

ANKARA ÜNİVERSİTESİ
AVRUPA TOPLULUĞU ARAŞTIRMA VE UYGULAMA MERKEZİ
Araştırma Dizisi No: 33

**YAŞLANMA SORUNU ÇERÇEVESİNDE
AVRUPA BİRLİĞİ'NDE KAMU
HARCAMALARININ SÜRDÜRÜLEBİLİRLİĞİ**

Burcu Gökçe YILMAZ AKIN

ANKARA, 2009

Burcu Gökçe YILMAZ-AKIN
Yaşlanma Sorunu Çerçevesinde Avrupa Birliği'nde
Kamu Harcamalarının Sürdürülebilirliği

ISBN: 978-975-482-827-6

@Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi, 2009

Tüm Hakları Saklıdır.

Yayıncı izni olmadan, kısmen de olsa fotokopi, film vb. elektronik ve mekanik yöntemlerle çoğaltılamaz.

Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma ve
Uygulama Merkezi Araştırma Dizisi

Editör

Prof. Dr. Çağrı ERHAN

Editör Yardımcısı

Uzm. Deniz SENEMOĞLU

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü

Dr. M. Kaya UYSAL

Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi
Araştırma Dizisi No: 33

ANKARA ÜNİVERSİTESİ BASIMEVİ
İncitaşı Sokak No: 10
06510 Beşevler / ANKARA
Tel: 0 (312) 213 66 55
Basım Tarihi: 26/06/2009

ÖNSÖZ

21. yüzyılda, toplam doğurganlık oranının düşmesi ve beklenen ömür süresinin uzaması sonucu nüfusun yaşlanması, Avrupa Birliği üye ülkelerinin de önemli bir sorunu haline gelmiştir. Yaşlı-bağımlılık oranının hızla yükseldiği Avrupa Birliği'nde, yaşlanmaya bağlı olarak ekonomik büyüme, istihdam, işgücü üretkenliği, vergi yükü ve kamu harcamaları alanında bir çok sorun ortaya çıkmıştır. Bu sorunlar, yıllar içerisinde büyümüş ve Birlik, yaşlanmanın olumsuz sonuçlarını bertaraf etmek için bir çok kurumsal düzenleme yapmış ve sorunlara çözüm olarak istihdam artırıcı politikalar geliştirmeye başlamıştır.

Bu çalışmada, Avrupa Birliği'nde nüfusun yaşlanması ile kamu harcamalarının sürdürülebilirliği arasındaki ilişki analiz edilmektedir. Bu bağlamda, üye ülkelerde yürürlükte olan sosyal güvenlik sistemleri incelenmekte ve kamu harcamalarının sürdürülebilirliğinin sağlanabilmesi için mevcut sistemlere reform önerilmektedir.

Bu vesileyle, Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları (Ekonomi-Maliye) Anabilim Dalı'nda yüksek lisans yapmamı sağlayan Prof. Dr. Ahmet GÖKDERE'yi saygıyla anıyorum. Akademik çalışmalarım sırasında gösterdikleri özveriden dolayı, Ankara İl Özel İdaresi Genel Sekreterliği nezdinde Ahmet ÇETİN'e ve Bilgin TOPÇU'ya teşekkür ederim. Bu kitabın oluşmasında engin bilgisini benimle paylaşan ve desteğini hiç esirgemeyen Prof. Dr. Belgin AKÇAY'a sonsuz teşekkürlerimi sunarım. Her zaman destek olduğu için İlker AKIN'a çok teşekkür ederim.

Geleceği gören ve her zaman yol gösteren sevgili GÜLPEMBE'nin aziz hatırasına...

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	III
İÇİNDEKİLER.....	V
KISALTMALAR.....	VII
TABLO LİSTESİ.....	IX
ŞEKİL LİSTESİ.....	IX
EK LİSTESİ.....	X
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ'NDE DEMOGRAFİK DEĞİŞİM

I. Nüfusun Yaşlanması.....	3
A. Avrupa Birliği'nde Doğurganlık.....	4
B. Avrupa Birliği'nde Ortalama Ömür.....	7
II. Avrupa Birliği'nde Nüfusun Yaşlanması.....	7
III. Nüfusun Yaşlanmasının Sonuçları.....	11

İKİNCİ BÖLÜM

YAŞLANMA VE KAMU HARCAMALARI

I. Kamu Harcamaları.....	17
II. Yaşlanmanın Olumsuz Etkilerini Azaltmak için Yapılan Düzenlemeler.....	22
A. Yetki Paylaşımı.....	22
B. Sorunlara Çözüm Olarak İstihdam Arttırıcı Politikalar.....	23
C. Uygulama.....	32

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİ

I. Sosyal Güvenlik Sistemleri.....	35
A. Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar.....	35
B. Emeklilik Sistemlerinin Ortak Özellikleri.....	37
1. Üç Sütunlu Yapı.....	37
2. Bağlama Oranı.....	38
3. Uygunluk Kriterleri.....	38
4. Kazanç Yapısı.....	38
5. Endeksleme.....	39
6. Sosyal Güvenlikte Finansman Yöntemleri.....	39
a. Dağıtım Yöntemi.....	39
b. Fonlama Yöntemi.....	39
II. Avrupa Birliği'ne Üye Ülkelerde Emeklilik Sistemlerinin Özellikleri.....	40
A. Üç Sütunlu Yapı (three-pillar pension system).....	40
B. Uygunluk Kriterleri.....	42

1. Yaş.....	43
2. Katkı Süresi	43
C. Endeksleme Kuralları.....	45

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

I. Yaşlanma Sorunu Çerçevesinde AB’de Kamu Harcamalarının Sürdürülebilirliği	47
II. Sosyal Güvenlik Sistemleri İçin Önerilen Reformlar	51
A. Parametrik Reformlar.....	53
B. Sistematik Reformlar.....	54
C. Sosyal Güvenlik Sistemleri için Çözüm Seçenekleri.....	54

BEŞİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİ

I. Türkiye’de Emeklilik Sistemlerinin Yapısı.....	58
A. Birinci Ayak: Kamusal Emeklilik Kurumları.....	58
1. Emekli Sandığı	59
2. Sosyal Sigorta Kurumu.....	60
3. Bağ-Kur (Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu).....	60
B. İkinci Ayak: Tamamlayıcı Sosyal Güvenlik Kurumları	61
C. Üçüncü Ayak: Bireysel Emeklilik Sistemi	61
II. Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Sorunları	62
A. Aktüeryal Denge	62
B. Finansman Sorunları	63
C. Yönetim ve Denetim Sorunları.....	63
III. Çözüm Arayışları	65
A. Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Çalışmaları.....	65
B. Sosyal Güvenlik Sistemleri için Reform Önerileri	67
IV. Avrupa Birliği ve Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Mukayesesi.....	68
SONUÇ	71
KAYNAKÇA	75
EKLER	83

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
AİS	: Avrupa İstihdam Stratejisi
ASF	: Avrupa Sosyal Fonu
BAĞ-KUR	: Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu
BM	: Birleşmiş Milletler
CEU	: Council of the European Union
COE	: Council of Europe
ÇSGB	: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
DİE	: Devlet İstatistik Enstitüsü
EC	: European Commission
ECB	: European Central Bank
ECOFIN	: Avrupa Birliği Ekonomi ve Maliye Bakanları Konseyi
EEC	: European Economic Community
EFK	: Ekonomik ve Finansal Komite
EFRP	: European Federation for Retirement Provision
EPC	: Economic Policy Committee
EPK	: Ekonomik Politika Komitesi
EPYİ	: Ekonomi Politikasını Yönlendirici İlkeler
GSMH	: Gayrı Safi Milli Hasıla
GSYİH	: Gayrı Safi Yurtiçi Hasıla
ILO	: Uluslararası Çalışma Örgütü
İBP	: İstikrar ve Büyüme Pakti
İK	: İstihdam Komitesi
İLKSAN	: İlkokul Öğretmenleri Sağlık ve Sosyal Yardım Sandığı
OECD	: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı
OYAK	: Ordu Yardımlaşma Kurumu
SGKO	: Sosyal Güvenlik Komitesi
SGK	: Sosyal Güvenlik Kurumu
SP	: Social Platform (The Platform of European Social NGOs)
SSK	: Sosyal Sigortalar Kurumu
TCMB	: Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası
TUGİAD	: Türkiye Genç İşadamları Derneği
TUSİAD	: Türkiye Sanayicileri ve İşadamları Derneği

ÜLKE KISALTMALARI

Al	: Almanya
Av	: Avusturya
B	: Belçika
Çek	: Çek Cumhuriyeti
Dn	: Danimarka
Es	: Estonya
Fin	: Finlandiya
Fr	: Fransa
Hol	: Hollanda
İng	: İngiltere
İr	: İrlanda
İs	: İspanya
İsv	: İsveç
İt	: İtalya
Kr	: Kıbrıs
Le	: Letonya
Li	: Litvanya
Lük	: Lüksemburg
Mac	: Macaristan
Ml	: Malta
Pol	: Polonya
Por	: Portekiz
Sv	: Slovakya
Sn	: Slovenya
Yun	: Yunanistan

TABLO LİSTESİ

- Tablo 1 Dünyada En Düşük Doğurganlık Oranına Sahip Ülkeler, (2005-2010)
- Tablo 2 Avrupa Birliği'ne Üye ve Aday Ülkelerde Doğurganlık Oranı, (1970-2045)
- Tablo 3 Avrupa Birliği'ne Üye ve Aday Ülkelerde Ortalama Beklenen Yaşam Süresi, (2000-2050)
- Tablo 4 Avrupa Birliği'ne Üye ve Aday Ülkelerde Nüfusun Ortanca Yaşı, (1950-2050)
- Tablo 5 Avrupa Birliği'nde Kamu Borcu Kriteri, (1996-2006)
- Tablo 6 Avrupa Birliği'nde Bütçe Kriteri, (1996-2006)
- Tablo 7 Sosyal Güvenlik Sistemleri ile ilgili Avrupa Birliği Kurumlarının ve Politika Komitelerinin Görevleri
- Tablo 8 Sosyal Sigortaların Temel Özellikleri
- Tablo 9 İkinci ve Üçüncü Ayaktaki Emeklilik Sistemlerinin Benzer ve Farklı Yönleri
- Tablo 10 Dağıtım ve Fonlama Yöntemlerinin Karşılaştırılması
- Tablo 11 Avrupa Birliği'nde Üye Ülkelere Göre Üç Sütunlu Yapının Özellikleri
- Tablo 12 Avrupa Birliği Ülkelerinde Emeklilik Sistemlerinde Endeksleme Kuralları
- Tablo 13 AB-15 için Emeklilik Harcamaları Projeksiyonu, (2000-2050)
- Tablo 14 Avrupa Birliği'nde Yıllara Göre Kamu Harcamalarının Sürdürülebilirliği, AB-15, (2002-2006)
- Tablo 15 Birinci Ayaktaki Sosyal Güvenlik Kurumlarının Hizmet Verdiği Gruplar
- Tablo 16 2005 Yıl Sonu İtibariyle Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Kapsadığı Nüfus
- Tablo 17 Sosyal Güvenlik Kurumlarında Aktif/Pasif Dengesi
- Tablo 18 Sosyal Güvenlik Kuruluşlarına Yapılan Bütçe Transferleri

ŞEKİL LİSTESİ

- Şekil 1 Avrupa Birliği'nde Yaşlı Bağımlılık Oranları, (AB-15), (2000-2050)
- Şekil 2 Yaşa Göre Nüfusun Payı, (2000-2050)
- Şekil 3 Sosyal Güvenlik Kurumlarına Bütçe Transferleri

EK LİSTESİ

- EK 1 Avrupa Birliği Ülkelerinde Emeklilik için Uygunluk Kriterleri
- EK 2 Avrupa Birliği Üye Ülkelerinde Kamu Harcamaları
- EK 3 Avrupa Birliği Ülkelerinde Erken Emeklilik için Uygunluk Kriterleri
- EK 4 Kuşak Bileşenler Yöntemi
- EK 5 Avrupa Birliği ve Türkiye’de İşgücünün Sektörel Gruplara Göre Dağılımı, 2003

GİRİŞ

Günümüzde, demografik eğilimler bir çok ülkede gelecekle ilgili politikaların belirlenmesinde etkili olmaktadır. Dünyada, bir çok gelişmiş ülkede demografik eğilim, nüfusun yaşlanması şeklindedir. Kadınların işgücüne katılımının artmasıyla birlikte, çocuğun günlük hayattaki yerinin değişmesi ve bir çok alanda yaşanan modernleşme, kişilerin evlilik ve çocuk sahibi olma kararlarını farklılaştırmakta ve ortalama doğurganlık oranı azalmaktadır. Tıp alanındaki gelişmelerin, bireylerin ortalama ömür süresini uzatması, düşük doğurganlık oranlarıyla birleşince nüfusun yaşlanması kaçınılmaz olmaktadır. Nüfusun yaşlanmasıyla birlikte, neslin yenilenememesi dışında bir çok sorun ortaya çıkmaktadır. Bu sorunların başta geleni, önümüzdeki yıllarda, kamu harcamalarının baskı altına girecek olmasıdır.

Beş bölümden oluşan bu çalışmada, Avrupa Birliği'nde (AB) kamu harcamalarının sürdürülebilirliği yaşlanma problemiyle ilişkilendirilmiştir. Bu nedenle, ilk bölümde önce dünyada, genel olarak varolan yaşlanma sorunu irdelenmekte, daha sonra da Birlik'teki demografik eğilimin boyutu tespit edilmektedir. Birlik düzeyinde, nüfusun yaşlanmasından kaynaklanan sorunlar, yine bu bölümde ele alınmaktadır.

Yaşlanmanın beraberinde getirdiği sorunlarla zaman içinde karşı karşıya kalan Avrupa Birliği, etkin bir çözüm arayışına girmiş ve alınacak önlemlerin üye devletlerde bağlayıcı olması için Amsterdam Antlaşması'nın metnine istihdam artırıcı politikaları dahil etmiştir. İkinci bölümde, Avrupa Birliği'ndeki istihdam artırıcı politikalar incelenmekte ve AB'nin, nüfusun yaşlanması problemine, yeni düzenlemeler ve yeni oluşturulan kurumlarla nasıl çözüm aradığı değerlendirilmektedir.

Üçüncü bölümde, öncelikle sosyal güvenlik kavramı ve sosyal güvenlik sistemlerinin ortak özelliklerine değinilmekte, daha sonra ise, Avrupa Birliği'ne üye devletlerde sosyal güvenlik sistemlerinin nasıl çalıştığı analiz edilmektedir. Kamu harcamaları bağlamında özellikle emeklilik sistemlerinin yapısı, işleyişi ve finansmanı değerlendirmeye tabi tutulmaktadır.

Dördüncü bölümde, Ekonomik ve Parasal Birlik aşamasındaki Avrupa Birliği'nde ortak paranın (Euro) 1999 yılından itibaren kullanılmasıyla birlikte, üye devletlerde kamu harcamalarının yapısı değerlendirilmekte ve

sosyal güvenlik sistemlerinin sürdürülebilirliği ölçülmektedir. Ayrıca, Avrupa Birliği üye devletlerine önerilen karma sistem tartışılmaktadır.

Beşinci bölümde ise, Türkiye'deki sosyal güvenlik uygulamaları incelenerek, mevcut sorunlar ve çözüm arayışlarına değinilmektedir. AB üyesi ülkelerdeki sosyal güvenlik sistemlerinde yaşanan problemler, Türkiye'deki mevcut durumla karşılaştırmalı olarak değerlendirilmektedir.

BİRİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ'NDE DEMOGRAFİK DEĞİŞİM

I. Nüfusun Yaşlanması

Nüfusun gelecekteki büyüklüğü ve demografik özellikleri bugünkü yapısından etkilendiği kadar demografinin üç temel dinamiğinden de etkilenir. Bunlar; doğurganlık oranı, ölüm oranı ve göçtür. Nüfustaki nicel ve niteliksel değişimler bu üç temel faktöre bağlıdır.

Dünya nüfusunun son yüzyıldaki değişim evreleri üçe ayrılabilir. İlk evrede, doğurganlık ve ölüm oranı fazladır. Fakat, yaşanan dünya savaşları doğurganlık oranını genel olarak geriletmiştir. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra, erkek ve kadınlarda ortalama evlilik yaşı ve çocuk edinme yaşı düşmüştür. Genç yaşta yapılan evlilikler ve çocuklar nüfus patlamasına sebep olmuş ve aynı zamanda tıp dünyasındaki gelişmeler sayesinde de yaşam süresi uzamaya başlamıştır. İkinci evre, nüfus artışının yaşandığı evredir. Zaman geçtikçe demografik eğilim, üçüncü evresine girmiş ve doğurganlıkta azalma şekline dönüşmüştür. Bu sefer, doğurganlığı ve dolayısıyla nüfusu azaltan sebepler farklıdır. Nitekim, en önemli sebep, bireyselliğin gelişimidir¹. Yani, bireylerin hayata bakış açıları değişmiş ve çocuğun günlük hayattaki rolü azalmıştır. Demografik değişim; modernleşme ve sosyal hayattaki değişim, teknolojik gelişim, kültürel değişim gibi başka faktörlerle de açıklanabilir. Bazı araştırmalara göre, kürtajın yasallaşması da doğum oranını azaltan başka bir faktördür. Bu son evre halen sürmektedir.

Birlikte yaşama, evlenme, boşanma, çocuk sahibi olma ve göç etme gibi mikro düzeydeki kararlar nüfusun yapısını, büyüklüğünü ve hanehalkı sayısını doğrudan etkilemektedir. Bireyin aile evinden ayrılıp kendi hayatını kurması ve kendi hayatı üzerinde tasarruf yetkisine sahip olması, evlenme ve çocuk edinme zamanını belirlemektedir. Öte yandan, bir ülkenin genel ekonomik durumu, istihdam oranı, tıbbi ve teknolojik gelişim, kadının

¹ W. Bosveld, *The Ageing of Fertility in Europe A Comparative Demographic-Analytical Study*, 1996, s. 34.

işgücündeki yeri² gibi makro düzeydeki değişkenler nüfusun büyüklüğünü belirleyen unsurlardır. Devletlerin kamu politikaları içinde bulunan sağlık hizmetleri, aile yardımı ve üreme sağlığı politikaları da nüfusun özelliklerini etkileyen faktörlerdir. Bu noktada, bireylerin refah düzeyi artarken doğurganlık oranının azalması farklı sebeplerle açıklanabilir. Bu sebeplerden biri, ebeveynlerin çocuk sayısını arttırmak yerine çocuğa daha fazla imkan sunmayı tercih etmeleridir. Bununla birlikte, çocuklara harcanacak para miktarı artarken, çalışan kadının çocuğa ayıracak zamanı azalmaktadır. Çocuğa harcanacak zamanın fırsat maliyeti de bireysel kararları etkilemektedir.

Sonuç olarak, önceden, yenilenme hızı (2.1)³ üzerinde olan doğurganlık oranı zamanla durağanlaşmış, hatta bazı ülkelerde 2.1 seviyesinin altına inmiştir (Tablo 2). Nüfusun yaşlanması, doğurganlık oranının sabitlenmesi ya da azalan bir seyir izlemesinin doğal sonucudur. Demografik özellikler, bölgeler ve ülkeler arasında ekonomik, sosyal ve toplumsal yaşantıya bağlı olarak farklılıklar göstermektedir.

A. Avrupa Birliği'nde Doğurganlık

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra yaşanan nüfus patlaması döneminde Batı Avrupa'daki ortalama doğurganlık oranı, kadın başına 2.5 çocuktan fazladır. 1970'li yıllarla birlikte nüfus artış hızı azalmış, Batı Avrupa'daki ortalama kadın başına çocuk sayısı 1.6'ya düşmüştür. Dolayısıyla, AB'de nüfus artışı 25 yıl içinde gözle görülür biçimde yavaşlamıştır. Bu konuda yapılan başka bir çalışmada, nüfus artış hızının yaklaşık olarak 2020 yılında sabitleneceği hesaplanmıştır⁴.

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra nüfus patlaması sürecinde yetişen nesil sayesinde, 1950-1995 döneminde, AB toplam nüfusu artış göstererek 296 milyondan 372 milyona ulaşmıştır. Bugünkü demografik eğilim, 2025 yılına

² Kadınlara verilen ücretlerdeki artış, kadının işgücündeki payını yükseltmektedir. Aynı zamanda, çocuk sahibi olmanın fırsat maliyeti yükseldiği için kadının işgücünde yer almasıyla çocuk sahibi olması arasında ters orantı vardır (F. C. Billari, H. Kohler, *Patterns of Lowest-Low Fertility in Europe*, 2002, s. 20).

³ Yenilenme Hızı (*replacement rate*), 2.1 olarak hesaplanmıştır; çünkü, toplam doğurganlık hızının 2.1 olduğu durumda net yenilenme hızı 1.0'dır. Net yenilenme hızı ise, bir nüfusta çocuk doğuran kadınların, kendi çocukları ile yenilenmesini, ölümlülüğü de dikkate alarak gösteren bir ölçümdür. Bu ölçüm tam olarak bir kadının, belli bir yaşa özel doğurganlık hızı, yaşa özel ölüm hızı ve doğuştaki cinsiyet oranına göre doğurduğu ortalama kız çocuk sayısıdır. Bu durumlar sabit kalırsa, 1.0 olan net yenilenme hızı, doğumların bir önceki kuşağı tam olarak yenileyeceğini gösterir (DİE, *Türkiye Nüfusu, 1923-1994 Demografik Yapısı ve Gelişimi-21. Yüzyıl Ortasına Kadar Projeksiyonlar*, 1995, s. 155).

⁴ A. Jong, *Population and Labor Force Scenarios for the European Union: Acceleration, Continuity or Reversal*, 1999, s. 12.

kadar nüfusun 16 milyon daha artacağını göstermektedir. Fakat, 2020 yılından itibaren nüfusta azalma beklenmektedir. Hatta, 2050 yılında toplam nüfusta daha büyük oranda azalma olacağı öngörülmektedir.

Öte yandan, Birleşmiş Milletler'in (BM) hazırladığı "Dünyada En Düşük Doğurganlık Oranına Sahip Bölge ve Ülkeler Listesi"nde üç Avrupa Birliği ülkesi (Polonya, Çek Cumhuriyeti ve Slovakya) bulunmaktadır (Tablo 1).

TABLO 1
DÜNYADA EN DÜŞÜK DOĞURGANLIK ORANINA SAHİP ÜLKELER
(Kadın Başına Ortalama Çocuk Sayısı), (2005-2010)

No	Ülkeler	2005-2010
1	Çin Halk Cumhuriyeti - Macao Sar Bölgesi - Hong Kong Sar Bölgesi	0.91 0.97
2	Beyaz Rusya	1.20
3	Kore Cumhuriyeti	1.21
4	Ukrayna	1.22
5	Polonya	1.23
6	Bosna-Hersek	1.23
7	Çek Cumhuriyeti	1.24
8	Slovakya	1.25
9	Singapur	1.26

Kaynak: BM İstatistikleri, 2007, s. 72.

Avrupa Birliği, genelde ekonomik olarak gelişmiş ülkelerden oluşmuş bir topluluktur. Ekonomik ve sosyal olarak gelişmiş ülkelerde doğurganlık oranı azalmaktadır. Toplumda yüksek öğrenime ve iş hayatına verilen önem ve kadının işgücündeki artan rolü, ilk doğumun geciktirilmesinde temel sebeptir. Yaşanan sosyo-ekonomik değişim, AB ülkelerinde doğurganlık oranını olumsuz etkilemektedir. Öte yandan, komünizm sonrası Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerinde yaşanan ekonomik ve toplumsal geçiş dönemi, doğum zamanlamasını geciktiren nedenlerden biridir. Buna bağlı olarak, düşük doğurganlık oranı, bütün Avrupa'da yaşanan bir olgudur ve hatta AB-15 içerisinde İspanya, İtalya, Yunanistan, Almanya ve Avusturya'da doğurganlık oranı yenilenme hızının fazlasıyla altındadır (Tablo 2).

TABLO 2
AVRUPA BİRLİĞİ'NE ÜYE VE ADAY ÜLKELERDE DOĞURGANLIK ORANI
(Kadın Başına Ortalama Çocuk Sayısı), (1970-2045)

<i>Ülkeler</i>	1970-1975	2000-2005	2010-2015	2020-2025	2040-2045
Almanya	1.64	1.35	1.39	1.49	1.74
Avusturya	2.02	1.38	1.45	1.55	1.80
Belçika	2.02	1.64	1.66	1.68	1.75
Danimarka	1.97	1.76	1.82	1.85	1.85
Finlandiya	1.62	1.75	1.85	1.85	1.85
Fransa	2.31	1.88	1.85	1.85	1.85
Hollanda	2.06	1.73	1.72	1.80	1.85
İngiltere	2.04	1.70	1.85	1.85	1.85
İrlanda	3.82	1.97	1.90	1.85	1.85
İspanya	2.86	1.29	1.50	1.60	1.84
İsveç	1.89	1.67	1.84	1.85	1.85
İtalya	2.33	1.29	1.41	1.49	1.74
Lüksemburg	1.72	1.67	1.67	1.77	1.85
Portekiz	2.75	1.45	1.48	1.58	1.83
Yunanistan	2.32	1.28	1.38	1.48	1.73
<i>Yeni Üye Ülkeler</i>					
Bulgaristan	2.17	1.26	1.34	1.44	1.69
Çek Cumhuriyeti	2.19	1.18	1.30	1.40	1.65
Estonya	2.15	1.39	1.54	1.64	1.85
Kıbrıs	2.49	1.63	1.63	1.73	1.85
Letonya	2.00	1.25	1.33	1.43	1.68
Litvanya	2.32	1.28	1.31	1.41	1.66
Macaristan	2.09	1.30	1.32	1.46	1.81
Malta	2.07	1.46	1.40	1.50	1.75
Polonya	2.25	1.25	1.25	1.35	1.60
Romanya	2.62	1.29	1.32	1.42	1.67
Slovakya	2.51	1.22	1.28	1.38	1.63
Slovenya	2.19	1.23	1.33	1.43	1.68
<i>Aday Ülkeler</i>					
Hırvatistan	1.96	1.35	1.42	1.56	1.85
Türkiye	5.30	2.23	2.06	1.91	1.85

Kaynak: BM İstatistikleri, 2007, ss. 74-77.

Yeni üye olan ülkelerde doğurganlık problemi eski üyelere oranla daha büyüktür. Özellikle; Çek Cumhuriyeti, Slovakya, Slovenya, Letonya ve Polonya ciddi bir sorunla karşı karşıyadır. 2045 yılı hedeflenerek yapılan projeksiyonlara göre, bazı ülkelerin en fazla 1.8 seviyesine kadar çıkabilecekleri tahmin edilirken, hiçbir ülkenin yenilenme hızına ulaşması mümkün görünmemektedir.

Sonuç olarak, beklenen yaşam süresinin artması ve doğurganlığın azalması nüfusun yaşlanmasını hızlandırdığı için Avrupa Birliği'nde uzun dönemde, yeni bir neslin eskinin yerini alması garanti edilememektedir.

B. Avrupa Birliği'nde Ortalama Ömür

Bir nüfustaki kişilerin yaşamları beklenen ortalama yıl sayısına beklenen ya da ortalama ömür denilmektedir⁵. Bütün dünyada ortalama ömür özellikle tıp alanında gerçekleştirilen yenilikler sayesinde artmaktadır. Bununla birlikte, iyi yaşam ve çalışma koşulları da ömür süresinin uzamasını olumlu etkilemektedir. Tablo 3'te görüldüğü üzere, Avrupa Birliği'nde beklenen yaşam ömrü düzenli bir şekilde artmaktadır. Yeni üyeler ve aday ülkeler için de aynı durum geçerlidir.

II. Avrupa Birliği'nde Nüfusun Yaşlanması

Nüfusun yaşlanması, temelde doğum oranındaki azalmaya ve yaşam süresindeki uzamaya bağlıdır. Avrupa'da hemen hemen bütün ülkelerde toplam doğurganlık oranı yenilenme hızının altına düşmüştür. Nitekim, yaşlanma sadece AB üyesi ülkelerin değil, özellikle Japonya gibi birçok gelişmiş ülkenin de önemli bir problemidir.

⁵ DİE, 1995, s. 151.

TABLO 3
AVRUPA BİRLİĞİ'NE ÜYE VE ADAY ÜLKELERDE ORTALAMA BEKLENEN
YAŞAM SÜRESİ, (2000-2050)

<i>Ülkeler</i>	2000-2005	2010-2015	2020-2025	2045-2050
Almanya	78.7	80.0	81.2	84.1
Avusturya	78.9	80.4	81.6	84.4
Belçika	78.2	80.1	81.3	84.1
Danimarka	77.3	79.0	80.3	83.0
Finlandiya	78.4	80.2	81.4	84.2
Fransa	79.6	81.3	82.4	85.1
Hollanda	78.7	80.3	81.4	84.0
İngiltere	78.5	80.1	81.3	84.1
İrlanda	77.8	79.6	80.8	83.7
İspanya	80.0	81.5	82.7	85.4
İsveç	80.1	81.6	82.7	85.2
İtalya	79.9	81.1	82.3	85.0
Lüksemburg	78.2	79.4	80.6	83.6
Portekiz	77.2	78.9	80.2	82.8
Yunanistan	78.3	80.1	81.4	84.1
<i>Yeni Üye Ülkeler</i>				
Bulgaristan	72.4	73.8	75.3	78.9
Çek Cumhuriyeti	75.4	77.3	78.8	82.0
Estonya	70.9	72.3	74.9	79.0
Kıbrıs	79.0	79.7	81.0	83.6
Letonya	71.3	73.8	75.8	79.7
Litvanya	72.1	74.1	76.0	79.7
Macaristan	72.4	74.4	76.2	79.6
Malta	78.6	80.1	81.3	84.0
Polonya	74.6	76.4	77.9	80.9
Romanya	71.3	73.6	75.5	79.1
Slovakya	73.8	75.6	77.2	80.3
Slovenya	76.8	78.7	80.0	82.9
<i>Aday Ülkeler</i>				
Hırvatistan	74.9	76.5	77.9	80.6
Türkiye	70.8	72.7	74.6	78.5

Kaynak: BM İstatistikleri, 2007, ss. 80-84.

