

**DERLEME****EK EMEKLİLİK VE BİREYSEL  
EMEKLİLİK ÜZERİNE***Seyhan ERDOĞDU\****Giriş**

57. Hükümet, 1999 yılında, 4447 sayılı Yasa ile, başta emekli aylığına hak kazanma koşulları olmak üzere, sosyal güvenlik sisteminde önemli değişiklikler yapmış bulunmaktadır (**Resmi Gazete; 1999a**). 2000 yılında da, Dünya Bankası desteği ile yürütülen sosyal güvenlik "reformu" kapsamında, sosyal güvenlik sistemine ilişkin yeni yapısal değişiklikler gündemdedir.

Bu yapısal değişiklikler arasında emeklilik ve sağlık sigorta programlarının birbirlerinden ayrılması ve sosyal güvenlik kurumlarının idari ve mali yapısının yeniden düzenlenmesi de bulunmaktadır.

Bu kapsamda "kamu sosyal güvenlik kurumlarının yükünü hafifletmek, vatandaşların özel sigortaya güvenini artırmak, bu konuda kalifiye eleman yetişmesini sağlamak ve kamuoyunu aydınlatmak amacıyla" özel sigortalara ilişkin yasal düzenlemelerin yapılması 2000 yılı programına alınmıştır. Programda özel sigortacılığın mevcut sosyal sigorta sistemine ilave ve isteğe bağlı bir sistem olarak destekleneceği ve bu kapsamda özel sağlık ve özel emeklilik sigortasının teşvik edileceği belirtilmiştir (**Resmi Gazete; 1999b**).

9 Aralık 1999 tarihinde IMF'ye sunulan ve IMF ile yapılan stand by anlaşmasına temel teşkil eden niyet mektubunda da, hükümetin, "Sosyal Güvenlik Reformu" kapsamında "özel emeklilik fonlarına yönelik hukuki çerçeveyi oluşturarak sosyal güvenlik reformuna derinlik kazandıracağı" belirtilmektedir ([www.hazine.gov.tr](http://www.hazine.gov.tr)).

**Bireysel Emeklilik Kanunu**

Yukarıda belirtilen gelişmelerin bir devamı olarak,

Koalisyon Hükümeti, özel emeklilikle ilgili bir yasa tasarısı taslağını da hazırlamış bulunmaktadır.

"Bireysel Emeklilik Kanunu" adını taşıyan kanunun ifade edilen amacı, bireysel emeklilik sigorta şirketlerinin ve bu şirketler tarafından oluşturulacak olan emeklilik yatırım fonlarının kuruluş, yönetim, çalışma ve denetleme esaslarını düzenlemektir.

Gazete haberlerine göre, özel emeklilikle ilgili hazırlık, Hazine Müsteşarlığında yapılmış, sigorta şirketleri ve portföy yönetim şirketlerinin görüşleri alınmış, gerekli vergi teşvikleri üzerinde anlaşmaya varılmıştır (**Sabah; 1999**).

Dünyada olduğu gibi Türkiye'de de bugüne kadar özel emeklilik konusu, işveren sendikaları ve özel emekliliği pazarlayan çok uluslu şirketler ve bunlar tarafından desteklenen hükümet dışı örgütler tarafından savunulmuş, kamuoyuna benimsetilmeye çalışılmıştır. Bireysel Emeklilik Kanunu tasarısını inceleme imkanı bulmuş olan sigorta şirketlerinin, yatırım fonlarının ve büyük şirketlerin, tasarımı benimsedikleri ve yasallaşmasını bekledikleri yine gazete haberlerinden anlaşılmaktadır (**Milliyet; 2000**).

Türkiye'deki mevcut sosyal sigortalar sisteminin temel tarafı olan işçi ve memurların örgütlerinin ise yapılacak bu değişikliklerle ilgili olarak görüşleri alınmamıştır. Özel emeklilik sistemine ilişkin yasa taslağı girişimi konusunda, örneğin TÜRK-İŞ'e, bu yazının hazırlandığı tarihe kadar herhangi bir bilgi iletilmemiştir. Bu nedenle sendikaların özel emeklilikle ilgili yasa tasarısı konusunda somut bir tartışmaya girmeleri henüz mümkün olamamaktadır. Belki de hazırlık metinlerinin kamuoyuna açıklanmamasının amacı tam da, sendikaların bu konuda görüşlerinin derinleşmesini ve yaygınlaşmasını engellemektir.

\* Türkiye Yol-İş Sendikası, Genel Başkan Danışmanı

Özel emeklilik fonlarının sosyal sigortalar sistemine ek olarak ve isteğe bağlı bir emeklilik seçeneği olarak sunulmasının değerlendirilmesi, ayrıntılar açıklığa kavuşmadan kolay olmayacaktır.

“Bireysel Emekliliğin” teşvik edilmesinden anlaşılması gereken, özel sigorta şirketlerine yaptırılacak olan yaşlılık, maluliyet ve ölüm sigortalarının, ülkedeki sigortacılık ve sermaye piyasası mevzuatı kapsamında, tüketiciyi koruyacak biçimde düzenlenmesi, denetlenmesi ve gerek işveren gerekse çalışan tarafından yatırılan primlerin vergi indirimi, vergi muafiyeti veya vergi ertelenmesinden yararlandırılmasıdır.

İsteğe bağlı emeklilik sigortası satışı, her şey gibi güvenliğinde bir meta olarak satıldığı kapitalist ekonomik yapı içinde eskiden beri var olan bir pazarlama alanıdır. Günümüzde özel emeklilik sigortası, sosyal güvenlik sistemlerinin zayıflatılması ve hükümetlerin vergi teşvikleri vb. gibi yollarla özel sigortacılığı teşvik etmelerine paralel olarak, gelir düzeyi yüksek olan gruplarca satın alınan ve Kuzey Amerika ve Avrupa Birliği ülkelerinde üçüncü ayak güvenlik adı ile anılan bir hizmet niteliği ile pazarlanmaktadır.

Ülkemizde de özel sigorta şirketleri emeklilik, ölüm ve maluliyet sigortaları yapmaktadır. Türkiye’de gerek sigortacılık alanında gerekse sermaye piyasası alanında düzenleyici ve denetleyici kurallar mevcuttur. Hatta sigorta şirketlerinin topladıkları fonları nerelere yatıracakları, hangi oranlarda yatıracakları, enflasyona endeksleme vb. konularının nasıl belirleneceği mevzuatla belirlenmiş olduğu için, sigortacılık alanında sıkı bir denetim olduğu bile söylenmektedir. Ayrıca bu alanda vergi teşvikleri de zaten işlemektedir. İşverenlerin çalışanlarına ek emeklilik sağlamak üzere emeklilik planları yapmalarına, bu planlara prim katkısında bulunmalarına engel bir mevzuat yoktur. Kaldı ki 506 sayılı kanunun geçici 24. maddesine istinaden faaliyet gösteren 24 emekli sandığının ve OYAK’ın dışında da bazı büyük işverenler, çalışanları için ek emeklilik sağlayan “dövize endeksli grup emeklilik sigortaları” gibi ek emeklilik sistemlerini yıllardan beri sürdürmektedirler.

O halde bireysel emekliliğin teşviki ile kastedilen ve Bireysel Emeklilik Kanunu ile getirilmek istenen ne olabilir? Bu konuda yapılacak tartışmalara hazırlık olarak dünyadaki özel emeklilik uygulamalarını değerlendirmek yararlı olacaktır.

### Üç Farklı Emeklilik

Avrupa Birliği ülkelerinde ve ABD’de ek/özel/bireysel emeklilik denince iki sistem anlaşılmaktadır:

İlki, birinci ayak emeklilik sistemine yani kamusal emeklilik sistemine ek ve istihdama bağlı olarak işyeri, işletme veya işkolu bazında, işçi ve/veya işverenlerin prim katkısı ile gerçekleştirilen ve İngiltere’de mesleki emeklilik, Fransa’da tamamlayıcı emeklilik, Avrupa Birliği yazınında

ek emeklilik, ABD’de emekli fonları olarak anılan ikinci ayak emeklilik sistemleridir.

Diğeri de özel sigorta şirketlerine yaptırılan ve üçüncü ayak denilen bireysel emeklilik sigortalardır.

Bir de başta Latin Amerika ülkeleri olmak üzere, gelişmekte olan ülkelerde sosyal güvenlik sistemlerinin özelleştirilmesi ile birinci ayak emeklilik sistemlerinin yani sosyal emeklilik sistemlerinin yok edilmesi ve üçüncü ayak emeklilik sistemlerinin yani bireysel emeklilik sistemlerinin yerleştirilmesi şeklinde sosyal güvenliğin özelleştirilmesi süreci mevcuttur.

Sosyal güvenlik sistemlerinin ülkeden ülkeye önemli farklılıklar göstermesi, sağlanan sosyal güvencelerin değişik biçimlerinin olması, bu biçimlerin iç içe geçmiş olması, ayrı sistemler olarak birlikte bulunması veya zaman içinde birbirine dönüşmesi yaşlılık, malullük ve ölüm halleri için sağlanan sosyal güvenceler konusunda dünyadaki gelişmelerin karşılaştırılmasını zorlaştırmaktadır. Ancak kamusal emeklilik sistemleri, mesleki (ek) emeklilik sistemleri ve bireysel emeklilik sistemleri birbirlerinden ayırt edilebilen farklı sistemlerdir.

Öte yandan, Avrupa ve Kuzey Amerika ülkelerinde görülen ikinci ayak emekli fonları ile Örneğin Şili’de sosyal sigortalar sisteminin özelleştirilmesi ile yaratılan emekli fonları da birbirlerinden gerek tarihsel gelişim, gerekse yapı olarak farklıdır. Avrupa Birliği ülkelerinde ve ABD, Kanada, Japonya gibi sanayileşmiş ülkelerde eski tarihlerde doğmuş ve gelişmiş olan ve kamusal sosyal emeklilik güvencelerine ek bir güvence teşkil eden -adı üstünde- ek emekli fonları ile Şili’de veya diğer Latin Amerika ülkelerinde, 1980 sonrası neo liberal politikalar çerçevesinde hayata geçirilen, çalışanların sosyal güvenlik sistemlerinde birikmiş fonlarının, özel banka, fon ve sigorta şirketleri nezdindeki bireysel tasarruf hesaplarına dönüştürülmesi ve bu dönüştürülmenin maliyetinin önemli bir bölümünün kamuya yüklenmesi şeklindeki özelleştirmeyi, tarihsel açıdan olduğu gibi yapısal açıdan da aynı özel emeklilik kategorisi altında ele almak doğru değildir.

Avrupa’daki ek emeklilik fonları ile örneğin Şili’deki emekli fonlarını bu tarihsel ve yapısal farklılıklar dikkate alınmadan aynı şeylermiş gibi sunmak ve her ikisini de özel emeklilik fonu olarak değerlendirmek yanıltıcı olacaktır. Örneğin İsveç’te, sendikalı işyerlerinde işçi işveren anlaşması ile 1973 yılından beri ek emeklilik fonları işlemektedir. Bu fonlar 1996 yılında daha farklı bir biçim almış, fon sahiplerine emeklilik fonundaki birikimlerini, ister sigortalamak şartı ile işverenlerinin işletmesine, isterlerse de mali müfettişlerce onanmış bir sermaye şirketine vererek işletme hakkı tanınmıştır. Ancak unutmamak gerekir ki İsveç’te ulusal düzeyde bir kamusal emeklilik aylığı ile herkese yaşlılığında temel geçim olanakları sağlanmaktadır. Ayrıca buna ek olarak ATP denen bir ek sosyal güvence sistemi mevcuttur (LO; Tarihsiz). Sendikaların işyerleri bazında, toplu sözleşme

kapsamında "sendika işveren anlaşması emekliliği" adı altında sağladıkları bu ek emeklilik de bir tür "özel" emekliliktir. Ancak İsveçvari bu "özel" emekliliği, Şili'deki sistemle kıyaslamamızın imkanı olmadığını belirtmemiz gerekir (Erdoğdu, S.;1997).

