

ÖZEL EMEKLİLİK
VE
TÜRKİYE İÇİN SİSTEM ÖNERİSİ

Yrd.Doç.Dr. Murat ŞEN

Yrd.Doç.Dr. Tekin MEMİŞ

İstanbul-2000

İÇİNDEKİLER

<i>İÇİNDEKİLER</i>	<i>I</i>
<i>ÖZET</i>	<i>IV</i>
<i>GİRİŞ</i>	<i>7</i>
I. KONUNUN ÖNEMİ	<i>7</i>
II. ÇALIŞMADA İZLENEN YÖNTEM	<i>9</i>
<i>§1. GENEL OLARAK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİ</i>	<i>10</i>
I. SOSYAL GÜVENLİK TÜRLERİ	<i>10</i>
II. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI	<i>12</i>
<i>§2. TÜRKİYE'DEKİ SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ</i>	<i>14</i>
I. KAPSAMI	<i>14</i>
II. SORUNLARI	<i>16</i>
III. SORUNLARA ÇÖZÜM ARAYIŞLARI	<i>21</i>
A. Mevcut Sistemin Rehabilitasyonu	<i>22</i>
1. Genel Olarak	<i>22</i>
2. Sistemin Rehabilitasyonu Bağlamında Kanun Çalışmaları	<i>23</i>
B. Sosyal Güvenlik Sisteminin Özelleştirilmesi	<i>25</i>
1. Özelleştirme Nedenleri	<i>25</i>
2. Özelleştirme Uygulamaları	<i>27</i>
3. Ülkemizde Özelleştirme Eğilimleri	<i>29</i>
<i>§3. ÖZEL EMEKLİLİK FONLARI</i>	<i>32</i>
I. TANIM ve TARİHİ GELİŞİM	<i>32</i>
II. ÖZEL EMEKLİLİK SİSTEMİNDE YÖNTEMLER	<i>33</i>
A. Dağıtım Yöntemi	<i>33</i>
1. Primli Yöntem	<i>34</i>
2. Primsiz Yöntem	<i>36</i>
B. Fonlama Yöntemi	<i>36</i>
1. Maaş Esaslı Sistem	<i>38</i>
2. Katkı (Prim) Esaslı Sistem	<i>40</i>
C. Dağıtım ve Fonlama Yöntemlerinin Değerlendirilmesi	<i>42</i>
III. ÖZEL EMEKLİLİK SİSTEMİNİN İŞLEYİŞİ	<i>44</i>
A. Portföy Yönetimi	<i>45</i>
B. Üyelerin Ölüm ve Maluliyet Risklerine Karşı Sigortalanması	<i>45</i>
C. Emeklilik Hesabında Biriken Tasarrufların Annüiteye Çevrilmesi	<i>46</i>
D. Özel Emeklilik Fonlarının Vergilendirilmesi	<i>46</i>
IV. TÜRKİYE'DEKİ UYGULAMA	<i>49</i>

§4. ÖZEL EMEKLİLİK FONLARI UYGULAMA ÖRNEKLERİ	51
I. ŞİLİ UYGULAMASI	51
A. Şili Sosyal Güvenlik Sistemi ve Özelleştirilmesi	51
1. Emeklilik Tasarruf Hesabı Sistemi	54
2. Emeklilik Tasarruf Hesabı Sistemine Geçişin Şartları	58
3. Emeklilik Tasarruf Hesabı Sistemine Geçmenin Sonuçları	61
B. Sosyal Güvenlik Sisteminin Özelleştirilmesinin Sonuçları	63
II. AVRUPA BİRLİĞİ UYGULAMASI	65
A. Demografi-Ekonomi İlişkisi	65
1. Demografik Eğilimler	65
2. Demografik Değişimlerin Devlet Emeklilik Sistemine Etkileri	66
B. Sosyal Güvenlik Sisteminin Yapısı	66
1. Birinci Ayak	67
2. İkinci Ayak	68
3. Üçüncü Ayak	70
C. Emeklilik Fonları ve Sermaye Piyasası	72
1. Emeklilik Fonlarının Kapsamı	72
2. Emeklilik Fonları ve Hayat Sigortası Yatırımları	72
3. Emeklilik Fonlarında Verimlilik İlişkileri	73
a. Sermaye Verimliliği	73
b. Farklı Verimliliklerin Etkileri	74
c. Risk ve Verimlilik	75
4. Emeklilik ve Hayat Sigortası Fonlarının Gelişim Şartları	77
5. Yatırım Gelirlerinin Vergilendirilmesi	78
D. Murakabe (Denetim) İle İlgili Düzenlemeler	79
1. Emeklilik İle Hayat Sigortaları Fonları Murakabesi	79
2. İkinci Basamak Emeklilik Fonları Hakkında Düzenlemeler	80
3. Hayat Sigortaları İçin Düzenlemeler	81
4. İkinci ve Üçüncü Ayak Emeklilik Sistemleri İçin Yeknesak Hükümler	82
5. Fon Yönetimi Hakkında Düzenlemeler	83
6. Çıkarılacak Yönerge İçin İlkeler	84
a. Temel Murakabe Kriterleri	84
b. Malvarlığı Yatırımı Hakkında Hükümler	84
aa. Özen Prensibi	84
bb. Aktif/Pasif Yönetiminin Modern Teknikleri	85
cc. Uygun Bir Murakabe	85
c. Fon Yönetiminin Serbest Seçimi	86
d. Aktif ve Pasif Arasındaki İlişki	86
7. Sistemin Krize Girmesi veya Çökmesi Riskine Karşı Önlemler	86
8. Hayat Sigortaları İçin Getirilmiş Kriterler	86

§5. ÜLKEMİZ İÇİN ÖNERİLER	90
I. GENEL OLARAK	90
II. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ AÇISINDAN	92
III. ÖZEL EMEKLİLİK FONU AÇISINDAN	93
A. YENİ BİR YASAL DÜZENLEME	93
B. FONDA TERCİH EDİLECEK YÖNTEM	94
C. ÇALIŞANLARA ÖZEL EMEKLİLİK FONU TANITIMININ YAPILMASI	95
D. FON YÖNETİMİ	95
E. VERGİ POLİTİKASI	95
F. VERİMLİLİĞİN SAĞLANMASI	96
G. ÜYELERİN ÖLÜM VE SAKATLIK RİSKİNE KARŞI SİGORTALANMASI	97
H. GARANTİ FONU	97
I. DENETİMİN SAĞLANMASI	97
J. ŞEFFAFLIK	98
K. GEÇİŞ HAKKI	98
L. EMEKLİLERE SAĞLANACAK HAKLAR	99
BİBLİYOGRAFYA	100
I. KİTAPLAR, TEZLER ve MAKALELER	100
II. TASARILAR, RAPORLAR ve YÖNERGELER	104

ÖZET

İnsanlara daha güvenli bir hayat sağlamak amacıyla kurulan sosyal güvenlik sistemleri, özellikle 1970'lerden sonra önemli finansman güçlükleri ile karşılaşmıştır. 1980'li yılların, bireyi ön plana çıkaran ve devleti ekonomiden uzaklaştırmayı hedef alan görüşleri, sosyal güvenlik alanında da benzer bir felsefenin benimsenmesine yol açmış; sosyal güvenlik sistemlerinde siyasal etkilerin yarattığı diğer bazı sorunlar da toplumun her kesimini yeni çözüm arayışlarına yöneltmiştir. Bu çözüm arayışları, ortak bir sistem yerine ülkelerin tarihsel, ekonomik ve siyasi yapılarına göre farklılıklar göstermektedir.

Sosyal güvenlik alanında çözüm arayışlarından bir tanesi de özel emeklilik fon sistemidir. Bu sistemi düzenleyen mevzuatın ülkemizde bulunmaması nedeniyle, zorunlu sosyal güvenlik sistemi ancak bireysel emeklilik sistemleriyle (hayat sigortaları ile) desteklenebilmektedir; ancak hayat sigortacılığı alanında Türkiye'de başarılı sonuçlar alındığını da ileri sürebilmek mümkün değildir.

Sosyal güvenlik gibi ülkenin bütününe ilgilendiren bir konuda yapılacak değişikliklerin, dikkatli ve özenli çalışmalar sonucu gerçekleştirilmesi ve zaten sorunlu bir alan olan sosyal güvenlikte yeni sorunlara yol açılmaması gerekir.

Ülkemizde de, Avrupa benzeri, tamamlayıcı ve ek özel sigorta sisteminin gerekli olduğu özellikle işverenlerce sıkça dile getirilmektedir. Böyle bir uygulama, yakın bir süreçte gerçekleşecek olan Avrupa Birliği üyeliğinde Türkiye'nin işini kolaylaştıracaktır. Bu durum aynı zamanda, hem iç hukuk hem de Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası sözleşmeler açısından bir aykırılık teşkil etmeyecektir. Avrupa'da sosyal güvenlik alanındaki özelleştirme hareketinin karakteristiği, asıl olanın kamusal sosyal güvenlik sistemleri olduğu, özelleştirmenin ise bunun üzerinde tamamlayıcı (ek) sigorta fonksiyonunu üstlenmesi gerektiği şeklindedir.

Ülkemizin yakın gelecekte Avrupa Birliği'ne tam üyelik için uyum yasalarını çıkarması zorunluluğu bulunduğu göre, Avrupa Birliği üye devletlerinde bu konudaki uygulamaları dikkate alarak aynı zamanda Türkiye gerçeklerini de göz önünde bulundurarak, Türk sosyal güvenlik sistemi ile uyumlu, bir özel emeklilik fonu modeli önerisinde bulunmaktayız.

Önerilen özel emeklilik fonu modelinde, Türk sosyal güvenlik sisteminin üç ayaklı bir yapıya kavuşturulmasından hareket etmekteyiz. Önerdiğimiz üç ayaklı sistemin birinci ayağını rehabilite edilmiş devlet emeklilik sistemi, ikinci ayağını özel emeklilik fon sistemi, üçüncü ayağını ise hayat sigortası oluşturmaktadır. Oluşturulması düşünülen bu sistem, Avrupa Birliği normlarıyla büyük ölçüde uyum sağlayacaktır. Çünkü Avrupa Birliği üye

devletlerinde henüz sosyal güvenlik sisteminin tamamen özelleştirilmesi gibi bir yaklaşım bulunmamaktadır.

Önerdiğimiz sistemde ikinci ayakta yer alan özel emeklilik fonları ile devlet emeklilik sistemi arasında alternatif sağlanarak seçme imkanı verilmesi ve kamu emeklilik sisteminin büyük ölçüde desteklenmesi amaçlanmaktadır. Bu bağlamda, Türkiye için önerdiğimiz üç ayaklı sistemi şu şekilde ifade edebiliriz.

1. ayak kapsamında kamu emeklilik kurumları rehabilite edilerek ve farklı kurumsal uygulamalar (SSK, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur uygulamaları gibi) birbiriyle uyumlu hale getirilerek temel emeklilik hizmetlerini sunmaya devam edeceklerdir.

2. ayakta ise, emeklilik fonu kurumunun yönetiminde bir sistem öngörülmektedir. Bu sistem, çalışanların emeklilik fon yönetimi ile yaptıkları bir sözleşmeye dayanmaktadır. Bu sözleşme, hayat sigortası poliçelerine göre daha uzun vadeli ve iptali oldukça güç olan bir sözleşme olup ancak belirli şartlarda başka özel emekli fonlarına geçebilme imkanı vermektedir.

Sağlık sigortası da emeklilikten ayrılarak genel sağlık sigortası şeklinde devlet denetiminde sürdürülecek ve ayrıca değişik yöntemlerle özel sağlık sigortaları da özendirilecektir.

3. ayakta ise halen uygulanmakta olan hayat sigortacılığı bulunmaktadır.

Çalışmada öngörülen sistemin iyi işlemesi için gerekli denetim hükümleri de düzenlenecek mevzuat ile getirilmelidir. Sistemin başarısı için devletin yapması gereken, hangi kurumların özel emeklilik fonları oluşturabileceği ve/veya yönetiminde etkili kılınacağı konusunda en doğru kararı vermesi ve büyük ölçüde bu özel emeklilik fonunu yönetecek kurumların düzenli olarak denetlenmesi işlevini en iyi şekilde yerine getirmesi olacaktır.

Özel emeklilik fon sisteminin kurulabilmesi için getirilecek mevzuatın yasa haline getirilmeden önce toplumsal uzlaşmaya sunulması gerekmektedir. Bundan sonra sistemin halk tarafından kabulü daha kolay olacaktır. Bunun yanı sıra halkın sisteme güvenini temin eden "Emeklilik Ödemesi Garanti Kurumu"nun da oluşturulması gerekmektedir.

Ayrıca bu hizmetlerden yararlananlara açık, anlaşılır ve düzenli bilgi akışının sağlanması da gereklidir. Bu aşamada, ülkemizde sağlanacak siyasi ve ekonomik istikrar da başarıyı büyük ölçüde perçinleyecek önemli değişkenlerdendir. Yine, özel emeklilik fonlarına katılımcıların teşvik edilebilmesi için ayrıcalıklı vergilendirme rejimlerinin ihdas edilmesi gerekir. Özel emeklilik fonlarında, katılımcılara geçiş hakkının sağlanması ile emeklilik sonrası yapılacak ödemelerin yasal güvence altına alınması şarttır. Buna ek olarak çalışanlar, ölüm ve sakatlık risklerine karşı da fon tarafından sigorta ettirilmelidir.

GİRİŞ

I. KONUNUN ÖNEMİ

1990'lı yıllarda gelişmekte olan ülkelerde ve bu arada Türkiye'de, sosyal güvenlik sistemlerinin krize girdiği bilinen bir gerçektir. Sözü edilen yıllarda sosyal güvenlik kuruluşlarının açıklarının gittikçe büyüdüğü ve devlet katkısı olmadan ayakta kalamayacak bir duruma geldiği görülmüş, sistemden yararlananlar bile tatmin edilememiştir.

Sosyal güvenlik sistemleri son yıllarda bütün dünyada tartışılan bir konu olmuştur. Sosyal güvenlik sistemleri içinde emeklilik sistemlerinin ise, toplumdaki herkesi yakından ilgilendirmesi nedeni ile, önemli bir yeri vardır. Bir yanda, bir kuşağın çalışarak prim ödeyip emekli kuşağın yararlandığı "dağıtım" (pay-as-you go; geçerken öde) sistemi; diğer yanda ise, herkesin bireysel tasarruf fonunu oluşturacağı özel emeklilik sistemi yer almaktadır. Bunların arasında değişik ara sistemler söz konusu olabilir. Sırasıyla, "emeklilik sistemlerinin bir kamu görevi olduğu ve devlet tekeli olması gerektiğini" savunan görüş ile "bireylerin kendi geleceklerini en iyi kendilerinin düşünüp gerekli önlemleri alacakları" görüşü, bu sistemlerin çerçevesini çizmektedir. Toplanan primlerin sermaye piyasasına yönlendirilmesi ile uzun dönemli ve sürekli fon akışından özel ve kamu kesiminin yararlanabilecek olması ise, sosyal güvenlik sisteminin önemini bir diğer yönüyle ortaya koymaktadır. Uzun dönemli ve kuşaklar içi-kuşaklar arası konu olarak düşünülmesi gereken emeklilik sistemlerinin "krize girmesi", ekonomik durgunluklar ve dolayısıyla istihdamda düşüşler, dünya nüfusunun yaşlanıyor olması¹ ve bazı politik nedenlerle, toplanan fonların "dikkatsiz" kullanılması gibi nedenlere bağlanmaktadır. Ayrıca konu sadece bir emeklilik sorunu olmaktan çıkmakta; istihdam, toplumsal refah, tasarruf, yatırım, sermaye piyasası, politika, sosyal risk ve gelir dağılımı sorunu haline gelmektedir.

Sosyal güvenlik mekanizması her toplumun kendi dengelerine göre düzenlenmiş olduğu için dünya devletlerinin sosyal güvenlik alanındaki uygulamaları çeşitlilik arz etmektedir. Toplumların farklı sosyo-kültürel ve ekono-politik örgüleri doğrultusunda şekillenen

¹ Gelecek 35 yılda dünya nüfusu içinde yaşı 60'ın üzerinde olanların oranı %9'dan %16'ya yükselecektir. Bunun anlamı bütün dünyada nüfusun yaşlanmakta olmasıdır ve bu yaşlanma hızı gelişmekte olan ülkelerde, gelişmiş ülkelere göre daha hızlı seyretmektedir. Bugünkü genç işçiler 2030 yılında emekliye ayrıldıklarında dünyanın yaşlı nüfusunun %80'i gelişmekte olan ülkelerde yaşıyor olacaktır. Bunların da yarısı Asya'da ve %25'ten fazlası da Çin'de yaşayacaktır. Dolayısıyla bu ülkelerin emeklilik sistemlerini hızlı bir şekilde yeni durumlara hazırlamaları gerekmektedir (H.Mahir Fisunoğlu, "Emeklilik Ekonomisi: Dünyada ve Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sistemleri: Özel Hayat Sigortacılığının Sistem İçerisindeki Konumu", Sigortacılık Sektörü Bilimsel Çalışma Yarışması, 1998, s. 115).

sosyal güvenlik ve özel emeklilik kurumları arasındaki ağırlık dağılımı, her ülkede farklı bir denge noktasında olmuştur².

Türkiye’de bu alandaki mevcut kurumlara baktığımızda, geçmişte hemen tümüyle sosyal güvenlik sisteminin hakim olduğu bu alanda, özel emeklilik seçeneğinin giderek ön plana çıktığı gözlenmektedir. Daha güçlü ve dinamik bir ekonomi için, tüm gelişmiş ülkelerde devletin fonksiyonları yeniden tanımlanıp daraltılırken, Türkiye’de devlet halen örneğin maden ocakları, trenler, gemiler ve bankalar gibi özel sektörün üstlenmesi gereken bir takım faaliyetlerde bulunmaktadır. Özel sermayenin bulunmadığı Cumhuriyetin ilk dönemlerinde makul görülebilecek bu yaklaşım, bugün için artık kabul edilemez. Zira, aynı işleri daha verimli şekilde yapabilecek özel sektör kuruluşları bulunurken devletin genelde ilkel teknoloji, yüksek maliyetli, atıl kapasiteli, personel fazlasına sahip durağan teşebbüslerle zaman, mali kaynak ve emek israf etmesi bir hatadır.

Sosyal güvenlik alanında da durum bundan farklı değildir. Türk insanının hiçbir sosyal güvenceye sahip olmadan çalışmakta olduğu 1950’li yıllarda ILO konvansiyonlarında öngörülen standartlarda bir sosyal güvenlik sisteminin ihdas edilmesi, o dönemde büyük bir ihtiyaca cevap vermiştir³. Ancak aradan geçen bu süredeki performansa bakıldığında, devletin yüklendiği sorumluluğunu başarılı bir şekilde yerine getiremediği ve sosyal güvenlik sisteminde krize dönüşen büyük sorunların oluştuğu görülmüştür. Örneğin, dünya çapında görülen sosyal güvenlik krizi 1990’lı yıllarda Türkiye’yi de ciddi sorunlarla karşı karşıya bırakmış, sosyal güvenlik kuruluşlarının yıllık gelirleri giderlerini karşılayamamış, meydana gelen açıklar her yıl artarak büyümüştür. Devlet yardımı olmaksızın bu kuruluşlar ayakta duramaz hale gelmiştir. 1992 yılından itibaren devlet sürekli olarak ve artan şekilde sosyal güvenlik kuruluşlarını özellikle SSK’yı finanse etmeye başlamıştır⁴. Bundan dolayı da sosyal güvenlik kuruluşlarının açıkları, kamu maliyesinin üzerinde bir yük haline gelmiştir. 1995 yılında SSK’ya bütçeden aktarılan kaynak transferi 59 trilyon TL iken bu rakam 1999 yılında 1.105 trilyona çıkmıştır⁵. Emekli Sandığı ve Bağ-Kur’la birlikte bu açık 2.219 trilyon TL’na ulaşmıştır. Sosyal güvenlik kuruluşlarının nakit açıklarının karşılanabilmesi için 1999 yılı bütçesine konulan karşılık toplamı da, 1999 yılı GSMH’sinin %2,8’ini oluşturmuştur⁶.

Sosyal güvenlik sisteminin açıkları, kamu açıklarının da çok önemli bir kısmını oluşturdıkları için sosyal güvenlik reformu ekonomik istikrarın sağlanmasında önemli bir rol

² Çağatay Ergenekon, “Sosyal Güvenlik Sistemleri Bağlamında Özel Emeklilik Uygulamaları: Türkiye’deki Gelişime Global Perspektifte Bir Bakış”, Sigortacılık Sektörü Bilimsel Çalışma Yarışması, 1998, s. 29.

³ Bu konu hakkında ayrıca bkz. A. Can Tuncay, Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri, 9. B., İstanbul 2000, s. 59 vd.; Ali Güzel/Ali Rıza Okur, Sosyal Güvenlik Hukuku, 7.B., İstanbul 1999, s. 29-37.

⁴ Fisunoğlu, s. 130-131.

⁵ DPT, Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2001-2005, Ankara 2000, s. 107.

⁶ DPT, s. 107.

oynayacaktır. Bu nedenle de sosyal güvenlik sistemindeki sorunlara çözüm olabilecek yeni arayışlara girilmiştir. Bunlardan biri de aşağıda ayrıntılı bir şekilde ele alındığı üzere özel emeklilik fonları için model önerisidir.

II. ÇALIŞMADA İZLENEN YÖNTEM

Ülkemizde etkin bir sosyal güvenlik sistemi oluşturmanın ana şartı dünyadaki gelişmelerin ışığında, gelirin yeniden dağılımı, tasarruf ve sigorta gibi temel sosyal güvenlik ilkelerinin yeniden canlandırılmasıdır. Bunun yolu da sistemin yeniden yapılandırılmasından geçmektedir⁷.

Konusu esas itibarıyla “özel emeklilik ve Türkiye için sistem önerisi” olan çalışmamızda, öncelikle genel olarak sosyal güvenlik sistemi ve ilkeleri ele alınmaktadır. Özel emeklilik fonları ise sosyal güvenlik sistemi içinde bir bütün olarak incelenmektedir.