Öte yandan, halihazırda genç olan nüfus da yaşlanacaktır. Avrupa Konseyi 2004 yılı raporuna göre büyük bir yaşlanma dalgası, savaş sonrası doğanların 2010 yılında 65 ve üstü yaş sınırına gelmesiyle başlayacaktır⁶. Birleşmiş Milletler'in hazırladığı projeksiyonlar da bu tezi desteklemektedir. Örneğin, İtalya'da 1950-2005 yılları arasında nüfusun ortanca yaşı⁷ 29'dan 42'ye yükselmiştir (Tablo 4). Aday ülkelerde de beklenen ömür düzenli bir şekilde artmakta ve nüfusun ortanca yaşı yükselmektedir.

TABLO 4
AVRUPA BİRLİĞİ'NE ÜYE VE ADAY ÜLKELERDE NÜFUSUN
ORTANCA YAŞI, (1950-2050)

<i>Ülkeler</i>	1950	2005	2050
Almanya	35.4	42.1	49.4
Avusturya	35.8	40.1	48.0
Belçika	35.5	40.3	46.2
Danimarka	31.8	39.5	43.8
Finlandiya	27.7	40.9	44.4
Fransa	34.5	38.9	44.7
Hollanda	28	39.1	44.2
İngiltere	34.6	38.9	43.4
İrlanda	29.6	33.4	43.0
İspanya	27.7	38.8	49.5
İsveç	34.3	40.2	43.3
İtalya	29	42	50.4
Lüksemburg	35	38.3	40.4
Portekiz	26.2	39.1	48.8
Yunanistan	26	40.1	50.1
<i>Yeni Üye Ülkeler</i>			
Bulgaristan	27.3	40.8	52.3
Çek Cumhuriyeti	32.7	38.9	51.1
Estonya	29.9	38.9	45.2
Kıbrıs	23.7	35.3	44.0
Letonya	30.5	39.3	49.3

⁶ Council of Europe, *Population Trends in Europe and Their Sensitivity to Policy Measures*, 2004.

⁷ Ortanca Yaş (*Medyan Yaş*): Belirli bir nüfusun medyan yaşı, bu nüfusu oluşturan kişiler yaş büyüklüğüne göre sıralandığında, en ortada kalan kişinin yaşı veya iki kişinin yaşlarının aritmetik ortalamasıdır.

Litvanya	27.8	37.9	50.3
Macaristan	29.9	38.7	48.1
Malta	23.7	37.6	48.8
Polonya	25.8	36.8	52.4
Romanya	26.1	36.7	51.4
Slovakya	27.3	35.6	51.0
Slovenya	27.7	40.2	52.2
Aday Ülkeler			
Hırvatistan	27.9	40.6	48.7
Türkiye	19.4	26.7	40.7

Kaynak: BM İstatistikleri, 2007 , ss. 67-71.

Düşük doğurganlık oranı, uzayan ömür süresiyle birleştiğinde Avrupa'da toplam nüfusun %20'si 60 yaşın üstündedir ve hatta 2050 yılında bu oran %33'e yükselecektir. Günümüzde, Doğu Avrupa ülkelerinin büyük bir kısmı nüfusun yaşlanması sorunuyla karşı karşıyadır, Batı Avrupa ülkeleri de yakın bir gelecekte aynı sorunu yaşayacaktır⁸. Dolayısıyla, bugünkü demografik eğilim devam ederse, Avrupa kıtası yaşlanma konusunda dünyanın en önde giden kıtası olacaktır.

Bugün, Birlik nüfusunun en ciddi problemi yaşlı/genç oranının hızla yükselmesidir. Avrupa Komisyonu raporuna göre, yirmi yaşın altında olanlarla altmış yaşın üstünde olanların oranı 2025 yılında tersine dönecektir. Bununla birlikte, çalışabilir nüfus grubu 1995-2025 yılları arasında 13 milyon insan kaybedecektir. Sonuç olarak, emekli olan kişi sayısı %50 artarak AB-15 için 37 milyona ulaşacaktır⁹.

Avrupa Komisyonu tarafından yapılan bir başka çalışma da toplam yaş bağımlılık oranıyla¹⁰ ilgilidir. Bu oranın, 2010 yılından itibaren II. Dünya Savaşı sonrası yenilenen neslin emekli olmaya başlamasıyla artacağı öngörülmektedir¹¹. Aynı şekilde, 2010 yılından itibaren toplam çalışan nüfus içinde yaşlı çalışanların sayısı, gençlerden daha fazla olacaktır. Dolayısıyla, 2050 yılında altmış yaş üstü olan nüfus grubu yaklaşık %60 artmış olurken, genç nüfusun toplam nüfusa oranı %20 azalacaktır.

⁸ Council of Europe, 2004.

⁹ European Commission, *The Demographic Situation in the European Union*, 1995, s. 4.

¹⁰ Toplam bağımlılık oranı (*Total Dependency Rate*)= [0-19 yaş+(65+)yaş]/(20-64 yaş)

20-64 yaş grubu: Çalışabilir nüfus grubu

¹¹ European Commission, *Demographic Report*, 1997, s. 9.

BM'nin hazırladığı senaryoya göre, 2050 yılında 65 yaş üstünde olan grup, Güney Avrupa'da toplam nüfusun %33'üne, Avrupa'nın tamamında ise nüfusun %29'una ulaşacaktır¹². Bütün bu gelişmeler, yaşlanma probleminin Birlik'in ekonomik ve sosyal düzenini fazlasıyla etkileyeceğini göstermektedir.

III. Nüfusun Yaşlanmasının Sonuçları

Bir ülkede, doğurganlık oranının azalması ve ortalama ömür süresinin uzamasıyla nüfusun yaşlanması şeklinde ortaya çıkan demografik değişimler; ekonomik büyüme, istihdam, işgücü üretkenliği, özel tasarruflar, vergi yükü ve yaşam standartları gibi birçok ekonomik ve sosyal alanda sonuçlar doğurmaktadır. Daha önceki bölümlerde bahsedildiği gibi, Avrupa Birliği'nde nüfus yaşlanmaktadır ve bu durumun gelecekte birçok sorun yaratacağı açıktır. Muhtemel sorunlar; işgücü kapasitesinin ve üretkenliğinin azalması, ekonomide genel tasarruf miktarının azalması ve sosyal güvenlik sistemlerinin olumsuz etkilenerek kamu harcamalarının artması olarak sıralanabilir.

Yaşlanma problemine bağlı ilk sorun, işgücü kapasitesiyle ilgilidir. Son kırk yılda yaklaşık olarak aynı seyreden işgücü ortalama yaşı bundan sonra hızla artacaktır. Bu konuda yapılan bir çalışmada, bu hızın her yedi yılda bir, bir yaş artacağı hesaplanmıştır¹³. Bu ise, AB'de işgücü kapasitesinin hissedilir oranda azalacağı anlamına gelmektedir.

İkinci sorun, yaşlanmanın, bireylerin tüketim-tasarruf kararlarını etkileyen önemli bir faktör olmasına ilişkindir. Yaşam döngüsü modeli bireylerin tüketim ve tasarruf kararlarını belirleyen üç temel unsuru incelemiştir. Bunlar; kazanç, sağlık harcamaları ve yaşam süresi hakkındaki belirsizliklerdir¹⁴. Dolayısıyla, yaşam süresini kısa gören belli bir yaşın üzerindeki bireylerin, tasarruf yapmak yerine tüketim yapmayı tercih etmesi doğal bir olgudur. Konuya genel ekonomi açısından bakıldığında, tüketim-tasarruf kararları bir ülkenin gelecekteki potansiyel ekonomik büyümesini ve doğal olarak kişi başına düşen milli gelirini etkiler, çünkü tasarruf, bireyin gelecekteki harcama miktarını belirlerken aynı zamanda bir ekonominin de sermaye arzını belirlemektedir. Bu bağlamda, AB'nin gelecekteki refah seviyesinin yaşlanma probleminden olumsuz etkilenmesi kaçınılmazdır.

¹² Council of Europe, 2004.

¹³ C. Fotakis, *Demographic Ageing, Employment, Growth and Pensions Sustainability in the EU: The Option of Migration*, 2000, s. 3.

¹⁴ R. G. Hubbard, J. Skinner, S. P. Zeldes, *Expanding the Life-Cycle Model: Precautionary Saving and Public Policy*, 1994, s. 174.

Üçüncü sorun, yaşlanma probleminin mali sonuçlarıyla ilgilidir. Avrupa Birliği'nde, kamu harcamaları içinde yaşa bağlı harcamaların oranı %40'tan fazladır¹⁵. Yaşlanma, emeklilik ve sağlık harcamalarını etkilediği için nüfusun demografik özelliklerine göre yapılan harcamalar bütçeye ek bir yük getirecektir. Bu duruma, AB üyesi olan Hollanda'dan örnek verilebilir. Hollanda Sosyal ve Ekonomik Konseyi raporuna göre, sadece Hollanda'da 2000-2015 yılları arasında yaşa bağlı harcamalar Gayri Safi Milli Hasıla (GSMH) içinde %5'ten %6'ya yükselecektir¹⁶. Yine Hollanda'da, yaşlanma probleminden etkilenen kamu harcamalarının sürdürülebilirliği için devlet bütçesine %1.8'lik ilave kaynak bulunması gerekmektedir¹⁷. Dolayısıyla, yaşlanma, sosyal güvenlik sistemlerinin devamını ve kamu harcamalarının sürdürülebilirliğini tehlikeye sokmaktadır.

Yaşlanma probleminden sosyal güvenlik sistemlerinin çok fazla etkilenmesinin temel sebebi, halihazırda Avrupa Birliği üye ülkelerinde kullanılan emeklilik sistemlerinin finansman şeklidir. AB'de emeklilik sistemleri genellikle dağıtım yöntemiyle finanse edilmektedir. Üçüncü bölümde ayrıntılı bir şekilde anlatılan bu yöntemde, mevcut çalışanların sosyal güvenlik kesintilerinden emeklilere ve muhtaç bireylere kaynak aktarılmaktadır. Bu noktada, nüfusun yaşlanmasını ölçen iki temel göstergenin AB'deki sonuçlarına bakmak yararlı olacaktır. Birincisi, yaşlı bağımlılık oranıdır¹⁸. Diğer bir ifadeyle, yaşlı ve emekli nüfusun çalışabilir nüfusa oranıdır. Şekil 1'de Avrupa Birliği ülkelerinde yaşlı bağımlılık oranının, 2000 yılı temel alınarak 2050 yılı için yapılan projeksiyonu görülmektedir. AB-15'in genelinde yaklaşık olarak iki kat artacak olan bu oran, İtalya ve İspanya gibi birkaç ülkede daha fazla artış gösterecektir.

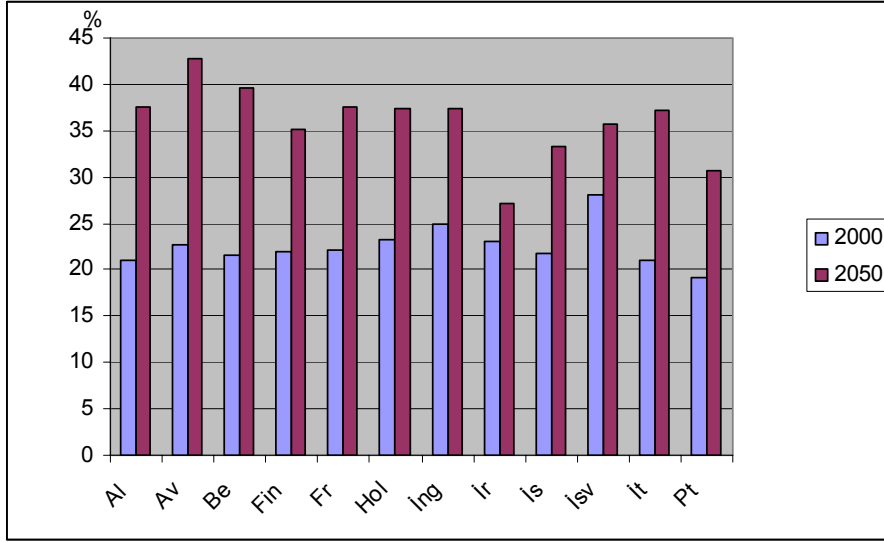
¹⁵ I. Visco, *The Fiscal Implications of Ageing Populations in OECD Countries*, 2001, s. 4.

¹⁶ SER, *Ageing Population and the EU*, 2002, s. 7.

¹⁷ H. Roodenburg, R. Euwals, H. Rele, *Immigration and Dutch Economy*, 2003, s. 72.

¹⁸ Yaşlı Bağımlılık Oranı (*Old-Dependency Rate*)= (20-64 yaş)/(65+yaş)

ŞEKİL 2
YAŞA GÖRE NÜFUSUN PAYI, (2000-2050)
(80+ NÜFUS GRUBU/65+ NÜFUS GRUBU)



Kaynak: OECD, *Policies for An Ageing Society: Recent Measures and Areas for Further Reform*, 2003, s. 34.

Vergi yükü, nüfusun yaşlanmasının yarattığı bir diğer önemli sorundur. Yaşlanmaya bağlı olarak işgücü kapasitesinin daralması sonucu, sadece istihdam oranı değil aynı zamanda devletlerin vergi ve sosyal sigorta kesintilerinden kaynaklanan gelirleri de azalacaktır. Nüfusun demografik özelliklerine göre yapılan harcamaları finanse etmek için daha fazla kamu kaynağına gerek vardır; ancak hükümetler bu kaynağı yaratmak için vergi oranlarını yükseltirlerse işgücü daha pahalı hale gelecek, talep azalacak, ekonomik büyüme olumsuz etkilenecek ve işsizlik doğal olarak artacaktır. Yaşlanma sorunu sonraki nesillerin vergi yükünü fazlaştıracak bir etkendir.

Yaşlanma probleminin kamu harcamaları üzerindeki olumsuz etkisi açıktır. Fakat, öte yandan, AB ülkelerini mali açıdan disipline eden İstikrar ve Büyüme Paketi'nin (İBP) kamu borçlanmasının GSYİH'nin %60'ını geçmemesi ve bütçenin dengede veya denge fazlasında bulunması gibi

kuralları vardır. Böylece, üye ülkelerin maliye politikalarını kullanma alanları daralmıştır. Başka bir ifadeyle, üye ülkeler istedikleri zaman kamu harcamalarını arttırmak şansına sahip değillerdir.

Avrupa Birliği üyelerinin ekonomik ve sosyal alanda aldığı kararları disipline eden bir başka dayanak noktası ise, rekabetçi ekonomi ve bilgi toplumu gerektiren Lizbon Hedefi'dir. Üye ülkeleri bu hedefe ulaştıracak araç, üretken ve dinamik bir toplumdur. Bu noktada, yaşlanma probleminden kaynaklanan başka bir sorun da değerlendirilebilir. Yaşlanma doğal olarak, çalışanların üretkenliğini ve hareket kabiliyetini azaltan bir faktördür. İşgücü verimliliğinin azalması ise ekonomik büyümeyi olumsuz etkileyen bir unsurdur. Aynı şekilde, işgücü kapasitesinin daralması da ekonominin potansiyel üretim miktarını düşürecektir. Böyle bir durumda, Lizbon Hedefi'nin ışığı altında ekonomik büyümeyi ve uluslararası arenada rekabetçi olmayı amaç edinen AB için, nüfusun yaşlanması istenmeyecek bir gelişmedir.

Sonuç olarak, nüfusun yaşlanması, bir yandan işgücü kapasitesinin ve toplam GSMH içindeki özel tasarrufların azalmasına sebebiyet vermek, öte yandan, mali sorunları arttırarak kamu harcamalarının sürdürülebilirliği konusunda endişe yaratmaktadır. Yine yaşlanma probleminden dolayı, toplumlarda yaşlı bağımlılık oranı artacağından yeni nesillerin üzerindeki vergi yükü ağırlaşmaktadır. Bütün bu sorunlar, Avrupa Birliği içinde gündemdeki yerini korumaktadır.

İKİNCİ BÖLÜM

YAŞLANMA VE KAMU HARCAMALARI

Tüm dünyada, toplam doğurganlık oranında azalma ve ortalama ömür süresinde uzama nüfusun yaşlanmasına sebep olmaktadır. Avrupa Birliği de bu sosyal değişimden fazlasıyla payını almakta, Türkiye hariç hem üye ülkelerde hem de aday ülkelerde nüfus yaşlanmaktadır. Nüfusun yaşlanması ile birlikte işgücü kapasitesinde ve genel ekonomi içinde toplam tasarruf oranında azalış, toplam yaş bağımlılık oranlarında artış gibi olumsuz sonuçlar görülmekte ve kamu harcamaları üzerinde baskı oluşmaktadır.

Avrupa Birliği'nde 65 yaş üzeri ve 80 yaş üzeri nüfusun büyüklüğü göz önüne alındığında, nüfusun yaşlanma problemi açıktır. Bu bölümde, önce AB'deki kamu harcamaları yapısı ve üye devletler ile Birlik arasındaki yetki paylaşımı, sonra da yaşlanma sorunu ve yarattığı olumsuz etkileri bertaraf etmek için Birlik tarafından yapılan düzenlemeler, oluşturulan yeni kurumlar ve Birlik'in temel yasama ve yürütme organlarının konuya ilişkin işlevleri, istihdam politikaları ve kamu harcamaları bağlamında incelenmektedir.

1. Kamu Harcamaları

950'li yıllarda sınırlı alanda başlatılan Avrupa bütünleşmesi, yıllar içinde bir çok alana yayılmış ve 21. yüzyıla gelindiğinde 25 üyesi ve 450 milyonu aşan nüfusuyla dünyadaki en ileri bütünleşme hareketi halini almıştır. Nihai hedefi siyasi birlik olan Avrupa bütünleşmesi, üyeler arasında gümrük birliğinin sağlanması ve malların, hizmetlerin, sermayenin ve işgücünün serbest dolaşımının başarılararak ortak bir pazarın oluşturulması amacıyla yola çıkmıştır.

Bütün ülkelerde, hükümetler ekonomiyi yönetirken maliye, para ve döviz kuru politikası kullanmaktadırlar. Avrupa Birliği ülkeleri de, 1990'lı yıllara kadar ulusal para ve maliye politikalarını mümkün olduğu kadar koordine ederek ortak pazar hedefine ulaşmak için çabalamışlardır. 1 Temmuz 1987 tarihinde yürürlüğe giren Avrupa Tek Senedi ile Ortak Pazar'ın gerçekleştirilmesi için gerekli hukuki ve politik dayanak

oluşturulmuş ve Ortak Pazar'ın aşamalı olarak 31 Aralık 1992 tarihine kadar tamamlanması hedefi konmuştur. Ekonomik ve Parasal Birlik oluşturma hedefinin Tek Senet'le kabulü ile üye ülkeler arasında, ekonomi politikalarının yakınlaştırılması ve uyumlaştırılması yönünde çalışmalar başlamıştır.

Nitekim, 9-10 Aralık 1991 tarihinde kabul edilen, 1 Ocak 1993'te yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması'yla, Ekonomik ve Parasal Birlik'in gerçekleştirilmesi sürecinde, üye ülke ekonomileri arasındaki ekonomik farklılıkların giderilmesi amacıyla bazı makro büyüklükler açısından yaklaşma kriterleri tespit edilmiştir. Maastricht Kriterleri veya yaklaşma kriterleri olarak isimlendirilen bu kriterler;

- Üye ülke devlet borçlarının GSYİH'ye oranının %60'ı geçmemesi (*borç kriteri*),
- Üye ülke bütçe açığının GSYİH'ye oranının %3'ü geçmemesi (*bütçe kriteri*),
- En düşük enflasyona sahip üç ülkenin yıllık enflasyon oranları ile ilgili üye ülke enflasyon oranı arasındaki farkın 1.5 puanı geçmemesi (*enflasyon kriteri*),
- Son iki yıl itibariyle üye ülke parasının diğer bir üye ülke parası karşısında devalüe edilmiş olmaması (*döviz kuru kriteri*),
- Herhangi bir üye ülkede uygulanan uzun vadeli faiz oranlarının, on iki aylık dönem itibariyle, fiyat istikrarı alanında en iyi performans gösteren üç ülkenin faiz oranını iki puandan fazla aşmaması (*faiz kriteri*) şeklinde sıralanmaktadır.

Görüldüğü gibi, yaklaşma kriterleri, parasal kriterler (enflasyon kriteri, döviz kuru kriteri ve faiz kriteri) ve mali kriterler (borç kriteri ve bütçe kriteri) olmak üzere iki grupta toplanmaktadır.

Kriterler yoluyla kamu borç miktarına ve bütçe açığına kısıtlamalar getirilirken, enflasyon, uzun dönemde faiz oranları ve yerel paranın değer kaybetme ihtimaline sınır koyulmuştur. Kamu borcu kriteri ve bütçe kriteri, maliye politikaları üye devletlerin kendi yetki alanlarında bulunduğu için daha büyük önem taşımaktadır. Parasal birliğin oluşturulması sürecinde üye ülkeler para politikası açısından egemen yetkilerini Avrupa Merkez Bankası'na devretmişlerdir.

TABLO 5
AVRUPA BİRLİĞİ'NDE KAMU BORCU KRİTERİ, (1996-2006),

Kamu Borcu/GSYİH											
<i>Ülkeler</i>	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Almanya	59.8	61.0	60.9	61.2	60.2	59.6	60.3	63.9	65.7	67.9	67.9
Avusturya	67.6	63.8	64.2	66.5	67.0	67.0	65.8	64.6	63.9	63.5	62.2
Belçika	130.2	124.8	119.6	114.8	109.1	108.0	103.3	98.6	94.3	93.2	89.1
Danimarka	69.7	65.7	61.2	57.7	52.3	48.0	46.8	45.8	44.0	36.3	30.2
Finlandiya	57.1	54.1	48.6	47.0	44.6	43.6	41.3	44.3	44.1	41.4	39.1
Fransa	57.1	59.3	59.5	58.5	56.8	56.8	58.2	62.4	64.3	66.2	63.9
Hollanda	75.2	69.9	66.8	63.1	55.9	51.5	50.5	52.0	52.6	52.7	48.7
İngiltere	52.3	50.8	47.7	45.1	42.0	38.7	37.5	38.8	40.3	42.2	43.5
İrlanda	73.3	64.5	53.8	48.6	38.3	35.9	32.2	31.2	29.7	27.4	24.9
İtalya	123.1	120.5	116.7	115.5	111.2	110.9	105.6	104.3	103.8	106.2	106.8
İspanya	68.1	66.6	64.6	63.1	61.1	56.3	52.5	48.8	46.2	43.2	39.9
İsveç	73.5	70.6	68.1	62.7	52.8	54.3	52.0	53.5	52.4	52.2	46.9
Lüksemburg	7.2	6.8	6.3	5.9	5.5	6.7	6.5	6.3	6.6	6.1	6.8
Portekiz	62.9	59.1	55.0	54.3	53.3	53.6	55.5	56.8	58.2	63.6	64.7
Yunanistan	111.3	108.2	105.8	105.2	114.0	114.4	110.7	107.8	108.5	107.5	104.6
<i>Yeni Üye Ülkeler</i>											
Bulgaristan	-	105.1	79.6	79.3	73.6	66.2	54.0	45.9	37.9	29.2	22.8
Çek Cumhuriyeti	-	12.2	12.9	13.4	18.2	26.3	28.5	30.1	30.7	30.4	30.4
Estonya	-	6.4	5.6	6.0	4.7	4.7	5.6	5.7	5.2	4.4	4.1
Kıbrıs	-	-	61.6	62.0	61.6	61.9	64.7	69.1	70.3	69.2	65.3
Letonya	-	-	9.8	12.6	12.9	15.0	13.5	14.4	14.5	12.0	10.0
Litvanya	-	15.2	16.5	23.0	23.8	22.9	22.2	21.2	19.4	18.6	18.2
Macaristan	-	64.2	61.9	61.2	55.4	52.2	54.0	58.0	59.4	61.7	66.0
Malta	-	51.5	64.9	56.8	56.4	63.5	60.1	70.4	73.9	72.4	66.5
Polonya	-	44.0	39.1	40.3	36.8	36.7	39.8	47.1	45.7	47.1	47.8
Romanya	-	16.5	17.8	24.2	22.7	-	23.8	21.5	18.8	15.8	12.4
Slovakya	30.6	33.1	34.0	47.2	49.9	49.2	43.3	42.4	41.5	34.5	30.7
Slovenya	-	-	23.6	24.9	27.4	28.4	29.1	28.6	28,9	28.4	27.8
<i>Euro-Alanı</i>	75.2	74.9	74.2	72.7	70.4	69.3	68.2	69.3	69.8	70.6	69.1
<i>AB-25</i>	-	-	67.5	66.7	62.9	62.0	60.4	62.1	62.5	63.3	62.2
<i>AB-27</i>	-	-	-	-	-	-	-	61.8	62.2	62.9	61.7

Kaynak: Eurostat, 2007.

Maastricht Antlaşması'nda, ekonomik politikaların üye devletler arasında ortak değerlendirilmesi gereken bir konu olduğu ve aynı zamanda, bu konuda Konsey'le eşgüdümlü çalışılması gerektiği vurgulanmıştır. Ayrıca, mali disiplinin daha fazla sağlanabilmesi için, bütçe açığı ve kamu borcunu içeren Aşırı Açık Prosedürü (Excessive Deficit Procedure), Avrupa Topluluğu Kurucu Antlaşması metninin 104. maddesine bir protokol²¹ ile dahil edilmiştir. Ortak para politikası ve tek paraya geçiş için, üye devletler arasında bütçe politikalarının koordinasyonu gereklidir.

1996 yılına gelindiğinde, Ekonomik ve Parasal Birlik alanına dahil olacak ülkelerin tespit edilme aşamasında, pek çok AB üyesi ülkenin yaklaşma kriterlerinden mali kriterleri (bütçe ve borç kriteri) tutturamadıkları görülmüştür (Tablo 5 ve Tablo 6). Bu yüzden, ulusal yetkiye bırakılan maliye politikalarının daha fazla disipline edilebilmesi için, 16 Aralık 1996 tarihinde toplanan Dublin Zirvesi'nde²², Aşırı Açık Prosedürü'nü temel alarak, "İstikrar ve Büyüme Paketi"nin hazırlanması yönünde siyasi mutabakata varılmış, Amsterdam Zirvesi'nde (16 Haziran 1997) ise, Paket'in yürürlüğe konulmasına dair Avrupa Konseyi bildirisi kabul edilmiştir. İstikrar ve Büyüme Paketi'nde, Maastricht Kriterleri arasında olan bütçe açığı ve kamu borcu kriterine özellikle dikkat çekilmiştir. Aynı dönemde, Paket'in uygulanmasını kolaylaştırmak için, Avrupa Konseyi tarafından bütçe denetiminin sağlanması, ekonomik politikaların koordinasyonu ve Aşırı Açık Prosedürü'nün uygulanması ile ilgili iki Tüzük hazırlanmıştır²³.

İstikrar ve Büyüme Paketi'nin iki temel koruyucu önlemi vardır. Bunlar; bütçe hedefine uymayanlar için erken uyarı sistemi (early warning) ve bütçe denetiminin sağlanması'dır (budgetary surveillance)²⁴. Avrupa Konseyi'nin, bu denetim mekanizmalarını harekete geçirme yetkisi, hatta, yükümlülüklerini yerine getirmeyen üye devletlere ceza verme yetkisi bulunmaktadır.

²¹ Daha fazla bilgi için Bkz. "Protocol (No 5) on the Excessive Deficit Procedure Annexed to the Treaty Establishing the European Community", http://ue.eu.int/uedocs/cms_data/docs/2004/4/27/Compilation%20of%20legal%20texts%20and%20political%20agreements.pdf.

²² Avrupa Konseyi 1974'ten beri üye ülke devlet ve hükümet başkanlarıyla Avrupa Komisyonu Başkanı'nı biraraya getirerek yılda en az iki kez Zirve toplantısı yapmaktadır. Genellikle, Brüksel'de yapılan bu toplantılarda AB'nin orta ve uzun vadeli politikaları tartışılmaktadır.

²³ -EEC, 1997a, Council Regulation (EEC) No: 1466/97 of 7 July 1997 on the Strengthening of the Surveillance of Budgetary Positions and the Surveillance and Coordination of Economic Policies (O J 1997 L 209/1).

-EEC, 1997b, Council Regulation (EEC) No: 1467/97 of 7 July 1997 on Speeding Up and Clarifying the Implementation of the Excessive Deficit Procedure (O J 1997 L 209/6).

²⁴ European Commission, *Public Finances in EMU*, 2002, s. 45.