### Avrupa Birliği Ülkelerinde Ek Emeklilik

Tüm Avrupa Birliği için geçerli olan bir sosyal güvenlik sisteminden ve bir ek emeklilik sisteminden söz etmek mümkün olmamaktadır. "Avrupa Sosyal Modeli" diye sözü edilen model, Avrupa Birliği ile bağlantılı olarak gelişmiş değildir. Avrupa Birliği, Ortak Pazar süreci olarak başladığı yıllarda Avrupa sosyal modeli zaten, mevcuttu. Yani Avrupa sosyal modeli Avrupa Birliğinden önce var olagelmıştır.

"Avrupa Sosyal Modeli" tek tek Avrupa ülkelerinde ulusal düzeyde gerçekleşmiştir. Bu nedenle de her ülkenin kendi koşullarına göre farklı nitelikler almıştır. Sosyal koruma alanında bir Avrupa modelinden söz edilmesini sağlayan şey, sosyal açıdan Avrupa yasalarının, kurumlarının vb. varlığı değil, tüm Avrupa ülkelerinde, mevcut sosyal koruma sistemlerinin, birbirlerinden farklı da olsalar, ortak değerlere dayanması ve tüm AB ülkelerinde bu nedenle karşılaştırılabilir sosyal politikalar ve sosyal kurumlar yaratılmış olmasıdır.

Avrupa Birliği sürecinin Avrupa Sosyal Modelinin zayıflatılması tehlikesini taşıdığı da düşünülebilir.

Hatta, Sosyal Modelin unsurlarının daha gelişmiş olduğu Kuzey ülkeleri gibi bazı Avrupa ülkelerinde, işçiler ve sendikalar, Avrupa Birliğinin kendi sosyal standartlarını düşürme tehlikesi karşısında, AB'ye katılım konusunda uzun süre tereddüt geçirmişlerdir.

**Sosyal hakların tanınması, sendikaların ve işçilerin rolünün kabul edilmesi, kamu hizmetlerinin varlığı, sosyal koruma kurumlarının varlığı** Avrupa sosyal modelini oluşturan dört temel unsurdur.

Tüm Avrupa Birliği ülkelerinde mevcut olan kamusal emeklilik programları Avrupa sosyal modelindeki sosyal koruma unsurunun bir parçası olarak 100 yıldan fazla bir geçmişe sahiptir. Kamusal emeklilik sistemleri, yani zorunlu sosyal sigorta veya zorunlu sosyal güvenlik kurumları her üye ülkede mevcuttur. Ancak her üye ülkede farklı ulusal mevzuatla biçimlenmiştir. Avrupa Birliğindeki ülkelerin tümünde, 20. yüzyılın başlarından itibaren, gerek kamu kesiminde gerekse özel kesimde çalışan ücretli ve maaşlılara, bir emekli geliri garantileyen mevzuat benimsenmiş, sosyal güvenlik teşkilatları kurulmuştur. Hatta Almanya'da sosyal güvenlik sistemi. 19. yüzyıl sonlarında kurulmuştur.

Sosyal emeklilik sistemlerine katılım zorunludur. Sistemler genel olarak dağıtım esasına göre finanse edilirler, yani çalışanların katkıları emeklilerin emekli aylıklarını finanse etmek için kullanılır. Avrupa'da bunun bir istisnası Almanya'dır. Ancak Alman sosyal emeklilik

sisteminde de emekli fonları defter rezervleri niteliğindedir. Bu emekli aylıkları devlet garantisindedir. Emekli aylıklarının neye göre ödeneceği önceden belirlenmiş bir formüle göre hesaplanır ve çalışılan yıl sayısına bağlı olur. Emekli aylıkları genelde enflasyona ya da cari ücret düzeyine endekslidir. Emekli aylıkları düz oranlı olabileceği gibi kazanca göre değişen katkılara oranlı da olabilir.

Fransa'daki tamamlayıcı emeklilik sisteminin de sosyal emeklilik sistemine dahil olduğunu varsayarsak, Avrupa Birliği ülkelerinde 1994 yılında ödenen toplam yaşlılık aylıklarının sistemlere göre dağılımı aşağıdaki gibidir (Commission of the European Communities; 1997: 3)

### Emeklilik sistemi

(Avusturya, Finlandiya ve İsveç hariç, 1994 verileri)

Sosyal sigorta veya sosyal güvenlik kuruluşu	% 88.8
Ek emeklilik (emekli fonları)	%7.0
Bireysel emeklilik planları	% 0.9
Diğer (servet kontrolüne dayanan gelir garantileri yoksullara yardım programları)	%3.3

Görüldüğü gibi Avrupa Birliği genelinde yaşlılık, ölüm ve maluliyet hallerindeki sosyal güvence kamusal olarak sağlanmaktadır. Ek emeklilik sistemleri görece olarak İngiltere, Hollanda ve Danimarka'da daha ağırlıklı yer tutmalarına rağmen Avrupa Birliği genelinde fazla önem taşımamaktadır. Bireysel emeklilik planlarının emeklilik güvencesi açısından rolü hemen hiç yoktur.

Bugün Avrupa Birliği genelinde yaşlılık aylıklarının %88.8'ini sağlayan sosyal emeklilik sistemleri, ilk kuruldukları dönemde çok fazla imkan sağlayamayan sistemlerdi. Çalışanlar, özellikle de üst ve orta gelir grupları, bir sosyal emeklilik programına dahil olsalar bile emekliliklerinde daha önceki gelir düzeylerini elde etmek konusunda zorlanıyorlardı.

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonraki sosyal gelişmeler çerçevesinde Avrupa'da sosyal güvenlik sistemleri geliştirildi. Yaşlılık gelirleri artırıldı. Ama özellikle kuzey Avrupa ülkelerinde sosyal emeklilik sistemlerine ek olarak işyeri veya işletme bazlı emeklilik sistemleri doğmuş ve gelişmişti ve bu sistemler sosyal refah devletinin sağladığı güvenceli ortama rağmen varlıklarını korudular.

Sosyal güvenlik sistemleri tüm Avrupa ülkelerinde gelişmekle birlikte, bu gelişimde farklı özellikler kuşkusuz mevcuttu.

Örneğin İngiltere'de eğilim, tüm vatandaşlara eşit oranlı oldukça mütevazı bir yaşlılık aylığı bağlanması ve bunun üzerindeki ek yaşlılık aylığının herkesin meslekteki, işkolundaki veya işyerindeki durumuna ve prim katkısına bağlı olarak temin edilmesi şeklinde oldu. İngiltere'de 1948 yılından sonra Beveridge Planı çerçevesinde

uygulanan Ulusal Sigorta sistemi böyle bir nitelik taşımaktadır. 1959 yılından sonra İngiltere’de kazanca bağlı primlerle finanse edilen ve kazanç düzeyini hesaba katan ek sosyal emeklilik sistemi ile sosyal sigortalar kapsamında sağlanan emeklilik gelirleri artırıldı. Ancak o tarihe kadar İngiltere’de şirketlerdeki mesleki emeklilik sistemlerine dahil olmuş olan 8 milyon çalışan vardı. Çalışanlarına 1959’daki sosyal ek emeklilik sisteminden daha iyi olanaklarla mesleki ek emeklilik hakkı tanımış olan işverenler, ek sosyal sigortalara katılma zorunluğundan muaf tutuldular. Bu muafiyet, 1975 yılında ek sosyal emeklilik hakları genişletilirken de saklı tutuldu.

**İngiltere’de** ek emeklilik sistemleri genellikle bir işveren tarafından kendi çalışanları veya belli kategoride çalışanlar için kurulur. Benzer nitelikteki şirket çalışanları için tek bir emekli fonu da kurulabilir. Ayrıca iş kolu bazında emekli fonları da mevcuttur. İngiltere’de mesleki emekli fonları için özel bir mevzuat mevcut değildir. Ancak eğer işveren kurduğu emekli fonunun vergi kolaylıklarından yararlanmasını istiyorsa devletten fon kuruluşu için onay almak zorundadır. Ayrıca işveren sosyal ek emeklilik sistemi yerine kendi ek emeklilik sistemini geçirmek istiyorsa işçi sendikalarının onayını almak zorundadır. İngiltere’de özel sektör çalışanlarının %48’i bu gönüllü özel ek emeklilik sistemine dahildir. Sistem tümüyle fon esasına dayanmaktadır. Toplam emekli gelirlerinin %28’i ek emeklilikten gelmektedir (**European Commission; 1995a**).

Bir başka benzer örnek **Danimarka’daki** ek emeklilik sisteminin gelişimidir. 1957 yılında benimsenen genel sosyal emeklilik sistemi ile devlet herkese düz oranlı bir yaşlılık aylığı garantisi vermekteydi. İngiltere’de olduğu gibi 1970’li yıllarda zorunlu ek işgücü piyasası emeklilik sistemi getirildi. Bu sistemde işçi ve işverenlerin prim katkıları ile ücretlilere ek emeklilik geliri sağlanıyordu. Ancak sosyal genel emeklilik ve sosyal ek emeklilik gelirlerine ilaveten, belirli bir meslekteki veya sektördeki çalışanlar için, sendikalar işverenlerle toplu pazarlığa girerek ek emeklilik sistemleri geliştirdiler. 1960’lı ve 70’li yıllarda geliştirilen bu ek özel emeklilik sistemleri, 1990’lı yıllarda Danimarka’da hemen tüm çalışanları kapsayacak şekilde gelişmiştir. Tümüyle fon esasına göre işlemektedir (**European Commission; 1995a**).

**Almanya’da** 19. Yüzyıl sonunda Bismark Modeli denilen model üzerinde kurulan sosyal güvenlik sistemi, 1970’li yıllarda hemen tüm vatandaşları kapsayacak şekilde genişlemiştir. Ancak Almanya’da da özellikle büyük işletmelerde sosyal güvenlik sistemine ek olarak ikinci ayak emeklilik sistemleri kurulmuştur. Gönüllü niteliktedir. Özel sektör çalışanlarının %46’sı sisteme dahildir. Almanya’daki ek emeklilik sisteminin özelliği yarım fazlasının (vergiden düşülebilir) defter rezervleri esasına dayanmasıdır. Böylece Alman ek emeklilik fonları sermaye piyasasına yönelecek değerlerin birikmesine yol açmasa da işletmenin kendisi için önemli bir self finansman imkanı sağlar (**European Commission; 1995a**).

**Fransa’daki** sosyal güvenlik sistemi kazanca bağlı

yaşlılık geliri getiren bir sistemdir. Sosyal güvenlik sistemi vasıtasıyla sağlanan emeklilik gelirleri düz oranlı sistem uygulayan diğer ülkelere göre geçmiş kazancın daha büyük bir bölümünü karşılıyor olsa da Fransa’da da ek emeklilik sistemleri son derece yaygındır. Fransa’da tamamlayıcı emeklilik denen bu sistemler zorunludur, sosyal taraflarca yönetilmektedir ve kamusal emeklilik sistemlerine benzer bir biçimde dağıtım esasında finanse edilmektedir.

**Fransa’da** ilk ek emeklilik sistemi 1947 yılında mühendisler ve yönetici personel için dağıtım esasına göre kurulmuştur. Bu sistemi örnek alan çalışanlar pek çok toplu sözleşmede benzer ek rejimlerin kurulmasını anlaşılmaya başlamışlardır. Daha sonraki yıllarda ek emeklilik bütün çalışanları kapsayacak şekilde genişletilmiştir. İşçi ve işveren katkısı ile yürütülen sistemde katkı payının çoğu işverene aittir. Sistem tanımlanmış katkıya dayanmaktadır. Ancak Fransız tamamlayıcı emeklilik sistemi sosyal güvenlik sistemine daha yakın özellikler taşıdığı için birinci ve ikinci ayak arasında özel bir sistem olarak düşünülmelidir (**European Commission; 1995a**).

