.e.,** p. 4.
[333] **A.e.,** p. 5.
[334] Maria Petmesidou, "Pensions, Health Care and Long-term Care", **European Commission DG Employment, Social Affairs and Inclusion,** Asisp, Annual Report, Greece, 2011, p. 6

yaratmaktadır. Kamu emeklilik basamağı kazanca bağlı emeklilik, kazanca bağlı tamamlayıcı emeklilik ve asgari emeklilik faydası şeklinde üç kısımdan oluşmaktadır. Yunanistan kamu emeklilik sistemi dağıtım esaslı, işçinin mesleğine bağlı gerçek oranla, işçi ve işverenin eşitsiz şekilde katkı sağladığı finansmana dayanır. Bu finansman sosyal sigortalar enstitüsüne bağlı olarak 1 Ocak 1993 sonrasında işgücü piyasasına katılan çalışanların maaşlarının % 6.67'si işverenin % 13.33'ü ve devletin % 10 katkıda bulunduğu programdan oluşmaktadır.[335]

ISSA (Uluslararası Sosyal Güvenlik Örgütü) Kriz Masasının belirttiğine göre, küresel mali krizden çok ciddi şekilde etkilenen Yunanistan 2010 yılının ilk çeyreğine kadar GSYİH'da % 4,5 düşüş yaşamıştır. Ekonomik kriz en çok imalat ve turizm endüstrisini vurmuştur. Ortalama işsizlik 2004 yılı Nisan ayında % 7,7'iken, 2010 Şubat'a kadar % 12,1 seviyelerine kadar yükselmiştir. Yunanistan yoğun kemer sıkma programları ve AB Komisyonu ve IMF'den sağladığı 145.000.000 $ üç yıllık finansman paketine rağmen, durgunluk ve temerrüt tehdidi ile karşı karşıya kalmıştır.[336]

Küresel mali kriz, aynı zamanda sosyal güvenlik fonlarının yatırım performasına da zarar vermektedir. İstihdam ve Sosyal Koruma Bakanlığından yapılan açıklamaya göre; 2007 ve 2008 yılları arasında Yunanistan'ın toplam varlık değerinde marjinal bir değişiklik olmamasına rağmen emeklilik açığı, 322.000.000 $ ve bu oranın ülkenin GSYİH'sının yaklaşık iki katı büyüklüğünde olduğu ön görülmektedir. Eğer değişmeden kalırsa sistemin en az 15 yıl içinde iflasa gitmesi tahmin edilmektedir.[337]

Yunanistan'da emeklilik sistemini zayıf aktüeryal durumdan kurtarma paketinin bir parçası olarak kapsamlı kemer sıkma politikalarına gidilmiştir. Etkin ve büyük ölçekli bir sosyal güvenlik reformuna giriş için ilk kurtarma düzenlemesi,

[335] Sarfati and Ghellab, **a.g.e.,** p. 68.
[336] **A.e.,** p.69.
[337] **A.e**., p.69.

artan giderler ve azalan gelirler nedeniyle oluşan dengesizliğin bertaraf edilmeye çalışılmasıdır.[338]

Yunanistan, AB ve IMF arasında imzalanan 2010 tarih 3845 sayılı mevzuatla yürürlüğe giren Momerandum (Muhtıra) uyarınca, emeklilik sisteminin uzun dönemli aktüeryal dengesinin sağlanmasını amaçlayan sosyal sigorta ve emeklilik reformu için birtakım şartlar ortaya koymuştur. Bu şartlar aşağıda belirtildiği şekildedir.[339]

- ✓ Kadınlar için emeklilik yaşı 2013 Aralık ayına kadar 60'dan 65'e çıkarılmıştır. 2020 yılından itibaren kadınlar ve erkekler için yasal emeklilik yaşı yaşam beklentisi göz önünde bulundurularak her üç yılda bir otomatikmen yaşa yansıtılacaktır.
- ✓ Zor koşullar altında çalışan bireyler de dahil olmak üzere erken emeklilik yaşının minimum 60 olması hedeflenmektedir. Yunan Hükümeti 2015 yılına kadar mevcut etkin emeklilik yaşını 61,4'ten 63,5'a çıkarmayı planlamaktadır.
- ✓ Tam emeklilik ivazına hak kazanmak için asgari prim ödeme süresi kademeli olarak 37 yıldan 40 yıla uzatılacaktır. Emeklilik ivazına 60 ve 65 yaş arasında hak kazanan 40 yıldan az katkı sağlamış bireyler için ivaz miktarı her yıl % 6 oranında azaltılacaktır.
- ✓ Emeklilik ivazı 2011-2013 yılları arasındaki periyotta dondurulmuş olacak, 2014 yılı itibariyle ise Tüketici Fiyat Endeksindeki değişikliklere endeksli olarak düzenlenecektir.
- ✓ Normal emeklilik yaşından daha yaşlı bireyler için gelir testi aracılığıyla yapılan primsiz emeklilik aylığı en fazla $ 474 olarak belirlenmektedir.[340]

Diğer taraftan Yunanistan'da tam emeklilik aylığı için; 4500 gün sigorta günü bulunması ve 31 Aralık 2010 tarihine kadar erkekler için 65 kadınlar için 60 yaşını doldurmuş olmak şartı aranmaktadır. [341]

[338] **A.e**., p. 69.
[339] **A.e**., p. 69.
[340] **A.e**., p. 70.

Erken emeklilik uygulamasında ise emeklilik talebinde bulunan bireyin son beş yıl içinde yılda 100 gün sigortalı olması, erkekler için 60 yaşını doldurması ve en az 4500 gün sigortalı olması kadınlar için ise 31 Aralık 2010 tarihine kadar 55 yaşını doldurmuş olması geçerliyken her yıl bir yaş artırılarak 2015'e kadar 60 olması beklenmektedir. Ağır ve sağlıksız koşullarda çalışan bireylerin 3600 gün boyunca kötü şartlarda çalışması koşuluyla emeklilik talebi öncesi 13 yıl 1000 gün sigortalı olmak üzere en az 4500 gün sigortalı olması gerekmektedir. Bu koşul, 60 yaş ve üzeri erkekler ve 55 yaş ve üzeri kadınlar için geçerlidir. 2015'e kadar kadınların yaşının her yıl bir yaş artırılarak 2015'e kadar 60 olması hesaplanmaktadır. Ayrıca tam emeklilik için 31 Aralık 2010'a kadar 58 yaşını doldurmuş kadın ve erkek çalışanlar için 10.500 gün sigortalı olmak şartı aranmaktadır. Yaş sınırı 2012'de 59'a 2013 yılı itibariyle ise 60'a çıkartılmış olup, 2015'e kadar sigortalı olma günü her yıl 300 gün artırılarak 2015'e kadar 12.000 gün olması hedeflenmektedir.[342]

Yunanistan'da emeklilik geliri ve ikame oranına ilişkin düzenleme, 3863 sayılı 2010 3865/2010 mevzuatında belirtilmektedir. Emeklilik geliri işgücü piyasasındaki son 5 yıl yerine, bireyin tüm çalışma hayatı boyunca sağladığı katılımına dayanır. Ayrıca emeklilik geliri (emekliliğe kısmende olsa katkı sağlayanlar için) % 70'den % 34'e gerilemiştir.[343]

[341] "Your social security rightsIn Greece", **Employment, Social Affairs & Inclusion,** European Commission, European Union, 2013, p. 18.
[342] **A.e.,** p. 18.
[343] Petmesidou, **a.g.e.,** p. 8.

Tablo 5: Yunanistan'da Emeklilik Geliri için Baz Alınan Bağlama Oranı (Özel ve Kamu Sektörü çalışanları için), (%)

Sigortalılık Yılı		Emeklilik Gelirinin Yıllık İkame Oranı
1	15	0.80%
16	18	0.86%
19	21	0.92%
22	24	0.99%
25	27	1.06%
28	30	1.14%
31	33	1.22%
34	36	1.31%
37	39	1.40%
40	50	1.50%

Kaynak: Maria Petmesidou, "Pensions, Health Care and Long-term Care", European Commission DG Employment, Social Affairs and Inclusion, **Asisp, Annual Report,** Greece, 2011, p. 8.

Tablo. 5'ten de görüleceği üzere Yunanistan'da emeklilik geliri için baz alınan bağlama oranı, sigortalılık yılı dikkate alınarak hesaplanmaktadır. Sigortalı bulunulan süre arttıkça emeklilik bağlama oranı artış göstermektedir. 1-15 yıl arasında sigortalılık süresi bulunan sigortalılar için % 80 olan bağlama oranı 40-50 yıl sigortalılık süresi bulunan sigortalılar için ise bu oran % 1.50 düzeylerine kadar çıkmaktadır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM:

TÜRKİYE'DE EMEKLİLİK SİSTEMİ VE GÜNEY AVRUPA MODELİ İLE KARŞILAŞTIRMASI

3.1. Türkiye'de Emeklilik Sistemindeki Dönüşüm

3.1.1. Osmanlı Döneminde Emeklilik Sistemi

Osmanlı döneminde emeklilik sistemi ilk başlarda geleneksel, dini, aile içi ilişkiler kanalıyla ve mesleki dayanışma şeklinde oluşturulmuştur. 13. Yüzyılda çalışma hayatında esnaf ve sanatkarlar birliğini oluşturan "ahilik" etkin rol oynamıştır. Adını kurucusu Ahi Evran'dan alan Ahilik çalışma ilişkilerini ahlaka dayandıran önemli bir kuruluş olarak yer almıştır. [344] 14. Yüzyıla gelindiğinde Ahilik önemini kaybetmeye başlamış, amacı dışında faaliyetlerde bulunması nedeniyle yeni bir kuruluşa ihtiyaç duyulmuştur. Ahiliğin önemini yitirmeye başlamasıyla birlikte devletin gözetim ve denetimine açık, merkeziyetçi politikaya uyum sağlayabilen bir kuruluş olarak Lonca Teşkilatı kurulmuştur.[345]

Zanaat ve küçük meslek erbaplarının örgütleri olan Loncalar, Orta ve Teavün Sandığı şeklinde iki farklı sandık ile hizmet vermişlerdir. Söz konusu sandıklardan "Orta Sandığı" yaşlılık, hastalık ve malulluk durumunda yardım sağlamıştır. Sandıkların gelir kaynağı lonca mensupları tarafından verilen katkılar ve bağışlardan oluşmakta olup, usta ve kalfaların katkıları gelir düzeylerine göre belirlenmiştir. Esnaf sandıklarının kapsamı altındaki riskler geniştir. Sandıklardan yardım hakkı kazanmak için muhtaç olma şartı aranmıştır. Daha sonraları Loncaların ortadan kalkması ile sandıkların önemini kaybettiği görülmektedir.[346]

Osmanlı döneminde işçilerle ilgili ilk özel uygulama Zonguldak-Ereğli Kömür bölgesi ile kısıtlı olarak, kömür üretimini artırmak için 1865 yılında düzenlenen Dilaver Paşa Nizamnamesi'dir. Söz konusu nizamname, ücretli istihdam yükümlülüğü getirmiştir. Bundan sonra 1869 yılında Maadin Nizamnamesindeki işçi

---

[344] Atatanır, **a.g.e.,** s.120.
[345] Şevket Güney Bigat, "Ülkemizde İş Ve Sosyal Güvenlik Hukukunun Tarihsel Gelişimine Kısa Bir Bakış", **İstanbul Barosu Dergisi,** Cilt: 81, Sayı:1, 2007, s.44-45.
[346] **A.e.,** s.45.

sağlığı ve güvenliği, işçilere tatil zamanı, mesai saatleri, iş kazasına uğrayan işçilere ölüm ya da sakat kalma durumda tazminat ve yardım parası verilmesi şeklindeki hükümler, sosyal sigortaların ilk uygulama örnekleri olması açısından önemlidir.[347]

19. yüzyılda Osmanlı İmparatorluğu'nda askerler, belirli sektörlerde çalışan işçiler ve memurlar için tekaüt sandıkları kurulmasıyla modern emeklilik sisteminin ilk nüveleri ortaya konulmuştur.[348] Tekaüt Sandığında tek tip emeklilik uygulaması söz konusu olmayıp; hizmet süresini doldurma koşuluyla normal emeklilik hakkı sağlanması, savaşta ya da asayiş olaylarında yaralanma sonucu elde edilen malulen emekli olma hakkı ve yaş haddini doldurarak zorunlu emekli olma gibi günümüzde de hala uygulanan farklı emeklilik seçenekleri bulunmaktadır.[349] Tanzimattan sonraki süreçte günümüz norm ve standartlarına oldukça yakın sivil ve askeri çalışanları kapsayan emekli (tekaüt) sandıkları, 1866 tarihinde kurulan Askeri Tekaüt Sandığı, 1881 yılında kurulan Sivil Memurlar Tekaüt Sandığı, 1890 yılında kurulan Seyri Sefain Tekaüt Sandığı (Denizcilik İdaresi Emekli Sandığı), 1909 yılında kurulan Askeri ve Mülki Tekaüt Sandıkları ile 1917 tarihli Şirketi Hayriye Tekaüt Sandığı (Denizcilik İşletmeleri Emekli Sandığı) bu sandıkların ana gövdesini oluşturmaktadır.[350]

Türkiye'de, "ilk sınırlı kapsamlı iş kanunu" 1921 tarihli, 151 sayılı "Ereğli Havza-i Fahmiyesi Maden Amelesinin Hukukuna Müteallik Kanun", Zonguldak-Ereğli Kömür Bölgesinde çalışan maden işçilerinin haklarını koruma açısından ilk uygulama örneği teşkil etmektedir. Bu yasa ile zorla çalıştırma yasaklanmış, 18 yaşından küçük olanların maden ocaklarında çalıştırılmalarını önleyici hüküm getirilmiş, günlük çalışma süresinde kısıtlamaya gidilmiştir. Bu yasa ile işçi ve işverenlerin eşit olarak ödedikleri bağışlar, primler ve işçilerden kesilen ceza ve yevmiyeler "İhtiyat ve Teavün Sandığı" şeklinde adlandırılan sandıklarda birikmiştir.

---

[347] **A.e.,** s. 46-.47.

[348] Bedrana Ayhan, "Uluslararası Tecrübeler Isığında Tamamlayıcı Bir Sosyal Güvenlik Sistemi Olarak Oyak Modeli", Ankara, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Atılım Üniversitesi S.B.E.), 2011, s. 29.

[349] Yunus Özger, "Osmanlı Ordusunda Emeklilik Sistemi ve Askeri Tekaüd Sandığı (1865-1923)", **IQ Kültür Sanat Yayıncılık:437**, İstanbul, Araştırma ve İncelemek Dizisi: 379, 2011, s. 453.

[350] Ahmet Talha Çalgan, Türkiye'de İstihdam Üzerindeki Mali Yükler Ve İstihdama Etkileri",T.C. Çalışma Ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Ankara, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, 2007, s. 13.

Daha sonraları bu sandıklar "Amele Birliği" adı altında işçi, işveren ve devlet temsilcilerinden oluşan yapı şeklinde oluşturulmuştur.[351]

3.1.2. Cumhuriyet Dönemi Sonrası Emeklilik Sistemi

Türkiye'de emeklilik sistemindeki dönüşüm ilk kez 3008 sayılı 1936 tarihli iş kanunu çerçevesinde yapılandırılmaya çalışılmıştır. Söz konusu kanun sosyal sigortaların kurulmasına ön ayak olsa da işçi ve işverenlerin tamamını kapsamadığı için çokça eleştirilmiş,[352] buna mukabil ilerleyen süreçlerde, sosyal güvenlik sistemi sigorta esasına dayalı şekilde memur, işçi ya da serbest meslek erbabına farklı alt sistemlerde koruma sağlayan sistem olarak gelişmiştir.[353] 01.01.1950 tarihinde yürürlüğe giren T.C. Emekli Sandığı Kanunu ile çeşitli kurum ve kuruluşlara ait 11 farklı emeklilik sandığının faaliyetine son verilerek, hem çalışanlardan hem de işverenlerden prim alınması esasıyla oluşturulmuş, kontrol ve denetim yeteğine sahip modern anlamda bir emeklilik sistemi için T.C. Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü kurulmuştur.[354]

Bir diğer yasa 17.07.1964 yılında düzenlenen 506 Sayılı Kanundur. Bu kanun ile işçi statüsünde çalışanların durumları SSK Sosyal Sigortalar Kurumu çatısı altında tek bir yasa ile düzenlenmiştir. Bu adımın atılmasındaki amaç çalışanları tek bir sosyal güvenlik sistemi içerisinde toplamak olsa da bu mümkün olmamıştır.[355]

Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu (Bağ-Kur) 01.10.1972 yılında uygulamaya konulmuş, 10.09.1977 tarihli ve 2108 sayılı Muhtar Ödenek ve Sosyal Güvenlik Yasasıyla köy ve mahalle muhtarlarının Bağ-Kur bünyesinde zorunlu sigortalı olmaları sağlanarak kapsamı genişletilmiştir. Zorunlu olmamak koşuluyla 04.05.1979 tarihli ve 2229 sayılı Kanunla getirilen düzenleme ile hiçbir sosyal güvencesi olmayan T.C. vatandaşları ve ev kadınlarına

---

[351] A. Gürhan Fişek, Şerife Türcan Özşuca ve Mehmet Ali Şuğle, **Sosyal Sigortalar Kurum Tarihi: 1946-1996**, Sosyal Sigortalar Kurumu,Yayın No: 598, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Yayın Vakfı, 1998, s. 13.
[352] **A.e.,** s. 15.
[353] Gökbayrak, **a.g.e.,** s. 170.
[354] www.sgk.gov.tr.
[355] Şenay Gökbayrak, **Refah Devletinin Dönüşümü ve Özel Emeklilik Programları,** Ankara, Siyasal Kitabevi, 2010, s. 172.

Bağkur çatısı altında sigortalı olma hakkı verilmekle birlikte hem hak hem de mükellefiyet hususunda zorunlu sigortalılarla aynı koşullara sahip olmaları öngörülmüştür.[356]

1954-1999 yılları arasında Türkiye'de emekli olmaya hak kazanma yaşını değiştiren dokuz kanun bulunmaktadır. Daha ziyade politik zeminde karşımıza çıkan emeklilik yaşının değiştirilmesi ve emekliliğe hak kazanma koşullarının kolaylaştırılması gibi parametrik düzenlemeler ekseriyetle seçimlerden önce ve özellikle Demirel Hükümeti Döneminde yapılmıştır. Bu dönemde 3774 sayılı kanun ile asgari emeklilik yaşı kaldırılmış ve genç, çalışabilecek güce sahip bireylerin emekli olmalarının önü açılarak ekonomik büyüme için ön koşul olan beşeri sermaye arzında azalmaya sebep olunmuştur.[357]

Bu uygulamalar neticesinde Türkiye'de genç ve dinamik nüfus yapısına rağmen, aktif pasif oranlarında yaşanan hızlı düşüşün sonucunda, 1990'lı yıllar boyunca sürekli büyüyen emeklilik sistemi açıklarıyla karşılaşılmıştır. Aktif-pasif oranları, SSK ve Emekli Sandığı için 2'nin Bağkur için de 3'ün altına düşmüştür. 1990 yılında 1,8 (Emekli Sandığı), 2,4 (SSK) ve 4,7 (Bağ-kur) olan bu oranlar 2000 yılına gelindiğinde Emekli Sandığı için 1,67'ye SSK için 1,89'a Bağkur oranı için 2,59 düzeylerine kadar düşmüştür.[358] Oysa ki bir emeklilik sisteminin aktif pasif sigortalı oranının 4 olması sistemin sürdürülebilirliği açısından önemlidir. Türkiye'de aktif pasif oranının olması gereken düzeyin altında olması ve giderek derinleşmesi tasalandırıcıdır.[359] Zira, sürekli değişiklik arz eden emekli olma yaş düzeyi, sistemin dengesini bozduğundan sorunun çözümü uzun zaman alacaktır.[360]

---

[356] www.sgk.gov.tr.
[357] Erdal Gümüş, "Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sistemi: Mevcut Durum, Sorunlar Ve Öneriler", **Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı,** Sayı:24, 2010, s.12.
[358] İbrahim Attila Acar ve İsmail Kitapçı, "Sosyal Güvenliğin Demografik Boyutu: Türkiye'deki Emeklilik Sistemindeki Değişim", **Maliye Dergisi,** Sayı 154, 2008, s.90.
[359] Haluk Egeli ve Ahmet Özen, "Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sisteminin Yeniden Yapılandırılmasına Yönelik Reform Sürecinin Değerlendirilmesi", **Mevzuat Dergisi,** Yıl: 12, Sayı: 142, 2009. (Çevrimiçi) http://www.mevzuatdergisi.com/2009/10a/01.htm , 25.06.2014.
[360] Gümüş, **a.g.e.**, s.12.

Türkiye'de emeklilik sisteminin içinde bulunduğu sorunlar karşısında, hükümet nezdinde sorunların bertaraf edilmesi amacıyla yeniden yapılandırma arayışları 1990'lı yıllar itibariyle ivme kazanmıştır. Bu konudaki uzmanlar tarafından hazırlanan yerli ve yabancı raporlar, mevcut emeklilik sisteminin sorunlarını ortaya koyarak muhtemel reform seçenekleri sunmuştur. 1999 yılı itibariyle, emeklilik sisteminin düzgün bir şekilde işleyebilmesi için gerçekleştirilen bu düzenlemelere, bilhassa Dünya'da emeklilik sisteminde görülen dönüşümün izlerini yansıtan uluslararası kuruluşlara ait raporların etkilerinin büyük ölçüde yansıdığı görülmektedir.[361]

Emeklilik sistemine yönelik olarak parametrik değişiklik içeren uygulamaların amacı, uzun dönemde sistemin açığını GSMH'nın % 1'inin altına düşürmektir. Söz konusu amaca erişmek için; bağlanacak emeklilik aylığını yaşam boyu ortalama kazanç bazında değerlendirmek, aylık bağlanırken esas alınan parametreleri değiştirmek, yasal emeklilik yaşını ortalama insan ömrüne göre endekslemek yapılan uygulamalardan birkaçıdır.[362]

3.2. Türkiye'de Emeklilik Sistemindeki Sorunlar

Diğer Avrupa ülkelerinde yaşam beklentisinin artış göstermesi ve nüfusun yaşlanması gibi demografik kaynaklı sorunların emeklilik sistemi üzerinde negatif etki oluşturduğu bilinmektedir.[363] Ancak Türkiye'de yaşanan demografik sorunlar, şu an için belirgin şekilde hissedilmese bile, ilerleyen zamanlarda karşılaşılması muhtemeldir.[364] Türkiye'de emeklilik sistemini krize sürükleyen nedenler, zaman içinde ortaya çıkan karmaşık ve çok yönlü faktörlerden kaynaklansa da [365]emeklilik sisteminin başlıca sorunları finansal ve siyasi sorunlardır.

