

Türkiye Barolar Birliđi Emek Komisyonu'nun
24 Şubat 2017 tarihinde düzenlediđi
"Özel İstihdam Büroları ve Zorunlu Bireysel Emeklilik"
konulu sempozyumda yapılan konuşma

ŞİLİ'DE VE TÜRKİYE'DE ZORUNLU BİREYSEL EMEKLİLİK GİRİŞİMİ

*Yıldırım Koç**

Teşekkür ederim, Sayın Başkan.

Değerli katılımcılar, ben de önce Türkiye Barolar Birliđi'ne düzenlediği bu toplantı nedeniyle teşekkür ediyor, hepinize saygılarımı sunuyorum.

Bugünkü toplantıya katılanlar, avukatlar ve sendika uzmanları. Sendikacılar ve sendika tıyeleri toplantıya gelmemiş. Zorunlu bireysel emeklilik sisteminin eleştirilmesi, sendikacıların ve işçilerle memurların tavrının etkilenmesi açısından önemliydi. Onlar burada olmadığına göre, ben, zorunlu bireysel emeklilik sistemini eleştirmeyeceğim, bu sistemin mantığını ve başarı şansını değerlendireceğim.

Zorunlu bireysel emeklilik sistemi iki nedenle gündeme getirilebilir.

Birinci neden, işveren ve devletin de katkısıyla işleyen ve katkıların bir havuzda toplandığı bir yaşlılık aylığı sisteminde, sınırlı bir devlet katkısıyla işçi katkılı bireysel hesap sistemine geçiş olabilir.

* ODTÜ Yarı Zamanlı Öğretim Görevlisi

ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI VE ZORUNLU BİREYSEL EMEKLİLİK

İkinci neden, kamu açıklarının finansmanında devletin borç alabileceği bir kaynağın yaratılması çabası olabilir.

Zorunlu bireysel emeklilik sistemi gündeme geldiğinde, hemen Şili örneğini, Jose Pinera'yı, TÜSİAD'ın 1996 yılındaki girişimlerini anımsadım. Bu nedenle, önce zorunlu bireysel emeklilik sisteminin getirilmesinin yaşlılık aylığı düzeninin değiştirilmesiyle bağlantılı olup olmadığını sorgulayacağım.

Kapitalizmin gelişmesiyle birlikte işçiler açısından çeşitli sorunlar ortaya çıktı. Bunlardan biri, yaşlanıp çalışma gücünü yitiren insanların gelir kaybını telafi edebilmektir.

İşçiler önce bireysel hesaba dayalı yardımlaşma sandıkları kurdular. Her işçinin ödediği para kendi hesabına kaydediliyordu. İşçi çalışma hayatından ayrıldığında biriktirdiği para kendisine veriliyordu.

Bu alanda devrimi Almanya'da Bismarck gerçekleştirdi. Bismarck, önce 1883 yılında sağlık sigortasını, 1884 yılında kaza sigortasını ve 1889 yılında da yaşlılık sigortasını kurdu. Yaşlılık sigortası, işçi ve işverenin eşit katkılarıyla finanse ediliyordu ve işçiler ancak 70 yaşına geldiklerinde yaşlılık aylığına hak kazanıyorlardı. Bismarck'ın katkısı, işverenlerin finansmana katılması, bireysel hesap yerine herkesin katkısının bir havuza akıtılması ve emeklilere bu havuzdan aylık ödenmesiydi.

Sosyal güvende ikinci önemli dönüşüm, 1942 Kasım'ında Lord Beveridge tarafından önerildi ve İkinci Dünya Savaşı sonrasında birçok ülkede uygulandı. Devlet, vatandaşlarının sorumluluğunu "beşikten mezara kadar" üstlendi ve sosyal güvenliğin finansmanına sistemli bir biçimde prim ödeyerek katılmaya başladı. Ayrıca, sosyal güvenliğin kapsamı genişletildi. Daha sonraki yıllarda, işçiden ve işverenden prim alınmayarak, tümüyle vergilerle finanse edilen sosyal güvenlik sistemine geçilen ülkeler de oldu.

Ancak bu sistem, kapitalizmin 1970'li yılların ortalarına doğru durgunluğa girmesine, ulusötesi şirketlerin yatırımlarını Çin'e ve az gelişmiş ülkelere aktarmasına, sosyal güvenlik

ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI VE ZORUNLU BİREYSEL EMEKLİLİK

sistemlerinin yaşlanmasına, sağlık alanındaki büyük gelişmelerin sağlık giderlerini artırmasına ve benzeri başka nedenlere bağlı olarak, sıkıntılar yaşamaya başladı. Gelişmiş kapitalist ülkelerde sosyal güvenlik alanında bazı geriye gidişler yaşandı.