**Hollanda’da** ek emekli fonlarında biriken varlıkların gayri safi yurt içi hasılaya oranı %88.5’tir. Bu nedenle Hollanda’daki ek emeklilik sistemi üzerinde durmakta yarar vardır. Hollanda’da tüm vatandaşlar için genel bir yaşlılık aylığı sistemi mevcuttur. İkinci ayak olarak da özel sektör çalışanları için zorunlu olan işkolu emekli fonları, kamu çalışanları için zorunlu olan kamu hizmeti emekli fonu ve demiryolu çalışanları emekli fonu vardır. Bu zorunlu ek emekliliğin dışında özel sektör çalışanları için gönüllü emekli fon seçenekleri mevcuttur. Bu da tek tek işverenler ve işkolu bazında işverenler tarafından düzenlenebilen sistemlerdir. Zorunlu fonlar 1949 yılında başlatılmıştır. Hollanda’daki 81 adet işkolu emekli fonundan 65’i zorunlu niteliktedir. Hollanda emekli fonlarında prim katkıları çalışanın yaşına ve sağlığına bağlı olarak değişmemektedir. İşverenin değişmesi fon hesaplarını etkilememektedir. Kamu kesiminde çalışanları kapsayan zorunlu emekli fonu Avrupa’nın en büyük emekli fonudur ve tümüyle fonda birikim esasına göre işlemektedir. Gönüllü emekli fonları ise genellikle toplu sözleşmeler kapsamında işverenin çalışanlara bir “emeklilik planı” vaadi olarak bağitlanır. Toplu sözleşmeye dahil olan sendika üyesi de planı kabul etmek zorundadır. Eğer işyerinde sendika yoksa, işveren, gönüllü ek emeklilik programını işyeri konseylerine danışarak hazırlamak zorundadır. Zorunlu fonlar da gönüllü fonlar da işçi ve işveren temsilcileri tarafından yönetilir (**European Commission; 1995a**).

**Güney Avrupa’da** ise geleneksel olarak ek emeklilik sistemleri gelişmemiştir. Sosyal emeklilik sistemleri ile yaşlılık aylıkları oldukça cömert bir biçimde belirlenmiş ve özel emeklilik yüksek gelir gruplarına has bir uygulama olmuştur.

Ancak **İspanya’da** (1987), **İtalya’da** (1993), **Portekiz’de** (1989-1992), kamusal emeklilik sistemlerine



ek olarak işverenlerin katkısına dayanan ek emeklilik sistemlerini düzenleyen ve teşvik eden yasal düzenlemeler yapılmıştır. İspanya'da özel sektör çalışanlarının %15'i ek emeklilikten yararlanır. Sistem gönüllülük esasına dayanır. Kısmen fon esasına göre kısmen defter rezervleri esasına göre finanse edilir. Toplam emekli aylıklarının yalnızca %3'ü ek emeklilikten gelir. İtalya'da özel sektör çalışanlarının %5'i ek emeklilik sahibidir. Sistem gönüllülük ve kısmen fon esasına göre çalışır. Toplam emeklilik gelirlerinin yalnızca %2'si ek emeklilik gelirleridir. Portekiz'de özel sektör çalışanlarının %15'i ek emeklilik sistemine dahildir. Sistem gönüllü ve fon esasına göredir (**Commission of the European Communities; 1997**).

Yukarıda bazı özelliklerine değindiğimiz ek emeklilik sistemlerinin genel özelliklerini şöyle sıralayabiliriz:

Ek emeklilik sistemleri belli bir mesleğe, işkoluna, sektöre veya işyerine bağlı olarak **işveren desteği ile** yararlanılan sistemlerdir. Ek emeklilik sistemleri devlet tarafından garanti edilmemişlerdir. Bu sistemlerde biriken fonlar özel yatırımlarda değerlendirilir. Katkılar kazançla bağlıdır. **Genellikle işçi ve işveren katkıları ile finanse edilir. Ancak yalnızca işveren katkısı ile finanse edilen sistemler de mevcuttur.** Ek emeklilik genellikle kapitalizasyon sistemine dayanır. Biriken katkılar çeşitli yatırımlara yöneltilir.

Ek emeklilik sistemlerinden bir kısmı katkı esaslıdır. Yani ileride bağlanacak emekli aylığı, sisteme yapılan katkılara ve bu katkılarının yatırıldığı alanların getirisine göre değişir. Bir kısmı ise tanımlanmış yarar sistemine dayanır. Tanımlanmış yarar sistemine göre işleyen fonlarda işveren çalışana emeklilik dönemi için belirli bir emekli aylığını garanti eder. Bu bakımdan tanımlanmış yarar sistemine göre işleyen fonlar dayanışma unsuru taşırlar.

Ek emeklilik sistemleri tümüyle gönüllü (örneğin Belçika, İrlanda, İtalya, Lüksemburg, Portekiz, İspanya) veya hemen tümüyle zorunlu (Fransa, Hollanda), ya da karma (Danimarka, Almanya, Yunanistan, İngiltere) olabilir. Ek emeklilik sisteminin zorunlu olmasından kastedilen, işverenin çalışanlarını, ister yasal olarak isterse de sosyal taraflar arasında anlaşmayla belirlenen ve kamusal emeklilik sistemine ek olarak yaşlılık aylığı sağlayan bir sisteme dahil etmesi ve bu sistemi finanse etmesi veya çalışanlarla birlikte sistemin finansmanına katılması zorunludur. Çalışanlar açısından ise bu zorunluk sisteme katılma zorunluğu şeklindedir.

**Bireysel tasarruflara dayanan üçüncü ayak emeklilik sistemleri** ise tümüyle özel nitelik taşır. Bu sistemlere katılım istihdama veya bir mesleğe veya iş koluna ait olmaya bağlı değildir. Bu tür emeklilik hizmetlerinin satışını, genellikle yaşam sigortası satan sigorta kuruluşları yapar. Bireysel tasarruflar biriktirilir ve yatırıma yönlendirilir. Emeklilik planına göre sonuçta toplanan fonlar yatırımın getirileri ile birlikte birey için emekli geliri

olarak kullanılır.

Kuşkusuz bireysel tasarruflara bağlı emeklilik sistemlerinde yatırım sonuçları beklentileri karşılayamayabilir. Enflasyonun etkilerine karşı kesin bir koruma sağlanmayabilir. Nesiller arası veya gelir grupları arasında bir dayanışma söz konusu değildir. Bu tür emeklilik sistemlerinin maliyetleri sosyal sigortalara ve ikinci ayak ek sigorta sistemlerine göre çok daha yüksektir. Bireylerin kötü hizmet sunumu ile aldatılması veya şirketlerin iflası neticesinde yatırımlarının korunamaması riski mevcuttur. Ayrıca bu tür sistemlerde işveren ve devlet katkısı söz konusu olmadığı için bireyin yeterli emeklilik geliri elde etmesi yüksek tasarrufuna bağlıdır. Düşük gelirli, işsizlik, yaşlılık, hastalık veya aile sorumlulukları nedeniyle sürekli çalışmayan işçilerin bu yüksek tasarrufları gerçekleştirilmesi olanaksızdır. Her birey ne kadar fazla ve düzenli tasarruf yaparsa o kadar erken emekli olma ve yüksek emekli aylığı alma hakkını kazanır. Düşük ücretliler ve düzensiz çalışanların emekli olması ve insanca bir emekli aylığı alması çok zorlaşır. Ayrıca birikimlerin yatırıldığı fon karlı olmazsa çalışanın birikimlerinin getirisi de düşük olur. Bu da emekli olma yaşını ve emekli aylığı miktarını mali piyasaların iniş çıkışlarına bağlar. Bütün bu özelliklerinden dolayı bireysel emeklilik planları Avrupa Birliği ülkelerinde çalışanlar tarafından tercih edilmemiş ve yaygın bir uygulama haline gelememiştir.

#### Avrupa Birliği Ülkelerinde Sosyal Emeklilik Sistemlerinin Özelleştirilmesi

Mesleki emeklilik fonlarının ve özel emeklilik seçeneklerinin son derece yaygın olduğu Avrupa Birliği ülkelerinde sosyal sigortaların özelleştirilmesi ABD ve Latin Amerika ülkelerinde gündeme geldiği biçimiyle, yani sosyal sigortaların özel emekli fonlarına dönüştürülmesi biçiminde ortaya çıkmamıştır. Bu doğrultuda bir özelleştirmeyi akademik ve politik düzeyde savunanlar çıkmışsa da, sosyal emeklilik sistemlerinin tümüyle özelleştirilmesi halen AB için bir politik seçenek olarak gündemde değildir (**European Commission; 1995c ve 1997**).

Avrupa Birliğinde emeklilik alanında özelleştirme denince iki şey anlaşılmalıdır (**MISSOC; 1999: s.16**). **Birincisi** kamu kuruluşlarının, vergilerle finanse edilen emeklilik sistemine veya işçi, işveren ve devlet katkıları ile finanse edilen sosyal sigorta sistemine yaptıkları katkının azaltılması ve kamu kuruluşlarıyla kar gayesi gütmeyen özel kuruluşlar arasında (gönüllü örgütler, sendikalar, işçi- işveren sigorta fonları gibi) işbirliğinin artırılması.

İkincisi de ek emeklilik fonları sisteminin geleneksel olarak yaygın olmadığı ülkelerde ek emekli fonlarının ihdas edilmesi veya tersine ek emekli fonlarının geleneksel olarak yaygın olduğu ülkelerde ek emekli fonlarının zayıflatılması.

Ek emekli fonları Portekiz, İspanya ve İtalya gibi bazı

ülkelerde kamusal emeklilik sistemleriyle sağlanan yararların yeterli görülmemesi ile bağlantılı olarak geliştirilmekte ve fon sistemine dayalı ek emeklilik sigortası ile risklerin daha fazla bireylerin (işçi ve işverenin) üstüne yüklenmesi amaçlanmaktadır.

Almanya gibi bazı ülkelerde ise ek emeklilik fonları ABD'de olduğu gibi zayıflatılmakta ve geleneksel olarak yerleşmiş olan sosyal güvenceler azaltılarak, emeklilik sistemlerinde üçüncü ayak denen özel bireysel emeklilik sigortalarının gelişimi hızlandırılmaktadır.

İngiltere'de 1980'li yıllarda İngiliz hükümetinin Thatcherist politikaları ile özel emeklilik desteklenmiş, çalışanların kamusal emeklilik sistemlerinden ayrılmaları teşvik edilmiştir. Bu tür bir özelleştirme içinde ek emekli fonlarının da sistemdeki ağırlığı azalmıştır.

Kuşkusuz AB ülkelerinde kamusal emeklilik sistemlerinde çeşitli değişiklikler yapılmaktadır. (MISSOC;1999: s.17-18). Bu değişikliklerin tüm AB ülkelerinde aynı doğrultuda olduğu söylenemez. Örneğin Hollanda yaşlı işçileri uygun önlemlerle işgücü içinde tutmaya çalışırken, bazı ülkeler erken emeklilik programları uygulamaktadır. Danimarka erken emeklilik yerine aktif işgücü piyasası önlemleri alırken Fransa sosyal güvenlik sisteminde belirli süre bulunmuş olan işçilerin erken emekliliği ve gerçek emeklilik yaşına kadar işsizlik sigortasından yararlanması olanağını tanımıştır.

Bu değişikliklerden bazıları ise tüm Avrupa Birliği ülkelerinde aynı doğrultuda olmuştur. Tüm AB ülkelerinde ortak bir eğilim örneğin standart dışı çalışma biçimlerinin sisteme dahil edilmesi yolundadır.