[361] Şenay Gökbayrak, "Türkiye'de Sosyal Güvenliğin Dönüşümü", **Çalışma ve Toplum,** 2010/2, s. 146.
[362] **A.e.,** s. 92.
[363] DPT, **Dokuzuncu Kalkınma Planı, a.g.e.,** s. 5.
[364] Alper, **a.g.e.,** s. 19.
[365] Nagihan Oktayer ve Asuman Oktayer, "Özel Emeklilik Fonlarının Finansal Piyasaların Gelişimine Etkileri", **Afyon Kocatepe Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi,** C.IX ,S.I1, 2007, s. 62.

3.2.1. Finansal Sorunlar

Ülkemiz emeklilik sisteminin felç olmasına neden olan başlıca sorunlar nüfusun genç yapısına rağmen aktif pasif dengesinin sağlanamaması ve emeklilik kurumlarının finansal yetersizlikleridir.[366] Özellikle 1990'lı yıllardan itibaren, Türk Emeklilik Sisteminde bilhassa parametrik reformu zorunlu kılan uygulamalar, erken yaşta emekli olma hakkı sağlanması, "*prime esas kazancın olduğundan daha düşük gösterilmesi, düşük prim tahsilat oranları ve aylık bağlama oranlarının yüksek olması"* [367] emekli olanların sayısının yıllar itibariyle yükselmesi, prim karşılığı olmayan ödemelerin kurum kaynaklarından sağlanması, [368] emeklilik sisteminde ortaya çıkan finansal sorunların başlıca nedenleri arasında gösterilmektedir.

3.2.1.1. Erken Emeklilik

Ülkemizde geçmiş yıllardan bu yana süregelen erken emeklilik sorunu emeklilik sisteminin en önemli sorularından biridir. Erken emeklilik ile ödeneklerin, asgari şart olmaksızın çok sayıda bağımlıyı güvence altına alması emeklilik sisteminin ülke gerçeklerinden ne denli uzak olduğunu açıkça ifade etmektedir.[369]

Türkiye'de emeklilikte yaş sınırının siyasi tercihler doğrultusunda biçimlenmesi sonucunda resmi şekilde 18 yaşında emek piyasasına katılan kadınların 38, erkeklerin ise 43 yaşında emekli olmaya hak kazanmaları daha kısa çalışma süresi ve daha uzun emeklilik hakkı anlamına gelmektedir. [370] Prim ödenen süre, emeklilikte geçirilen süreden kısa olduğunda; ödenen primle elde edilecek emeklilik ivazı arasında büyük orantısızlık oluştuğundan; sistemin giderek mali darboğaza girmesine sebep olmuştur.[371] Oluşan bu finansman açığının kapatılmasının mümkün olmadığı dönemlerde, bütçeden emeklilik sistemine kamu kesiminin borçlanma

[366] Kaydu, **a.g.e.,** s. 26.
[367] Genç, **a.g.e.,** s. 76-77.
[368] Gümüş, **a.g.e.,** s. 4-5.
[369] Ali Rıza Gökbunar ve Özgür Emre Koç, "Demografik Değişimlerin Sosyal Güvenlik Kurumlarına Etkisi ve Türkiye'de Sosyal Güvenlik Kurumlarının Mali Yapısının Analizi", **Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,** Cilt 7, Sayı 1, 2009, s. 22.
[370] Esfender Korkmaz, vd., "Sosyal Güvenlikte Yeni Yaklaşım: Bireysel Emeklilik Sistemi", İstanbul, **İstanbul Ticaret Odası Yayını,** Yayın No. 2006-21, 2007, s. 104.
[371] Suat Uğur, "Sosyal Güvenliğimizdeki Son Gelişmelerin Değerlendirilmesi", **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 2, 2002, s. 139.

gereksinimi ve ülkedeki vergi oranlarının miktarının artışı gibi olumsuz etkileri olsa da mecburen transfer yapılmak zorunda kalınmıştır. Kamu finansmanının getirdiği külfet ülkemizi en radikal tedbirler almaya itmiş, [372] bu sorunun çözümüne yönelik en son atılan adım 5510 sayılı kanun ile yasal düzenlemelere gitmek olmuş ve emeklilik yaşı kademeli şekilde artırılarak 65'e çıkarılmıştır.[373]

Bütün bu realiteler dikkate alınırsa emeklilik hususunda yaş haddi getiren 5510 sayılı Kanundaki son değişikliğin uygun olduğu görülmektedir. Ancak bu yaş haddine prim gün sayısı ile çalışma süresi gibi şartlarında ilave edilmesi emekliliği oldukça zorlaştırmıştır.[374]

3.2.1.2. Aylık Bağlama Oranı Yüksekliği

Emeklilik sistemine krize sürükleyen bir başka unsur aylık bağlama oranının yüksek olmasıdır. Bu oran bireyleri erken yaşta emekli olmaya teşvik etmekte, sigortalıyken ödenen primle emeklilik ivazı arasındaki farkı büyüterek, gelir gider dengesini bozmaktadır. [375]

Sigortalıların çalışırken elde ettikleri net ücretle emekli olduktan sonra elde edecekleri gelir, üç kurumda da birbirinden farklı oranlarda düzenlenmektedir. Emekli aylığının prime esas net ücrete oranı esas alınarak hesaplanan aylık bağlama oranı Bağ-kur'da % 127 oranıyla en yüksek düzeyde belirlenirken, Emekli Sandığında % 106 ve SSK'da % 90 oranında seyretmektedir.[376]

1999 yılında yürürlüğe giren 4447 sayılı Kanunla, aylık bağlama oranı; hem Bağ-kur hem de SSK sigortalıları için ilk 10 yıl boyunca her 360 gün için %3,5, sonraki 15 yıl her 360 gün için % 2, daha sonraki her 360 gün için %1,5 şeklinde belirlenmiştir. Bu oranlardan da anlaşılacağı üzere, çalışma süresiyle aylık bağlama oranı arasında ters bir ilişki vardır. Dolayısıyla sigortalı kalınan süre arttıkça

[372] Atatanır, **a.g.e.,** s. 57.
[373] Canbay ve Demir, **a.g.e.,** s. 306.
[374] Tuncay Güloğlu, "Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sisteminin Temel Sorunları", **Prof. Dr. Nusret Ekin'e Armağan,** Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası, Yayın No.38, Ankara, 2000, s.219-228, s. 223.
[375] Gürsoy, **a.g.e.,** s. 49.
[376] Gökbunar ve Koç**, a.g.e.,** s. 30.

edinilecek ivaz azaldığından, sistem; bireyleri genç yaşta emekli olmaya teşvik etmektedir. Bununla birlikte söz konusu reform, aylık bağlama oranı belirleme kıstasında değişikliğe gitmiş, buna göre aylık bağlama oranı asgari kazancın % 70'i olarak belirlenirken, ortalama kazancın % 35'i olarak düzenlenmiştir. 2008 Ekim ayında yürürlüğe giren 5510 sayılı Kanunda ise aylık bağlama oranları daha da düşürülerek her 360 gün için %2 oranında belirlenmiştir. Örneğin, 20 yıl sigortalılık süresi bulunan sigortalıya güncellenmiş ortalama aylık kazancının % 55'i emeklilik aylığı olarak bağlanırken, % 40'ı bağlanacaktır.[377]

Gerek 4447 sayılı kanun gerekse 5510 sayılı kanunla getirilen düzenlemeler nedeniyle azalan emeklilik ivazının telafi edilmesi için sigortalıların gerçek kazançlarını SGK'ya bildirmeleri ve daha uzun süre prim katkısı sağlamaları gerekli kılınmıştır.[378]

3.2.1.3. Kayıtdışı İstihdam

Emeklilik sisteminde karşılaşılan önemli sorunlardan birisi de kayıtdışı istihdamdır. Kayıtdışı istihdamın nedenleri arasında gelirin hiçbir şekilde kayıt altına alınamaması ya da gelirin olduğundan daha düşük beyan edilmesi, vergilerin tahsil edilememesi gibi sorunlar gösterilmektedir.[379]

TÜİK'in 2015 yılı Eylül ayında yaptığı Hanehalkı İşgücü Anketleri sonuçlarına göre toplam istihdamın % 34,8'inin kayıtdışında kaldığı tespit edilmiştir. Kayıtdışı istihdam genellikle eğitim seviyesi ve gelir düzeyi düşük, gelirin kayıt altına alınamadığı tarım sektöründe ağırlık kazanmaktadır. 2014 yılında yapılan İşgücü Anketi sonuçlarına göre Türkiye'de kayıt dışı istihdam tarım sektöründe yoğunlaşmakta olup, bu oran % 82,3'tür. Tarım dışı sektörde çalışanların ise toplamı oranı % 22,3'tür. Bu oranı sektörler bazında ele aldığımızda inşaat sektöründe yer alanların oranı %36,6, hizmet sektöründekiler % 21,1 ve sanayi sektöründe çalışanların % 20,3 düzeylerinde olduğu tespit edilmektedir. Mesleki statüye göre bir

[377] T.C. Kalkınma Bakanlığı, **Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) Sosyal Güvenlik Sisteminin Sürdürülebilirliği, a.g.e.,** s.8.
[378] **A.e.,** s.8.
[379] DPT, **Dokuzuncu Kalkınma Planı, a.g.e.,** s. 38.

inceleme yapıldığında ise, % 71,7 oranı ile en yüksek kayıt dışılık ücretsiz aile işlerinde ortaya çıkmakta ve bu oranı % 51,6 ile kendi hesabına bağımsız çalışanlar takip etmektedir.[380]

Kayıt dışı istihdamın diğer bir boyutunu, prim karşılığı ya da tazminat niteliğinde aylık ya da gelir elde eden ancak bu aylık ya da gelirlerin kesintisiz sürdürülebilirliğini sağlamak amacıyla kendi iradeleriyle kayıt dışı kalmayı tercih edenler oluşturmaktadır. Kendi iradeleri dışında çalışanların büyük bir çoğunluğunu ise emekliler oluşturmaktadır. Ülkemizde emeklilerin emekli olduktan sonra düşük ücretle ve sigortasız çalışmaları diğer yandan çalışma tecrübesine sahip olmaları işgücü piyasasında istihdam edilmelerinin önemli faktörlerinden birkaçıdır.[381]

Türkiye'de kayıt dışı istihdamın yaygınlaşmasına neden olan diğer bir etmen 1980 sonrasında uygulanan yapısal uyum programları sonucunda ortaya çıkan üretim şekilleri ve bu nedenle daha da yoksullaşan işgücünün geliştirdiği çare arayışlarıdır. Kayıt dışılık sosyal korumadan yoksun geniş bir kitle oluştururken, sistemin gelir tabanını daraltmaktadır. Bir yandan sisteme giren prim gelirleri azalırken, diğer taraftan sistemin açıklarından faydalanarak, sisteme sızmayı başaran birey sayısı oldukça yüksektir. Bu bağlamda kayıt içi ve kayıt dışılık arasında bir geçişkenlik mevcuttur.[382]

Kayıtdışı istihdam oranının yüksek olması ülkemizdeki kurum prim gelirlerinin azalmasına yol açtığı gibi, insanların yeterli düzeyde emeklilik ivazından mahrum kalmasına da sebebiyet vermektedir. Kayıtdışı istihdamın bu denli yüksek olmasının altında yatan nedenlerden biri de, işverenler tarafından ödenen gelir vergisi ve sosyal güvenlik primlerinin işveren için büyük yük teşkil etmesidir.[383] Her ne kadar emekliliğin finansmanında primlerin yüksek olması finansmanı rahatlatır gibi görünse de, bu durum nisbi emek- sermaye maliyeti dengesini emek açısından

[380] Türkiye İstatistik Kurumu, 15 Aralık 2015, Sayı: 18644, (Çevrimiçi) http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=18644, 20.06.2016.
[381] Erkan Karaarslan, "Kayıt Dışı İstihdam ve Neden Olduğu Mal Kayıplarının Bütçe Üzerindeki Etkileri", **Mali Hizmetler Derneği,** Yayın No: 7, Ankara, 2010, s. 35-36.
[382] Gökbayrak, **a.g.e.,** s. 155.
[383] Gürsoy, **a.g.e.,** s. 48.

olumsuz hale getirmekte, işgücü maliyetini yükseltmek suretiyle yeni yatırımları engellemekte ve kayıtdışı istihdama sebep olmaktadır.[384]

Kısacası, kayıtdışı istihdamın yaygın olması ülkemizin kaçınılmaz bir gerçeğidir. Bu sektörde çalışmanın yoğun olması sosyal güvenlik kurumunu prim kaybına uğratmakta ve özellikle bireylerin yaşlılık döneminde hiçbir sosyal güvenceye sahip olmamasına neden olmaktadır.[385]

3.2.1.4. Prim Tahsilatında Yaşanan Sorunlar

Türkiye gibi dağıtım yönteminin uygulandığı ülkelerde emeklilik sistemlerinin varlığını sağlıklı bir şekilde sürdürebilmesi için prim tahsili şarttır. Aksi takdirde prim tahakkuk/tahsilat oranındaki herhangi bir düşme eğilimi emeklilik sisteminin en önemli sorunlarından biri olarak karşımıza çıkacaktır.[386]

Türkiye'de zaman zaman prim oranları artırılarak sosyal sigorta kurumlarının gelirlerinin artırılmaya çalışılması amaçlansa da son zamanlarda ortaya konulan düzenlemelerde kayıt dışı ekonomiyi yaygınlaştırması nedeniyle prim oranlarının düşürülmesine yönelik düzenlemeler gerçekleştirilmektedir. Türkiye'de % 33.5-39 bandında seyreden bu orana işsizlik sigortası da dahil edildiğinde % 42'ye ulaşan toplam prim oranları ile en üst seviyeye ulaşmıştır; bu nedenle prim oranlarını artırarak finansal iyileşme olanağı kalmamıştır. 2008 yılında yürürlüğe giren 5510 sayılı Kanun'da da yüksek olan prim oranları daha fazla çıkarılamamıştır.[387]

Emeklilik sisteminin sürdürülebilirliğine dair asli mesele primlerin tahakkukundan ziyade; tahakkuk eden primlerin tahsili sorunudur. Prim tahsili sorunun aşmak için ise en makul uygulama prim affı düzenlemelerine son

[384] Berna Balcı İzgi, "Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Son Gelişmeler", **Çalışma ve Toplum,** 2008/1, s. 92.
[385] Tuncay Güloğlu, "Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sisteminin Temel Sorunları", **Prof. Dr. Nusret Ekin'e Armağan,** Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası, Yayın No.38**,** Ankara, 2000, s.219-228, s. 221.
[386] Canbay ve Demir, **a.g.e.,** s. 307.
[387] Yusuf Alper, "Sosyal Güvenlik Reformu ve Finansmanla İlgili Beklentiler", **Sosyal Güvenlik Dergisi,** Cilt I, Sayı 1, 2011-2012, Ankara, s.7-47, s. 32..

verilmesidir.[388] Prim tahsilatı sorununun çözümüne yönelik bir diğer alternatif ise; prim oranlarının düşürülüp, prim ödeme gün sayılarının uzatılmasıdır. Sigortalılar daha uzun vadeye yayılan primleri daha düşük oranlarla daha az zorluk çekerek ödeyebilirler.[389]

5510 sayılı kanunda belirtilen 4/a kapsamındaki bağımlı sigortalılarda tahsil edilen primlerin tahakkuk eden primlere oranı geçen yıllarda % 80 civarlarında iken bu yıl bu oranın % 91 düzeylerinde olduğu görülmektedir. Yani söz konusu oran, 9-10 civarlarında bir artış yakalamıştır. Bu artışın nedenleri arasında primlerini düzenli ödeyen ve sigortasız işçi çalıştırmayan işverenlerin uzun vadeli sigorta kolları prim oranı işveren hissesinin 5 puanlık kısmının Hazine tarafından karşılanması ve ekonomik büyümenin prim tahsilatı üzerinde pozitif etki yaptığı düşünülmektedir.[390]

Son dönemde ise prim tahsilatında yaşanan soruna çözüm için yapılan yasal düzenleme gecikme zammı uygulamasıdır. Ancak faiz ve gecikme zammı borcu bulunan sigortalı, ilgili kurum ve kuruluşlara söz konusu borcunu ödediği takdirde faiz borçları ve gecikme zammı borçları affedildiğinden bu uygulamanın işlevselliği bulunmamaktadır.[391]

3.2.1.5. Norm ve Standart Birliğinin Sağlanamaması

Son dönemde emeklilik sisteminin olgunlaşması için ortaya konulan reformlar bir yandan sistemin sürdürülebilirliği açısından pozitif yönde gelişme sağlarken, diğer taraftan norm ve standart birliğininin sağlanmasına ilişkin amaçlarında bir takım adaletsizlikler karşımıza çıkmaktadır. Örneğin; hala 25 yıllık sigortalılık süresi için aylık bağlama oranları sırasıyla yıllık olarak SSK için % 2,6, Bağ-kur için % 2,6 ve Emekli Sandığı için % 3 şeklinde belirlenmekte olup, brüt ücretin maaşa oranı SSK ve Bağ-Kur'da % 65 ve Emekli Sandığında % 75' e tekabül

[388] Berna Turak, "Dünyada ve Türkiye'de Önerilen Sosyal Güvenlik Reform Alternatiflerinin Temel Dinamikleri ve Bir Model Önerisi", Isparta, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi), S.B.E., 2009, s. 75.
[389] **A.e.,** s. 75.
[390] T.C. Kalkınma Bakanlığı, **Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) Sosyal Güvenlik Sisteminin Sürdürülebilirliği, a.g.e.,** s. 29.
[391] Sevgi Işık Erol, "Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları ve Sosyal Güvenlik Ahlâkı", **Kamu-İş Dergisi,** Cilt: 13, Sayı: 3, 2014, s. 54-55.

etmektedir. 25 yıllık süreden sonraki her yıl için aylık bağlama oranlarında SSK ve Bağ-Kur için % 1,5 Emekli Sandığı'nda ise % 1 artış yapılmaktadır. 5510 sayılı kanun yürürlüğe girdiği tarihten 2015 yılına kadar % 2,5, 2016 itibariyle % 2'ye düşürülecektir. 25 yıl boyunca aynı gelir düzeyine sahip aynı işi yapan iki memurun elde edeceği emekli aylığı 2016 öncesi koşullarına göre emekli olan için % 75 iken, 2016 yılında çalışmaya başlayan ve 2041'de emekli olmaya hak kazanan için söz konusu oran % 50'ye gerileyecektir. Bu durumda kamu çalışanlarının maaşlarında %23 oranınıda bir düşüş yaşanacaktır. Dahası emekli yaşına ilişkin yapılan yeni düzenleme hemen uygulamaya konulacağı için henüz emeklilik hakkı kazanmayan mevcut sigortalılar, önemli ölçüde hak kaybına maruz kalacaklar.[392]

Bu durum sistemin adalet ve eşitlik ilkesine dayanarak oluşturulmasını engellemekte, farklı dönemlerde sigortalı olanların emekli olduklarında farklı miktarda emekli ivazı alması sisteme olan güvenin sarsılmasına neden olmaktadır. Birbirinden farklı düzenlemeleri bulunan sigorta kuruluşlarının emeklilik alt sınır aylıklarının ve bu aylıkların artış oranlarının farklı olması, ödenilen prim oranın birbirine yakın olmasına rağmen edinilen ivaz arasında derin farklılıklar bulunması, norm ve standart birliğinin sağlanmasını zorunlu hale getirmektedir.[393]

3.2.1.6. İşsizlik

İşsizlik, çalışma isteğinde ve gücünde bulunulduğu halde cari ücret ve mevcut çalışma koşullarında belirli süre iş aranmasına rağmen bulunamaması durumu, şeklinde tanımlanmaktadır. ILO işsizliğin tanımındaki temel unsurları *"iş sahibi olmama", "iş arama", "işe başlamaya hazır olma"* şeklinde izah etmektedir. TÜİK'in tanımına göre; *"Referans dönemi içinde istihdam halinde olmayan (kâr karşılığı, yevmiyeli, ücretli ya da ücretsiz olarak hiç bir işte çalışmamış ve böyle bir iş ile bağlantısı da olmayan) kişilerden iş aramak için son üç ay içinde iş arama kanallarından*

[392] Acar ve Kitapçı, **a.g.e.,** s. 95
[393] DPT, **Dokuzuncu Kalkınma Planı, a.g.e.,** s. 41.

en az birini kullanmış ve 2 hafta içinde işbaşı yapabilecek durumda olan tüm kişiler işsiz nüfusa dâhildirler" ifade edilmektedir. [394]

Türkiye'de emeklilik sistemini finanman krizi içine düşüren bir diğer unsur işsizliktir. İşsizlik, hemen hemen her dönemde ülke gündemini meşgul eden en önemli emeklilik sorunlarından biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Hızlı nüfus artışı, iç ve dış göç, teknolojik yenilikler, bölgesel kalkınma farklılıkları ve eğitim politikasındaki olumsuzluklar işsizliği artıran unsurlar olarak olarak sıralanabilmektedir.[395] Bunun yanı sıra enflasyon oranındaki yükseliş, işletmelerin kapanması ve iktisadi durgunluk sigorta kuruluşlarının prim gelirlerinde azalma meydana getirirken işsizlere yönelik ödenek ve yardım miktarını da artırmaktadır. Bunun sonucunda sosyal güvenlik tabanı daralmakta, emeklilik sistemine yönelik negatif etki meydana getiren bir durum ortaya çıkmaktadır.[396]

Türkiye'de işsizlik oranı, 2016 yılında bir önceki yıla nazaran 0,8 puan artış göstererek %11,1'e kadar yükselmiştir yani; işsiz sayısı 233 bin kişi artmıştır. Bu oran kadınlarda % 13 iken erkeklerde % 10,3 düzeylerindedir. İşsiz sayısı totalde 3 milyon 290 bin kişidir. İşsizliğin artışının en yaygın görüldüğü sektör tespit edilmeye çalışıldığında ise en fazla hizmetler sektörünün yer aldığı, onu sanayi sektörünün takip ettiği anlaşılmaktadır.[397]