Bu çalışmada öncelikle, sosyal güvenlik sistemleriyle ilgili olarak teorik açıklamalar yapılmakta, Türkiye’deki sosyal güvenlik ve özellikle emeklilik sistemi incelenmektedir. Daha sonra dünyada özel emeklilik fonları başlığı altında ilkin özelliği olması nedeniyle Şili emeklilik sistemi, ardından da Avrupa Birliği ülkelerinde genel olarak özel emeklilik fonu uygulamaları ele alınmaktadır. Özellikle Türkiye’nin çok yakın bir gelecekte uyum yasalarını çıkarma zorunluluğunda olması, Avrupa Birliği’ndeki özel emeklilik fonu uygulamalarının önemini ülkemiz açısından daha da artırmaktadır.

⁷ A. Can Tuncay, Tüsiad’ın Sosyal Güvenlik Raporunun Ardından, Ocak 1998, Çimento İşveren, C. 12, S. 1.

§1. GENEL OLARAK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİ

I. SOSYAL GÜVENLİK TÜRLERİ

Sosyal güvenlik tarih boyunca çeşitli şekillerde ortaya çıkmış, çeşitli yollar ve teknikler denenmiştir. İnsanın sosyal güvenliğini sağlamak için başvurduğu bu yollar, insan düşüncesi gelişip, ihtiyaçlar değiştikçe gelişme ve değişme göstermiştir. 1800'lerin başından 20. yüzyılın sonuna kadar geçen süre içerisinde ortaya çıkan sosyal güvenlik teknikleri genel olarak şu şekilde tasnif edilmektedir⁸: 1- *Sosyal Yardımlar*: Belirli bir gelir düzeyinin altındaki fertlere kamu kurumları, hayır kuruluşları ya da dini cemaatler tarafından yapılan mali desteklerden oluşmaktadır. 2- *Sosyal Yardım Sandıkları*: İhtiyaç anında, gereksinim duyan üyelere mali destek vermek üzere, genellikle aynı meslek ya da endüstrideki kişiler tarafından oluşturulan yardımlaşma sandıklarıdır. Prim esasına dayanan bu sandıklar, kamu kurumlarınca denetlenip gözetilmektedir. 3- *Sosyal Hizmetler*: İhtiyaç sahiplerine sağlık, hukuk, finans, gayrimenkul yönetimi gibi alanlarda yapılan gayri nakdi yardımlardır. 4- *İşverenin Sorumluluğu*: İşverenlerin çalışanlarına karşı taşıdığı sorumluluk gereğince, doğrudan ya da dolaylı olarak güvence sağlayan, iş kazası, meslek hastalığı ve hastalık gibi risklere yönelik olan sistemlerdir. 5- *Mesleki Emeklilik Aylığı Sistemleri*: İşveren emeklilik programı olarak da bilinen sistem çerçevesinde çalışanlara emeklilik, dul yetim ya da maluliyet aylığı sağlar. 6- *Tasarrufu Teşvik Sistemleri*: Bireyleri kendi gelecekleri için tasarrufa teşvik etmek amacıyla açılan hesaplara belirli bir yaş sınırına kadar düzenli primler ödenmesine dayanır. 7- *Zorunlu Tasarruf Sistemleri*: Kamu tarafından, gelir düzeyi ve çalışma süresi dikkate alınarak tüm yaşlı nüfusa sağlanan düzenli yatırımlardır. 8- *Sosyal Sigorta*: Kamu tarafından düzenlenip uygulanan ve prim esasına göre ulusal ölçekte tüm çalışanları kapsayan sosyal güvenlik sistemidir.

Mevcut sosyal güvenlik emeklilik kurumlarının ise eleştiriye açık olmakla birlikte dört önemli özelliğinden söz edilmektedir. Bunlar, çalışanların sisteme katkı yapmaları ve emeklilerin sistemden faydalanmalarının zorunlu olması; dağıtım sisteminde çalışan nüfusun prim ödemesi ve bu ödemelerin yaşlı nüfus tarafından kullanılması; birçok ülkede hükümetlerin monopol güçlerini kullanarak zorunlu sosyal güvenlik sistemi kurması ve bunun için prim toplaması; sistemin amacı olan refahın sağlanması (sosyal eşitlik) ve gelirin azalma riskine karşı sigortalanması (bireysel amaç) olarak sıralanmaktadır. Sözü edilen özellikler yaşlı kesim için asgari-yeterli bir geliri garanti etmektedir⁹.

⁸ Bu konu hakkında ayrıca bkz. Tuncay, Dersler, s. 8-14; Güzel/Okur, s. 8-13.

⁹ Fisunoğlu, s. 118.

Genel kabul gören anlayışa göre sosyal güvenlik sistemleri üç başlık altında ele alınmaktadır. Bunlar, devlet emeklilik sistemi, özel veya tamamlayıcı emeklilik sistemi ve bireysel emeklilik sistemidir.

Birinci ayak devlete ait emeklilik sistemini ifade etmektedir. İkinci ve üçüncü ayakta yer alan emeklilik sistemi, devlete ait olan birinci ayağı tamamlamaktadır. Dünyada mevcut bu üç farklı ayağın, vergi kolaylıkları, hukuki çerçevenin biçimi gibi faktörlere göre uygulamaları ve ağırlıkları değişebilmektedir.

Birinci ayakta yer alan devlete ait emeklilik sisteminde, temel ve zorunlu devlet yardımları bulunmaktadır. Bu sistemin finansmanı, katılım usulüne göre sağlanmaktadır. Sisteme dahil olan kimseler, belirli bir katılım payı ödemekle yükümlü tutulmuşlardır. Emeklilere yapılacak ödemeler, devlet tarafından garanti edilmekte ve bunun idaresi kamu tüzel kişileri tarafından yapılmaktadır. Emekli aylıkları, önceden tespit edilen bir usulle sigorta mükellefiyeti getiren çalışma zamanları, mutlak bir enflasyon oranı ve aktüel bir ücret seviyesine bağlıdır. Devlete ait emeklilik sisteminde, nüfus eksiksiz bir şekilde kaydedilir, kuşaklar arasında ve içinde bir dayanışma sağlanır, belirli yaşlardaki kimselerin finansman problemleri engellenir, yaşlı fakirliği azalır, toplumsal refah yükselir, bir üye ülke veya üye ülkeler arasında iş yeri değişikliği durumundaki mağduriyetler önlenir, enflasyon karşısında bir güvence sağlanır ve ortaya çıkan yatırım rizikoları önlenir.

İkinci ayaktaki emeklilik sistemi, genel olarak çalışma ilişkisine veya belirli bir mesleğin icrasına bağlıdır. Bu emeklilik sistemi içinde üyelik, ilgili sektör, branş, mesleki zümre veya çalışan işçilere uygulanmakta, sosyal katılımcılar arasında veya belirli şartlar altında belirli bir branşta geçerli olan standartları ölçü alan bir sözleşmeye dayanmaktadır. Sermaye karşılama esasına göre işleyen bu sistemde işçi ve işveren tarafından gelecekte yapılacak emekli ödemeleri için belirli bir katılımla (prim) bir tasarruf birikimi oluşturulmaktadır. İkinci basamağın tamamlayıcı emeklilik sistemi, özel kuruluşlar tarafından yönetilmekte ve emekliler için belirlenen ödemeler, devlet tarafından garanti edilmemektedir. Bu sistemde çalışanların katılım payları, kazanca bağımlı olarak tespit edilmekte ve bu payların yarısı işveren diğer yarısı da işçiler tarafından ödenmektedir.

Burada sistemin dayandığı sermayenin karşılanması esnasından da bahsetmek gerekmektedir. Sistemde katılım payları (primler) ile emeklilere yapılan ödemeler arasında çok sıkı bir bağlantı bulunmaktadır. Emeklilere yapılan ödemeler bütün sermayenin verimliliğine bağlıdır. Fon hisselerine düşen verimlilik veya nemalandırılma, sermayenin yatırım politikasına bağlıdır ve emeklilere ödemeler fon hisselerinin değerinin emeklilik başlangıcındaki yükselmesine göre yapılır. Bu sistem değişik şekillerde görünüm alabilmektedir.

Birincisi, bir işverenden bağımsız olarak bir emeklilik fonuna katılma veya ortak olmak şeklindedir. Fonda biriken katılım aidatları toplanmakta ve ödemeler fon tarafından yapılmaktadır. Burada açık ve kapalı olarak isimlendirilen fon çeşitleri söz konusudur. Açık emeklilik fonu, farklı branşlardaki işverenler tarafından oluşturulan fonu ifade etmekte, kapalı emeklilik fonu ise aynı branşta bir veya birden fazla işveren tarafından kurulan fonu anlatmaktadır. Burada ya işveren tarafından belirli bir ödeme garanti edilmekte veya ödemeler fonun verimliliğine bağlı tutulmaktadır.

İkincisi, grup hayat sigortasının yapılması şeklindedir. Katılım aidatları, önce bir hayat sigortası girişimcisine ödenmekte, daha sonra ise emeklilere yapılacak ödemeler bu hayat sigortacısı tarafından yerine getirilmektedir. Kural olarak emeklilere yapılacak ödemelere, hayat sigortası girişimcisi kefil olmaktadır.

Üçüncüsü, bir yatırım fonunun hisselerinin satışı şeklindedir. Katılım aidatları, bir yatırım fonunda hisselerin kazancı için tutulmaktadır. Emeklilere yapılacak ödemeler hisse senetlerinin getirisine bağlıdır.

Dördüncüsü, emeklilik ihtiyatları şeklindedir. İşveren, emeklilere yapılacak ödemelerden sorumludur ve bilançosunun pasif kısmında bu ödemeler için bir karşılık ayırma yükümlülüğündedir.

Üçüncü ayak, birinci ve ikinci veya her iki ayağın birden tamamlayıcısı olarak kullanılmaktadır. Her ne kadar burada üyelik bir iş ilişkisi veya bir mesleğin icrasına bağlı olmasa da bir çok noktada ikinci basamağın belirli katılım sistemi ile uyuşmaktadır. Bu sistemde kişiler ferdi olarak ürünü sunanlarla genellikle de hayat sigortası şirketleri ile bir sözleşme yapmaktadırlar. Bu ferdi katılımlar (sigorta primleri) toplanmakta, şirket tarafından değerlendirilmekte ve oluşturulan fonlardan daha sonra sigortalıların emekli aylıkları ödenmektedir.

II. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI

Sosyal güvenlik sistemleri içinde bulunan ve birinci ayakta yer alan devlete ait emeklilik sistemleri, sistemin zorunluluğu esası dolayısıyla diğerlerinden tamamen farklıdır. Bu nedenle burada, zorunluluğu bulunmayan ikinci ve üçüncü ayaklarda yer alan emeklilik sistemlerinin karşılaştırılmasına yer verilecektir.

İkinci ayakta bulunan emeklilik fonları ile üçüncü ayakta bulunan hayat sigortaları arasında bir dizi benzerlikler bulunmaktadır. Her ikisi de gelecekte finansal olarak güvence sağlamaktadır.

Emeklilik fonları ile hayat sigortalarında, uzun vadeli bir sermaye yatırımının varlığı, malvarlığı değerlerinin resmi ve yetkili bir makam tarafından yönetilmesi, büyük ölçüde

tüketici menfaatlerine bağlılığın bulunması ve gereksiz risklerden kaçınmak için bir takım standartlar getirilmesi gibi benzerliklere karşılık bir takım farklılıkların olduğu da gözden kaçmamaktadır¹⁰.

Öncelikle, emeklilik fonlarının ödeme mükellefiyeti hayat sigortalarından daha uzun sürelidir. Hayat sigortası sözleşmeleri, 8-12 yıl için akdedilirken, emeklilik sözleşmeleri 20-25 yıl veya daha fazla bir süre için kararlaştırılabilmektedir. Bu arka plan dolayısıyla emeklilik fonları, ödeme mükellefiyetlerini uzun vadeli malvarlığı değerleri ile güvence altına almalıdırlar. Bu sebeple de kural olarak hayat sigortacılarından daha yoğun olarak hisse senetleri veya taşınmazlara yatırım yapmaktadırlar.

Sonra, hayat sigortası sözleşmelerinde, sözleşmenin süresinden önce feshi tehlikesi mevcuttur. Bu sebeple karşılıkların, beklenen ve beklenmeyen geri ödemelerin yapılabilmesi için çok çabuk likiditeye çevrilebilen malvarlığı değerleri veya kasa mevcutları şeklinde olmasını gerektirir. Buna karşılık emeklilik fonlarında belirlenen süreden önce bir ödemenin –nadir istisnalar dışında – yapılması mümkün değildir. Bir emeklilik fonundan diğerine bir emekli adayının geçişi iş değişikliği gibi zor şartlara bağlanmıştır ve bu devir çoğunlukla adayın zararınadır. Bu sebeple emeklilik fonlarının kısa vadeli likidite araçlarına daha az ihtiyacı bulunmaktadır.

Yine, tahvillerde de benzeri bir durum söz konusudur. Hayat sigortası poliçesinin güvencesine karşılık hayat sigortası şirketi çoğunlukla tahvil sunmaktadır. Bu bağlamda sigorta şirketi, bu çeşit tahviller için kısa vadeli likit malvarlığı değerlerini temin etmektedir. Emeklilik fonları, kısa vadeli ödemeleri söz konusu olmaması nedeniyle bu tür amaçlar için kısa vadeli likiditeye de ihtiyaç duymamaktadır.

Ayrıca, hayat sigortacısının ödeme mükellefiyeti kural olarak belirlenmiştir; sözleşmenin yapılması sırasında sigorta bedeli de¹¹ kararlaştırılmıştır. Buna karşılık emeklilik fonlarında ödeme mükellefiyeti belirli bir artmaya, ücret veya maaş artımına bağlanmıştır.

Ve nihayet, belirli bir ödeme sistemi içinde işverenden bir garanti istenmektedir ve bu emekli aylığı garantisi her halükarda hedeflenen verimlilikten bağımsızdır. Fakat hayat sigortasında böyle bir garanti bulunmamaktadır.

¹⁰ "Zusaetliche Altersversorgungs im Binnenmarkt:: Grünbuch - Ortak Pazarda İlave Emeklilik Sistemi: Grünbuch, 5.6.1997", (<http://europa.eu.int/>).

¹¹ Sigorta bedeli, taraflarca kararlaştırılan ve sigorta poliçesinde gösterilen ve rizikonun gerçekleşmesi halinde sigortacının ödeyeceği azami miktarı ifade eder (Bkz. Rayegân Kender, Türkiye'de Hususi Sigorta Hukuku, İstanbul 1999, s. 233).

§2. TÜRKİYE'DEKİ SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ

I. KAPSAMI

Kamu sosyal güvenlik kurumlarımız, işçiler için **Sosyal Sigortalar Kurumu** (SSK)1945, memurlar için **T.C. Emekli Sandığı** (1949) ve bağımsız çalışanlar için **Bağ-Kur** (1971)'dan ibarettir¹².

Bu kurumların yanı sıra, borsalar, ticaret ve sanayi odaları ile bunların birliklerine ait yardımlaşma sandıkları vardır¹³. Ayrıca OYAK gibi ek sosyal güvenlik sağlamaya yönelik kurumlar da bulunmaktadır¹⁴.

SSK, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur'un finansmanı prim biriktirme yöntemine dayanmaktadır. Ancak dengesizlikler nedeniyle biriken fonlar erimiş ve 1990'lardan itibaren sistemin finansmanı fiilen dağıtım yöntemine dönüşmüştür. Bunun yanısıra sosyal güvenlik kurumlarımızın "aktüer kadroları"nın olmaması ilginç bir durum oluşturmaktadır. Son olarak SSK'nın aktüerya dairesi 1982 yılında kapatılmıştır. Bütün bunları, sosyal güvenlik sistemimizde sigorta matematiğine hiç önem verilmediğinin bir göstergesi olarak almak mümkündür.

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 değildir¹⁵.

Sosyal güvenlik sistemimizde var olan sorunlar, birçok açıdan gelişmekte olan ülkelerin sorunlarıyla benzerlikler göstermektedir. Devletin Emekli Sandığı'na işveren statüsüyle prim ödemek dışında, sosyal güvenlik sistemine katkısı ancak 1992 yılından itibaren başlamış ve 1994 yılından itibaren de giderek artmıştır.

¹² Ayrıntılı bilgi için bkz. Tankut Centel, Sosyal Güvenlikte Yapısal Değişim, Avrupa/Türkiye Karşılaştırması, İstanbul 1997, s. 86-105; Güzel/Okur, s. 79 vd.; Tuncay, Dersler, s. 101 vd.; Elif Buzlupınar, Özel Emeklilik Fonları, Sermaye Piyasasına Kaynak Aktarımı, Ankara 1996, s. 77 vd.

¹³ Bkz. İ. Atilla, Banka ve Sigorta Şirketleri Emekli Sandıkları, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bülteni, Eylül-Ekim 1984, s. 2 vd.; Tuncay, Dersler, s. 94-100.

¹⁴ Fakat burada belirtmek gerekir ki, Türkiye'de sosyal güvenlik sistemi temelde sosyal sigorta yöntemine dayalı olarak düzenlenmiştir. Bu yöntem, belirli ölçüde sosyal yardım yöntemiyle de desteklenmektedir.

¹⁵ Ayrıntılı bilgi için bkz. Güzel/Okur, s. 79 vd.; Tuncay, Dersler, s. 101 vd.

Tablo I: Sosyal Sigorta Sisteminin Kapsadığı Nüfus**(Bin Kişi) ¹⁶**

KURULUŞLAR	1995	1999
I. EMEKLİ SANDIĞI TOPLAMI	7.185	8.434
1. Aktif Sigortalılar	1.880	2.118
2. Aylık Alanlar	952	1.257
3. Bağımlılar*	4.352	5.059
4. Aktif Sigorta/Pasif Sigorta (1)/(2)	1,97	1,69
5. Bağımlılık Oranı (3+2)/(1)	2,82	2,98
II. SOSYAL SİGORTALAR KURUMU TOPLAMI	28.726	36.367
1. Aktif Sigortalılar	4.411	5.858
2. İsteğe Bağlı Aktif Sigortalılar* *	981	901
3. Tarımdaki Aktif Sigortalılar	253	194
4. Aylık Alanlar	2.338	3.149
5. Bağımlılar*	20.743	26.266
6. Aktif Sigorta/Pasif Sigorta (1+2+3)/(4)	2,41	2,21
Bağımlılık Oranı (5+4)/(3+2+1)	4,09	4,23
III. BAĞ-KUR TOPLAMI	11.833	13.876
1. Aktif Sigortalılar	1.791	1.940
2. İsteğe Bağlı Aktif Sigortalılar	82	264
3. Tarımdaki Aktif Sigortalılar	796	861
4. Aylık Alanlar	881	1.180
5. Bağımlılar*	8.283	9.632
6. Aktif Sigorta/Pasif Sigorta (1+2+3)/(4)	3,03	2,60
7. Bağımlılık Oranı (5+4)/(3+2+1)	3,43	3,53
IV. ÖZEL SANDIKLAR TOPLAMI	291	333
1. Aktif Sigortalılar	71	79
2. Aylık Alanlar	52	59
3. Bağımlılar*	168	195
4. Aktif Sigorta/Pasif Sigorta (1)/(2)	1,36	1,35
5. Bağımlılık Oranı (3+2)/(1)	3,11	3,22
V. GENEL TOPLAM	48.035	59.010
1. Aktif Sigortalılar	8.153	9.994
2. İsteğe Bağlı Aktif Sigortalılar	1.063	1.166
3. Tarımdaki Aktif Sigortalılar	1.049	1.055
4. Aylık Alanlar	4.223	5.644
5. Bağımlılar*	33.546	41.152
6. Aktif Sigorta/Pasif Sigorta (1+2+3)/(4)	2,43	2,16
7. Bağımlılık Oranı (5+4)/(3+2+1)	3,68	3,83
VI. SAĞLIK HİZMETLERİ BAKIMINDAN SOSYAL SİGORTALAR KAPSAMI* * *	41.668	56.017
VII. GENEL NÜFUS TOPLAMI* * * *	61.075	64.851
VIII. SİGORTALI NÜFUS ORANI (%)	78,8	91,0
IX. SAĞLIK SİGORTASI KAPSAMINDAKİ NÜFUS ORANI (%)	68,3	86,4

* Tahmin

** Topluluk sigortası ve isteğe bağlı sigortalıların bağımlıları sigorta kapsamında değerlendirilmiştir

* * * 1479 ve 2926 sayılı Kanunlara tabi aktif ve pasif sigortalılar ile bunların bağımlıları sağlık sigortası kapsamında değerlendirilmiştir.

* * * * 1997 yılında yapılan nüfus tespiti sonuçlarına dayalı geçici nüfus tahminleridir.

1995-1999 döneminde ortalama emekli aylıkları reel olarak, Emekli Sandığı'nda % 28,4, SSK'da % 29,5 ve Bağ-Kur'da % 91 artmıştır.

¹⁶ DPT, s. 108.

Sosyal sigorta sistemini aktüeryal dengeleri dikkate alarak sürdürülebilir bir yapıya kavuşturmak ve mevcut sorunları çözümlenmek amacıyla, 1999 yılı Eylül ayında 4447 sayılı Yasa yürürlüğe girmiştir. Yasa ile belirli bir geçiş çerçevesinde, halihazırda sisteme dahil olanlar için emeklilik yaşı, kadınlarda 52'ye, erkeklerde 56'ya, sisteme yeni girenler için erkeklerde 60'a, kadınlarda ise 58'e yükseltilmiştir. Emekliliğe hak kazanabilmek için gerekli asgari prim ödeme süresi artırılmış, ortalama emekli aylığı bağlama oranı aşağı çekilmiş, emekli aylığının hesaplanmasındaki referans dönemi tüm çalışma hayatı olarak belirlenmiş, SSK ve Bağ-Kur'da emekli maaşı artışı tüketici fiyat endeksine bağlanmış ve prime esas kazancın tavanı yükseltilmiştir.

4447 sayılı Yasa ile, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 2.maddesinde belirtilen sigortalılar ile aynı Kanunun geçici 20.maddesine tabi sigortalılar mütakabiliyet esasına dayalı olarak yapılan anlaşmalara göre çalışan yabancı işçilere, işsiz kalmaları halinde, işsizlik ödeneği verilmesi, hastalık ve analık sigortası primlerinin ödenmesi, yeni bir iş bulunması ile meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi hizmetlerinin verilmesi amacı ile işçi, işveren ve devletin ödedikleri primler ile finanse edilen işsizlik sigortası programı ihdas edilmiştir¹⁷.