Avrupa'daki sosyal güvenlik sistemlerinin çoğu normal bir iş yaşamının sürekliliği ve bu iş yaşamı sonunda emekliliğin geleceği varsayımına dayanmaktadır. Sürekli bir iş yaşamında işçi işveren ve devlet katkıları ile güvenlik sisteminin besleneceği düşünülmektedir. Ancak geleneksel çalışma biçimlerinin ve çalışma yaşamlarının büyük ölçüde değişikliğe uğradığı Avrupa Birliği ülkelerinde, yeni çalışma biçimlerine de uyan bir sosyal güvenlik sistemi değişikliği sosyal taraflar arasında ve AB organlarında yaygın bir tartışma konusudur. Kısmi zamanlı emeklilik modelleri geliştirilmektedir. Kısmi zamanlı çalışanların emeklilik dönemlerinde yoksulluğa düşmemeleri için İrlanda, Belçika gibi bazı ülkelerde bir tür asgari emekli maaşı gündeme getirilmiştir. Aslında ücretli işçilik olmakla birlikte, zorunlu sosyal güvenlik katkılarından kurtulmak için kendi hesabına çalışma gibi gösterilen işlerde çalışan işçilerin durumu da yaygın bir tartışma konusu olmuştur. Örneğin Avusturya kendi hesabına çalışan işçileri zorunlu sosyal güvenlik sistemlerine dahil ederek, işgücü maliyetlerini düşürmek için genç işçilerin geleceğe yönelik kısa görüşlülüğünden yararlanan işverenlerin bu istismarını engellemek yoluna gitmiştir.

Öte yandan değişikliklerin önemli bölümü emeklilik dönemine ilişkin sosyal güvencelerin azaltılması ya da işçi

tarafından yapılan katkıların artırılması yönünde olmuştur. Örneğin sisteme ödenen katkı miktarları ve bu katkıların ödenme süresi emeklilik ödenekleri açısından daha ağırlıklı olarak hesaplanmaya başlamıştır. Belirli kategorilerdeki sigortalılara tanınan haklar veya muafiyetler azaltılmıştır. Örneğin kadınların emeklilik yaşı Yunanistan, Portekiz, Almanya, Avusturya, ve İngiltere'de artırılarak 65 yaş düzeyinde erkeklerin emeklilik yaşı ile eşitlenmiştir. Normal emeklilik yaşından önceki emeklilik hallerinde sağlanan yararlarda önemli kısıtlamalar yapılmıştır. Örneğin savaş sonrasında sosyal güvenlik alanında büyük adımlar atılmış olan ve sosyal refah devleti kazanımlarını 1980'li yıllarda bile geliştirmeye devam etmiş olan Almanya'da bile sosyal refah devletinin çözülmesi süreci 1990'lı yıllardan itibaren giderek daha fazla kendini hissettirir olmuştur (Backer, G., Klammer, U.; 1998: s.2 ve 22). Sosyal Demokrat Partinin (SDP) ve sendikaların yanı sıra, Hıristiyan Demokrat Birliğin (CDU) Hıristiyan sosyalist ve muhafazakar kanatlarının da Thatchervari neo liberalizme karşı çıktıkları Almanya'da bile sosyal güvenliğin zayıflatılma sürecinin başladığı söylenmektedir. 1992 yılında benimsenen Emeklilik Reformu Yasasının amacı sosyal emeklilik güvencelerinin yaşayabilirliğini temin etmek olarak belirlenmiş, ancak bu reformla, emeklilik endekslemesi brüt ücretten net ücrete kaydırılmış, emekli yaşı 2001 yılından başlamak üzere artırılmış, eğitim dönemlerinde emekliliğe sayılan eğitim süreleri azaltılmıştır. Emekli maaşlarındaki artış reform sonrasında durmuş, sistemin yeniden dağıtıcı etkisi azalmış, düşük gelir gruplarının aleyhine sonuçlar doğmuştur. Almanyanın birleşmesi ve işsizlik oranındaki artış yeni bir "reform" planını gündeme getirmiş, 1996'da Emeklilik Yasası değiştirilerek haklar tekrar kısıtlanmıştır. Erken emeklilik talep edenlerin emekli aylıklarından % 18 kesinti gündeme gelmiştir. 1998 yılında yapılan emeklilik reformu ise emeklilik endekslemesini yeniden kısıtlamış, emekli aylığının ücrete oranı %70'ten %64'e doğru indirilmiştir. Malullük aylığı kısıtlanmıştır. Almanya'da şirket emekli fonları denilen ek emeklilik sistemleri de zayıflamıştır. 1980'li yıllarda çalışanların %72'si temel sosyal güvenliğe ek olarak şirket emekliliğine sahipken, bu oran 1990'lı yıllarda %65'e düşmüştür (Backer, G., Klammer, U.; 1998).

Avrupa Birliğinin pek çok ülkesinde daha lehte emeklilik olanaklarına sahip olan kamu çalışanlarının emeklilik güvenceleri de genel düzeye yakınlaştırılmış ve kamu hizmetlerine özgü farklılıkların giderilmesine çalışılmıştır. Bu yakınlaştırma kimi durumlarda kamu çalışanlarının emeklilik güvencelerinde gerilemelere yol açmıştır.

Bir başka değişiklik de sosyal güvenlik sistemine yeni kaynak bulabilmek için katkılara konan tavanların yükseltilmesi veya kaldırılması olmuştur. Ya da katkıların yapıldığı kazanç tanımı genişletilmiştir.

Sosyal güvenlik sisteminin yönetiminin reorganizasyonu yoluna gidilmiştir. Bu reorganizasyon Hollanda da olduğu gibi ulusal düzeyde sağlanan bazı

güvencelerin belirli işçi kategorileri ile sınırlanması şeklinde de olabilmektedir.

#### **Avrupa Sendikalarının Sosyal, Ek ve Bireysel Emeklilik Sistemleri Konusundaki Politikaları**

Eskiden Avrupa'da sosyal düzenlemeler ulusal düzeyde tartışılan konulardı. Günümüzde ise ulusal düzeyde Avrupa Sosyal Modelinin unsurlarını büyük ölçüde gerçekleştirmiş olan sendikal hareketleri, Avrupa çapında sosyal korumayı tartışmaya iten yeni olgular ortaya çıkmıştır.

1980'li yıllarda, Avrupa Sosyal Modelinin, Avrupa firmalarının ve Avrupa'da yapılacak mal ve hizmet üretiminin rekabet edebilirliğini, dolayısıyla Avrupa'da istihdam yaratma olanaklarını engellediği öne sürülerek, tek tek Avrupa ülkelerinde, sosyal modelin unsurlarının zayıflatılması yoluna gidilmiştir. İşgücü piyasalarının düzensizleştirilmesi, sosyal korumanın zayıflatılması, yeniden dağıtım mekanizmalarının kaldırılması gibi girişimler, bu sürecin parçaları olmuştur. Bu emek aleyhtar girişimlerin yaygınlığı ve derinliği ülkeden ülkeye farklılıklar göstermiştir. Sosyal modelin zayıflatması tek tek Avrupa Birliği ülkelerinde eşitsizliklerin, yoksulluk ve sosyal dışlanmanın artmasına yol açmıştır. Bu saldırı AB ülkelerinin tümünde hatta dünya çapında karşılaşılan neo liberal dogmanın bir parçası olarak gündeme geldiği için, sendikalar da bu birleşik saldırıya karşı, Avrupa çapında bir karşılık verme ihtiyacı duymuşlardır. Bu nedenle tek tek ülkelerde sosyal modelin savunulması giderek, Avrupa çapında birleşik bir savunmaya dönüşmüştür.

Öte yandan:

- Nüfusun yaşlanması,
- Aile modellerinin değişmesi,
- Kitlese işsizlik,
- İşgücünün yapısının değişmesi de (kadınların işgücüne katılımının artması, özürülülerin, etnik azınlıkların işgücüne dahil edilmesi, küçük işletmelerde ve standart olmayan istihdam sözleşmeleriyle çalışan işçilerin sayısının artması) Avrupa sosyal modelinde, özellikle de sosyal koruma alanındaki mevcut kurumlar ve politikalarda değişiklik yapılmasını zorunlu kılan unsurlar olmuştur.

Avrupa Birliği'nin ekonomik ve parasal birliği ilerledikçe Avrupa çapında yapılacak sosyal düzenlemelerin de gereği artmaktadır. Özellikle Avrupa Para Birliği çerçevesinde, bütçe konsolidasyon politikaları sonucu, sosyal harcamaların kısılması yolundaki baskılar, Avrupa çapında sosyal politika arayışlarını hızlandırmıştır.

Avrupa Birliği'nin genişleme süreci Birliğe katılması beklenen orta ve doğu Avrupa ülkelerinde sosyal politikalara ilişkin ortak bir tavır yaratılması gereğini güçlendirmiştir.

İşte bütün bu nedenlerden dolayı Avrupa sendikal hareketi AB düzeyinde ortak bir sosyal modelin yeniden inşası hedefini önüne koymuş bulunmaktadır.

ETUC (Avrupa Sendikalar Konfederasyonu) Avrupa Sosyal Modelinde değişiklikler yapılması ve Avrupa'daki sosyal güvenlik sistemlerindeki reform girişimlerinin gereğini kabul etmektedir. Ancak sosyal güvenlik sistemlerinde yapılacak değişikliklerin ilgili işçilerin ve sendikaların katılımı ile gerçekleştirilmesi istenmektedir. Reform her düzeyde müzakere edilmeli, ayrıca bir Avrupa perspektifi ile sürdürülmelidir. Avrupa perspektifinde Avrupa sosyal koruma politika ve kurumlarının yüksek bir paydada eşitlenmesi hedef alınmalıdır. Böylece ulaşılabilecek olan yeni Avrupa Sosyal Modeli dünyadaki diğer ekonomik birleşmelere de örnek olacaktır.

Avrupa Sosyal Modelinin AB düzeyinde yeniden inşası için iki araç bulunmaktadır:

Bu araçlardan birincisi Avrupa Birliği mevzuatıdır. Sendikalar Avrupa Birliği mevzuatının benimsenmesinde sosyal taraf olarak üçlü yapılarıdaki varlıkları ile doğrudan ve siyasal süreci etkileyerek dolaylı olarak yer almaktadırlar.

İkinci araç, Avrupa çapında yürütülen işçi- işveren müzakereleridir. Ancak Avrupa işveren örgütü UNICE, yalnızca komisyonun yasal girişimleri üzerine işçi örgütleri ile müzakereye yanaşmaktadır. Henüz bir Avrupa toplu sözleşmesinden söz edilemezse de çerçeve anlaşmaları yoluyla sınırlı bazı adımlar atılabilmektedir.

ETUC, Avrupa Birliğinin tek pazar ve tek para politikalarının gerçek bir sosyal Avrupa bütünleşmesi ile tamamlanmasını önermektedir. Gerçek bir sosyal birlikte gelişkin bir endüstriyel ilişkiler sistemi temel rol oynayacaktır. Bu gelişme temeli üzerinde politik birlik tam olarak gerçekleşecektir. ETUC sosyal koruma politikaları sayesinde sosyal bütünlük ve birliğin sağlanacağını, yapısal değişikliklerin ilerleyeceğini, tüketimin, büyümenin ve böylece istihdamın artacağını ileri sürmektedir.

Yeni bir sosyal Avrupa için, sosyal koruma düzeylerinin yükseltilmesi, sosyal güvenlik sistemlerinin yeni istihdam ve aile yapılarına ve yaşlanan toplum yapısına, Avrupa Para Birliğinin ardından gelmesi beklenen asimetrik şoklara uyarlanması gerekmektedir.

Nasıl ki tüm Avrupa Birliği için bir istihdam politikası ve kılavuzu benimsenmişse, bir AB sosyal politikası da benimsenmeli, bu politikanın hayata geçirileceği bir zamanlama ve sosyal tarafların temsil edildiği bir denetim mekanizması kurulmalıdır (ETUC; 1999a, 1999b).

Bu sosyal birlik için izlenmesi gereken süreçte ETUC şunları önermektedir.

- Genel sosyal güvenlik bütçesi artırılmalıdır. Emek üzerindeki vergi vb. yükler diğer alanlara kaydırılmalıdır.
- Gayri Safi Yurtiçi Hasılanın belirli bir asgari yüzdesi sosyal korumaya ayrılmalı, zaman içinde bu yüzde, sosyal korumaya en çok pay ayıran üç ülkenin ortalamasına

getirilmelidir.