TABLO 6
AVRUPA BİRLİĞİ'NDE BÜTÇE KRİTERİ, (1996-2006),

Bütçe Açığı/GSYİH											
Ülkeler	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Almanya	-3.3	-2.6	-2.2	-1.5	1.3	-2.8	-3.7	-4.0	-3.7	-3.2	-1.7
Avusturya	-3.8	-1.7	-2.3	-2.2	-1.5	0.0	-0.5	-1.6	-1.2	-1.6	-1.1
Belçika	-3.7	-2.1	-0.8	-0.5	0.1	0.6	0.0	0.1	0.0	-2.3	0.2
Danimarka	-1.9	-0.5	0.0	1.3	2.3	1.4	1.2	0.0	2.0	4.7	4.2
Finlandiya	-3.5	-1.2	1.7	1.6	6.9	5.0	4.1	2.5	2.3	2.7	3.9
Fransa	-4.0	-3.0	-2.6	-1.7	-1.5	-1.5	-3.2	-4.1	-3.6	-3.0	-2.5
Hollanda	-1.8	-1.3	-0.9	0.4	2.0	-0.2	-2.0	-3.1	-1.8	-0.3	0.6
İngiltere	-4.1	-2.1	0.1	1.2	1.7	1.0	-1.7	-3.2	-3.1	-3.1	-2.8
İrlanda	0.0	1.2	2.4	2.7	4.6	0.8	-0.4	0.4	1.4	1.0	2.9
İtalya	-7.0	-2.7	-2.8	-1.7	-0.8	-3.1	-2.9	-3.5	-3.5	-4.2	-4.4
İspanya	-4.7	-3.3	-3.1	-1.3	-0.9	-0.5	-0.3	0.0	-0.2	1.1	1.8
İsveç	-2.7	-0.9	1.8	2.5	5.0	2.5	-0.2	-0.9	0.8	2.1	2.2
Lüksemburg	1.2	3.7	3.4	3.4	6.0	6.1	2.1	0.4	-1.2	-0.3	0.1
Portekiz	-4.4	-3.4	-3.0	-2.7	-2.9	-4.3	-2.9	-2.9	-3.3	-6.1	-3.9
Yunanistan	-6.7	-6.0	-4.2	-3.3	-4.0	-4.9	-5.2	-6.2	-7.9	-5.5	-2.6
<i>Yeni Üye Ülkeler</i>											
Bulgaristan	-	-	1.7	0.4	-0.5	1.9	0.1	-0.9	2.2	1.9	3.3
Çek Cumhuriyeti	-3.3	-3.8	-5.0	-3.7	-3.7	-5.7	-6.8	-6.6	-2.9	-3.5	2.9
Estonya	-	-	-	-	-0.2	-0.3	0.4	2.0	2.3	2.3	3.8
Kıbrıs	-	-	-4.2	-4.4	-2.4	-2.3	-4.4	-6.3	-4.1	-2.3	-1.5
Letonya	-0.5	1.5	-0.6	-5.3	-2.8	-2.1	-2.3	-1.6	-1.0	-0.2	0.4
Litvanya	-3.3	-11.9	-3.1	-2.8	-3.2	-2.1	-1.5	-1.3	-1.5	-0.5	-0.3
Macaristan	-	-5.9	-8.0	-5.5	-2.9	-3.4	-8.2	-7.2	-6.5	-7.8	-9.2
Malta	-	-	-9.7	-7.6	-6.1	-6.1	-5.5	-10.0	-5.0	-3.1	-2.6
Polonya	-4.9	-4.6	-4.3	-1.8	-1.5	-3.7	-3.2	-6.3	-5.7	-4.3	-3.9
Romanya	-	-	-3.2	-4.5	-4.6	-3.3	-2.0	-1.5	-1.5	-1.4	-1.9
Slovakya	-8.6	-6.7	-4.8	-6.4	-11.8	-6.5	-7.7	-2.7	-2.4	-2.8	-3.4
Slovenya	-	-	-2.2	-2.1	-3.8	-4.1	-2.5	-2.8	-2.3	-1.5	-1.4
<i>Euro-Alan</i>	-4.2	-2.6	-2.2	-1.3	0.0	-1.8	-2.5	-3.0	-2.8	-2.5	-1.6
<i>AB-25</i>	-	-	-	-	0.4	-1.3	-2.3	-3.1	-2.7	-2.4	-1.7
<i>AB-27</i>	-	-	-	-	-	-	-	-3.1	-2.7	-2.4	-1.7

Kaynak: Eurostat, 2007.

Erken uyarı sisteminde, üye devletler düzeyinde hazırlanıp yollanan istikrar ve uyum programları, Komisyon ve Konsey'in gözden geçirmesine tabidir. Bütçe hedefinden ciddi bir sapma durumunda erken uyarı sistemi uygulamaya geçirilmektedir. Erken uyarının amacı, bütçe hedefini aşan üye devlete gerekli düzeltmeyi yapması için vakit verilmesidir. Bu uyarı ilk kez, 2002 yılında Almanya ve Portekiz'e yapılmıştır. Almanya ve Portekiz dışında, 2006 yılına kadar Fransa, İtalya ve Yunanistan düzenli olarak hem kamu borcu kriterini hem de bütçe kriterini tutturamazken (Tablo 5 ve Tablo 6), İngiltere sadece bütçe açığı kriterini yerine getirmekte zorlanmıştır (Tablo 6). 2006 yılı verilerine bakıldığında, Portekiz ve İtalya dışında, bütün üyeler bütçe açığını disiplin altına almışlardır. Öte yandan, Belçika ve Avusturya kamu borcu kriterini sürekli aşmaktadırlar (Tablo 5). 2006 yılı itibariyle, yeni üyeler mali kriterler açısından değerlendirildiğinde, Macaristan'ın kamu borcu ve bütçe kriterlerini yerine getiremediği görülmektedir (Tablo 5 ve Tablo 6). Kıbrıs ve Malta, sadece kamu borcu kriterini aşmakta (Tablo 5) iken, Polonya ve Slovakya bütçe kriterini tutturamamaktadır (Tablo 6).

II. Yaşlanmanın Olumsuz Etkilerini Azaltmak için Yapılan Düzenlemeler

A. Yetki Paylaşımı

Sosyal güvenlik sistemleri üye devletlerin yetki sınırları dahilinde olduğu için Avrupa Birliği düzeyinde kapsamlı bir sosyal güvenlik mevzuatının varlığından söz etmek mümkün değildir. Buna rağmen, Avrupa Topluluğu Kurucu Antlaşması'nın 2. maddesine göre sosyal koruma Topluluğun görev alanı içindedir. Bununla birlikte, bu bölümde daha sonra ayrıntılarıyla açıklandığı üzere, Lizbon Zirvesi'nde (23-24 Mart 2000) Konsey, sosyal güvenlik alanında Üst Düzey Çalışma Grubu'nu, kamu harcamalarının uzun dönemde sürdürülebilirliğini 2020 yılında ve takip eden yıllarda da göz önünde bulundurarak bir çalışma yapması için görevlendirmiş ve Ekonomik Politika Komitesi'yle (EPK) işbirliği yapılmasını gerekli görmüştür. Aynı zamanda, Lizbon Zirvesi'nde, sosyal güvenlik sistemlerinin modernize edilmesi gereği vurgulanarak dayanışma içinde bu zorluğun aşılabileceği belirtilmiştir. Öte yandan Avrupa Birliği, kişilerin serbest dolaşımının önündeki engellerin kaldırılmasını ve Ortak Pazar'ın etkin işleyişinin sağlanmasını hedefleyerek, üye ülke sosyal güvenlik mevzuatlarının koordinasyonunu sağlamak için 1408/71²⁵ sayılı

²⁵ EEC, 1971, Council Regulation (EEC) No: 1408/71 of 14 June 1971 on the Application of Social Security Schemes to Employed Persons and Their Families Moving within the Community, (OJ. 1971 L 149/2).

Tüzüğü ve söz konusu Tüzüğün hayata geçirilmesini sağlamak için de 574/72²⁶ sayılı Tüzüğü kabul etmiştir.

B. Sorunlara Çözüm Olarak İstihdam Arttırıcı Politikalar

Maastricht Antlaşması'yla Avrupa Birliği üyeleri arasında makroekonomik politikalar uyumlaştırılarak, Birlik'in genelinde yaşanan ekonomik ve sosyal sorunlara çözüm arayışına gidilmiştir. Ortak makroekonomik politikaların temelinde ise istihdam sorunu vardır. Söz konusu Antlaşma'nın imzalanmasından sonra, 1993 yılında Avrupa Komisyonu'nun hazırladığı Büyüme, Rekabet Gücü ve İstihdam başlıklı Beyaz Kitap ile Birlik içinde istihdam sorunu incelenmeye başlamıştır. Hedef, dezavantajlı gruplar olarak adlandırılan kadınlar, özürülüler, uzun süredir işsiz olanlar, etnik azınlıklar, gençler ve yaşlılara emek piyasasında yeni fırsatlar sunmaktır.

9 Aralık 1994 tarihinde Essen'de yapılan Zirve toplantısında istihdam konusunda üye ülkelerin gerçekleştirmesi gereken beş hedef belirlenmiştir. Bu hedefler; mesleki eğitimlerle insan kaynaklarının geliştirilmesi, ücret dışındaki masrafların düşürülerek yatırımların desteklenmesi, işgücü piyasası kurumlarının geliştirilmesi, bölgesel girişimlerle yeni istihdam alanlarının oluşturulması, gençlerin, uzun süredir işsiz olanların ve kadınların işgücü piyasasında yer almaları için teşvik edilmeleridir.

Konuya ilişkin bir çok hedef, Essen Stratejisi başlığı altında düzenlenmiş ve Zirve'de siyasi mutabakat sağlanmış olsa da istihdam politikaları üye devletlerin kendi yetki alanları içinde olduğundan Zirve kararları bağlayıcı olmamıştır. 1997 yılında imzalanan Amsterdam Antlaşması ile istihdam politikalarına Birlik düzeyinde ortak bir yaklaşım sağlanmış ve Avrupa İstihdam Stratejisi (AİS) belirlenmiştir. İstihdam edilebilirlik, intibak yeteneği, girişimcilik ve eşit fırsatlar bu stratejinin dört temel ayağını oluşturmaktadır.

İnsanların iş beklentilerini iyileştirmek ve becerilerini geliştirmeye yardım etmek için üye ülkeler tarafından yapılan eylemlere katkıda bulunmak için kurulmuş olan Avrupa Sosyal Fonu (ASF), AİS'in gerçekleştirilmesi için de önem taşımaktadır. Fon, daha fazla ve daha iyi işler yaratmak için üye devletlerce kararlaştırılan hedeflere varılması amacıyla finansman sağlamakta ve AB'nin rekabet gücünü iyileştirmeye öncelik vermektedir.

²⁶ EEC, 1972, Council Regulation (EEC) No: 574/72 of 21 March 1972 Fixing the Procedure for Implementing Regulation (EEC) No: 1408/71 on the Coordination of Social Security Schemes for Persons Moving within the Community, (OJ. 1972 L 74).

Aslında, Amsterdam Antlaşması, üye ülkelerin yetki alanlarını değiştirmemiş, ancak Avrupa Birliği'nin temel organlarına daha etkili roller ve görevler vermiştir. Antlaşma'nın 128. maddesi, üye ülkelerin istihdam politikalarının her yıl gözden geçirilmesi ve ortak bir rapor hazırlanmasını öngörmektedir. Aynı şekilde, her yıl Komisyon'un önerisiyle Konsey'in, üye ülkelerin ulusal istihdam planlarını temel alarak İstihdamı Yönlendirici İlkeleri (*Employment Guidelines*) onaylaması düzenlenmiştir. 129. madde ise, üye ülkeler arasında, en iyi uygulamaların paylaşılması, istihdamın teşvik edilmesi, konuya ilişkin araştırma ve analiz yapılması için yasal dayanak oluşturmaktadır.

İstihdam politikaları, sosyal güvenlik sistemlerinin uzun dönemde sürdürülebilirliğinin sağlanması için önemlidir. Çünkü, hiçbir model, istihdam sorunu çözülmeden sosyal güvenlik sistemlerindeki finansman sorununu çözmede etkili olmayacaktır.

İstihdamı artırıcı politikalar dışında, daha önce belirtildiği gibi, Ekonomik ve Parasal Birlik'in oluşturulmasının temel aracı olarak hazırlanan ve üye ülkelerin maliye politikalarını disipline eden İstikrar ve Büyüme Pakti'nin oluşturulması için Dublin Zirvesi'nde (1996) karar alınmıştır.

20-21 Kasım 1997 Lüksemburg Zirvesi'nde daha aktif bir emek piyasası politikası geliştirmek amacıyla "İstihdamı Yönlendirici İlkeler" üzerinde anlaşmaya varılmış, girişimciliğin önündeki engellerin kaldırılması, daha çok iş yaratmak için vergilerin düzenlenmesi, kadınların da erkekler kadar işgücü piyasasında yer almaları için önlemler alınması ve engellilerin çalışabilmeleri için kolaylık sağlanmasına dikkat çekilmiştir. 1997 yılını takip eden yıllarda hazırlanan yeni ilkelerde, işgücü olanaklarının geliştirilerek istihdam oranının artırılması, yaşlı nüfusun işgücü piyasasında daha uzun süre kalabilmesi için gerekli düzenlemelerin yapılması ve hayat boyu öğrenme programlarının hazırlanmasının önemi vurgulanmıştır²⁷. İlke setleri tavsiye niteliğindedir, ancak, AB üyesi ülkeler kendilerini bu setlerin uygulanmasında zorunlu tutmaktadırlar.

Avrupa Birliği'nin gelecekteki vizyonunun daha net bir şekilde ortaya konması ve ekonomi politikalarının koordinasyonu açısından 2005 yılında, İstihdamı Yönlendirici İlkeler ve Ekonomi Politikasını Yönlendirici İlkeler, Bütünleştirilmiş İlkeler adı altında birleştirilmiştir. Bu yeni sistemde, üye ülkelerin üçer yıllık ulusal reform programları hazırlaması öngörülmektedir.

²⁷ Council Decision of 22 July 2003 on Guidelines for the Employment Policies of the Member States, Official Journal, 2003 L 197/13.

Üye ülkeler tarafından, reformların nasıl uygulanacağı hakkında hazırlanan raporlar her sonbaharda Komisyon'a sunulacaktır. Gerekli değerlendirmeleri yapan Komisyon, Avrupa Birliği'nin geneli için yıllık gelişim raporları yayınlayacaktır. Gerektiği hallerde, Avrupa Komisyonu'nun bütünleştirilmiş ilkeler için değişiklik önermesi mümkündür.

İstihdamı Yönlendirici İlkeler'in en önemli çıkış noktalarından biri olan yaşlanma problemi, Helsinki Zirvesi'nden (10-11 Aralık 1999) itibaren birçok Zirve'de ele alınmıştır. Helsinki Zirve Sonuç Bildirgesi'nin 31. maddesine göre, hızla küreselleşen dünyada yoğunlaşan rekabet, AB'yi ve üye ülkelerini istihdam ve sosyal uyum konusunda adım atmaya teşvik etmektedir. Bu noktada, demografik değişimin ekonomik yükünü azaltmak için kamu sektörü ve özel sektörde verimliliği artırıcı politikalar izlenmelidir.

Helsinki Zirvesi'ni takip eden günlerde, 21. yüzyılın ilk yarısında bütün Avrupa devletlerinde yaşanan yaşlanma probleminin kamu harcamaları üzerindeki olumsuz etkisinin incelenmesi amacıyla, Ekonomik Politika Komitesi²⁸ tarafından Yaşlanma Çalışma Grubu kurulmuştur. Ulusal kurumlar, Avrupa Komisyonu, Avrupa Merkez Bankası ile Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı'ndan (OECD) uzmanlar bu grupta görev yapmaktadırlar. Projeksiyon ve analizlerin daha sağlıklı yapılabilmesi ile üye ülkeler arasında işbirliği ve koordinasyonun sağlanması çok önemli olduğu için, bütün AB devletlerine Yaşlanma Çalışma Grubu'nun faaliyetlerinde görev almaları için çağrı yapılmıştır.

Helsinki Zirvesi'nin ardından normal Zirve toplantısını beklemek yerine sadece üç ay sonra Lizbon'da olağanüstü bir toplantı yapılmış, Avrupa Birliği'nin bütünleşmesini ve geleceğini derinden etkileyecek kararlar alınmıştır.

Lizbon Zirvesi'nde (23-24 Mart 2000), Avrupa'nın 2010 yılına kadar dünyanın en rekabetçi, en dinamik ve bilgiye dayalı ekonomisi haline

²⁸ Ekonomik Politika Komitesi (EPK), 18 Şubat 1974'te Konsey kararıyla (74/122/EEC) Avrupa Birliği Ekonomi ve Maliye Bakanları Konseyi'nin (ECOFIN) çalışmalarına katkıda bulunmak için kurulmuştur. Bu komitenin temel görevi, üye devletlerin ekonomik politikaları arasındaki koordinasyonu sağlamak, Avrupa Konseyi ve Avrupa Komisyonu'na danışmanlık yapmaktır. Bunlar dışında EPK, kamu harcamalarının uzun dönem sürdürülebilirliği konusuna odaklanarak Konsey'e, Ekonomi Politikasını Yönlendirici İlkeler'in (EPYİ-Broad Economic Policy Guidelines) hazırlanmasında danışmanlık hizmeti vermektedir. EPYİ'ler, Avrupa Topluluğu Kurucu Antlaşması'nın 99. maddesine göre ekonomik politikaların merkezini oluştururken, aynı zamanda Avrupa Birliği'nin genel politika hedefleri için de bir çerçeve görevi görmektedir. Bununla birlikte, ekonomik politikaların uygulanması ve koordinasyonuna rehberlik etmektedirler.

getirilmesi, daha fazla, daha iyi iş imkanları ve daha çok toplumsal uyum ile sürdürülebilir ekonomik büyümenin sağlanabilmesi stratejik hedef olarak belirlenmiştir. Lizbon Zirvesi'nde, 2010 yılında toplam istihdam oranının %70'e, kadınların işgücündeki payının %60'a, yaşlıların payının ise %50'ye çıkarılması hedeflenmiştir.

Zirve Sonuç Bildirgesi'nin 31. maddesinde, Avrupa Sosyal Modeli'nin, özellikle sosyal güvenlik kısmı göz önünde tutularak, çağın gereklerine uygun bir şekilde modernize edilmesi ve yaşlanan nüfusa karşı refah devletinin sürdürülebilir bir hale getirilmesi vurgulanmıştır. Avrupa Konseyi, bu zorlu maratonun ancak kurumlar arası etkili bir koordinasyonla aşılabileceğinin farkındadır. Bu sebeple; Konsey, üye ülkeler arasında bilgi ve tecrübe paylaşımını teşvik etmiş ve Üst Düzey Çalışma Grubu'nu²⁹ gerekli raporları hazırlaması için görevlendirmiştir.

Lizbon Zirvesi, üç ayaklı stratejinin (*three-prong strategy*) oluşturulması ve emeklilik sistemlerinin ikinci ayağını oluşturan iş koluna bağlı emeklilik planlarına dair yönerge hazırlama çağrısı olmak üzere iki gelişmeye yol açmıştır.

Lizbon Hedefi'ne ulaşmak için, atılması gereken önemli adımlar belirlenmiştir. Bu adımlar, uygun kamu harcamaları yapısının oluşturulabilmesi ve sürdürülebilmesi için vergi yükünün azaltılması, yaşlanmanın sonuçlarıyla başedebilecek bütçelerin hazırlanması olarak sıralanmaktadır. Dolayısıyla, Yaşlanma Çalışma Grubu'nun yaşlanmanın emeklilik sistemleri üzerindeki etkisini inceleyen Kasım 2000 raporuna müteakip olarak, Avrupa Konseyi ve Avrupa Komisyonu yaşlanmanın uzun dönemde yaratacağı olumsuz sonuçlarla savaşmak için üç ayaklı strateji üzerinde anlaşmıştır. Bu strateji genel olarak, uzun dönemde kamu harcamalarının sürdürülebilirliğini sağlamak için kamu borçlarının azaltılmasını ve emeklilik sistemlerinde reform yapılmasını öngörmektedir³⁰.

Yaşlanma probleminin bütçe üzerindeki etkisiyle ilgili olan üç ayaklı strateji;

- Süregelen kamu borçlarının hızla düşürülmesi,
- İstihdam oranının³¹ arttırılması için gerekli önlemler,

²⁹ Üst Düzey Çalışma Grubu Aralık 2000'de Sosyal Güvenlik Komitesi'ne (SGKO) dönüştürülmüştür.

³⁰ Council of the European Union, 2001, s. 3.

³¹ Oxford Nüfus ve Göç Çalışmaları Merkezi'nde yapılan çalışmada istihdam sorununa değinilmiş, AB'de çalışabilir nüfus grubunun sadece %62'sinin çalışma hayatında yer aldığı belirtilmiştir ve bu oranla, AB, gelişmiş ülkeler sıralamasında sonuncu sırada yer almıştır (D.

- Yeni bir fon sistemi kurarak emeklilik ve bakım hizmetlerinde reform yapılmasını kapsamaktadır.

Eğer üye ülkeler, yaşlanma probleminden kaynaklanan mali sorunları çözmek için bütçede genişletici önlemler alma yolunu tercih ederlerse, kamu borçları yüksek faiz oranlarıyla birlikte hızla artacak ve doğal olarak yeni nesiller üzerindeki vergi yükü de çoğalacaktır. Öte yandan, birinci stratejiyi başarabilmek için üye ülkelerin İstikrar ve Büyüme Pakti'na uyarak kamu borçlarını düşürmeleri gerekmektedir. İkinci strateji, istihdam oranının yaşlılar dahil bütün yaş gruplarında arttırılabilmesi için etkin önlemler öngörmektedir. Bu durum, yaşlı bağımlılık oranının arttığı AB'de, demografik değişimlerin olumsuz etkisini azaltmak için gerekli bir unsurdur. Son olarak, üçüncü strateji için emeklilik sistemlerinde nesiller arası dengeye dayanan ve yine yaşlanma sorununun olumsuz sonuçlarını engellemeyi hedef alan reformların hızla yapılması elzemdir.

Avrupa Birliği içinde her üyenin kamu harcamaları yapısı, vergi oranları, istihdam oranı, emeklilik sistemlerinde kullanılan aktarma oranları, erken emeklilik koşulları, yaşlı ve özürülülerin istihdam politikasındaki yeri farklıdır. Bu nedenle, Ekonomik Politika Komitesi'nin 2002 raporuna göre, bu üç başlık için öncelik sırası her üye ülkede yürürlükte olan vergi oranı, istihdam oranı, bağlama oranı ve yürürlükte olan sosyal güvenlik mevzuatı nedeniyle değişiklik gösterecektir³².

Lizbon Zirvesi, 21. yüzyılda, AB'nin yeni bir ekonomik ve sosyal stratejiye ihtiyaç duyduğunu ortaya koymuştur. Söz konusu Zirve'nin, dikkat çektiği nokta Avrupa Sosyal Modeli'nde reform yapılmasıdır. Böylece, Birlik içerisinde sosyal güvenlik konusunun ekonomik istikrar ve büyüme kadar büyük önem taşıdığı anlaşılmıştır. Üye ülkelerde demografik değişimin olumsuz bir seyir izlemesi, emeklilik sistemlerini sosyal reformun en önemli parçası haline getirmektedir. Bir çok politika alanında olduğu gibi, bu konuda da Avrupa Komisyonu bir lokomotif rolü üstlenerek, Ekim 2000'de sürdürülebilir emeklilik sistemlerinin geleceği üzerine bir bildiri yayınlamıştır. Aynı şekilde, Komisyon'un, iş ilişkisine bağlı emeklilik ayağı (ikinci sütun) ile ilgili bir yönerge için çağrı yaparak gerekli reform ile ilgili ifade ettiği on ilke ve amaçlar şunlardır;

- Üç sütunlu yapının ileri yaşlarda nüfusun emeklilik masraflarını karşılayacak hale getirilmesi,

Coleman, *Population Ageing: An Unavoidable Future*, 2001, s. 4). 2005 yılı verilerine göre, söz konusu oran %65'tir, ancak Lizbon Zirve'sinde %70 istihdam oranı hedeflenmiştir.

³² Economic Policy Committee, *Reform Challenges Facing Public Pension Systems: The Impact of Certain Parametric Reforms on Pension Expenditure*, 2002, s. 4.

- Nesiller arası adaletin sağlanması,
- Haklar ve yükümlülükler arasında denge sağlanması,
- Emeklilik sistemlerinde kuşaklar arası dayanışma³³ sağlanması,
- Emeklilik sistemlerinin kadın ve erkek arasında eşitliği desteklemesi,
- Şeffaflık ve öngörülebilirlik sağlanması,
- Sosyal değişimlere karşı emeklilik sistemlerinin daha esnek hale getirilmesi,
- İşgücü pazarına uygunluk sağlanması,
- Emeklilik sistemlerinde sütunlar arası tutarlılık ve koordinasyon sağlanması,
- Kamu harcamalarının sürdürülebilirliğinin sağlanması.

Avrupa Komisyonu'nun, reformun yapılabilmesi için çıkardığı yol haritası; emeklilik reformu ile ilgili kamuoyu araştırmasını, yaşlanma sorununun kamu harcamaları ve genel ekonomiye olan etkisini nicel olarak inceleyen raporun hazırlanmasını ve üye ülkeler arasında konu hakkındaki bilgi paylaşımını içermektedir.

Şubat 2000'de ECOFIN Konseyi, Ekonomik Politika Komitesi'nden (EPK), nüfusun yaşlanmasının sosyal güvenlik sistemlerine olan etkisine ilişkin bir rapor hazırlamasını istemiştir.

EPK, 21. yüzyılın ilk yarısını hedef aldığı çalışmasında ülkeler arasındaki demografik farklılıkları ve Avrupa'daki değişik emeklilik rejimlerini incelemiş ve demografik değişimlerin AB'de kamu harcamaları üzerinde baskı oluşturacağını göstermiştir. Bu doğrultuda, EPK'nın sunduğu dört önemli öneri şöyle sıralanmaktadır³⁴;

- Katkı payları ve emeklilere sağlanan fayda arasındaki ilişki, işgücü piyasası ve istihdam açısından bir sıkıntı yaratmayacak şekilde sağlanmalıdır.
- Fayda yapısı, dağıtım yönteminin ödeme gücünü yansıtmalıdır.

³³ Dayanışma faktörü, risklerin toplumun tamamına dağıtılmasını esas alır ve herkesin sistemin bir parçası olmasını sağlar. Böylece, sisteme yapılan katkıyla risk düzeyi arasında bir ilişki olmamaktadır.

³⁴ European Federation for Retirement Provision, *Activities Report*, 2000, s. 15.

- Sosyal güvenlik harcamaları yaşlanan nüfus yapısına uygun hale getirilerek sağlam bir kamu harcamaları yapısına oturtulmalıdır.
- Fonlama yönteminin mali ve yasal yapısının hazırlanarak, emeklilik sistemlerindeki rolünün artırılması gerekmektedir.

Üst Düzey Çalışma Grubu'nun, EPK'nın yaptığı analizleri temel alarak hazırladığı sosyal güvenlik sistemlerinin gelişimine ilişkin raporu Nice Zirvesi'nde (7-9 Aralık 2000) sunulmuştur. Üst Düzey Çalışma Grubu, konunun sadece mali bir sorun olarak değerlendirilmemesi gerektiğine dikkat çekmiş ve emeklilik sistemlerinin aynı zamanda, sosyal amaçlarını gerçekleştirebilme kapasitesinin garanti altına alınmasının önemini vurgulamıştır. Dolayısıyla, Üst Düzey Çalışma Grubu Ekonomik Politika Komitesi'nden farklı dört öneri yapmıştır. Farklı öneriler,

- Kamu harcamalarının yeniden düzenlenmesi,
- Yedek akçe fonu kurarak mali yükün azaltılması,
- Emeklilik sistemlerine farklı parametrelerin uygulanması,
- Emeklilik sistemlerinde tamamlayıcı planların, ekonomik ve sosyal etkileri incelendikten sonra farklı sınıflar için uygun oranların düzenlenmesi şeklinde sıralanmaktadır.

Nice Zirvesi'nde Avrupa Konseyi, üye ülkeleri Avrupa Komisyonu'yla dayanışma içinde emeklilik sistemleri ve sürdürülebilirliği hakkında kendi tecrübelerini ve ulusal stratejilerini paylaşmaya davet etmiştir. Ayrıca, Zirve'de bütün üye ülkelerin yaşlanma problemiyle karşı karşıya olduğu belirtilmiş, kadının işgücündeki payının artırılarak ve istihdamın daha yüksek seviyelere çıkartılarak sosyal güvenlik sistemlerinin kamu harcamaları üzerindeki yükünün azaltılması öngörülmüştür.

Stockholm Zirvesi'nde (23-24 Mart 2001) alınan karara göre, Avrupa Konseyi, üye devletlerde kamu harcamalarını demografik değişimin sonuçlarını da içerecek şekilde uzun dönemde sürdürülebilirlik açısından düzenli bir şekilde denetleyecektir. Bu denetleme, istikrar ve uyum programları rehberliğinde yapılacaktır. Aynı zamanda, sosyal güvenlik alanında açık koordinasyon yönteminin³⁵ kullanılması öngörülmüştür.

³⁵ Açık Koordinasyon Yöntemi (*Open Method of Coordination*): Bu yöntem, Lizbon Zirvesi'nde (2000) belirlenen hedeflerin gerçekleştirilebilmesi için uygulamaya konulmuştur. Açık koordinasyon yöntemi tüm tarafların katılımıyla politikaların yürütülebilmesini sağlayacak araçları içermektedir. Bu yöntem, aynı zamanda önde olanları ve geride kalanları ortaya çıkararak üye ülkeleri gerekli reformları yapmaya yönlendirmektedir. Avrupa Sosyal Sivil Toplum Kuruluşları Platformu da hazırladığı açık koordinasyon yöntemine ilişkin

Göteborg Avrupa Konseyi Zirvesi (15-16 Haziran 2001) Sonuç Bildirgesi'nin 43. maddesinde, emeklilik sistemlerinin sağlıklı bir şekilde sürdürülebilmesi için, sosyal amaçlarını gerçekleştirmek yolunda emeklilik sistemlerinin kapasitelerini korumak, bunların finansal sürdürülebilirliğini sağlamak ve emeklilik sistemlerini sosyal açıdan oluşabilecek değişimlere cevap verecek hale getirmek üç temel prensip olarak belirlenmiştir. Zirve'de ayrıca, Ekonomik Politika Komitesi ve Sosyal Güvenlik Komitesi'nin açık koordinasyon yönteminden faydalanarak konuya ilişkin bir rapor hazırlaması karara bağlanmıştır.