Az gelişmiş ülkelerde ise daha köklü değişiklikler yapıldı.

Bu sürecin başlangıcı Şili’de gerçekleşti.

Şili’de sosyalist başkan Salvador Allende, 1973 yılında bir askeri darbeye devrildi ve öldürüldü. Ardından kurulan ABD yanlısı askeri diktatörlük döneminde sosyal güvenlik sisteminde büyük bir geriye gidiş yaşandı.

Askeri diktatörlük döneminde Şili Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı olan Jose Pinera 1980 yılında bazı düzenlemelerle, o güne kadar uygulanan yaşlılık sigortası sisteminin yerine zorunlu bireysel emeklilik sistemini getirdi. İşe yeni giren işçilerin bu yeni sisteme geçmesi zorunluydu. Eski işçiler ise isterlerse yeni sisteme geçebileceklerdi. Polisler ve subaylar ise eski sistemde devam edeceklerdi.

Eski sistem, işverenlerin de prim ödediği bir sosyal sigorta düzenlemesiydi.

Yeni sistemde işverenler prim ödemiordu. İşçilerin ücretlerinden yüzde 10 oranında bir prim kesiliyor ve bir emeklilik şirketinde açılan kişisel hesaba yatırılıyordu. Yatırılan bu para, emeklilik şirketi tarafından nemalandırılıyordu. İşçinin şirket değiştirme hakkı vardı. Ekonomide kriz yaşanırsa, yatırılan para artmıyor, azalabiliyordu. İşçiler belirli bir yaşa geldiklerinde toplu para veya emekli aylığına kavuşuyordu.

Askeri diktatörlük altında, ABD ile de bağlantılı olarak zorla uygulatılan bu sistem işverenlerin sırtındaki prim yükünü azalttı, işçileri ise Bismarck öncesi döneme döndürdü.

Şili’deki sistem 2008 yılında büyük ölçüde değiştirildi. Ancak sorunlar devam etti. Şili Devlet Başkanı 2015 yılında sosyal güvenlik sisteminin işleyişindeki sorunları belirlemek amacıyla bir komisyon görevlendirdi. Bu komisyonun raporunda da bazı değişiklikler önerildi.

ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI VE ZORUNLU BİREYSEL EMEKLİLİK

Şili’de uygulanan sistem, daha sonraki yıllarda Peru, Arjantin, Kolombiya, Uruguay, Bolivya, Meksika, El Salvador, Kosta Rika, Dominik Cumhuriyeti ve Panama’da da örnek alındı.

Şili’yi burada bırakıp, Türkiye’ye dönelim.

Türkiye’de Sosyal Sigortalar Kurumu’nun kaynakları, daha İşçi Sigortaları Kurumu olarak kurulduğu ilk yıllardan itibaren bir ölçüde kötüye kullanıldı. Ancak özellikle 1980’li yıllardan itibaren bu kötüye kullanım had safhaya vardı. SSK’nın gelirleri 1993 yılından itibaren giderlerini karşılayamamaya başladı. Bunun ardından yaşlılık aylığı sisteminin değiştirilmesini önerenler çoğaldı.

Bu önerilerden biri, Şili sisteminin Türkiye’ye getirilmesiydi.

TÜSİAD bu amaçla 1996 yılı Ocak ayında **Emekli ve Mutlu, Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları, Çözüm Önerileri ve Özel Sigortacılık Girişimi** başlıklı bir çalışma yayımladı. Bu çalışmada “Emeklilik Sigortası Reformunda Başarılı Bir Örnek: Şili” bölümü de vardı.

TÜSİAD, bu çalışmaya yayımlamanın ardından askeri diktatörlük döneminin Şili Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Jose Pinera’yı 1997 yılı Mayıs ayında Türkiye’ye davet etti.

Ancak o yıllarda bu girişime karşı yürütülen mücadele sonucunda, SSK’nın yaşlılık, malullük, ölüm sigortası yerine zorunlu bireysel emeklilik sistemine geçiş engellendi.

Türkiye ekonomisi 1998-2002 döneminde çok büyük bir kriz yaşadı. Dünya Bankası başkan yardımcılarında Kemal Derviş 2 Mart 2001 günü ekonomiden sorumlu devlet bakanı olarak görevlendirildi (Resmi Gazete 3.3.2001) ve 13 Mart 2001 günü TBMM’de yemin etti. Bunun ardından, 28.3.2001 gün ve 4632 sayılı Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu kabul edilerek, gönüllülük temelinde bireysel emeklilik sistemine geçildi.

Yeni düzenleme 2016 yılı Ağustos ayında gündeme geldi.

ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI VE ZORUNLU BİREYSEL EMeklİLİK

4632 sayılı Kanunda 10.8.2016 gün ve 6740 sayılı Kanunla yapılan değişlikle, Ek Madde 2 eklendi. Bu madde, 45 yaşını doldurmamış çalışanların otomatik olarak bir emeklilik planına dahil edilmesini öngörüyordu. Çalışanın ücretinden yüzde 3 oranında bir kesinti yapılacak, devlet de bu kesintinin yüzde 25'i tutarında bir katkıda bulunacaktı. Devletin ayrıca 1000 TL tutarında bir ek katkıda bulunması öngörülüyordu. Ancak sistemden cayma olanağı vardı. Ayrıca, 17 Aralık 2016 günlü Resmi Gazete'de yayımlanan "Bireysel Emeklilik Sistemi Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik" ile sistemden cayma olanağı genişletildi.

Söz konusu yönetmelikte cayma hakkı şu şekilde düzenlendi:

"İlgili emeklilik planına göre çalışanın ücretinden kesilmek suretiyle yapılan ilk katkı payının şirket hesaplarına nakden intikal ettiği tarihi takip eden işgünü emeklilik planına dahil edildiği şirket tarafından çalışana posta yoluyla veya güvenli elektronik iletişim araçları ile bildirilir. Çalışan, bu bildirim müteakip iki ay içinde cayma hakkını kullanabilir. Cayma süresinden sonra da çalışan dilediği zaman sistemden ayrılabilir. Cayma talebi, çalışan tarafından posta yoluyla veya güvenli elektronik iletişim araçlarıyla ilgili emeklilik sözleşmesi hükümlerine göre işverene veya şirkete bildirilir. Cayma bildiriminin ulaşmasını müteakip on iş günü içinde ödenen katkı payları, varsa hesabında bulunan yatırım gelirleri ile birlikte çalışana iade edilir."

Yönetmelikle, katkı payı ödemeye ara verme olanağı da getirildi. İlgili madde şöyledir:

"Çalışan katkı payı ödemeye ara vermeyi talep edebilir. Bu talep, talep tarihinden itibaren azami 3 aylık süre için yapılabilir. Bu sürenin bitiminden önce veya bitimini müteakip tekrar ara verme talebinde bulunulması mümkündür. Çalışanın ara verme talebini iletmesi üzerine çalışana ödenen ücretten katkı payı kesintisi yapılamaz."

ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI VE ZORUNLU BİREYSEL EMEKLİLİK

2002 yılından sonra sosyal güvenlik sisteminin sorunları, kaçak işçilikle ciddi biçimde mücadele edilmesiyle önemli ölçüde kontrol altına alındı. Böylece uzun vadeli sigorta kolu olan yaşlılık, malullük, ölüm sigortasına yapılan katkılar, Sosyal Güvenlik Kurumu'nun gelirlerini artırarak, günün kurtarılmasını sağladı. SGK'nın özellikle sağlık harcamaları özelleştirmeler ve SSK hastanelerinin devlete aktarılması nedeniyle artarken, yaşlılık, malullük, ölüm sigortasının gelir artışı, sorunların ertelenmesini sağladı.

Hükümet bu dönemde kaçak çalıştırmayı önlemek için çok önemli girişimlerde bulundu ve küçümsenmeyecek bir başağı sağladı. Zorunlu sigortalılık kapsamındaki sigortalı işçilerin sayısı 2002 yılında 5,2 milyon iken 2016 yılı Kasım ayında 13,9 milyona yükseldi. Sosyal Güvenlik Kurumu'nun gelirleri arttı ve devlet bütçesinden finanse edilen SGK açıkları kontrol altına alınabildi. Sigortalı işçilere (4/A) ilişkin bütçe açığı 2011 yılında 18,5 milyar lira iken, 2015 yılında 13,3 milyar lira olarak gerçekleşti.

Ancak bu arada, yaşlılık aylığına hak kazanma yaşının artırılmış olmasına karşın, yaşlılık aylığı alan kişi sayısında da hızlı bir artış yaşandı. Yaşlılık aylığı alanların sayısı 2004 yılında 2,8 milyondur; 2016 yılında 5,1 milyona yükseldi.

Yaşlılık aylığı alanlara yapılan ödemeler ise 2003 yılında 13,7 milyar lira iken, 2016 yılında 101,8 milyar liraya yükseldi.

Bu düzenlemelerle, zorunlu bireysel emeklilik planlarının Sosyal Güvenlik Kurumu kapsamında düzenlenen yaşlılık, malullük ve ölüm sigortasının yerini alması projesi gündemden kalktı.