II. SORUNLARI

Bilindiği üzere sosyal güvenlik sistemlerinin temelinde bugünün gençlerinin bugünün yaşlılarını ve hastalarını, yarının gençlerinin yarının yaşlılarını ve hastalarını finanse etmesi yani genç ve sağlıklı çalışanlardan yaşlılara bir gelir transferi düşüncesi yatmaktadır¹⁸. Böylesi bir transfer yapılması ise sosyal güvenlik primlerinin tutarına, fonların yönetimine ve nüfusun yapısına son derece duyarlıdır.

Sosyal güvenlik alanında primlerin yüksek olması finansmanı kolaylaştırır gibi görünse de, nispi emek-sermaye maliyeti dengesini emek açısından bozmakta¹⁹, işgücü maliyetini yükselterek yeni yatırımları engellemekte, kaçak istihdama neden olabilmektedir²⁰. Bunun yanında primlerin miktarının sosyal riskleri karşılamak konusundaki yetersizliği de özellikle sağlık sigortaları açısından sıkça dile getirilmektedir²¹. Sosyal güvenlik primlerinin tahsilatında karşılaşılan sorunlar ise, hem finansmanı güçleştirmekte, hem de

¹⁷ DPT, s. 107 v.d.

¹⁸ William G. Shipman, "Retiring With Dignity: Social Security versus Private Markets", CATO Organization, Social Security Paper, No. 2, 14 Ağustos 1995, s. 3.

¹⁹ Yusuf Alper, "Sosyal Sigortalar Kapsamındaki Gelişmeler: 1981-1991" Çimento İşveren, C. 7, S. 5, Eylül, 1993, s. 16.

²⁰ TİSK, Gelişmiş Ülkelerde ve Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Yeniden Yapılandırılması, TİSK Yayın No. 160, Ankara 1997, s. 36.

²¹ Bkz. Noyan Doğan, "SSK Genel Müdürü Kemal Kılıçdaroğlu İle Söyleşi", Dünya Gazetesi, 17.8.1994.

sosyal güvenlik kurumlarının mali dengesini bozarak, bunlara yeni mali külfetler getirmektedir²².

Bunun yanısıra toplanan fonların işletilmesi de finansman güçlüklerinin bir başka yönünü oluşturmaktadır. Fon yönetimi, teknik ve uzmanlık isteyen bir konudur²³.

Sağlık (hastalık) ve yaşlılık sigortaları gibi nüfusun yapısına duyarlı sigortalarda nüfusun genç olması daha az sağlık sorunu ortaya çıkarmakta, yaşlılık sigortalılarından yapılacak ödemeleri ve bağlanacak gelirleri daha düşük bir seviyede tutmaktadır²⁴. Nüfusun yaşlanması ile de ortaya bir takım sorunlar çıkabilecektir. Aktif-pasif sigortalı dengesini bozan bu gelişim, finansmanı da güçleştirmektedir. Prim-yardım ya da ödeme-gelir oranı, mevcut sosyal güvenlik sistemlerinde bir emekliye (pasif sigortalı) düşen aktif sigortalı sayısına son derece duyarlıdır. Eğer insanlar uzun yaşarsa her aktif sigortalıya daha çok pasif sigortalı düşer; doğum oranı düşerse her emekli için daha az aktif sigortalı sisteme katılır. İnsanlığın gelişimi ise yaşam süresinin uzaması ve doğum oranının düşmesi yönündedir²⁵. Tüm bu demografik gelişimin sistemin finansmanını güçleştireceği ise açıktır²⁶.

Sosyal güvenlikte yaşanan kriz yalnızca ülkemize özgü bir sorun değildir. Gelişmekte olanından tutun da gelişmişine kadar hemen hemen tüm ülkelerde büyük küçük bir kriz yaşanmaktadır. Krizin nedenleri her ülkede aynı değildir. Bu konuda gelişmiş olan ülkelerle geliştirmekte olan ülkeler birbirinden az çok farklılık gösterirler. Gelişmiş ülkelerde sosyal refah devleti anlayışının sonucu aylık ve ödemelerdeki hızlı artışlar, nüfusun yaşlanması, doğumların azalması, sürekli ve yüksek oranlı işsizlik, sağlık hizmetlerinin maliyetindeki artışlar ve aile yapısındaki değişiklikler sosyal güvenlik sistemlerinin finansman yükünü arttırmış bunlar da sistemi krize sürüklemiştir²⁷.

Gelişmekte olan ülkelerde bugün gelinen durum, gelişmiş ülkelere göre bazı farklılıklar taşımaktadır. 1950'lerde sosyal güvenlik sistemine sahip ülke sayısı 50'den az iken bugün bu sayı 150'ye yaklaşmış, ancak kantite artışı kaliteyi getirmemiş, bu ülkelerin bir çoğunda hem kapsam hem de yardımlar yetersiz kalmıştır²⁸.

²² Tisk/Türk-İş/Hak-İş/Disk, Sosyal Güvenlik Konulu Rapor, No. 2, İşçi ve İşveren Konfederasyonları Zirve Toplantıları, 1994, s. 1.

²³ ABD'de yapılan bir çalışma bu ülkede dahi sosyal güvenlik fonlarının gereği gibi işletilmediğini ortaya koymaktadır. Çalışmaya göre, 1970'de sigortalı olmuş bir kişi aynı prim miktarını sosyal sigorta yerine özel fonlara yatırmış olsa idi bugün aldığı emeklilik gelirinin altı katını elde edecektir (Shipman, s. 10).

²⁴ Ufuk Aydın, Sosyal Güvenliğin Sorunlarının Çözümünde Özel Sigortalar, Yayınlanmamış Doktora Tezi, A.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eskişehir, 1996, s. 36.

²⁵ Micahel Tanner, "Social Security System: Time For Retirement" Cato Journal, Vol.15, No. 2-3, Şubat, 1997, s. 2; Shipman, s. 4.

²⁶ SSK İstatistik Yıllığı, 1996, Ankara 1997.

²⁷ Tuncay, Rapor, s. 4 vd.

²⁸ Colin Gillion-A.Bonilla, "Şili'de Sosyal Güvenlik Sisteminin Özelleştirilmesi", (Çev.Yıldırım Koç), Mülkiyeliler Birliği Dergisi, Nisan, 1993, S. 154, s. 28.

Gelişmekte olan ülkelerde ise sosyal güvenliğe tahsis edilen ekonomik kaynaklar yetersizdir. Nitekim gelişmiş ülkelerde GSYİH' nin % 20-35'i sosyal güvenlik harcamalarına tahsis edilebilirken bu oran gelişmekte olan ülkelere 2-17 arasında değişmektedir. Eski sosyalist bloka dahil olan ülkelere bu oran % 17-19'a çıkabilmektedir.

Türkiye'de ise bu oran ancak % 4.9'dur. Sağlık harcamaları ile birlikte bu oran GSYİH'nin %9.2'sine denktir. Sosyal güvenlik şemsiyesi altına alınan nüfus ve sosyal riskler yetersizdir. Kayıt dışı ekonomi ve istihdam yaygındır. Sağlanan sosyal güvenlik garantisinin (aylık ve hizmetler) seviyesi düşüktür. Nihayet, bir çoğunda yaşanan yüksek oranlı enflasyon fonları eritmekte, sağlıklı finansal kararlar alınmasını güçleştirmektedir.

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. Sistemin istisnalarla yoğun olarak delinmesi²⁹ gibi menfi gelişmeler, onun çöküşten kurtulmasını imkansız kılmaktadır³⁰.

Unutulmamalıdır ki, ister kamu kesiminin isterse özel kesimin elinde olsun sosyal güvenlik kuruluşları ve bu bağlamda da özellikle emeklilik fonları, kamu hizmeti görmektedir. Elbette ki devletin desteği büyük önem arz etmektedir. Ancak daha da önemlisi bu kurumların özerk yapılarını koruyabilmelerine olanak tanınmasının kaçınılmazlığıdır. Bugün emeklilik fonlarının önemli bir bölümü, kamu finansmanında kullanılmaktadır³¹.

Rasyonaliteden uzak bir fon yatırım portföyü yönetimi de kaçınılmaz olarak sistemin çöküş sürecine girmesine neden olmaktadır. İyi bir yatırım portföyünün nasıl oluşturulacağı ve riske göre düzeltilmiş getirinin nasıl yüksek kılınacağı hususlarında hayat sigortaları, kamu emeklilik fonlarına (SSK, Bağ-Kur, Emekli Sandığı) iyi bir örnek teşkil etmektedir³².

Günümüzde tüm dünyada mevcut sosyal güvenlik sistemleri ekonomik ve sosyal açılardan ciddi sorunlar yaşamaktadır. Demografik yapının (nüfus yapısının) emekli sayısının artışı yönünde değişmesi sosyal güvenlik kurumlarının finansal yapılarının hızlı bir şekilde bozulmasına yol açmakta; bu da bu kurumlara verilen görevleri etkili ve verimli bir

²⁹ Türkiye'de sosyal güvenlik sistemi bağlamında bugüne kadar pek çok ilginçlikler yaşanılmıştır. En ilginçlerinden biri 1997 yılında uygulanmak istenen dövizle emeklilik hususudur. Bu yasa tasarısına göre günlüğü 2,5 dolardan 5.000 işgünü tutarı olan 12.500 doları ödeyen yurtdışındakiler emekli olabileceklerdi. Şayet bu tasarı yasalassa idi yurt dışına günlük giriş çıkış yapanlar dahi yasa kapsamına dahil edilebileceklerdi. 18-20 yılda ve hatta daha kısa sürelerde emekli olma imkanının tanınması, sistemi çökertmeye yetenek bir nedendi (Sabah, 15 Mart 1997).

³⁰ Nitekim bugün Rusya'da son derece esnekleşen bir yaş haddine dayalı emeklilik sigortası sistemi uygulanmaktadır. Her yedi kişiden birisi, 5-10 yıl erken emekli olmaktadır. Ancak bunun olumsuz bir neticesi olarak emeklilik geliri 1997 yılı itibarıyla ortalama ücretin % 33-35'i seviyesine ancak ulaşabilmektedir (Murat Çiftçi, AB Emeklilik Fonlarının Yatırım Portföylerinin Global Gelişmeler Işığında Değerlendirilmesi ve Türkiye'ye Yönelik Alternatif Model Önerisi, Reasürör, Sayı 33, Temmuz 1999, 11.

³¹ Fisunoğlu, s. 135.

³² Çiftçi, s. 11 vd.

şekilde yerine getirmelerine engel olmaktadır. Bunun yanı sıra sosyal güvenlik sistemlerindeki sorunlar bütçeden kendilerine fon aktarılması nedeniyle bütçe açıklarına; bu da faizlerin yükselmesine yol açmakta; dolayısıyla da büyümenin yavaşlamasına neden olmaktadır.

Ülkemizde sosyal güvenlik kurumlarının içine düştükleri kötü duruma yol açan bazı nedenler şu şekilde sıralanabilir:

Ülkemizde sosyal güvenlik tartışmasının nedenleri arasında, bütçe açıkları içinde sosyal güvenlik açıklarının payının % 30-35'lerde olması görülmektedir. Aynı zamanda sistemin temel sorunları arasında, sosyal güvenlik sisteminden (özellikle SSK'ndan) ayrılanların yerine aynı oranda girişlerin olmaması ve bunun sonucunda emeklilerin çalışanlara oranının 6'lardan 2'lere düşmesi de bulunmaktadır. Bu da, bir emeklinin sosyal güvenlik ödemelerinin iki çalışanın sırtında olması demektir. Yaygın ve geçerli görüş 7 aktif sigortalının 1 emekliyi finanse ettiği sistemin en sağlıklı olduğu, 4 aktif sigortalının 1 emekliyi finanse ettiği sistemlerde alarm zillerinin çaldığı şeklindedir³³.

Şöyle ki, koruma kapsamındaki nüfus yetersizdir. Nüfusun %91'i (bağımlılar ve emeklilerle birlikte) koruma kapsamında görünüyorsa da, işgücünün ancak %44'ü koruma kapsamındadır. Diğer bir ifade ile 19.989.000 aktif çalışana karşılık 44.862.000 bağımlı ve pasif sigortalı vardır. Kayıt dışı çalıştırma yaygındır. Aktif pasif dengesi bozulmuştur.

Yine, ülkemizde de sosyal güvenlik fonlarının yasal düzenlemeler çerçevesinde tahvil ve hisse senetlerine yatırılması öngörülmektedir. Fakat çalışanlardan kesilen primlerden oluşan fonların sembolik bir faizle Ziraat Bankası ve Eximbank tahvillerine³⁴ veya düşük faizli Devlet İç Borçlanma Senetleri'ne yatırılması, sosyal güvenlik kurumlarının zarar etmesi sonucunu doğurmaktadır. SSK'nın prim gelirlerinin bu şekilde değerlendirilmesinden dolayı bugüne kadar uğradığı zarar, Petrol-İş Sendikasının araştırmasına göre 20 milyar dolar, Hazine'nin araştırmasına göre 25 milyar dolar civarındadır³⁵.

Ayrıca işçi ve işveren tarafından ödenen sigorta primleri toplamının ücretlerin %33.5-%40' arasında olması, işverenlerin sigortalı işçi çalıştırmamasına neden olmaktadır. Türkiye bu yüksek oranla Avrupa ülkeleri arasında birinci sıradadır.

³³ Şenol Serkan Şentürk, Özel Emeklilik Programları Tanım ve Türleri, Reasürör, S. 37, Temmuz 2000, s. 36; Doğan, s. 16.

³⁴ Nükhet Saracel, Türkiye'de Sosyal Sigortaların Finansmanı ve Uygulama Sorunları, Afyon 1992, s. 74; ayrıca bkz. İlyas Çelikoğlu, Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Finansman Yöntemleri ve Türkiye, Ankara 1994, s. 117 vd.; Sait Dilik, Sosyal Güvenlik, Ankara 1992, s. 269.

³⁵ Şentürk, s. 36-37.

SSK'nın prim alacaklarını tahsil etmekte zorlanması ve hükümetlerin kamu ve özel sektör kuruluşlarının borçlarına sık sık af getirmeleri SSK'nın prim gelirlerini düşürmektedir.

Emeklilik yaş sınırlandırmasının olmaması sonucu kadınlarda 20, erkeklerde 25 yıl çalışma süresini dolduranların emeklilik hakkına kavuşmaları, genç yaşta emekli olanlara neredeyse çalışma süreleri kadar emeklilik ödemesinde bulunulmasına yol açmaktadır. Yaş sınırlandırması getiren yeni yasanın etkileri uzun dönemde ortaya çıkacaktır.

Aktüeryal dengeleri bozulan sigorta kuruluşlarına 1999 yılında Bütçeden yapılan transferler, Emekli Sandığı'nda, faturalı ödemeler ve ek karşılıklar hariç, 504 trilyon lira, SSK'da 1.105 trilyon lira ve Bağ-Kur'da ise 610 trilyon liraya ulaşmıştır. Yapılan toplam transferlerin GSMH'ya oranı % 2,8 olarak gerçekleşmiştir. Halbuki SSK'nın yaptığı bir araştırmaya göre 1970-1994 yılları arasında SSK'nın fonlarının enflasyon+5 puan getiri ile nemalandırılması durumunda 1994 yılı itibarıyla Kurumun sahip olacağı varlık 11 Milyar 770 milyon dolar olacaktır³⁶.

4447 sayılı Yasa ile önemli düzenlemeler getirilmiş olmakla birlikte, sosyal sigorta kuruluşlarının çağdaş sigortacılık ilkelerine göre yeniden yapılandırılması süreci tamamlanmamıştır. Sosyal sigorta kuruluşları arasında sigorta programları açısından önemli farklılıklar devam etmektedir.

Bazı kamu kurumları ve özel şirketler tarafından kurulan munzam sosyal güvenlik sandıklarında; hukuki altyapı, istatistiki bilgi eksikliği, denetim yetersizliği ve vergi konularında sorunlar giderilememiştir³⁷.

Saydığımız bu sebeplerin ortadan kaldırılması ve sosyal güvenlik sisteminin yeniden sağlıklı bir yapıya kavuşturulması için çeşitli çözüm alternatifleri getirilmektedir. Bunlardan birincisi, dağıtım esasına göre devlet tarafından yönetilen sistemin rehabilite edilerek sorunlarından arındırılmasına öncelik vermek; ikincisi de fonlama sistemine göre işleyen ve özel sektör tarafından yönetilen özel emeklilik programları kurmaktır.

1999 yılında sosyal sigorta programları tarafından kapsanan nüfusun oranı % 91 ve sağlık hizmetleri bakımından sosyal sigorta kapsamındaki nüfus oranı, %86,4'dür. Toplam sivil istihdamın yaklaşık yarısı aktif sigortalı olarak sosyal sigorta programları kapsamında bulunmaktadır.

Ülkemiz aktif sigortalılar ile pasif sigortalılar arasındaki denge olumsuz yönde gelişmesini sürdürmüştü ve 1995-1999 döneminde sosyal sigorta sistemine prim ödeyen aktif

³⁶ Bkz. SSK, 35 Soruda SSK Gerçeği, Ankara, Eylül 1995, s. 19.

³⁷ DPT, s. 107 vd.

sigortalı sayısı % 19, pasif sigortalı sayısı % 33, 6 oranında artmıştır. 1999 yılında ortalama 2,16 aktif sigortalıya bir pasif sigortalı düşmektedir. Pasif sigortalı başına düşen aktif sigortalı sayısı Emekli Sandığı'nda 1,69, Bağ-Kur'da 2,60 ve Sosyal Sigortalar Kurumu'nda (SSK) 2,21 olarak gerçekleşmiştir. İsteğe bağlı sigortalılar hariç tutulduğunda SSK'da pasif sigortalı başına düşen aktif sigortalı sayısı, 1,92'dir. Bu oran Avrupa Birliği ülkelerinde 5'e 1 dir.

1999 yılında prim tahsilat oranı SSK'da % 84,5, Bağ-Kur'da ise % 56 olarak gerçekleşmiştir. SSK'da aktif sigortalıların yaklaşık % 35'i için prime esas kazancın alt sınırından prim ödenmektedir. Prime esas kazancın üst sınırı üzerinden çalıştığı beyan edilen işçilerin tüm sigortalılar içindeki payı ise, yaklaşık % 15'tir.

Prim tahsilat oranı düşüktür. Kurumlar arasında yönetim şekli, aylığa veya hizmete hak kazanma şartları, ödenen aylıkların miktar ve süresi bakımından ciddi farklılıklar vardır. Norm ve standart birliği yoktur. Devlet her yıl sosyal güvenlik kurumlarının bütçe açıklarını kapatmaz ise emekli aylıkları ödenemez hale gelmiştir. Bu yetmiyormuş gibi sosyal güvenlik aylıkları çok düşük, özellikle sağlık hizmetleri yetersiz ve kalitesizdir³⁸. Nüfusun %23,6'sı devletin sağlık hizmetlerinden yararlanamamaktadır. Tutarlı, yeterli, kaliteli bir sağlık politikası yoktur³⁹.

III. SORUNLARA ÇÖZÜM ARAYIŞLARI

Sosyal güvenlik sisteminde yaşanan sorunlara ulusal ve uluslararası düzeyde kurum ve kuruluşlarca çözüm önerileri getirilmektedir. Burada bunların en önemli ve en ilgi çekicilerine değinilecektir.

Uluslararası Çalışma Örgütü tarafından gerçekleştirilen "Sosyal Güvenlik ve Sağlık Reform Projesi (Ankara 1996)"ne göre, sistemin bu haliyle devam ettirilmesinin mümkün olamayacağı gerçeğinden hareketle, şu reformlar düşünülmektedir:

Birinci model olarak, mevcut sistemin yeniden yapılandırılarak devamı üzerinde durulmaktadır; sigortalının yaşam boyu geliri hesaplanarak emeklilik geliri hesap edilmektedir.

İkinci model, Şili modeline yakın bir modeldir ve kurumsal yapıda ciddi değişiklikleri gerektirmektedir. Aylıklar arasında önemli farklar da oluşturacaktır.

Üçüncü model, iki ayaklıdır. Şu an uygulanan SSK, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur birinci ayağı oluşturmakta; zorunlu bireysel tasarruf sistemi ise ikinci ayağı teşkil etmektedir.

³⁸ Tuncay, Rapor, s. 5 vd.

³⁹ DPT, s. 107.

Dördüncü model de, gönüllü bireysel tasarruf sistemi üzerine oturmaktadır. Bu model özel sigortacılığın sosyal güvenlik sistemi içinde önemli bir role sahip olmasını da öngörmüş bulunmaktadır.

TÜSİAD tarafından hazırlanan “Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden yapılanma: Sorunlar, Reform İhtiyacı, Arayışlar, Çözüm Önerileri (İstanbul, Ekim 1997)” isimli çalışma ile ise şu reformlar önerilmektedir. Öncelikle, politik etkilerin en aza indirilmesi; kişisel sorumluluk ve inisiyatif ön plana çıkaracak iki ayaklı (birinci ayak, şu andaki SSK, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur, ikinci ayak ise bireysel tasarruf hesabına dayalı) bir sosyal güvenlik sistemi; “zorunlu tasarruf hesabı” olarak yapılan kesintilerin aşamalı olarak bireysel hesaplara aktarılması; toplanan fonların sermaye piyasasında değerlendirilmesi; devletin de sisteme prim ödeyerek katılması; makul bir süre sonunda sosyal güvenlik sistemi açıklarının kabul edilebilir bir seviyeye indirilmesi düşünülmektedir.