-Herkes için sağlık hizmetleri garanti edilmelidir.

-Sosyal güvenlik sistemleri çalışma yaşamındaki değişikliklere ve ev ve iş yaşamının gereklerinin uzlaştırılmasına uyarlanmalıdır.

-Sosyal koruma açısından temel standartların sağlanması için bazı hedefler belirlenmelidir. Bu hedeflerin arasında şunlar mevcut olmalıdır:

-Herkes için ulusal harcanabilir gelirin en az %50'si düzeyinde garanti edilmiş bir gelir;

-Herkes için asgari bir emeklilik geliri garantisi; bu gelirin düzeyi her üye ülkenin ortalama ulusal ücret düzeyini hesaba katacaktır;

-Atipik şekillerde çalışan işçiler için yasal ve ek sosyal güvenlik sistemlerinin sağladığı hakların garantisi (ETUC; 1999a, 1999b).

Avrupa sosyal modelinde, sosyal adaletin ve sosyal bütünlüğün garantisi olan mevcut temel yasal sosyal haklar muhafaza edilmeli ve yeni Avrupa refah devletinin özü olmalıdır.

ETUC herkesin sosyal koruma açısından kişisel haklara sahip olması gerektiğini kabul etmektedir. Böylece çalışma yaşamına ilişkin konuları ve aile durumları ne olursa olsun herkes sosyal koruma altında olmalıdır.

Özellikle atipik işlerde çalışan işçiler ve sözde kendi hesabına çalışan işçiler, sosyal koruma sistemlerine dahil edilmeli ve bu sistemlere katkı yapmak ve bu sistemlerden yararlanmak açısından eşit görev ve haklara sahip bulunmalıdır.

Hakların bireyselleşmesi de denen kişisel haklara geçiş, türemiş sosyal güvenlik hakları açısından bazı kayıplara yol açabilir. AB üyesi ülkelerin tümünde toplumun bütün vatandaşları sosyal haklar açısından yeterli bireysel garantilere sahip değildir. Hakların bireyselleşmesi, bağımlı konumdaki kişiler için, yeterli sosyal koruma ayrıca mevcut değilse kayıplara yol açacaktır. Bu nedenle bu ülkelerde önce bağımlı kişiler, çocuklar vb. için yeterli bakım olanakları ve bu olanaklardan yararlanma hakları sağlanmalıdır. Ayrıca kişisel haklar elde etme olanağını bulamamış kişiler için bir geçiş süreci sağlanmalıdır. Bu bireyselleşmiş haklar, bireylerin bağımsız olarak yaşayabilmelerini mümkün kılacak düzeyde olmalıdır.

Ayrıca ETUC, Avrupa Birliği metinlerine herkesin yeterli bir gelire sahip olması gerektiğinin açıkça yazılmasını ve asgari bir ücretin garanti edilmesini istemektedir.

Bu yeni Avrupa Sosyal Modeli kuşkusuz ek kaynak gerektirecektir. Bir yandan yaşlıların bakımı, standart dışı çalışan işçilerin sosyal güvenliği, ebeveyn izni gibi sosyal koruma alanlarına kaynak ihtiyacı artarken, bir yandan

da ekonomik etkinlik ve dış rekabet edebilirlik kaygılarıyla ücret dışı işçilik maliyetleri düşürülmeye çalışılmaktadır. ETUC ücret dışı işçilik maliyetlerinin azaltılması konusundaki Avrupa girişimlerini desteklemekte, ancak bunun sosyal güvenlik sistemlerinin finansman kaynaklarını yıpratacağını de bilmektedir.

Bugüne kadar AB'ndeki ülkelerin genelinde toplam vergi gelirleri düşmemiş ama bu vergilerin yapısında istihdam açısından olumsuz bir gelişme olmuştur. AB içinde sermayenin, malların ve hizmetlerin serbest dolaşımı, şirketlerin Avrupalılaşması ve uluslararasılaşması, ticaretin ve mali piyasaların küreselleşmesi ve bu gelişmelere karşın ulus ötesi bir vergi koordinasyonunun olmaması ve vergi rekabeti, AB üyesi devletlerin vergi tabanları zayıflatmıştır. Sermayeyi, ücretli olmayan çalışmayı, enerjiyi, doğal kaynakları vergilemede zorluk çeken hükümetler, daha az hareketli olan vergi tabanına, emeğe, ücretli istihdama konan vergilere yönelmişlerdir. 1980-1994 yılları arasında ücretli istihdam üzerindeki vergi yükü % 34.7'den % 40.5'e yükselmiştir (ETUC; 1999b: s.24).

Üye devletlerin sosyal koruma sistemlerinin finansmanı için istihdam vergileri yerine ek kaynaklara ve farklı kaynaklara yönelmeleri gerekecektir. Avrupa Birliği sosyal alandaki hedeflerini saptadıktan sonra, üye ülkeler sosyal tarafların da katkılarıyla bu ek ve farklı kaynakların bulunması için çalışacaklardır. ETUC bu alanda, ücretli istihdama ilişkin vergilerin azaltılmasını, bunun yerine sermaye vergilerini, tasarruf vergilerini, enerji, tüketim ve çevre vergilerini önermektedir. Bu ek vergiler sosyal güvenlik sistemlerinin finansman kaynaklarının zayıflamasını engelleyebilir.

Emekli gelirleri konusunda ETUC temel olarak kamusal emeklilik sistemlerini savunmaktadır. Bu sistemler nesiller arasında dayanışmayı temel alan ve dağıtım temeline göre kurulmuş sistemler olarak varlıklarını sürdürmelidir. Üye devletler, yaşlanan nüfus karşısında, emekli gelirlerinin yol açacağı maliyetlerde bir artış olacağı gerçeğini kabul etmelidir.

ETUC'a göre ek emeklilik sistemleri ve özel emeklilik sistemleri AB ülkelerindeki yasal emeklilik sistemlerinin alternatifi sayılmamalı, bu sistemlerin sorgulanmasına vesile teşkil etmemelidir.

Ek emeklilik sistemlerinin geliştirilmesi düşünülen hallerde, bu sistemler toplu sözleşmelere konu olmalı ve katkıda bulunan çalışanlara gerçek emeklilik hakları sağlamalıdır. Avrupa Birliği içerisinde serbest işgücü hareketi sağlandığı için özellikle ek emeklilik haklarının kaybolmamasına ve hakların devredilebilirliğine dikkat edilmelidir. ETUC ek emeklilik fonları yönetiminin yürütülmesi, izlenmesi ve denetlenmesinde sendikaların rolünün tanınmasını talep etmektedir. Bu fonların yatırım politikalarının belirlenmesi, dürüstlük, güvenilirlik, şeffaflık ve vergileme açısından kuralların konması konusunda da sendikalar yetkili olmalıdır.



Bu fonların yatırımları katkılar üzerinden güvenli bir gelir sağlamalı ve sosyal- etik standartlara uyulmalıdır. Bu yolla ek emeklilik fonları istihdam artırıcı bir rol de üstlenebilir.

ETUC'un, 29/6-02/7,1999 tarihlerinde Helsinki'de yapılan 9. Genel Kurulunda Avrupa'daki sosyal haklara ilişkin olarak şu kararlar benimsenmiştir (ETUC; 1999b: s. 40).

"Mevcut yasal sosyal koruma sistemleri savunulmalıdır. Bu sistemlerin finansmanında istihdamı teşvik edici yöntemler kullanılmalıdır. Değişen aile yapıları hesaba katılmalıdır (kişisel haklar kastedilmektedir).

Bütün işçiler, özellikle gençler, atipik sözleşmelerle çalışanlar ve "sözde kendi hesabına çalışanlar", sosyal koruma programlarının kapsamına dahil edilmelidir.

Farklı sosyal koruma sistemleri arasında kontrolsüz rekabetten kaynaklanabilecek her tür dışlanmayla savaşmak için, AB düzeyinde sosyal koruma sistemlerinde birlik sağlamak amacıyla kılavuzlar tespit edilmelidir.

Sosyal korumanın mali temeli genişletilmeli, ek ve alternatif finansman geliştirilmelidir.

Toplu sözleşmeler temeli üzerinde ek emeklilik fonlarının kurulması için AB yasal çerçevesi benimsenmeli, bu fonların yönetimine sosyal tarafların katılımı sağlanmalı ve AB içinde dolaşan işçilerin haklarının transfer edilebilirliği garanti edilmelidir.

Yaşlı işçilerin sistematik olarak istihdam dışına atılmaları ile mücadele edilmeli erken emeklilik ve tam emekliliğin yanı sıra, çalışma hayatından emekliliğe tedricen geçiş imkanı sağlayan formüller bulunmalıdır....."

**Özetlersek, Avrupa sendikaları dayanışma ve sosyal güvenlik esasları üzerine kurulmuş olan kamusal emeklilik programlarının güçlendirilmesini savunmaktadırlar. Eğer yeni ek emeklilik sistemleri kurulacaksa, bu sistemlerin kamusal sistemle rekabet etmemesini, ek emeklilik sistemlerinin üyelerine garanti edilmiş haklar sağlamalarını, sendikaların ek emekli fonlarının yönetimine katılmalarını talep etmektedirler. Bireysel tasarruflarla emeklilik sağlanması ise yaşlılık güvencesinde bir alternatif olarak görülmemektedir.**

Sosyal güvenlik sistemlerinin Latin Amerika ülkelerinde gündeme geldiği biçimiyle, yani sosyal sigortaların özel emekli fonlarına dönüştürülmesi biçimiyle özelleştirilmesi ise ne Avrupa Birliği organlarının, ne de üye ülkelerin politikalarında yer almamış, bu nedenle sendikalar için bir tartışma ve mücadele konusu teşkil etmemiştir.

#### ABD'de Ek Emeklilik

Geleneksel olarak ABD'de yaşlılık için üç tür sigorta kanalı kullanılmıştır: Sosyal güvenlik, emekli fonları ve

kişisel emeklilik hesapları.

ABD'de **Sosyal Güvenlik Programı** (resmi adı Yaşlılık, Ölüm ve Malullük Sigortasıdır) 1935'de benimsenen bir yasayla kurulmuştur. Esas olarak emeklilik geliri sağlamaya yönelik program olarak bilinmekle birlikte, malullük durumunda ve sigortalının ölümü halinde yakınlarına gelir de sağlamaktadır. 1995 yılı itibarıyla 43.4 milyon Amerikalı, yani her 6 Amerikalıdan biri, ayda ortalama 649 Dolar civarında sosyal güvenlik geliri almaktadır. Bunların 31 milyonu emekli, 6 milyonu malul, 7 milyonu da dul ve yetimdir.

Sosyal Güvenlik işçilerin ücretlerine dayalı vergilerle finanse edilmektedir. Yılda 65 400 dolara kadar olan işçi gelirlerinden, işçi ve işveren payı olarak %6.2'şer oranında prim ödenmektedir. Bunun dışında yaşlılar için yürütülen sağlık sigortasına yani Medicare'e de işçi ve işveren payı olarak %1.45'er oranında prim ödenmektedir. Prim oranları 1980'li yıllarda artırılmış böylece 21. Yüzyılın başlarında emekli olması beklenen 2. Dünya Savaşı sonrası doğan bebeklerin emekliliklerinin karşılanması için yedek fonlar yaratılmıştır. Halen sosyal güvenlik emekli fonlarında yıllık fazla 120 milyar dolar düzeyindedir. 1998 yılı itibarıyla fon fazlası 887 milyar Dolar olmuştur.)

Dolayısıyla sosyal güvenlik fonunda her yıl yaklaşık 70 milyar Dolar birikmektedir. Fondaki mevcudun 570 milyar Dolar olduğu bildirilmektedir. Fondaki bu mevcut fon yöneticileri tarafından ABD Hazine bonosunda değerlendirilmektedir. Yıllık faiz geliri 39 milyar Dolar kadardır. Fon kaynakları federal hükümetin çeşitli programlarının finansmanında kullanılmaktadır (Economic Policy Institute; 1998).