3.2.2. Popülist Sorunlar

İktidarı elinde bulunduran siyasilerin iktidarlarını devam ettirmek için bilhassa seçim dönemlerinden önce politik nedenlerden ötürü emeklilik sistemine yönelik yaptıkları patrimonyal uygulamaların olduğu müdahaleler reform

[394] Seda Bayraktar ve Ahmet İncekara**, "**Türkiye'nin Genç İşsizlik Profili", **Çalışma İlişkileri Dergisi,** 2013, Cilt 4, Sayı 1, ss. 15-38, s. 16-17.
[395] Burçin Yılmaz Eser ve Harun Terzi, "Türkiye'de İşsizlik Sorunu ve Avrupa İstihdam Stratejisi", **Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi,** Sayı: 30, Ocak-Haziran 2008, ss.229-250, s. 230.
[396] Atatanır, **a.g.e.,** s. 46.
[397] Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, **Tisk İşgücü Piyasası Bülteni,** Nisan 2016, Sayı:37, 17.04.2016. s. 11-12.

yapılmasının bir başka nedenidir.[398] Ayrıcalıklı emekli kesiminin var olan hakkaniyetsiz ivazının daha da yükseltilmesi başta olmak üzere emeklilik sistemini finansman bakımından ilerleyen süreçte zora sokacak düzenlemelerin oluşturulması, çıkarılan af yasaları ile toplam borcun silinmesi ya da düşürülmesi sigortacılık ilkeleriyle bağdaşmayan başlıca siyasi düzenlemelerdir.[399] Bununla birlikte her seçim döneminde emekli aylıklarının artırılması, asgari emeklilik yaşının popülist nedenlerle bilhassa Demirel Hükümetinde olduğu gibi son derece düşük tutulması, yönetim kadrolarına liyakat dikkate alınmaksızın atama yapılması uygulanan usulsüz düzenlemelere ek olarak sıralanabilmektedir.[400] Söz konusu müdaheleler, emeklilik sistemine yönelik gelirlerin siyasi tercihler doğrultusunda kullanılmasının yollarının açık tutulması ve siyasilerin kişisel emellerince düzenlemeler ortaya koyması fonların kısa süre içinde tükenmesine neden olmaktadır.[401]

Diğer taraftan emeklilik ile ilgili düzenlemelerin yoksullukla mücadeleyi es geçmesi, kaynakların muhtaç durumdakiler için kullanılmasından ziyade siyasi gelecek için kullanılması, söz konusu kaynakların israf edilmesine neden olduğu, refah devletinin en önemli görevlerinden geliri yeniden dağıtımını ihlal ettiği ve sisteme olan güveni sarstığı gerekçesiyle eleştirilmektedir.[402] Anılan olumsuz düzenlemelerden de anlaşılacağı üzere sosyal güvenlik kuruluşlarının kendisinden bağımsız şekilde ortaya çıkan birtakım yapısal sorunları olduğu aşikardır. Bu sorunları bertaraf edecek çözümler, yeniden yapılanma anlamına gelmektedir. Ancak sistem üzerinde hayata geçirilen reformlar aktüeryal dengeyi sağlamaya yönelik oluşturulmakta; daha ileri gidememektedir. Mevcut reformlar bir bütün olarak değerlendirildiğinde, sisteme yapılan katkı ile sağlanan karşılık arasındaki bağ

---

[398] Haluk Egeli ve Ahmet Özen, "Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sisteminin Yeniden Yapılandırılmasına Yönelik Reform Sürecinin Değerlendirilmesi", **Mevzuat Dergisi,** Yıl:12, Sayı:142, 2009. (Çevrimiçi) http://www.mevzuatdergisi.com/2009/10a/01.html 25.06.2014.

[399] DPT, **Dokuzuncu Kalkınma Planı, a.g.e.,** s. 5.

[400] Mehmet Zeki Ak ve Şükrü Cicioğlu, "Sosyal Güvenlik Sisteminin Yeniden Yapılandırılması Gereği ve Reform Paketi", **E-Akademi Hukuk, Ekonomi ve Siyasi Bilimler Aylık İnternet Dergisi,** Sayı, 54, 2006. (Çevrimiçi) http://www.eakademi.org/incele.asp?konu=SOSYAL%20G%DCVENL%DDK%20S%DDSTEM%DDN%DDN%20YEN%DDDEN%20YAPILANDIRILMASI 22.06.2015.

[401] Güzel, **a.g.e.,** s. 68.

[402] DPT, **Dokuzuncu Kalkınma Planı, a.g.e.,** s. 41.

koparılarak, sistem cazibesini yitirmekte ve bireysel emekliliğe yönelimde bir artış sağlanmaktadır.[403]

3.3. Türkiye'de Emeklilik Sistemine Yönelik Parametrik Reform Yasaları

3.3.1. 4447 Sayılı Kanunla Getirilen Düzenlemeler

Türkiye'de emeklilik sistemine yönelik parametrik düzenlemeye ilişkin ilk reform, 1999 yılında yürürlüğe giren 4447 Sayılı Kanundur.[404] Türkiye'de emeklilik sisteminin finansmanında ilk zamanlarda fon (kapitalizasyon) yöntemi benimsenirken, 4447 sayılı kanun ile dağıtım sistemine geçilmiştir.[405] Bu düzenleme daha çok gelirleri artıran ve giderleri azaltan düzenlemelerden oluşmaktadır. Sigortalının ödediği prime esas ücret tavanı ve emeklilikte elde edilecek ivazın belirlenmesinde [406] katkı-karşılık ilişkisinin gücü artırılmış, bu sayede daha çok prim ödeyenin daha fazla emeklilik aylığı kazanmasına olanak sağlanmıştır. Bunun yanı sıra bu kanun ile kademeli şekilde emeklilik yaşı artırılmasına gidilmiş, emeklilik aylığı hesaplamaları enflasyona endekslenmiş, reel satın alma gücünün korunmaya çalışıldığı bir ödeme şeklini almıştır.[407]

3.3.1.1. Prim Oranlarında Artış

Bu kanunla, bazı sigortalıların ödemiş olduğu prim oranlarında artışa gidilmiştir. Emekli aylığı almakta olup çalışmayı sürdürenler için ödenmesi gereken prim katkı oranı % 24'den % 30'a yükseltilmiştir. Söz konusu katkı oranının % 7.5'i sigortalının, % 22.5'i ise işverenin ödemiş olduğu paydır.[408] Bunun yanı sıra

---

[403] Şenay Gökbayrak, "Türkiye'de Sosyal Güvenliğin Dönüşümü", Ankara, **Çalışma ve Toplum,** 2010/2, s. 156.
[404] Şenay Gökbayrak, **Refah Devletinin Dönüşümü ve Özel Emeklilik Programları,** Ankara, Siyasal Kitabevi, 2010, s. 184.
[405] Tülin Canbay ve Müslim Demir, "Türkiye' de Sosyal Güvenlik Açıkları ve Sosyal Güvenlik Ahlakı", **Yönetim ve Ekonomi,** Cilt:20 Sayı:2, Manisa, 2013, s.305.
[406] Atatanır, **a.g.e.,** s. 129.
[407] Gümüş, **a.g.e.,** s. 19.
[408] Yusuf Alper, "4447 Sayılı Kanun ve Sosyal Güvenlik Sisteminin Finansman Yapısına Etkileri", **Prof. Dr. Nusret Ekin'e Armağan,** Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası, Yayın No.38, Ankara, 2000, s.219-228, s. 143.

tarım işçileri sigortalıları ve tarım kesiminde Bağ-Kur kapsamında çalışanlar için prim oranları artırılmıştır. SSK'dan emeklilik aylığı almakta olup, çalışmalarını sürdüren avukat ve noterlere, % 15 oranında destek prim katkısı sağlamaları için zorunluluk getirilmiştir. Bağ-kur emeklisi olup işgücü piyasasında bulunanlar için aylıklarından % 10 oranında sosyal güvenlik destek primi ödenmesi yönünde düzenleme yapılmıştır.[409] Tarımda çalışan sigortalıların ödemekle mükellef oldukları prim oranları, (malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları) % 15' den % 20' ye yükseltilmiştir.[410]

3.3.1.2. Kayıt Dışılığı Engellemeye Yönelik Düzenlemeler

Kayıt dışılığın önüne geçme ve prim tahsilat oranını artırmak için, bu kanun ile, sigortalıların işyerlerini önceden bildirmeleri zorunluluğu getirilmiş, prime esas kazançların hesaplanmasındaki usul değiştirilmiştir. Sosyal sigorta kurumlarının gelirlerini artırmak için emeklilik aylıkları, TÜFE ve GSYİH artışına endekslenerek belirlenmeye başlanmıştır.[411] Bununla birlikte, sigortalıların çalışılan ay içerisinde çalışmadıkları günlerinin işveren tarafından ilgili kuruma bildirilmesi, [412] sigortalıların, sigortalı şekilde çalışmaya başladıkları andan itibaren 30 gün içinde sigortalı çalışmaya başladıklarını ilgili Kuruma bildirmeleri,[413] esası getirilmiştir.

Bir diğer düzenlemede ise, müfettişlerin yanı sıra kurum tarafından görevlendirilen memurlar, sigortalıların kayıt durumu ile ilgili yoklama ve tespit yapabileceklerdir. Benzer şekilde kamu kurumlarında kendi denetim elemanları, işyerlerinin mevzuatı uyarınca personelin sigortalı çalışıp çalışmadığını denetleyebilecektir.[414]

[409] Gökbayrak, **a.g.e.,** s. 184.
[410] Atatanır, **a.g.e.,** s. 131.
[411] **A.e.,** s. 131.
[412] 4447 Sayılı Kanun, Madde. 11.
[413] 4447 Sayılı Kanun, Ek Madde. 40.
[414] Alper, **a.g.e.,** s. 146.

3.3.1.3. Basamak Yükseltme Esasında Değişiklik

4447 sayılı kanunla yapılan bir diğer düzenleme Bağ-kur kapsamındaki sigortalılara ilişkindir. Bağ-kur sigortalılarında görülen düşük prim ödeme eğilimi ve bulundukları basamakları yükseltmek hususundaki isteksiz tutumları nedeniyle sigortalıların % 60'ından fazlası zorunlu basamak yükseltilmesi olan 6. Basamakta toplanırken, yeni düzenleme ile basamak yükseltme esasında değişikliğe gidilmiş, 12. Basamağa gelene kadar zorunlu olarak basamak yükseltilmesi yapılmıştır.[415]

3.3.1.4. Prime Esas Kazanç Tespitinde Değişiklik

Bu kanunla prim esaslı kazançların tespiti ve yükseltilmesine yönelik düzenlemelerde değişiklik yapılmıştır. SSK kapsamındakiler için prime esas kazançların alt sınır ve üst sınır hesaplamasında kullanılan gösterge tabloları yürürlükten kaldırılmıştır. Bunun yerine, 01.01.2000 yılı itibariyle prime esas kazançların alt sınırı 4 milyon TL, (alt sınırın 3 katı) üst sınır ise 12 milyon TL şeklinde düzenlenmiştir. Ancak üst sınır Bakanlar Kurulu kararı ile alt sınırın 5 katına kadar yükseltilebilmektedir. Prime esas kazançta yapılacak düzenlemeler, Devlet İstatistik Kurumu tarafından açıklanan bir önceki yılın TÜFE ve GSYİH'nın sabit fiyatlarla gelişme hızı dikkate alınarak hesaplanacaktır.[416]

3.3.1.5. Emekli Olma Yaşında Değişiklik

4447 sayılı kanunla yapılan düzenlemelerden biri de emeklilik yaşının yeniden düzenlenmesidir. Bu kanun yasalaşmadan önce Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı emeklilik yaşını 62 olarak önerse de sosyal ortaklar arasında kabul görmemiş, onun yerine kadınlar için 58, erkekler için 60 yaşında emekli olma hakkı getirilmiştir. Ancak bu kanunla yapılan düzenleme uyarınca emekli aylığı almaya hak kazanmasına iki yıl kalanları etkilemeyen 10 yıllık süreci kapsayan kademeli bir geçiş getirilmiştir.[417]

---

[415] **A.e.,** s. 147.
[416] **A.e.,** s. 142.
[417] **A.e.,** s. 145.

Kanun öncesi dönemde, Bağ-kurlular için kadın sigortalının 20 yıl erkeğin ise 25 yıl sigorta primi katkısı sağlamış olması şartıyla emekli aylığı almasına hak tanınırken, 4447 Sayılı Kanunla yapılan düzenlemede sigorta prim ödemiş olma süresi kadın ve erkek için eşitlenerek 25 yıl olarak belirlenmiştir.[418]

3.3.1.6. Aylık Bağlama Oranlarının Düşürülmesi

Söz konusu kanunla aylık bağlama oranında azalma yönünde bir değişim gerçekleştirilmiştir. Sigortalının daha fazla prim ödemesi ve daha fazla süre sistemde kalması esası getirilmiştir. Kanun öncesi 9000 gün prim ödeyen sigortalının ulaştığı aylık bağlama oranı % 77 iken, 4447 sayılı kanunla bu oran % 65 seviyelerinde kalmaktadır. Emeklilik aylıklarının hesaplanmasına belirlenen aylık bağlama oranları azaltılmış, kanun öncesi alt sınır aylık bağlama oranı %70 iken, kanun ile birlikte alt sınır aylık bağlama oranı % 35'e seviyelerine düşürülmüştür. Aradaki farktan da anlaşılacağı üzere yeni hesaplanan aylık bağlama oranı ile bu miktar yarı yarıya düşürülümüştür. [419] Sigortalının ilk 3600 günün her 360 günü için aylık bağlama oranı % 3,5, 3600 işgününden 9000 gün arasındaki her 360 gün için % 2 oranında, 9000 günden sonraki her 360 gün için % 1,5 oranında artış yaparak aylık bağlama oranı belirlenmektedir.[420]

3.3.1.7. 4447 Sayılı Kanunun Olumsuz Etkileri

4447 sayılı Kanun ile emeklilik ile ilgili sorunlar kısmen giderilmiş olsa da sistemin mali açıdan ayakta kalması için gerekli olan finansman ihtiyacı kamu borçlanması yoluyla sağlanmaya çalışılmaktadır. Bu doğrultuda, 1994-2003 yılları arasında kamu kaynaklarından sosyal güvenlik kuruluşlarına (Bağkur, SSK ve Emekli Sandığı) yapılan transfer, Hazine iç borçlanma faiz oranı göz önünde bulundurularak hesaplandığında 345 milyar YTL'ye kadar yükselmiştir. Söz konusu dönemde 2003 yılı GSMH oranı ise 354 milyar YTL'dir.[421] Parametrik reform niteliği taşıyan 4447 sayılı Kanun ile emeklilik yaşının sosyal sigorta kuruluşuna yeni

[418] 4447 Sayılı Kanun, Madde.28.
[419] Alper, **a.g.e.,** s. 145.
[420] Kitapçı, **a.g.e.,** s. 144.
[421] DPT, **Dokuzuncu Kalkınma Planı, a.g.e.,** s. 12.

katılanlar için yükseltilmesi, daha önceki dönemlerde sisteme katılan sigortalılar açısından geçmiş dönemlerde elde ettikleri hakların devam etmesi, olumsuz etkisinin de bir süre daha devam etmesi anlamına gelmektedir.[422]

Bazı akademisyenlerce 4447 sayılı kanun çokça eleştirilmiş, ülkemiz emeklilik sistemini devlet tekelinde yapılandırdığı, özel sektör ile rekabete açık olmadığı, bu bağlamda ekonomik yönden etkinsizliğe yol açtığı ileri sürülmüştür.[375] Sistemdeki aktif pasif dengesindeki orantısızlığın ilerleyen dönemlerde süregelen bir artış göstermesi 2006 yılında yeni reform çalışmalarının yasalaşması sonucunu doğurmuştur. Bu bağlamda 2006 yılında yasalaşan 5502 sayılı Kanun ile üç farklı sosyal güvenlik kurumu tek çatı altında toplanmış ve yapılanmada yerel hizmetlerin ağırlığı artırılmıştır.[423] Bu kanunda parametrik reformların ötesinde kamunun azalan rolüne karşı piyasanın etkinliğini artıran bir yapısal dönüşüme gidilmiştir.[424]

3.3.2. 5510 Sayılı Kanunla Getirilen Düzenlemeler

Enflasyonist ortamın emeklilik harcamaları üzerinde negatif etki yaratması, yüksek işsizlik oranı ve kayıtdışı istihdam neticesinde nüfus yapısının genç olmasına rağmen, emeklilik kurumlarının mali dengelerinin bozulmasıyla karşı karşıya kalınmaktadır. Genç nüfusun yaşlı nüfus sayısından fazla olmasına rağmen dağıtım yöntemi etkin bir işleve sahip olamamakta, aktif sigortalı sayısının olması gerekenin altında olması, sigortalı bağımlılık oranında artış meydana getirmekte, aktif sigortalı oranının yaşlı bağımlılık oranından daha yüksek seviyelerde olmasına sebep olmaktadır.[425]

Bu nedenle yeni düzenlemeler ortaya konulmaya çalışılmakta emeklilik alanında gerçekleştirilen bu reformlarda sisteme katkıların artırılıp sistemden yararlananların azaltılması, bireysel emekliliğin yasalaştırılarak emekliliğin piyasaya açılması, özelleştirme uygulamaları gibi belli düzenlemelere gidilmesi söz konusu

[422] **A.e.,** s. 17-18.
[423] Gökbayrak, **a.g.e.,** s. 185.
[424] **A.e.,** s. 186.
[425] DPT, **Dokuzuncu Kalkınma Planı, a.g.e.,** s. 5.

olmaktadır.[426] Bu doğrultuda 2008 yılı Ekim ayı başında yürürlüğe giren 5510 sayılı Kanun ile emeklilik yaşının kademeli olarak yükseltileceği, ortalama aylık kazanç hesaplanırken güncelleme katsayısının kullanılacağı, kayıt dışılığın ve aylık bağlama oranlarının azaltılacağı, katkı-karşılık ilişkisini güçlendirecek bir aylık hesaplama sisteminin getirilmesininin sağlanacağı ifade edilmiştir.

3.3.2.1. Emekli Olma Yaşı

5510 sayılı kanun ile kadın ve erkekler için emekli olma yaşı kademeli şekilde artırılarak 2036 yılı itibariyle aylık alması öngörülen sigortalılar için 65'e çıkarılmıştır. Dolayısıyla 5510 sayılı kanunun emeklilik yaşı ile ilgili ortaya koyduğu düzenleme 2036 yılı itibariyle etkisini hissettirecektir.[427] Buna göre,

Emeklilik yaşı 29. Maddenin (a) bendinde,

"01.01.2036 ile 31.12.2037 tarihleri arasında kadın için 59, erkek için 61,

01.01.2038 ile 31.12.2039 tarihleri arasında kadın için 60, erkek için 62,

01.01.2040 ile 31.12.2041 tarihleri arasında kadın için 61, erkek için 63,

01.01.2042 ile 31.12.2043 tarihleri arasında kadın için 62, erkek için 64,

01.01.2044 ile 31.12.2045 tarihleri arasında kadın için 63, erkek için 65,

01.01.2046 ile 31.12.2047 tarihleri arasında kadın için 64, erkek için 65,

01.01.2048'den itibaren kadın ve erkek için 65 olarak uygulanır." hükmü yer almaktadır.[428]

Söz konusu reformun mali sürdürülebilirliği sağlamak amacıyla getirdiği emeklilik yaşı düzenlemesi, nüfus yapısındaki değişim dikkate alınarak

[426] Denizcan Kutlu, "Değişen Birikim Rejimi Bağlamında Emeklilikte Yeniden Yapılanma ve Sosyal PolitikanınDönüşümü" Ankara Üniversitesi, (Çevrimçi) file:///G:/EMEKLİLİK/DENİZCAN%20KUTLU%20ANKARA%20ÜNİVERSİTESİ.pdf, 22.03.2014, s.375.

[427] Yusuf Alper, "Sosyal Güvenlik Reformu ve Finansmanla İlgili Beklentiler", **Sosyal Güvenlik Dergisi,** Ankara, Cilt: 1, Sayı: 1, 2012, s. 7-47, s.38.

[428] 5510 Sayılı Kanun, Madde.28.

yapılandırılmakta; kadınlar için ortalama 19, erkekler için ise ortalama 16 yıl emeklilik aylığı almaları planlanmaktadır.[429]

Bu kanun ile ilk kez 5510 sayılı kanun sonrası sigortalı olanlar için kadınlarda 58, erkeklerde 60 yaşını doldurmuş olma ve en az 9000 gün prim ödemiş olma koşuluyla emekli aylığı bağlanmaktadır (4/a sigortalılar için 7200 gün). Bununla birlikte 65 yaşını doldurmamış sigortalılar, yukarıda belirtilen *yaş hadlerine üç yıl eklenmek ve* 5400 gün prim ödeme şartıyla emeklilik aylığına hak kazanabilmektedir.[430] Kolaylaştırılmış emeklilik seçeneği şeklinde de ifade edilen bu seçenekte, prim gün sayısında düşüş yaşanırken, emekli olmaya hak kazanmadaki yaş koşulunda artışa gidilmiştir. Söz gelimi, 2036 yılında 7200 prim günü doldurmak şartıyla emekli olmaya hak kazanan erkek sigortalının normal emeklilik yaşı 61 iken, 5400 prim ödeme günü bulunan sigortalı eğer aylık bağlanmasını talep ederse; yaş haddine 3 yıl eklenerek ancak 64 yaşında aylığa hak kazanabilecektir.[431]

3.3.2.2. Emekli Aylığının Hesaplanması

Ortalama Aylık Kazanç: 5510 sayılı kanun uyarınca emeklilik aylığı, ortalama aylık kazanç esas alınmak suretiyle belirlenmeye başlamıştır. Ortalama aylık kazancın hesabında ise, "*Ortalama aylık kazanç, sigortalının her yıla ait prime esas kazancının, kazancın ait olduğu yıldan itibaren aylık talep tarihine kadar geçen yıllar için, her yıl gerçekleşen güncelleme katsayısı ile güncellenerek bulunan kazançlar toplamının, itibarî hizmet süresi ile fiilî hizmet süresi zammı hariç toplam prim ödeme gün sayısına bölünmesi suretiyle hesaplanan ortalama günlük kazancın otuz katıdır.*"[432] şeklinde hüküm belirtilmektedir.