A. Mevcut Sistemin Rehabilitasyonu

1. Genel Olarak

Türk sosyal güvenlik sisteminin rehabilitasyonu konusunda işçi ve işveren kesiminin görüşlerinin farklılığı⁴⁰ yanı sıra doktrinde de bir görüş birliği sağlanabilmiş değildir. Sosyal sigorta kuruluşlarının yeniden yapılanması konusunda doktrinde ileri sürülen görüşler, esas olarak, kurumlara yapısal özerkliğin kazandırılması üzerinde durmaktadır. Nitekim sorunların çözümünde ilk olarak, sosyal sigorta kurumlarının yönetiminin özerkleştirilmesi gereği belirtilmektedir⁴¹. Bu bağlamda SSK, özerk ve demokratik bir yapıya kavuşturulmalıdır⁴². Devlet sadece denetim fonksiyonunu üstlenmeli; sağlık ve sigortacılık hizmetleri, dünyadaki sosyal sigortacılık kurallarının uygulanmasıyla, rekabete açık duruma getirilmelidir. Yeniden yapılanmada oluşacak model konusunda, tam bir görüş birliği de yoktur. Nitekim, tek çatı ilkesinin uygulanması gerektiği görüşüne⁴³ karşılık; sosyal sigorta kurumlarının tek çatı altında toplanmasının kesinlikle bir çözüm olmadığı ve söz konusu ilkenin ülkemizde uygulanmasının mevcut durumu daha da karmaşık hale getirmekten başka işe yaramayıp, esas problemin yönetim yapısından kaynaklandığını savunan görüşle de karşılaşılmaktadır⁴⁴.

⁴⁰ Bu konu hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Centel, Yapısal Değişim, s. 106-109.

⁴¹ Ali Nazım Sözer, “Sosyal Sigorta Kurumlarında Yeniden Yapılanma”, Çimento İşveren, C. VIII, s. 3, Mayıs 1994, s. 13.

⁴² Ali Rıza Okur, “Sosyal Güvenlik Çıkmazı”, Disk-Ar, S. 19, Haziran 1996, s. 9; Müjdat Şakar, “Sosyal Güvenlikte Çözüm Özelleştirme Değil, Özerkleştirilmedir”, İşveren, C. 30, S. 11, Ağustos 1992, s. 13.

⁴³ Tankut Centel, “Türkiye’de Sosyal Sigortaların Standartlaştırılması Üzerine Bir Deneme”, İş Hukuku Dergisi, C. I, İstanbul 1991, s. 382-387.

⁴⁴ Yusuf Alper, “Sosyal Güvenlik Sisteminde Kriz ve Reform İhtiyacı”, İşveren, C. 34, S. 5, Şubat, 1996, s. 12.

Bu yapısal problemlere sosyal güvenlik finansmanı örnek olarak verilebilir. Günümüzde sosyal güvenliğin yükünün önemli bir kısmını taşıyan sigortalılar belli bir süre prim ödemekte ve daha sonra ileriki bir tarihte emekli olarak bir gelir elde etmeyi ummaktadırlar. Ancak bu gelire ne zaman ulaşacaklarını kendileri değil yasalar belirlemektedir⁴⁵. İşte gelirin elde edileceği bu zaman kesimi, finansmanı önemli ölçüde etkilemektedir.

Bu anlamda, emeklilik yaşı son derece önem kazanmakta, emeklilik yaşının erken belirlenmesi sosyal güvenliğin finansmanını güçleştirirken, çok ileri yaşlarda emeklilik fikri sosyal güvenliğin inandırıcılığını zedelemektedir. Aslen emeklilik yaşı çok yönlü bir sorunu oluşturmaktadır. Belirleme bir yandan sigortalının menfaatlerini, diğer yandan ise özelde sosyal güvenlik kurumları, genelde ise ülkenin ekonomik yapısını etkilemektedir.

ABD'de 1940 yılında (sosyal güvenliğin kurulduğu yıllarda) yaşam beklentisi 64 yıl iken, bugün 75 yıldır. Yüzyılın başında nüfus artış hızı %3.56 iken, bugün %2'dir. Avrupa ülkelerinde de yaşanan benzer durumun anlamı, nüfusun yaşlanmasıdır. Bunun, finansmanı güçleştireceği ise açıktır. Çözüm yolu olarak primlerin artırılması, yardımların azaltılması veya emeklilik yaşının yükseltilmesinin benimsenmesi halinde ise bunun sosyal güvenlik amacına aykırı olacağı rahatlıkla ileri sürülebilecektir⁴⁶.

2. Sistemin Rehabilitasyonu Edilmesi Bağlamında Kanun Çalışmaları

Halen TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'nda bulunan 'Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu Tasarısı'⁴⁷ yasalırsa, mevcut emekliliğe ek ikinci bir emeklilik gelinine sahip olunabilecektir. Katılım için herhangi bir işyerinde çalışma şartı bulunmayan yeni bireysel emeklilik sistemine, 18 yaşını doldurmuş ve kanuni ehliyeti haiz herkes dahil olabilecektir. Bu sisteme katılım için emeklilik şirketi ile sisteme katılacak kişi arasında bir sözleşme yapılacaktır.

Bu yasama yılı içinde çıkarılması beklenen sistem mevcut SSK emekliliğine göre çok önemli farklılıklar içermektedir. 18 yaşını doldurmuş ve kanuni ehliyeti haiz herkesin katılabileceği ve katılım için herhangi bir işyerinde çalışma zorunluluğunun bulunmadığı bu sistemde ev kadınları da geleceğini güvence altına alabilecektir. Bu sistemin bir diğer farklı yönü de, serbest meslek sahiplerinin Bağ-Kur'un yanı sıra ikinci bir emekliliğe de hak kazanabilmeleridir. Bu tasarıya göre, "bir çiftçi, doktor ya da avukat yeni emeklilik sistemi sayesinde geleceğe güvenle bakabilecek ve 56 yaşında emekli olabileme avantajını da elde edecektir. Ancak emeklilik hakkını elde edebilmek için katılımcının, en az 10 yıl sü-

⁴⁵ Rita Ricardo Campbell, *Social Security: Promise and Reality*, California, 1977, s. 253; Aydın, *Özel Sigortalar*, s. 37.

⁴⁶ Shipman, s. 3; Tanner, s. 1.

⁴⁷ Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu Tasarısı (1/693) (Plan ve Bütçe ve Adalet ve Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonlarına) (Başkanlığa geliş tarihi : 16.5.2000).

reyle sistemde kalması gerekmektedir. Şayet katılımcı, 10 yıl dolmadan ayrılmak isterse bir dizi masraflar düşüldükten sonra ödediği para getirileriyle birlikte kendisine geri verilecektir. Buna karşılık işveren tarafından yapılan katkılar, katılımcının emekli olmasına kadar fonda tutulacaktır. Sisteme katılan kişi, emekli olduktan sonra isterse toplu para, isterse maaş, isterse de hem toplu para hem de maaş şeklinde birikimlerini tahsil edebilecektir.

Getirilmesi düşünülen bu tasarıyla, sistemin politik baskılardan etkilenmemesi için önlemler de alınmıştır. Bunların başında sisteme daha fazla prim, daha fazla maaş anlayışının hakim olması gelmektedir. SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı'nda emeklilerin alacağı maaşın bir üst limiti olmasına ve bunu emekli olacak kişinin belirleyememesine karşılık, bireysel emeklilik sisteminde, sisteme ne kadar katkıda bulunulursa o kadar çok fazla maaş almaya hak kazanılmaktadır.

Yasa tasarısında katılımcının sisteme güvenini sağlayacak mekanizmalar da bulunmaktadır. Örneğin, fonu yönetecek sigorta şirketine, 20 trilyon lira ödenmiş sermaye ve tüm hisse senetlerinin nama yazılı olması şartı getirilmektedir. Fon, tamamen profesyoneller tarafından yönetilecek ve politik baskılardan uzak tutulacaktır. Hazine müsteşarı başkanlığında Maliye Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı müsteşarları ile SPK başkanından oluşacak Koordinasyon Kurulu, bu fonu sürekli denetleyecektir. Duruma göre iflaslarını isteyebileceği gibi birleşme ve devir işlemlerine yönelik kararlar da alabilecektir.

Sadece bu tasarının yasalaşması, özel emeklilik fonlarının tercih edilen bir sistem olmasını sağlayamayacaktır. Sisteme istenilen düzeyde katılımın sağlanabilmesi için bireysel katılımcıların ve işverenlerin vergi düzenlemeleriyle teşvik edilmesi gerekir. Aksi halde sisteme katılım az olur. Ayrıca, daha çok katılımcının sistemden yararlanabilmesi için ülkemizdeki gelir dağılımının mümkün olduğu kadar dengeli olması gerekmektedir. Bu sebeple, yürürlükte bulunan vergi kanunlarında da değişiklik yapılmasını içeren bir kanun tasarısı da meclis komisyonlarına sevk edilmiştir⁴⁸. Yapılması düşünülen kanun değişiklikleriyle, oluşturulacak bireysel emeklilik sistemine katılımcı tarafından ödenecek katkı paylarının vergi matrahlarının tespitinin belirli sınırlar içerisinde indirim konusu yapılması sağlanmaktadır. Aynı zamanda emeklilik döneminde elde edilecek gelirlerin belli bir tutara kadar gelir vergisinden istisna edilecektir. Ayrıca bireysel emeklilik sistemi içerisinde sigorta şirketleri tarafından katılımcıların katkılarının değerlendirilmesi amacıyla kurulacak emeklilik yatırım fonlarının portföy işletmeciliğinden doğan kazançlarının kurumlar vergisinden istisna tutulmasına da imkan tanınmaktadır.

⁴⁸ "Bazı Vergi Kanunlarında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı", No. 1/697, T. 22/05/2000.

Vergileme rejiminde üç aşamayı birbirinden ayırmak gerekir. Öncelikle fonlara katılım/prim ödeme aşaması, sonra bireysel hesaplarda biriken tutarı nemalandırma/yatırım aşaması ve son olarak da emeklilik ödemelerini yapma aşaması. Uluslararası uygulamalarda bu aşamalardan en az biri mutlaka vergilendirilmektedir⁴⁹. Meclis'te bulunan tasarı da bu ilkeye sadık kalınarak hazırlanmıştır.

Birinci aşamada yatırılan emeklilik primleri sınırlı bir biçimde vergiden düşülebilmektedir. Bunun üst sınırı asgari ücretin yarısı olarak belirlenmiştir. Dünyanın diğer ülkelerinde de üst gelir grupları için 'vergi sığınağı' haline gelmesin diye emeklilik fonlarına vergisiz olarak yatırılacak aylık prim miktarı sınırlandırılmıştır. İkinci aşamada yatırım fonlarındakine benzer bir vergi teşviki söz konusudur. Fonların işletilmesinden elde edilecek nema üzerinde kurumlar vergisi yükü bulunmamaktadır. Böylece bireysel yatırımcının emeklilik fonuna yönelmesi halinde ek bir vergi yükünü üstlenmesi de engellenmiş olmaktadır. Üçüncü aşamada ise, elde edilen gelirin, menkul sermaye iradı olarak beyannameye dahil edilerek vergilendirilmesi sağlanmıştır. Dolayısıyla son aşamada vergilendirmeyi amaçlayan bir düzenleme yapılmıştır. Hatta son aşamada elde edilen gelir o kadar vergilendirilmektedir ki, bireysel yatırımcının yararlandığı enflasyon indekslemesi burada unutulduğu için, bireylerin yalnızca gelirleri değil, biriktirdikleri servetleri de vergiye tabi tutulmaktadır⁵⁰.

B. Sosyal Güvenlik Sisteminin Özelleştirilmesi

1. Özelleştirme Nedenleri

Sosyal güvenlik sisteminin işletilmesinde devletin yüklendiği sorumluluğu başarılı bir şekilde yerine getirememiş olduğu genellikle üzerinde uzlaşılan bir gerçektir. Gelişmekte olan ülkelerde sosyal güvenlik kurumları yasal olarak özerk statüde olmalarına karşın, pratikte hiçbir zaman kamunun etki sahası dışına çıkamamışlardır⁵¹. Sosyal güvenlik kurumlarını kamunun etkisinden kurtarmanın en etkin yollarından biri olarak özelleştirme gösterilmektedir. 1980 sonrası bireyi ön plana çıkaran görüşlerin sosyal güvenlik alanındaki bu yeni gelişimi etkilediği de bir gerçektir⁵². Bilindiği gibi, özelleştirme, sosyal devlet ilkesinden belirli bir ölçüde uzaklaşmayı da beraberinde getirmektedir. Bu anlamda sosyal

⁴⁹ Akif Hamzaçebi, Finansal Forum Gazetesi, 5 Temmuz 2000.

⁵⁰ Güven Sak, "Ormanı Görmeden Bakınca", Radikal Gazetesi, 19 Temmuz 2000.

⁵¹ Ergenekon, Özel Emeklilik Uygulamaları, s. 30

⁵² Sosyal güvenliğin sorunları için bkz. Ufuk Aydın, "Sosyal Güvenlikte Özelleştirme Sebepleri ve Uygulamalar", Çimento İşveren, S. 5, C. 12, Eylül, 1998, s. 4-15; Peter J. Ferrara, "Expand IRAS To Social Security", Wall Street Journal, 7 Aralık 1984, s. 14; George Pearson, "Social Security: A Permanent Fix", Wichita Business Journal, Aralık, 1997, s. 14; Yıldırım Beyazıt Önal, "Sosyal Güvenlik Bağlamında Özel Emeklilik Fonları, Avrupa Birliği Ülkeleri, diğer Ülke Uygulamaları ve Türkiye İçin Bir Özel Emeklilik Fonu Model Önerisi", Sigortacılık Sektörü Bilimsel Çalışma Yarışması, 1999, s. 60; Aydın, Özel Sigortalar, s. 31-60; Campbell, s. 249.

güvenliğin özelleştirilmesi de, sosyal devletin sosyal güvenliğin sağlanması ödevini tamamen ya da kısmen özel sektöre devretmesidir. Özelleştirme uygulamasından sonra devlet bu alanda yönetim fonksiyonunu terkedip; genellikle bir denetim fonksiyonunu üstlenmektedir.

Genellikle finansmanı en zor olan yaşlılık sigortalarını esas alan ve kısmen de sağlık sigortalarını kapsayabilen sosyal güvenlik alanındaki özelleştirme, öncelikle finansman güçlükleri nedeniyle tercih edilmektedir⁵³. Öte yandan özelleştirmeye, sosyal güvenliğin örgütlenmesinden kaynaklanan ve çoğunlukla sisteme siyasi etkileri mümkün kılan yapılanma nedeniyle de başvurulmaktadır. Siyasi nedenlerle fonlar, emeklilerin yararına kullanılmak yerine, sosyal güvenlik ile ilgisi bulunmayan alanlarda kullanılmaktadır. Siyasetçilerin sosyal güvenliği hazır bir kaynak olarak görmeleri ve bu kaynaktan vazgeçmeye yanaşmamaları, mevcut sistemin işleyişini güçleştirmektedir⁵⁴. Yine, siyasal amaçlarla emekli aylıklarının arttırılması, ek istihdam yaratmak bahanesi ile emekli yaşı ile oynanması, kurum yöneticilerinin siyasal sebeplerle görevden alınması, sosyal güvenliğe yönelik siyasal etkilerin yaygın uygulamaları arasında yer almaktadır⁵⁵.

Tüm bunlar yanında, devlet örgütünün merkezîyetçiliğinden kaynaklanan özerklik sorunu ve bürokrasi de, siyasal etkenlerle birleşmektedir. Bu durum, mevcut yapılanmanın bugün olduğu gibi gelecekte de sosyal güvenlik ile siyaset ve siyasetçiler arasındaki sorunlu ilişkinin devam edeceği şeklinde yorumlanabilir⁵⁶.

Bir sosyal güvenlik sisteminin özelleştirilmesini sırasıyla, maaşlardan kesilen sosyal güvenlik vergileri ile eski sosyal güvenlik sistemi faydalarının aşamalı olarak kaldırılması, özel emeklilik fonlarına katkı toplama yetkisi verilmesi ve geçiş aşamasında eski sistemin finansmanının sağlanması oluşturmaktadır. Gerekli düzenlemeler yapılmadan ve alt yapısı hazırlanmadan özel sosyal güvenlik sisteminin başarılı olamayacağını da burada belirtmek gerekmektedir.

Sosyal güvenlik sistemimizin özelleştirilmesine yönelik olumsuzluklar, işletme maliyetinin yüksek olması ile kamu sisteminden özele geçmenin bir maliyetinin bulunmasıdır. Ancak bu sorunlar aşılabilecek sorunlar olup; üzerinde durulması gereken asıl önemli sorun, sosyal hukuk devletinde, devletin sosyal güvenlik sisteminden tamamen el çekip çekmemesidir. Kaldı ki, Türkiye'de işçi kesimini temsil eden kuruluşlar, sosyal güvenlik

⁵³ TÜSİAD, Emekli ve Mutlu, Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları, Çözüm Önerileri, Özel Sigortacılık Girişimi, İstanbul 1996, s. 12; Campbell, s. 248 vd.; Ferrara, s. 14; Pearson, s. 8.

⁵⁴ ABD'de bu konuya yönelik bir başka eleştiri-ülkemizde olduğu gibi- fonların siyasal getiri sağlamak üzere köprü yapımı, savunma ya da gıda geliştirme gibi alanlarda kullanılmasıdır. Bkz. Shipman, s. 3.

⁵⁵ Aydın, Özel Sigortalar, s. 56 vd.

⁵⁶ Leslie Hannah, Similarities and Difference In The Growth and Structure Of Private Pensions In OECD Countries, OECD Social Policy Studies No. 9, 1992, s. 9; ayrıca bkz. TÜSİAD Raporu, Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma, İstanbul, Ekim 1997, s. 12; Dilik, s. 10.

kuruluşlarının özelleştirilip tasfiye edilemeyeceği görüşündedirler⁵⁷. Buna karşılık, işveren kesiminin düşüncesi ise, sosyal güvenlik alanında tam anlamıyla bir özelleştirme yerine özel sigortacılığın, sosyal güvenliğe ek ve tamamlayıcı olarak çalışması gerektiği yönündedir⁵⁸.

2. Özelleştirme Uygulamaları

Sosyal güvenlikte özelleştirme uygulamaları, asıl olarak bu uygulamalara yol açan sebeplere bir tepki niteliği taşımaktadır. Yeni sistemler, temelde, önceki kamusal sistemlerin yarattığı sorunları ortadan kaldırmayı amaçlamaktadırlar.

Çeşitli ülke uygulamalarının ortak noktaları ile, ABD’de sosyal güvenliğin özelleştirilmesi çalışmaları incelendiğinde özelleştirmenin temel ilkeleri şu şekilde sıralanabilir: 1. Özelleştirme ekonomik etkinliği arttıracak şekilde yapılmalıdır, 2. Özelleştirme uygulamasına ani ve çabuk bir geçiş sağlanmalıdır. Uygulama ne kadar geciktirilirse çözüm o ölçüde dramatik olacaktır, 3. Özelleştirmede güncel yaşam beklentileri ve çalışma yaşamında kalma ortalamaları dikkate alınmalıdır, 4. Özelleştirme sonrası, sosyal güvenlik fonlarının en az yarısı gerçek yatırımlara yöneltilmeli ve sigortalı bunları kontrol edebilmelidir, 5. Özelleştirme sonrası, eşit ödeme yapanlara eşit yardımlar sağlanacaktır, 6. Özelleştirme ile prim artışına gidilmemelidir, 7. Özelleştirme ile, sigortalıya, birden çok emeklilik fonu arasında tercih imkanı sağlanmalı, emeklilik hesabının bir fondan diğerine nakledilmesi mümkün kılınmalıdır. Sigortalılara emeklilik hesapları üzerinde mülkiyet hakkı benzeri haklar tanınmalıdır, 8. Özelleştirme ile oluşturulacak fon kuruluşları arasında rekabet ortamı yaratılmalıdır, 9. Özelleştirme ile mevcut “pay as you go” sistemi yerine, bireysel inisiyatifi ve bireysel emeklilik hesaplarını esas alan bir sistem oluşturulmalıdır, 10. Devletin böyle bir sistemde sadece denetim yetkisi bulunmalıdır⁵⁹.

Görüldüğü üzere, sosyal güvenlikte özelleştirme genel olarak, sosyal güvenliğin temel felsefesini yansıtan toplumsal dayanışmadan az ya da çok uzaklaşarak, bireysel inisiyatifi ön plana çıkarmaktadır. Öte yandan, özelleştirme, sosyal dayanışmanın bir uzantısı olan sosyal amaç yerine, bireysel hesaplara dayalı fonların verimli ve etkin kullanılması, hatta zaman zaman kâr olgusunu da içermektedir.

Özelleştirme, çoğunlukla sosyal güvenliğin, finansmanı en zor dalı olan yaşlılık sigortalarını esas almakta, kısmen sağlık sigortalarını da kapsayabilmektedir. Genel olarak,

⁵⁷ Ridvan Budak, “Sosyal Güvenlik Reformu Tek Başına Ele Alınamaz”, Görüş, Kasım 1997, s. 33-34.

⁵⁸ Budak, 32-34; Önal, s. 61.

⁵⁹ Ayrıntılar için bkz. Karl Borden, “Dismantling The Pyramid: Why and How Of Privatizing Social Security” Cato Org. Social Security Paper, No. 1, Ağustos, 1994, s. 2.

diğer sigorta kollarında önemli bir özelleştirme uygulamasına rastlanmamakta, bu sigorta kolları açısından, olsa olsa yararlanma koşullarının ağırlaştırıldığı görülmektedir.

Dünyada sosyal güvenlik sistemini özelleştiren ilk ülke Şili olmuştur. Şili uygulamasında da yaşlılık sigortası esas olmak üzere uzun dönem sigorta kolları özelleştirilmiştir. Şili uygulamasını ise bir çok Güney Amerika ülkesi izlemiş, sistem ABD'de de yoğun tartışmalara yol açmıştır. Buna karşılık Avrupa'da farklı bir gelişim süreci gözlenmiştir.

ABD'de sosyal güvenliğin özelleştirilmesi yönünde çeşitli örgütsel faaliyetler bulunmakta⁶⁰, bunlar kamuoyunu önemli ölçüde etkilemektedirler. Belirtilen örgütler özelleştirme gereksinimlerine ilişkin planlarında devletin böyle bir alanda yer almasının yersiz olduğunu⁶¹, sistemin eskidiğini ve çağdaşlaşması gerektiğini⁶², bu konuda bireysel inisiyatifin çağın bir gereği olduğunu⁶³ ve özel sektörün sosyal güvenlik programlarında kamu sektöründen çok daha başarılı olacağını belirtmektedirler⁶⁴. ABD'de sosyal güvenlik sisteminin özelleştirilmesi ile ilgili önerilerde ise Şili sisteminin esas alındığı ve genellikle devletin minimum geliri garanti ettiği görülmektedir. Devletin garanti ettiği bu seviyenin (safety net) üzerinde ise özel fonlar ve fon kuruluşlarından yararlanılması planlanmaktadır⁶⁵. ABD'de özel emeklilik fonları, emekli kişiler için başlıca gelir kaynağıdır. 1985 sonu itibarıyla 805 bin emeklilik planından 74,4 milyon iştirakçi vardır, toplam aktif 1.85 milyar dolardır. Finansal ve politik implikasyonlar açısından farklı olan iki tür ödeme planı vardır. Bunlar fayda ve katkı esaslı planlardır⁶⁶. ABD'de sağlık sigortaları zorunlu değildir ama, yaşlılık sigortası zorunludur⁶⁷.