Stockholm ve Göteborg Zirvelerinde hazırlanması öngörülen Sosyal Güvenlik Komitesi ve Ekonomik Politika Komitesi'nin emeklilik hakkındaki Ortak Raporu³⁶ Laeken Zirvesi'nde (14-15 Aralık 2001) ele alınmış ve emeklilik sistemlerinin modernizasyonu ve sürdürülebilirliği ile işkoluna bağlı emeklilik planlarına erişimin geliştirilmesinin artan ihtiyaçlar açısından büyük önem taşıdığı belirtilmiştir.

15-16 Mart 2002'de Barselona'da yapılan Zirve'de, daha sağlam ve sürdürülebilir bir kamu harcamaları yapısına sahip olmak için daha fazla çaba ve eşgüdüm gerektiğine dikkat çekilmiş ve Avrupa Konseyi, nüfusun yaşlanmasının olumsuz sonuçlarıyla başa çıkmak için emeklilik sistemlerinin hedeflerini gerçekleştirebilecek şekilde modernizasyonunu hızlandırma çağrısında bulunmuştur. Sonuç olarak, sosyal güvenlik harcamaları gerçekleştirilirken, uzun dönemde kamu harcamaları kapasitesinin sağlanması da gereklidir.

Brüksel Zirvesi'nde (20-21 Mart 2003) yaşlanma sorunuyla ilgili daha çok istihdam politikalarına yer verilmiştir. Sonuç Bildirgesi'nin 43. maddesine göre, aktif yaşlanma politikalarının izlenmesi, erken emeklilik teşviklerinin azaltılması, yaşlı nüfusun işgücündeki payının artırılması, kadınlara yönelik engellerin kaldırılması elzemdir.

Aynı yıl içinde yapılan Selanik Zirvesi (20 Haziran 2003) ve Brüksel Zirvesi'nde (16-17 Ekim 2003), istihdam politikaları ile emeklilik

raporunda, bu yöntemin amaçları arasında sağlık ve sosyal güvenlik sistemlerinin mali sürdürülebilirliği konusuna değinmiştir (Social Platform, *Contribution to the Evaluation of the Open Method of Coordination on Social Protection and Social Inclusion*, 2005, s. 3). Lizbon Avrupa Konseyi Zirvesi'nde gündeme gelen açık koordinasyon yönteminin uygulanmasında sübdiarite (ikincillik) ilkesinin de dikkate alınması önemli bir noktadır. Bu bağlamda, Birlik düzeyinde alınan sosyal güvenlik sistemlerine ilişkin herhangi bir uygulama kararının ulusal devletler tarafından sağlanan imkanlardan az olmaması gerekmektedir.

³⁶ Daha fazla bilgi için Bkz. "Joint Report on Objectives and Working Methods in the Area of Pensions", No: 14098/01, http://ec.europa.eu/employment_social/news/2002/jan/laeken_en.pdf.

sistemlerinin sürdürülebilirliği arasındaki bağlantıya dikkat çekilmiştir. 2004 yılının ilk Zirve toplantısı olan Brüksel Zirvesi'nde (25-26 Mart) ise, Lizbon Hedefi tartışılmıştır. Avrupa Birliği, Lizbon Zirvesi'nde kendi geleceği için 2010 yılında gerçekleştirmeyi amaçladığı ekonomik ve sosyal hedefleri belirlemiş, ancak 2004 yılında yapılan değerlendirme sonucunda, bu reform sürecinin hızlandırılması gereği ortaya çıkmıştır. AB'nin karşılaştığı en büyük zorluğun, kendi büyüme potansiyelini gerçekleştirememesi olduğu saptanmıştır. Öte yandan, Birlik üyeleri İstikrar ve Büyüme Paketi'nin kriterlerini yerine getirmekte zorlanmaktadır. Bu nedenle, Avrupa Konseyi, üye ülkelerden kamu borçlarını düşürmek ile istihdam, sağlık ve emeklilik alanlarındaki reformları güçlendirmek suretiyle yaşlanmanın mali sonuçlarını bertaraf etmelerini istemiştir.

22-23 Mart 2005'te yapılan Brüksel Avrupa Konseyi Zirvesi'nin en önemli gündem konusu İstikrar ve Büyüme Paketi (İBP) olmuştur. Bu bağlamda, Konseyin hazırladığı ve İBP'nin uygulanmasının geliştirilmesi hakkındaki rapor³⁷ kabul edilmiştir. Raporda, Konsey, Avrupa Topluluğu Kurucu Antlaşması'nın 99. ve 104. maddesini temel alarak oluşturulan İstikrar ve Büyüme Paketi'nin Ekonomik ve Parasal Birlik'in önemli bir parçası olduğunu vurgulamış, aynı zamanda Lizbon Stratejisi'nin istihdam yaratma, yapısal reformlar ve sosyal uyum gibi hedeflerini gerçekleştirme görevini de yüklenmiştir. Bu iki kısım arasında önceliklerin belirlenmesi ve dengenin bozulmaması büyük önem arz etmektedir.

Yaptığı incelemeler sonrasında Konsey, 2004 yılında, İBP'nin uygulanmasının daha şeffaf bir hale getirilmesi gereğini vurgulamıştır. Paket'te yapılması öngörülen reformun esas amacı, kamu harcamalarının sürdürülebilirliğinin güvence altına alınmasıdır. Avrupa Komisyonu'nun hazırladığı raporu temel alan Konsey, İBP'nin geleceği hakkında reform alanlarını belirlemiş ve olası etkilerini saptamıştır:

- Emeklilik sistemlerinde üç sütunlu yapı şeklini alan reformun uygulanması, başta Paket'i olumsuz etkileyecek olmasına rağmen uzun dönemde kamu harcamalarındaki sürdürülebilirliğin sağlanması için önemli bir dayanak oluşturacaktır.
- Özellikle kamu borçlarının azaltılmasına odaklanmak gerekmektedir.

³⁷ Daha fazla bilgi için Bkz. "Improving the Implementation of the Stability and Growth Pact -Council Report to the European Council-", No: 7619/05, http://europa.eu/european_council/conclusions/index_en.htm.

- Bütçe açığı kriteri için öngörülen üç aylık süre dört aya çıkarılmıştır³⁸.
- Bütçe açığını düzeltme yılı, açığın belirlendiği yıl yerine takip eden yıl olarak değiştirilmiştir.
- Bütçe açığının düzeltilmesi sürecinde oluşabilecek olağanüstü durumlarda süre uzatılabilecektir.

Görüldüğü gibi, Avrupa Birliği'nde kamu harcamalarının sürdürülebilirliği ile

yakınlaşma kriterlerinden mali kriterlerin yerine getirilmesi ve sürdürülebilirliği, sosyal güvenlik sistemlerinde reformu gerekli kılmaktadır.

C. Uygulama

Avrupa Birliği kurumlarının sosyal güvenlik alanında görevleri ve sorumlulukları Tablo 7'de özetlenmiştir. Bugünkü yasal çerçeve içinde, Avrupa Komisyonu, emeklilik sistemleri için ulusal düzeyde yapılan reformları izlemektedir. Komisyon, aynı zamanda her yıl üye ülkelerde kamu harcamalarının uzun dönemdeki sürdürülebilirlik seviyesini değerlendirerek kamu harcamaları ile ilgili kapsamlı raporlar hazırlamaktadır. Üye devletlerin istikrar ve uyum kriterlerine göre değerlendirildiği bu raporlarda emeklilik sistemleriyle ilgili gelişmeler de dikkate alınmaktadır.

Avrupa Komisyonu'nun nicel ve nitel bilgiler kullanarak yaptığı bu analizlerde, bir önceki yıla ait istikrar ve uyum programları göz önünde bulundurulmaktadır³⁹. Emeklilik ödemeleri, işsizlik sigortası, sağlık ve eğitim verileri gibi yaşa bağlı harcama kalemleri nicel belirleyicileri oluştururken, kamu borcunun gayri safi yurtiçi hasılaya olan oranı, vergi oranları ve uzun dönemli bütçe tahminlerinin doğruluk düzeyi de kamu harcamalarının uzun dönemdeki sürdürülebilirliğini ölçmek için kullanılan nitel bilgilerdir.

Avrupa Konseyi, ulusal emeklilik stratejilerinin değerlendirilmesi ile üye devletler ve Birlik'in genel ekonomik politikalarının uygulanmasında yer almaktadır. Ekonomik Politika Komitesi de, bu izleme sürecinde Avrupa Konseyi ve Avrupa Komisyonu'na yardım etmektedir.

³⁸ Bu durum, ilgili Tüzük'te (Council Regulation on Speeding Up and Clarifying the Implementation of the Excessive Deficit Procedure, EC/1467/97) değişiklik yapılmasını gerektirmiş ve söz konusu değişiklik 2005 yılında gerçekleştirilmiştir.

³⁹ European Commission, *Public Finances in EMU*, 2004, s. 42.

TABLO 7
SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİ İLE İLGİLİ AVRUPA BİRLİĞİ
KURUMLARININ VE POLİTİKA KOMİTELERİNİN GÖREVLERİ

AVRUPA KOMİSYONU	BAKANLAR KONSEYİ	
<ul style="list-style-type: none"> - Ulusal emeklilik sistemlerindeki reform süreçlerini takip etmek. - EPYİ'ler için önerilerde bulunmak. - Konsey ve Komisyon'un emeklilik sistemlerini değerlendirdiği ortak raporlara katkıda bulunmak. - Bazı konularda danışma komiteleriyle birlikte çalışmak. 	<p style="text-align: center;"><i>Avrupa Birliği Ekonomi ve Maliye Bakanları Konseyi (ECOFIN)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Politika alanı EPYİ, İBP ve sürdürülebilirlik sürecidir. 	<p style="text-align: center;"><i>İstihdam ve Sosyal Politika</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Açık koordinasyon yöntemi sosyal güvenlik, sosyal entegrasyon ve emeklilik alanına uygulanmaktadır.
	<p style="text-align: center;"><i>Ekonomik Politika Komitesi (EPK)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Emeklilik sistemlerinin ekonomik ve mali sonuçları hakkında Konsey ve Komisyon'a bilgi vermek. - Konsey ve Komisyon'un emeklilik reformları raporları için Konseye yardım etmek. - Emeklilik sistemlerinin uzun dönemde sürdürülebilirliği ile ilgili göstergeleri hazırlar, üye ülkeler tarafından yapılacak simülasyonları hazırlamak. - Açık koordinasyon yönteminin uygulanması için SGK ile birlikte çalışmak. <p style="text-align: center;"><i>Ekonomik ve Finansal Komite (EFK)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - EPYİ'ler için Konsey'e yardım etmek. - Konsey'e İstikrar ve Uyum Programları'nın hazırlanmasına yardım etmek. 	<p style="text-align: center;"><i>Sosyal Güvenlik Komitesi (SGKO)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Emeklilik sistemlerinin tutarlılığı ve açık koordinasyon yönteminin adaptasyonu konusunda Konsey ve Komisyon'a yardım etmek. - Konsey ve Komisyon'un emeklilik reformları raporları için Konsey'e yardım etmek. - Emeklilik sistemlerinin adaptasyonu ve tutarlılığı ile ilgili göstergeleri hazırlamak. - Açık koordinasyon yönteminin uygulanması için EPK ile birlikte çalışmak. <p style="text-align: center;"><i>İstihdam Komitesi (İK)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - İstihdam oranlarının yükseltilmesi konusunda Avrupa İstihdam Stratejisi'nin gelişimine ilişkin Konsey ve Komisyona yardım etmek.
<p style="text-align: center;">AVRUPA PARLAMENTOSU Konsey ve Avrupa Komisyonu tarafından bilgilendirilmektedir.</p>		
<p style="text-align: center;">AVRUPA KONSEYİ Genel politika ilkelerini belirlemektedir.</p>		

Kaynak: P. C. Rother, M. Catenaro ve G. Schwab, *Ageing and Pensions in the Euro Area Survey and Projection Results*, 2003, s. 12.

ECOFIN Konseyi, İstikrar ve Büyüme Pakti'nin işleyişinden sorumludur. Dolayısıyla, uzun dönemde kamu harcamalarının sürdürülebilirliği, üye devletlerin bu Pakt'a uyumları ile yakından ilgilidir. İstikrar ve Büyüme Pakti'nin amaçlarına ulaşabilmek için üye devletler arasında bütçe politikalarının koordinasyonu gerekmektedir. Genişleme sürecinde olan Avrupa Birliği için mali politikalar açısından koordinasyonun önemi büyüktür. İstikrar ve uyum programları, Pakt'ın amaçlarını gerçekleştirmek için etkili birer araçtır. Öte yandan, bu programlar, yaşlanma problemi altında kamu harcamalarının sürdürülebilirliği noktasında ortaya çıkan ihtiyaçlara göre güncellenmektedir.

Yakın gelecekte, kamu harcamalarının sürdürülebilirliği aynı yasal çerçevede ele alınacaktır, ancak, yaşlanma probleminin bütün Avrupa'da etkili olması nedeniyle bütün üye devletlerin ve aynı zamanda sivil toplumun yaşlanma sorunu ve kamu harcamalarının sürdürülebilirliği ikileminde çözüm stratejisi için yapılacak çalışmalara davet edilmeleri gerekmektedir. Böylece, yaşlanmanın zarar verici sonuçlarının önlenmesine olumlu bir katkı sağlanabilir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ'NDE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİ

I. Sosyal Güvenlik Sistemleri

A. Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar

Tanım olarak sosyal güvenlik, toplumun tüm bireyleri için mesleki, fizyolojik ve sosyo-ekonomik risklerin oluşmasını engellemek ve alınan tedbirlere rağmen söz konusu risklerin meydana gelmeleri halinde, geliri geçici veya sürekli kesilmiş bireylere sigorta yardımları vasıtasıyla destek sağlayan sistemdir⁴⁰. Sosyal güvenlik, kişiler arasında ayırım yapmaksızın ekonomik ve sosyal ihtiyaçları güvence altına almaktadır.

Sosyal güvenlik kavramının gelişimi üç aşamada açıklanabilir. Zorunlu sosyal sigorta tekniğine dayalı ilk sosyal güvenlik sisteminin esasları, sanayileşme sürecindeki Almanya'da, 1877'deki ekonomik bunalım nedeniyle yaşam koşulları ağırlaşan işçi sınıfını güvence altına almak için Bismark tarafından ortaya konulmuştur⁴¹. Tarihsel oluşum içinde, 1935 yılında Amerika Birleşik Devletleri'nde çıkarılan Sosyal Güvenlik Kanunu (*Social Security Act*) ikinci aşamayı oluşturmuş ve sosyal güvenlik kavramı dünya literatürüne girmiştir. Sosyal güvenlik düzenlemelerine çağdaş ve yenilikçi bir boyut katan Beveridge'in 1942 yılında hazırladığı raporla üçüncü aşama gerçekleşmiştir. Öte yandan, sosyal güvenlik kavramı, uluslararası düzeyde, İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi (md: 22)⁴², Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) Sözleşmesi⁴³ ve Avrupa Sosyal Şartı'nda

⁴⁰ S. Uğur, *Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Özel Emeklilik Programlarının Yeri ve Gelişimi*, 2004, s. 20.

⁴¹ A. Güzel, *Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Öngörülen Reform Mevcut Sorunlara Çözüm Mü?*, 2005, s. 63.

⁴² Madde 22: Herkesin, toplumun bir üyesi olarak, sosyal güvenliğe ihtiyacı vardır. Ulusal çabalarla ve uluslararası işbirliği yoluyla ve her devletin örgütlenmesine ve kaynaklarına göre, herkes onur ve kişiliğinin serbestçe gelişimi için gerekli olan ekonomik, sosyal ve kültürel haklarının gerçekleştirilmesi hakkına sahiptir.

⁴³ 1952 tarihli 102 sayılı Uluslararası Çalışma Örgütü Sözleşmesi'nde sosyal güvenliğin asgari norm standartları düzenlenmiş ve dokuz ayrı sosyal ve ekonomik risk sıralanmıştır. Bu

(md: 12)⁴⁴ düzenlenmiştir. Temel bir insan hakkı olan sosyal güvenlik ve bu haktan doğan yükümlülüklerin yerine getirilmesi devletin görevidir.

Sosyal sigortaların temel özellikleri amaç, zorunluluk, kapsam, hukuki boyut, faaliyet ilkesi, süre, prim, prim ve yardım ilişkisi, hizmet kalitesi, finansman şekli, dayanışma ve kapsadığı riskler bakımından Tablo 8’de değerlendirilmiştir.

TABLO 8
SOSYAL SİGORTALARIN TEMEL ÖZELLİKLERİ

	Sosyal Sigortalar
Amaç	Ekonomik yönden zayıf olanları ve çalışanların işgücünü belirli sosyal risklere karşı korumak.
Zorunluluk/Gönüllülük	Çalışan herkes için zorunludur.
Kapsam	Prim ödemeyenlere de hizmet verir.
Hukuki Boyut	Kamu hukuku içinde düzenlenmiştir.
Faaliyet İlkesi	Kollektif.
Süre	Sigorta süresi devamlıdır.
Prim	Herkesten eşit prim alır.
Prim/Yardım İlişkisi	Alınan primle sağlanan yardım arasında sıkı bir ilişki yoktur.
Hizmet Kalitesi	Amaç kar elde etmek olmadığından hizmet kalitesi düşüktür.
Finansman	Primler dışında devletin katkısı da vardır.
Risk	Sadece sosyal riskleri kapsamaktadır.
Dayanışma	Nesiller arası dayanışma sağlar.

Kaynak: S. Uğur, 2004, ss. 26-27,38.

risklere karşılık gelen sigorta kolları ise yaşlılık, malüllük, ölüm, iş kazaları, meslek hastalıkları, hastalık, analık, işsizlik ve aile yardımlarıdır.

⁴⁴ Madde 12: Akit taraflar, sosyal güvenlik hakkının etkili bir biçimde kullanılmasını sağlamak üzere:

- 1- Bir sosyal güvenlik sistemi kurmayı ya da korumayı;
- 2- Sosyal güvenlik sistemini “en az Sosyal Güvenlik Standartlarına İlişkin Uluslararası Çalışma Sözleşmesi’nin” (No. 102) onaylanması için gereken düzeyden daha düşük olmamak üzere yeterli bir düzeyde tutmayı,
- 3- Sosyal güvenlik sistemini giderek daha yüksek bir düzeye çıkarmaya çalışmayı;
- 4- Uygun ikili veya çok taraflı sözleşmeler yaparak ya da başka yollarla bu sözleşmelerde yer alan koşullara bağlı olarak;
 - a. Korunan kişilerin Akit Ülkeler arasında ne suretle olursa olsun yer değiştirmeleri sırasında, diğer Akit Taraf vatandaşları ile sosyal güvenlik mevzuatından doğan yardımların muhafazası dahil olmak üzere sosyal güvenlik hakları dahil olmak üzere sosyal güvenlik hakları itibari ile kendi vatandaşları ile kendi vatandaşlarının eşit muamele görmelerini;
 - b. Akit Taraflardan her birinin mevzuatına göre tamamlanan sigorta ve çalışma sürelerinin birleştirilmesi yoluyla sosyal güvenlik haklarının verilmesi, sürdürülmesi ve yeniden başlatılmasını sağlamak için girişimlerde bulunmayı taahhüt ederler.

B. Emeklilik Sistemlerinin Ortak Özellikleri

Emeklilik sistemlerinin başlıca özellikleri; üç sütunlu yapı, bağlama oranları, uygunluk kriterleri, endeksleme, kazanç yapısı ve finansman olarak sıralanabilir.

1. Üç Sütunlu Yapı

Emeklilik sistemleri genelde üç sütundan (ayak) oluşmaktadır. Bunlar, zorunlu emeklilik sistemi, çalışılan iş koluna bağlı emeklilik sistemi ve ferdi emeklilik sistemidir. Devlete ait zorunlu emeklilik sistemi olan birinci ayakta temel ve zorunlu devlet yardımları bulunmaktadır. Emekliler için belirlenen ödemeler devlet garantisini altındadır.

Çalışma ilişkisi veya belirli bir mesleğin icrasına bağlı olan emeklilik sistemi ikinci ayağı meydana getirmektedir. İşçi ve işveren tarafından gelecekte yapılacak emeklilik ödemeleri için belirli bir katılımla bir tasarruf birikimi oluşturulurken, çalışanların primleri kazanca bağlı olarak tespit edilmekte ve bu primlerin yarısı işveren yarısı da işçiler tarafından ödenmektedir. Birinci ayaktaki garanti sistemi bu ayakta mevcut değildir. Emeklilere yapılan ödemelerin, bütün sermayenin verimliliğine bağlandığı bu ayakta, primler ile ödemeler arasında sıkı bir ilişki bulunmaktadır. İkinci ayak için dört değişik uygulama mümkündür⁴⁵:

- *Bir işverenden bağımsız olarak bir emeklilik fonuna katılma veya ortak olma* (Ödemeler fon tarafından yapılmaktadır.)
- *Grup hayat sigortasının yapılması* (Ödemeler hayat sigortacısı tarafından yapılmaktadır.)
- *Bir yatırım fonunun hisselerinin satışı* (Ödemeler hisse senetlerinin getirisine bağlıdır.)
- *Emeklilik ihtiyatları* (İşveren, bilançosunun pasif kısmında emeklilere yapılacak ödemeler için karşılık ayırma yükümlülüğündedir.)

Üçüncü ayakta, sisteme dahil olma şartı bir iş ilişkisi veya bir mesleğin icrasına bağlı değildir. Kişiler ferdi olarak, genelde hayat sigortası şirketleriyle bir sözleşme yapmaktadırlar. Primler şirket tarafından toplanarak bir fonda değerlendirilmekte ve daha sonra sigortalıların emekli aylıkları bu fondan ödenmektedir.

Üçüncü ayaktaki hayat sigortaları, ikinci ayaktaki emeklilik fonları gibi gelecek için finansal güvence sağlamaktadır, ancak, sigorta süresi daha kısadır. Öte yandan, emeklilik fonlarında, hayat sigortalarında bulunan,

⁴⁵ M. Şen, T. Memiş, *Özel Emeklilik ve Türkiye için Sistem Önerisi*, 2000, s.7.

sözleşmenin önceden feshedilme imkanı yoktur. Buna rağmen, emeklilik fonları emekli aylığını garanti ederken, hayat sigortaları sisteminde böyle bir garanti söz konusu değildir (Tablo 9).

TABLO 9
İKİNCİ VE ÜÇÜNCÜ AYAKTAKİ EMEKLİLİK SİSTEMLERİNİN
BENZER VE FARKLI YÖNLERİ

	İkinci Ayak (Emeklilik Fonları)	Üçüncü Ayak (Hayat Sigortaları)
Güvence	Gelecekte finansal güvence sağlar.	Gelecekte finansal güvence sağlar.
Yönetim	Yetkili makamlar tarafından yönetilir.	Yetkili makamlar tarafından yönetilir.
Süre	Uzun sürelidir. (20-25 yıl)	Kısa sürelidir. (8-12 yıl)
Prim	Prim, ücret veya maaş artışına bağlanır.	Prim kural olarak belirlenir.
Sözleşmenin feshi	Ödemenin belirlenen süreden önce yapılması mümkün değildir.	Sözleşmenin süresinden önce feshi mümkündür.
Garanti	Emekli aylığı garantisi vardır.	Emekli aylığı garantisi bulunmamaktadır.

Kaynak: M. Şen, T. Memiş, 2000, ss. 7-8.

2. Bağlama Oranı

Bağlama oranı, bireyin emekli olduktan sonra çalışma dönemindeki kazancının belli bir oranının emeklilik aylığı olarak bağlanmasıdır.

3. Uygunluk Kriterleri

Bütün emeklilik sistemlerinde, emekliliği hak etmek için kanunlarla belirlenmiş yaş düzeyine gelmek ve sisteme yine yasal yollarla belirlenmiş oranlarda ve sürede katkıda bulunmuş olmak gerekmektedir.

4. Kazanç Yapısı

Emeklilik sistemlerinde genelde düz oranlı, gelire bağlı ve yoklamalı sistem olmak üzere üç tip kazanç yapısı vardır. Düz oranlı sistemde, kişilere, çalışma hayatında kazandıkları gelire veya sisteme ödedikleri katkı payına bakılmaksızın tek tip emeklilik geliri ödenmekte iken kazanca bağlı sistemde, kişilere ödenecek emeklilik geliri, çalışma hayatı boyunca kazandıkları gelirin bir fonksiyonu olarak hesaplanmaktadır. Yoklamalı⁴⁶ sistemde ise kişisel ihtiyaç farklılıklarını gözeterek ödemeler yapılmaktadır.

⁴⁶ Yoklamalı (*means-tested*): Sosyal güvenlik ödemeleri yapılırken yardıma ihtiyacı olanlar ve yoksulluk tehlikesiyle karşı karşıya kalanlar dikkate alınmaktadır.

5. Endekslleme

Emeklilik maaşları fiyatlara, ücretlere ya da ikisinin birlikte kullanıldığı karma sisteme göre endekslenir.

6. Sosyal Güvenlikte Finansman Yöntemleri

Sosyal güvenlik programlarının finansmanında dağıtım yöntemi ve fonlama yöntemi olmak üzere iki temel yöntem kullanılmaktadır.

a. Dağıtım Yöntemi

Kuşaklar arası dayanışma temeline dayanan dağıtım yönteminde genç nesillerden yaşlı nesillere ve yüksek gelir grubundan düşük gelir grubuna gelir dağıtımı söz konusudur (Tablo 10). Geçmişte primlerini ödeyerek emekliliğe hak kazanmış olan bireylere yapılacak ödemeler, mevcut çalışanların sisteme yaptığı katkıyla finanse edildiği için belirli bir yıla ait gelirler, yine o yıla ait giderlere tahsis edilmektedir. Bu sistemde, kural olarak yedek fon oluşturulmamakta, ancak, yaşlılık ve sakatlık sigortaları gibi beklenilmeyen giderler söz konusu olduğunda fon ayrılmaktadır.

Dağıtım yöntemi, primli ve primsiz olmak üzere iki şekilde kurulabilir. Primli yöntem, ILO Sözleşmesi'nde yer alan dokuz zorunlu risk için geçerlidir. Dolayısıyla, çalışma hayatındaki tüm bireyler bu programa katılmaktadır. Primsiz yöntemle muhtaç olan bireylerin ihtiyaçları karşılanır. Primli yöntemden en önemli farkı, yararlananların sisteme herhangi bir katkıda bulunmamalarıdır. Sosyal yardım adı altında yapılan bu ödemeler genellikle vergiler yoluyla finanse edilmektedir⁴⁷.

Dağıtım yönteminde emeklilik maaşı iki şekilde hesaplanmaktadır⁴⁸:

1) Prim esaslı sistem: Emeklilik maaşı hesaplanırken çalışma döneminde ödenen primler temel alınmaktadır.

2) Maaş esaslı sistem: Hesaplanan emeklilik maaşı çalışma döneminde elde edilen gelirle orantılıdır.

b. Fonlama Yöntemi

Dağıtım yönteminde gelir ve giderler aynı dönem içerisinde gerçekleşmesine karşın, fonlama yönteminde gelirlerin finansmanından harcamanın yapılacağı tarihe kadar bir fon oluşturularak yatırım gelirlerinden istifade edilmektedir (Tablo 10). Fonun kurulması bireysel ya da toplu olmaktadır. Emeklilere ileride sağlanacak sosyal gelirlerin

⁴⁷ S. Uğur, 2004, s. 56.

⁴⁸ M. Şen, T. Memiş, 2000, ss. 32-33.

finansmanı, fonun işletilmesinden elde edilen gelirler sayesinde kolaylaşmaktadır⁴⁹.

Dağıtım yöntemine benzer şekilde, fonlama yönteminde de prim esaslı sistem ve maaş esaslı sistem vardır⁵⁰:

- 1) Prim esaslı sistem: Bu sistemin gelecekteki maliyeti maaşların belli bir yüzdesi olarak önceden bilinmektedir.
- 2) Maaş esaslı sistem: Emeklilik döneminde ne kadar maaş alınacağı bilindiği için çalışanın bu maaşı alamama riski yoktur.

TABLO 10

DAĞITIM VE FONLAMA YÖNTEMLERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI

Dağıtım Yöntemi	Fonlama Yöntemi
Primler maaşla bağlantılı olduğu için, maaşlar arttıkça primler de artar.	Primler maaş artışına bağlı olmadan belirlenir.
Gelirler ve giderler aynı dönem içinde gerçekleşir.	Giderlerin oluşacağı döneme kadar gelirler bir fonda toplanarak değerlendirilir.
Gelirin yeniden dağılımı söz konusu olduğundan sosyal transfer mümkündür.	Sosyal transferlere sınırlı düzeyde olanak verilir.
Hesapları daha sadedir.	Hesapları karmaşıktır.
Uygulamada kolektiftir.	Uygulama aşamasında genelde bireyseldir.
Belirli fayda esaslı emeklilik programlarına daha uygundur.	Belirli katkı esaslı emeklilik programlarına daha uygundur.

Kaynak: S. Uğur, 2004, ss. 52-54.

II. Avrupa Birliği'ne Üye Ülkelerde Emeklilik Sistemlerinin Özellikleri

Avrupa Birliği'ne üye ülkelerde yürürlükte olan emeklilik sistemlerinin temel özellikleri (üç sütunlu yapı, yaş ve katkı süresinden oluşan uygunluk kriterleri ile endeksleme kuralları) bu bölümde değerlendirilmektedir⁵¹.

A. Üç Sütunlu Yapı (*three-pillar pension system*)

Avrupa Birliği'ne üye ülkelerdeki emeklilik sistemleri genellikle üç sütundan oluşmaktadır. Bunlar şöyle özetlenebilir:

⁴⁹ S. Uğur, 2004, s. 51.

⁵⁰ M. Şen, T. Memiş, 2000, ss. 36-38.

⁵¹ Daha fazla bilgi için Bkz. H. Ş. Ekdemir, *Avrupa Birliği-Türkiye Sosyal Güvenlik Normları*, 2005.