Sosyal Güvenlik Sisteminde toplanan paralar emekli olanların maaşlarını ödemek için kullanılmakta, artan kısım ise bir emniyet sandığında toplanmaktadır. Bu sandığı yöneten mütevellilerin tahminlerine göre 2034 yılına kadar, toplanan primler ve faiz gelirleri emekli aylıklarını ödemeye yetecektir. Ancak 2034 yılından sonra sistem rezervlerinden yemeye başlayacak ve sistemin gelirleri toplam taahhütlerinin %75'ini karşılamaya yetecektir. Mütevelliler bu tahminlerini %1.5 oranında bir ekonomik büyüme hızına göre yapmışlardır. ABD'de sosyal güvenlik sistemi gelecek 34 yıl için tamamen güvenlidir. Finansmanı açısından karşılanması muhtemel olan tali sorun sistemin kaynaklarında artış sağlanarak kolayca çözülebilecektir.

Halen ABD'de yaşlıların %12'si yoksulluk içinde yaşamaktadır. Sosyal güvenlik sistemi olmasaydı yaşlıların %42'sinin yoksulluk içinde yaşıyor olacağı ifade edilmektedir. ABD'de yaşlıların üçte ikisi gelirlerinin yarısından fazlasını sosyal güvenlikten sağlamaktadırlar. Yüzde 30'u gelirlerinin %90'ını sosyal güvenlikten sağlamaktadırlar. Sosyal güvenlik ayrıca Amerikan işçilerinin %96'sına ölüm ve malullük sigortası da sağlamaktadır. Amerikan işçi sendikaları konfederasyonu AFL-CIO'nun hesaplarına göre bir işçinin sosyal güvenlik sistemi ile sağladığı maluliyet sigortası olmasaydı, bunun

için özel sigorta şirketlerinden 220 000 Dolarlık poliçe satın alması gerekirdi. Sosyal ölüm sigortası karşılığı olarak da 328 000 Dolarlık bir poliçe satın alması gerekirdi. Sosyal Güvenlik sisteminin idari maliyetleri ödenen her bir dolarlık emekli aylığı için yalnızca 1 centtir. Bu maliyet özel sigortalarda %12-14 oranındadır. Şili'deki sistemde %20'den fazladır (AFL-CIO; 2000).

Devlet ve yerel yönetim çalışanlarının %70'i ve 31 Aralık 1983 tarihinden sonra işe giren tüm federal yönetim çalışanları da sosyal sigortalar kapsamındadır. (ABD'de 5 milyon devlet ve yerel yönetim çalışanı ve 1983 öncesi işe giren federal hükümet çalışanı, sosyal sigorta kapsamında değildir. Bu kesimin, birikim esasına göre işleyen Avrupa'daki ek emeklilik sistemine benzer emekli fonları şeklinde organize edilmiş sigorta sistemleri vardır.)

ABD'de ikinci ayak emeklilik istihdama bağlı işveren destekli emekli fonları ile sağlanmaktadır. ABD'de uygulanan biçimiyle şirket emekli fonları, bazı işverenler tarafından sağlanan bir emeklilik düzenlemesidir. Emekli fonunun kurallarına göre bir işyerinde 5-7 yıl çalışan kişi bu fondan yararlanma hakkına sahip olabilir. Ancak her meslek ve her iş için emekli fonu mevcut değildir. Bu emekli fonlarına, işverenler tarafından, çalışan adına bir prim yatırılır. Emekli fonlarının çoğunluğu tanımlanmış yarar esasına dayanır. Ancak son yıllarda ABD'deki özelleştirme eğilimleri emekli fonlarını da etkilemiş ve tanımlanmış katkı sistemine dayanan emekli fonlarında artış görülmüştür.

ABD'deki işverenlerin desteklediği tanımlanmış yarar sistemine dayalı emekli fonları bir federal kuruluş olan Emeklilik Yararları Garanti Şirketi (PBGC)'nin güvencesindedir. Buna göre Fonlardan 65 yaşında emekli olan bir işçinin aylık emekli maaşı, 3051 Dolar düzeyine kadar devlet garantisindedir. Daha erken emekli olan işçilerde bu miktar daha düşüktür (www. excite.com, Money and Investing Search, Pension Plans).

İşçinin şirketten ayrılması halinde, işçinin o şirketin emekli fonu ile ilişkisi kesilir. Ancak işçi 65 yaşını geçip emekli olduğu zaman eski şirketinden bu birikimlerini talep edebilir. ABD'de emekli fonlarındaki birikimlerin yatırımlara yönlendirilmesi fon yöneticileri tarafından yapılır. Fondaki işçinin birey olarak bu planlarda karar alması ve fon yatırımlarını dilediği gibi değiştirmesi mümkün değildir. ABD emekli fonlarında finansmanı işveren sağlamaktadır. Yani primler esas olarak işveren tarafından yatırılır.

ABD'de emekli fonlarında bir daralma eğilimi görülmektedir. Halen ABD'de tüm ücretli ve maaşlıların %49'u işverenleri kanalı ile bir emekli fonuna dahildir. Ancak işverenlerin emekli fonlarına yatırdıkları primlerde azalma mevcuttur. 1979 yılında işverenlerin çalışılan saat başına yatırdıkları prim miktarı 88 centken bu miktar 1994'de %20 oranında azalmış ve 70 cente düşmüştür. Çoğu işveren geleneksel emekli aylığının belirli bir formüle göre tanımlandığı emekli planları yerine, işçinin sahip olduğu bir bireysel tasarruf hesabına prim yatırmayı daha

ucuz bir çözüm olarak görmektedir.

Gerçekten de üçüncü ayak emeklilik sistemi olarak bireysel tasarruflarla emekli olmak için ABD'de çok çeşitli planlar mevcuttur. Ancak bu bireysel emeklilik planlarına giren işçinin emekli aylığı, plana yaptığı katkılara, aldığı yatırım kararlarına ve mali piyasaların performansına bağlıdır. Bu sistemlerde nesiller ve kesimler arası dayanışma mevcut değildir. Daha önce de belirtildiği gibi bireysel emeklilik planları, tasarruf imkanı olan yüksek gelir gruplarını korumaya yönelik programlardır. ABD'de orta gelir grubundaki yaşlıların gelirlerinin yalnızca %10'u bireysel emeklilik planlarından gelmektedir.

### ABD'de Sosyal Emeklilik Sistemlerinin Özelleştirilmesi Girişimi

ABD'de sosyal emeklilik sisteminin 2034 yılında karşılaşılabilecek hesaplanan finansman sorunu, sosyal güvenliğin özelleştirilmesini isteyen özel sigorta şirketlerinin ve mali kuruluşların desteğinde bir özelleştirme kampanyasının gelişmesine yol açmıştır. Sosyal güvenlik sisteminin tasfiyesi ve sistemde biriken fonların zaman içerisinde bireysel tasarruf hesaplarına dönüştürülerek özelleştirilmesi istenmektedir.

AFL-CIO kaynaklarına göre bu özelleştirme kampanyasının arkasında özel sigorta ve fon şirketleri ve tekeli grupları vardır (AFL-CIO; 2000).

Büyük sermaye çevreleri sosyal güvenlik sisteminin özelleştirilmesi kampanyalarında kamu oyu desteği sağlamak için milyonlarca dolar harcamaktadırlar. The Cato Institute, National Development Council/Economic Security 2000, The National Policy Center for Analysis, The Investment Company Institute sosyal güvenliğin özelleştirilmesi için uğraş veren kuruluşlardır. 7 Ocak 1997 tarihli **Washington Post** gazetesinde çıkan bir habere göre, DuPont Co., Morgan Stanley and Co., ve diğer bazı şirketler, özelleştirme propagandası için Economic Security 2000 adlı kuruluşa 1 milyon dolar bağışta bulunmuştur. İş çevreleri ve zengin muhafazakarlar Citizens for a Sound Economy adlı kuruluşa, 2 milyon dolar vermişlerdir. American International Group Inc., The State Street Boston Corp., American Express Corp., Quick and Reilly Group Inc. Cato Enstitüsüne 2 milyon dolar bağışta bulunmuşlardır.

ABD'de, sendikalar, sosyal sigortalardaki özelleştirme girişimlerine şiddetle karşı çıkmışlar ve yaşlılık, sakatlık ve ölüm hallerinde milyonlarca çalışana güvence sağlayan sosyal güvenlik programlarının özelleştirilmesi çabalarında, çok uluslu şirketler, bankalar, sigorta şirketleri ve yatırım fonları şimdilik başarılı olamamışlardır. Clinton hükümeti sosyal emeklilik sistemlerinin özelleştirilmesine yönelik girişimleri kabul etmemiş, 2000-2015 yıllarındaki bütçe fazlalarının sosyal güvenlik sisteminin finansmanı ve medicare'in güçlendirilmesi için kullanılacağını açıklamıştır.

Genel Merkezi ABD'de bulunan özelleştirmeci Cato

Enstitüsü, sosyal güvenliğin özelleştirmesini Latin Amerika'da pazarlamayı başarırken, ABD'de Cato Enstitüsü ile işbirliği yapmak toplumdaki tecrit edilmeye dahi yol açan bir kara leke haline gelmiştir.

### Gelişmekte Olan Ülkelerde Sosyal Güvenlik Sisteminin Özelleştirilmesi: Şili Örneği

Gelişmekte olan ülkelerde IMF ve Dünya Bankası destekli sözde yapısal reform programları kapsamında empoze edilmeye çalışılan sosyal güvenlik sistemlerinin özelleştirilmesinin en tipik örneği Şili sosyal güvenlik "reformu"dur. Uluslararası Hür İşçi Sendikaları Konfederasyonu'nun (ICFTU) yayın organı **Free Labour World**'de bu "reform", "Büyük Sosyal Güvenlik Soygunu" diye tanıtılıyor (ICFTU; 1997: s.2-3).

Şili sistemi 1981 yılında, seçimle gelen Başkan Salvador Allende'yi öldürerek 1973 yılında dünyanın en kanlı askeri rejimlerinden birini kuran General Pinochet'nin diktatörlüğü döneminde, dönemin çalışma bakanı Pinera tarafından kuruldu. Şili sendikaları Pinera'yı Latin Amerika'nın en eski ve en iyi sosyal güvenlik sistemini yıkan adam olarak tanımlıyorlar. Pinera, şimdi merkezi Washington, ABD'de olan Cato Enstitüsü'nün yürüttüğü "Sosyal Güvenlik Sisteminin Özelleştirilmesi" projesinin başında bulunuyor. Cato Enstitüsü, Olin Foundation, American Enterprise Institute, Heritage Foundation, Adam Smith Institute gibi özelleştirme lehinde ideolojik kampanya yürüten sayısız sermaye kuruluşlarından biridir. Pinera ayrıca Şili'nin Santiago kentinde Uluslararası Emeklilik Reformu Merkezi adında özel bir danışma şirketi kurmuştur.

Şili sisteminin işleyişi özetle şöyledir: İşe yeni giren her işçi, mevcut 14 özel emeklilik şirketinden birinde **kişisel** bir emeklilik hesabı açıyor. Ücretlerinden yapılan %13 oranındaki kesinti bu hesaba yatırılıyor. %13'ün, %3'ü sakatlık ve malullük sigortalarını ve özel emeklilik şirketinin muhtelif masraflarını kapsıyor. (İşçiler hastalık sigortası için de ayrıca ücretlerinin %7'si oranında bir bedel ödüyorlar.) İşçiler hesaplarını özel emeklilik şirketleri arasında transfer edebiliyorlar. 20 yıl düzenli prim ödeyen herkese hükümet asgari bir emekli aylığını garanti ediyor. Ama bu asgari emekli aylığının dışında emekli aylıklarının düzeyi bireylerin her ay yapacakları tasarruf miktarına ve piyasanın iniş çıkışlarına bağlı. Çünkü özel emeklilik fonlarını yöneten şirketler bu fonlarla sermaye piyasasına giriyorlar. Hisse senedi, tahvil vb. gibi kağıtlara yatırım yapıyorlar. Sermaye piyasasındaki iniş çıkışlar da emekli aylıklarının düzeyini etkiliyor. Sistem işçiler ve nesiller arasında dayanışmayı dışlıyor.