Güncelleme Katsayısı: 5510 sayılı kanun ile güncelleme katsayısında da değişikliğe gidilmiştir. Buna göre güncelleme katsayısı, her takvim yılı için Aralık ayında TÜİK tarafından yayımlanan TÜFE değişim oranının % 100'ü ve GSYİH'daki gelişim hızının % 30'unun toplanmasına +1 ilave edilmek suretiyle

[429] Alper, **a.g.e.,** s. 19.
[430] 5510 Sayılı Kanun, Madde.29.
[431] Ali Güzel, Ali Rıza Okur ve Nurşen Caniklioğlu, **Sosyal Güvenlik Hukuku,** İstanbul, Beta Yayınları, 16. Baskı, 2016, s. 481.
[432] 5510 Sayılı Kanun, Madde.29.

hesaplanan miktardır. Ancak, en son temel yıllı TÜFE oranı ve sabit fiyatlarla GSYİH gelişim hızı eksi olduğu takdirde söz konusu yıldaki miktar sıfır olarak değerlendirilecektir.[433]

Günlük Kazanç Sınırları: Söz konusu kanun uyarınca alıncak prim ve verilecek ödeneklere esas günlük kazanç alt sınırı; asgari ücretin 1/30'u, üst sınırı ise günlük kazancın 6,5 katı esas alınarak hesaplanmaktadır. Ancak, günlük kazanç düzeyi alt sınırın altında kalanlar için günlük kazanç hesabı alt sınır üzerinden, günlük kazançları üst sınırı aşanlar için günlük kazanç hesabı üst sınır üzerinden belirlenmektedir.[434]

3.3.2.3. Kayıt Dışılığın Azaltılması

5510 sayılı Kanun ile, emeklilik sisteminin en önemli sorunlarından biri olan kayıtdışılığın, denetim ve kontrol mekanizmasını artırmaya yönelik tedbirler alınmıştır. Bu doğrultuda kurumlararası işbirliğinin artırılması ve işyeri bildirim sorumluluğu getirilmesine yönelik muhtelif planlar ortaya konulmuştur. Söz konusu planlardan en kapsamlısı, 2008-2010 yılları ve 2011-2013 yıllarını içine alan *"Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Strateji ve Eylem Planları"*, Gelir İdaresi Başkanlığı tarafından yönetilmekte;[435] bütün kurumların işbirliği içinde olmasını ve elektronik kayıt sistemiyle verilerin paylaşımını hedefleyen misyonu bulunmaktadır. Ayrıca SGK ve Maliye Bakanlığı arasında imzalanan bu protokolle kayıt dışı ekonominin ülke ekonomisine verdiği zararlar hususunda toplumun aydınlatılması, vergi ödeme ahlakının iyileştirilmesi için medya aracılığıyla vergi kaçırmanın yüz kızartıcı bir suç olduğu düşüncesinin aşılatılması da amaçlanmaktadır.[436]

---

[433] 5510 Sayılı Kanun, Madde. 29.
[434] 5510 Sayılı Kanun, Madde. 82.
[435] Şerife Türcan Özşuca, "Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Uyum Sorunu ve Denetim Mekanizmalarında Etkinliğin Sağlanması", **Sosyal Güvenlik Dergisi ISSN: 2146-4839,** Cilt 2, Sayı 2, 2011-2012, ss.49-83., s. 71-72.
[436] Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı, (Çevrimiçi) http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/02/20090205-4.htm, 22.06.2016.

3.3.2.4. Norm ve Standart Birliğinin Sağlanması

5510 sayılı kanun öncesi dönemde; Bağ-Kur ve SSK'lılar için hesaplanan aylık bağlama oranı ilk 10 yılın her yılı % 3,5, izleyen 15 yılın her yılı için % 2, daha sonraki her yıl için % 1,5 olarak belirlenmekteydi. Ancak, söz konusu durum erken yaşta emekli olmayı teşvik etmekte, sisteme daha az süre katkı sağlamaya neden olmaktaydı. 5510 sayılı kanun ile yapılan düzenlemede ise aylık bağlama oranı sabitlenmiş, bu oran % 90'ı geçmemek şartıyla 2016 yılı başı itibariyle her bir yıl için % 2 olarak belirlenmiştir.[437]

Norm ve standart birliğini sağlamaya yönelik bir diğer uygulama, SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı kapsamında sigortalı olarak anılanların 5510 sayılı kanunun 4. Maddesi uyarınca SSK için 4/a, Bağ-kur için 4/b ve Emekli Sandığı için 4/c kapsamında sigortalı sayılacaklar şeklinde belirlenmesidir. Ayrıca bu kanunla önceki dönemlerde statüye göre emekli aylığı ödenmesine ilişkin uygulama yürürlükten kaldırılmıştır. Bunun yerine bireyin ödemiş olduğu prim ve kıdem esas alınmak suretiyle maaş hesaplamasına gidilecektir. Bu uygulama ile daha fazla çalışma süresi bulunan ve daha fazla yaşlılık primi ödeyenlerin yüksek maaş almasının önü açılırken, düşük çalışma süresi ve düşük miktarda prim ödemesi olanların düşük miktarda emekli aylığı almaya hak kazanmaları amaçlanmaktadır.[438]

[437] 5510 Sayılı Kanun, Madde. 29.
[438] 5510 Sayılı Kanun, Madde. 29.

Tablo 6: 5510 sayılı Kanuna Göre Sigorta Kollarına Göre Zorunlu Sigortalı Sayılanların Sigortalılık Durumları

4/A Bendi Kapsamındakiler	4/B Bendi Kapsamındakiler	4/C Bendi Kapsamındakiler
Hizmet akdi ile çalıştırılanlar Film, tiyatro ve sahne, resim vb. bütün güzel sanat kollarında çalışanlar yazarlar MEB'de usta öğretici olarak çalıştırılanlar Profesyonel Sporcular Bahşiş ve Yüzde Usulü ile Çalışanlar Yevmiye usulü çalışanlar Avukatlık bürolarında hizmet akdine tabi olarak çalışan avukatlar	Köy ve mahalle muhtarları Ticari kazanç veya serbest meslek kazancı nedeniyle gerçek veya basit usulde gelir vergisi mükellefi olanlar (hizmet akdine bağlı olmaksızın bağımsız çalışanlardan) Kollektif, Limited Şirket Ortakları (Hizmet akdine bağlı olmaksızın bağımsız çalışanlardan) Bağımsız çalışan avukatlar Noterler Jokey ve antrenörler Harp ve Vazife Malulleri (çalışma ilişkilerine göre)	Kamu idarelerinde 5510 sayılı Kanunun 4/a bendine tabi olmayanlardan, kadro ve pozisyonlarda sürekli olarak çalışıp, ilgili kanunlarında 4/1(a) kapsamına girenler gibi sigortalı sayılmayanlar (Vekil öğretmen, vekil imam v.b) Başbakan, Bakanlar, TBMM üyeleri, Belediye Başkanları, İl Encümeninin seçimle gelen üyeleri Harp okulları ile fakülte ve yüksek okullarda Türk Silahlı Kuvvetleri hesabına okuyan veya kendi hesabına okumakta iken askeri öğrenci olanlar ile astsubay meslek yüksek okulları ve astsubay naspedilmek üzere temel askerlik eğitimine tabi tutulan adaylar

Kaynak: Sosyal Güvenlik Kapsamındaki Sigortalıların Hak ve Yükümlülükleri, **Sosyal Güvenlik Kurumu,** Yayın No: 57, Ankara, 2013, s. 9-12.

Tablo 7: Türkiye'de 5510 Sayılı Kanun Sonrası Sosyal Güvenliğin Kapsamı

Çalışma Şekli	4/A	4/B	4/C	Toplam
Aktif Sigortalılar	13.136.339	2.927.250	2.823.400	18.886.989
Pasif Sigortalılar	6.260.444	2.422.898	1.923.921	10.607.263
Bağımlılar	17.784.309	9.061.611	6.098.990	32.944.917
Emeklilik Sandıkları				367.205
Toplam	37.181.092	14.411.759	10.846.318	62.806.374
Aktif-Pasif Oranı	2,24	1,10	1,59	1,90

Kaynak:http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/tr/kurumsal/istatistikler, (Çevrimiçi), 20.11.2014.

3.3.2.5. 5510 Sayılı Kanunun Olumsuz Etkileri

5510 sayılı kanun ile emeklilik sistemi üzerinde yapılan düzenlemelerin seyri, kamu emeklilik programı vasıtasıyla emekli olmaya hak kazanma koşullarının güçleştirilmesi ve ivaz miktarının azaltılması yönündedir. Emek piyasasında artan atipik çalışma ve kayıtdışı istihdam yaygınlığı nedeniyle 5510 sayılı reformla emekliliğe hak kazanmak için getirilen prim ödeme gün sayısının var olan koşullarda tamamlanması oldukça güçtür. Özellikle sosyal korumaya ihtiyaç duyan, prim ödeme güçlüğü çeken tarım çalışanları ile kendi hesabına çalışanları kapsam dışı tuttuğu; bilhassa son zamanlarda nicelik bakımından artış gösteren a-tipik çalışanların sosyal sigortalardan yararlanmalarını kişisel isteğe bağlı şekilde tanımladığı görülmektedir. Böylece, nüfusun büyük çoğunluğunu içine alan kesimin emeklilik güvencesinin ortadan kalktığı, geniş ölçüde piyasaya bırakıldığı ve bireysel emeklilik sisteminin yaşlılık riskini korumadaki etkinliğinin gittikçe zorunlu hale getirildiği anlaşılmaktadır.[439]

3.4. Türkiye'de Emeklilik Sistemine Yönelik Yapısal Reform Yasaları

3.4.1. 4632 Sayılı Kanunla Getirilen Düzenlemeler

1980'li yıllara kadar emeklilik sistemi finansmanında yaşanan finansman güçlüklerinin telafisi için refah kısıcı mali önlemlerin tepkiyle karşılanmasının yanı sıra [440] bireylerin tek basamaklı emeklilik sisteminden ziyade çok basamaklı emeklilik sistemlerini, sabit bir gelir veya maaş yerine, tasarruflarını bir fonda değerlendirebilecekleri ve yatırım riski üstlenmelerine olanak sağlayacak yeni bir sisteme gereksinim duymaları nedeniyle yeni bir düzenleme öngörülmüştür.[441]

---

[439] Gökbayrak, **a.g.e.,** s. 188.

[440] Mert Ural ve Türker Adakale, "Bireysel Emeklilik Fonlarında Risk Yönetimi ve Riske Maruz Değer Analizi", **Bireysel Emeklilik Fonlarında Risk Yönetimi,** Ege Akademik Bakış / Ege Academic Review, 9 (4) 2009, ss.1463- 1483, s. 1465.

[441] Ayten Ersoy, "Emeklilik Planları ve Emeklilik Fonlarının Oluşumu ve Uluslararası Muhasebe Açısından İncelenmesi", (Çevrimici), http://archive.ismmmo.org.tr/docs/malicozum/66MaliCozum/10%20ayten%20ersoy.pdf, 30.06.2014. s.72.

Bu doğrultuda, 1999'da Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nca "Bireysel Emeklilik Komisyonu" kurulmuştur. Bireysel Emeklilik Komisyonu'nun taslak ile ilgili çalışmalarına Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Sosyal Güvenlik Kuruluşları, Hazine Müsteşarlığı, Sermaye Piyasası Kurulu ile ilgili sektör temsilcileri iştirak etmiştir. Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu, bu hususla ilgilenen taraflarla ortak bir konsensüse varılarak sosyal güvenlik reformunun tamamlayıcısı olarak 28 Mart 2001 tarihinde kabul edilmiş, 7 Nisan 2001 tarih ve 24366 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Kanun, 7 Ekim 2001 tarihinde yürürlüğe girmiştir.[442]

Türkiye'de oluşturulan söz konusu düzenleme diğer Güney Avrupa ülkelerinde olduğu gibi bütün nüfusu kapsamı altına almamaktadır. Bununla birlikte emeklilik sisteminin verimli ve yeterli düzeyde olmaması nedenlerinden ötürü, özel sigorta şirketleri aracılığıyla "Bireysel Emeklilik" sistemi hayata geçirilmiştir. 11 adet bireysel emeklilik şirketi, 27 Ekim 2003 tarihinde fiilen hizmet vermeye başlamıştır. Bu şirketler; Ak Emeklilik, Anadolu Hayat Emeklilik, Ankara Emeklilik, Aviva Hayat ve Emeklilik, Başak Emeklilik, Fortis Emeklilik, Garanti Emeklilik, Koç Allianz Hayat ve Emeklilik, Oyak Emeklilik, Vakıf Emeklilik, Yapı Kredi Emeklilik A.Ş.'dir.[443]

3.4.1.1. Bireysel Emeklilik Sisteminin Kapsamı ve Amacı

Türkiye'deki sosyal güvenlik kuruluşlarının birleştirilerek tek bir çatı altında toplandığı emeklilik sistemi, rejimin ilk basamağı olarak nitelendirilirken, daha önce yürürlüğe giren " Bireysel Tasarruf ve Emeklilik Sistemi" ise, söz konusu modelin ikinci basamağı şeklinde uygulamadaki yerini almaktadır.[444]

Bireysel emeklilik sistemi finansmanının çalışanların gönüllü katılımıyla işlediği esas itibariyle fon esasına dayalı olarak bireylere emeklilikte düzenli gelir

[442] Melisa Erdilek Karabay, v.d., "Hayat Sigortaları ve Bireysel Emeklilik Sistemi", Editör, Fuat Erdal, **T.C. Anadolu Üniversitesi Yayını,** No: 2513, Açıköğretim Fakültesi Yayını No: 1484, Eskişehir, 2012, s. 138.
[443] Kaydu, **a.g.e.,** s. 35.
[444] Ali Güzel, "Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Öngörülen Reform Mevcut Sorunlara Çözüm mü?" **Çalışma ve Toplum,** 2005, s. 71.

sağlamak amacıyla kurulmuş tamamlayıcı nitelikte bir emeklilik programıdır.[445] Bu sistemin asıl hedefi, bireylerin üretime katıldıkları süre içinde yaptıkları tasarrufların yatırıma yönlendirilmesi sayesinde ileride makul bir yaşam seviyesi elde edecek gelire ulaşmasına olanak sağlanmasıdır.[446]

Kabul edilen bireysel emeklilik sistemi tanımlanmış katkı esaslı yapıya sahiptir. Bağlanacak emeklilik ivazının ne kadar olacağı hususunda evvelinde bir sorumluluk altına girilmemekle birlikte, sisteme katılım sağlayanlar fonların erime riski olduğunu ilk baştan kabullenmektedirler. Dolayısıyla fon şirketlerinin bilançolarına yapılacak katkının garanti edilmesi mümkün gözükmemektedir.[447]

Bireysel emeklilik programlarının finansmanı fon yöntemiyle sağlandığından gelirin yeniden dağıtımı işlevi bulunmamaktadır. Bireysel emeklilik programlarında tasarruf fonksiyonu sağlanmasına karşın kamu emeklilik programlarında tasarruf fonksiyonunun yeteri kadar kullanılamaması bu iki program arasındaki en ayırt edici özelliktir. Tasarruf fonksiyonu, bireylerin kişisel tercihleri doğrultusunda oluştuğundan bireysel emeklilik programları tarafından daha sistematik bir şekilde değerlendirilmektedir. Tasarruf fonksiyonu dağıtım yönteminin aksine fon yöntemiyle değer kazanmaktadır. Fon yöntemi, kollektif veya bireysel şekilde olup, kollektif fon yönteminden ziyade bireysel fon yöntemi tercih edilmektedir. Bu nedenle birçok ülkede bireysel emeklilik programları özel emeklilik programları olarak nitelendirilmektedir.[393]

Tasarruf fonksiyonu, bireylerin kişisel tercihleri doğrultusunda oluştuğundan özel emeklilik programları tarafından daha iyi yerine getirilebilmektedir. Tasarruf fonksiyonu, kamu emeklilik programlarında kullanılan dağıtım yönteminin aksine, fon yöntemi ile önem kazanmaktadır. Fon yönteminin işletilmesi kollektif veya bireysel şekilde olabilmektedir. Ancak kollektif fon yönteminden ziyade bireysel fon yöntemi özel sigorta mantığına daha uygun olduğu için uygulamada özel emeklilik

[445] Türker Topalhan, "Türkiye'de Altıncı Yılında Bireysel Emeklilik Sistemi ve Uygulama Sonuçları Sistemi", **Kamu-İş,** Cilt: 11, Sayı: 2, 2010, s. 166.
[446] Erdilek Karabay, **a.g.e.,** s. 175.
[447] Başterzi, **a.g.e.,** s. 371.

programlarının bireysel fonları tercih ettikleri görülmektedir. Bu nedenle, birçok ülkede özel emeklilik programları, bireysel emeklilik olarak nitelendirilmektedir.[448]

Sigorta tekniği olarak bireysel emeklilik programlarının kullanıldığı ve yaşlılık riskine karşı verilecek güvence hususunda bireyi sorumlu tutan bu sistemden [394] elde edilen birikimin yatırıma dönüştürülmesi ile emeklilik döneminde tatmin edici bir gelir beklenmekte sistem üzerinde birikecek tasarrufun ekonomiye kaynak sağlayarak, kalkınmaya ve enflasyonla mücadeleye fayda sağlaması beklenmektedir.[395]

Bireysel Emeklilik Sisteminin ekonomiye sağlamış olduğu katkı açısından;

- Sistem, fonların yatırıma dönüşmesi ile yeni istihdam olanakları yaratacaktır.
- Yurtiçi tasarruf düzeyinde artış gözlenecektir.
- Kamu emeklilik sisteminin üzerindeki yük hafifleyecektir.
- İstikrarlı büyümeye ve enflasyonla mücadele edilmesine katkı sağlayacaktır.
- Sermaye piyasası derinleşecek, piyasalardaki dalgalanmalar ve spekülasyonlar azalacaktır.

Bireylere sağlamış olduğu katkı açısından;

- Bireyler, kamu emeklilik ivazının yanı sıra ikinci bir emeklilik geliri ile refah düzeylerini artırma imkanına ulaşabilecekler.
- Vergi avantajları ile birikimde bulunma olanağı sağlanmaktadır.
- Bireyler emeklilik birikimlerini istedikleri gibi değerlendirme fırsatı bulabilecekler.
- Bireysel emeklilik sistemi şeffaftır ve katılımcılarını sürekli bilgilendirmektedir.[449]

[448] Bacak, **a.g.e.,** s. 163.
[449] Erdilek Karabay, **a.g.e.,** s. 140

Türkiye'de de mevcut emeklilik sisteminin mali açıdan ayakta kalması için yeni politika arayışlarına girilmiş, bu doğrultuda kamu emeklilik planının özel emeklilik planları ile desteklenmesi sağlanarak bütçe üzerindeki yükün hafifletilmesi amaçlanmıştır. Diğer taraftan bireysel emeklilik reformu, son yıllarda makroekonomik istikrar açısından risk teşkil etmeye başlayan yurtiçi tasarruf oranındaki düşüşün durdurulması açısından da önem arz etmektedir.[450]

Ancak bütün bu olumlu özelliklerin yanı sıra bireysel emeklilik sisteminin gönüllülük esasına göre oluşturulmasının olumsuz yönleri de bulunmaktadır. Bu sistem ister bağımlı ister bağımsız çalışan; herkese hitap etmektedir. Türkiye'deki bireylerin ödeme gücü ve alışkanlıkları dikkate alındığında gönüllülük esaslı olması başarılı sonuçlar getirmeyebilir. Bu sistemin yerine kademe ve tavan sınırlaması içinde zorunluluk esaslı bir sistemin düzenlenmesi daha isabetli olabilir.[451]

Türkiye'de özel sigorta mantığı üzerine inşa edilen Bireysel Emeklilik Sistemi Kamu Emeklilik Sisteminin yerini tutmamakta, sadece tamamlayıcı şekilde bulunmaktadır. Diğer Güney Avrupa ülkelerinde de görüldüğü üzere bireysel emeklilik sistemi sosyal koruma amacı gütmekten ziyade sistemin sağlayacağı ekonomik faydaya odaklanmaktadır.[452]

3.4.2. 5502 Sayılı Kanunla Getirilen Düzenlemeler

3.4.2.1.Tek Çatı Modeli

Sosyal Sigorta Kuruluşlarının hantal ve yetersiz yapısı mevcut kuruluşlara yönelik yeni bir düzenleme ortaya konulmasını zorunlu kılmaktadır. Bu doğrultuda etkin, adil, teknolojik gelişimlerin kullanıldığı, daha kısa sürede erişilebilen, yüksek standartlı, kaliteli bir sistem oluşturulması amacıyla yeni bir kanun yürürlüğe girmiştir. Sosyal sigorta kuruluşlarından SSK, Bağ-kur ve Emekli Sandığı'nın

[450] Özgür Özel ve Cihan Yalçın, "Yurtiçi Tasarruflar ve Bireysel Emeklilik Sistemi: Türkiye'deki Uygulamaya İlişkin Bir Değerlendirme", **Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası**, Çalışma Tebliği No.13/04, 2013, s. 3.
[451] Başterzi, **a.g.e.,** s. 372.
[452] Gökbayrak, **a.g.e.,** s. 190.

faaliyetlerine son verilerek 2006 yılında 5502 sayılı bu Kanunla Sosyal Güvenlik Kurumunun (SGK) oluşturulması sistemin yönetim yapısı ile ilgili bir değişikliktir. Reform çalışmaları gerekçelendirilirken *" Adil, kolay erişilebilir, yoksulluğa karşı etkin koruma sağlayan, mali açıdan sürdürülebilir bir sosyal koruma sistemine ulaşmak*" temel hedefler olarak sayılmıştır. Sisteme kolay erişebilirlik ve sistemin mali açıdan sürdürülebilirliği sistemin etkinliği açısından zorunlu bir değişiklik alanı olarak değerlendirilmiştir.[453]

Emeklilik sisteminin finansmanını rehabilite edici çözüm önerileri sunmayı hedefleyen yapısal boyutta yeni bir model olarak görülen *"tek çatı modeli"*, mevcut emeklilik kuruluşlarını tamamen ortadan kaldırarak tek bir kuruma dönüştürmektedir. [454] Oluşturulan yeni modelin ilerleyen dönemlerde ülkemiz açısından nasıl bir sonuç ortaya çıkaracağını anlamak için geçmişten günümüze nasıl bir yol izlenerek varıldığı, hangi tür modelin Türkiye'deki emeklilik sisteminin sorunlarını çözüme kavuşturmada etkin olacağını çok iyi belirlememiz gerekmektedir.[455]

[453] Kadir Arıcı ve Yusuf Alper, **Sosyal Güvenlik,** T.C. Anadolu Üniversitesi, Açıköğretim Fakültesi Yayını, t.y.,s. 97.
[454] Ali Güzel, "Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Öngörülen Reform Mevcut Sorunlara Çözüm mü?" **Çalışma ve Toplum**, 2005, s. 62.