1. **Birinci Sütun (first pillar):** Kamusal emeklilik sütunu kamu ve özel sektörde çalışan herkes için zorunludur. Aynı zorunluluk, bağımsız çalışanların bir kısmı için de geçerlidir. Devlet denetiminde ve garantisinde olan bu sütun genelde, mevcut çalışan işgücünün sosyal sigorta kesintilerinin emeklilere yapılacak ödemelerde kullanıldığı dağıtım yöntemiyle finanse edilmektedir. Bu sütun için, sadece Finlandiya ve İsveç'te fonlama yöntemi kısmen uygulanırken, Almanya, Belçika, Danimarka ve Yunanistan'da kamu sektöründe çalışan memurlar için finansman, devlet bütçesinden karşılanmaktadır. İngiltere, özel sektör için sadece dağıtım esaslı finansman kullanırken, Danimarka ise sadece devlet bütçesini finansman olarak kullanmaktadır. Bu iki ülke dışındaki, üye ülkeler ilk sütunu hem dağıtım yöntemiyle hem de devlet bütçesinden finanse etmektedir. Finlandiya, kamu sektörü uygulamalarındaki gibi, özel sektör için de kısmen fonlama yöntemi uygularken, İsveç de yukarıda bahsedilen üç finansman şeklini birarada kullanmaktadır.
2. **İkinci Sütun (second pillar):** Bu sütun işveren ve çalışan arasında yapılan anlaşma gereği oluşturan fonla finanse edilmektedir. Sosyal sigorta kesintileri, gelecekte ödenecek olan emeklilik ikramiyeleri için bir fonda biriktirilmekte ve piyasa ekonomisi içinde değerlendirilmektedir. İkinci sütun, Fransa'da sadece özel sektör için zorunluyken, bu durum Almanya'da kamu sektöründe çalışanlar için geçerlidir (Tablo 11). Hollanda'da kamu sektörünün tamamı için zorunlu olan bu sütun özel sektörün büyük bir kısmı (%90) için de zorunluluk taşımaktadır. Danimarka'da ise, çalışan ve sendika arasında herhangi bir anlaşma yoksa bu sütun yine zorunludur.
3. **Üçüncü Sütun (third pillar):** Bu sütun bireysel emeklilik planları ile kişiler ve özel sigorta kurumları (bankalar, hayat sigortası yapan firmalar) arasında yapılan sigorta anlaşmalarını kapsamaktadır.

Üç sütunlu yapının istisnai uygulaması Hollanda'da yürürlüktedir (Tablo 11). Söz konusu ülkede, emeklilik sistemi sürekli yerleşim süresine bağlıdır ve ilk sütun için zorunluluk yerine genel emeklilik sistemi uygulanmaktadır. Böylece, sektörel ayrıma yer verilmemiştir. Her ne kadar Hollanda, Danimarka ve İngiltere'de gelişmiş ikinci ve üçüncü sütun bulunsa da diğer üye devletlerde sosyal güvenlik sistemi birinci sütuna dayanmaktadır.

TABLO 11
AVRUPA BİRLİĞİ'NDE ÜYE ÜLKELERE GÖRE ÜÇ SÜTUNLU YAPININ
ÖZELLİKLERİ

	Al	Av	B	Dn	Fin	Fr	Hol*	İng	İr	İs	İsv	İt	Lük	Por	Yun
1. Sütun															
KS Zorunluluk Finansman	+ ¹ DB	+ D/ DB	+ DB	+ DB	+ D/ F	+ D/ DB	/	+ D	+ D	+ D/ DB	+ D/ F/DB	+ D/ DB	+ D/ DB	+ D/ DB	+ D/ DB
ÖS Zorunluluk Finansman	+ D/ DB	+ D/ DB	+ D/ DB	+ DB	+ D/ F	+ D/ DB	/	+ D	+ D	+ D/ DB	+ D/ F/DB	+ D/ DB	+ D/ DB	+ D/ DB	+ D/ DB
BÇ Zorunluluk Finansman	+ D/ DB	+ D/ DB	+ D/ DB	+ ² DB	+ D/ DB	+ ³ D/ DB	/	+ D	+ D	+ D/ DB	+ D/ F/DB	+ D/ DB	+ D/ DB	+ D/ DB	+ ⁴ D/ DB
2. Sütun															
KS Zorunluluk	+	-	-	- ⁵	-	-	+	-	+	-	-	-	-	-	-
ÖS Zorunluluk	+	-	-	- ⁵	-	+ ⁶	+ ⁷	-	-	-	-	-	-	-	-

Kaynak: European Policy Committee, *Progress Report to the Ecofin Council on the Impact of Ageing populations on Public Pension System*, 2000, s. 12, Tablo 2.1.1.

*: Hollanda'da emeklilik sistemi ülkede yerleşim süresine bağlı olduğu için sektörel bir ayırım yoktur.

¹: Devlet memurları için bütün ömrü kapsayan özel bir emeklilik sistemi. Ücret ve maaşa tabi olan kamu çalışanları için genel emeklilik sistemi.

²: Kısmi.

³: Temel plan zorunlu, tamamlayıcı kısım isteğe bağlı.

⁴: Bazı serbest çalışanlar için zorunlu.

⁵: Bireyler için geçerli, sendika ve çalışan arasındaki anlaşmaya istinaden isteğe bağlı.

⁶: Özel sektörün bir kısmı için.

⁷: Yaklaşık çalışan grubun %90'ı işkoluna bağlı emeklilik sisteminde.

+: Zorunlu

-: Zorunlu değil

/: Geçerli değil

KS: Kamu Sektörü

ÖS: Özel Sektör

BÇ: Bağımsız Çalışan

D: Dağıtım Yöntemi

F: Fonlama Yöntemi

DB: Devlet Bütçesi

B. Uygunluk Kriterleri

Genel uygulamada, emeklilik yardımlarını almak için yaş ve katkı süresi olmak üzere iki temel kriter vardır. Avrupa Birliği üye ülkeleri için de bu iki kriter geçerlidir, sadece ülkeler arasında uygulama açısından bazı farklılıklar bulunmaktadır. AB'de emekliliği hak etmek için gereken uygunluk kriterleri Ek 1'de verilmiştir.

1. Yaş

Üye devletlerde, 2004 yılında yapılan yeni düzenlemelerle minimum emeklilik yaşı genelde erkek ve kadınlar için 65 olarak düzenlenmiştir⁵². Üye ülkeler arasında yaş kriterine ilişkin dört temel farklılık göze çarpmaktadır (Ek 1);

- Fransa'da hem kamu sektöründe hem özel sektörde yaş sınırı 60 olarak düzenlenmiştir.
- İtalya'da sektörel farklılık yerine cinsiyete göre uygulama farklılığı vardır; iki sektör için de erkeklerde yaş sınırı 65, kadınlarda 60'tır.
- Portekiz'de emekliliği hak etmek için 60 yaşı tamamlamak ya da 36 yıl fiili hizmet yapmış olmak gerekmektedir. Bu iki kriterden hangisi önce gerçekleşirse, kişi emekli olabilmektedir.
- Yunanistan, üye ülkeler arasında emeklilik yaşı olarak en düşük düzeyi kullanmaktadır. Kamu sektöründe geçerli yaş 55 iken, özel sektörde çalışan erkekler için 65, kadınlar için 60'tır.

2. Katkı Süresi

Avrupa Birliği'ndeki emeklilik sistemlerinde yaş kriteri genelde ortak bir özellik gösterirken, katkı süresi açısından ülkeler arasında farklılıklar bulunmaktadır. AB üye ülkelerindeki konuya ilişkin uygulamalar Ek 1'de verilmiştir. Bazı ülkelerdeki farklı uygulamalar ise aşağıda özetlenmiştir:

- Finlandiya'da hem kamu hem de özel sektör kurumlarında katkı süresi için alt sınır yoktur.
- Fransa'da kamu sektöründe emekliliği hak etmek için en az 15 yıl gerekmektedir, ancak özel sektörde alt sınır uygulaması yoktur.
- Lüksemburg'ta özel sektör ve kamu sektörü için 10 yıllık katkı süresi belirlenmiştir.
- Yunanistan, İspanya, Avusturya ve Portekiz özel sektör için en az katkı süresini 15 yıl olarak düzenlemiştir.
- Almanya'da, 60 yaşında emekliliği hak etmek isteyen bir kadın çalışanın sisteme 15 yıl katkı yapmış olması gerekmektedir. Aynı zamanda, bu katkı süresinin 10 yılı kırk yaşından sonra geçmiş olmalıdır. 65 yaşında emekli olabilmek için, cinsiyet farketmeksizin sisteme 5 yıl katkıda bulunmak yeterlidir.

⁵² Economic Policy Committee, 2000, s. 13.

- Danimarka'da ise diğer üye devletlerden farklı olarak, emekli olmak için en az 37 yıl ülkede yaşama şartı aranmaktadır.
- Hollanda, kamu sektöründe çalışanlar için emekliliği, 15 ila 65 yaş arasındaki elli yılın birey tarafından ülkede yerleşik olarak yaşanmasına bağlamıştır.

TABLO 12
AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİNDE EMEKLİLİK SİSTEMLERİNDE
ENDEKSLEME KURALLARI

ÜLKELER	ENDEKSLEME PLANI
Almanya	Ücret (2000-2001; Tüketici fiyatları)
Avusturya	Ad hoc; net ücretteki gelişmelere bağlı olarak.
Belçika	Özel sektör: Tüketici fiyatları Kamu sektöründeki memurlar: Ücret
Danimarka	Ücret
Finlandiya	Ulusal emeklilik sistemi: Fiyat (Tüketici Fiyat Endeksi) Maaş esaslı sistem: Ağırlıklı ortalama maaş ile fiyatlardaki değişim.
Fransa	Genel emeklilik sistemi: Tahmin edilen fiyat artışı. Kamu sektöründeki memurlar: Ücret
Hollanda	Bütün iş kolu emeklilik sistemlerinde, ilgili fondaki gelişmelere bağlı olarak. İş kolu emeklilik fonlarının %15'i: Tüketici fiyatları İş kolu emeklilik fonlarının %65'i: Ücret
İngiltere	Fiyat (Üretici Fiyat Endeksi)
İrlanda	Emeklilik yardımları bütçe ve enflasyona göre arttırılır.
İspanya	Enflasyon beklenilenden fazla olduğu zaman tahmin edilen fiyat artışına göre.
İsveç	Ortalama gelir
İtalya	Fiyat (Tüketici Fiyat Endeksi)
Lüksemburg	Tüketici fiyatları Özel bir kanunla ücretlere uyarlama.
Portekiz	Kamu sektörü: Ücret Özel sektör: Ad hoc
Yunanistan	Temel emeklilik: Ücret Bağımsız çalışanlar: Ad hoc

Kaynak: European Policy Committee, 2000, ss. 22-23, Tablo 2.1.4.

C. Endeksleme Kuralları

Avrupa Birliği'nde emeklilikten sonra alınacak maaşların üç şekilde endekslenmesi mümkündür (Tablo 12). İspanya, Lüksemburg ve İtalya'da emeklilik maaşları tüketici fiyatlarına endekslenmektedir. Buna karşın, Danimarka ve Almanya'da⁵³ endeksleme için net ücretler kullanılmaktadır. Öte yandan, üye ülkelerin çoğunda karışık endeksleme ya da "ad hoc"⁵⁴ sistemler kullanılmaktadır. Örneğın, Belçika'da özel sektör için emeklilik maaşları tüketici fiyatlarına endekslenirken, kamu sektöründe endeksleme net ücretlere göre yapılmaktadır. İsveç'te endeksleme ortalama gelire göre yapılırken, İrlanda'da emeklilik maaşlarındaki artış bütçe çalışmaları esnasında enflasyondaki gelişmeler de dikkate alınarak belirlenmektedir. Avusturya'da ise, emeklilik maaşları net ücretteki gelişmelere bağılı olarak düzenlenmektedir.

⁵³ 2000 ve 2001 yıllarında emeklilik maaşları tüketici fiyatlarına endekslenmiştir.

⁵⁴ Endekslemenin, genelde o yılın koşullarına göre bir defaya mahsus yapılmasıdır.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Sosyal koruma, Avrupa Toplulukları Kurucu Antlaşması'nda Topluluğun görevleri arasında sayılmış ve yıllar içerisinde uygulama alanı genişlemiştir. Avrupa Birliği'nin temelinde, vatandaşlarının sosyal dışlanmaya maruz kalmadığı bir birlik yaratma fikri vardır. Önceki bölümde bahsedildiği üzere, dünyanın birçok ülkesinde olduğu gibi Avrupa Birliği üye ülkelerinde de emeklilik sistemleri üç sütuna dayanmaktadır. Aynı zamanda, bağlama oranlarının yüksekliğinden dolayı emeklilere rahat imkanlar sağlamaktadır. Ancak, Birlik üyelerindeki demografik eğilimin olumsuz bir seyir izlemesi sonucu nüfus yaşlanmakta ve beraberinde birçok sorun getirmektedir. Bu bölümde, Lizbon Stratejisi'ni gerçekleştirmeye çalışan AB için yaşlanma sorunu ve kamu harcamalarının geleceği arasındaki ilişki incelenmektedir.

1. Yaşlanma Sorunu Çerçevesinde AB'de Kamu Harcamalarının Sürdürülebilirliği

Doğurganlık oranında azalma ve beklenen yaşam ömründe artış bütün dünyada, nüfusun yaşlanması sorununu ortaya çıkarmaktadır. Avrupa Birliği ülkeleri de nüfusun yaşlanmasından dolayı, işgücü arzı, tüketim-yatırım kararları, işgücü üretkenliği, toplam yaş bağımlılık oranları, vergi yükü, kamu harcamaları gibi bir çok alanda sorunlar yaşamaktadır. AB'de sosyal güvenlik sistemlerinin sürdürülebilirliği açısından bir diğer problem de erken emeklilik uygulamalarıdır. Öte yandan, üye devletlerin maliye politikalarını belirleme yetkisi Ekonomik ve Parasal Birlik'in işlemesi için temel araç olan İstikrar ve Büyüme Pakti'nin gereklilikleri yüzünden sınırlandırılmış iken, para politikalarını (faiz ve kur politikaları) kullanma yetkisi, bu yetki üye devletlerce Avrupa Merkez Bankası'na devredildiği için söz konusu değildir. Böylece, emeklilik sistemlerinin ağırlaşan yükünü bütçede uyarlama yaparak yani kamu harcamalarını arttırarak karşılama mümkün değildir.

Eurostat projeksiyonlarına göre, AB’de çalışabilir nüfus (15-64 yaş grubu) 2015 yılına kadar 230 milyon sınırında sabit kalacak, ancak 2050 yılına gelindiğinde bu grubun nüfusu 192 milyona düşecektir. Aynı şekilde, 2000-2050 döneminde yaşlı nüfusun (65+ yaş) 60 milyondan 100 milyona ulaşacağı hesaplanmıştır⁵⁵. Böylesine büyük bir demografik değişimin de bir çok ekonomik sonuç doğuracağı açıktır. İşgücündeki azalış yaşlı bağımlılık oranını arttırırken ekonomik büyümeyi azaltmaktadır. Aynı şekilde, toplam tasarruf oranı da düşmektedir.

TABLO 13
EMEKLİLİK HARCAMALARI PROJEKSİYONU,
AB-15, (2000-2050)

Ülkeler	A ¹				B ²			
	2000	2020	2040	2050	2000	2020	2040	2050
Almanya	10.3	10.6	14.4	14.6	24.0	24.9	29.9	30.2
Avusturya	14.5	15.7	17.0	15.1	26.9	28.5	32.1	31.1
Belçika	9.3	10.4	13.0	12.6	23.9	24.1	27.9	27.5
Danimarka	10.2	14.0	13.9	13.2	28.5	32.7	34.7	33.9
Finlandiya	11.3	14.0	16.0	16.0	25.3	27.1	32.0	31.8
Fransa	12.1	15.0	15.8	-	26.5	29.3	30.6	30.5
Hollanda	7.9	11.1	14.1	13.6	21.4	26.5	30.4	30.3
İngiltere	5.1	4.4	4.4	3.9	17.4	17.0	17.3	18.0
İrlanda	4.6	6.7	8.3	9.0	10.1	11.2	12.2	13.2
İspanya	9.4	10.2	16.3	17.7	21.3	20.2	26.9	28.7
İsveç	9.0	10.2	10.7	10.0	27.0	27.8	31.0	30.6
İtalya	14.2	14.9	15.7	13.9	24.2	25.5	27.1	25.8
Lüksemburg	-	-	-	-	7.6	8.6	9.8	9.5
Portekiz	9.8	14.4	15.8	14.2	21.5	24.6	25.5	25.1
Yunanistan	-	-	-	-	21.8	24.0	33.5	34.8

Kaynak ¹: Council of the European Union, 2001, s. 13.

²: European Policy Committee, *The Impact of Ageing Populations on Public Finances: Overview of Analysis Carried Out at EU Level and Proposals for a Future Work Programme*, 2003, s. 33, Tablo 10. (Kamu harcamaları kapsamında emeklilik, sağlık, uzun dönemli bakım, eğitim ve işsizlik harcamalarının toplamı değerlendirilmiştir.)

⁵⁵ Council of the European Union, 2001, s. 12.

Ekonomik Politika Komitesi'nin projeksiyonlarına göre, emeklilik harcamalarının miktarı, yaşlı bağımlılık oranlarının yükselmesine bağlı olarak bir çok üye ülkenin GSMH'sinde %3 ila %5 arasında artacaktır⁵⁶. Tablo 13'te, A Sütunu, AB-15 için emeklilik harcamalarının GSMH içindeki payının yıllara göre değişimini gösterirken, B Sütunu nüfusun yaşlanmasına paralel olarak kamu harcamalarındaki artış miktarını göstermektedir.

Öte yandan, sağlık ve bakım masrafları da GSMH'lerde %3'lük bir artış gösterecektir. Bu iki kalem bir araya geldiğinde, üye ülke GSMH'lerinde kamu harcamalarının %5 ila %8 arasında artacağı tahmin edilmiştir. Öte yandan, yaşlanma problemi özellikle Yunanistan, Hollanda ve İspanya'da kamu harcamalarında yüksek artışa neden olacaktır.

Avrupa Komisyonu her yıl üye ülkelerin kamu harcamalarını, İstikrar ve Büyüme Pakti'nin kriterlerine göre incelemekte ve detaylı raporlar hazırlamaktadır. Bu raporlarda, ekonominin genel görünümü ve son gelişmeler incelenmekte, bir önceki yıla ait istikrar ve uyum programlarına göre kamu harcamaları sürdürülebilirliği değerlendirilmekte ve bütçe gözetimi yapılmaktadır. Ayrıca, her ülke için konuya ilişkin ayrı ayrı hazırlanan analiz raporları bu çalışmaya dahil edilmektedir. Tablo 14'te söz konusu raporlardan yola çıkarak, 2002-2006 dönemi için, üye ülkelerin mevcut durumları, kamu harcamalarının sürdürülebilirliği ve sosyal güvenlik harcamaları açılarından incelenmektedir. Euro, geri dönülemez bir şekilde 2002 yılında fiilen kullanılmaya başlandığı için analizler de bu yıldan başlamaktadır. Birlik'e yeni üye olan ülkelerin sadece 2005 ve 2006 yılına ait değerlendirmeleri mevcuttur.

Avrupa Komisyonu'nun 2003 Yılı Kamu Harcamaları raporunda⁵⁷, Avrupa Birliği genelinde kamu harcamalarının sürdürülebilirliğine ışık tutmak amacıyla ve finansman açığını kapatmak için hükümetlere bazı öneriler yapılmıştır. Bunlar;

- Vergi oranlarını arttırmaktan kaçınmak,
- Emeklilik ve sağlık sistemlerinde yeni düzenlemeler yaparak yaşa bağlı harcamaların azaltılması, ya da
- İstihdam oranlarını yükselterek, yaşa bağlı olmayan harcamaların azaltılmasıdır.

⁵⁶ Economic Policy Committee, 2003, s. 4.

⁵⁷ European Commission, *Public Finances in EMU*, 2003, s. 4.

TABLO 14
AVRUPA BİRLİĞİ'NDE YILLARA GÖRE KAMU HARCAMALARININ
SÜRDÜRÜLEBİLİRLİĞİ*, (2002-2006)

	2002 ¹	2003 ²	2004 ³	2005 ⁴	2006 ⁵
Sürdürülebilir	Dn, Fin, Hol, İng, İsv, Lük	Dn, Fin, Hol, İng, İsv, Lük			
Bütçe dengesizlik	Al, Av, Fr, İs, Por, Yun	Al, Av, Fr, İs, Por, Yun	İs, Yun		
Yüksek Bütçe açığı			Al, Fr, Por	Al, Fr, Mac, Pol, Sv	
Yüksek borç	B, İt	B, İt, Yun	B, İt	B, İt	
Orta vadede riskli			Hol, İng	Hol, İng, Le, Li	
Yüksek riskli				Çek, Kr, İs, MI, Sn, Yun	Çek, Kr, Mac, Por, Sn, Yun
Orta riskli					Al, B, Fr, Hol, İng, İr, İs, İt, Lük, MI
Az riskli			Av, Dan, Fin, İr, İsv, Lük	Av, Dan, Es, Fin, İr, İsv, Lük	Av, Dan, Es, Fin, İsv, Le, Li, Pol, Sv

*: Açıklamalar Ek 4'te verilmiştir.

Kaynak ¹ : European Commission, 2002, ss. 33-36.

² : European Commission, 2003, ss. 39-43.

³ : European Commission, 2004, ss. 49-51.

⁴ : European Commission, 2005a, ss. 59-60.

⁵ : European Commission, 2006, ss. 69-74.

Buna rağmen, 2004 yılında yapılan değerlendirmede aynı problemin devam ettiği görülmüştür. 2004 yılı Kamu Harcamaları Raporu'na göre⁵⁸;

- Sosyal güvenlik sistemleri açısından en riskli ülkeler İspanya ve Yunanistan'dır,
- Yüksek borca sahip iki ülke Belçika ve İtalya'dır,
- Orta dönemdeki belirsizlikler açısından İngiltere ve Hollanda bazı riskler taşımaktadır,
- Bir çok üye ülkede kamu harcamalarının oldukça olumsuz koşullar taşınmasına rağmen, Finlandiya, Danimarka, İrlanda, Lüksemburg, İsveç ve Avusturya sosyal güvenlik sistemlerinin geleceği açısından fazla risk taşımamaktadır.

⁵⁸ European Commission, 2004, s. 49.

2005 yılına kadar Almanya ve İtalya emeklilik sistemlerini, Fransa ise sağlık sistemini modernize etmişlerdir. Yeni üyeler de, emeklilik sistemlerinde reform gerçekleştirdikleri için genel olarak daha küçük borç/GSMH oranına sahiplerdir. Bu açıdan, uzun dönemde sürdürülebilirlik anlamında iyi bir noktadadırlar.

2006 yılında Avrupa Komisyonu, üye ülkeleri üç kategoride (az riskli, orta riskli ve yüksek riskli) değerlendirmiştir. Yüksek riskli kabul edilen ülkelerin temel sorunu yaşa bağlı harcamaların fazlasıyla artmasıdır. Orta riskli grubun bazı ülkelerinde emeklilik sistemlerinde reform yapılmasına rağmen kamu borcu miktarı yüksektir. Diğer bir grupta ise, sosyal güvenlik harcamaları yüksek iken kamu harcamaları hala sürdürülebilir durumdadır. Az riskli ülkelere Finlandiya, Danimarka ve İsveç'in kamu harcamaları yapısı güçlüdür. Diğer ülkeler de sosyal güvenlik sistemlerinde reform yapmışlardır.

II. Sosyal Güvenlik Sistemleri İçin Önerilen Reformlar

Sosyal güvenlik sistemlerinde yaşanan sorunlar ülkelerin gelişmişlik düzeyiyle de bağlantılıdır. Gelişmiş ülkelerde demografik eğilimin değişmesi ve yaşlanmaya bağlı olarak aktif/pasif dengesinin⁵⁹ bozulması, 1970'li yıllardan itibaren işsizliğin ve enflasyonun artması (işsizliğe bağlı olarak prim ödeyenlerin azalması ve enflasyondan dolayı sosyal güvenlik kurumlarının finansman yapısının bozulması), sosyal yapıdaki değişim sayesinde, tek aile reisinin olduğu ailelerin sayısının çoğalmasıyla, ailenin bir sosyal güvenlik kurumu olmaktan çıkması sosyal güvenlik sistemlerinde yeniden yapılanmanın gerekleri arasındadır⁶⁰. Gelişmekte olan ülkelere ise temel sorun, sistem için ayrılan kaynakların yetersiz olması, kurumsal ve yasal altyapının hazırlanmaması ve sigortacılık ilkelerinin ihlal edilerek aktüeryal dengenin (mali ve demografik denge) bozulmasıdır.

Nüfusun yaşlanması ve yaşa bağlı harcamaların bütçede oran olarak artması, Avrupa Birliği'nde kamu harcamalarının sürdürülebilirliğini tehlikeye sokmaktadır. Bu durumda, sadece bütçe üzerindeki yükü azaltmak amacıyla değil, aynı zamanda, dünyadaki sosyo-ekonomik değişimlere cevap vermek ve Birlik'teki ekonomik entegrasyonu derinleştirmek için sosyal güvenlik alanında reforma ihtiyaç vardır. Aile yapısındaki değişimler,

⁵⁹ Sisteme fiilen prim ödeyen iştirakçilerle sistemden aylık alan sigortalılar arasındaki ilişkidir.

⁶⁰ Y. Alper, *Yeni Bir Yüzyıla Girerken Yeniden Yapılanmanın Eşiğindeki Sosyal Güvenlik*, 1999, s. 10-13.

atipik⁶¹ (bağımsız ya da yarı zamanlı çalışma) istihdamda artış, hayat boyu öğrenme programlarına duyulan ihtiyaç, kadının işgücüne katılımındaki artış yeni sosyo-ekonomik eğilimlerin temel sebepleridir⁶².

AB'de sosyal güvenlik sistemlerinin sürdürülebilirliği açısından en büyük sorun, finansman yöntemi olarak dağıtım sisteminin kullanılmasıdır. Yaşlı-bağımlılık oranlarının yükseldiği AB'de, mevcut çalışandan emekli olana ödeme transferi şeklinde gerçekleşen dağıtım yöntemi, uzun dönemde kamu harcamalarını sosyal güvenlik alanında riske sokacaktır. Bu noktada, temel sebep nicel olarak daha küçük bir çalışan nüfus grubunun daha büyük bir emekli grubunu finanse etmek zorunda olmasıdır. Dolayısıyla, emeklilik sistemlerindeki uygunluk kriterleri demografik değişime cevap verebilecek şekilde değiştirilmelidir. Çünkü dağıtım yöntemi, ancak çalışan grubun büyük, emekli sayısının az olduğu hallerde sağlıklı çalışabilecek bir yöntemdir⁶³.

Avrupa Birliği üyelerinin mevcut sosyal güvenlik sistemlerini yeniden düzenleyebilmeleri için, etkili ve kararlı reform adımlarına ihtiyaçları vardır. Reform seçenekleri ve olası reformların etkinliği sadece AB'de değil, bütün dünyada aynı sorunu yaşayan ülkelerde tartışılmaktadır. Temelde, varolan sistemin tamamen kaldırılması yerine yeniden yapılandırılması önerisi düşünülmektedir.

Gelecek yıllarda, kamu harcamalarına bağlı olarak sorun yaşamamak için parametrik ve sistematik reform seçenekleri söz konusudur. Göç oranlarını arttırmak ve genişleme sürecine devam etmek de üzerinde konuşulan bir diğer seçenektir. Göç ve genişlemenin soruna ne kadar çare olacağı, iki sebepten dolayı ayrı bir tartışmanın konusunu oluşturmaktadır. Birincisi, Birlik'e yeni katılan ülkeler ve aday ülkelerdeki yaşlanma eğilimi, eski üyelerden daha fazladır (Tablo 2). Bu durumun tek istinası Türkiye'dir, ancak Türkiye nüfusundaki artışın da 2050 yılında duracağı ve hatta düşüş eğilimine gireceği tahmin edilmektedir. İkincisi, göçmenler de zamanla

⁶¹ Son yıllarda dünyada yaşanan hızlı teknolojik ve sosyo-ekonomik gelişmeler, tipik çalışmanın yerini bir çok sektörde atipik çalışma almasına neden olmuştur. Yarı zamanlı çalışma ve taşeron çalıştırma atipik söyleminin içindedir. Küreselleşmeyle birlikte, yapılan iş açısından mekan, zaman ve ürün birliği kavramları yavaş yavaş ortadan kalkmaya başlamıştır (M. Çavuş, *Çalışma Yaşamında Esneklik ve Türk İş Hukukundaki Durum-I*, 2005, ss. 3-4). Örneğin, bugün Amerika'daki Empire State Binası'nın güvenliği Hindistan'daki bir firma tarafından sağlanmaktadır. Dolayısıyla, atipik çalışma türleriyle geleneksel iş kavramı da değişmektedir. Konuya sosyal güvenlik açısından bakıldığında, mevcut sistemlerin yeni çalışma düzenlerine uydurulması gereği çok açıktır.

⁶² R. Holzmann, M. Oreinstein, M. Rutkowski, *Pension Reform in Europe: Process and Progress*, 2003, s. 5.

⁶³ W. G. Shipman, *Retirement Finance Reform Issues Facing the European Union*, 2003, s. 2.

yaşlanacak ve bu durum kamu harcamaları üzerinde baskı yaratacaktır. Dolayısıyla, göç ve genişlemeyi bir çözüm olarak gören yazarlara katılmak mümkün değildir.

Göç ve genişleme yerine, sosyal güvenlik sistemlerinin sürdürülebilirliğini sağlamak için parametrik ve sistematik reformlara başvurulabilir. Parametrik reformlar, mevcut emeklilik sistemlerinin parametrelerinde (katkı payları, bağlama oranları, emeklilik yaşı vs.) değişiklik yapılmasını öngörürken, sistematik reformlar daha iddialı bir reform seçeneği sunarak emeklilik sistemlerinin finansman şeklini tamamen değiştirmeyi önermektedir.