Avrupa ülkelerinde de, gerek kıtanın yerleşik kültürü, gerek güçlü ekonomileri ve gerekse demokrasi gelenekleri sebebiyle Güney Amerika benzeri radikal çözümler yerine, sosyal güvenlik fikrinin temel ilkelerine aykırı düşmeyecek, buna karşılık sistemleri rahatlatarak önlemlere başvurmayı tercih etmektedirler⁶⁸.

Bunlar içinde kısmi bir özelleştirme niteliği taşıyan İngiltere yaşlılık sigortası uygulaması ilginçtir. İngiltere yaşlılık sigortası İtalya, Almanya ve İsveç gibi ülkelere örnek teşkil eden özellikler taşımaktadır. Temelde kamusal nitelik taşıyan yaşlılık sigortasına ek ve

⁶⁰ Örneğin Cato Organization ve International Center For Pension Reform gibi sivil toplum kuruluşları bunlar arasında önemli yer tutmaktadır.

⁶¹ ABD sosyal güvenlik sistemi yılda 350 milyar Dolarlık harcama ile (ki bu tutar ABD'nin soğuk savaş dönemi bütçesinden çoktur) dünyanın en büyük kamusal yatırım programıdır. Pinera, s. 1-5.

⁶² Tanner, s. 2.

⁶³ Borden, s. 1-4.

⁶⁴ Shipman, s. 6.

⁶⁵ Ayrıca bkz. Aydın, Özelleştirme, s. 107 vd.

⁶⁶ Buzlupınar, s. 72.

⁶⁷ ABD sosyal güvenlik sisteminin ayrıntıları için bkz. Social Security Programs Throughout The World 1997, s. 373-376.

⁶⁸ Aydın, Özelleştirme, s. 112.

tamamlayıcı özel sigorta şeklindeki uygulama sigortalı ve işverence finanse edilmektedir. Sigortanın finansmanında sigortalı haftalık 62 Pounda kadar olan geliri için %2, 62-465 Pound arası için ise %10 oranında prim ödemektedir. İşveren de aynı gelir düzeylerinde %3 ve %10 oranında prim ödemekte; devlet prime bağlı olmayan ödemelerle sistemin masraflarını karşılamaktadır⁶⁹. İngiltere’de 1992 ve 1995’de yapılan düzenlemelerle yaşlılık sigortası üç ayaklı bir yapıya kavuşturulmuştur. Sistemde birinci ayak herkes için üniversal bir yaşlılık yardımını öngörmektedir. İkinci ayakta ise ödenen sosyal sigorta primlerinin karşılığı olan yaşlılık aylığı bulunmaktadır. Üçüncü ayakta ise işletmelere ve sigortalılara tanınan özel emekli aylığı imkanı yer almaktadır. Düzenleme özel sigortayı teşvik etmek amacıyla, özel sigortaya katılım halinde sosyal sigorta primlerinde indirim uygulanması şeklinde bazı teşvikler içermektedir⁷⁰. Görüldüğü gibi İngiltere’de sistemin temelini yine sosyal sigortalar oluşturmakta, bunun yanında tamamlayıcı özel sigorta ve emeklilik programları uygulama imkanı bulmaktadır⁷¹.

İtalya’da da 1995 yılında yapılan yeni yasal düzenleme ile GSMH’nın %4.6’sına ulaşan yaşlılık sigortası açığının kapatılması amaçlanmış, bir yandan yaşlılık sigortasından yararlanma koşulları ağırlaştırılırken, diğer yandan İngiltere benzeri üç ayaklı bir yapıya imkan sağlayan tamamlayıcı özel sigorta programlarına yönelinmiştir⁷².

3. Ülkemizde Özelleştirme Eğilimleri

Ülkemizde ise, özellikle 1980’lerin sonlarında sosyal güvenlik kuruluşlarının finansal sorunlar içine girmesi yeni arayışlara yol açmıştır. Bunlar arasında özelleştirme de önemli bir yer tutmaktadır. Ancak, sosyal taraflar ve öğretinin soruna yaklaşımı ve çözüm önerileri birbirinden farklı nitelikler taşımaktadır.

İşçi kuruluşları temsilcileri, sosyal güvenlik kuruluşlarının özelleştirilip, tasfiye edilemeyeceği görüşündedirler⁷³. Hatta, işçi kesiminin, özelleştirme konusundaki görüşleri dikkate almadığı ve sosyal güvenlik kuruluşlarını, tüm eleştirilere rağmen yine de sahiplendiği görülmektedir⁷⁴. İşveren kesiminde ise farklı görüşlerin ileri sürüldüğünü söylemek mümkündür. Örneğin TOBB’un 1993’de hazırladığı Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporunda, sosyal güvenliğin sorunlarının çözümünde mevcut sosyal sigorta modelinin korunması, kurumlar arasında norm ve standart birliğinin sağlanması, kurumların özerk bir yapıya kavuşturularak tek çatı altında toplanmasından bahsedilmiştir. Özelleş-

⁶⁹ Social Security, s. 368-371; TISK, s. 15.

⁷⁰ TOBB, Sosyal Güvenlik, Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara 1993, s. 263.

⁷¹ Buzlupınar, s. 66.

⁷² Social Security, s. 188-191; TOBB, s. 261; TÜSİAD, Yeniden Yapılanma, s. 37.

⁷³ Centel, Yapısal Değişim, s. 110.

⁷⁴ Bayram Meral, “Sosyal Sigortalar Sırtımızdaki Ceket Kadar Bizimdir”, Yeni Yüzyıl, 14.3.1996; Enver Toçoğlu, “SSK’nın Özelleştirilmesi Yaklaşımlarını Ciddiye Almıyoruz”, Türk-İş, S. 311, Mart, 1996, s. 23.

tirme ile ilgili olarak da, zorunlu ve tamamlayıcı özel emeklilik sisteminin desteklenmesi önerilmiş, çalışanlardan alınan zorunlu tasarruf kesintilerinin tamamlayıcı programlara aktarılabilmesi belirtilmiştir⁷⁵.

TİSK'in yaklaşımı da TOBB'dan çok uzak görünmemektedir. Gerek bu örgütün üst yöneticileri ve gerekse yayınları, özetle "sosyal güvenliğin üzerinde bir korumanın özel programlardan ve şirketlerden beklendiğini, ancak bu trendin bir özelleştirmeden çok özele yönelme ya da özelle takviye etme şeklinde algılanması gerektiği" fikrini savunmaktadır⁷⁶.

TÜSİAD tarafından 1996'da yayınlanan "Emekli ve Mutlu" isimli raporda ise biraz daha ileri gidilerek "Sosyal güvenlik içinde sisteme dahil olan devlet kuruluşları yanında, rekabetçi bir anlayış çerçevesinde özel sandık ve sigorta şirketlerinin bulunması gerektiği, devlet ağırlıklı sosyal güvenlik sisteminden, özel kesimin de yer aldığı rekabetçi bir yapıya geçiş konusunda çözümler üretilme zorunluluğu"ndan bahsedilmektedir⁷⁷.

Tüm bunların bir bütün olarak değerlendirilmesinden elde edilen sonuç ise, işveren kesiminin, sosyal güvenlik alanında tam anlamıyla bir özelleştirme yerine, özel sigortacılığı, sosyal güvenliğe ek ve tamamlayıcı bir şekilde faal kılmaya çalıştığıdır⁷⁸.

Sosyal güvenliğin özelleştirilmesi konusunda devletin yaklaşımı ise çok belirgin değildir. 1996 yılında TC Hükümeti için ILO'nun hazırladığı "Sosyal Güvenlik Reformu Raporu"⁷⁹ ve Avustralya Sağlık Komisyonunu yine ILO işbirliği ile hükümete sunduğu "Sağlık Finansmanı Politika Seçenekleri Raporu"⁸⁰, bu konuda devletin de sosyal güvenlik sorunlarının çözümünde arayış içinde olduğunu bir göstergesidir.

ILO'nun, özellikle uzun dönem sigorta kolları için hazırladığı raporda 4 temel seçenek sunulmakta; bunlardan birincisi mevcut sistemin yeniden yapılandırılmasını, ikincisi Şili benzeri bireysel tasarruf hesaplarına dayalı radikal bir özelleştirmeyi, üç ve dördüncü seçenekler ise kısmi bir özelleştirmeyi içeren çok kademeli sistemleri öngörmektedir. Ancak tüm bu raporlara rağmen ülkemizde hükümetlerin, özelleştirme bir yana, sosyal güvenliğin sorunlarını çözmek konusunda ciddi bir gayret gösterdiklerini söylemek güçtür. Öte yandan, belirtilen raporlarda dikkat çeken bir husus, ILO'nun da sosyal güvenlik ala-

⁷⁵ TOBB, s. 263 vd.

⁷⁶ TİSK, s. 27 vd.

⁷⁷ TÜSİAD, Yeniden Yapılanma, s. 42 vd.

⁷⁸ Centel, Yapısal Değişim, s. 111.

⁷⁹ Bkz. ILO, T.C. Hükümeti İçin Hazırlanan Sosyal Güvenlik Reformu Raporu, Basılmamış Rapor, ILO/TF/Türkiye, No. 60, Ankara Mart, 1996.

⁸⁰ Avustralya Sağlık Komisyonu, Sağlık Finansmanı Politika Seçenekleri Çalışması, Türkiye, Yönetici Özeti, Ankara Mart, 1996; Ayrıca bkz. Avustralya Sağlık Komisyonu-ILO Çalışma Bürosu, Türkiye'de Sağlık Finansmanı, Emeklilik ve Sosyal Yardım Sistemleri Reformu Konulu Ortak Rapor, Ankara Mart, 1996.

nında özelleştirmeye soğuk bakmadığı, en azından özelleştirmeyi bir seçenek olarak gördüğüdür.

Türk sosyal güvenlik öğretisinde ise radikal bir özelleştirme yanlısı yazara rastlanmaktadır. Hemen tüm yazarlar öncelikle sosyal güvenlik kuruluşlarının özleştirilmesi gerektiğinde birleşmektedirler⁸¹. Bunun yanında, son zamanlarda özellikle çok kademeli (ayaklı) ek ve tamamlayıcı özel emeklilik sisteminin da öğretilerde sıkça dile getirildiğini söylemek mümkündür⁸². Kısmi bir özelleştirme içeren bu uygulamanın, sosyal güvenlik sorunlarını bir ölçüde çözebileceği belirtilmektedir.

⁸¹ Şakar, s. 9; Centel, Yapısal Değişim, s. 117.

⁸² Alper, Kriz, s. 607 vd.; Centel, Yapısal Değişim, s. 126 vd.

§3. ÖZEL EMEKLİLİK FONLARI

I. TANIM ve TARİHİ GELİŞİM

Özel emeklilik fon sistemi, şartları önceden belirlenmiş bir sözleşme çerçevesinde, çalışanların bireysel hesaplarına düzenli olarak yatırılan katkı paylarının emeklilik döneminin başlangıcına kadar etkin bir fon yönetimiyle değerlendirilmesi esasına dayalı organize bir emeklilik sigortası türüdür⁸³. Bu sistem sayesinde çalışanlar, üretim sürecinde yer aldıkları zaman diliminde elde ettikleri gelirin bir kısmını tasarruf ederek yaşlılık dönemlerinde yaşamlarını belli bir seviyede sürdürme olanağına sahip olurlar⁸⁴.

Bu anlamda emeklilik sistemleri, emeklilik ödemelerinin gerçekleştirilmesi için kurulan fonlardır. Sistemin işleticileri (sponsorlar), çalışanlar adına hareket eden özel işletmeler, devlet, yerel yönetimler ile üyeleri yararına sendikalar ve kendi yararlarına bireyler olabilir.

İlk özel emeklilik sistemi, 1875 yılında ABD’de Amerikan Demiryolu Şirketi (The American Express Company) tarafından kurulmuştur. Avrupa’da yaygınlık kazanması 1940’lı yıllara rast gelen özel emeklilik sistemi için asıl ivme ise, yaşanan büyük ekonomik sıkıntıların kişilerin birikimlerini erittiği, kişilerde güvensizlik ve kötü bir gelecek korkusunun doğduğu 1929 dünya buhranı sonrasında meydana gelmiştir. Kamunun sosyal güvenlik sistemlerinin yetersizliği, çalışanların sosyal güvenliklerinin sorumluluğunun işverence de paylaşılması gerektiği fikrini doğurmuştur. 1940’ta ABD’de özel sektör işçilerinin yaklaşık %15’i (4.1 milyon) özel emeklilik sisteminin çatısı altında iken bu oran 1990’da %43’e (39.5 milyon) çıkmıştır.

Gelişmekte olan ekonomilerde özel emeklilik fonları henüz yeni yeni uygulamaya girmektedir. Neo liberalizmin etkili olduğu günümüz dünyasında, devletlerin sosyal güvenlik harcamalarını kısmak ve bütçe içindeki ağırlıklarını azaltmak için özel emeklilik sistemlerini teşvik edici kararlar aldıkları görülmektedir.

⁸³ Çağatay Ergenekon, “Özel Emeklilik Fonları: Şili Örneğinden Çıkartılacak Dersler”, İMKB, İstanbul Mart 1998, s. 2.

⁸⁴ Şentürk, s. 37.

Tablo II: Gelişmiş Ülkelerde Özel Emeklilik Fonu Varlıklarının GSMH'ya oranı (%)⁸⁵

	1970	1975	1980	1985	1990
İngiltere	17	15	23	47	55
ABD	17	20	24	29	35
Almanya	2	2	2	3	3
Japonya	0	1	2	4	5
Kanada	13	13	17	23	28
Hollanda	29	36	46	68	77
İsveç	22	29	30	29	28
İsviçre	38	41	51	59	69
Danimarka	5	5	7	12	15
Avustralya	10	8	9	14	19

Özel emeklilik sistemine gelişmekte olan ülkelerde bu denli ilgi duyulmasının nedenlerinden biri de hükümetlerin bu programlara yapılan katkıları, emeklilik fonu varlıklarını ve bunların yatırım gelirlerini vergilendirme politikasında yatmaktadır. Bu vergi teşvikleri, emeklilik sisteminin, çalışanlar tarafından en önemli tasarruf aracı olarak görülmesini sağlamıştır. Genellikle bu ülkelerde emeklilik sistemlerine yapılan prim ödemeleri ve fon yatırım gelirleri ile sermaye kazançları belirli bir düzeye kadar veya tamamen vergiden muaf tutulmaktadır. Örneğin ABD'de işverenlerin katkı payları bir gider olarak kabul edilmekte, vergi matrahından düşülmektedir. Ayrıca fon yatırımlarından elde edilen gelirin emekli aylıklarının ödeneceği zamana kadar vergilendirilmemesi, fonların vergisiz bileşik getirilerle hızlı bir büyüme göstermelerine imkan sağlamaktadır.

II. ÖZEL EMEKLİLİK SİSTEMİNDE YÖNTEMLER

Sosyal güvenlik mekanizmalarının zaman içerisinde giderek çeşitlenmesine karşın, finansman tekniği itibariyle iki temel yöntem kullanılmaktadır. Bunlardan ilki, her aktif jenerasyonun (kuşağın) kendinden önceki jenerasyonu ve toplumun muhtaç bireylerini finanse ettiği "*dağıtım yöntemi*", diğeri de her jenerasyonun kendi sosyal güvenlik giderlerini karşılamak üzere tasarruf yapmasına dayanan "*fonlama yöntemi*"dir⁸⁶.

A. Dağıtım Yöntemi

Nesilden nesile yardım ya da dağıtım yöntemi (pay-as-you go), yalın bir anlatımla, genç kuşakların ödediği emeklilik primlerinin yaşlı kuşaklar tarafından kullanılması esasına dayanmaktadır⁸⁷. Bu sistemin işleyiş mekanizması, belirli bir dönemde ödenmesi

⁸⁵ E.P.Davis, Pension Funds, Retirement-Income Security and Capital Markets, An International Perspective, USA 1995, s. 55.

⁸⁶ Güzel/Okur, s. 68-70.

⁸⁷ Fisunoğlu, s. 116.

gereken sosyal güvenlik harcamalarının aynı dönem içerisinde elde edilen gelirlerle karşılanması esasına dayanmaktadır. Başka bir anlatımla, belirli bir yılın gelirleri, yine o yılın giderlerine tahsis edilmektedir. Bu yöntemde kural olarak yedek fonlar oluşturulmamakta ancak yaşlılık ve sakatlık sigortaları söz konusu olduğunda dönem içinde bazı yedek fonlar ayrılabilir. Yedek fonların amacı beklenilmeyen giderleri karşılamaktır⁸⁸.

Pratikte her çalışan kuşağın kendisinden önceki kuşak ile toplumun muhtaç kesimlerini finanse etmesi esasına dayanan dağıtım yöntemi, primli ve primsiz olmak üzere iki şekilde organize edilebilmektedir.

1. Primli Yöntem

Bireylerin karşılaştığı risklerin azaltılmasında ve ekonomik güvenliklerinin artırılmasında devletin sosyal güvenlik organizasyonunu kurup yürütmesine dayanan yöntem, sadece emekli ve çalışan kuşaklar arasında değil, aynı kuşak içerisinde farklı gelir grupları arasında da dayanışma sağlamaktadır.

Yüksek gelir gruplarından toplanılan primler yoluyla dar gelirli bireylerin asgari bir gelir düzeyine kadar desteklenmesine imkan veren dağıtım yönteminin hedefi, sosyal ve ekonomik risklere karşı toplumun tüm bireylerine güvence sağlamaktır.

Dağıtım yönteminin kuşak içi dayanışma örneklerinden en kayda değer 1990'lı yılların başında Doğu ve Batı Almanya'nın birleşmesinden sonra ortaya çıkmıştır. Eski Doğu Almanya'daki emeklilik maaşlarının satın alma gücünü koruyabilmek amacıyla yapılan ekonomik transferlerin, temelde eski Batı Almanya'nın aktif kuşağı tarafından üstlenilmesi, kuşak içi dayanışmanın hangi boyutlara ulaşabileceğinin güzel bir örneğini oluşturmaktadır.

Prim esaslı sosyal güvenlik uygulamaları Uluslararası Çalışma Teşkilatı'nın (ILO) 1952 tarihli Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin 102 sayılı İLO Sözleşmesi çerçevesinde dokuz zorunlu risk altında ele alınmıştır. İLO Sözleşmesinde yer alan esaslar, çalışanları aileleriyle birlikte kapsayacak şekilde düzenlenmiştir. Genellikle kamu kurumları tarafından yönetilen bu programlara katılmak, çalışma hayatındaki tüm bireyler için zorunlu tutulmuştur. Sözleşmenin nispi olarak kısa vadeli risklere karşı güvence sağlanan programları, işsizlik sigortası, hastalık ya da geçici sakatlık sigortası, sağlık sigortası ve analık sigortasından oluşurken, uzun vadeli risklere ilişkin programlar, yaşlılık ya da emeklilik sigortası, dul-yetim aylığı sigortası ve sakatlık sigortasından oluşmaktadır. Aile yardımı ile iş kazası ve meslek hastalığı sigortaları, aile bireyleri arasında küçük çocukların bulunması ya da meydana gelen kazanın sonuçlarının kalıcılığına bağlı olarak

⁸⁸ Güzel/Okur, s. 69-70.

uzun vadeli programlar kapsamına girmekte, aksi koşullarda kısa vadeli program kabul edilmektedir⁸⁹.

Dağıtım yönteminin uygulandığı ülkelerde emeklilik maaşlarının hesaplanmasında, çalışma döneminde ödenen primlerin hesaba katılıp katılmamasına göre prim esaslı ve maaş esaslı olmak üzere iki tür emeklilik sistemi ortaya çıkmaktadır.

Maaş esaslı emeklilik sistemi çerçevesinde sağlanacak emeklilik maaşı, başlangıç aşamasında tespit edilmekte ve programa katılan tüm çalışanlara uygulanmaktadır. Emeklilik maaşının hesaplanmasına ilişkin olarak da ya herkes için tek tip emeklilik maaşı yöntemi (bu programda üyeler, emekliliklerinde çalışma dönemlerindeki ücret/maaş gelirleri göz önüne alınmaksızın belirlenen bir emeklilik maaşı alırlar) ya da çalışma döneminde elde edilen ücret/maaş düzeylerini dikkate alan yaklaşım benimsenmektedir. İskandinav ülkeleri, İngiltere, Hollanda ve İrlanda'da tek tip emeklilik maaşı; Danimarka dışındaki İskandinav ülkelerinde ve İngiltere'de ilave olarak, çalışma dönemindeki gelir göz önüne alınarak emeklilik maaşı sağlayan tamamlayıcı maaş esaslı emeklilik sistemi bulunmakta ve çalışanların her iki programa da katılmaları zorunlu kılınmaktadır⁹⁰.

Bu sistemde emeklilik maaşının düzeyi belirlendikten sonra, bu maaşı karşılamaya yeterli olacak prim düzeyi aktüeryal hesaplamalar yoluyla belirlenmektedir. Primler çalışanlar ile işverenler arasında paylaşılmakta ya da sadece işverenlerce ödenmekte, serbest çalışanlarda tüm prim yükü serbest meslek sahibi tarafından üstlenilmektedir.

Çalışma döneminde elde edilen gelire orantılı bir emeklilik maaşı sağlayan maaş esaslı emeklilik sisteminde, genellikle prime esas gelirin brüt ücret/maaş içerisindeki payının tespiti noktasında, çalışma döneminin sonundaki gelir düzeyinin mi yoksa çalışma hayatı boyunca elde edilen ortalama gelirin mi esas alınacağı hususunda yöntem farklılıkları ortaya çıkmaktadır. Örneğin, İngiltere'de emeklilik maaşı hesaplanırken her çalışma yılı için nihai gelirin %2'sine eşit bir gelire hak kazanılırken, ABD'de çalışma hayatı boyunca elde edilen maaşların endekslenmiş değerlerinin en yüksek 35'inin ortalaması esas alınmaktadır⁹¹.