Tablo 8: Türkiye'de Emeklilik Sistemine Yönelik Parametrik Reform Karşılaştırması

	5510 Sayılı Kanun	**506 Sayılı Kanun (SSK)**	**1479 Sayılı Kanun (Bağ-Kur)**	**5434 Sayılı Kanun (Emekli Sandığı)**
Emeklilik Yaşı	Kadın 58 Erkek 60, 2035'den itibaren kademeli artışla 2048'de tek yaş 65	4447 sayılı Kanun ile Kadın 38 Erkek 43'den kademeli olarak 58/60	4447 sayılı Kanun ile Kadın 38 Erkek 43'den kademeli olarak 58/60	4447 sayılı Kanun ile Kadın 38 Erkek 43'den kademeli olarak 58/60
Prim Ödeme Gün Sayısı	Mevcut sigortalılar için değişmiyor, yeni işe giren memur ve Bağ-Kur sigortalıları için 9000 gün devam ediyor, işçiler için ise 7200 gün	4447 sayılı Kanun ile 5000'den 7000'e (14'den 20 yıla)	25 yıl	Kadın 20 yıl, Erkek 25 yıl
Aylık Bağlama Oranı	Yeni sistemde geçecek her yıl için %2; Mevcut sigortalılarda ise bu oran ilk 3600 günde yüzde 3 uygulanacak (10 yıl)	İlk 10 yıl %3,5, sonraki 15 yıl %2; sonrasında her yıl %1,5	İlk 10 yıl %3,5, sonraki 15 yıl %2; sonrasında her yıl %1,5	25 yıla kadar her yıl için %3, sonrası her yıl % 1
Prim Oranları	Uzun Vadeli Sigorta Kolları %20 + %5 devlet katkısı GSS %12,5 + %3 devlet katkısı Kısa Vadeli %1-%6,5 arasında değişiyor İşsizlik hariç toplam: %33,5+%8 devlet katkısı	Uzun Vadeli Sigorta Kolları %20 Kısa Vadeli %13,5-%19 arasında değişiyor İşsizlik hariç toplam: %33,5	Uzun Vadeli Sigorta Kolları %20 Kısa Vadeli %20 Toplam: %40	Uzun Vadeli Sigorta Kolları %36

Kaynak: Selahattin Erol, "Yaşlılık Sigortası ve Emeklilik Yaşı Tartışması", **Sosyal Bilimler** Dergisi, Cilt:1, Sayı:1, 2011, s. 61.

Tablo 9: Türkiye'de Sosyal Güvenlik Alanındaki Gelişmeler

	2006	2012	2013	2018
Aktif-Pasif Oranı	1,75	1,74	1,77	2,00
Sosyal Sigorta Kapsamı (%)	77,9	82,8	84,0	90,0
Tamamlayıcı Emeklilik Kapsamındaki Nüfusun Oranı (%)	2,3	6,0	7,5	18,0

Kaynak: T.C. Kalkınma Bakanlığı, **Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) Sosyal Güvenlik Sisteminin Sürdürülebilirliği Özel İhtisas Komisyon Raporu,** Ankara, 2014, s.48.

Tablo 9'dan da anlaşılacağı üzere Türkiye'de sosyal güvenlik alanındaki yaşanan gelişmelerin emeklilik sistemini pozitif yönde etkilediği anlaşılmaktadır. Herhangi bir kuruma bağımlı aktif olarak çalışan sigortalıların söz konusu kurumca aylık bağlananlara oranını tespit etmede kullanılan aktif-pasif oranı,[456] 2006 yılında 1,75 oranındayken 2018 yılına gelindiğinde söz konusu projeksiyonun 2,00 düzeyinde olacağı tahmin edilmektedir.

Türkiye'de sosyal sigorta kapsamına 2006 yılında nüfusun % 77,9'u girerken, yapılan uygulamaların neticesinde sigortalı nüfus oranı 2013 yılının sonunda % 84' e ulaşmış, 2018 yılında ise % 90 seviyelerine çıkacağı öngörülmüştür.

Türkiye'deki düzenlenen reformların etkisi tamamlayıcı emeklilik kapsamındaki nüfusun oranına da yansımış, söz konusu oran 2006 yılında % 2,3 düzeyinden 2013 yılında % 7,5 düzeyine kadar yükselmiştir. Nitekim projeksiyondan artışın devam ederek 2018 yılında % 18,0 düzeyine ulaşacağı anlaşılmaktadır

3.5. GÜNEY AVRUPA EMEKLİLİK SİSTEMİ BAĞLAMINDA TÜRKİYE'DEKİ EMEKLİLİK SİSTEMİ

Türkiye'de ve Güney Avrupa ülkelerinde emeklilik sistemini etkileyen finansal durum, demografik dönüşüm ve izlenen politikaların arz ettiği özellikler OECD başta olmak üzere yerli ve yabancı kaynaklardan derlenen veriler doğrultusunda değerlendirilmeye çalışılmıştır.

[456] Acar ve Kitapçı**, a.g.e.,** s. 80.

3.5.1. Reform Uygulamaları Bakımından Karşılaştırmalı Analiz

Tablo 10: Güney Avrupa Ülkeleri ve Türkiye'de Başlıca Emeklilik Reformları

	Büyük Durgunluk Öncesi Yapılan Reformlar		Büyük Durgunluk İtibariyle
Yunanistan	1990-1999	2000-2008	2009-2012
	1990-Souflias Reformu	2002-Reppas Reformu	2010-3863 ve 3865 sayılı kanunlar
	1991-Fakiolas Reformu		2011-3986 sayılı kanun
	1992-Sioufas Reformu		2012 Muhtırası
	1999-Spraos Reformu		
İtalya	1992/93- Amato Reformu	2004- Berlusconi Reformu	2009/10-Berlusconi Reformu
	1995- Dini Reformu	2007- Refah Protokolü	2011-Monti/Fornero Reformu
	1997- Prodi Reformu		
Portekiz	1993- 392 sayılı KHK	2000- Çerçeve Kanun	2011- Kemer Sıkma Paketi
	1999- 199 sayılı KHK	2001- 331 sayılı KHK	2012-2013-Tasarruf Tedbirleri
		2002- 35 sayılı KHK (decree law)	
		2002- 4 sayılı Çerçeve Kanun ve 187 sayılı KHK	
İspanya	1995- Toledo Paktı	2001- Emeklilik Paktı	2011- Yeni Toledo Paktı ve 2011/27 Yasası
	1997- Aznar Reformu	2007- Sosyal Paktı	2012- 2012/17 sayılı Kraliyet Kararnamesi
			2013 Kanunu[457]
Türkiye	1991 – 3774 Sayılı Kanun	2006- 5502 Sayılı Kanun	
	1999 – 4447 Sayılı Kanun	2008- 5510 Sayılı Kanun	

[457] David Natali and Furio Stamati, "Reassessing South European Pensions After the Crisis: Evidence from Two Decades of Reforms", **South European Society and Politics,** Vol. 19, No. 3, 2014, pp.309–330, p. 315.

Tablo 11: Güney Avrupa Ülkeleri ve Türkiye'de Temel, Asgari (Minimum), Hedeflenmiş Emeklilik Gelir Programları, (2014)

Relative benefit value (Ortalama Kazanç), (%)			
Ülkeler	Temel	Minimum	Sosyal Yardım
İtalya	X	21,4	19,1
İspanya	X	33,9	19,6
Portekiz	X	30,4	17.4
Yunanistan	29,0	X	X
Türkiye	X	41,4	6.0

Kaynak: OECD, Pensions at a Glance 2015, p.127.

Tablo 11'den de anlaşılacağı üzere Güney Avrupa Ülkelerinde Temel Emeklilik Programından bahsetmek mümkün gözükmemekte, Temel Emeklilik Programı sadece Yunanistan'da % 29.0 bandında bir oranda seyretmektedir. Gerek Güney Avrupa ülkeleri (Yunanistan hariç) gerekse Türkiye'de yaşlı yoksulluğunu önleme noktasındaki en başat emelilik programı asgari (minimum) emeklilik programıdır. Tablo'ya göre 2014 yılında İtalya'da asgari (minimum) emeklilik oranı % 21,4 ile en düşük yardım oranı olarak gözlemlenirken İspanya'da bu oran % 33,9, Portekiz'de % 30,4 ve Türkiye'de % 41,4 olarak hesap edilmektedir.

Güney Avrupa ülkeleri (Yunanistan hariç) ve Türkiye'de uygulanan sosyal yardımlar emeklilik programları içinde önemli bir yer edinmektedir. Buna göre İtalya'da % 19,1, İspanya'da % 19,6, Portekiz'de % 17,4 oranında görülen sosyal yardım düzeyi Türkiye'de % 6 ile Güney Avrupa Ülkelerinin oldukça gerisinde tespit edilmektedir.

Tablo 12: Güney Avrupa Ülkeleri ve Türkiye'de 2012 Yılında 65 Yaş Üstü Bireylere Yönelik Emeklilik Programları, (%)

Ülkeler	Koruma Ağı	(Asgari) Minimum
İtalya	5	32
İspanya	6	28
Portekiz	17	59
Yunanistan	19	X
Türkiye	22	

Kaynak: OECD, Pensions at a Glance 2015.

Tablo 12'de, 65 yaş üstü bireylerin koruma ağı ve asgari (minimum) emeklilik programının dağılımını vermektedir. 2012 yılında koruma ağının payı İtalya için % 5, İspanya için % 6, Portekiz'de % 17 olarak gerçekleşirken, Yunanistan'da bu oran % 19 düzeyindedir. (Asgari) minimum emeklilik programları incelendiğinde en yüksek oranın Portekiz'e ait olduğu görülmektedir. İtalya'da ise bu oran % 32 olup, İtalya'yı % 28 oranı ile İspanya takip etmektedir. Güney Avrupa Ülkelerinden Yunanistan'da ise (asgari) minimum emeklilik programları bulunmamaktadır.

Tablo 12'de göze çarpan husus; Güney Avrupa Ülkeleri'nde (Yunanistan hariç) 65 yaş üstü bireylerin koruma ağı ve minimum emeklilik programlarının ayrı şekilde değerlendirildiği ancak; Türkiye'de koruma ağı ve (asgari) minimum programlarının tek bir çatı altında toplanarak % 22 düzeyinde olduğudur.

Tablo 13: 2011 yılında Güney Avrupa Ülkeleri ve Türkiye'de (15-64 Yaş) Çalışma Yaşı Nüfusu İçerisinde Emeklilik Planlarının Kapsamı, (%)

		GÖNÜLLÜ		
Ülkeler	Zorunlu/Yarı Zorunlu	Mesleki	Bireysel	Toplam
İtalya	x	7,5	6,9	14,0
İspanya	x	3,3	15,7	18,6
Portekiz	x	3,3	5,1	-
Yunanistan	x	0,2	-	-
Türkiye	0,9	0,2	4,7	-

Kaynak: OECD, Pensions at a Glance 2015, p.187.

* Tablo 13'te "x" işareti, söz konusu ülkelerde böyle bir uygulamanın bulunmadığı "-" işareti ise konuya ilişkin herhangi bir veriye ulaşılamadığını ifade etmektedir.

Güney Avrupa Ülkeleri ve Türkiye'de çalışma yaşı nüfusu içerisinde emeklilik planlarının kapsamı incelendiğinde İspanya'da gönüllü bireysel emeklilik sisteminin, % 15,7 oranıyla diğer ülkelerden ön planda olduğu görülmektedir. İtalya % 6,9, Portekiz % 5,1 oranları ile İspanya'nın gerisinde kalmaktadır. Türkiye'de ise gönüllü bireysel emeklilik sistemi oranı % 4,7 seviyelerindedir. Gönüllü mesleki emeklilik planında % 7,5 oranıyla İtalya başı çekmektedir. İspanya ve Portekizde söz konusu plan % 3,3, Türkiye ve Yunanistan'da ise % 0,2 düzeyiyle diğer ülkelerin gerisinde kalmaktadır.

Tablo 14: Emeklilik Planı Türüne Göre 2014 Yılında Güney Avrupa Ülkeleri ve Türkiye'de Erken ve Normal Emeklilik Yaşı

Ülkeler	Emeklilik Planı	Erken Emeklilik Yaşı		Normal Emeklilik	
		Kadın	Erkek	Kadın	Erkek
İtalya	Göreceli/Kavramsal Tanımlanmış Katkı	-	-	62	62.5
İspanya	Tanımlanmış Fayda	61	61	65	65
Portekiz	Tanımlanmış Fayda	65	65	66	66
Yunanistan	Tanımlanmış Fayda	62	62	62	62
Türkiye	Tanımlanmış Fayda	-	-	58	60

Kaynak: OECD, Pensionsat a Glance 2015**.**

Tablo 14'te İspanya, Portekiz, Yunanistan ve Türkiye'nin emeklilik plan türünün tanımlanmış fayda esaslı bir yapıya sahip olduğu görülmektedir. Sadece İtalya'nın emeklilik planının göreceli/kavramsal tanımlanmış katkı emeklilik planıyla diğer Güney Avrupa Ülkeleri ve Türkiye'den farklı bir yapı arz ettiği anlaşılmaktadır.

2014 yılında Güney Avrupa Ülkelerinden İtalya'da standart bir erken emeklilik yaşı söz konusu değildir. İtalya'da normal emeklilik yaşı kadın için 62, erkek için 62,5 olarak belirlenmektedir. İspanya için erken emeklilik yaşı kadın ve erkek için 61, normal emeklilik yaşı her iki cinsiyet içinde 65 olarak tespit edilmektedir. Portekiz için erken emeklilik yaş sınırı normal emeklilik yaşından sadece bir yıl erken olup, 65 olarak belirlenirken, Yunanistan'da erken emeklilik yaşı ile normal emeklilik yaşının 62 olduğu tespit edilmektedir. Türkiye'nin durumu incelendiğinde ise İtalya'da olduğu gibi standart bir erken emeklilik yaşı olmadığı gözlemlenirken, normal emeklilik yaşı kadın için 58, erkek için 60 olarak tespit edilmekte; Güney Avrupa Ülkelerinin birkaç yaş gerisinde kalmaktadır.

Tablo 15: Güney Avrupa Ülkeleri ve Türkiye'de Kazanç İlişkili Emeklilik Düzenlemeleri ve Gelecekteki Parametreler

Ülkeler	Bağlama Oranı (%)	Kazanç Özelliği	(Valorisation) Emeklilik İvazı Belirleme Kıstası	Kamu Emeklilik İvazında Tavan Oranı (%), (Ortalama Kazanç)
İtalya	1.46	Yaşam boyu ortalama kazanç	GSYİH	328
İspanya	1.82 (y)	Son 25 yıllık ortalama kazanç	Fiyat Endeksi	165
Portekiz	2.3-2 (w)	Yaşam boyu ortalama kazanç	25w/75p (%)	Belirtilmemiş
Yunaninstan	0.8-1.5	Yaşam boyu ortalama kazanç	Fiyat Endeksi	379
Türkiye	1.68 (w)	Yaşam boyu ortalama kazanç	Fiyat Endeksi+%GSYİH	311

Kaynak: OECD, Pensions at a Glance 2015, p.127.

(y): Bağlama oranının hizmet yılına göre değişebileciğini ifade etmektedir.

(w): Bağlama oranının kazanç ilişkili olduğunu ifade etmektedir.

w : Ortalama kazanç ile endeksleme yapıldığını ifade etmektedir.

p : Ücret ile endeksleme yapıldığını ifade etmektedir.

Tablo 15'de Güney Avrupa Ülkeleri ve Türkiye'de emekli aylığı bağlama oranının hesaplanmasına ilişkin farklı parametrelerin olduğu göze çarpmaktadır. İtalya'da emekli aylığı bağlama oranı % 1.46 olarak belirlenmekteyken, İspanya'da bu oran % 1.82 olup, hizmet yılına göre farklılık arz edebilmektedir. Portekiz'de emeklilik aylığı bağlama oranı % 2.3-2 bandında olup ortalama kazanç dikkate alınmak suretiyle hesaplanmakta, Yunanistan'da bu oran % 0.8-1.5 oranında bulunmaktadır. Türkiye'de ise emeklilik aylığı bağlama oranı % 1.68 düzeyinde belirlenmekte olup, Güney Avrupa Ülkelerinden Portekiz'de olduğu gibi kazanç ilişkili şekilde hesaplanmaktadır.

Emeklilik aylığı ediniminde İtalya, Portekiz, Yunanistan ve Türkiye'de emekliliğe hak kazanma; yaşam boyu ortalama kazanç esasına göre

belirlenmekteyken, sadece İspanya'da son 25 yıllık ortalama kazanç dikkate alınarak hesaplama yapılmaktadır.

Diğer taraftan Güney Avrupa Ülkeleri ve Türkiye'de emeklilik ivazına ait parametreler birbirinden farklı şekilde oluşturulmaktadır. İtalya'da emeklilik aylığı miktarı GSYİH'ya göre belirlenmekte iken, İspanya'da bu miktar fiyat endeksine göre belirlenmekte, Portekiz'de emeklilik aylığı miktarı %25 ortalama kazanç % 75 ücret ile endeksleme yapılarak tespit edilmekte, Yunanistan'da emeklilik aylığı fiyat endeksine göre hesaplanmaktadır. Türkiye'de ise emeklilik aylığı belirlenirken hem fiyat endeksi, hem de GSYİH değerleri dikkate alınmaktadır.

Bir başka parametre olan kamu emeklilik aylığı belirlenmesinde dikkate alınan tavan oranı İtalya'da ortalama kazancın % 328'i, İspanya'da % 165, Yunanistan'da % 379'u olarak belirlenirken, Portekiz'e ait veriye ulaşılamamaktadır. Türkiye ise son derece cömert bir kamu emeklilik aylığı tavan oranına sahip olup % 311 düzeyindedir.

Tablo 16: Güney Avrupa Ülkeleri ve Türkiye'de Primsiz Emeklilik Aylığına Hak Kazanma Koşulları, (2015)

Ülkeler	Yardıma Hak Kazanma Koşulları
İtalya	Yıllık gelirin 6.511,44 Euro'dan az olması ve (Mean-test) gelir testiyle yardıma muhtaç olunduğunun kanıtlanması gerekmektedir.
İspanya	Yıllık gelirin 5.136,6 Euro'dan az olması gerekmekte ve aile yapısı ve hanehalkının gelirine göre yardım alınıp alınmayacağı belirlenmektedir.
Portekiz	66 yaş üzeri olmak koşulu ile IAS (Indexante dos Apoios Sociais) Sosyal Destek Indeksi'nin % 40'ını aşamayan yaşlılara verilmektedir.
Yunanistan	67 yaşını doldurmuş olup en az 15 yıl Yunanistan'da ikamet etmiş olmak koşulu ile ödemeler tüketici fiyatı ile endeksli hesaplanmaktadır.[458]
Türkiye	(Mean-test) gelir testine göre verilen yardım üç ayda bir ödenir.T.C. vatandaşlığına haiz, 65 yaşını doldurmuş olan, Sosyal Güvenlik Kurumundan (SSK, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur kapsamında) gelir ve aylık hakkından yararlanmayan, Sosyal Güvenlik Kurumuna her ne altında olursa olsun prim ödemeyen, 1976 tarihli, 2022 sayılı Kanunda belirtilen muhtaçlık sınırından az geliri olan kişiler yararlanabilmektedir.[459]

Kaynak: OECD, Pensions at a Glance 2015.

[458] OECD, Pensions at a Glance.2015.
[459] Celal Özcan, **SM SMMM YMM Mesleki Paylaşım Platformu, (Çevrimiçi),** http://t24.com.tr/yazarlar/bilinmeyen/65-yas-muhtaclik-ayligindan-kimler-nasil-yararlanabilir,5653, 18.06.2015.

3.5.2. Demografik Dönüşüm Bakımından Karşılaştırmalı Analiz

Tablo 17: Güney Avrupa Ülkeleri ve Türkiye'de Yaşlı Bağımlılık Oranları Projeksiyonu, (%), (1950&2075)

Ülkeler	1950	1975	2000	2015	2025	2050	2075
İtalya	14.3	21.7	29.4	36.5	42.6	68.3	63.3
İspanya	12.8	19.2	27.3	29.6	36.3	73.2	65.4
Portekiz	13.0	19.7	26.7	31.7	38.5	69.8	75.6
Yunanistan	12.5	21.8	27.5	33.5	40.2	65.3	59.7
Türkiye	6.5	10.1	11.3	13.1	17.6	37.4	55.2

Kaynak: OECD Pensions at a Glance 2015, p.159.

Güney Avrupa ülkeleri ve Türkiye'deki yaşlı bağımlılık oranı artışının devam edeceğini projeksiyondan da anlamak mümkündür. Tablo 18'deki projeksiyona göre, Güney Avrupa Ülkeleri bağımlılık oranı, 2050'lerde % 60'lara dayanmaktadır. Bu oran 2050'lerde Yunanistan için % 56.8, İtalya % 62.4, Portekiz %58.8, İspanya %59.5 iken, Türkiye'de yaşlı bağımlılık oranı son birkaç on yıl ciddi şekilde artış göstermesine rağmen 2050 projeksiyonu için bu oran %28.7 ile en düşük seviyeyi göstermektedir.

Bu şekilde tahmin edilen *"bağımlılık tablosu",* uzun vadeli düşünüldüğünde çok ciddi problem arz etmektedir. Çünkü, aktif-pasif dengesi sağlanması için aktif katılımcıların hem kendilerine hem de pasiflere yetecek düzeyde katkı sağlamaları gerekmektedir. Bu bağlamda 15-64 yaşları arasındaki her 100 kişiye düşen 65 yaş üstü kişi sayısını ifade eden yaşlı bağımlılık oranı dikkate alındığında Güney Avrupa ülkelerinin ve Türkiye'nin 2050 sonrasında problemli bir döneme gireceği söylenebilir.[460]

[460] Faruk Taşcı, "Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Sistemi ve Türkiye: Harcamalar Üzerinden Karşılaştırma", **Kamu-İş,** Cilt: 13, S: 1, 2013, s. 82.