A. Parametrik Reformlar

Emeklilik sistemlerinin mali sorunlar yaşamasının en büyük sebebi, büyük bir kısmının dağıtım yöntemiyle finanse edilmesidir. Avrupa Merkez Bankası'nın 2000 yılındaki bülteninde, etkin bir parametrik reformun ortalama emeklilik yaşını ve bağlama oranlarını azaltıp endeksleme kurallarını değiştirerek gerçekleştirilebileceği dile getirilmiştir⁶⁴.

İyi çalışma ve yaşama koşulları sonucu yaşam beklentisinin uzaması göz önüne alındığında, parametrik reform bağlamında Avrupa Birliği'nde atılması gereken ilk adım emeklilik yaşının yükseltilmesidir. Böylece, hem bireyler daha uzun süre sistemde kalacaklar hem de sisteme yapılan katkılar artacaktır. Buna rağmen, bazı üye ülkelerde erken emeklilik⁶⁵ imkanı bulunmaktadır. Örneğin; erken emeklilik formülü 1972 yılında Almanya'da yürürlüğe konmuş ve bireylere normal emeklilikteki imkanların aynısını sunduğu için ulusal emeklilik sistemini olumsuz etkilemiştir. Bu dönemde ortalama emeklilik yaşı üç yıldan daha fazla düşmüştür⁶⁶.

İkinci reform seçeneği, mevcut emeklilik sistemlerinin fazla cömert olmasıyla ilgilidir. Bağlama oranlarının düşürülmesi fayda-katkı denklemini daha uyumlu bir yapıya kavuşturacaktır⁶⁷. Bu değişimin, emekliliği hak etmek için gerekli sürenin arttırılması ve endeksleme kurallarının değiştirilmesi yollarıyla gerçekleştirilmesi mümkündür.

⁶⁴ European Central Bank, *Monthly Bulletin-July*, 2000, s. 68.

⁶⁵ Üye ülkelerdeki erken emeklilik programları ve uygunluk kriterleri için Bkz. Ek 3.

⁶⁶ A. Supan, *From Public Pension to Private Savings: The Current Pension Reform Process in Europe*, 2004, s. 4.

⁶⁷ B. Van Riel, A. Hemerijck, J. Visser, *Is There a Dutch Way to Pension Reform?*, 2002, s. 11.

B. Sistematik Reformlar

Paradigmatik reformlar olarak da adlandırılan sistematik reformlar, dağıtım yönteminden tasarruf ve yatırımı temel alan fonlama yöntemine geçilmesini önermektedir. Dünyada global olarak azalan nüfus artış oranı ve tıpta yaşanan gelişmeler dağıtım yönteminin demografik açıdan devam etmesinin önündeki en büyük engeldir. Cato Enstitüsü'nden José Pinera bu yöntemin temel hatasını, bireylerin davranış biçimlerini yanlış değerlendirme olarak göstermiştir⁶⁸. Çünkü, bu sistem bireylerin kişisel sorumluluklarıyla, kazandıkları hak arasındaki temel bağlantıyı ortadan kaldırmaktadır.

Dağıtım sisteminde emeklilik karşılıklarının gelecekteki maliyeti önceden belirlenmez iken, fonlama yönteminde önceden belirlenmektedir. Hatta, ikinci yöntemde katkı primleri gelecekteki katkı payları ve emeklilik gelirlerinin şimdiki değerlerini dengeleyecek şekilde sabitlenmektedir. Aynı zamanda, gelecekteki emeklilerin ve prim ödeyenlerin sayısı ile maaşlardaki artış da göz önüne alınmaktadır. Sistematik reformların mali piyasalarda tasarruf, işgücü piyasasında da verimliliği artırması öngörülmektedir.

Öte yandan, sistematik reformlar, bazı finansal riskler (piyasa riski, kredi riski ve yolsuzluk) taşımaktadır. Dağıtım yönteminde, üzerinden faiz getirisi hesaplanacak bir fon olmadığı için faiz oranlarının hiçbir etkisi yoktur. Buna karşın, fonlama yönteminde fonda biriken miktar mali piyasalarda değerlendirildiği için faiz oranlarındaki değişime çok duyarlıdır. Ancak, Ekonomik Politika Komitesi, 2003 yılında hazırladığı raporunda bu risklerin, mikro düzeyde fonların yönetimiyle alakalı olduğunu belirtmiştir⁶⁹. Dolayısıyla, yönetime ilişkin gerekli yasal düzenlemelerin yapılarak iyi bir altyapı hazırlanmasıyla bu risklerin azaltılması mümkündür.

Dönüşüm masrafları da, sistematik reformların yapılarak dağıtım yönteminden fonlama yöntemine geçilmesine dair başka bir sorundur. Bu noktada, mevcut nesil üzerinde çifte yük oluşması söz konusudur. Sonuç olarak, nesiller arası eşitliğin bozulması muhtemeldir.

C. Sosyal Güvenlik Sistemleri için Çözüm Seçenekleri

Parametrik ve sistematik reformların hem avantajları hem de dezavantajları vardır. Yükselen yaşlı-bağımlılık oranlarından dolayı, dağıtım yönteminin sürdürülebilirliğini sağlamak mümkün değildir. Aynı zamanda, fonlama sistemi de bazı riskler taşımaktadır. Bu durumda, en mantıklı yol,

⁶⁸ J. Pinera, Çalışanların Güçlendirilmesi: Şili'de Sosyal Güvenlik Sisteminin Özelleştirilmesi, 1996, s. 1.

⁶⁹ Economic Policy Committee, 2003, s. 10.

Avrupa Birliği ülkelerinin karma bir reform paketi uygulaması ve iki finansman yönteminin de sosyal güvenlik sistemlerine dahil edilmesidir. Aslında, tek katmanlı sosyal güvenlik sistemlerinden çok katmanlı olanlara geçiş süreci birçok AB ülkesinde tamamlanmıştır. Böylece, emeklilik sistemleri hem devlet hem de özel sektör tarafından organize edilmektedir. Bu noktada, parametrik reformlar, emeklilik yaşı ve endeksleme kurallarında yapılacak yeni düzenlemelerle AB'nin demografik ve ekonomik durumunun olumsuz etkilerini azaltacaktır. Aynı şekilde, sistematik reformlar sayesinde ekonomide verimlilik yaratılacaktır.

Ortalama emeklilik yaşını yükseltme gibi bazı reform seçeneklerini kullanırken, üye devletlerdeki hükümetleri zorlayacak olan temel sorun seçmenlerin ortalama yaşının, nüfusun yaşlanmasına bağlı olarak yükselecek olmasıdır. Ekonomik bir varlık olan bireyler, önceden sahip oldukları fayda miktarını aynı seviyede tutmak isteyeceklerdir. Dolayısıyla, reform seçenekleri topluma etkili bir şekilde anlatılmalı ve sivil toplum örgütleri çözüme ortak edilmelidir.

Üye ülkeler arasında Hollanda, karma finansman yöntemi açısından iyi bir örnektir. Söz konusu ülkede, hem zorunlu kamu emeklilik sistemi hem de zorunlu özel emeklilik sistemi bulunmaktadır.

Yaşlanma probleminin olumsuz sonuçlarını bertaraf etmek için, mali tedbirler dışında sosyal alanda da bazı adımların atılması gereklidir. Özellikle, işgücü piyasasında yapılan ayrımcı uygulamaları en aza indirmek elzemdir.

BEŞİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİ

Avrupa Birliği'ndeki sosyal güvenlik sistemleri, daha çok nüfusun yaşlanmasından dolayı sorunlar yaşamaktadır. Avrupa Birliği'ne aday bir ülke olan Türkiye'de de sosyal güvenlik alanında bazı sıkıntılar vardır, ancak bunların kaynağı farklıdır.

Türkiye'de sosyal güvenlik sistemleri, sosyal yardımlar⁷⁰ ve prim esasına dayanan emeklilik sistemlerini kapsamaktadır. Genel bütçe, belediye, vakıflar ve gönüllü kuruluşlar tarafından kimsesiz, malül, dul, yetim ve korunmaya muhtaç⁷¹ bireylere yapılan yardımlar aslında Gayri Safi Yurtiçi Hasıla'nın (GSYİH) sadece binde 1'iyle sınırlıdır⁷². Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın 2004 verilerine göre toplam nüfusun %90.42'si sosyal sigorta kapsamındadır⁷³.

⁷⁰ Sosyal yardımları belirleyen yasal düzenlemeler:

- 16.12.1960 tarih ve 168 sayılı "Yabancı Memleketlerde Türk Asıllı ve Yabancı Uyruklu Öğretmenlere Sosyal Yardım Yapılması Hakkında Kanun", Resmi Gazete s. 10688, (23.12.1960).
- 24.02.1968 tarih ve 1005 sayılı "İstiklal Madalyası Verilmiş Bulunanlara Vatani Hizmet Tertibinden Şeref Aylığı Bağlanması Hakkında Kanun", Resmi Gazete s. 12835, (24.02.1968).
- 01.07.1976 tarih ve 2022 sayılı "65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun", Resmi Gazete s. 15642, (10.07.1976).
- 11.10.1993 tarih ve 2913 sayılı "Dünya Olimpiyat ve Avrupa Şampiyonluğu Kazanmış Sporculara ve Bunların Ailelerine Aylık Bağlanması Hakkında Kanun", Resmi Gazete s. 18190, (13.10.1983).
- 28.05.1986 tarih ve 3292 sayılı "Vatani Hizmet Tertibi Aylıklarının Bağlanması Hakkında Kanun", Resmi Gazete s. 19126, (03.06.1986).
- Vatani hizmet tertibinden aylık bağlanmasına ilişkin kişilere özel çıkarılmış kanunlar.

⁷¹ Fakir ve muhtaç vatandaşlara yardım götürmek için 14.6.1986 tarih ve 3294 sayılı Kanun'la Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonu oluşturulmuştur.

⁷² TCMB, *Sosyal Güvenlik Sisteminin Yeniden Yapılandırılması Tartışmaları ve Çözüm Önerileri*, 1997, s. 18.

⁷³ ÇSGB, *İstatistik Yıllığı*, 2004, s.6.

I. Türkiye’de Emeklilik Sistemlerinin Yapısı

Dünyada kamusal emeklilik olarak bilinen ve çalışan kesimlerin katılma zorunluluğunda oldukları, devletin yönetimi ve denetimi altında faaliyet gösteren birinci ayak sosyal sigorta kurumları, ülkemizde de emeklilik sisteminin zorunlu birinci ayağını oluşturmaktadır. Zorunluluk veya gönüllülük esasına dayalı olarak işyeri veya işkolu bazlı faaliyet gösteren ikinci ayak mesleki emeklilik programları ülkemizde yeterince gelişmemiştir. Öte yandan, genellikle üçüncü ayakta bulunan bireysel emeklilik, 27 Ekim 2003 tarihinden itibaren Türkiye’de hizmete girmiştir. Dolayısıyla, Avrupa Birliği’ndeki üç sütunlu sosyal güvenlik sisteminin bir benzeri de ülkemizde bulunmaktadır.

A. Birinci Ayak: Kamusal Emeklilik Kurumları

Türkiye’de Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK) ve Bağ-Kur sosyal güvenlik sistemlerinin zorunlu birinci ayağını oluşturmaktadırlar. Emekli Sandığı, Maliye Bakanlığı’na bağlı olarak faaliyet gösterirken, SSK ve Bağ-Kur, 4947⁷⁴ sayılı Kanun’la Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı içinde oluşturulan genel bütçeli Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) Başkanlığı’na bağlı iki kuruluştur. SGK’nın kuruluş amacı, sosyal sigorta kurumları arasında norm ve standart birliğinin sağlanması ve ortak bir sosyal güvenlik politikasının takip edilebilmesidir.

TABLO 15

BİRİNCİ AYAKTAKİ SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARININ HİZMET VERDİĞİ GRUPLAR

SGK	Kamu Sektörü		Özel Sektör		Bağımsız Çalışanlar
	<i>Beyaz Yakalı</i>	<i>Mavi Yakalı</i>	<i>Beyaz Yakalı</i>	<i>Mavi Yakalı</i>	
Emekli Sandığı	+				
SSK ¹		+	+	+	
Bağ-Kur ²					+

¹ Tarım işçileri ile isteğe bağlı sigortalılara da hizmet vermektedir.

² Esnaf ve sanatkarlar ile çiftçiler dahil bağımsız çalışanları ve ev kadınları ile muhtarlardan isteğe bağlı sigortalı olanları kapsamaktadır.

⁷⁴ 16.07.2003 tarih ve 4947 sayılı “Sosyal Güvenlik Kurumu Teşkilatı Kanunu”, Resmi Gazete, s. 25178 (24.07.2003).

Bu üç temel kurumun sektörlere göre hizmet verdiği gruplar Tablo 15'te verilmiştir. Hizmet verilen gruplar dışında kapsanan risk türleri açısından da bu üç kurum arasında farklar bulunmaktadır. “SSK, iş kazası ve meslek hastalığı, hastalık, analık, malullük, yaşlılık, ölüm ve işsizlik sigortalarından oluşan yedi riske karşı koruma sağlarken, Emekli Sandığı kapsamında analık, Bağ-Kur kapsamında ise iş kazası ve meslek hastalığı ile analık sigortaları mevcut değildir”⁷⁵.

1. Emekli Sandığı⁷⁶

5434 sayılı Kanun'la genel olarak kamu kesiminde memur sıfatıyla çalışan 18 yaşını doldurmuş Türk vatandaşları ile onların bakmakla yükümlü olduğu kişilere sosyal güvence sağlayan kurumdur⁷⁷.

25.08.1999 tarih ve 4447 sayılı Kanun'la⁷⁸ yapılan değişikliklere göre, emekliliğe hak kazanabilmek için iki temel şart vardır. Birinci şart, memurluğa başlayanların 25 fiili hizmet süresini tamamlaması, ikinci şart ise kadınların 58, erkeklerin de 60 yaşını doldurmasıdır. İlgili yasayla getirilen bu koşullar eski çalışanlar için geçiş dönemleriyle esnekleştirilmiş, ancak Anayasa Mahkemesi'nin geçiş koşullarını iptal etmesi üzerine, 23.05.2002 tarih ve 4759 Sayılı Kanun⁷⁹ söz konusu geçiş koşullarını daha da esnek hale getirilmiştir.

⁷⁵ M. Şen, T. Memiş, 2000, s. 11.

⁷⁶ 1.1.1950 tarihinde faaliyete geçen Emekli Sandığı'nın geçmişi 1866 yılına kadar gitmektedir. Bu yıl kurulan Askeri Personel Sandığı ve 1880 yılında kurulan Mülki İdare Sandığı daha sonra Askeri ve Mülki Memurlar Sandığı adı altında birleştirilmiştir. 1934'ten sonra diğer kamu kurum ve kuruluşlarında çalışanları kapsamına alan dokuz sandık daha kurulmuştur. Hepsinin biraraya getirilmesi sonucu Emekli Sandığı oluşmuştur (Bakan, 1996: 6).

⁷⁷ Daha fazla bilgi için Bkz. 08.06.1949 tarih 5434 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu”, Resmi Gazete, s. 7235, (17.06.1949).

⁷⁸ 25.08.1999 tarih ve 4447 sayılı “İşsizlik Sigortası Kanunu Sosyal Sigortalar Kanunu, Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu, Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu, Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu, Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu ile İş Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi ve Bu Kanunlara Ek ve Geçici Maddeler Eklenmesi, İşsizlik Sigortası Kurulması, Çalışanların Tasarrufa Teşvik Edilmesi ve Bu Tasarrufların Değerlendirilmesine Dair Kanunun İki Maddesinin Yürürlükten Kaldırılması ile Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”, Resmi Gazete, s. 23810, (08.09.1999).

⁷⁹ 23.05.2002 tarih ve 4759 sayılı “Sosyal Sigortalar Kanunu, Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu, Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu ile Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”, Resmi Gazete s. 24772, (01.06.2002).

Kesenekler ve karşılıklar⁸⁰, hazine katkısı, bağışlar ve diğer gelirler Emekli Sandığı'nın finansman kaynağını oluşturmaktadır⁸¹. 2005 yıl sonu itibariyle Emekli Sandığı'ndaki aktif sigortalı sayısı 2.402.409 kişi, toplam sigortalı sayısı ise 9.283.886 kişidir (Tablo 16).

2. Sosyal Sigorta Kurumu

Bir hizmet akdine dayanarak bir veya birkaç işveren tarafından çalıştırılanlar ile onların bakmakla yükümlü olduğu kişilere sosyal güvence sağlayan Sosyal Sigorta Kurumu, 17.07.1964 tarih ve 506 sayılı Kanun'la⁸² kurulmuştur. Bu kurumun finansmanı genel olarak işçi ve işverenlerden değişik oranlarda alınan primler ile sağlanmaktadır. (Primlerle ilgili daha fazla bilgi için Bkz. 506 sayılı Kanun.)

Sosyal Sigortalar Kurumu kapsamında 2005 dönem sonu itibariyle 7.544.167 kişi sigortalıdır (Tablo 16). Emekliler ve sigortalıların aile fertleri de bu rakama eklendiğinde 40.975.777 kişi sistemde gözükmektedir ve bu sonuç, SSK'nın kamusal emeklilik kurumları arasında birinci sırada yer almasına neden olmaktadır.

3. Bağ-Kur (Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu)

02.09.1971 tarih ve 1479 sayılı Kanun⁸³ ile kurulan bu kurum genel olarak bağımsız çalışanları kapsamaktadır. Söz konusu kanunun 24. maddesine göre, Türkiye'de ikamet eden yabancılar da Bağ-Kur sigortalısı olabilmektedir.

Sisteme iştirak edenlerden toplanan primler Bağ-Kur'un finansmanını sağlamaktadır. (Basamaklar ile ilgili ayrıntılı bilgi için Bkz. 1479 Sayılı Kanun)

2005 Aralık ayı verilerine göre Bağ-Kur'da 3.354.372 kişi aktif sigortalıdır. Öte yandan, sistemdeki emekli ve aile fertlerinin sayısı 12.682.020'dir (Tablo 16).

⁸⁰ Emekli Sandığı, SSK ve Bağ-Kur'dan farklı olarak sigortalı payı için 'kesenek', işveren payı için 'karşılık' terimi kullanılır.

⁸¹ Keseneklerin hesaplanması ve diğer ayrıntılar için Bkz. 08.06.1949 tarih 5434 sayılı "Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu", Resmi Gazete, s. 7235, (17.06.1949).

⁸² 17.07.1964 tarih ve 506 sayılı "Sosyal Sigortalar Kanunu", Resmi Gazete, s. 11766-1177 (29-31.07.1964-01.08.1964).

⁸³ 02.09.1971 tarih ve 1479 sayılı "Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu", Resmi Gazete, 13956, (14.09.1971).

TABLO 16
2005 YIL SONU İTİBARIYLA SOSYAL GÜVENLİK KURULUŞLARININ
KAPSADIĞI NÜFUS

2005			
	Aktif Sigortalı	Emekliler ve Aile Fertleri	TOPLAM
Emekli Sandığı	2.402.409	6.881.447	9.283.856
SSK	7.544.167	33.431.610	40.975.777
Bağ-Kur	3.354.372	12.682.020	16.036.392
TOPLAM	13.300.948	52.995.077	66.296.025

Kaynak: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı.

B. İkinci Ayak: Tamamlayıcı Sosyal Güvenlik Kurumları

Türkiye’de, yukarıda bahsedilen üç temel sosyal güvenlik kurumuna ek olarak iş kolu bazlı faaliyet gösteren ve zorunluluk ya da gönüllülük esasına dayanan bazı kurumlar vardır. Bunlar; Ordu Yardımlaşma Kurumu (OYAK)⁸⁴, Amele Birliği⁸⁵, İlkokul Öğretmenleri Sağlık ve Sosyal Yardım Sandığı (İLKSAN)⁸⁶ ve Özel Hayat Sigortaları⁸⁷’dir.

C. Üçüncü Ayak: Bireysel Emeklilik Sistemi

Türkiye’de gönüllülük esasına göre çalışan bireysel emeklilik sistemi, 28.03.2001 tarih ve 4632 sayılı Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu⁸⁸ ile 27 Ekim 2003 tarihinden itibaren üye kaydına başlamıştır. Sistemde on bir emeklilik şirketi faaliyet göstermektedir. 31 Aralık 2005 tarihi itibarıyla, bireysel emeklilik sistemindeki katılımcı sayısı 696.508, sözleşmeci sayısı 725.822, sistemde biriken fon miktarı ise 1.191.549.431 YTL’dir⁸⁹. Bireysel emeklilik sistemi, Hazine Müsteşarlığı,

⁸⁴ 03.01.1961 tarih ve 205 sayılı “Ordu Yardımlaşma Kurumu Kanunu”, Resmi Gazete, s. 10702, (09.01.1961).

Milli Savunma Bakanlığı’na bağlı olarak mali ve idari bakımdan özerk bir kurum olarak kurulan OYAK, esas olarak Türk Silahlı Kuvvetleri mensuplarına ilave sosyal güvenlik garantisi sağlamak amacıyla faaliyet göstermektedir.

⁸⁵ 10.09.1921 tarih ve 151 sayılı “Amele Birliği Kanunu”.

⁸⁶ 13.01.1943 tarih ve 4357 sayılı “İlksan Hususi İdarelerden Maaş Alan İlkokul Öğretmenlerinin Kadrolarına, Terfi, Taltif ve Cezalandırılmalarına ve Bu Öğretmenler için Teşkil Edilecek Sağlık ve İhtimai Yardım Sandığı ile Yapı Sandığına ve Öğretmenlerin Alacaklarına Dair Kanun”, Resmi Gazete, s. 5308, (19.01.1943).

⁸⁷ Hayat Sigortaları Yönetmeliği, Resmi Gazete s. 22842, (09.12.1996).

⁸⁸ 28.03.2001 tarih 4632 sayılı “Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu”, Resmi Gazete, s. 24366, (07.04.2001).

⁸⁹ Hazine Müsteşarlığı, *2005 Yılı Türkiye’de Sigorta ve Bireysel Emeklilik Faaliyetleri Hakkında Rapor*, 2005.

Sermaye Piyasası Kurulu ve Emeklilik Gözetim Merkezi tarafından düzenli denetlenmektedir.

Bireysel hesaplarda fonlama yöntemiyle işleyen sistemde bireylerin emeklilik gelirleri, bireylerin kendi nam ve hesaplarında birikecek katkıları ve bu katkıların işletilmesinden sağlanacak getirilere göre belirlenmektedir.

II. Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Sorunları

Türkiye’de sosyal güvenlik sistemleri uzun bir süredir bazı problemler yaşamaktadır. Bu problemlerin başlıcaları aktüeryal denge, finansman, yönetim ve denetim olmak üzere üç kısma ayrılabilir. Önceki bölümlerde görüldüğü üzere, Avrupa Birliği’nde sosyal güvenlik sistemlerinin sorunlar yaşamasının temel sebebi, nüfusun yaşlanması iken, ülkemizdeki sorunların aktüeryal dengenin bozulması, finansman sorunları ve kurumsal yetersizliklerden (yönetim ve denetim sorunları) kaynaklanmasıdır.

A. Aktüeryal Denge

Sigortacılık dilinde, aktüeryal denge sosyal güvenlik sistemlerinde mali ve demografik dengenin sağlanmasıdır. Maliye Bakanlığı’nın 2004 yılı bütçe gerekçesinde belirttiği gibi, bir sosyal güvenlik kuruluşunun aktüeryal dengesini etkileyen temel unsurlar; aktif/pasif oranı, emekli olmak için gerekli çalışma süreleri ve koşulları ile prim gelirleri ve emekli aylığı arasındaki ilişkidir⁹⁰.

Türkiye’de aktif sigortalılarla pasifler arasındaki denge; sigortacılık ilkelerinin göz ardı edilerek erken emeklilik uygulamaları, bağlama oranlarının yüksekliği, prim ödeme sürelerinin kısalığı ve çalışabilir nüfus grubunun yeterince aktif hale getirilememesinden dolayı bozulmuştur. Sosyal güvenlik kurumlarına göre 2000 yılından bu yana aktif/pasif dengesi ve en son 2003 yılına ait konsolide aktif/pasif dengesi Tablo 17’de verilmiştir.

TABLO 17
SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARINDA AKTİF/PASİF DENGESİ

YIL	AKTİF/PASİF DENGESİ		
	<i>Emekli Sandığı</i>	<i>SSK</i>	<i>Bağ-Kur</i>
2000	1.9	1.97	2.59
2001	1.8	1.72	2.48
2002	1.9	1.75	2.38
2003	1.8	1.72	2.34
Haz. 2004	1.8		2.31
KONSOLİDE AKTİF/PASİF DENGESİ			
2003	1.81		

Kaynak: Maliye Bakanlığı, 2005 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi, 2005, ss. 213-214.

⁹⁰ Maliye Bakanlığı, 2004 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi, 2004, s. 212.

Şen ve Memiş, hazırladıkları “Özel Emeklilik ve Türkiye için Sistem Önerisi” isimli eserlerinde prim ödeme süresinin kısalığını çarpıcı bir şekilde örneklemişlerdir: “Takriben 14 yıllık prim ödeme karşılığında uzun yıllar Türkiye’de ortalama 25 yıllık emekli aylığı alma imkanının sağlanması, Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin çöküşündeki önemli nedenlerin başında gelmektedir”⁹¹.

B. Finansman Sorunları

Kayıtdışı istihdamın yüksekliği ve prim tahsilat oranının düşüklüğü, Türkiye’deki sosyal güvenlik sistemlerinin finansman sorunlarını yaratan iki çelişkidir. Aynı zamanda, primlerini ödemeyenler için çıkarılan af kanunları bu sorunu tetiklemiş ve sosyal güvenlik kuruluşlarının finansman açıklarını arttırmıştır. Sosyal güvenlik politikalarının bir sonucu olarak aktif-pasif oranlarının sürekli olarak gerilemesi sosyal sigorta açıklarına sebep olmuştur. Dolayısıyla, bu sorunu azaltmak ve gidermek için bu üç kuruluşa devlet tarafından bütçe transferi yapılmaktadır. Tablo 18’de görüldüğü üzere, sosyal güvenlik kuruluşlarına yapılan bütçe transferleri her yıl büyük oranlarda artmaktadır.

TABLO 18

SOSYAL GÜVENLİK KURULUŞLARINA YAPILAN BÜTÇE TRANSFERLERİ

YIL	Bütçe Transferleri (Toplam)	% GSMH
2000	3.226.460	2.57
2001	5.596.000	3.17
2002	9.684.000	3.54
2003	15.884.000	4.45
2004	18.978.000	4.52

Kaynak: TÜSİAD, Türk Emeklilik Sisteminde Reform-Mevcut Durum ve Alternatif Stratejiler, 2004, s. 64.

Finansman sorunlarının önemli bir nedeni, Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur’un 1990 öncesindeki fonlarının hükümetler tarafından başka kamu harcamalarının finansmanında kullanılmasıdır⁹². Bu durum, kaynakların nasıl verimsiz bir şekilde amacına göre değerlendirilmediğine iyi bir örnektir.

C. Yönetim ve Denetim Sorunları

Yönetim sorunları, personel rejimi ve bürokrasi olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. İlgili kurumların özerk bir yapıya sahip olmamaları, bürokrasinin ağır çalışmasına sebep olmakta ve hizmetler aksamaktadır.

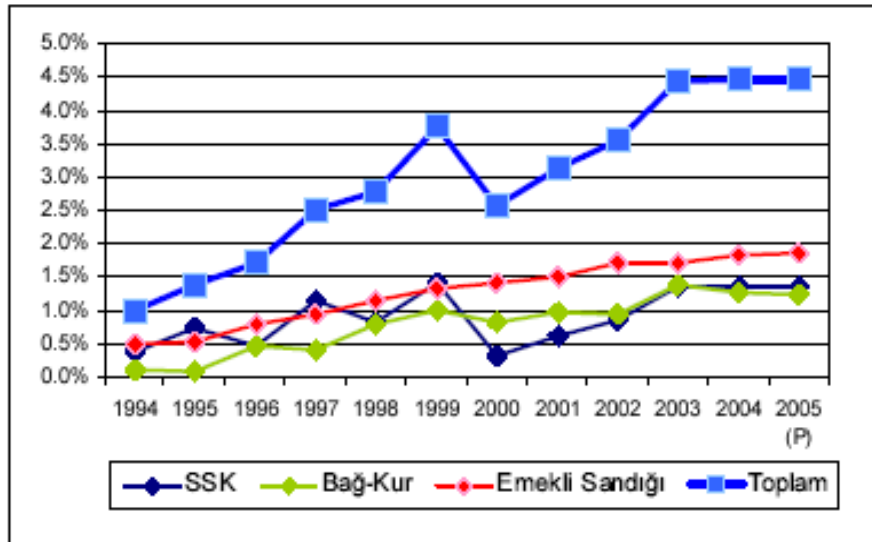
⁹¹ M. Şen, T. Memiş, 2000, s. 15.

⁹² TÜSİAD, 2004, s. 109.

Özerkliğin olmaması, hükümetlere bu kurumlar üzerinden popülist politika izleme olanağı sağlamaktadır. Öte yandan, kurumsal eksikliklerden dolayı yeterli denetimin yapılamaması, sigortalıların çalışma gün sayısının veya prime esas kazançların eksik bildirilmesine imkan sağlamakta ve bu durum da prim gelirlerinin düzeyini olumsuz yönde etkilemektedir. Yönetim ve denetim anlamında bir diğer sorun da, sosyal güvenlik kurumları arasında mevcut olan koordinasyon eksikliğidir.

Yapılan incelemede, sosyal güvenlik kurumlarından hak sahipleri öldüğü halde, onların yerine maaş çeken kişilerin sayısının Emekli Sandığı için on bin olduğu ve bir o kadar kişinin de evli olduğu halde, anne veya babası sayesinde dul ve yetim aylığı almaya devam ettiği belirlenmiştir.

ŞEKİL 3
SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARINA BÜTÇE TRANSFERLERİ, %GSMH



Kaynak: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, *Beyaz Kitap*, 2005, s. 13.