Prim Esaslı Emeklilik Sistemi'nde ise çalışma hayatı boyunca ödenen primler, emeklilik döneminde elde edilecek emeklilik maaşının düzeyi üzerinde belirleyici rol oynamaktadır. Sistemin işleyişi, çalışan ve/veya işverenden kesilen primlerin enflasyona endekslenmiş birimler üzerinden kişisel emeklilik hesaplarına kaydedilmesi, emeklilik dö-

⁸⁹ Tuncay, Dersler, s. 36; Güzel/Okur, s. 39-40.

⁹⁰ Emmanuel Reynaud, "Financing Retirement Provision: Pay-As-You-Go and Funded Systems in the European Union", *International Social Security Reviews*, 48 (3-4), 1995, s. 46.

⁹¹ Ergenekon, *Özel Emeklilik Uygulamaları*, s. 36.

neminde ise hesapta birikmiş birimlerin endekslenmiş değerleri üzerinden toplu ya da kademeli olarak emeklilik maaşına dönüştürülmesine dayanmaktadır⁹².

Sosyal sigorta sisteminin gelir dağılımını yeniden düzenleyebilmek için maaş esaslı emeklilik programlarına gereksinim duyması nedeniyle, prim esaslı emeklilik sisteminin uygulaması sınırlı düzeyde kalmıştır.

2. Primsiz Yöntem

İlk kez 19. yüzyılda yapılmaya başlanmış olan sosyal yardımlar bugün sosyal sigortalarla birlikte sosyal güvenliğin iki ana kolunu oluştururlar. Ancak sosyal yardımlar dünyada sosyal sigortalar kadar kapsamlı ve örgütlü değildir. İlk önce Danimarka'da 1891'de kabul edilen yaşlılık aylığı programı 60 ve daha yukarı yaştaki kişilere yerel yönetimlerce aylık bağlanmasını öngörmüştür. Sosyal yardım programları alanında Danimarka'yı diğer İskandinav ülkeleri ve diğer İngilizce konuşan ülkeler takip etmiştir. Bu uygulama daha sonra öteki ülkelere de yayılmıştır⁹³.

Sosyal yardım ya da evrensel gelir sistemleri olarak adlandırılan bu uygulamalarda, çalışma hayatına katılma şartı aranmaksızın tüm vatandaşlar ya da belirli bir yaş sınırını aşanlara kamu kaynaklarından asgari veya ortalama bir gelir olarak finansal destek verilmektedir. Primsiz sosyal güvenlik uygulamalarında pasif nüfusun giderleri, vergiler başta olmak üzere kamu gelirlerinden karşılanmaktadır⁹⁴.

İlgilinin herhangi bir katkısı bulunmadığı için bu sisteme "primsiz sosyal güvenlik sistemi" adı verilmektedir. Bu bakımdan sosyal sigortalardan daha gelişmiş ve insancıl bir teknik olduğu da söylenebilir⁹⁵.

B. Fonlama Yöntemi

Kapitalizasyon yöntemi de denilen fonlama yöntemi, sosyal risklerin ileride doğuracağı ödemeleri karşılayabilmek için bir fon oluşturulması esasına dayanır. Fonun kurulması bireysel olabileceği gibi toplu da olabilir. Bireysel fonlama yönteminde, her sigortalı adına sigortalının kendisinin ve işverenin ödemediği primler, sigortalının kurumdaki kişisel hesabına geçirilir. Bu hesapta biriken paralar, ileride aynı şahsa yapılacak ödemelerin karşılığını oluşturur. Bu yöntem, dayanışma ve sosyal risk yükünün bireyler arasında dağıtım ilkesine ters düştüğü için sosyal güvenlik sistemlerince terk edilmiştir. Toplu fonlama

⁹² Güzel/Okur, s. 70.

⁹³ Tuncay, Dersler, s. 13.

⁹⁴ Ergenekon, Özel Emeklilik Uygulamaları, s. 38-39.

⁹⁵ Tuncay, Dersler, s. 13. Ayrıca bkz. Güzel/Okur, s. 11-12.

yönteminde ise, sosyal güvenlik kurumuna ödenen primler ortak bir fonda toplanır ve sigortalılarla öteki hak sahiplerine yapılacak yardımların karşılığını oluşturur⁹⁶.

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.

Sistemin sosyal transferlere ya hiç yer vermemesinden ya da ancak sınırlı düzeyde imkan tanınmasından dolayı, devletin yanı sıra özel sektör de fonlama sistemine dayanan mekanizmalar geliştirebilmiştir. Diğer bir ifadeyle, fonlama yöntemi özel sektörün sosyal güvenlik alanında çözüm üretebilmesine imkan veren bir finansman yöntemi sunmaktadır.

Fonlama yönteminin ilk uygulamaları 19. yüzyılda ABD'deki polis, itfaiyeci ve öğretmenlerin yardımlaşma sandıkları olarak ortaya çıkmıştır. Sosyal güvenlik sisteminin ihdas edilmesinden sonra ikincil konuma düşen fonlama esaslı programların uygulama alanı 20. yüzyılın ikinci çeyreğine kadar sınırlı kalmış; ancak o andan itibaren de bu programlar ön plana çıkmıştır. Bunu ön plana çıkaran etkenler şu şekilde sıralanabilir: 1- Sosyal güvenlik sisteminin geç ihdas edildiği ülkelerde, fonlama esaslı işveren emeklilik sisteminin iş hayatında kökleşmiştir. 2- Gelişmiş ülkelerde hayat standardının yükselmesi, sosyal güvenlik sisteminin sağladığının daha üzerinde emeklilik geliri elde etmek isteyenler açısından bu programların cazibe merkezi haline gelmesine neden olmuştur. 3- Emeklilik gelirinin hesaplanmasına tabi kazançların üst sınırının nispi olarak düşük düzeyde kalması nedeniyle yüksek gelir grupları özel emeklilik gruplarına yöneltmiştir. 4- Sosyal güvenlik kapsamı dışında kalan işyerleri ya da gelir düzeylerindeki kişiler, ortaya çıkan güvence açığını kapatabilmek için bireysel bazda hizmet veren fonlama esaslı emeklilik programlarına yönelmişlerdir. 5- Sosyal güvenlik sisteminin etkin bir emeklilik güvencesi sağlamakta yetersiz kaldığı durumlarda, fonlama sistemine göre faaliyet gösteren tamamlayıcı nitelikteki emeklilik sisteminin nispi önemi artmaya başlamıştır. 6- Fonlama sisteminin emeklilere rant geliri sağlayan, sermaye piyasalarını derinleştiren, ulusal tasarruf düzeyini, istihdamı, sermaye verimliliğini ve GSMH'yı artıran, devletin ekonomiye müdahalesini azaltan, sosyal güvenlik sistemini depolitize eden ve çalışanların ekonomiye entegrasyonunu artıran çeşitli fonksiyonları bulunmaktadır. Yasal ve kurumsal açılardan iyi dizayn edilmiş bir fonlama sisteminin bu alanlarda dağıtım sistemi karşısındaki avantajları, fonlama sistemini giderek ön plana çıkartmıştır.

Özel sektör tarafından fonlama yöntemine göre işleyen emeklilik sisteminin kurulması Şili'deki zorunlu uygulama dışında, işverenler ve/veya çalışanların gönüllü tercihle-

⁹⁶ Cahit Talas, Sosyal Ekonomi, 6.B., Ankara 1983, s. 364; Dilik, s. 246; Kadir Arıcı, Sosyal Güvenlik, Ankara 1999, s. 121 vd.; Güzel/Okur, s. 69.

rine bırakılmıştır. Bu yöntemin, çalışanları işyerine bağlama, kurumsal kimliği güçlendirme gibi bir çok fonksiyonu bulunmaktadır.

İşsizliğin yüksek olduğu ülkelerde işverenlerin çalışanları şirkette tutmak amacıyla özel emeklilik sistemleri kurmak gibi teşvik edici hususlara yönelmemeleri, fonlama yönteminin gelişmekte olan ülkelerde yaygınlaşmasını engellemiştir. Güney Afrika Cumhuriyeti, Zimbabwe, Meksika ve Hindistan gibi sınırlı uygulamalar dışında özel emeklilik uygulaması gelişmekte olan ülkeler arasında yaygınlaşmamıştır⁹⁷.

Fonlama yönteminde, fon yönetiminin merkezi ya da adem-i merkezîyetçi yapıda olmasının maliyetler ve getiri düzeyi üzerinde önemli etkisi bulunmaktadır. Fon yönetiminin tek bir merkezden idare edilmesi durumunda maliyetler kayda değer düzeyde gerilemekte, ancak yatırımlardan elde edilen getiri oranı da düşmektedir. Adem-i merkezîyetçi yapıda ise faaliyet, pazarlama, yönetim ve satış giderleri, merkezi yönetime kıyasla büyük artış kaydetmekte, ancak yatırım gelirleri de merkezi yönetimden daha yüksek olmaktadır.

Sadece bir tek şirketin çalışanlarına hizmet vermek için kurulan emeklilik fonları “kapalı”, her türlü katılıma açık olarak hizmet veren emeklilik sandıkları ise “açık” olarak tanımlanmaktadır. Sponsor konumundaki işveren kuruluş ya da sendika tarafından, çalışanlarına emeklilik menfaati sağlamak üzere kurulan kapalı emeklilik programlarına katılabilmek için o şirketin ya da endüstrinin çalışanı olmak gerekirken, açık sandıklara serbest çalışanlar ya da ek bir emeklilik geliri isteyen bireyler girebilmektedir⁹⁸.

Fonlama yöntemi çerçevesindeki uygulamalar, yükümlülüklerin finansmanında nihai gelir düzeyinin ya da ödenen primlerin esas alınmasına göre ikili bir sınıflandırmaya tabi tutulabilmektedir. Buna göre de, fonlama yöntemi çerçevesinde özel emeklilik sistemleri, maaş esaslı ve katkı esaslı özel emeklilik sistemleri olmak üzere iki açıdan ele alınabilir.

1. Maaş Esaslı Sistem

Dağıtım yönteminde olduğu gibi fonlama yöntemi uygulanan maaş esaslı emeklilik sistemlerinde de emeklilik maaşı, nihai ücret/maaş düzeyi, çalışma hayatı boyunca elde edilen ücret/maaşların endekslenmiş ortalaması ya da her çalışma yılı için belirli bir miktarın hesaba katılması gibi çeşitli yollarla hesaplanabilmektedir.

En yaygın olarak kullanılan bu yöntemde, emekli maaşı, her çalışma yılı için o yıl boyunca elde edilen ücret/maaşın ortalamasının belirli bir yüzdesi olarak hesaplanmakta-

⁹⁷ Subramaniam N. Iyer, “Pension Reform in Developing Countries”, International Labour Review, Vol.132, No. 2, 1993, s. 197.

⁹⁸ Selim Soydemir/Oğuz Altun, “Kurumsal Yatırımcılar ve Sermaye Piyasası” Sermaye Piyasası Kurulu Araştırma Raporu, AGD/9105, Ankara, Mart 1991, s. 24.

dır. “Entegre programlar” olarak anılan bazı maaş esaslı özel emeklilik sistemlerinde, sosyal güvenlik sistemi tarafından sağlanan emeklilik maaşı da dikkate alınmaktadır⁹⁹.

Katılımcı bu sistemde, emekli olduğunda ne kadar maaş alacağını bilmektedir. Katılımcının emekli maaşı, her çalışma yılına karşılık belirli miktarda gelire hak kazanma (örneğin her çalışılan yıl için 300 \$), çalışma döneminin sonundaki aylık gelirin belirli bir yüzdesine hak kazanma (örneğin son maaş 2000\$ ise bunun %20’si yani 400 \$) ya da bu iki yöntemin birleşiminden oluşan bir metoda göre önceden tespit edilebilmektedir¹⁰⁰.

Bu sistemin avantajı, çalışanın emeklilik dönemindeki maaşını önceden biliyor olması ve bu maaşını alamama riskinin bulunmamasıdır. Aktüeryal hesaplamalara göre belirlenecek olan primle emeklilik ödemesi ilişkisinde prim hesaplama yöntemi sistem sözleşmesinde belirtilir. Bu sözleşmede belirtilen prim tutarını, sponsor, sisteme düzenli olarak yatırmaktadır. Yatırılan primlerin belirli bir süre sonra, emeklilik ödemesine hak kazanan kişiye ödenmemesi durumunda aradaki farkı sponsor karşılamaktadır¹⁰¹.

Emeklilik ödemeleri bu sistemde, önceden belirlenmiş olduğu için zamanla fonda ortaya çıkabilecek varlık-yükümlülük dengesizliğinde emeklilik ödemeleri tutarlarını düşürerek, yükümlülükleri varlıklar seviyesine indirip, varlık yükümlülük eşitliğini sağlamak sistem sözleşmesine aykırılık teşkil eder. Bundan dolayı da ancak varlıklar, yükümlülükler seviyesine çıkartılıp varlık-yükümlülük denklığı sağlanabilir. Varlıkların artırılması da, sponsor tarafından bir kerede farkın ödenmesiyle değil, zamana yayılarak fona yapılan prim ödemelerinin aradaki açığı kapatacak şekilde artırılabilmesiyle sağlanabilmektedir.

Sponsor da sistemde, fona yapılan ödemeleri bir hayat sigortası şirketinden annuite poliçe almak için kullanabilir. Hayat sigortası ürünleri tarafından güvence altına alınmış emeklilik sistemi “sigortalanmış”, güvence altına alınmamışlar ise “sigortalanmamış” emeklilik sistemi olarak isimlendirilirler.

Sigortalanmış maaş esaslı emeklilik sistemlerinde, sistem üyeleri adına bir sigorta kuruluşundan sistemin şartlarına uygun bir poliçe satın alınır. Bu poliçede, “primler”, “emeklilik maaşı”, “sigortaya dahil olunan kazanç düzeyi” gibi hususlar açıkça belirtilir. Sistem varlıklarının yediemin tarafından bir sigorta şirketinin yönetimine devredilmesiyle birlikte, fon yatırımları ve aktüeryal risk, sigortacıya transfer edilmektedir. Eğer sistem yü-

⁹⁹ Zvi Bodie/ Alan J. Marcus/ Robert C. Merton, “Defined Benefit Versus Defined Contribution Pension Plans: What are the Trade-Offs?”, NBER Working Paper, No. 1719, National Bureau of Economic Research, October 1985, s. 30-31.

¹⁰⁰ Şentürk, 39.

¹⁰¹ Sylvester J. Schieber/John B. Shoven, “The Consequences of Population Aging on Private Pension Fund Saving Asset Markets”, NBER Working paper, No. 4665, National Bureau of Economic Research, March 1994, s. 8

kümlülüklerini karşılayacak düzeyde fonlanamadıysa sigortacının üstlendiği risk artmaktadır¹⁰².

Genellikle çalışanın fonda biriken parayı emekliye ayrılmadan çekemediği, kullanmadığı bu sistemde işveren, genç yaştaki çalışanlar için, emekliliği yaklaşmış olanlara göre daha düşük düzeylerde katkıda bulunmakta; başka bir deyişle, çalışma yılı arttıkça işverenin çalışan için yaptığı katkı da artmaktadır. Bu nedenle de bu sistem, çalışanların işyerlerine bağlılığını artırmakta, işgücü hareketliliğini kısıtlamaktadır. İş değiştirme durumunda da, fonda biriken tasarruf transfer edilirken kesintiler yapılmakta; tasarruflarda değer azalışları meydana gelmektedir.

Maaş esaslı emeklilik sisteminde işverenin, şartları yerine getiren işçi için emeklilik sistemine düzenli ödemeler yapması dışında hiçbir mali yükümlülüğü yoktur¹⁰³. Aynı zamanda, bu modelde sponsorun, üyeler lehine riski üstlenmesi nedeniyle dışarıdan katılıma izin verilmemekte, dolayısıyla sistem kapalı bir gruba yönelik olmaktadır.

Burada ayırt edici nitelik, başlangıçta tespit edilen emeklilik maaşının karşılanabilmesi için gerekli olan tutarın çalışma dönemi boyunca düzenli olarak ödenen primlerle fonlanmakta oluşudur.

2. Katkı (Prim) Esaslı Sistem

Prim esaslı emeklilik sistemi de denilen bu yaklaşımda, maaş esaslı emeklilik sisteminin aksine maaşların belirli bir yüzdesi olarak sistemin gelecekteki maliyeti baştan bilinmektedir; ancak, özellikle yatırım sonuçlarından etkilenecek olan emeklilik ödeneği baştan belli değildir¹⁰⁴. Bu sisteme katılanların, çalışan ve işverenin katkıları ile yatırım kazançlarının toplandığı, *bireysel fon hesapları* vardır ve üyenin emekli maaşı, emeklilik gününde fon hesabında birikmiş olan paranın tutarına bağlıdır. Gelirin belirli bir yüzdesi olarak sisteme yapılan katkılar, uzun süre hizmet veren çalışanlara tatmin edici seviyede emeklilik geliri sağlamaktadır¹⁰⁵.

İşveren bu sistemde, nihai ödemelerle ilgili herhangi bir taahhütte bulunmamaktadır¹⁰⁶. Çünkü zaman içinde biriktirilen fonların yatırımlar sonucu ne getireceği, genel ekonomik ortama ve seçilen yatırımlara bağlıdır. Dolayısıyla üyenin emekli maaşı da, bu

¹⁰² Bir görüşe göre, sigortalanmış bir program, sigortalanmamış bir programdan daha güvencelidir denilemez; çünkü ödemelerin yapılması hayat sigortası şirketinin durumuna bağlıdır. (Buzlupınar, s. 9).

¹⁰³ Şentürk, s. 41.

¹⁰⁴ Önal, s. 35.

¹⁰⁵ Şentürk, s. 40-41.

¹⁰⁶ Önal, s. 35.

kişinin birikmiş emeklilik aktifinin emekliliğe kadar sağlayacağı getiriyle doğru orantılı olacaktır¹⁰⁷.

Prim (katkı) esaslı emeklilik sisteminde, diğerinde bulunan sponsorun üyeler lehine riski üstlenmesi söz konusu değildir. Bu nedenle de isteğe bağlı katılımlar mümkündür. Fona yapılan prim ödemeleri çalışanlardan, işverenlerden ya da her ikisinden birlikte kesilebilmektedir.

Yükümlülükler ise, toplam varlıklara eşit olduğu için emeklilik sistemi kolay anlaşılabilir ve rahat izlenebilir bir özelliğe sahiptir. Ayrıca, üyenin emekli maaşının da, emekli olacağı zamanda fon hesabındaki varlığa bağlı olması, yatırım tercihlerinin önemini artırmaktadır.

Burada üyelere, ödedikleri primlerin hangi tür yatırım araçlarına yatırılacağına dair seçenekler sunulmaktadır. Örneğin, bir seçenek, yüksek getirili buna karşılık riski yüksek hisse senetleri olabilirken, diğer seçenek, düşük getirili fakat güvenli devlet bonoları olabilir. Üye de bu seçeneklerden birini tercih edebilir veya ödediği primlerin bu yatırım araçlarından her birine belirli oranlarda dağılımını içeren portföyler oluşturulmasını talep edebilir.

Görüldüğü üzere, diğerinin aksine fonlama yöntemi çerçevesindeki prim esaslı emeklilik sistemi, dağıtım yöntemindeki prim esaslı sistemlerle pek az benzerlik göstermektedir. Fonlama yöntemi uygulanan prim esaslı sistemde, primler çalışanların maaşlarının belirli bir oranı ya da herkes için sabit bir miktar üzerinden toplanıp, emeklilik dönemine kadar finansal piyasalar başta olmak üzere verimli alanlarda değerlendirilmektedir.

Şili, Avustralya, İsviçre, Danimarka ve Singapur'da emeklilik sisteminin prim esaslı düzenlenmesi zorunlu tutulmuş olup, ABD, İngiltere, Belçika, Kanada, Almanya ve İrlanda başta olmak üzere birçok ülkede de prim esaslı sistemlere doğru bir yönelim görülmektedir¹⁰⁸.

Bu sistem, yatırım riskini tamamen çalışanın üzerine yüklediği için yani sponsor konumunda yükümlülük sahibi bir işveren bulunmadığı için, portföy yönetiminin önemini artırmaktadır. Örneğin, hesap sahiplerinin her ay 100\$ prim ödediği 30 yıllık bir çalışma dönemi içerisinde, ortalama yıllık %8 getiri elde edilmesi durumunda 149.594\$, %10 düzeyinde getiri sağlanabilmesi durumunda ise 228.000\$ birikim düzeyine ulaşmak mümkün bulunmaktadır. Her iki durumda da, 30 yıl içerisinde fona yapılan ödemeler toplamı 36.600\$ ile sınırlı olduğundan, varlıkların maksimizasyonunda ana rol fon yönetimine düşmektedir¹⁰⁹. Bu nedenle, eğer iyi bir yönetim gösterilip fon yatırımlarından yüksek gelir

¹⁰⁷ Şentürk, s. 41.

¹⁰⁸ Ergenekon, Özel Emeklilik Uygulamaları, s. 46.

¹⁰⁹ Ergenekon, Özel Emeklilik Uygulamaları, s. 48.

elde edilmişse, çalışanın emeklilik geliri yüksek olacak; buna karşın, düşük gelir edilmişse emeklilik geliri düşük olacaktır. Üyenin maruz kaldığı bu yatırım riski, ya farklı sektörlere reel getirisi yüksek fakat volatilitesi düşük menkul kıymetlere yatırım yapması ile ya bölgesel ve uluslararası bazda portföy çeşitlendirmesine gitmesi suretiyle ya da üye çalışma hayatının ilk dönemlerinde yüksek risk-yüksek getirili portföylere yönelerek, ortalama getiriyi maksimize edip bireysel hesaptaki tasarrufları son çalışma döneminde dalgalı piyasalardan uzak tutmaya çalışarak kontrol altına alması mümkündür¹¹⁰.