Tablo 18: Güney Avrupa Ülkelerinde ve Türkiye'de Kadın Başına Düşen Toplam Doğum Oranı, (1980&2065)

Ülkeler	1980-1985	1990-1995	2000-2005	2010-2015	2020-2025	2030-2035	2040-2045	2050-2055	2060-2065
İtalya	1.54	1.28	1.25	1.48	1.61	1.70	1.76	1.80	1.83
İspanya	1.88	1.28	1.29	1.50	1.63	1.71	1.77	1.81	1.83
Portekiz	2.01	1.51	1.45	1.32	1.38	1.49	1.58	1.65	1.71
Yunanistan	1.96	1.37	1.28	1.52	1.61	1.69	1.74	1.78	1.80
Türkiye	4.07	2.87	2.33	2.05	1.89	1.80	1.76	1.75	1.77

Kaynak: Pensions at a Glance 2013, OECD and G20 Indıcators, p.179.

Yaşlanan nüfusun en temel göstergesi olan toplam nüfus içinde yaşlı nüfusun oranı ve bunu etkileyen temel parametrelerden biri olan düşük doğurganlık oranları Güney Avrupa Ülkeleri ve Türkiye'de etkisini iyice gösterirken buna paralel olarak yaşlı nüfusun oranını da artırmaktadır. Özellikle Türkiye'de 1980-1985 yılları arasında kadın başına düşen doğum oranı 4.07 iken bu oran 2010-2015 yılları arasında keskin bir düşüş yaşayarak 2.05 oranına kadar gerilemiştir. Bir ülkenin nüfus yapısının sürdürülebilirliği açısından büyük önem arz eden toplam doğum oranının Güney Avrupa Ülkelerinde uygulanan pro-natalist politikalarla 2060-2065 yılları arasında ortalama 0.25 oranında bir artış yakalaması tahmin edilmektedir. Buna göre 2010-2015 yılları arasında İtalya'da 1.48 olan kadan başına düşen toplam doğum oranı hızının 2060-2065 yılları arasında 1.83 olması beklenirken bu oran sırasıyla İspanya'da 1.50'den 1.83'e Portekiz'de 1.32'den 1.71'e Yunanistan'da 1.52'den 1.80'e yükselmiştir. Türkiye'de ise bu oranın 2.05'den 1.77'ye kadar gerilemesi öngörülmekte; 2060 yıllarına gelindiğinde Türkiye'de kadın başına düşen doğum oranlarının diğer Güney Avrupa ülkeleriyle eşdeğer düzeyde olacağı anlaşılmaktadır. Eğer doğurganlık hızındaki düşüşün önüne geçilmezse nüfusun yaşlanması sorunu emeklilik sisteminin mali açıdan sürdürülebilirliğine birkaç on yıl sonra ket vuracaktır. Özellikle dağıtım yönteminin uygulandığı ülkelerde aktif çalışan nüfus 65 yaş üstü nüfusun emeklilik giderlerini karşılayamayacak; bu da sistemi çıkmaza sokacaktır.

Tablo 19: Güney Avrupa Ülkeleri ve Türkiye'de Doğuşta Beklenen Ortalama Yaşam Süresi, (2009&2015)

Ülkeler	2009	2011	2013	2015
İtalya	80.9	81.1	82.2	82.3
İspanya	81.1	80.8	82.0	82.0
Portekiz	78.9	78.7	79.8	79.8
Yunanistan	79.6	79.2	80.7	80.7
Türkiye	71.6	71.8	75.1	75.1

Kaynak: OECD verilerinden derlenmiştir, OECD Pensıons at a glance 2009, 2011, 2013, 2015: Retirement-Income Systems In OECD Countries (Çevrimiçi) *www.oecd.org/els/social/pensions/PAG*, 22.05.2015.

Güney Avrupa ülkelerinde nüfusun yaşlanma sürecinin Türkiye'den daha erken başladığını yukarıdaki verilerden de anlamak mümkün gözükmektedir. Ancak son altı yıllık (2009-2015) periyotta Türkiye'nin doğuşta beklenen ortalama yaşam süresindeki artışta ciddi bir ivme görüldüğü dikkat çekicidir. Türkiye'de 2009 yılında 71.6 olan yaşam süresi 2015 yılına gelindiğinde 75.1'e yükselmiştir. Güney Avrupa ülkelerinden İtalya'da 2009 yılında 80.9 olan ortalama yaşam süresi 2015 yılında 82.3'e yükselerek 1.4 artış göstermiştir. İspanya'da yaşam süresindeki artış 0.9'dur. Portekiz'de de İspanya'da olduğu gibi yaşam süresindeki artış 0.9'dur. Son olarak Yunanistan'da ise bu artış süresi 1.1 şeklindedir. Türkiye'de yaşam süresi Güney Avrupa ülkelerinden daha kısa olsa da önümüzdeki yıllarda bu oranın artarak diğer ülkelerle eşitlenmesi beklenmektedir. Bu durumda emeklilikte geçen yaşam süresinin gerek ülkemizde gerekse Güney Avrupa ülkelerinde her geçen gün uzaması devletin emeklilik sistemine yönelik gerekli reform düzenlemeleri yapmasını zorunlu hale getirecektir.

3.5.3. Finansman Bakımından Karşılaştırmalı Analiz

Tablo 20: Güney Avrupa Ülkeleri ve Türkiye'de Emeklilik Harcamalarının GSYİH İçindeki Payı, (%)

Ülkeler	2009	2011	2013	2015
İtalya	14.0 %	14.1 %	15.4 %	15.8 %
İspanya	8.1 %	8.0 %	9.3 %	10.5 %
Portekiz	10.2 %	10.8 %	12.3 %	13.0 %
Yunanistan	11.5 %	11.9 %	13.0 %	14.5%
Türkiye	7.8 %	6.1%	6.8 %	7.5 %

Kaynak: OECD verilerinden derlenmiştir, OECD Pensıons at a glance 2009, 2011, 2013, 2015: Retirement-Income Systems In OECD Countries(Çevrimiçi) *www.oecd.org/els/social/pensions/PAG* 18.06.2015.

Türkiye'de emeklilik harcamalarının GSYİH içindeki oranının 2009 yılında % 7.8 iken 2011'de % 6.1., 2013 yılında % 6.8 ve 2015 yılında % 7.5 bandında seyretmesiyle Güney Avrupa ülkelerinden uzakta olduğu görülmektedir. 2009 yılı için Güney Avrupa ülkelerinden İtalya'da % 14,0'lık, İspanya'da % 8.1'lik Portekiz'de % 10,2'lik, Yunanistan'da % 11.5'lik bir oran bulunmaktadır. Güney Avrupa ülkelerinde bu oranların 2011, 2013 ve 2015 yıllarında düzenli olarak arttığı görülürken Türkiye için herhangi bir artıştan bahsetmek mümkün gözükmemektedir.

Tablo 21: Güney Avrupa Ülkeleri ve Türkiye'de Emeklilikte Kamu Harcamalarının Projeksiyonu,(%), (2013-2060)

Ülkeler	2010-2015	2020	2030	2040	2050	2060
İtalya	15.7	15.3	15.7	15.8	14.8	13.8
İspanya	11.8	11.8	11.2	11.9	12.3	11.0
Portekiz	13.8	14.6	15.0	14.8	14.4	13.1
Yunanistan	16.2	15.5	14.4	14.1	14.4	14.3
Türkiye	6.3	-	-	-	17.0	-

Kaynak: OECD, Pensions at a Glance 2015, p. 183.

Tablo 21'de (2010-2015) yılları aralığına bakıldığında Türkiye'de emeklilere yönelik kamu harcamalarının Güney Avrupa Ülkelerinin oldukça gerisinde olduğunu anlamak mümkündür. (2010-2015) yılları arasında Güney Avrupa Ülkelerinin emeklilere yönelik kamu harcama oranı İtalya'da % 15.7, İspanya'da % 11.8 Portekiz'de % 13.8, Yunanistan'da % 16.2 iken, Türkiye'de % 6.3 ile Güney Avrupa Ülkelerinden yaklaşık 9-10 puan daha düşüktür. Ancak; Türkiye'de sosyal politika alanında uygulanan olumlu gelişmelerin emeklilere yönelikkamu harcama seviyesini 2050 yılına gelindiğinde % 17.0 bandına çıkararak Güney Avrupa Ülkelerinin önüne geçireceği düşünülmektedir.

Tablo 22: Güney Avrupa Ülkeleri ve Türkiye'de Kamu-Özel Emeklilik Harcama Giderleri

	Özel Emeklilik Harcama Giderlerinin Oranı, (GSYİH), (%)							
Ülkeler	Program Türü	1990	1995	2000	2005	2011	(1990/2011) arası Değişim	Kamu ve Özel Emeklilik Harcama Giderlerinin Oranı, (2011) (%)
İtalya	Zorunlu	-	-	-	-	-	-	16.2
	Gönüllü	0.1	0.3	0.3	0.3	0.4	159.0	-
İspanya	-	-	-	-	-	-	-	10.5
Portekiz	Gönüllü	0.3	0.3	0.4	0.6	0.6	95.0	13.6
Yunanistan	Gönüllü	0.4	0.4	0.5	0.5	0.4	0.5	14.9
Türkiye	-	-	-	-	-	-	-	7.5

Kaynak: OECD, Pensions at a Glance 2015, p. 181.

Tablo 22'de İtalya'nın kamu ve özel emeklilik harcama gider kaleminin oranı 2011 yılında % 16.2 ile en yüksek oran olarak gözlemlenmektedir. İkinci en yüksek oran Yunanistan olup, % 14.9 bandında seyretmekteyken, Portekiz'de bu oran % 13.6, İspanya'da ise % 10.5 'dir. Güney Avrupa Ülkeleri kıyaslandığında Türkiye'de kamu ve özel emeklilik harcama kaleminin Güney Avrupa Ülkelerine göre oldukça geride olduğu tespit edilmekte olup bu oran, % 7.5 olarak görülmektedir.

Tablo: 23: Güney Avrupa Ülkeleri ve Türkiye'de Çalışanların Yıllık Ortalama Kazançları, (USD)

Ülkeler	2009	2011	2013	2015
İtalya	30 900 USD	38 500 USD	38 100 USD	36 891 USD
İspanya	26 500 USD	33 900 USD	33 700 USD	31 683 USD
Portekiz	19 300 USD	23 500 USD	20 700 USD	21 115 USD
Yunanistan	28 900 USD	35 000 USD	26 500 USD	24 424 USD
Türkiye	10 900 USD	14 500 USD	15 400 USD	12 164 USD

Kaynak: OECD verilerinden derlenmiştir. OECD Pensıons at a glance 2009, 2011, 2013, 2015: Retirement-Income Systems In OECD Countries (Çevrimiçi) *www.oecd.org/els/social/pensions/PAG* 18.06.2015.

Güney Avrupa ülkelerinde ve Türkiye'de emeklilik ivazını belirleyen parametrelerden biri, emeklilik tarihi itibariyle güncellenmiş ortalama kazançtır. Bu bağlamda çalışanların ortalama kazançlarının yüksek olması bir nevi daha yüksek emeklilik aylığı almaları anlamına da gelmektedir. Güney Avrupa ülkelerinden İtalya'da 2009 yılında 30 900 USD yıllık ortalama kazancın 2015 yılında 36 891 USD'ye kadar arttığı görülmektedir. Yine aynı şekilde İspanya ve Portekiz'de de belirgin bir artış olduğu gözlenirken, son dönemde çok ciddi ekonomik buhran yaşayan Yunanistan için olumlu bir tablo görülmemektedir. Yunanistan'da 2009 yılında yıllık ortalama kazanç 28 900 USD iken bu miktar 2015 yılında 24 424 USD ye kadar gerilemiştir. Türkiye'de ise 6 yıllık tablonun seyri olumlu olsa dahi yetersiz ve Güney Avrupa ülkelerinden düşük düzeyde olup bu miktar 2009 yılında 10 900 USD seviyelerindeyken 2015 yılına gelindiğinde sadece 1 264 USD artarak 12 164 USD'ye yükselmiştir.

Tablo 24: GSYİH yüzdesi olarak 2013 Yılında Güney Avrupa Ülkeleri ve Türkiye'de Emeklilik Fonları ve Kamu Emeklilik Rezerv Fonlarının Varlıkları, (Milyon Dolar), (%)

	Toplam Emeklilik Fonları		**Kamu Emeklilik Rezerv Fonları**	
Ülkeler	**GSYİH (%)**	**Milyon Dolar**	**GSYİH (%)**	**Milyon Dolar**
İtalya	6.0	132.168	-	-
İspanya	8.8	127.478	5.1	74.118
Portekiz	8.9	20.904	6.9	16.134
Yunanistan	0.1	136	-	-
Türkiye	4.8	35.543	-	-

Kaynak: OECD, Pensions at a Glance, 2015.

Tablo 24'den de görüleceği üzere; 2013 yılında Toplam Emeklilik Fonlarının GSYİH içerisindeki oranı incelendiğinde % 8.9 ile Portekiz'in en yüksek paya sahip olduğu görülmektedir. Portekizi % 8.8 oranı ile İspanya izlerken İtalya % 6.0 oranı ile İspanya'dan sonra yer almaktadır. Yunanistan'ın Toplam Emeklilik Fonlarının GSYİH içerisindeki oranı çok düşük seviyede seyrederek % 0.1 oranında yer almaktadır. Türkiye ise % % 4.1 oranı ile GSYİH bağlamında Güney Avrupa Ülkelerinden İtalya, İspanya ve Portekiz'in gerisinde olup, sadece Yunanistan'dan daha yüksek oranda seyretmektedir.

Ancak Toplam Emeklilik Fonları Milyon Dolar miktarı bakımından incelendiğinde durum farklılaşmakta, İtalya 132.168 Milyon Dolar ile en yüksek paya sahipken, İspanya 127.478 ile ikinci sırada yer almakta, Türkiye Portekiz ve Yunanistan'dan daha yüksek Toplam Emeklilik Fon miktarına sahip olup, 35.543 Milyon Dolar ilek üçüncü sırada yer alırken bu sıralamayı 20.904 Milyon Dolar Toplam Emeklilik Oranı ile Portekiz takip etmekte, son sırada ise 136 Milyon Dolar ile Yunanistan yer almaktadır.

Tablo 25: Güney Avrupa Ülkeleri Ve Türkiye'de Emekli Aylıklarının İkame Oranı, (%)

Ülkeler	% Olarak
İtalya	76,2
İspanya	84,5
Portekiz	65,5
Yunanistan	110,3
Türkiye	98,0

Kaynak: T.C. Kalkınma Bakanlığı, **Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) Sosyal Güvenlik Sisteminin Sürdürülebilirliği, a.g.e.,** s. 9.

*"Bu noktada ikame oranı (replacement ratio) ile aylık bağlama oranını (accrual ratio) birbirinden ayırt etmek gerekmektedir. Aylık bağlama oranı, sigortalının çalıştığı her yıl için sigortalının Kuruma bildirilen güncellenmiş ortalama kazancına uygulanır. Örneğin bir sigortalı 25 yıl çalışmış ise ve aylık bağlama oranı her yıl için %2 ise toplam aylık bağlama oranı (%2*25=%50) %50 olacaktır. Kuruma bildirilen kazanç ortalaması 2.000 TL olan bir sigortalı 2.000*0,5=1.000 TL yaşlılık aylığı alacaktır. Oysa ikame oranı yaşlılık aylığının sigortalının Kuruma bildirilen ortalama kazancının ne kadarını telafi ettiğini gösterir. Örneğimizdeki yaşlılık aylığının %15 gelir vergisine tabi olduğunu varsaydığımızda yaşlılık aylığından %15 oranında gelir vergisi kesilecektir (1000*0,15=150 TL). Dolayısıyla, kişinin eline geçen yaşlılık aylığı net (1000-150=850TL) 850 TL olacaktır. Kişinin aldığı yaşlılık aylığının sosyal güvenlik kurumuna bildirilen ortalama kazanca oranı ise (850/2000=0,425) %42,5 olacaktır."*[461]

Tablo 25'de Güney Avrupa Ülkeleri ve Türkiye'de emekli aylıklarının ikame oranı verilmektedir. Emeklilik ivazı edinimindeki en önemli paremetrelerden biri olan emeklilik ikame oranının % 65,5 ile Portekizde en düşük oranda olduğu görülmektedir. İtalya % 76,2, İspanya % 84,5, Yunanistan % 110,3 ikame oranına sahipken Türkiye'nin emekli aylığı ikame oranının 98,0 ile Yunanistan haricindeki diğer Güney Avrupa ülkelerinin üzerinde olduğu tespit edilmektedir.

[461] T.C. Kalkınma Bakanlığı, **Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018), Sosyal Güvenlik Sisteminin Sürdürülebilirliği, a.g.e.,** s. 9.

Tablo 26: Güney Avrupa Ülkeleri ve Türkiye'de Toplam Yatırım İçinde Mesleki Emeklilik Fonlarının Seçilen Yatırım Kategorisi İçindeki Portföy Dağılımı (%),(2009)

Ülkeler	Nakit ve Mevduat	Bono ve Tahvil Oranı	Özkaynak Oranı	Diğer
İtalya	6.4	49	11.1	33.5
İspanya	18.5	59.2	12.1	10.2
Portekiz	5.8	56.2	22.2	15.7
Yunanistan	32.1	55.6	7.9	4.5
Türkiye	27.8	30.8	26.5	14.8

Kaynak:Werner Eıchhorst, "Pension Systems In The EU – Contingent Liabilities And Assets In The Public And Private Sector", **Directorate General For Internal Policies Policy Department A: Economıc And Scıentıfıc Policy,** European Parliament, 2011, p.57

Emeklilik fonlarının portföy dağılımlarının devlet tahvil ve bonolarında yoğunlaştığı ülkelerde tahvil piyasasının geliştiği söylenebilir.[462] Tablo 22'ye göre Güney Avrupa Ülkeleri ve Türkiye'deki Mesleki Emeklilik Fonlarının seçilen yatırım kategorisi içindeki portföy dağılımı incelendiğinde bono ve tahvil oranı bütün ülkeler için en yüksek paya sahip olmakla birlikte Türkiye'deki bu oran Güney Avrupa Ülkelerinin gerisindedir.

Tablo 26'den de anlaşılacağı üzere mesleki emeklilik fonları içinde nakit ve mevduat oranı en yüksek seviyedeki ülke % 32,1 ile Yunanistan olurken bono ve tahvil oranında % 59.2 ile İspanya en yüksek seviyeye sahiptir. Özkynak oranında ise Türkiye % 26.5 oranıyla diğer refah devletlerinin oldukça ilerisinde yer almaktadır. İtalya ise % 33.5 seviyeyle diğer portföy fonlarına sahip gözükmektedir.

Tablo 27: Güney Avrupa Ülkeleri ve Türkiye'de Emeklilik Fonlarının Toplam Devlet Yatırımı İçindeki Payı, (GSYİH), (%), (2004&2010)

Ülkeler	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
İtalya	2,6	2,8	3,0	3,3	3,4	4,1	4,6
İspanya	6,6	7,2	7,5	8,2	7,1	8,1	7,9
Portekiz	10,5	12,7	13,6	13,7	12,2	13,4	11,4
Yunanistan	-	-	-	-	0,0	0,0	10,8
Türkiye	0,4	0,7	0,7	1,2	1,5	2,3	2,3

Kaynak: OECD, Pensions Outlook, 2012.

Tablo 27'deki bütün yıllar dikkate alındığında Güney Avrupa ülkelerinde emeklilik fonlarının toplam devlet yatırımı içindeki payın GSYİH'nın %'si olarak en

[462] Dalkılıç, **a.g.e.,** s. 43.

yüksek oranın Portekiz'e ait olduğu gözükmektedir. İtalya'da ise emeklilik fon oranı 2004 yılında % 2,6 iken 2010 yılında % 4,6 ile 6 yıl boyuncu % 2'lik bir artış olduğu incelenmektedir. Yunanistan'ın 2009 Dünya Ekonomik krizinin olumsuz etkilerini hafifletmek için 2010 yılı reformuyla büyük bir adım attığı Tablo 27'den de anlaşılmaktadır. Buna göre Yunanistan 2010 yılında % 10,8 oranında toplam devlet yatırımı içindeki emeklilik fonuna sahip olduğu tespit edilmektedir. Türkiye'de 2004 yılında % 0,4 oranında olduğu görülen emeklilik fonunun 2010 yılında % 2,3 oranına yükseldiği anlaşılsa dahi Türkiye'deki emeklik fon miktarı oranı diğer Güney Avrupa Ülkelerinin oldukça gerisinde kalmak biçiminde tezahür etmektedir.

Tablo 28: Güney Avrupa Ülkeleri ve Türkiye'de Emeklilik Fon Varlıklarının Oranı, (2010)

Ülkeler	Tanımlanmış Katkı	Hybrid(Karma) System	Tanımlanmış Fayda
İtalya	90,0	0,0	10,0
İspanya	66,0	32,0	2,0
Portekiz	6,4	1,4	92,2
Yunanistan	100,0	0,0	0,0
Türkiye	46,0	0,0	54,0

Kaynak: Nilüfer Dalkılıç, "Özel Emeklilik Fonlarının OECD Ülkelerinde Değerlendirilmesi", **Finansal Araştırmalar ve Çalışmalar Dergis**i, Cilt 4, Sayı 8, 2013; OECD, Pension At a Glance 2011. Institutional Structure of Private Pension Plans (Çevrimiçi) http://www.oecd-ilibrary.org/.22.05.2015.

Tablo 28'te görüldüğü üzere Güney Avrupa Ülkeleri ve Türkiye'de emeklilik fon varlıklarının emeklilik planına oranı dikkate alındığında; İtalya'da tanımlanmış katkı oranı % 90 tanımlanmış fayda oranı % 10'dur. İspanya'da tanımlanmış katkı oranı % 66, karma sistem % 32, tanımlanmış fayda oranı % 2'dir. Portekiz'de tanımlanmış katkı oranı % 6,4, karma sistem 1,4, tanımlanmış fayda oranı ise % 92,2 civarındadır. Yunanistan'da fon varlıklarının tamamı sadece tanımlanmış katkı esasına göre belirlenmektedir. Türkiye'de ise karma sistem esası bulunmayıp tanımlanmış katkının % 46,0, tanımlanmış fayda oranının % 54 olduğu görülmektedir.