Sonuç olarak, Türkiye’de sosyal güvenlik sistemlerinin mevcut durumunda sürdürülebilirliği mümkün değildir (Tablo 18 ve Şekil 3). Şekil 3, sosyal güvenlik kurumlarının uzun yıllardır süregelen finansman açıklarının genel bütçeden transfer yoluyla kapatılmaya çalışıldığını ve söz konusu transferlerin GSMH içindeki payının her yıl artarak büyüdüğünü göstermektedir.

III. Çözüm Arayışları

Dünyanın birçok ülkesinde ve bölgesinde olduğu gibi Türkiye’de de, 1990’lı yıllardan itibaren, sosyal güvenlik sistemlerinde yaşanan sorunlar tartışılmaya başlanmış ve Türk sosyal güvenlik sistemlerinin reformu gündeme gelmiştir.

A. Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Çalışmaları

Türkiye’de sosyal güvenlik sistemi için çözüm arayışında, hükümet düzeyinde yapılan ilk çalışma, Dünya Bankası’ndan alınan krediyle ILO uzmanlarına ihale edilerek 1995 yılında hazırlanan sosyal güvenlik reform raporudur⁹³. Ayrıca, bu konuda, TÜSİAD tarafından yaptırılan kapsamlı raporlar vardır⁹⁴.

Hem sistemde yaşanan aksaklıklar ve sürdürülebilirlik sorunu hem de ILO uzmanlarının 2050 yılına göre hazırladığı projeksiyonları içeren raporun etkisiyle, 1999 yılında, Türk sosyal güvenlik sisteminde köklü değişiklikler öngören 4447 sayılı Kanun kabul edilmiştir. Sosyal güvenlik sistemlerine ilişkin bir çok kanunda değişiklik yapılmasıyla sosyal güvenlik kurumlarının gelirlerini arttırıp giderlerini azaltmak amaçlanmıştır.

4447 sayılı Kanun’la yapılan yeni düzenlemeler aşağıda kısaca özetlenmiştir:

- Emekliliği hak edebilmek için kadınlarda 58, erkeklerde 60 yaşının doldurulmuş olması gerekmektedir.
- Türk sosyal güvenlik sistemi için önemli bir yapıtaşı olan işsizlik sigortası oluşturulmuştur.
- Prime esas kazançların hesaplanma yöntemleri değiştirilmiştir.
- Prim ödeme gün sayısı ve hizmet yılı süresi arttırılmıştır.

Kanunun uygulamaya geçmesiyle birlikte zaman içerisinde, SSK ve Bağ-Kur’un finansman yapısında bir miktar iyileşme görülmüştür. Bu kurumların 1999’da GSMH’nin %3.7’sine ulaşan finansman açıkları, 2000 yılında %2.6’ya gerilemiştir⁹⁵.

⁹³ TÜSİAD, 2004, s. 67.

⁹⁴ Daha fazla bilgi için Bkz. TÜSİAD, Emekli ve Mutlu: Sosyal Güvenlik Sistemleri, 1996 ve TÜSİAD, Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma, 1997.

⁹⁵ Hazine Müsteşarlığı, *Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Nedir-Niçin Gereklidir?*, 2006, s. 7.

4447 sayılı Kanun'la mevcut sistemin tekrar yapılandırılması da söz konusudur. Bu amaçla, Sosyal Güvenlik Kurulu Başkanlığı'nın oluşturulması gündeme alınmıştır. Kurul, danışma ve istişare organı olarak görev yapacaktır. Böylece, sosyal güvenlik kurumları arasında koordinasyonun sağlanması hedeflenmiştir. Sistemin tek elden yürütülmesi, verimliliğin artırılması ve denetimin kolaylaştırılması açısından da önemlidir. Böylece, hizmetlerin bir bütünlük içinde sunulduğu yeni ve tek bir kurumsal yapının oluşturulması planlanmıştır.

1999'da kabul edilen 4447 sayılı Kanun'la başlayan reform sürecinin en dikkate değer sonuçlarından biri, Türkiye'de bireysel emeklilik sisteminin hizmete girmesi ve 2003 yılının son çeyreğinde üye kaydına başlamasıdır. Gönüllü katılıma dayalı olan bu sistem, bireyleri tasarrufa yönlendireceği için genel ekonomi üzerinde de olumlu etki yapacaktır.

Söz konusu reform süreci zaman içerisinde olgunlaşmıştır. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın konuya ilişkin olarak hazırladığı Beyaz Kitap'ta reformun başlıca amacı şöyle ifade edilmektedir. "Sosyal güvenlik sisteminde reformun temel amacı adil, kolay erişilebilir, yoksulluğa karşı daha etkin bir koruma sağlayan, mali açıdan sürdürülebilir bir sosyal koruma sistemine ulaşmaktır"⁹⁶. Bu anlamda, adı geçen reform dört ana bileşenden oluşmaktadır. Bunlar;

- Genel sağlık sigortası,
- Primsiz ödemeler ve sosyal yardımlar,
- Emeklilik sigortası,
- Kurumsal yapılanmadır.

Genel sağlık sigortasıyla, mevcut beş farklı⁹⁷ sistem bir araya getirilerek tek tip sağlık hizmeti sunulacak ve prime dayalı olan bu sisteme katılım zorunlu olacaktır. İkinci başlık için, sosyal yardımlara ilişkin ulusal düzeyde bir veri tabanının oluşturulması gündemdir. Bu noktada, sosyal yardıma hak kazanımı asgari yaşam düzeyi kriterine göre belirlenecektir. Üçüncü başlık kapsamında, emeklilik sistemlerinin temel parametrelerinde yeni düzenlemelere gidilecek, sağlık hizmetlerinde olduğu gibi beş farklı⁹⁸ emeklilik rejimi tek çatı altında toplanacaktır. Son başlık ise, kullanıcı

⁹⁶ ÇSGB, 2005, s. 22.

⁹⁷ Halihazırda Emekli Sandığı, SSK, Bağ-Kur, kamu çalışanları ve yeşil kartlılar olmak üzere beş farklı kalite ve standartta kamu sağlık sigortacılığı yapılmaktadır.

⁹⁸ Devlet memurları, hizmet akdine göre ücretle çalışanlar, tarım işlerinde ücretle çalışanlar, kendi hesabına çalışanlar ve tarımda kendi hesabına çalışanlar.

memnuniyetine odaklı tek çatı planını içermektedir. Yeni kurumsal yapının üç yıllık bir geçiş evresinin ardından tamamıyla hayata geçmesi öngörülmüştür. Bu doğrultuda, her üç sosyal güvenlik kurumunun eşgüdüm halinde gerçekleştireceği;

- Merkezi veri tabanının ve ortak standart muhasebe sisteminin oluşturulması,
- Yurt çapında otomasyona dayalı bilgi sisteminin geliştirilmesi,
- Sağlık hizmeti alımlarında standardın sağlanması,
- Kamuoyunu bilgilendirme sisteminin etkinleştirilmesi çalışmalarına başlanmıştır⁹⁹.

Sosyal güvenlik sistemlerinin tek çatı altında toplanması kapsamında Sosyal Güvenlik Kurulu Başkanlığı'nın Kurulmasına Dair Kanun Taslağı dışında, Emeklilik Sigortası Sistemi ve Emeklilik Sigortaları Kurumu Kanunu Tasarı Taslağı, Sosyal Hizmetler ve Sosyal Yardım Temel Kanunu Tasarısı ile Genel Sağlık Sigortası Sistemi ve Sağlık Sigortası Kurumu Kanunu Tasarı Taslağı hazırlanmıştır.

B. Sosyal Güvenlik Sistemleri için Reform Önerileri

Bu kısımda, Murat Şen ve Tekin Memiş (2000) ile TÜSİAD'ın (2004) sosyal güvenlik sistemlerinin reformu için hazırladıkları raporlardaki yeni sistem önerileri karşılaştırılacaktır. İki raporda da üç ayaklı emeklilik sistemi önerilmesine rağmen ayakların yapısında farklılıklar vardır.

Şen ve Memiş, TUGİAD'ın Ekonomi Ödülünü kazanan eserlerinde birinci ayakta, mevcut SSK, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur uygulamalarının rehabilite edilerek birbirleriyle uyumlu hale getirilmesini önermiştir¹⁰⁰. Böylece, devlet emeklilik sistemi, birinci ayağı oluşturacaktır. İkinci ayak için, çalışanların emeklilik fon yönetimi ile yapacakları bir sözleşmeye dayanan özel emeklilik fon sistemi öngörülmüştür. İlk iki ayakta sağlık sigortası emeklilikten ayrılarak genel sağlık sigortası şeklinde devlet denetiminde sürdürülecektir. Hayat sigortacılığı ise üçüncü ayak için düşünülmüştür.

TÜSİAD'ın önerisinde de yeni emeklilik sistemi üç ayakta oluşmaktadır. Dağıtım yöntemiyle finanse edilecek olan birinci ayakta herkese asgari bir yaşam standardı sağlama görevini bir kurum üstlenecektir. Bu kurum önceden değinildiği gibi tek çatı uygulamasının bir sonucu

⁹⁹ Hazine Müsteşarlığı, 2006, s. 8.

¹⁰⁰ M. Şen, T. Memiş, 2000, ss. 91-92.

olacaktır. Ancak, bu kurum idari ve mali açıdan özerk hale getirilecek ve sosyal taraflara da yönetimde söz verilecektir. Birinci ayaktan bağlanacak aylığın çalışma hayatında elde edilen ortalama gelirin %25'ine denk olması tasarlanmış ve bu doğrultuda halen %65 olan ortalama aylık bağlama oranının %25'e düşürülmesi öngörülmüştür¹⁰¹.

İkinci ayak için TÜSİAD, fonlama esasına göre çalışacak ve fon mülkiyeti ile yönetiminin bireylerin kontrolünde olan zorunlu bireysel emeklilik hesaplarını önermiştir. Söz konusu fonlar, devlet garantisinde çeşitli yatırım alanlarında değerlendirilecektir. Aynı zamanda, devletin de sigortalı ve işverenlerin ödedikleri primlere vergi muafiyeti tanıyarak teşvik edici bir rol üstlenmesi öngörülmüştür.

2003 yılından itibaren bireysel emeklilik şirketleri adı altında gönüllülük esasına göre faaliyet gösteren kurumlar üçüncü ayakta yer alacaktır. Bu ayakta primlerin sigortalı tarafından ödenmesi planlanmış ama işverenlerin de %5 üst sınırını aşmayacak şekilde sisteme katkıda bulunabileceği mümkün kılınmıştır¹⁰².

İki reform önerisi arasındaki temel fark ikinci ayaktaki uygulama değişikliğidir. Birincisinde, mükelleflere özel emeklilik fonları ve devlet emeklilik sistemi arasında seçme imkanı verilmekte¹⁰³, ikincisinde ise sadece zorunlu bireysel emeklilik hesapları önerilmektedir¹⁰⁴. Öte yandan, Şen ve Memiş'in (2000) eserinde birinci ayak için sadece kurumlar arası koordinasyon düşünülmekte, TÜSİAD (2004) raporunda ise mevcut sosyal güvenlik kuruluşlarının tek çatı altında birleştirilmesi öngörülmektedir.

IV. Avrupa Birliği ve Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Mukayesesi

Avrupa Birliği'nde demografik değişim ve nüfusun yaşlanması sosyal güvenlik sistemlerinin finansmanı açısından sorun yaratırken, Türkiye'deki sorunların temelinde sistemin iyi yönetilememesi ve aktif/pasif dengesinin bozulması vardır. Daha önceden de bahsedildiği üzere, AB'de nüfusun yaşlanması ile toplam yaş bağımlılık oranında görülen artış, sosyal güvenlik sistemlerinin finansman şekli (dağıtım yöntemi) ve yaşlanmaya bağlı harcamalardaki artış sürdürülebilirlik sorununu ortaya çıkarmıştır. Son dönemlerde yapılan reform çalışmaları bu olumsuz tabloyu değiştirmeyi amaçlamaktadır.

¹⁰¹ TÜSİAD, 2004, ss. 166-167.

¹⁰² TÜSİAD, 2004, s. 169.

¹⁰³ M. Şen, T. Memiş, 2000, s. 91.

¹⁰⁴ TÜSİAD, 2004, s. 167.

Türkiye gibi sosyal güvenlik harcamalarının bütçedeki payının küçük olduğu ve devletin sisteme prim ödeyerek katılmadığı ülkelerde, asıl sorunun sistemin, kurumsal özerklik olmadığı için siyasi etkilere açık olması ve iyi denetlenip yönetilememesinden kaynaklanmaktadır. Halbuki, Türkiye genç nüfus büyüklüğü açısından altın çağını yaşamaktadır. 2005 yılında çalışabilir nüfus grubunun (15-64) toplam nüfusa oranı %65,7 iken bu oranın 2010 ve 2015 yıllarında sırasıyla %67,2 ve %68,8'e yükseleceği hesaplanmıştır¹⁰⁵. Ancak, bu fırsat yeterli istihdamın yaratılamaması yüzünden, sisteme katkı yapamamaktadır. 1980-2004 döneminde Türkiye'de çalışma yaşındaki nüfusun 23 milyon artmasına rağmen aynı dönem içinde sadece 6 milyon iş yaratılmıştır¹⁰⁶. Sosyal güvenlik sistemlerinin finansmanı, büyük oranda prim tahsilatına bağlı olduğu için istihdam oranından fazlasıyla etkilenmektedir. Bu bağlamda, hem yüksek işsizlik ile kayıt dışı istihdam oranı hem de düşük prim tahsilatı, aktif/pasif dengesinin bozulmasıyla birlikte sistemin finansman sorunu yaşamasına sebep olmaktadır. 2003 yılı rakamlarına göre kadınların işgücünde çok az yer alması (%25,2) ve tarımda çalışan nüfusun fazlalığı (%35,4)¹⁰⁷ Türkiye için aşılması gereken iki önemli problemdir¹⁰⁸. Aynı zamanda, yakın geçmişte düzenlenen işsizlik sigortası sisteminden işsiz durumdaki işçilerin sadece %4'üne ödeme yapılmaktadır. Bu oran, Kore Cumhuriyeti'nde %14 iken, OECD ülkelerinde %25 ila %75 arasında değişmektedir¹⁰⁹.

Türkiye gibi sosyal güvenlik anlamında sıkıntılar yaşayan, üstelik yaşlı bağımlılık oranının hızla yükseldiği Avrupa Birliği, sorunlarını istihdam artırıcı politikalar geliştirerek çözmeye çalışmaktadır. Kadınların işgücünde daha çok yer alması için bebek-çocuk bakım imkanlarının yaygınlaştırılması, yaşlı, özürlü ve göçmenlerin çalışabilmesi için engellerin kaldırılması ve uygun iş ortamlarının sağlanması gibi önlemler alınmaktadır. İstihdam konusu, Amsterdam Antlaşması'nın metnine dahil edilerek resmîyet kazanmış ve Lizbon Hedefi'nin de temelini oluşturmuştur. Aynı şekilde, bugüne kadar yapılan birçok Avrupa Konseyi Zirvesi'nde önemi vurgulanmıştır. Sonuç olarak, 2004 yılına gelindiğinde 2000 yılında ortalama %61 olan istihdam oranı %63'e çıkmış, kadınların işgücündeki

¹⁰⁵ Hesaplamalarda Kuşak Bileşenler Yöntemi'nden yararlanılmıştır. Söz konusu metodoloji Ek 4'te açıklanmıştır.

¹⁰⁶ Dünya Bankası, *Türkiye İşgücü Piyasası Raporu*, 2006, s. 1.

¹⁰⁷ Avrupa Birliği ve Türkiye'de işgücünün sektörel gruplara göre dağılımı için Bkz. Ek 5.

¹⁰⁸ E. Dansuk, *Analyzing the Differences in the Policies of Social Protection Between EU and Turkey: Case Policies on Combating Poverty and Social Inclusion/Exclusion*, 2006, s. 6.

¹⁰⁹ Dünya Bankası, 2006, s. 5.

payı ise %51'den %55,5'e yükselmiştir¹¹⁰. Bu durumda, Lizbon Zirvesi'nde 2010 için belirlenen hedefe yaklaşmak mümkün olacaktır. İstihdam hedefleri açısından, üye ülkeler arasında en iyi durumda olanlar Danimarka, İsveç, İngiltere ve Hollanda'dır. 2005 yılında Avrupa Komisyonu'nun Lizbon Stratejisi'nin yeniden değerlendirilmesi bağlamında hazırladığı bildiriye, AB ekonomisini büyütecek tek yolun istihdam politikaları olduğu ısrarla vurgulanmış, araştırma-geliştirme yatırımlarına önem verilmesine ve sosyal güvenlik sistemlerinin modernizasyonuna değinilmiştir¹¹¹.

Türkiye'de de sosyal güvenlik sisteminde yaşanan sorunların giderilmesi için bir dizi reform çalışması halen sürmektedir. Ancak, ülkemizde de, Avrupa Birliği'nde olduğu gibi istihdam düzeyini arttırmayı hedefleyen politikalar hayata geçirilmeli, hem iş dünyası hem de sosyal ortaklar çözüme ortak edilmelidirler.

¹¹⁰ Council of the European Union, *Joint Employment Report 2005/2006, More and Better Job: Delivering the Priorities of the European Employment Strategy*, 2006, s. 7.

¹¹¹ European Commission, *Working Together for Growth and Jobs: A New Start for the Lisbon Strategy*, 2005b, ss. 26-28.

SONUÇ

Demografik eğilimler üzerine yapılan bir çok araştırma, tüm Dünyada yaşlanma sorununa işaret etmektedir. Bu sorun, Avrupa Birliği'nde önemli sorunların başında gelmektedir. Nitekim, 65 üzeri ve 80 üzeri yaş grubunun büyüklüğüne bakıldığında, Avrupa Birliği nüfusu yaşlanmakta ve aynı zamanda, net yenilenme hızının altında kalan toplam doğurganlık hızıyla yeni bir neslin eskisinin yerini alması garanti edilememektedir. Nüfusun yaşlanması; işgücü kapasitesinin ve mevcut işgücünün üretkenliğinin azalması, toplam tasarruf oranlarının azalarak genel ekonomik büyümenin küçülmesi, gelecek nesillerin vergi yükünün artması ve sosyal güvenlik harcamalarının toplam kamu harcamalarını olumsuz etkilemesi gibi bir çok istenmeyen sonuç doğurmaktadır. Avrupa Birliği üye ülkeleri, bir taraftan demografik eğilimin olumsuz sonuçlarını bertaraf etmeye çalışırken, bir taraftan da Maastricht ile İstikrar ve Büyüme Pakti'nin kriterlerini yerine getirmeye ve Lizbon Hedefi'ni gerçekleştirmeye çalışmaktadır. Maastricht Antlaşması, üye ülkelere parasal kriterler yanında mali kriterler getirerek, kamu harcamalarını disipline ederken, Lizbon Stratejisi daha yüksek ekonomik büyüme oranı, daha fazla istihdam, daha rekabetçi bir ekonomi ve bilgi toplumu hedeflemektedir. Bu bağlamda, üye devletlerin manevra alanı dar, Lizbon Hedefi'ni başarmak için sahip oldukları süre kısadır.

Avrupa Birliği, yaşlanmanın boyutunun tespit edilmesi için Helsinki Avrupa Konseyi Zirvesi'nden itibaren bu konu üzerinde daha fazla dururken, nüfusun yaşlanmasına ilişkin yeni komiteler oluşturmuştur. Avrupa Komisyonu'nun üye devletlerin kamu harcamaları üzerine her yıl hazırladığı raporlar, sürdürülebilirlik açısından çarpıcı sonuçlar ortaya koyduğu için, bütün üyelerin hem İstikrar ve Büyüme Pakti'nin kriterlerini karşılamak için daha çok çaba göstermeleri hem de sosyal güvenlik sistemlerinin geleceği için emeklilik planlarında reform yapmaları gerekmektedir. Bu noktada, yetersiz istihdam oranı sosyal güvenlik kurumlarına daha az prim yatırılması anlamına geldiği için, öncelikle istihdam yaratma ve işsizlik konusuna önem verilmelidir. Bu bağlamda, her yıl yayımlanan İstihdamı Yönlendirici İlkeler üye ülkeler için yol gösterici olmaktadır. 2005 yılı değerlendirmelerine bakıldığında, bazı üye devletler emeklilik sistemlerinde ve sağlık harcamaları yapısında reform yapmışlardır. Böylece, Lizbon Stratejisi'nde 2010 yılı için %70 olarak hedeflenen istihdam oranı, AB genelinde 2005 yılı itibarıyla %65'e ulaşmıştır.

Bu çalışmada, Avrupa Birliği devletlerinin sosyal güvenlik sistemleri incelenmiş ve sıkıntı yaşayan üyelere karma reform önerilmiştir. Ortalama ömür süresinin uzadığı AB’de; emeklilik yaşı, bağlama oranı, katkı süresi gibi parametrelerde değişiklik öngören parametrik reformların yapılmasının uygun olacağı düşünülmektedir. Öte yandan, halihazırda bir çok üye devlette dağıtım yöntemiyle finanse edilen sosyal güvenlik sistemlerinin sürdürülebilirliği açısından fonlama yöntemine geçiş yapılmasının uygun olduğu düşünülmektedir. AB’de yaşlı-bağımlılık oranlarının hızla yükselmesi nedeniyle, yapılacak düzenlemeler hem parametrik hem de sistematik reformları kapsayabilecektir.

Sosyal güvenlik sistemlerinde yapılması öngörülen reform uygulamalarının, İstikrar ve Büyüme Paketi’nin kriterlerini yerine getirmek zorunda olan üye ülkelerin kamu harcamaları yapısını da olumlu etkileyeceği düşünülmektedir. Aynı şekilde, fonlama yöntemine geçiş ile birlikte, piyasa koşullarında değerlendirilen fonlar genel ekonomi açısından yararlı olacaktır. Buna karşın, iki reform seçeneği de kendi bünyesinde bazı riskler taşımaktadır; ancak, yasal altyapının hazırlanması ve düzenli denetimin sağlanması bu olumsuzlukları ortadan kaldıracaktır.

Türkiye’de sosyal güvenlik sistemi üç sütuna dayanmakla birlikte, ilk sütundaki sosyal güvenlik kuruluşları (Emekli Sandığı, SSK ve Bağ-Kur) nüfusun %90’ını kapsamaktadır. İkinci sütunda, bazı meslekler için iş kolu bazlı kuruluşlar vardır. Üçüncü sütun ise, 2003 yılında faaliyet göstermeye başlayan bireysel emeklilik sisteminden oluşmaktadır. Türk sosyal güvenlik sistemindeki sorunların temelinde, aktüeryal dengenin bozulması ile finansman ve yönetim sorunları yatmaktadır.

Türkiye ile Avrupa Birliği arasında yapılan karşılaştırmada, benzer bir sosyal güvenlik sisteminin yürürlükte olduğu görülmektedir. Sosyal güvenlik sisteminde yaşanan sorunlar incelendiğinde ise, sorunların kaynağının farklı olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Avrupa Birliği üye devletlerinde, nüfusun yaşlanması ve toplam yaş bağımlılık oranlarının yükselmesi problem yaratırken, Türkiye’de sistemin siyasi etkilere açık olması, iyi yönetilememesi ve devletin sisteme prim ödeyerek katılmak yerine sosyal sigorta açıklarını kapatıcı görevini yüklenmesi, kayıt dışı istihdam ve yüksek işsizlik oranı sorunların kaynağını oluşturmaktadır. Bu nedenle, Türkiye gibi çalışabilir nüfus grubunun çok büyük olduğu bir ülkede, istihdam oranını arttırıcı politikalar izlenmesinin, sorunların çözümüne önemli katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

Sonuç olarak, yaşlanma sorunu sadece AB üyelerinin değil bir çok gelişmiş ülkenin geleceğini etkileyen önemli bir konudur. Nüfusun yaşlanmasından kaynaklanan ekonomik ve sosyal sorunları aşmak için

istihdam oranını yükseltecek politikaların izlenmesi, Avrupa Birliği için vazgeçilemez bir araçtır. Türkiye’de ise, aktüeryal dengenin sağlanması, yönetim ve denetim sorunlarının giderilmesi sosyal güvenlik sistemlerinin sürdürülebilirliği için gereklidir.

KAYNAKÇA

- Alper, Y. (1999), “Yeni Bir Yüzyıla Girerken Yeniden Yapılanmanın Eşiğindeki Sosyal Güvenlik”, **Çimento İşveren Dergisi**, ss. 10-34, <http://www.cmis.org.tr/dergi/2mak992.doc>, (11.03.2006).
- Billari, F. C., Kohler, H. (2002), **Patterns of Lowest-Low Fertility in Europe**, MPIDR Working Paper No: 40, ss. 1-31.
- BM (Birleşmiş Milletler) (2007), **World Population Prospects: The 2006 Division**, Population Division, ESA/P/WP.202, http://www.un.org/esa/population/publications/wpp2006/WPP2006_Highlights_rev.pdf, (07.08.2007).
- Bosveld, W. (1996), **The Ageing of Fertility in Europe A Comparative Demographic-Analytical Study**, Thesis Publishers, Amsterdam, The Netherlands.
- CEU (Council of the European Union) (2001), **The Contribution of Public Finances to Growth and Employment : Improving Quality and Sustainability**, 6997/01, <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/The%20contribution%20of%20public%20finances%20to%20growth%20and%20employment.pdf>, (07.01.2006).
- (2006), **Joint Employment Report 2005/2006, More and Better Jobs: Delivering the Priorities of the European Employment Strategy**, 7347/06
http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/jer_en.pdf, (01.06.2006).
- COE (Council of Europe) (2004), “**Population Trends in Europe and Their Sensitivity to Policy Measures**”, Document No: 10182, <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/doc04/EDOC10182.htm>, (07.12.2005).
- Coleman, D. (2001), **Population Ageing: An Unavoidable Future**, Oxford Centre for Population and Migration Studies, Working Paper Series No: 7, ss. 1-10.
- Çavuş, M. (2005), “Çalışma Yaşamında Esneklik ve Türk İş Hukukundaki Durum-I”, <http://www.muhasibetr.com/yazarlarimiz/mesut/01.asp>, (20.03.2006).
- ÇSGB (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı) (2004), **İstatistik Yıllığı**, Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı, Yayın No: 682.
- (2005), **Beyaz Kitap**,
http://www.calisma.gov.tr/birimler/sgk_web/html/beyazkitap.pdf, (15.05.2005).
- Dansuk, E. (2006), “Analyzing the Differences in the Policies of Social Protection Between EU and Turkey: Case Policies on Combating Poverty and Social Inclusion/Exclusion”,

International Conference on Transformation of Social Policy in Europe, 13-15 April'06.

DİE (1995), **Türkiye Nüfusu, 1923-1994 Demografi Yapısı ve Gelişimi-21. Yüzyıl Ortasına Kadar Projeksiyonlar**, Yayın No: 1839, Ankara.

Dünya Bankası (2006), **Türkiye İşgücü Piyasası Raporu**, <http://siteresources.worldbank.org/INTTURKEY/Resources/361616-1144320150009/Ozet-Overview.pdf>, (02.06.2006).

EC (European Commission) (1995), **The Demographic Situation in the European Union**, Directorate-General for Employment, Industrial Relations and Social Affairs Unit V/E.1.

----- (1997), **Demographic Report**, Directorate-General for Employment, Industrial Relations and Social Affairs Unit V/E.1.

----- (2002), **Public Finances in EMU**, Directorate-General for Economic and Financial Affairs Economic Papers, No: 3, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2002/ee302en.pdf, (10.10.2005).

----- (2003), **Public Finances in EMU**, Directorate-General for Economic and Financial Affairs Economic Papers, No: 3, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2003/ee303en.pdf, (10.10.2005).

----- (2004), **Public Finances in EMU**, Directorate-General for Economic and Financial Affairs Economic Papers, No: 3, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2004/ee304en.pdf, (10.10.2005).

----- (2005a), **Public Finances in EMU**, Directorate-General for Economic and Financial Affairs Economic Papers, No: 3, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2005/ee305en.pdf, (10.10.2005).

----- (2005b), **Working Together for Growth and Jobs: A New Start for the Lisbon Strategy**, http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/COM2005_024_en.pdf, (25.05.2006).

----- (2006), **Public Finances in EMU**, Directorate-General for Economic and Financial Affairs Economic Papers, No: 3, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2006/ee306_en.pdf, (13.08.2007).

ECB (European Central Bank) (2000), **Monthly Bulletin- July**, <http://www.ecb.int/pub/pdf/mobu/mb200007en.pdf>, (06.11.2005).

EFRP (European Federation for Retirement Provision) (2000), **Activities Report**, www.efrp.org/downloads/efrp-publications/final_versionEFRPreport2000.pdf, (23.02.2006).

Ekdemir, H. Ş. (2005), **Avrupa Birliği-Türkiye Sosyal Güvenlik Normları**, TİSK Yayın No: 257.