Eski işçilere de yeni sisteme geçme hakkı verilmiştir. Hükümet bu kişilerin eski sistemdeki birikimleri karşılığında yüksek getirili "takdir tahvili" vermiştir. İşçiler de bu yüksek getirili "takdir tahvilleri"ni özel fon şirketlerine devrederek özel sigorta sistemine dahil olmuşlardır. "Takdir tahvilleri"nin faizlerinin yüksek tutulmuş olması işçilerin sosyal sigorta sisteminden çıkıp özel sigortaya geçmek

için ikna edilmelerine katkı sağlamıştır. Tahvillerin ana para ve faizlerini ise vadesi geldikçe devlet ödemektedir. Böylece devlet bütçesinde borç yükü artmakta, özel fon şirketlerinin elindeki "takdir tahvilleri"nin ana para ve faizleri ödenirken sosyal harcamalar kısılmaktadır. Sosyal sigortalıların devlet bütçesini batıracağını iddia eden Pineracılar, özel fon şirketlerinin elindeki "takdir tahvilleri"nin ana para ve faiz ödemelerinin Şili bütçesine getirdiği yükün hiç sözünü etmemektedirler. Şilide bu "reform"la işverenlerin de prim ödediği, garanti edilmiş emeklilik geliri sağlayan sosyal güvenlik sistemi ortadan kaldırılmıştır. Yalnız Pinera'nın bu çok övdüğü sistem Şili'de polis ve askerlere uygulanmamıştır. Bu gruplar işverenlerin prim ödediği, garanti edilmiş emeklilik sistemlerini ve kendi "sosyal" sağlık sigortalarını sürdürmektedirler (Erdoğan, S.; 1997).

### Türkiye'ye Nasıl Bir Bireysel Emeklilik Sistemi Getirilmeye Çalışılıyor?

Avrupa Birliği ve ABD'deki ek emeklilik sistemlerinin niteliklerini, bu ülkelerdeki özelleştirme girişimlerini ve sendikaların sosyal emeklilik programları konusundaki politikalarını değerlendirdikten sonra, Türkiye'ye getirilmek istenen bireysel emeklilik sisteminin niteliği daha iyi anlaşılacaktır.

57. Hükümetin, Dünya Bankasının sosyal güvenlik reformu projesi çerçevesinde Türkiye'ye getirmeyi önerdiği sistem nasıl bir emeklilik sistemi olacaktır? AB ve ABD'deki gibi işverenlerin katkıda bulunduğu, işletme veya işkolu bazında genellikle tanımlanmış yararlılara dayanan ikinci ayak ek emeklilik sistemi mi? Bireysel tasarruflara dayanan özel emeklilik sistemi mi? Yoksa Şili'de olduğu gibi sosyal sigortalıların sisteminin zeminini hazırlayan ve kamu kaynaklarının yağmalanmasına dayanan bir özelleştirme mi?

Bilindiği gibi, 57. Hükümet devlet katkısı olmayan ama kaynakları devlete ucuz kredi olarak kullanılan sosyal güvenlik sisteminin finansman açıklarını kapatmak için, sistemin gelirlerini artırmak ve giderlerini azaltmak amacıyla bir dizi tedbir almıştır. 4447 sayılı kanunla asgari emeklilik yaşı, sisteme yeni dahil olanlar için hemen 58/60 ve sisteme daha eski tarihlerde dahil olanlar için 10 yıllık bir geçiş dönemi ile 52/56 yaşı olarak belirlenmiştir. Emekliliğe hak kazanmak için gerekli olan prim ödeme süresi artırılmıştır. Ortalama aylık bağlama oranı %80'den %65'e çekilmiştir. Emeklilik maaşının hesaplanmasındaki referans periyodu tüm çalışma periyodu olarak artırılmıştır. Emeklilik maaşı TÜFE'ye bağlanmıştır. Prime esas ücret tavanı yükseltilmiştir. Bu tavan 2001'de asgari seviyenin 4 katına, 2002'de 5 katına çıkartılacaktır.

Bütün bunlar, devletin prim katkısında bulunmadığı sosyal güvenlik kurumlarının finansman açıklarını kapatmak amacıyla bütçeden yapılan transferleri azaltmak gerekçesiyle yapılmıştır.

Bireysel emeklilikle ilgili yasa taslağı da mevcut sosyal

güvenlik sistemlerinin zayıflatılması sürecinin veri olarak kabul edildiğini göstermektedir. Sosyal güvenlik sistemi kapsamında prim oranları, prim ödeme süreleri, emeklilik yaşları artırılırken, aylık bağlama oranları ve gerçek emekli aylıkları düşürülürken, yaşlılık yıllarında güvenceye en çok ihtiyaç duyan, düşük gelirli gruplarının emeklilik koşullarını iyileştirecek sosyal güvenlik sistemi reformu yapılacağına, yaşlılık dönemlerinde bireysel emekliliği finanse edebilecek nispeten yüksek gelir gruplarının emekliliklerine kamusal güvenceler ve bu emeklilik hizmetini satacak olan büyük sermaye şirketlerine teşvikler sağlayacak bir sistem geliştirilmek istenmektedir.

Bireysel emekliliğe ilişkin yasa taslağı ilk hazırlanışından bu yana çeşitli değişikliklere uğramıştır. Mayıs 2000 tarihi itibarıyla inceleme imkanı bulduğumuz "Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu Tasarısı" adını taşıyan son tasarı, 1999 yılında hazırlanan ve kamuoyunda tartışmaya açılmamakla birlikte, basın sayesinde bazı maddelerine ilişkin bilgilerin açığa çıktığı ilk taslağa göre önemli farklılıklar içermektedir.

İlk Taslak'ta yer alan ve basın kanalıyla kamuoyunun bilgilendirilmesi üzerine büyük itirazlara yol açan aşağıdaki madde son taslakta yer almamaktadır:

"Madde 15: Teşvik Primi: Bireysel emeklilik sisteminde üyeler 55 yaşında emekliliğe hak kazanırlar. Üyelerden kamu sosyal güvenlik kuruluşlarına kayıtlı olanlar bir yıl içinde emeklilik planlarına yaptıkları bireysel katkılarının yıllık asgari ücret toplamına kadar olan kısmı için teşvik primi almaya hak kazanırlar.

Teşvik primi üyelerin yıllık katkılarının yapıldığı dönemde yıllık asgari ücret toplamına kadar olan kısmı için azami %20 olarak hesaplanır. Bireylerin kazanılmış teşvik primleri enflasyona endeksli özel tertip kamu borçlanma senedi olarak üyelerin emeklilik hesaplarına aktarılır.

Bireysel emeklilik hesaplarındaki teşvik primleri, üyelerin emekliliğe hak kazandığı yaştan itibaren üyelerin isteğine bağlı olarak kısmen veya tamamen bireysel emeklilik hesabındaki diğer birikimlerine ek olarak ödenir. Bireyin, bireysel emeklilik sisteminden, isteğe bağlı olarak emekliliğe hak kazandığı yaşından önce ayrılması halinde teşvik priminin tamamı hazineye iade edilir. Müsteşarlık teşvik primi oranlarını bu amaçla çıkarılacak senetlerin vadesini ve faiz oranını belirlemeye ve teşvik primlerine ilişkin kayıt düzenlerine karar vermeye yetkilidir. "

İlk metne göre, devlet, Sosyal Sigortalar Kurumu, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur üyesi vatandaşların emeklilik sigortası şirketlerine ödeyecekleri primin %20 si oranında bir primi sigorta şirketlerine ödemeyi taahhüt etmekteydi.

Kamu girişimlerinin özelleştirilmesini ve sübvansiyonların kaldırılmasını savunan özel kesim temsilcileri, ilk taslağı çok başarılı bulmuşlar ve satacakları sigorta hizmetine %20 oranında devlet sübvansiyonu

verilmesini memnuniyetle karşılamışlardı. Fakat dünyada benzeri olmayan böyle bir teşvik sistemi kamuoyunda ciddi tepkilere yol açtı. Gerçekten ünlü Şili sisteminde bile devletin verdiği "takdir bonoları" çalışanların geçmiş dönemdeki prim ödemelerine dayandırılmıştı. Clinton Hükümeti, ABD Hesapları adı altında açılacak olan bireysel tasarruf hesaplarına devletin katkıda bulunacağını açıklarken, bu miktarın çok daha fazlasını sosyal güvenlik sistemine yatıracağını açıklıyor ve kaynak olarak da bütçe fazlalarını gösteriyordu ([www.whitehouse.gov](http://www.whitehouse.gov)).

Gösterilen tepkiler üzerine ilk tasarıda bulunan %20 oranındaki devlet sübvansiyonundan şimdilik vazgeçildiği anlaşılmaktadır.

Önerilen yeni sistem esas itibarıyla, üçüncü ayak tabiri edilen, istihdama bağlı olmayan özel emeklilik sistemidir. Ancak belirlenmiş katkı esasına dayalı, işçi ve işverenlerin prim ödemelerini öngören gönüllü bazda bireysel emekliliğin de aynı sistem içinde yürütülmesinin öngörüldüğü anlaşılmaktadır. Kamu işverenlerinin sistemde yer alması halinde ABD'de olduğu gibi kamusal kaynakların da sisteme aktarılması söz konusu olabilecektir.

Bireysel Emeklilik Kanunu Tasarısına göre bir iş sahibi olsun veya olmasın, 18 yaşını bitiren herkes yasaya uygun koşullarda kurulmuş olan bireysel emeklilik şirketlerinde bireysel emeklilik hesabı açabilecektir. Bunun için Şirketle bir bireysel emeklilik sözleşmesi yapılacaktır. Hesabı açan kişi bağımlı çalışansa işvereni de isterse bu hesaba katkı yapabilecektir. Emeklilik şirketi bireysel hesaplarıdaki bu birikimleri kurulmuş olan emeklilik yatırım fonları kanalı ile yatırımlara yönlendirecektir. Katılımcılar 10 yıl sistemde bulunmak ve 56 yaşını tamamlamak koşulu ile emekli olabilecekler ve emekli oldukları zaman biriken paralarını ve getirilerini, ister toplu ister ömür boyu veya belirli süreler için yapılan aylık ödemeler halinde sistemden çekebileceklerdir. Emekli olma koşulları yerine gelmeden sistemden çıkmak isteyen katılımcılar da birikimlerini emeklilik sözleşmesine göre çekebilecekler, ancak varsa işveren katkıları, emeklilik koşulları yerine gelene kadar çekilemeyecektir. Emeklilik şirketi, katılımcılardan **giriş aidatı, yönetim gideri ve fon işletim masrafı** olarak kesinti yapacaktır.

Görüldüğü gibi yeni tasarı, mevcut özel emeklilik sigortalarının emeklilik sigortalarına kıyasla çok farklı bir emeklilik olanağı sunulmasının zeminini hazırlıyor değildir.

Önemli bir farklılık özel emeklilik hizmetleri satışını büyük şirketlerin iştiğal sahası haline getirmesindedir.

**Kanun tasarısı, emeklilik şirketlerinin ödenmiş sermayesinin miktarının en az 20 trilyon olmasını öngörmektedir (Madde 9/b).** Türkiye'de sigorta pazarına zaten 15 büyük şirket hakim bulunmaktadır (**Dünya; 1999**). Bu ilk 15 kuruluş sigorta pazarının %66'sına hakimdir. Hayat sigortası dalında faaliyet gösteren 22 şirket vardır. Kanunda belirtilen ödenmiş sermaye miktarı ve ayrıca şirket yapısına ve yöneticilerine



ilişkin sıkı koşullar bu pazarın baş aktörlerinin sayısını daha da azaltacak, çokuluslu sigorta şirketleri ve fon yöneticisi firmalar açısından Türkiye pazarının çekiciliğini arttıracaktır.