Katkı esaslı emeklilik sisteminde, üyenin iş değiştirmelerde fonda biriken tasarrufunu ve bununla birlikte fon gelirini hiçbir masraf ya da kesinti olmaksızın sistemden çekebilmesi¹¹¹ işgücünün serbest hareketini kolaylaştırmaktadır. Başka bir ifadeyle, maaş esaslı sistemin aksine, prim esaslı sistem çerçevesinde biriken emeklilik fonları iş değiştirme ya da emeklilik durumunda çalışana toplu olarak nakden ödenebilmektedir. Bu nedenle prim esaslı programlar genellikle küçük ve yeni kurulmuş şirketler tarafından tercih edilmektedir. Ayrıca, işverenin yükümlülük üstlenmesi ve banka ve sigorta şirketlerinin de herkese açık olan bu sistemleri kurabilmeleri bu modelin avantajları arasındadır.

C. Dağıtım ve Fonlama Yöntemlerinin Değerlendirilmesi

Dağıtım yöntemi ile finanse edilen emeklilik sistemine yapılan prim ödemeleri hemen tüketilmek üzere mevcut emeklilerin hesaplarına tahsis edilirken, fonlama yöntemini oluşturan rezervlerle aktarılan prim ödemeleri, sermaye piyasasına tekrar aktarılmakta, böylece yatırımların artmasına ve ekonomik büyümenin gelişmesine direkt katkıda bulunmaktadır¹¹².

Dağıtım yöntemine göre faaliyet gösteren sosyal güvenlik sistemlerinin yaşlanmakta olan toplumun yavaşlayan ekonomisinin dışına çıkamamasına karşın, özel emeklilik fonları gelişen piyasalara yatırım yapmak suretiyle ekonominin yarattığı kısır döngünün dışına çıkabilme imkanı elde etmişlerdir. Bu nedenle emeklilik fonlarının makro ekonomik fonksiyonları küçümsenemez boyuttadır. Özel emeklilik fonları yoluyla emeklilik dönemleri için tasarrufta bulunan bireyler mikro bazda kendi ekonomik çıkarları için hareket ederken,

¹¹⁰ Gordon Hall, "The Hottest Place in Hell", Business Quarterly, Summer 1994, s. 80-81.

¹¹¹ Üyelerin fonda birikmiş emeklilik tasarruflarını çekip tüketmeleri yani yaptıkları harcamalar çoğu kez, ev alımı gibi emeklilikte güvence sağlayacak bir alana yöneltilmeyip, kısa vadeli bir tüketim ihtiyacını karşılamak için gelecekte sıkıntıya düşme pahasına "sarf edilmiştir" (Paul Yakaboski, "Retirement Program Lump-Sum Distributions: Hundreds of Billions in Hidden Pension Income" EBRI Issue Brief, No. 146, February 1994, s. 3).

¹¹² Özlem Işık, "Emeklilik Fonlarına İlişkin Avrupa Birliği Sigorta Sektöründeki Uygulamalar ve Türkiye İçin Model Önerisi", Sigortacılık Sektörü Bilimsel Çalışma Yarışması 1999, s. 118.

makro ekonomik bazda özel tasarrufların ve ulusal tasarruf düzeyinin artmasına katkıda bulunmaktadır¹¹³.

Bilindiği üzere, sosyal sigorta yaklaşımında devletin sorumluluğu olarak belirtilen görev, aslında toplumsal sorumluluk ve dayanışmanın kurumsallaşmış ifadesidir. Devletin sosyal fonksiyonlarından kaynaklanan bu görev, geçmişte fiilen ya da dolaylı olarak devlet kurumları vasıtasıyla yürütülmüş ise de, günümüzün değişen demografik ve iktisadi ortamında yeniden yapılanma ihtiyacı göstermektedir. Günümüzde özellikle emeklilik sistemleri alanında yaşanan temel trendler, 1- Emekliliğin finansmanında dağıtım metodundan fonlama metoduna yöneliş, 2- Fon yönetiminin devletten özel sektöre geçmesi, 3- Maaş esaslı sistemden prim esaslı sisteme yöneliş, olarak sıralanabilir¹¹⁴.

Dağıtım sisteminde yaşanan sorunlardaki ana etken, ortalama yaşam süresinin yükselmesi ve/veya hatalı uygulamalar nedeniyle aktif/pasif sigortalı oranının bozulması olduğu için, alternatif olarak önerilen fonlama sisteminde herkesin kendi emeklilik dönemini finanse ettiği bireysel bazda bir yapılanma öngörülmüştür.

Fonlama sisteminin özünde yatan mantık, çalışma döneminde aylık olarak ödenen primlerin verimli ve güvenli yatırım alanlarında değerlendirilerek emeklilik dönemi için fonlanmasıdır. Yatırım vadesinin uzunluğu bu fonların daha yüksek getirili alanlara plasmanına imkan tanıyarak emeklilik gelirin artmasını ya da verimli bir emeklilik geliri için düzenli olarak tasarruf edilmesi gereken katkı payı tutarının azalmasını sağlamaktadır.

Fonlama sisteminin özel sektörün sosyal güvenlik alanında rol oynamasına imkan veren bir yöntem olması, sigorta sektörü şirketleri başta olmak üzere birçok finans kuruluşuna özel emeklilik fonlarının yönetiminde söz sahibi olma imkanı tanımıştır. Aktüeryal hesaplar, uzun vadeli menkul ve gayrimenkul yatırımları gibi alanlarda bilgi ve tecrübe birikimi olan hayat sigortaları, bu alanlardaki nispi üstünlükleri dolayısıyla, özel emeklilik fonlarının idaresinde diğer finans kuruluşlarından daha avantajlı durumda bulunmaktadır.

Katılımcının yöntemler arasında seçim yaparken dikkate alması gereken risklerden, ikame oranı riski, uzun yaşam riski, enflasyon riski ve yolsuzluk riskine¹¹⁵ burada değinmek gerekir.

İkame oranı riski, üyenin emeklilik döneminde hak kazandığı maaşının hayat standardını devam ettirmekte yeterli olmaması riskidir. İkame oranının düşmesi üyenin yaşam düzeyini olumsuz etkileyecektir. Belirlenmiş maaş modelinde ikame oranının ne olacağı

¹¹³ Işık, s. 119.

¹¹⁴ Ergenekon, Özel Emeklilik Uygulamaları, s. 58-59.

¹¹⁵ Bkz. Güven Sak, "Sosyal Güvenlik Sisteminin Krizi ve Çözüm Önerileri Üzerine Değerlendirmeler", Maliye Sempozyumuna Sunulan Tebliğ, 14-17 Mayıs 1997.

önceden belirlenebilmektedir. Ama belirlenmiş katkı modelinde bu oran portföy yönetiminin başarılı olup olmadığına göre değişiklik gösterebilmektedir.

Uzun yaşama riski, katılımcının çalıştığı dönemde biriktirdiği fonların, uzun yaşaması nedeniyle emekli maaşını karşılamaya yeterli olmamasıdır. Kişisel birikime dayalı belirlenmiş katkı modelinde bu risk yüksektir. Uzun yaşam nedeniyle fondaki paranın tükenmesi program üyesini yaşamının son dönemlerinde çaresiz bir durumda bırakacağı için devletler duruma müdahale etmekte, kişiye sosyal yardımda bulunmaktadır. Maaş modeline dayalı emeklilik programlarında böyle bir risk söz konusu değildir.

Enflasyon riski, emeklilik fon hesabında biriken tasarrufların satın alma gücünün azalmasıdır. Bu risk her iki sistem için de geçerlidir. Katkı modelinde şayet fonlar iyi yönetilirse enflasyon riskine karşı bir korunma mümkün olabilir.

Yatırım riski, özellikle katkı modelinde ortaya çıkabilecek bir durumdur. Finansal piyasalarda, getirilerin yüksek olduğu zamanlarda önemli olmayan bu risk, finansal piyasalarda ciddi çalkantıların ortaya çıkması halinde olumsuz sonuçlara yol açabilir.

Yolsuzluk riski, fon yönetiminde yolsuzluk nedeniyle biriken tutarın emeklilik maaş ödemelerini karşılayamaması durumudur. İşyeri programlarında işyerinin iflası ile karşılaşılabılır. Emeklilik fonlarında ise fon ortadan kalkabilir. Bu nedenle kamunun hem finansal piyasalarda hem de emeklilik sigortası alanında sağlıklı bir yönetim ve denetim sistemini tasarlaması gerekmektedir. Örneğin Avustralya'da, devlet, yolsuzluk riskine karşı her yıl için program varlıkları üzerinden %0.05 vergi almakta ve bu yöntemle yolsuzluk kaynaklı program varlıklarındaki azalışı karşılama sorumluluğunu üstlenmektedir.

Yukarıda belirtilen risklere karşı olası bir çözüm olarak karma modeller önerilmektedir. Örneğin, ABD'de genellikle görüldüğü üzere üyelerin temel bir emeklilik maaşı sağlayan maaş esasına dayalı sistemlerle bunu tamamlayan ikincil nitelikte katkı esaslı sistemler birlikte uygulanmaktadır¹¹⁶.

III. ÖZEL EMEKLİLİK SİSTEMİNİN İŞLEYİŞİ

Sosyal güvenlik sisteminin *dağıtım esaslı* finansman tekniği kamusal bir karakteristik taşıırken, *fonlama tekniğinin* kullanıldığı uygulamalar sigortacılık kuruluşları başta olmak üzere özel sektör finans kurumlarının katılımına imkan vermektedir. Özel sektör tarafından icra edilebilecek başlıca fonksiyonlar, portföy yönetimi, sigortalama ve annuite hizmeti verme şeklinde ortaya çıkabilir.

¹¹⁶ E. Philip Davis, Pension Funds: Retirement-Income Security and Capital Markets, An International Perspective, Clarendon Press, Oxford 1995, s. 244.

A. Portföy Yönetimi

Özel emeklilik sistemi çerçevesinde elde edilen fonların yönetimi için bazı ülkelerde özel kurumlar ihdas edilirken, bazı ülkelerde de finans kurumlarına belirli şartlar altında emeklilik fonu yönetme olanağı tanınmaktadır. Sigortacılık alanında faaliyet gösteren gruplar, birinci durumda hayat sigortası şirketi gibi ayrı tüzel kişilikte bir özel emeklilik fonu yönetim şirketi kurmakta, ikinci durumda ise mevcut özel emeklilik sistemi çerçevesinde oluşan fonların tamamını ya da bir kısmını idare etmektedir. Gelişmiş ülkelerde özel emeklilik fonlarının yönetiminde sigorta sektörü, sigorta sektörü yönetimindeki yatırım portföyü içerisinde de emeklilik fonları önemli bir paya sahiptir.

Emeklilik fonları ile sigorta sektörü arasındaki bağlantı, her ikisinin de uzun vadeye odaklanmış olmasından kaynaklanmaktadır. Sigorta sektörünün hayat branşı, doğası gereği, nakit yönetimine değil uzun vadeli yatırım perspektifiyle hareket etmeye kendini odaklar ki bu durum ona finans kurumlarına karşı bir takım avantajlar sağlar. Bunlar, gelir ve değerlerin uzun vadedeki dengesinin aktüeryal bazda izlenmesi konusunda yetiştirilmiş eleman ve bilgi, sermaye piyasasındaki uzun vadeli yatırımlar alanındaki bilgi ve tecrübe ve uzun vadeli yatırımlar niteliğindeki gayrimenkul piyasası alanındaki bilgi ve tecrübe birikimleridir. Uzun vadeli fon yönetiminde ekspertiz arayan özel emeklilik sisteminin ihtiyacı ile örtüşen sigorta sektörü, sunduğu portföy idaresi hizmetiyle çalışanların emeklilik tasarruflarının getirisini maksimize etme yönünde hizmet vermektedir. Fon yönetim hizmeti ölüm ve maluliyet riskine karşı koruma sağlayamadığı için, fon gelirleri plase edilirken, sistem üyelerinin vefat ya da malulen emeklilik gibi gerekçelerle sistemden ayrılmasına karşı rezerv ayrılmayıp, uzun ya da orta-uzun vadede yüksek getiri sağlayacak alanlara plase edilmektedir.

B. Üyelerin Ölüm ve Maluliyet Risklerine Karşı Sigortalanması

Özel emeklilik sistemine katılanların, ölüm ve maluliyet risklerine karşı sigortalanması ihtiyacı, bir tür zorunlu sigorta uygulaması oluşturmaktadır. Bu çerçevede sigortalanmış emeklilik sistemi üyeleri, ödedikleri primler karşılığında çalışma hayatları boyunca maruz kalacakları vefat ve maluliyet risklerine karşı güvence altına alınmaktadır. Bu sigorta uygulamasında, sadece belirtilen sınırlı risklere karşı koruma sağlanmakta, ödenen primin herhangi bir yatırım fonksiyonu bulunmamaktadır. Dolayısıyla, öngörülen risklerin gerçekleşmemesi halinde sistem üyesine herhangi bir ödeme yapılmamaktadır. Üye açısından bakıldığında ise, sisteme yatırılan primlerle yüksek emeklilik gelirin kavuşma imkanı, ayrıca ödenen sigorta primleri yoluyla da emeklilikten önce ortaya çıkabilecek risklere karşı korunma imkanı elde edilmektedir. Hayat sigortacılığının risk ve yatırım fonksi-

yonlarının ayrılması şeklinde uygulanan bu mekanizmada, sigorta kuruluşu özel emeklilik fonu üyesine salt sigortacılık hizmeti sağlamaktadır.

C. Emeklilik Hesabında Biriken Tasarrufların Annuiteye Çevrilmesi

Üyenin çalışma hayatı boyunca biriken ve emeklilik döneminin başlangıcında toplu para ödemesi şeklinde kendisine tevdi edilen tasarrufları, sigorta sektörü, düzenli ödemeler haline dönüştürme hizmetini de yapmaktadır. Hayat branşında halen kullanılmakta olan annuite uygulaması, toplu paranın aktüeryal bazda muadili olan düzenli ödemelere bölünmesi esasına dayanmaktadır¹¹⁷.

Özel emeklilik alanındaki annuite uygulaması konusunda, pratikte farklı yöntemler görülmektedir. Aktüeryal hesaplamalarda, özellikle yaşam süresi açısından ABD ve Batı Avrupa ülkelerinde cinsiyet itibarıyla farklı hayat tabloları kullanılmazken, Şili’de buna imkan tanınması, emeklilik dönemine aynı birikim düzeyinde girenler arasında kadınların düşük annuite gelirine hak kazanmalarına neden olmaktadır¹¹⁸.

Emeklilik programında biriken tasarrufların annuiteye çevrilmesi sırasında faiz oranlarının düzeyi annuitenin düzeyi açısından önem taşımaktadır. Faiz oranları yüksek olduğu takdirde annuite yüksek, düşük olduğu takdirde annuite düşük olmaktadır. Nihayet, enflasyona endeksli sabit getirili kamu menkul kıymetlerin varlığı, bilhassa yüksek enflasyonlu ülkelerde annuiterin alım gücünün korunması açısından zorunlu bir koşul oluşturmaktadır. Ancak her halükarda uzak görüşlü olmayan çalışanların toplu para ödemesini zamanından önce tüketerek sıkıntıya düşmesinin önüne geçerek, ömür boyu düzenli emeklilik geliri güvencesi sağlaması annuitenin başta gelen avantajını oluşturmaktadır¹¹⁹.

D. Özel Emeklilik Fonlarının Vergilendirilmesi

Emeklilik fonları ile birlikte hem sermaye piyasalarına istikrarlı fon aktarımı sağlamak mümkün olabilecek hem de “aktif hissedarlar”ın ortaya çıkmasını sağlayacak tedbirler alındığı takdirde de kural hakimiyeti açısından önemli bir adım atılmış olacaktır. Yalnızca piyasaların bir kerelik nicelik büyümesi değil, aynı zamanda niteliksel bir değişim sürecine girmesini sağlamak da ilke olarak mümkün olacaktır. Üstelik bu niteliksel değişim araç çeşitlendirmesi açısından da gözlemlenebilecektir. Ancak tüm bu olumlu değişikliklerin gerçekleşebilmesi bireysel emeklilik sistemi için tasarlanacak vergi rejimi ile yakından ilgilidir¹²⁰. Sigortacılık sektörünün fon yaratabilir bir yapıya kavuşturulması için özel emeklilik

¹¹⁷ Ergenekon, Özel Emeklilik Uygulamaları, s. 51

¹¹⁸ Ergenekon, Şili Örneği, s. 95.

¹¹⁹ Ergenekon, Özel Emeklilik Uygulamaları, s. 52.

¹²⁰ Güven Sak, “Değişimin Önünü Açmak İçin”, Radikal Gazetesi, 16.08.2000.

sigortalarının gelişmesi sağlanmalı, hayat sigortası dalındaki mevcut vergi mevzuatı tekrar gözden geçirilerek, vergisel teşviklere açıklık getirilmelidir¹²¹.

Vergileme rejiminin tasarımı, bu yeni kurumun finansal sistemimize nasıl yerleşeceğini ve piyasalarımızda yol açabileceği değişimin boyutlarını doğrudan belirleyecektir. Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanan, emeklilik fonlarında vergilemeye ilişkin tasarımın genel hatları, esas olarak uluslararası kriterlere uygundur¹²².

Belirtilmelidir ki, özel emeklilik sisteminde üç aşama bulunmaktadır: Katılım, yatırım ve ödeme aşamaları. İlk aşamada primler ödenmekte ve bir hesapta toplanmaktadır. İkinci aşamada, bireysel hesaplarda toplanan para finansal piyasalarda işletilerek nemalandırılmaktadır. Üçüncü aşamada ise emekliliğe hak kazanan katılımcı, parasını ya toplu olarak, ya da aylık maaş olarak geri almaktadır¹²³. Uluslararası uygulamada ya başlangıçta primler vergilendirilmiş gelirlere ödenir, ya da en sonunda emeklilik ödemeleri bir vergiye tabi tutulur¹²⁴. Maliye Bakanlığı da buna uygun olarak, vergilemenin son aşamada yapılmasını içeren bir tasarı hazırlamıştır¹²⁵. Ancak daha kısa vadeli yatırım alternatifleri için de benzer bir vergi düzenlemesinin olmasının, emeklilik fonları gibi doğrudan 'yaşlılık aylığı'na yönelik uzun vadeli tasarrufları caydırabileceğini göz önünde bulundurmak gerekir. Bu çerçevede, uzun vadeli tasarrufları özendirmek için, başlangıçtaki katılım aşamasında, gelir vergisi tabanından indirilebilecek prim toplamı tutarı asgari ücretin yarısı gibi bir kısıtlamadan kurtarılarak, örneğin yıl içinde elde edilen gelirin %30'una yükseltilebilir¹²⁶.

¹²¹ DPT, s. 30.

¹²² Sak, Değişim.

¹²³ Sak, Değişim.

¹²⁴ Buzlupınar, s. 8; Güven Sak, "Genel Görünüm", Radikal Gazetesi, 20.07.2000.

¹²⁵ Tasarı ile ilgili olarak şunları da belirtmek gerekir. Öncelikle bireysel emeklilik sisteminin işgücü piyasasında bir araç haline gelmesini teşvik edebilmek için, şirketlerin çalışanları için yatırdığı primlerin de kurumlar vergisi tabanından düşülebilmesi üzerinde durulabilir. Böylece ülkemizde de, 'işçi-hissedarlar' olabilir. Sendikaların toplu sözleşme görüşmelerine getirebilecekleri bir yeni aracın önü açılabilir. Çalışanların da özel emeklilik sistemine katılması temin edilebilir. İkinci olarak ise, tasarıda son aşamadaki vergileme rejiminin biraz daha ayrıntılı olarak düzenlenmesinde fayda olabilir. Mevcut Bireysel Emeklilik Kanun Tasarısı'na göre sondaki ayrılma veya 'ödeme' aşamasında iki biçimde sistemden çıkmak mümkün, toplu veya aylık ödeme yöntemleri ile. Ancak bir Emeklilik Şirketi'nden toplu olarak biriktirdiği tutarı ve nemasını alan bir yatırımcı, elindeki toplu tutarı daha iyi maddi koşullarla bir başka Emeklilik Şirketi'ne vererek, bunun aylık ödemeye çevrilmesini isteyebilir. Yani bir başka şirketten 'annuite' satın alabilir. Böyle bir durumda vergileme rejiminin bu iki işlemi, tek bir işlem gibi görmesi ve ona uygun olarak vergilemesi gerekir. Topladığı tutarı bir başka şirketten aylık ödemeye dönüştürmek isteyen katılımcının vergi yükünün artmaması önem taşımaktadır. Aksi takdirde, 'annuite' piyasasında rekabeti engelleyen, bu piyasanın gelişme sürecini olumsuz etkileyecek bir vergi düzenlemesi ortaya çıkabilir. (Sak, Değişim).

¹²⁶ Sak, Değişim. Ülkeler genellikle vergi indiriminin uygulanacağı prime bir üst limit koymaktadırlar. Bu azami limit genellikle ya gelirin maksimum oranı ya da bir maksimum tutar olarak belirlenmektedir. Bu limitler hem devletin vergi kaybını azaltmak hem de üst gelir grubundakilerin vergi avantajını sınırlamak için konmaktadır. İngiltere'de vergi indirimine tabi maksimum prim tutarı yaş ilerledikçe artmaktadır. 36 yaşında bu oran % 17,5 iken, 61-74 yaş arası % 40'a çıkmaktadır. Bunun altındaki görüş, ileriki yaştaki kişilerin emeklilik ihtiyaçlarının daha farkında olması ve emeklilik için tasarruf etmeye daha eğilimli olmalarıdır (Işık, s. 125-126).

Özel emeklilik sistemlerinin vergilendirilmesinde vergiye esas konular, 1- İşçilerin katkı payları, 2- İşverenlerin katkı payları (işveren ve işçiye bağlanan aylık bakımından), 3- Yatırıma yönlendirilecek gelir ve emeklilik fonundan kazanılacak haklar, 4- Ödenecek teminatlara uygulanacak vergilerdir¹²⁷.