SONUÇ

Türkiye ve Dünya'da modern anlamdaki emeklilik sisteminin ilk nüvelerinin 1881 yılında Alman Şansölyesi Otto Von Bismarck tarafından kuşaklararası gelirin yeniden dağılımının emeğe ve kazanca dayalı şekilde ihdas edildiği model çerçevesinde atıldığı görülmektedir. Bismarck Modeli olarak nitelendirilen bu modelde sigorta yükünün düşük gelirli çalışanların omuzlarında olması çokça eleştirilmiş bu yükün işveren ya da devlet tarafından karşılanmasının doğru olacağı vurgulanmıştır. Ayrıca bu sistemin finansmanı sadece yararlananların ödedikleri sigorta primleriyle karşılandığından tüm nüfusu kapsamı altına alması mümkün olmamış, bu boşluğu ikame amacıyla 1942 yılında nüfusun tamamını kapsayan tek prime dayalı, tek ödenekli merkezi bir sistem olan Beveridge Modeli ortaya atılmıştır. Bu modelde Bismarck modelinin aksine emeklilik sisteminin bireyler ve devletin işbirliğiyle finanse edildiği üçlü katılım üzerinde durulmuştur. Diğer bir model hem çalışan bireyleri hem de tüm bireyleri kapsayacak şekilde düzenlenen Bismarck ve Beveridge modelinin birlikte görüldüğü karma modeldir. Bu modelde 15-65 yaş arası halk maktu prim ödemekte geriye kalan yaş grupları primden muaf tutulmaktadır. Aslında bu model mesleki risk yerine sosyal risk üzerinde yoğunlaşmaktadır. Şili Modelinde ise dağıtım yöntemi terk edilerek onun yerine sigortalının emeklilik döneminin fon (kapitalizasyon) yöntemine göre finanse edildiği bir sisteme geçilmiştir. Bu çalışmada gerek Türkiye'nin gerekse Güney Avrupa ülkelerinin Şili emeklilik modelini benimseyen bir sisteme sahip olmadığı görülmekte, Bireysel emeklilik programları Türkiye ve Güney Avrupa ülkelerinde sadece gönüllülük esasına dayalı tamamlayıcı emeklilik programları olarak oluşturulmaktadır.

Türkiye'de olduğu gibi Güney Avrupa ülkelerinde de gelir desteği işteki statüye göre belirlenmiş prim katkı esasına dayalı parçalı bir yapıya sahip olup, Bismarck Modeli benimsenmektedir. Ancak Güney Avrupa ülkelerinde ve Türkiye'de muhtaç durumdaki 65 yaş ve üstü bireylere asgari yaşam düzeyinin sağlanmasına yönelik (sıfır) basamakta yer alan beveridge modeli uygulaması da söz konusudur. Yine aynı şekilde emeklilik sonrası edinilecek ivazda görülen yüksek

düzeydeki eşitsizlik ve 65 yaş üstü bireylerde görülen kronik yoksulluk oranı benzer özellikler arz etmektedir.

Emeklilik sistemlerinin finansmanı dağıtım yöntemine ya da fon (kapitalizasyon) yöntemine göre sağlanmaktadır. Dağıtım yöntemi, aynı kuşak içinde yaşayan aktiflerin pasifleri, çalışan bireylerin emeklileri finanse ettiği yöntem olarak da bilinmektedir. Bu yöntemde gelir-gider dengesi fon oluşturulmaksızın yürütülmektedir. Fon (kapitalizasyon) yönteminde ise uzun dönemde elde edilen gelirle uzun dönemde elde edilen giderlerin karşılanması esası hakimdir. Bu yöntemde her kuşağın kendi kuşağından önceki kuşaktan daha fazla fon biriktirmesiyle sistemde tasarruf sağlanmaktadır. Güney Avrupa Ülkeleri ve Türkiye'de kamu emeklilik sisteminin hakim olduğu yapı mevcut olup dağıtım yöntemi PAYGO esasına dayalı sistem bulunduğu anlaşılmaktadır.

Emeklilik planları tanımlanmış fayda, tanımlamış katkı, göreceli/kavramsal tanımlanmış katkı esaslı emeklilik sistemlerinden oluşmaktadır. Tanımlanmış fayda bireylere ödenecek emeklilik ivazının önceden bilindiği, ödenen prime ilişkin riskin devlete ya da işverene ait olduğu bir sistemdir. Tanımlanmış katkı esaslı emeklilik programında ise tanımlanmış fayda esaslı emeklilik planının aksine prim katkı oranı sabit ancak emeklilik ivazı değişken olup, emeklilik sonrası ne kadar fayda sağlanacağı bilinmemektedir. Göreceli/kavramsal tanımlanmış katkı planı diğer tanımlanmış katkı emeklilik planının modifiye edilmiş Güney Avrupa Ülkelerinden İtalya'nın da uyguladığı bir emeklilik planıdır. Buna göre aktif çalışma hayatında bireyin kişisel kayıtta bulunan hesabının GSYİH oranı, kişi başına düşen gelir gibi değişkenler göz önünde bulundurularak kamu emeklilik finansmanında değerlendirilmesini ifade etmektedir.

Bir başka benzer nokta Güney Avrupa Ülkelerinde ve Türkiye'de emeklilik politikalarının siyasi kurumlar, aktörler ve işçi sendikaları gibi güçlü toplumsal grupların gölgesinde ve seçim sonuçlarına göre şekillendiği yönündedir. Güney Avrupa ülkeleri ve Türkiye'nin temel sorunlarından biri olan klientalizm (patrimonya) siyasi manipülasyon aracı olarak gücün merkezine fayda sağlamakta,

emeklilik sistemlerine yönelik düzenlemelerin sağlıklı makul bir şekilde oluşturulmasına ket vurmaktadır.

Türkiye'deki emeklilik planı, Güney Avrupa ülkelerinin emeklilik planı bağlamında incelendiğinde, Güney Avrupa ülkelerinden sadece İtalya'nın emeklilik sisteminin 1995 Dini Hükümeti Reformu sonrasında göreceli/kavramsal tanımlanmış katkı esasına geçmesiyle diğer Güney Avrupa ülkelerinden sistematik yapı itibariyle ayrıldığı anlaşılmaktadır. İtalya dışındaki Güney Avrupa ülkeleri ve Türkiye'de emeklilik sistemi planının ağırlıklı olarak tanımlanmış fayda esasına göre oluşturulduğu tespit edilmektedir.

Güney Avrupa ülkeleriyle Türkiye emeklilik sistemi arasındaki yapısal benzerlik göze çarpan bir başka husustur. Gerek Güney Avrupa Ülkeleri gerekse Türkiye'de sadece kağıt üzerinde varlığını sürdüren ikinci basamak zorunlu/gönüllü emeklilik programının son derece kısıtlı olduğu görülmektedir. Söz konusu ülkeler ve Türkiye'de tamamlayıcı emeklilik sistemlerinden ziyade kamu emeklilik sistemi baskın bir rol oynamaktadır. Türkiye'de zorunlu/gönüllü mesleki emeklilik programı sadece belli grup çalışanları kapsayan OYAK, Amele Birliği, İlkokul Öğretmenleri Sağlık ve Sosyal Yardım Sandığı, Özel Hayat Sigortaları şeklinde yer almaktadır. Güney Avrupa Ülkelerinde ve Türkiye'de zorunlu-gönüllü uygulama alanı bulan mesleki emeklilik programları yeterince kurumsallaşamamıştır. Türkiye'de mevcut emeklilik sistemi yapı itibariyle sadece iki basamaktan oluşmaktadır: Birinci basamak tüm bireyleri kapsamı altına alan kamu emeklilik programı ve ikinci basamak 7 Ekim 2001 tarihinde düzenlenen gönüllü bireysel emeklilik programı şeklindedir.

Türkiye'de yaşlanma olgusunun emeklilik sistemlerini giderek etkilemeye başladığı görülse de mevcut emeklilik sistemi sorunlarının demografik dönüşümden ziyade politik ve finansal nedenler olduğunu söylemek mümkündür. OECD verilerine göre yıllar itibariyle sürekli olarak artış gösteren yaşlı bağımlılık oranı 2015 yılında Türkiye'de % 13.1 düzeylerindeyken 2050 yıllarına gelindiğinde % 37.4 düzeylerinde olacağı tahmin edilmekte ancak; artışa rağmen Türkiye'deki yaşlı bağımlılık oranının Güney Avrupa Ülkelerindeki düzeye ulaşamayacağı

öngörülmektedir. Güney Avrupa Ülkelerinde 2015 yılında demografik dönüşüm sorununun Türkiye'den daha derin olduğu tespit edilse de emeklilik sistemiyle ilgili mevcut sorunlar Türkiye'de olduğu gibi siyasi ve ekonomiktir.

Türkiye'de ve Güney Avrupa ülkelerinde emeklilik sistemini etkileyen finansman durumu ve izlenen politikaların arz ettiği özellikler OECD'den derlenen istatistiki veriler ışığında değerlendirildiğinde Türkiye'de emeklilik sistemine kamu eliyle yapılan harcamalar Güney Avrupa ülkelerine nazaran daha düşük seviyelerdedir. Güney Avrupa Ülkelerinde; emeklilikte kamu harcamaları oranı, emeklilik harcamalarının GSYİH içindeki payı, çalışanların yıllık ortalama kazançları ve emeklilik fonlarının toplam devlet yatırımı içindeki payı Türkiye'den oldukça yüksek düzeydedir. Bilhassa söz konusu ülkelerden İtalya'nın emeklilik politikaları için ayırdığı bütçe her açıdan en yüksek düzeylerde seyretmektedir. Diğer taraftan her ne kadar Türkiye'de kamudan emeklilik harcamalarına aktarılan pay Güney Avrupa Ülkelerindekinden daha düşük seviyelerde olsa dahi; emeklilik ivazını belirleyen parametreler olan aylık bağlama oranı, ikame oranı, kamu emeklilik ivazındaki tavan oranı oldukça yüksek düzeydedir.

Güney Avrupa ülkelerinde emeklilik sistemine yönelik köklü reform girişimleri 1990'lardan sonra başlamaktadır. Yapılan bu reformlar ışığında cömert emeklilik harcamalarını azaltan bazı temel özellikler değiştirilmiş, endeksleme oranı düşürülmüş, emeklilik yaşı demografik dönüşüm eğilimi nisbetinde yükseltilmiştir. Kamu emeklilik sistemi farklı kamu emeklilik programları ile birleştirilmek suretiyle azaltılmış, çoğu ayrıcalıklı sınıfa ait düzenlemelerde kısıntıya gidilmiştir. Kurumsal eşitsizlikleri ve yetersizlikleri iyileştirmek amacıyla parçalı yapı azaltılmaya çalışılmıştır. Söz konusu uygulamaların Türkiye'de de mevcut olduğu göz önüne alındığında Güney Avrupa Ülkeleriyle Türkiye'deki emeklilik reformlarının paralel nitelikte olduğu anlaşılmaktadır.

Son yirmi yıldır Güney Avrupa ülkelerinde ve Türkiye'de ön plana çıkarılmaya çalışılan tamamlayıcı emeklilik programları katkı esaslı olduğundan; ülkelerdeki ekonomik konjonktürün olumsuz seyretmesi ve işgücü piyasasında yaşanan sorunlar bireylerin emeklilikte edineceği ivaz üzerinde negatif etki

yaratacaktır. Bu nedenle Uluslarüstü Kuruluşların (WB, OECD, ILO gibi,) önerdiği çok basamaklı emeklilik sistemlerinin, emeklilik sorunlarına kesin çözüm getireceğinden bahsetmek zordur. Emeklilik sistemi sorunlarının çözümünde ilk olarak işgücü piyasasında artan enformelleşmenin engellenmesi gerekmektedir. Kayıtdışında kalan işgücünün kayıtlı kesime kazandırılması elzemdir. İşgücü piyasaları ve endüstri ilişkileri alanındaki sorunların iyileştirilmesi, tamamlayıcı emeklilik programlarının sağlıklı bir şekilde uygulanma olasılığını artıracaktır.

Diğer taraftan Güney Avrupa ülkeleri ve Türkiye'de özellikle genç nüfusun dahil olduğu işsizlik sorununa çözüm üretilmesi gerekmektedir. Emeklilik sisteminin dayandığı sosyal güvenlik tabanını geliştirmek için aktif istihdam politikalarının uygulamaya konulması işsizlik sorununu kısmen de olsa rehabilite edebilecektir. Öğrenim hayatından sonra işe geçiş süreci için oluşturulacak modelin işgücü piyasasına uyumlu hale getirilmesi işsizlik sorununu hafifletecektir. Bununla birlikte işgücü piyasası maliyetinin düşürülmesi bu doğrultuda işverenin ödediği prim katkı oranlarının makul düzeyde olması sağlanmalıdır, aksi takdirde prim katkı miktarındaki yükseklik işverenin kar marjında azalma meydana getirecek, işverenin daha az sayıda işçi çalıştırmasına neden olacaktır.

Ayrıca Güney Avrupa ülkelerinde ve Türkiye'de görülen uzun vadeli yetersizlikler ve sistem üzerinde oluşan mali baskılara karşı benzer emeklilik politikaları oluşturulmakta bu ülkelerde çok basamaklı emeklilik paradigmasıyla tutarlı, kurumsal parçalı yapının azaltılması suretiyle maliyet kontrolünün sağlanması planlandığı görülmektedir. Söz konusu ülkelerde güçlü bir emeklilik reformu için ön koşul olarak parlamento ve seçim baskılarından, patrimonyal uygulamalardan arındırılmış bir merkezi yapı gereklidir.

Sonuç olarak; Emeklilik sistemlerinin ülkelerin ekonomik ve sosyal yapılarının ayrılmaz bir parçası olduğu gerçeği dikkate alındığında Güney Avrupa ülkelerinin ve Türkiye'nin ana özelliklerinin (klientalizm, popülist sorunlar, ikili yapı vb.) uygulanan emeklilik politikalarına yansıyacağı kaçınılmaz bir gerçektir. Türkiye'nin Güney Avrupa Ülkeleri içindeki konumunun emeklilik sistemi

bağlamında incelendiği bu tez çalışmasında; Türkiye'nin Güney Avrupa Ülkelerinin içinde yer aldığını söylemek yerinde bir tespit olacaktır.

KAYNAKÇA

Acar, İbrahim Attila ve İsmail Kitapçı, "Sosyal Güvenliğin Demografik Boyutu: Türkiye'deki Emeklilik Sistemindeki Değişim", **Maliye Dergisi,** Sayı: 154, 2008.

Akgeyik, Tekin, "Sosyal Güvenlikte Reform Eğilimleri: Geleneksel Sistemlerden Bireysel Emeklilik Programlarına Dönüşüm", **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi,** Sayı: 51, 2006.

Akın, Emine Ebru, "Sigorta İşletmeciliğinde Katkı ve Fayda Planlamasının Karşılaştırmalı Olarak Analizi ve Örnek Uygulama", Ankara, (Yayınlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi, S.B.E.), 2009.

Aktan, Coşkun Can ve Özlem Özkıvrak, **Sosyal Refah Devleti,** 1. Baskı, İstanbul, Okutan Yayıncılık, 2008.

Aleman, Serrano Filipe, "Notional Defined Contribution Accounts: Application to Portugal", **CEFAGE-UE,** No.4, 2014.

Allmendinger, Jutta, Hipp Lena and Stuth Stefan, "Atypical Employment in Europe 1996 – 2011" Berlin, **Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung,** Discussion Paper, 2013.

Alper, Emin, "Emeklilik Reformları: Dünya Bankası, Avrupa Birliği ve Türkiye", **Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu**, İstanbul, Araştırma Raporu, 2004.

Alper, Yusuf ve Çağaçan Değer, "2050'ye Doğru Nüfus Bilim ve Yönetim: Sosyal Güvenlik Sistemine Giriş", **TÜSİAD,** UNFPA, 2012.

Alper, Yusuf, "Sosyal Güvenlik Reformu ve Finansmanla İlgili Beklentiler", **Sosyal Güvenlik Dergisi,** Ankara, Cilt: 1, Sayı: 1, 2011-2012, s. 7-47.

Alper, Yusuf, Aysel Tokol ve Özdemir Çağlar, **Sosyal Politika-II,** Ed., Abdurrahman İlhan Oral ve Yener Şişman, Eskişehir, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayını, No. 2878, 2013.

Andersen, Gosta Esping, "Welfare States Without Work: The Impasse of Labor Shedding and Familialism in Continent Al European Social Policy, Estudio", **Working Paper,** 1995.

Andersen, Gosta Esping, vd., "Towards the Good Society, Once Again?", **Why We Need a New Welfare State**, Oxford University Press. 2002.

Arcanjo, Manuela, "Regimes and Reform of Welfare State: the Classification often European Countries in 1990 and 2006" **School of Economics and Management,** Working Papers, No. 0874-4548.

Arıcı, Kadir ve Yusuf Alper, **Sosyal Güvenlik,** T.C. Anadolu Üniversitesi, Açıköğretim Fakültesi Yayını, t.y.,

Aşkın, Umur, "Bireysel Emeklilik Rejimİ: OECD Ülkeleri İle Karşılaştırılarak Türkiye'de

Uygulanabilirliği", Ankara, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi S.B.E.), 2003.

Atatanır, Hicran, "Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Finansman Krizinin Aşılması Noktasında İzlenen Politikalar (Avrupa Ülkeleri ve Türkiye Arasında Karşılaştırma)", **Sosyal Güvenlik Uzmanlık Tezi,** T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, 2009.

Ayhan, Bedrana, "Uluslararası Tecrübeler Isığında Tamamlayıcı Bir Sosyal Güvenlik Sistemi Olarak Oyak Modeli", Ankara, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Atılım Üniversitesi S.B.E.), 2011.

Bacak, Bünyamin, "Sosyal Güvenlik Yönüyle Bireysel Emeklilik", **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi,** Sayı: 49, 2005.

Başterzi, Fatma, "Yaşlılık Sigortası Bakımından Sosyal Güvenlik Normlarının Uyumlaştırılması" Ankara, (Yayınlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi S.B.E.), 2006.

Bayraktar, Seda ve Ahmet İncekara**,** **"**Türkiye'nin Genç İşsizlik Profili", **Çalışma İlişkileri Dergisi,** Cilt: 4, Sayı: 1, 2013, ss. 15-38.

Bedir, Eyüp, v.d., **Sosyal Politika,** der., Abdurrahman İlhan Oral ve Yener Şişman, Eskişehir, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları, 2012.

Bigat, Şevket Güney, "Ülkemizde İş Ve Sosyal Güvenlik Hukukunun Tarihsel Gelişimine Kısa Bir Bakış", **İstanbul Barosu Dergisi,** Cilt: 81, Sayı: 1, 2007.

Brugiavini, Agar and Galasso Vincenzo, " The Social Security Reform Process in Italy: Where Do We Stand?" **Working Paper,** Retirement Research Center University of Michigan, 2003.

C. Capretta, James, "Global Aging and the Sustainability of Public Pension Systems: An Assessment of Reform Efforts in Twelve Developed Countries", **A Report of the Aging Vulnerability Index Project,** Center for Strategic & International Studies, NW Washington DC, 2007.

Canbay, Tülin ve Müslim Demir, "Türkiye' de Sosyal Güvenlik Açıkları ve Sosyal Güvenlik Ahlakı", **Yönetim ve Ekonomi,** Manisa, Cilt: 20, Sayı: 2, 2013.

Caroline, Dieckhoener and Andreas Peichl, "Financing Social Securıty – Simulating Different Welfare State Systems For Germany", **Euromod Working Paper Series,** 2009.

Claude, Martin, "Southern European Welfare State Trajectory: An Extended Convergence Beyond The South", **The Welfare State in Portugal in the Age of Austerity,** Iseg, Lisbon, 2014.

Council of the European Union, **Social Protection Committee's Pension Adequacy Report 2012: Report on Pension Adequacy 2010-2050,** Brussels, European Commission, 2013.

Cunda, Vanda, v.d.. "The Reform of the Portuguese Public Employees' Pension System: Reasons and Results", **Gpearı Ministério das Finanças e da Administração Pública,** Working Paper Series 002, 2009.

Çakır, Özlem, **Emekliliğin Psiko-Sosyal Boyutu,** Ankara, Türkiye Emekliler Derneği, b.y., 2011.

Çalgan, Ahmet Talha, "Türkiye'de İstihdam Üzerindeki Mali Yükler Ve İstihdama Etkileri", T.C. Çalışma Ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Ankara, 2007.

Dalkılıç, Nilüfer, "Özel Emeklilik Fonlarının OECD Ülkelerinde Değerlendirilmesi", **Finansal Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi,** Cilt: 4, Sayı: 8, 2013.

Dilik, Sait, **Sosyal Güvenlik,** Ankara, Ankara Üniversitesi Basımevi, 1991.

Dimitrijević, Marina and Obradović Goran "Funding Socıal Insurance", **Facta Unıversıtatıs Series: Law and Politics,** Vol. 3, No.1, 2005, pp. 53-61.

Doğan, Abdullah Selim, "Türkiye'de Yaşlılara Yönelik Kamusal Sosyal Yardım ve Hizmetler", İstanbul,

(Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi S.B.E.), 2014.

Dolgoff, Ralph, "What does social welfare produce?" **International Social Work,** London, No. 42, SAGE, 1999, pp. 295-307.

DPT , **Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu,** Ankara, 2007.

Duman, M. Zeki, "Aile Kurumu Üzerine Tarihsel Bir Okuma Girişimi ve Muhafazakâr İdeolojinin Aileye Bakışı", **İnsan ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Dergisi,** Cilt: 1, Sayı: 4 – Volume.1, Issue: 4, 2012.

Durdu, Zafer, "Modern Devletin Dönüşümünde Bir Ara Dönem: Sosyal Refah Devleti", **Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi (İLKE),** Sayı: 22, 2009.

Egeli, Haluk ve Ahmet Özen, "Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sisteminin Yeniden Yapılandırılmasına Yönelik Reform Sürecinin Değerlendirilmesi", **Mevzuat Dergisi,** Yıl: 12, Sayı:142, 2009. (Çevrimiçi) http://www.mevzuatdergisi.com/2009/10a/01.htm , 25.06.2014.

Eich, Frank, "The Importance of Defined-Benefit Occupational Pension Schemes in Selected OECD Countries", **Pension Corporation Research,** 2010.

Erdem, Ilgın, "Avrupa'da Asgari Gelir Uygulamaları", **Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu,** Araştırma Raporu, İstanbul, 2012.

Erdilek, Karabay Melisa, vd.. **Hayat Sigortaları Ve Bireysel Emeklilik Sistemi,** Editör Fuat Erdal, Eskişehir, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayını, No.2513, 2012.

Ergenekon, Çağatay, **Özel Emeklilik Fonları: Şili Örneğinden Alınacak Dersler,** İstanbul, İstanbul Menkul Kıymetler Borsası Yayını, 1998.

Erol Işık, Sevgi, "Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları ve Sosyal Güvenlik Ahlâkı", **Kamu-İş Dergisi,** Cilt: 13, Sayı: 3, 2014.