Bu durumda incelenmesi gereken ikinci nokta, bu düzenlemenin kamu harcamalarının finansmanında kullanılabilecek kaynak yaratıp yaratmadığıdır.

Türkiye'de geçmişte de çalışanların ücretlerinden yapılan bazı kesintilerle kaynak yaratma çabası oldu.

ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI VE ZORUNLU BİREYSEL EMEKLİLİK

12.1.1961 günlü Resmi Gazete’de yayımlanan 223 sayılı Yatırımlar Finansman Fonu Teşkil ve Tasarruf Bonoları İhracı Hakkında Kanunla, gelir ve kurumlar vergileri mükellefleri gelirlerinin yüzde 3’ü oranında tasarruf bonusu alacaktı. Bu uygulama devlet açısından bazı kolaylıklar sağladıysa da, tasarruf bonoları almak zorunda bırakılanların önemli bir bölümü ellerindeki bonoları düşük fiyatla sattı.

3320 sayılı Memurlar ve İşçiler ile Bunların Emeklilerine Konut Edindirme Yardımı Yapılması Hakkında Kanun (Resmi Gazete 22.11.1986) ile 1.1.1987-31.12.1995 döneminde işverenler çalıştırdıkları işçiler adına ödeme yaptı. Ancak bu sistem de konut edinmede önemli bir katkı sağlamadı. 5664 sayılı Konut Edindirme Yardımı Hak Sahiplerine Ödeme Yapılmasına Dair Kanunla (Resmi Gazete 30.5.2007) bu paralar da hak sahiplerine ödendi.

3417 sayılı Çalışanların Tasarrufa Teşvik Edilmesi ve Bu Tasarrufların Değerlendirilmesine Dair Kanun (Resmi Gazete 18.3.1988) yeni bir düzenleme getirdi: “İlgililerin aylık ve ücretlerinden yapılacak yüzde 2 nispetindeki tasarruf kesintisi ile ilgililerin aylık ve ücretlerinin yüzde 3’ü nispetinde Devlet veya işverence sağlanacak katkının toplamı” bir hesapta toplandı. Ancak bazı işyerleri bu ödemeleri yapmadı. Bu girişim de 4853 sayılı Çalışanların Tasarruflarını Teşvik Hesabının Tasfiyesi ve Bu Hesaptan Yapılacak Ödemelere Dair Kanunla (Resmi Gazete 29.4.2003) tasfiye edildi.

Peki, yeni düzenlemeyle önemli bir birikim yaratılabilir mi; bu birikim, kamu açıklarının finansmanında kullanılmak üzere devlet tarafından borç olarak kullanılabilir mi?

Türkiye’de insanlar, geçmiş deneyimlere dayanarak hareket eder. Bu konuda son hatırlanan uygulamalar, konut edindirme yardımı ve zorunlu tasarruftur. Her ikisinde de büyük sorunlar yaşandı.

Diğer taraftan, hayat sigortacılığı uygulaması var. Hayat sigortası yaptıranlar da bu uygulamadan memnun değil.

ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI VE ZORUNLU BİREYSEL EMEKLİLİK

Gönüllülük temelinde 2001 yılından beri uygulanan bireysel emeklilik şirketlerinin müşterilerinin sayısı 5,8 milyonu buldu. Bu sistemden emekli olanların sayısı da 46 bin civarında. Bu sistemde de yüksek gelir grubunda olup her ay büyük miktarlarda prim ödeyebilenler genellikle memnun. Ancak düşük tasarruflarla ortaya çıkan sonuç ümit verici değil.

Bu deneyimler, insanları zorunlu bireysel emeklilik sisteminin dışına itiyor.

Ayrıca Türkiye ekonomisinin içinde bulunduğu ekonomik kriz de bu sisteme girmeye zorlananların cayma eğilimini güçlendiriyor.

Yapılacak kesinti yüzde 3 oranında. Milyonlarca insan kredi kartı ve tüketici kredisi borcuyla boğuşuyor. İcralık işçi ve memur sayısı hızla yükseliyor. İnsanlar yüzde 3 kesintiden bile ciddi biçimde etkileniyor.

Bu koşullarda, kolaylıkla cayılma koşullarının sağlandığı da dikkate alındığında, zorunlu bireysel emeklilik sisteminde kalan insan sayısının çok fazla olmayacağı akla gelmektedir. Bu yolla sigorta şirketlerinin elinde biriken kaynakların devletin bütçe açıklarının finansmanında kullanılabileceği beklentisi, bu nedenle, pek gerçekçi değildir.

Hükümetin bu girişimi, kaynak yaratma açısından da işe yarayacağı pek benzemiyor.

Atılan taş ürkütülen kurbağaya değmeyecek gibi.