- EPC (Economic Policy Committee) (2000), **Progress Report to the Ecofin Council on the Impact of Ageing Populations on Public Pension Systems**, EPC/ECFIN/581/00.
- (2002), **Reform Challenges Facing Public Pension Systems: The Impact of Certain Parametric Reforms on Pension Expenditure**, EPC/ECFIN/237/02.
- (2003), **The Impact of Ageing Populations on Public Finances: Overview of Analysis Carried Out at EU Level and Proposals for a Future Work Programme**, EPC/ECFIN/435/03.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2003), "Working Conditions in the Accessing and Candidate Countries", **<http://www.eurofound.eu.int/pubdocs/2003/06/en/1/ef0306en.pdf>**, (02.06.2006).
- Eurostat (2007), http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=STRIND_ECOBAC&root=STRIND_ECOBAC/ecobac/eb060, (11.08.2007).
- Fotakis, C. (2000), **Demographic Ageing, Employment Growth and Pensions Sustainability in the EU: The Option of Migration**, Population Division, UN/POP/PRA/2000/21, ss. 1-13.
- Güzel, A. (2005), "Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Öngörülen Reform Mevcut Sorunlara Çözüm Mü?", **DİSK Ekonomi ve Hukuk Dergisi**, Çalışma ve Toplum-4, ss. 61-76.
- Hazine Müsteşarlığı (2005), **2005 Yılı Türkiye'de Sigorta ve Bireysel Emeklilik Faaliyetleri Hakkında Rapor**, <http://www.treasury.gov.tr/SDK2005/doc/Rapor2005.pdf>, (07.07.2007).
- (2006), "Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Nedir-Niçin Gereklidir?", **www.hazine.gov.tr/sosyal_guvenlik.pdf**, (06.01.2006).
- Holzmann, R., Orenstein, M., Rutkowski, M. (2003), **Pension Reform in Europe: Process and Progress**, The WorldBank.
- Hubbard, R. G., Skinner, J., Zeldes, S. P. (1994), "Expanding the Life-Cycle Model: Precautionary Saving and Public Policy", **American Economic Review**, Vol. 84, No. 2, Papers and Proceedings of the Hundred and Sixth Annual Meeting of the American Economic Association , ss. 174-179.
- Improving the Implenmentation of the Stability and Growth Pact -Council Report to the European Council**, No: 7619/05, Brüksel Zirvesi (22-23 Mart 2005) Annex II, http://europa.eu/european_council/conclusions/index_en.htm, (07.05.2006).
- Joint Report on Objectives and Working Methods in the Area of Pensions**, No: 14098/01, http://ec.europa.eu/employment_social/news/2002/jan/laeken_en.pdf, (14.03.2006).

- Jong, A. (1999), "Population and Labour Force Scenarios for the European Union: Acceleration, Continuity or Reversal", **Paper for the European Population Conference EPC99**, 30 August – 3 September, The Hague, The Netherlands.
- Maliye Bakanlığı (2004), **2004 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi**, <http://www.bumko.gov.tr/mevzuat/2004bgerekce/bolum8.htm>, (13.05.2006).
- (2005), **2005 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi**, <http://www.bumko.gov.tr/mevzuat/2005bgerekce/Bolum8.pdf>, (13.05.2006).
- OECD (2003), **Policies for an Ageing Society: Recent Measures and Areas for Further Reform**, Economic Department Working Papers, No: 369, ss. 1-102.
- Pinera, J. (1996), "Çalışanların Güçlendirilmesi: Şili'deki Sosyal Güvenlik Sisteminin Özelleştirilmesi", www.josepinera.com/pag/pag_tex_penschile_tu.htm, (23.12.2005).
- Protocol (No 5) on the Excessive Deficit Procedure Annexed to the Treaty Establishing the European Community**, http://ue.eu.int/uedocs/cms_data/docs/2004/4/27/Compilation%20of%20legal%20texts%20and%20political%20agreements.pdf, (12.07.2006).
- Regling, K., Costello, D. (2003), **The Economic and Budgetary Implications of Ageing Populations: An EU Perspective**, EC Directorate General Economic and Financial Affairs, http://ec.europa.eu/economy_finance/events/2003/brussels0303/doc8en.pdf, (02.02.2006).
- Roodenburg, H., Euwals, R., Rele, H. (2003), **Immigration and Dutch Economy**, CPB Report 2.
- Rother, P.C., Catenaro, M., Schwab, G. (2003), **Ageing and Pensions in the Euro Area Survey and Projection Results**, Social Protection Unit, Human Development Network The World Bank, Social Protection Discussion Paper Series, No: 307, ss. 1-33.
- SER (Social and the Economic Council of the Netherlands) (2002), **Ageing Population and the EU**, Advisory Report.
- Shipman, W.G. (2003), **Retirement Finance Reform Issues Facing the European Union**, CATO Project on Social Security Choice, SSP No: 28, ss. 1-24.
- SP (Social Platform) (2005), "Social Platform Contribution to the Evaluation of the Open Method of Coordination (OMC) on Social Protection and Social Inclusion", www.socialplatform.org/module/FileLib/05-070MCEvaluationContribution_FinanEN.pdf, (17.01.2006).
- Supan, A. (2004), **From Public Pension to Private Savings: The Current Pension Reform Process in Europe**, http://bibserv7.bib.uni-mannheim.de/madoc/volltexte/2005/901/pdf/mea_disk_50_04.pdf, (01.07.2005).
- Şen, M., Memiş, T. (2000), **Özel Emeklilik ve Türkiye için Sistem Önerisi**, TÜGİAD Ekonomi Ödülü, Rota Yayın Yap. Tan. Tic. Ltd. Şti., İstanbul.

TCMB (1997), “Sosyal Güvenlik Sisteminin Yeniden Yapılandırılması Tartışmaları ve Çözüm Önerileri”, [www.tcmb.gov.tr/yeni/ evds/teblig/97/ayse.pdf](http://www.tcmb.gov.tr/yeni/evds/teblig/97/ayse.pdf), (05.01.2006).

TÜSİAD (1996), **Emekli ve Mutlu: Sosyal Güvenlik Sistemleri**.

----- (1997), **Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma**.

----- (2004), **Türk Emeklilik Sisteminde Reform-Mevcut Durum ve Alternatif Stratejiler**, Yayın No: 2004-11/382.

Uğur, S. (2004), **Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Özel Emeklilik Programlarının Yeri ve Gelişimi**, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, Yayın No: 244, TŞOF Plaka Matbaacılık, Ankara.

Van Riel, B., Hemerijck, A., Visser, J. (2002), **Is There A Dutch Way to Pension Reform?**, Oxford Institute of Ageing Working Papers, No: 202, ss. 1-32.

Visco, I. (2001), **The Fiscal Implications of Ageing Populations in OECD Countries**, Oxford Institute of Ageing, Working Paper 11 4/01, ss. 1-30.

Antlaşma Metinleri

Avrupa Topluluğu Kurucu Antlaşması (Birleştirilmiş Metin),

<http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11997E/htm/11997E.html#0173010078>, (03.05.2005).

Avrupa Tek Senedi 17 Şubat 1986,

<http://www.unizar.es/euroconstitucion/library/historic%20documents/SEA/Single%20European%20Act.pdf>, (25.07.2006).

Maastricht Antlaşması 9-10 Aralık 1991,

<http://www.eurotreaties.com/maastrichteu.pdf>, (03.05.2005).

Amsterdam Antlaşması 02 Ekim 1997,

<http://europa.eu.int/eur-lex/lex/en/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html>, (03.05.2006).

Kanun ve Yönetmelikler

10.09.1921 tarih ve 151 sayılı “**Amele Birliği Kanunu**”.

13.01.1943 tarih ve 4357 sayılı “**İlksan Hususi İdarelerden Maaş Alan İlkokul Öğretmenlerinin Kadrolarına, Terfi, Taltif ve Cezalandırılmalarına ve Bu Öğretmenler için Teşkil Edilecek Sağlık ve İctimai Yardım Sandığı ile Yapı Sandığına ve Öğretmenlerin Alacaklarına Dair Kanun**”, Resmi Gazete, s. 5308, (19.01.1943).

- 08.06.1949 tarih 5434 sayılı “**Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu**”, Resmi Gazete, s. 7235, (17.06.1949).
- 16.12.1960 tarih ve 168 sayılı “**Yabancı Memleketlerde Türk Asıllı ve Yabancı Uyruklu Öğretmenlere Sosyal Yardım Yapılması Hakkında Kanun**”, Resmi Gazete s. 10688, (23.12.1960).
- 03.01.1961 tarih ve 205 sayılı “**Ordu Yardımlaşma Kurumu Kanunu**”, Resmi Gazete, s. 10702, (09.01.1961).
- 17.07.1964 tarih ve 506 sayılı “**Sosyal Sigortalar Kanunu**”, Resmi Gazete, s. 11766-11779 (29-31.07.1964-01.08.1964).
- 24.02.1968 tarih ve 1005 sayılı “**İstiklal Madalyası Verilmiş Bulunanlara Vatani Hizmet Tertibinden Şeref Aylığı Bağlanması Hakkında Kanun**”, Resmi Gazete s. 12835, (24.02.1968).
- 02.09.1971 tarih ve 1479 sayılı “**Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu**”, Resmi Gazete s. 13956, (14.09.1971).
- 01.07.1976 tarih ve 2022 sayılı “**65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun**”, Resmi Gazete s. 15642, (10.07.1976).
- 28.05.1986 tarih ve 3292 sayılı “**Vatani Hizmet Tertibi Aylıklarının Bağlanması Hakkında Kanun**”, Resmi Gazete s. 19126, (03.06.1986).
- 11.10.1993 tarih ve 2913 sayılı “**Dünya Olimpiyat ve Avrupa Şampiyonluğu Kazanmış Sporculara ve Bunların Ailelerine Aylık Bağlanması Hakkında Kanun**”, Resmi Gazete s. 18190, (13.10.1983).
- 25.08.1999 tarih ve 4447 sayılı “**İşsizlik Sigortası Kanunu Sosyal Sigortalar Kanunu, Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu, Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu, Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu, Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu ile İş Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi ve Bu Kanunlara Ek ve Geçici Maddeler Eklenmesi, İşsizlik Sigortası Kurulması, Çalışanların Tasarrufa Teşvik Edilmesi ve Bu Tasarrufların Değerlendirilmesine Dair Kanunun İki Maddesinin Yürürlükten Kaldırılması ile Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun**”, Resmi Gazete, s. 23810, (08.09.1999).
- 28.03.2001 tarih 4632 sayılı “**Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu**”, Resmi Gazete, s. 24366, (07.04.2001).
- 23.05.2002 tarih ve 4759 sayılı “**Sosyal Sigortalar Kanunu, Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu, Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu ile Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar**

Sosyal Sigortalar Kanunu Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun", Resmi Gazete s. 24772, (01.06.2002).

16.07.2003 tarih ve 4947 sayılı "**Sosyal Güvenlik Kurumu Teşkilatı Kanunu**", Resmi Gazete, s. 25178 (24.07.2003).

Hayat Sigortaları Yönetmeliği, Resmi Gazete s. 22842, (09.12.1996).

Avrupa Birliği'nin Hukuki Tasarrufları

EEC, 1971, Council Regulation (EEC) No: 1408/71 of 14 June 1971 on the Application of Social Security Schemes to Employed Persons and Their Families Moving within the Community, **Official Journal**, 1971 L 149/2.

----- (1972), Council Regulation (EEC) No: 574/72 of 21 March 1972 Fixing the Procedure for Implementing Regulation (EEC) No: 1408/71 on the Coordination of Social Security Schemes for Persons Moving within the Community, **Official Journal**, 1972 L 74.

----- (1997a), Council Regulation (EEC) No: 1466/97 of 7 July 1997 on the Strengthening of the Surveillance of Budgetary Positions and the Surveillance and Coordination of Economic Policies, **Official Journal**, 1997 L 209/1.

----- (1997b), Council Regulation (EEC) No: 1467/97 of 7 July 1997 on Speeding Up and Clarifying the Implementation of the Excessive Deficit Procedure, **Official Journal**, 1997 L 209/6.

----- (2003), Council Decision of 22 July 2003 on Guidelines for the Employment Policies of the Member States, **Official Journal**, 2003 L 197/13.

- Zirve Sonuç Bildirgeleri

Amsterdam European Council (1997), Presidency Conclusions (16 June), http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/032a0006.htm, (24.11.2005).

Barcelona European Council (2002), Presidency Conclusions (15-16 March), http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/71025.pdf, (17.03.2006).

Brussels European Council (2003), Presidency Conclusions (20-21 March), http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/75136.pdf, (12.02.2006).

Brussels European Council (2003), Presidency Conclusions (16-17 October), http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/77679.pdf, (21.04.2006).

Brussels European Council (2004), Presidency Conclusions (25-26 March),
http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/79696.pdf,
(11.04.2006).

Brussels European Council (2005), Presidency Conclusions (22-23 March),
http://europa.eu/european_council/conclusions/index_en.htm, (07.05.2006).

Dublin European Council (1996), Presidency Conclusions (13-14 December),
http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/032a0003.htm, (01.10.2005).

Essen European Council (1994) , Presidency Conclusions (9-10 December),
http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00300-1.EN4.htm, (11.10.2005).

Göteborg European Council (2001), Presidency Conclusions (15-16 June),
http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00200-r1.en1.pdf, (08.01.2006).

Helsinki European Council (1999), Presidency Conclusions (10-11 December),
http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/ACFA4C.htm, (05.09.2005).

Laeken European Council (2001), Presidency Conclusions (14-15 December),
http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/68827.pdf, (07.09.2005).

Lisbon European Council (2000), Presidency Conclusions (23-24 March),
http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.en0.htm, (27.12.2005).

Luxembourg European Council (1997), Presidency Conclusions (20-21 November)
http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00300.htm, (24.11.2005).

Nice European Council (2000), Presidency Conclusions (7-9 December),
http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00400-r1.%20ann.en0.htm, (17.11.2005).

Stockholm European Council (2001), Presidency Conclusions (23-24 March),
http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.%20ann-r1.en1.html, (08.01.2006).

Thessaloniki European Council (2003), Presidency Conclusions (19-20 June),
http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/76279.pdf,
(21.04.2006).

EKLER

EK 2

AVRUPA BİRLİĞİ ÜYE ÜLKELERİNDE KAMU HARCAMALARI

Bütçede dengesizlik: Üye ülke bütçelerindeki dengesizlik iki grupta incelenmektedir. Birinci gruptaki ülkelerin bütçelerinde, sosyal güvenlik harcamalarının hızla artması sonucu bozulma vardır (İspanya, Yunanistan). Örneğin; 2000-2040 yılları arasında sosyal güvenlik harcamalarının Yunanistan'ın GSMH'sinde %12'lik büyüklüğe ulaşacağı hesaplanmaktadır. Aynı oran, İspanya için %8'dir. İkinci grup ülkelerde yaşanan sorunun iki temel sebebi vardır:

- Bu ülkelerde sosyal güvenlik harcamalarının AB ortalamasından daha fazla artacağı tahmin edilmektedir.
- Bu ülkeler, İstikrar ve Büyüme Paketi'nin kamu borcu kriterini sağlamak açısından pek başarılı değillerdir.

Az riskli: Bu ülkeler, kamu harcamaları ve sosyal güvenlik sistemleri açısından olumlu bir noktada olmalarına rağmen, bazılarında kamu borçları, risk yaratmaktadır.

Orta riskli: Emeklilik sistemlerinde reform yapılmasına rağmen kamu borç miktarı yüksektir.

Orta vadede riskli: Bütçe açıklarının orta vadede artacak olması risk yaratmaktadır.

Yüksek riskli: Bu ülkelerde, sosyal güvenlik harcamalarının gelecekte diğer ülkelere oranla daha fazla artacağı hesaplanmaktadır. Özellikle, Yunanistan ve Çek Cumhuriyeti'nde 2050 yılına kadar bu kalemin GSMH içindeki payının %10 yükseleceği tahmin edilmektedir.

Sürdürülebilir: Bu ülkelerdeki en önemli özellik bütçe disiplininin sağlanmış olması ve yakın geçmişte sosyal güvenlik reformlarının yapılmış olmasıdır. Sürdürülebilir bir bütçe yapısı aynı zamanda fazla vermekte, böylece kamu borçlarının hızla azaltılması mümkün olmaktadır. Emeklilik sistemlerinin fonlama yöntemiyle finanse edilmesi demografik değişimin olumsuz etkisini azaltmaktadır.

Yüksek bütçe açığı: Bu ülkelerde yakın geçmişte yapılan sosyal güvenlik reformlarının bütçeye olası etkisi henüz bilinmemektedir.

Yüksek borç: Toplam GSMH içinde borç oranı çok yüksektir.

EK 4

KUŞAK BİLEŞENLER YÖNTEMİ

Kuşak bileşenler yöntemi, nüfusun yaş ve cinsiyet yapısı ile doğum, ölüm ve göç bileşenlerinin eğilimleri konusunda bilgi sağlanabildiğinde, yaygın olarak kullanılan bir yöntemdir. Aynı yaş grubundaki kuşakların yaşam boyu izlenmesi esasına dayanır. Yaş ve cinsiyete göre temel nüfus ile başlayan “kuşak bileşenler yönteminde” kuşaklar, beş yıllık doğum kuşaklarıdır. Projeksiyonlar beş yıllık dönemler halinde yapılmaktadır. Her dönem, bir öncekinden bağımsızdır. Bileşenler ile ilgili varsayımlar, beş yıllık dönem süresince sabittir. Projeksiyonun dönem başında yaşayan bütün kuşaklar, dönem sonunda beş yıl yaşlanır. Bu kuşakların büyüklüğü ölümlerin etkisiyle azalır. Net göç pozitif ise, dönem boyunca bu kuşaklara bireyler eklenir, net göç negatif ise, kuşaklarda azalma olur.

Bu yöntemle üretilen projeksiyonlar iki aşamalıdır. İlk aşamada, dönem başında hayatta olan nüfusun projeksiyonu yapılmaktadır. İkinci aşamada, beş yıllık dönem süresince doğan nüfusun projeksiyonu yapılmaktadır. Belirli bir dönemdeki doğum sayısı, çocuk doğurma riski altındaki kadın sayısına ve doğurganlığın yaş yapısına bağlıdır. Yıllık doğumlar, yaşa özel doğum hızları kullanılarak hesaplanmaktadır. Göçler, yaş ve cinsiyete göre net göç dengeleri dikkate alınarak hesaplamalara katılmaktadır. Bu dengelerin pozitif ya da negatif olması mümkündür. Göç zamanı ile ilgili olarak, göçlerin beş yıllık döneme eşit dağıldığı varsayımı yapılmaktadır. Bu varsayım sonucu göç edenler, projeksiyon döneminin ortalama yarısı kadar bir süre için göç sonrasında ölüm riski altındadırlar. Beş yıldan daha fazla dönem için nüfus projeksiyonlarına ihtiyaç duyulduğunda, bu işlem bir dönemden diğerine gerektiği yıl kadar tekrarlanır. Her dönemin temel nüfusu, bir önceki dönemin sonuç nüfusudur.

Nüfus projeksiyonlarının güvenilirliği, nüfus bileşenleri üzerine kurulan varsayımlar ile doğrudan ilişkilidir. Dolayısıyla, doğum, ölüm ve göç bileşenlerinin geçmiş ve günümüzdeki eğilimleri dikkate alınarak, gerçeğe en yakın varsayımların oluşturulması, güvenilir projeksiyonların üretilmesinde büyük önem taşımaktadır.

Beş yıllık projeksiyon dönemleri: Her beş yıllık projeksiyon dönemindeki doğumlar, dönem sonunda 0-4 yaşlarında olan kuşağı oluşturmaktadır (Tablo 1). Dönem başında yaşayan bütün diğer kuşaklar, dönem sonunda beş yıl yaşlanmaktadır. Bu kuşakların büyüklüğü ölümlerin etkisi ile azalmaktadır. Net göç pozitif ise dönem boyunca bu

kuşaklara bireyler eklenmekte, net göç negatif ise kuşaklarda azalma olmaktadır.

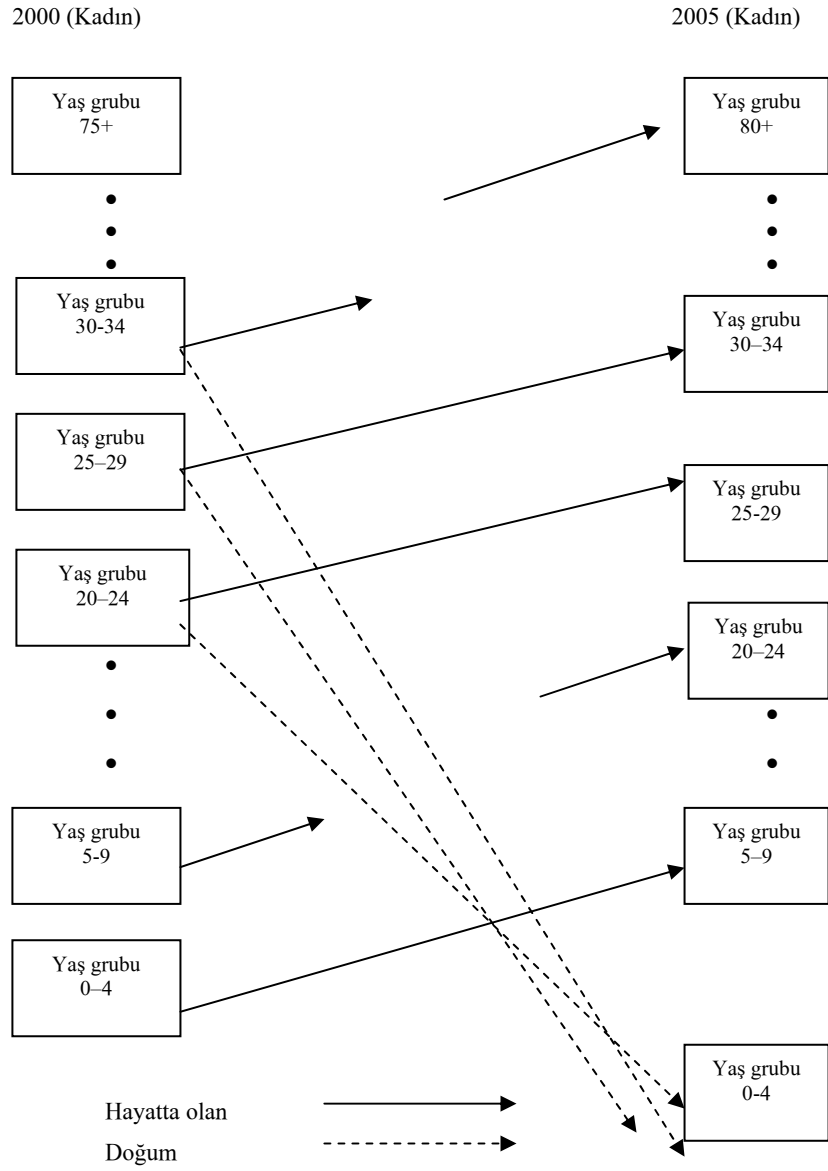
Kadınlar için kuşak bileşenler yönteminin izlenmesi Şekil 1’de gösterilmiştir. Örneğin, 2000–2004 döneminde doğan kız çocukları, 2005-2009’da 5–9 yaşlarında, bir sonraki dönem 10–14 yaşlarında olacaklardır. Böylece, 2000–2004 kadın doğum kuşağı yıllar geçtikçe yaşlanmaktadır.

TABLO 1
KUŞAKLAR ve BEŞ YILLIK PROJEKSİYON DÖNEMLERİ

Kuşak indeks i (c)	Projeksiyon dönem başındaki yaş	Projeksiyon dönem sonundaki yaş	Kuşak indeks i (c)	Projeksiyon dönem başındaki yaş	Projeksiyon dönem sonundaki yaş
0	Doğum*	0–4	9	40–44	45–49
1	0–4	5–9	10	45–49	50–54
2	5–9	10–14	11	50–54	55–59
3	10–14	15–19	12	55–59	60–64
4	15–19	20–24	13	60–64	65–69
5	20–24	25–29	14	65–69	70–74
6	25–29	30–34	15	70–74	80+
7	30–34	35–39	16	75+	
8	35–39	40–44			

*: Beş yıllık dönem boyunca olan doğumlar. Dönem sonunda, bu doğumlar 0-4 yaş aralığında yer almaktadır.

KADIN NÜFUS İÇİN KUŞAK BİLEŞEN YÖNTEMİNİN İZLENMESİ



Beş yıllık dönem başında hayatta olan nüfus: Kuşak bileşen yöntemi kullanılarak yapılan projeksiyonlarda, ilk olarak beş yıllık dönemin başında hayatta olan nüfus tahmin edilmektedir. Göçün sıfır olduğu varsayımı altında formül;

$$P_{s,c}^5 = P_{s,c}^0 * S_{s,c} \quad (c=1,\dots,16 \text{ ve göç}=0) \text{ dır.}$$

Burada;

c: yaş kuşağını,

s: cinsiyeti,

P: belirli bir tarihteki nüfus büyüklüğünü göstermektedir,

$S_{s,c}$: yaşam tablosu kullanılarak tanımlanmış hayatta kalma oranlarıdır.

c = 0 için; $1/5 * ({}_5L_0 / l_0)$

c = 1..15 için; ${}_5L_{x+5} / {}_5L_x$ (x tam yaşları (0,5,...,70) göstermektedir.

c = 16 için; T_{80} / T_{75}

Burada,

${}_nL_x$: x ile x+n yaş aralığında yaşanan birey yıl sayısını,

T_x : x yaşından sonra toplam yaşanan birey yıl sayısını göstermektedir.

Göç bileşeni projeksiyona dahil edildiğinde; dikkat edilmesi gereken en önemli konu; göçlerin yaş ve cinsiyete göre net dengeler ele alınarak hesaplamalara katılmasıdır. Bu dengelerin pozitif ya da negatif olması mümkündür. Aynı zamanda, göçlerin beş yıllık devrelere eşit şekilde dağıldığı varsayımı altında, göçmen nüfusunun yaklaşık olarak projeksiyon döneminin yarısı kadar bir süre ölüm riski altında kalacağı hesaba katılmaktadır. Bu varsayımlar altında formül aşağıdaki gibidir.

$$P_{s,c}^5 = P_{s,c}^0 * S_{s,c} + M_{s,c} * (1 + S_{s,c}) / 2 \quad (c=1,\dots,16)$$

Burada;

$M_{s,c}$: yaş kuşağına ve cinsiyete göre net göçü göstermektedir.

Beş yıllık dönemde doğan nüfus: Beş yıllık dönemlerde hayatta kalan nüfusun projeksiyonu yapıldıktan sonra, bir sonraki aşama olarak beş yıllık dönemde doğan nüfusun projeksiyonunun yapılması gerekmektedir.

Bir projeksiyon döneminde meydana gelen doğum sayısı, çocuk doğurma riski altındaki kadın sayısına, doğurganlık ve yaş yapısına bağlıdır. Çocuk doğurma riski altındaki kadınlar, yedi yaş grubunda (Tablo 2) toplanmaktadır.

TABLO 2
DOĞURGANLIK YAŞ GRUPLARI

(i)	Yaş Grubu
1	15-19
2	20-24
3	25-29
4	30-34
5	35-39
6	40-44
7	45-49

Projeksiyon dönemi süresince, çocuk doğurma riski olan kadınların ortalama sayısı aşağıdaki formül yardımı ile hesaplanmaktadır.

$$\bar{W}_i = (W_i^0 + W_i^5) / 2 \quad (i=1,7)$$

Burada;

W_i^0 : 0 tarihli nüfus dağılımlarından elde edilen kadın sayısını, (örneğin, projeksiyon dönemi 2000-2005 yılında başlıyorsa, 2000 yılındaki kadın sayısı),

W_i^5 : 5 tarihli nüfus dağılımlarından elde edilen kadın sayısını ifade etmektedir. (örneğin, projeksiyon dönemi 2000-2005 yılında başlıyorsa, projeksiyonun bir önceki aşamasında hayatta kalanların sayısından (2005) elde edilen kadın sayısı),

Yıllık doğumlar, yaşa özel doğurganlık hızları kullanılarak hesaplanmaktadır. Yaşa özel doğurganlığın yapısı, kadınların yaş gruplarına göre yıllık doğumlarıdır. Beş yıllık dönemler için, doğumlar aşağıda görüldüğü gibi hesaplanmaktadır:

$$B = 5 * \sum_{i=1}^7 (Y\ddot{O}DH_i * \overline{W}_i)$$

Burada;

B: yıllık doğumları,

$Y\ddot{O}DH_i$: i indeksinde, yaşa özel doğurganlık hızlarını,

\overline{W}_i : i indeksinde kadınların ortalama sayısını göstermektedir.

Toplam doğum sayısı (B), kız doğum oranına (g) göre erkek ve kadın nüfus olarak ayrılmaktadır. Doğum kuşağı, (c = 0), erkek ve kadın nüfus için ayrı ayrı 5 yıl sonrasının projeksiyonu yapılmaktadır. Göç olmadığı varsayımı altında formül aşağıda yer almaktadır:

$$P_{k,0}^5 = g * B * S_{k,0} \quad (\text{göç}=0)$$

$$P_{e,0}^5 = (1 - g) * B * S_{e,0} \quad (\text{göç}=0)$$

Burada;

B: toplam doğum sayısını,

$P_{k,0}^5$: kız doğum oranına (g) göre kadın nüfusunu,

$P_{e,0}^5$: kız doğum oranına (g) göre erkek nüfusunu,

k: kadını,

e: erkeği göstermektedir.

Göç bilgisini de içerecek bir projeksiyon yapılabilmesi için, beş yaş altındaki nüfusun göç bilgisinin zaman ve yaşa göre dağılımına ait varsayımlarda bulunulması gereklidir. Eğer beş yaş altında gerçekleşen göçlerin zaman ve yaşa göre eşit olarak dağıldığı varsayılırsa formül aşağıdaki gibi değişmektedir.

$$P_{k,0}^5 = g * B * (1 + S_{k,0}) / 2$$

$$P_{e,0}^5 = (1 - g) * (1 + S_{e,0}) / 2$$

EK 5
AVRUPA BİRLİĞİ VE TÜRKİYE'DE İŞGÜCÜNÜN SEKTÖREL GRUPLARA
GÖRE DAĞILIMI, 2003

	AB-15	Yeni Üyeler	Türkiye
Tarım	5	21	35,4
Madencilik	1	2	0,5
İmalat	20	21	17,4
Elektrik-Gaz-Su İşleri	1	2	0,5
İnşaat İşleri	8	7	5,3
Toptan ve Perakende Satış	15	12	14,2
Otel ve Restoranlar	4	2	3,8
Ulaşım ve İletişim	6	7	4,9
Finansal Aracılık	3	2	1,2
Emlakçılık	8	3	2,1
Kamu Yönetimi	8	6	5,5
Diğer Hizmet Sektörleri	22	15	9,2

Kaynak: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2003, ss. 16, 81.