Ayrıca, sosyal güvenlik sisteminde emeklilik yaşı 60 olarak belirlenmişken, Tasarı ile özel emeklilikte emeklilik yaşını 56 olarak belirlenerek bireysel emeklilik poliçesi satın alabilecek güçte olan üst gelir gruplarına daha düşük bir emeklilik yaşı sağlanmaktadır. (Bu sistemde emeklilik yaşı ancak 2025'de 60 yaşına çıkarılacaktır. Geçici Madde 2.

**Önerilen sistem tümüyle özel nitelikte olmakla birlikte sistemin kuruluşunda, işleyişinde, denetiminde ve iflas vb. nedenlerle tasfiyesinde kamuya büyük rol verilmiştir.**

Maliye Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Müsteşarları, Hazine Müsteşarı, Sermaye Piyasası Kurulu Başkanından oluşan **Bireysel Emeklilik Kurulu**, emeklilik şirketlerinin, kuruluş, birleşme, devir ve iflas işlemlerine yönelik kararları almakla görevli olup sistemin işleyişinde koordinasyon görevi de yapacaktır. Ayrıca emeklilik sözleşmelerinde yer alacak esas ve usuller, bireysel emeklilik hesaplarındaki birikimlerin başka bir emeklilik şirketine aktarımına ilişkin esas ve usuller, emeklilik fonları iç tüzüklerinin esasları vb. Hazine Müsteşarı Başkanlığındaki Bireysel Emeklilik Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenecektir. Emeklilik Şirketinin mali bünyesinin zayıflaması veya Şirketin mali bünyesinin düzeltilmesine imkan bulunmadığının anlaşılması halinde ise Hazine Müsteşarlığı, Şirketin yönetim kuruluna atama yapmak da dahil olmak üzere her tedbiri almaya yetkili kılınmaktadır. Sosyal Güvenlik Sistemi çökertilerek özelleştirilmesinin zemini hazırlanmışken, özel emeklilik sisteminin iflası ihtimaline karşı da kamusal güvence boyutlarına varan önlemler önerilmektedir. Özel emeklilik şirketlerinin "batması" durumunda, yasa gereği "**gerekli görülen diğer tedbirleri almakla görevli olan**" (Madde 14) devletin, tıpkı batan bankalarda olduğu gibi kaynak aktarması gündeme gelebilecektir.

Sermaye piyasasındaki işlemlerin, spekülatif niteliğinin büyük ölçüde arttığı küreselleşme sürecinde ve özellikle Türkiye gibi riskli "yükselen piyasalar"da, özel emeklilik şirketlerinin yatırım fonlarında toplanan ve "portföy yöneticilerince" yatırımlara yönlendirilen fonların, Asya/Rusya krizine benzer çok muhtemel bir mali krizde ne ölçüde değer kaybedeceği ve en az 10 yıl süreli olmak koşulu ile yapılacak olan bireysel emeklilik sözleşmelerinin, kısa vadeciliğinin kural olduğu küresel ekonominin "oynak" koşullarına nasıl dayanabileceği ise ayrı bir tartışma konusudur. Hatırlatalım ki emekli fonlarının yaygın olduğu bazı sanayileşmiş ülkelerde, bu fonların risklere karşı korunması için Türkiye'nin de dahil olduğu yeni ve riskli sermaye piyasalarında yatırımlara yönelmesi mevzuatla sınırlandırılmaya çalışılmaktadır.

Bireysel emeklilik ile ilgili yönetmelikler kanunun yayımı tarihinden itibaren 6 ay içerisinde çıkarılacaktır. Gerek tasarının kanunlaşma sürecinde uğrayacağı değişiklikler görüldüden gerekse yönetmeliklerle belirlenecek koşullar açıklığa kavuşmadan, özel emekliliğin

Türkiye versiyonuna ilişkin olarak yapılacak yorumlar eksik kalacaktır.

Mevcut haliyle tasarı, bireysel emekliliği özendirmek için, katılımcılara sistemi özel büyük firmaların marka isimleri altında sunan ve adeta devlet güvencesindeymiş izlenimi yaratan bir girişim mahiyetinde görünmektedir. Ancak istihdama dayalı işveren katkılı bir sistem olmadıkça, çalışan kesimlerin önemli bir bölümünün özel emeklilik satın alacaklarını beklemek, mevcut ücret ve maaş düzeyleri göz önüne alındığında gerçekçi olamayacaktır.

Sosyal güvenlik alanındaki özelleştirme uygulamalarını göz önüne alırsak ve Bireysel Emeklilik Yasasının ilk taslağındaki hükümleri hatırlarsak, Tasarının yasalaşmasından sonra ek yasa ve yönetmeliklere sosyal sigortaların özelleştirilmesinde yeni bir yöntemin uygulanması ihtimaline de şimdiden dikkat çekmek gerekecektir. Bu yöntem örneğin Avustralya'da, İngiltere'de, Şili'de yaygın bir biçimde uygulanmış olan "**sosyal sigortalardan çıkış hakkı**" (opt-out) yöntemidir.

Bu sisteme göre sosyal güvenlik sisteminde yer almış olan çalışana, sosyal güvenlikli tümüyle çıkış (opt-out) veya sosyal güvenliğe asgari prim ödeme seçeneği tanınmaktadır. Sosyal güvenlik sisteminden çıkışı tercih eden kişiye, o zamana kadar sosyal güvenlik sisteminde biriktirdiği katkıları bireysel emeklilik fonlarına aktarma hakkı da verilmektedir. Kişiler ve nesiller arası dayanışmayı dışlayan böyle bir seçim, özellikle orta ve üst düzeyde ücret ve maaş geliri elde edenlere, ilk aşamada cazip gelebilir.

"Opt-out" girişimleri emeklilik şirketleri tarafından da yaygın bir biçimde desteklenecektir. Yukarıda da belirttiğimiz gibi, Türkiye'de kamusal güvenceler sağlansa da, yerli ve yabancı büyük sigorta şirketlerinin isimlerinin büyük reklam kampanyalarıyla pazarlandığı cazip aile boyu emeklilik planları piyasaya sunulsa da, orta ve üst ücret skalalarındaki çalışanların alım gücü, özel emekliliğin yaygın satışını karşılamaya yetmeyecektir. Özel sağlık hizmetlerinin satışında zorlanan özel hastahaneler gibi, pahalı hizmetlerine özel müşteri bulmakta zorlanan özel emeklilik şirketleri de, mevcut teşviklere ek olarak yeni kamusal destekler arayacaklardır. Dünyanın diğer ülkelerinde olduğu gibi bireysel emekliliğin altyapısı hazırlandıktan sonra "sosyal güvenlik sisteminden çıkış - opt out" uygulamaları gündeme gelebilecektir. Bu nedenle, bireysel emeklilikle ilgili girişimlerin, sosyal güvenliğin geleceği açısından büyük bir dikkatle izlenmesinde yarar olacaktır.

#### KAYNAKLAR

AFL-CIO (2000), Strengthen Social Security for Working Families, www.aflcio.org.

Backer, G., Klammer, U. (1988), The Dismantling of Welfare in Germany, WSI Discussion Paper No 47, Düsseldorf, Mayıs, s. 2 ve 22

Bosco, A., Martin, H. (1998), (eds.), Avrupa'da Sosyal Koruma Değişim ve Sorunlar, ETUC-ETUI Konferansı,

Brüksel 7-8 Kasım 1996, Türk Harb-İş yayınları, Ankara.

**Commission of the European Communities** (1997), *Supplementary Pensions in the Single Market*, A Green Paper, Brussels.

**Davies, B.** (1995), "Pension Fund Power and the Public Sector", Presentation to the Public Services Executive Committee Meeting, 21 Kasım, Ferney-Voltaire.

**Dünya** (1999), "Sigorta pazarına 15 şirket hakim", 19 Şubat, s.16.

**Economic Policy Institute** (1998), "Social Security Isn't Broken", Paycheck Economics, Vol 1, NO.1, Washington D.C.

**Erdoğan, S.** (1997), "Pınara Ne Satıyor?", **TÜRK-İŞ Dergisi**, Mayıs, Ankara s.17-21.

**Ergenekon, Ç.** (1998), *Özel Emeklilik Fonları, Şili Örneğinden Alınacak Dersler*, İstanbul Menkul Kıymetler Borsası, İstanbul.

**ETUC, European Trade Union Confederation** (1995), *Trade Unions, Social Exclusion and Insecurity*, Brussels.

**ETUC-European Trade Union Confederation** (1998), *Social Rights in Europe*, Brussels.

**ETUC -European Trade Union Confederation** (1999a), *Report on Activities, 1995/98*, Brussels.

**ETUC -European Trade Union Confederation** (1999b), *Resolutions*, Brussels.

**ETUI - European Trade Union Institute** (1993), *The Social Architecture of Europe Put to Test*, Brussels.

**European Commission** (1995a), *Supplementary Pensions in the European Union*, Luxembourg.

**European Commission** (1995b), *Social Europe, Medium-Term Social Action Programme 1995-97*, Luxembourg.

**European Commission** (1995c), *Futurof Social Protection: framework for European discussions, Communication*, [www.europa.eu.int/comm/dg05/soc-prot/social/commu/commuen.htm](http://www.europa.eu.int/comm/dg05/soc-prot/social/commu/commuen.htm)

**European Commission**, (1997), *Modernising and Improving Social Protection*, Communication, [www.europa.eu.int/comm/dg05/soc-prot/social/commu/commuen.htm](http://www.europa.eu.int/comm/dg05/soc-prot/social/commu/commuen.htm)

**European Commission** (1999), *Forum Special, 5 Years of Social Policy*, Luxembourg.

**European Commission** (1998), *Social Action*

*Programme, 1998-2000*, Luxembourg.

**European Parliament**, (1998), *Draft Report on the proposal for a Council Directive on safeguarding the supplementary pension rights of employed and self employed persons moving within the European Union*, Luxembourg.

**Hepp, Stefan W.** (1990), *The Swiss Pension Funds*, Bern.

**ICFTU** (1997), "The Great Social Security Rip-Off", *Free Labour World*, No 3, Mart, Brussels.

**Işıklı, A.** (1996), "Sosyal Güvenliğin Bunalımı", *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, Sayı 191, Cilt:XX, Ankara, s.25-28.

**Işıklı, A.** (1999), "Neo-Liberalizm ve Sosyal Güvenlik Reformu", *Ekonomide Durum*, TÜRK-İŞ, Güz, Ankara, 205-216.

**LO**, (Tarihsiz broşür), *Insurance Through Union*, LO Facket Försakrar, Linköping, s.11-15.

**Özsever, A.** (2000), "Katki SSK'ya Değil Özele", *Milliyet*, 08/01.

**Milliyet** (2000), "Yabancıardan Sigorta Atağı", *Nezire Kalkan'ın haberi*, 14.01.2000.

**MISSOC** (Community information system on social protection), 1999, *Social Protection in the Member States of the European Union*, European Commission, Employment and Social Affairs, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, s. 16

**PSI Public Services International** (1996), *Pensions and Public Services*, Report on a PSI Survey, Ferney Voltaire.

**Rifkin, J.** (1995), *The End of Work*, G.P. Putnam's Sons, New York,

**Sabah** (1999), "Emeklilik Özelleştiriliyor", 10 Kasım.

**Solowey, Fred J.** (1996), "Privatized Pensions Bring Social Insecurity", *Focus on the Public Services*, PSI Public Services International, No 3, Eylül, Ferney Voltaire, s. 10-16

**Stahl, Klaus** (1995), (Ed.), *One For All, All For One, German System of Social Security*, Inter Nationes, Basis Info 7/95, Social Policy, Bonn.

**T.C. Resmi Gazete** (1999a), 8 Eylül, Ankara.

**T.C. Resmi Gazete** (1999b), 21 Kasım, s.114287-28 [www.hazine.gov.tr](http://www.hazine.gov.tr) [www.whitehouse.gov](http://www.whitehouse.gov)