Erol, Sabahattin, "Yaşlılık Sigortası ve Emeklilik Yaşı Tartışması", **Sosyal Bilimler Dergisi,** Cilt: 1, Sayı: 1, Haziran, 2011.

Feldestein, Martin, "The Future Of Social Security Pensions In Europe", **National Bureau Of Economic Research,** Nber Working Paper Series, No. 8487, 2001.

Ferreira, Silvia, "The past in the present Portuguese social security reform", **Changing European Societies - The Role for Social Policy,** The Danish National Institute of Social Research, Copenhagen, 13-15 November 2003.

Ferrera, Maurizio, "Sosyal Avrupa'da 'Güney Avrupa Refah Modeli'", Der: Ayşe Buğra ve Çağlar

Keyder, Sosyal Politika Yazıları, Çev. Burcu Yakut- Çakar ve Utku Barış Balaban, İstanbul, İletişim Yayınları, 2006.

Fişek, A.Gürhan, Şerife Türcan Özşuca ve Mehmet Ali Şuğle, **Sosyal Sigortalar Kurum Tarihi: 1946-1996**, Sosyal Sigortalar Kurumu, Yayın No: 598, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Yayın Vakfı, 1998.

Flaquer, Lluís, "Family Policy and Welfare State in Southern Europe", **Institut de Ciències Polítiques i Socials,** Barcelona, 2000.

Franco, Daniele, "A Never-Ending Pension Reform", **Social Security Pension Reform in Europe,** Ed. By. Martin Feldstein and Horst Siebert, Italy, National Bureau of Economic Research, 2002.

Garcia, Maria Teresa Medeiros and Lopes Emídio Graça, "The Macroeconomic Impact of Reforming a PAYG System: The Portuguese Case", **Towards an Ageing and Globalizing Europe: Challenges for the European Social Model,** Italy, International Social Security Review, Vol. 62, 2009.

Genç, Tuna, "İkinci Sütun Emeklilik Sistemleri ve Türkiye Uygulaması," Sosyal Güvenlik Uzmanlık Tezi, T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, 2009.

Gough, Ian, "Güney Avrupa'da Sosyal Yardım", Der: Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder, **Sosyal Politika Yazıları,** Çev. Burcu Yakut-Çakar ve Utku Barış Balaban, İstanbul, İletişim Yayınları, 2006.

Gökbayrak, Şenay, "Türkiye'de Sosyal Güvenliğin Dönüşümü", **Çalışma ve Toplum,** 2010/2.

Gökbayrak, Şenay, **Refah Devletinin Dönüşümü ve Özel Emeklilik Programları**, Ankara, Siyasal Kitabevi, 2010.

Gökbunar, Ali Rıza ve Özgür Emre Koç, "Demografik Değişimlerin Sosyal Güvenlik Kurumlarına Etkisi ve Türkiye'de Sosyal Güvenlik Kurumlarının Mali Yapısının Analizi", **Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,** Cilt: 7, Sayı: 1, 2009.

Guardiancich, Igor, "Current Pension System: First Assessment Of Reform Outcomes and Output", **Belgian Federal Public Service Social Security,** European Social Observatory, 2010.

Gupta, Anjan, "Perspectives on Business and Economics", **Greece: The Epic Battle for Economic Recovery,** Haz., Miltiadis Hatalis, Lehigh University, Volume 30, 2012.

Gutiérrez, Rodolfo, "Welfare Performance in Southern Europe: Employment Crisis and Poverty Risk", **South European Society and Politics,** Vol. 19, No. 3, 2014, pp. 371–392.

Güleç, Birol, "Dünyada Sosyal Güvenlik Reformları Işığında Türkiye'de Bireysel Emeklilik Sistemi, (Riskler ve Öneriler)", İstanbul, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, S.B.E.), 2003.

Güloğlu, Tuncay, "Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sisteminin Temel Sorunları", **Prof. Dr. Nusret Ekin'e Armağan,** Ankara, Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası, Yayın No.38, 2000, ss. 219-228.

Gümüş, Erdal, "Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Değerlendirilmesi ve Sosyal Güvenlik Kurumlarının Finansal Geleceği", **Munich Personal RePEc Archive MPRA**, No. 42160, 2008.

Gümüş, Erdal, "Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sistemi: Mevcut Durum, Sorunlar Ve Öneriler", **Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı,** Sayı: 24, 2010.

Günal, Pınar, "Avrupa Birliği'nin Sosyal Politikası Çerçevesinde Güney Avrupa Sosyal Devlet Modeli ve Türkiye", Ankara, Sosyal Yardım Uzmanlık Tezi, T.C. Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma Ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, 2009.

Güneş, İsmail ve Yakar Soner, "Sosyal Sigorta Finansman Yöntemleri Ve Türkiye'de Sosyal Sigorta Kurumlarının Finansman Yöntemlerinin Değerlendirilmesi", **Çukurova**

Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt: 13, Sayı: 2, 2004.

Gürsoy, Kadir, "Emeklilik Sistemlerinde Yapılan Parametrik Reformlar Ve Türkiye İçin Alternatif Reform Önerileri", Sosyal Güvenlik Uzmanlık Tezi, T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, 2009.

Güzel Ali, Ali Rıza Okur ve Nurşen Caniklioğlu, **Sosyal Güvenlik Hukuku,** 16. Baskı, İstanbul, Beta Yayınları, 2016.

Güzel, Ali, "Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Öngörülen Reform Mevcut Sorunlara Çözüm mü?" **Çalışma ve Toplum,** 2005.

Hans-Werner, Sinn, "The Pay-As-You-Go Pension System As Fertility İnsurance And An Enforcement Device", **Journal of Public Economics,** 2004, pp. 1335-1357.

Holzmann, Robert, "Toward a Reformed and Coordinated Pension System in Europe: Rationale and Potential Structure", **The World Bank,** Washington D.C., 2003.

Holzmann, Robert, Orenstein Mitchell and Rutkowski Michal, Edited by, "Pension Reform in Europe: Process and Progress", **The World Bank Washington, D.C.,** 2003.

İzgi Balcı, Berna, "Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Son Gelişmeler", **Çalışma ve Toplum,** 2008.

John, D. Stephens, "Theah Scandinavian Welfare States Achievenments, Crisis and Prospects", Switzerland, **United Nations,** Research Institute for Social Development, 1995.

Jose, Maria Marco, "The Pensıon System In Spain", **Mınısterıo De Trabajo Y Asuntos Sociales Secretaria De Estado De La S Socıal,** Social Security Reform and Pensions in the United States: Lessons from Europe, Washington D.C., 2001.

Karaaslan, İlknur, "Avrupa Birliği'nde İstihdam Odaklı Asgari Gelir Desteği Ve Türkiye'nin Uyumu," İstanbul, (Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi, S.B.E.), 2014.

Karadeniz, Oğuz, "Türkiye'de Atipik Çalışan Kadınlar ve Yaygın Sosyal Güvencesizlik", **Çalışma ve Toplum Dergisi,** 2011.

Karamessini, Maria, "The Southern European Social Model: Changes and Continuities in Recent Decades", **International Institute for Labour Studies Geneva,** The Discussion Paper Series, International Labour Organization, 2007.

Kaydu, Zerrin, "Bireysel Emeklilik Sisteminde Tüketici Profillerinin Farklılaşması: Antalya ve Isparta İllerinin Karşılaştırılması Örneği", Isparta, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans

Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi, S.B.E.), 2006.

Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı, (Çevrimiçi) http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/02/20090205-4.htm, 22.06.2016.

Kitapçı, İsmail, "Sosyal Devlet Işığında Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları ve Reform Arayışları", Isparta, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi S.B.E.), 2007.

Koca, Mehmet, "Sosyal Dışlanma Sorunu ve Asgari Gelir Desteğinin Gerekliliği", **Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi,** Cilt: 8, Sayı: 39, 2015.

Koç, İsmet, "Türkiye Aile Yapısı Araştırması, Tespitler, Öneriler, "Türkiye'de Aile Yapısının Değişimi: 1968-2011", **TC Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı,** 2014.

Koç, Muzaffer, Sosyal Güvenlik ve Beveridge Raporu, **Mali Çözüm,** SMMMO Yayın Organı, Sayı: 76, 2006.

Kol, Emre, "Refah Rejimleri Açısından Sağlık Sistemlerinin Değerlendirilmesi: Güney Avrupa Refah Modeli Ve Türkiye", **Gümüşhane Üniversitesi Sosyal Bilimler Elektronik Dergisi,** Sayı: 10, 2014.

Korkmaz, Esfender, vd., "Sosyal Güvenlikte Yeni Yaklaşım: Bireysel Emeklilik Sistemi", **İstanbul**

Ticaret Odası Yayını, İstanbul, Yayın No.2006-21, 2007.

Kusche, Isabel, "Political Clientelism and Democracy: Clientelistic Power And The İnternal Differentiation Of The Political System", **Nordic Sociological Association,** Vol. 57, 2014, pp. 207–221.

Kutlu Denizcan, "Değişen Birikim Rejimi Bağlamında Emeklilikte Yeniden Yapılanma ve Sosyal PolitikanınDönüşümü" Ankara Üniversitesi, (Çevrimçi) http//www.file:///G:/EMEKLİLİK/DENİZCAN%20KUTLU%20ANKARA%20ÜNİVERSİTESİ.pdf, 22.03.2014.

Leandro, N. Carrera, Angelaki Marina and Daniel Fernando da Soledade Carolo, "Political Competition and Societal Veto Players: The Politics Of Pension Reform in Southern Europe", **The London School of Economics and Political Science,** 2012.

Legros, Florence, "The Future of Retirement Pensions", **Healthcare and Retirement,** Fondation Robert Schuman / European Issues, No.282, 2013.

Lindbeck, Assar, "Prospects for the Welfare State", **Research Institute of Industrial Economics,** Stockholm, Sweden, IFN Working Paper No. 731, 2008.

M.Guillen, Ana and Matsaganis Manos "Dynamic Of The Welfare Mix In South Eurepo, **Welfare State Transformations,** edited by M. Seeleib-Kaiser, 2008.

M.Guillen, Ana and Matsaganis Manos, 'Sosyal Damping' Hipotezini Sınamak: Son Yirmi Yılda Yunanistan ve İspanya'daki Refah Politikaları", Der: Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder, **Sosyal Politika Yazıları,** Çev. Burcu Yakut- Çakar ve Utku Barış Balaban, İstanbul, İletişim Yayınları, 2006.

Marangoz, Şermin, "Refah Devleti: Gelişimi, Oluşumu, Modelleri ve Güncel Değişimler", İstanbul, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi S.B.E), 2001.

Marí-Klosea, Pau and Javier Moreno-Fuentesb Francisco, **The Southern European Welfare Model İn The Post-İndustrial Order,** European Societies, Institute of Public Goods and Policies (IPP CSIC), Spain, 2013.

Matsaganis, Manos, v.d., "Mending Nets in the South: Anti-poverty Policies in Greece, Italy, Portugal and Spain", **Social Policy & Administration,** Vol. 37, No 6, 2003, pp. 639-655.

Mayr, Zeno, "The Italian Pension System: Reforms and The Change in The Future Composition of Pension Income", **(MSc Finance Thesis, Aarhus University Aarhus School of Business and Social Sciences),** 2013.

Mendes, Fernando Ribeiro, "Pensions, Health and Long-term Care", **Annual National Report,** Analytical Support on the Socio-Economic Impact of Social Protection Reforms, 2010.

Meyer, Traute, "Beveridge Not Bismarck! European Lessons for Men's and Women's Pensions in Germany", **Friedrich Ebet Stifung,** 2014.

Moreno, Luis, 'Süper Kadınlar' ve Akdeniz Refahı", Der: Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder, Sosyal Politika Yazıları, Çev. Burcu Yakut- Çakar ve Utku Barış Balaban, İstanbul, İletişim Yayınları, 2006.

Moreno, Luis, "Safety Net in Southern Europe", **2nd International Research Conference on Social Security Jerusalem, 25-28 January,** Instituto de Estudios Sociales Avanzados Consejo Superior de Investigaciones Científicas calle Alfonso XII, Spain, 1998.

Muenz, Rainer, "Aging and Demographic Change in European Societies: Main Trends and Alternative Policy Options", **Social Protection The World Bank,** 2007.

Naldini, Manuela and Guerrero Jurado Teresa, "Families, Markets and Welfare States The Southern European Model", **The Future of The Welfare State: Paths Of Social Policy İnnovation Between**

Constraints and Opportunities, Urbino Italy, 2009.

Natali, David and Stamati Furio, "Reassessing South European Pensions After the Crisis: Evidence from Two Decades of Reforms", **South European Society and Politics,** Vol. 19, No. 3, 2014, pp. 309–330.

National Institute on Aging National Institutes of Health U.S. Department of Health and Human Services, **Why Population Aging Matters: A Global Perspective,** U.S. Department of State, No. 07-6134, 2007.

Oktayer, Nagihan ve Oktayer Asuman, "Özel Emeklilik Fonlarının Finansal Piyasaların Gelişimine Etkileri", **Afyon Kocatepe Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi,** Cilt: 9 Sayı: 11, 2007.

Oran, Serter, "Sosyal Güvenliğin Dönüşümünde Emeklilik Sistemlerinin Yeniden Yapılandırılması", Yüksek Lisans Dönem Projesi, Ankara, 2010, **a.g.e.,**s.30.(Çevrimiçi) http//www.acikarsiv.ankara .edu.tr/browse/5963/proje.**pdf ,** 21.03.2015.

Özaydın, Mehmet Merve, "Cinsiyete Dayalı Refah Sınıflandırmaları Temelinde İş Ve Aile Yaşamının Uyumlaştırılması Sorunu", **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi,** No, 15/3, 2013, s. 47-72.

Özcan, Celal, **SM SMMM YMM Mesleki Paylaşım Platformu,** (Çevrimiçi), http://t24.com.tr/yazarlar/bilinmeyen/65-yas-muhtaclik-ayligindan-kimler-nasil-yararlanabilir,5653, 18.06.2015.

Özdemir, Süleyman, "Refah Devleti ve Üstlendiği Görevler Üzerine Bir İnceleme". **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi,** (Çevrimiçi) http://www.sosyalsiyaset.net/documents/refah_devleti_ustlendigi_gorvlr.htm 22.06.2014.

Özdemir, Süleyman, **Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti,** İstanbul Ticaret Odası, 2.Baskı, No.57, İstanbul, 2007.

Özdemir, Süleyman, "Sosyal Gelişim Düzeyleri Farklı Refah Devletlerinin Sınıflandırılması Üzerine Bir İnceleme", **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi,** Sayı: 49, 2005.

Özger, Yunus, Osmanlı Ordusunda Emeklilik Sistemi ve Askeri Tekaüd Sandığı (1865-1923), **IQ Kültür Sanat Yayıncılık: 437**, Araştırma ve İncelemek Dizisi: 379, İstanbul, 2011.

Özkanan, Arzu ve Ramazan Erdem, "Yönetimde Kayırmacı Uygulamalar: Kavramsal Bir Çerçeve", **Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı: 20, 2014.

Özsuca, Şerife, "Küreselleşme Ve Sosyal Güvenlik Krizi", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, No.58-2, Cilt: 58, Sayı: 2, 2003.

Özşuca, Türcan Şerife, "Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Uyum Sorunu ve Denetim Mekanizmalarında Etkinliğin Sağlanması", **Sosyal Güvenlik Dergisi ISSN: 2146-4839,** Cilt: 2, Sayı: 2, 2011-2012, ss. 49-83.

Papadopoulos, N. Theodoros, "Social Insurance and the Crisis of Statism in Greece", **Social Insurance in Europe**, Bristol: The Policy Press, 1997.

Papadopoulos, Theo and Roumpakis Antonios, "Familistic welfare capitalism in crisis: The case of Greece", **European Research Institute**, Working Paper Series, 2009.

Pekten, Ali, "Genel Sağlık Sigortası Sistemi ve Getirdiği Yenilikler", **Sayıştay Dergisi,** Sayı: 61, 2006, ss. 119-138, s. 119.

Petmesidou, Maria, "Pensions, Health Care and Long-term Care", **European Commission DG Employment**, Social Affairs and Inclusion, Asisp, Annual Report, Greece, 2011**.**

R. S´anchez, Mart´ın Alfonso, "Endogenous Retirement and Public Pension System Reform in Spain", **Caerp Documento de Trabajo, Working Paper,** No.17, 2001.

Report of the Director General, "Jobs, Growth and Social Justice", **9th European Regional Meeting,** 2012.

Retirement Costs For Defined Benefit Plans Higher Than For Defined Contribution Plans, **Beyond The Number U.S. Bureau**

of Labor Statistics, Volume.1, No.21, 2012.

Rhodes, Martin, "Southern European Welfare States: Identity, Problems and Prospects for Reform", **South European Society and Politics,** 2009, pp. 1-22.

Rodríguez, Cabrero Gregorio, "The Reform of The Public Pension System in Spain", **Unidad de Políticas Comparadas (CSIC),** Working Paper, 2013.

Roniger, Luis, "Political Clientelism, Democracy, and Market Economy", **Comparative Politics,** New York, Vol. 36, No. 3, 2004, pp. 353-375.

Sakellaropoulos, Theodoros, "The Prospects Of Greek Pensions Under The Debt, Fiscal and Employment Crisis", **European Institute for Social Security (EISS) in 29-30 June 2012,** Germany.

Samorodov, Alexander, "Ageing and Labour Markets For Older Workers", **Employment and Traınıng Papers 33** (1999).

Sarfati, Hedva and Ghellab Youcef, "The Political Economy of Pension Reforms in Times of Global Crisis: State unilateralism or Social Dialogue?" **Industrial and Employment Relations Department,** Working Paper No. 37, 2012.

Schwartz, Gerd, v.d., "Portugal: Rethinking the State—Selected Expenditure Reform Options, IMF

Country", **International Monetary Fund,** Washington, D.C., IMF Country Report No.13/6, 2013.

Schwarz, Anita M., "Pension System Reforms", SP Discussion Paper, **Social Protection The World Bank**, No. 0608, 2006.

Sjef, Ederveen, Ruud De Mooıj ve Arjan Soede, **Social Europe,** European Network of Economıc Policy Research Institutes Occasıonal Paper No. 5/November, 2003.

Sosyal Güvenlik Kurumu, **Sosyal Güvenlik Kapsamındaki Sigortalıların Hak ve Yükümlülükleri,** Ankara, Yayın No: 57, 2013.

Sosyal Güvenlik Kurumu, **Avrupa Birliği'nde Sosyal Güvenlik,** Ankara, T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, Yayın No. 46, 2012.

Sotiropoulos, Dimitri A., "Southern European Public Bureaucracies in Comparative Perspective", **West European Politics,** Vol. 27:3, 2004, pp. 405-422.

Şenkal, Abdulkadir ve Sarıipek Doğa Başar, "Avrupa Birliği'nin Karşılaştırmalı Refah Modelleri ve Sosyal Politikada Devletin Değişen Rolü,", **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,** Sayı: 14, 2007, s. 146-175.

T.C. Kalkınma Bakanlığı, **Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) Sosyal Güvenlik Sisteminin Sürdürülebilirliği Özel İhtisas Komisyon Raporu,** Ankara, 2014.

Taşcı, Faruk, "Refah Devleti Modelleri İçinde Türkiye'nin Pozisyonu: "Yaşlı Algısı" Üzerinden Değerlendirmeler", **İnsan ve Toplum Dergisi,** Cilt: 3, Sayı: 5, 2013.

Taşcı, Faruk, "Yaşlılara Yönelik Sosyal Politikalar: İsveç, Almanya, İngiltere ve İtalya Örnekleri", **Çalışma ve Toplum Dergisi,** 2010.

Tuncay, A.Can, **Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri**, 10. bs., İstanbul, Beta Yayınları, 2002.

Türk Emeklilik Sisteminde Reform: Mevcut Durum ve Alternatif Stratejiler, **TÜSİAD Yayını,** Yayın No: 11/382, 2004.

Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, **Tisk İşgücü Piyasası Bülteni,** Nisan 2016, Sayı: 37, 17.04.2016.

Uğur, Suat, "Sosyal Güvenliğimizdeki Son Gelişmelerin Değerlendirilmesi", **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 2, 2002.

Uludağ, Çiğdem, "Türkiye'de Planlı Dönem Öncesi ve Sonrasında Sosyal Hizmetlerin Gelişimi," İstanbul, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi İstanbul Üniversitesi, S.B.E.), 2014.

Wang, Peijie v.d., "Retirement, Pension Systems and Models of Pension Systems," **Economics Working Paper No. 1402,** 2014.

Werner, Eıchhorst v.d., "Pension Systems in The EU – Contingent Liabilities and Assets in The Public and

Private Sector", **Directorate General For Internal Policies Policy Department A: Economic and Scıentific Policy,** European Parliament, 2010.

Whitehouse, Edward R., "Decomposing Notional Defined-Contribution Pensions", **OECD Social, Employment And Migration,** Working Papers, No.109., 2010.

Whitehouse, Edward, "Retirement-Income Systems in 53 Countries", **Pensions Panorama, The World Bank,** Washington, 2007.

Willmore, Larry, "Three Pillars of Pensions? A Proposal to End Mandatory Contributions", **United Nations Department of Economic and Social Affairs,** No. 13, 2000.

World Bank, **Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect Old and Promoto Growth,** Oxford, Oxford University Press, 1994.

Yılmaz Eser, Burçin ve Terzi Harun, "Türkiye'de İşsizlik Sorunu ve Avrupa İstihdam Stratejisi", **Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi,** Sayı: 30, Ocak-Haziran 2008, s. 229-250.

Your Social Security Rights in Portugal, **Employment, Social Affairs & Inclusion,** European Commission, 2013.

Yu, Michael, Wu Jackie and Chow Raymond, "Retirement Protection System in Selected Places", **Research Division**

Legislative Council Secretariat, Central, Hong Kong, 2012.

Yurdadoğ, Volkan, "Sosyal Güvenliğin Finansman Yöntemleri", (Çevrimiçi) www.canaktan.org/politika/anti_leviathan/diger-yazilar/volkansosyalguvenlik, 18.05.2014.

Zaidi, Asghar, Aaron George Grech and Fuchs Michael, "Pension Policy in EU25 and Its Possible Impact on Elderly Poverty", **Centre for Analysis of Social Exclusion**, London, No: 116, 2006.

OECD, Pensions at a Glance, 2015.

OECD, Pensions at a Glance, 2013.

www.sgk.gov.tr.

Swisslife Spain, 2013.

Portekiz Cumhuriyeti Anayasası, s.463-464.

Inverco, Spanish Pension Fund System, 2009.