Gelirler Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanan ve halen Meclis'te bulunan tasarı da, bazı ufak noktalar dışında, bu ilkelere göre hazırlanmış gibi görünmektedir. Ancak bu vergileme rejimi ile bu ülkede tasarruf sahibinin davranış biçimini değiştirerek, uzun vadeye yönelmesi pek de mümkün değildir. Bunu görebilmek için 'mali sistemdeki yapı ve enstrümanlar' üzerindeki vergi yükünü de analize dahil etmek gerekir. Emeklilik günleri için tasarruf etmek isteyenlere 1980'lerden sonra finansal piyasalarımızda iki kurumsal yapı bulunmaktadır: Yatırım fonları ve hayat sigortası şirketleri. Dolayısıyla emeklilik fonları için tasarlanan vergileme rejiminin bu 'öteki' araçlardaki vergi yapısını dikkate alması gerekir¹²⁸.

Aşağıdaki tabloda yukarıda belirlenen üç aşama için yatırım fonları, hayat sigortası şirketleri ve emeklilik fonlarının vergilendirilmesinin genel esasları bulunmaktadır.

Tablo III: Yatırım fonları, hayat sigortası şirketleri ve emeklilik fonlarının vergilendirilmesinin genel esasları

	Yatırım Fonları	Hayat Sigortası	Emeklilik Fonu
Vade	En az 1 gün	En az 10 yıl	En az 10 yıl ve 56 yaş
Katılım aşaması	Prim vergiye tabi	Asgari ücretin yarısına kadar primler gelir vergisi tabanından düşülecek	Asgari ücretin yarısına kadar primler gelir vergisi tabanından düşülecek
Yatırım aşaması	Portföy gelirleri kurumlar vergisine tabi değil	Portföy gelirleri kurumlar vergisine tabi değil	Portföy gelirleri kurumlar vergisine tabi değil
Ödeme aşaması	2002'ye dek vergi yok	Elde edilen gelirler beyannameye eklenerek vergilenecek. Enflasyon düzeltilmesi olmadığı için biriktirilen servet de vergiye tabi olacak	Elde edilen gelirler beyannameye eklenerek vergilenecek. Enflasyon düzeltilmesi olmadığı için biriktirilen servet de vergiye tabi olacak

İlk olarak, emeklilik fonları ile hayat sigortası şirketlerinden elde edilen gelirler benzer bir biçimde vergilendirilmektedir. Halbuki ikisi arasında ciddi bir farklılık söz konusudur. Emeklilik fonlarından 56 yaşından önce çıkmak mümkün olmadığı için burada doğrudan yaşlılık günleri için fon biriktirilmektedir. Ama vergi rejimi arada bir fark görmemektedir. Bu önerilen vergileme rejimi, bunun yanı sıra tamamen esnek bir biçimde, uzun vadeli hiçbir yükümlülük üstlenmeden tasarruflarımızı değerlendirebildiğimiz yatırım fonlarına kıyasla ise pek küçük bir avantaj sağlamaktadır. Buna göre, hazırlanan tasarı finansal piyasalarda vadeleri uzatarak, yapısal bir değişim sağlamayı amaçlayan bir vergileme rejimi getir-

¹²⁷ Işık, s. 125.

¹²⁸ Sak, Görünüm.

mektedir denilebilir. Emeklilik fonlarında elde edilen gelirler bir aşamada genellikle vergilendirilmektedir ama problem emekliliğe alternatif diğer araçların vergilendirilmesinden kaynaklanmaktadır. Finansal piyasalarımızda yapısal değişikliği hedefleyen bir vergileme rejiminin ya başlangıçtaki çarpıklığı gidermesi ve kısa vadeli tasarruf araçlarından elde edilecek gelirleri daha fazla vergiye tabi tutması, ya da o çarpıklığı veri kabul ederek emeklilik fonlarını özendirilmesi gerekmektedir¹²⁹.

IV. TÜRKİYE'DEKİ UYGULAMA

Türkiye'de sigorta sektörünün özel emeklilik alanındaki uygulamalarını bu çerçevede değerlendirdiğimizde bir kavram karmaşası yaşandığı dikkati çekmektedir. Halihazırda poliçeleri hazırlanmakta olan özel emeklilik sigortaları, esas itibarıyla bir hayat sigortasıdır.

Hayat sigortacılığının, ülkemizde, düzenli olarak yatırılan primleri fonlama esasına göre değerlendirerek uzun vadede yüksek getiri sağlama hedefini bugüne kadar yerine getirebilmiş olduğunu iddia etmek zordur. Uzun yıllar yüksek enflasyonun hüküm sürdüğü ülkelerde görülen fon erimesi sendromu, doğal olarak Türk sigortacılığında da yaşanmış ve hayat branşının gelişimine zarar vermiştir. Bunun yanı sıra kaderci zihniyetin risklere karşı sigorta sektörünün sunduğu enstrümanlardan yararlanmayı engellediği, eğitimde sigortacılık nosyonunun işlenmediği, zorunlu sağlık ve hayat sigortalarının bulunmadığı, fonların satın alma gücünün korunması için enflasyona endeksli yatırım araçlarının da mevcut olmadığı bir ortamda, Türk hayat sigortacılığı, sosyal güvenlik sistemini destekleyebilecek bir ölçüğe erişememiştir. Türkiye, sigortacılık alanındaki karşılaştırmalı uluslararası analizlerde genellikle listenin son sıralarında yer almaktadır. Bunun nedeni de kişi başına 3\$'lık hayat dışı prim üretimimizi konvansiyonel Pazar payı rekabeti ve sığ görüşlü tedbirlerle, OECD genelindeki 1.564\$'lık prim düzeyine yükseltmek olanağı bulunmamaktadır¹³⁰.

Geleneksel kültüründe sigortacılığın yerleşik olmadığı bir toplumda, risk yönetimi zihniyetini geliştirmek için zorunlu sigortaya yer veren uygulama ve kurumların ihdas edilmesi gerekmektedir.

Türkiye'de çalışanlara etkin bir sosyal güvence sağlamak için gerçekleştirilecek emeklilik reformunda, sigorta sektörünün fonlama alanındaki üç fonksiyonundan global deneyimler ışığında istifade edilmesi, ülke çalışanlarının çıkarına hizmet etmenin yanı sıra, sigorta sektörünün "gelişememişlik" sorununun aşılması açısından da büyük önem taşımaktadır. Özel emeklilik sistemi çerçevesinde sigorta sektöründe ortaya çıkacak

¹²⁹ Sak, Görünüm.

¹³⁰ Çağatay Ergenekon, "Sigorta Sektörü", Sektör Araştırmaları Serisi, No. 5, İMKB, İstanbul, Ekim 1995, s. 4-8, 10-11.

yeniden yapılanma yoluyla, sektörün prim üretiminde, varlık portföyünde ve sigortalanabilir mal-hizmet kapasitesinde bir atılım yapması kuvvetle muhtemeldir.

Ancak her kuşağın ortalama 30-40 yıl prim ödeyip 15-20 yıl annuite alacağı özel emeklilik alanında hizmet vermeye başlarken, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde yıllardır geliştirilmekte olan uygulamaların dikkatle irdelenmesi gerekir. Örneğin, Şili’de 1981 yılında gerçekleştirilen reform sırasında yapılan dizayn hatalarından dolayı, Kasım 1997 itibariyle 5,5 milyon sigortalının 2,3 milyonluk bölümünün primleri tahsil edilememekte ya da düzensiz olarak tahsil edilmektedir¹³¹.

Hiçbir ülke vatandaşının sosyal güvenlik hakkından mahrum bırakılmayacağı ilkesi esas olduğunu göre, sigorta sektörünün sosyal güvenlik alanında Şili’deki gibi ikame edici boyutta olmasa dahi, destekleyici bir rol üstlenmesinin sektöre yüklediği büyük sorumluluklar bulunmaktadır. Bu açıdan, özel emeklilik sisteminin işleyişinin ve denetiminin, geniş bir bakış açısı ve uzak görüşlülükle, hassasiyetle dizayn edilmesi gerekir.

¹³¹ Tuncay, Dersler, s. 34; Ergenekon, Şili Örneği, s. 113.

Ş4. ÖZEL EMEKLİLİK FONLARI UYGULAMA ÖRNEKLERİ

I. ŞİLİ UYGULAMASI

A. Şili Sosyal Güvenlik Sistemi ve Özelleştirilmesi

İflasın eşliğindeki devlet sosyal güvenlik sistemi, tüm dünyanın korkulu rüyası haline gelmiş durumdadır. Yüzyılımızın büyük bir kısmına imzasını atan “dağıtım yöntemi” (pay as you go-geçerken öde) sisteminin en önemli hatası, insanoğlunun davranış biçimlerini yanlış algılamasından kaynaklanmaktadır. Söz konusu hata, bireylerin çabaları ile ödülleri, diğer bir deyişle kişisel sorumlulukları ile hakları arasındaki temel bağlantıyı ortadan kaldırmakta ve önemli boyutlara ulaşması ya da uzun süre devam etmesi halinde, yıkıma varan sonuçlar doğurmaktadır.

Bu hatanın olumsuz sonuçlarını körükleyen unsurların başında; 1- global olarak nüfus artış oranlarının azalma trendine girmesi; ve 2- tıpta yaşam süresini uzatan gelişmeler kaydedilmesi yer almaktadır. Sonunda, sayıları gittikçe azalan çalışan nüfus, artan emekli ordusunu destekler duruma gelmektedir. Gerek emeklilik yaşının yükseltilmesi, gerek gelir vergisinin arttırılması ile ilgili bazı sınırlamaların söz konusu olması nedeniyle, er veya geç sistemin sunduğu imkanlar azalmak zorunda kalmaktadır. Bütün bunlar, iflas etmiş bir sistemin belirtileridir.

Güney Amerika ülkeleri sosyal güvenliğin özelleştirilmesinde başı çeken ülkelerdendir. Bunlardan ilk ve en önemli uygulama Şili’de yaşanmıştır. Bu çalışmada da önemi sebebiyle Şili uygulamasına yer verilmektedir¹³². Şili, 1970’lerde aktif-pasif sigortalı oranının 0.5’e düşmesi sebebiyle sosyal güvenlikle radikal bir değişime yönelmiştir¹³³.

Güney Amerika ülkelerinden Şili, 1980 yılına gelinceye kadar özel sektör ve kamu sektörü çalışanlarının sosyal güvenliklerini sağlayan 32 adet sosyal güvenlik kurumuna sahipti. Bunların sağladığı haklar arasında büyük farklılıkların oluşması, aktif pasif sigortalı dengesinin bozulması, sigortalı kaçağının büyümesi, devleti, her yıl artan ölçüde sisteme finansal destek sağlamak zorunda bırakmaktaydı. Bu kötü gidişattan kurtulmak için sürdürülen araştırmalar sonucunda işbaşında bulunan askeri hükümet 1.5.1981 tarihinde aldığı

¹³² Bu konuda, http://www.pensionreform.org/studies/sl10_tur.html. adresinden Jose Pinera’nın İpek Cem tarafından Türkçeleştirilmiş dokümanından yeteri derecede yararlanılmıştır.

¹³³ Bu değişikliğin ayrıntıları için bkz. Ufuk Aydın, “Sosyal Güvenlikte Özelleştirme ve Şili Uygulaması”, Sosyal Demokrat Değişim, S. 9, 1997, s. 65-70; Ayrıca bkz. Social Security, s. 74-77; Gillion-Bonilla, s. 40; Nihal Yıldırım Mızrak, “Şili Ulusal Özel Emeklilik Sisteminin Sosyal Güvenlik İlkeleri ve ILO Normları Açısından Sakıncaları”, İşletme ve Finans Dergisi, S. 84, Mart, 1993, s. 47 vd.

bir kararla¹³⁴, 1983 tarihinden başlamak üzere emeklilik sistemini özelleştirmiş bulunmaktadır¹³⁵.

Şili'de sosyal güvenlik garantisinin tamamen devlet tarafından sağlandığı tek ayaklı bir sistemden, tamamen fertlerin sorumluluğunun söz konusu olduğu bir başka tek ayaklı sisteme geçilmiştir. Bu açıdan Şili örneği, geleneksel sosyal güvenlik anlayışını değiştiren, adeta ters yüz eden bir uygulama özelliği taşımaktadır¹³⁶.

Sistemin ana hatları şu şekildedir: Sistem sadece uzun dönem sigorta kollarında uygulanmakta, belirlenmiş primlerle yürüyen bireysel zorunlu tasarruf planı niteliğini taşımaktadır¹³⁷.

Sistemin esasını "*Emeklilik Fon Yönetim*" adı verilen özel sigorta benzeri fon yönetim kuruluşları oluşturmaktadır. Sigortalılar gelirlerinin en az %10'unu, en çok %20'sini bu fonlarda açtıkları hesaba yatırmakta ve dilediği emeklilik fon yönetimini seçebilmektedirler. Sigortalı dilerse %10'un üzerinde prim ödeyerek (en az 20 yıl prim ödeme koşulu ile) emeklilik yaşını 55'e kadar düşürebilmekte, getirisini beğenmediği emeklilik fon yönetimini değiştirebilmektedir.

Emeklilik halinde ise sigortalılar kendi fonlarından toplu bir ödeme, sürekli bir gelir bağlanması ya da hesabın özel sigortalara aktarılması uygulamalarından bir ya da ikisini tercih edebilmektedirler¹³⁸.

Bütün sosyal güvenlik sistemleri gibi, çalışanlara emekli oldukları zaman istikrarlı bir gelir sağlamayı amaçlayan Şili sisteminin üç temel özelliği vardır. *İlk özelliği*, bireysel tasarruf (fon) metodunun benimsenmiş olmasıdır. Bireysel tasarruf sistemi üzerine kurulan emeklilik sistemi, her sigortalı adına banka tasarruf hesabına benzer biçimde bir sosyal güvenlik tasarruf hesabı açılmakta, kendi ödediği primler, biriken fonların getirisi bu hesapta toplanmakta ve kendi tasarruflarını takip edebilmektedirler. *İkinci özelliği*, fonların özel ticari şirketler tarafından yönetilmesidir. Emeklilik tasarruf fonu, ticari amaçlarla faaliyet gösteren özel sektöre ait emeklilik fonu idareleri tarafından yürütülmektedir. Fon yöneticisi olan bu kurumlar, bir finans kurumu olarak, primlerin toplanması, her bir sigortalı adına yatırıma dönüştürülmesi ve aylık olarak verilmesi fonksiyonlarını yerine getirmekte-

¹³⁴ Dönemin Şili Çalışma Bakanı Jose Pinera değişimin (özelleştirmenin) gerekçesinde "... emeklilik yaşını yükseltmek, primleri arttırmak gibi kozmetik çözümler yerine bir devrim gerçekleştirdiklerini, kamusal sosyal güvenlik sistemlerinde prim-yardım ilişkisinin politik olarak belirlendiğini ve bunda baskı gruplarının etkisi olduğunu" belirtmekte, "Asıl olan prim ile yardım arasında bir bağ kurmaktır. Oluşturulacak sistemde amaç, işçinin ödediği primin kendi hesabına gitmesidir" demektedir (Jose Pinera, "Empowering Workers: The Privatization Of Social Security In Chile" Cato Journal, Vol.15, No. 2-3, s. 1).

¹³⁵ Tuncay, Dersler, s. 33.

¹³⁶ Önal, s. 49.

¹³⁷ Pinera, s. 6.

¹³⁸ Borden, s. 7; Pinera, s. 6.

dir. *Üçüncü özelliği* ise, emeklilik fonlarını seçim hakkının bulunmasıdır. Sigortalılar, emeklilik fonlarını seçme ve hatta bir fondan diğerine geçme hakkına sahiptirler¹³⁹.

Yirmi yıla yakın süredir yürürlükte olan bu sistemin genel olarak başarılı olduğu kabul edilmektedir. Yeni sistemde emekli maaşları (yaşlılık, sakatlık ile dul ve yetim maaşları), "dağıtım" (geçerken öde) sistemine oranla %50 ile %100 daha fazladır. Özel emeklilik fonları tarafından yönetilen kaynaklar, 1995 yılı itibariyle 25 milyar dolara ulaşmıştır. Bu rakam 1995 yılı GSMH'nin yaklaşık % 40'ına karşılık gelmektedir.

Sosyal güvenlik sisteminin özelleştirilmesi, sermaye ve işgücü piyasalarının gelişmesini sağlamış ve böylece Şili ekonomisinin yıllık büyüme hızının %3'ten, ortalama %6.5'a çıkmasında önemli rol oynamıştır. Söz konusu reformu takiben, Şili'deki tasarruf oranı GSMH'nin % 27'sine yükselmiş; işsizlik oranı ise %5'e gerilemiştir.

Hepsinden önemlisi, emeklilik maaşları devlet sorunu olmaktan çıkmış ve böylece politikanın esiri olmaktan kurtulmuş; bireylere kendi yaşamları üzerinde daha çok söz sahibi olma hakkı tanınmıştır. Yapısal hata ortadan kaldırılmış ve sosyal güvenlik sisteminin geleceği, bireysel tasarruf tercihlerine ve piyasadaki gelişmelere endekslenmiştir.

Şili özel sosyal güvenlik sisteminin başarısı, Güney Amerika'nın diğer üç ülkesine de örnek olmuştur. Yakın geçmişte, Arjantin (1994)¹⁴⁰, Peru (1993)¹⁴¹ ve Meksika (1995)¹⁴² buna benzer reformlar gerçekleştirmiştir. Bugün için sadece Şili, Arjantin, Peru ve Kolombiya'da 11 milyon civarında bireysel emeklilik hesabı bulunmaktadır¹⁴³.

2000'li yıllara yeni girdiğimiz bugünlerde, Kuzey ve Güney Amerika ülkeleri de dahil olmak üzere birçok ülke sosyal güvenlik sistemlerini özelleştirme çabası içerisindedir. Bu büyük gücün devletten kişilere devredilmesi; kişisel özgürlüğün artırılması; ekonomik bü-

¹³⁹ Önal, s. 50.

¹⁴⁰ Arjantin'de özelleştirilmiş uzun dönem sigortaların finansmanına sigortalı %11, işveren ise %16 prim oranı ile katılmakta, ancak sigortalı emeklilik geliri için özel ya da kamusal sosyal güvenlik geliri elde etmek konusunda tercih imkanına sahip bulunmaktadır. Devlet ise genel olarak finansmana katılmamaktadır (Social Security, s. 11).

¹⁴¹ Buna karşın Peru'da yine, özelleştirilen uzun dönem sigorta kollarının finansmanını sigortalı %10 ila %14 arasında değişen prim oranları ile sağlamakta, finansmana işveren katılmaz iken, devlet minimum emeklilik gelirini garanti etmektedir (Social Security, s. 280).

¹⁴² Meksika ise yeni sisteme Haziran 1997'de geçmiş bulunmaktadır. 1995'de çıkarılan yasaya göre 1 Ocak 1997'den itibaren işe girenler yeni özelleştirilmiş sosyal güvenlik sistemine tabi olacaklardır. Finansman, sigortalı, işveren ve devlet tarafından sağlanacaktır. Sistemde yer alan özel sigortaların denetimi ise Meksika Sosyal Sigorta Enstitüsü (IMSS) ve Ulusal Emeklilik Tasarrufları Komisyonu (KONSAR) tarafından birlikte gerçekleştirilecektir. Özel sigortaların getirisi tüketici fiyat endeksinin en az %2 üzerinde olmak zorundadır. Emekli olan sigortalı dilerse toplu bir ödeme, dilerse aylık gelir alabilecektir (Social Security, s. 243).

¹⁴³ Pinera, s. 1-2.

yümenin hızlandırılması; ve özellikle yaşlılıkta yoksulluğun hafifletilmesi anlamını taşımaktadır. Şili deneyimi, dünyanın diğer ülkeleri için öğretici bir nitelik taşımaktadır¹⁴⁴.

Bu bağlamda Şili sosyal güvenlik sistemini, "emeklilik tasarruf hesabı sistemi", "emeklilik tasarruf hesabı sistemine geçişin şartları" ve "emeklilik tasarruf hesabı sistemine geçişin sonuçları" şeklinde üç başlık altında ele almak mümkün görünmektedir:

1. Emeklilik Tasarruf Hesabı Sistemi

Şili Emeklilik Tasarruf Hesabı Sisteminde, çalışanların emeklilik maaşının düzeyini belirleyen unsur, çalışma hayatı boyunca yaptığı birikimlerdir. Çalışan ya da işveren, devlete herhangi bir sosyal sigorta primi ödememekte; diğer taraftan da, çalışana devlet tarafından herhangi bir emeklilik maaşı verilmemektedir. Sistemin finansmanına işveren ve devlet katılmamakta, finansman sigortalılarca gerçekleştirilmektedir. Çalışma hayatı boyunca ücretinin %10'u, otomatik olarak işveren tarafından her ay çalışanın kişisel emeklilik tasarruf hesabına yatırılmaktadır. Söz konusu oran, sadece yıllık gelirin ilk 22.000\$'lık kısmına uygulanmaktadır. Dolayısıyla, ekonomik büyüme sonucunda ücretler arttıkça, sosyal güvenlik sisteminin "zorunlu tasarruf" hacmi azalmaktadır.

Buna ek olarak çalışanlar, kendi isteklerine bağlı olarak, ücretlerinin %10'u kadar ek tasarruf yapabilmekte, söz konusu miktar da, zorunlu %10 gibi, vergiye tabi gelirlerinden düşülmektedir. Erken emekli olmak ya da daha yüksek emeklilik maaşına hak kazanmak isteyenler, genellikle ücretlerinin %10'undan daha fazla tasarruf yapmaktadır.

Çalışanlar, emeklilik tasarruf hesaplarını işletmesi için, emeklilik fonu yöneticisi özel şirketlerinden birini seçmektedir. Emeklilik tasarruf hesabı işletmek dışında bir faaliyette bulunamayan bu şirketler, devlet tarafından, portföylerinin düşük riskli olmasını temin etmek, ve hırsızlık ve yolsuzlukların önlenmesini sağlamak amacı ile devlet tarafından denetlenmektedirler. Bu denetim görevi, teknik bir yapıya sahip bağımsız bir devlet kuruluşu emeklilik fon yönetimi müfettişliğine verilmiştir. Emeklilik fonu yönetimi sektörüne giriş serbesttir.

Emeklilik fon yöneticileri yatırım fonlarına benzeyen, hisse senedi ve tahvillere yatırım yapan emeklilik fonlarını yönetmektedirler. Yatırım kararları emeklilik fon yönetimi tarafından verilmekte olup, devlet denetimi sadece portföy dağılımını ve değişik yatırım araçlarının portföyde alabilecekleri azami oranları belirler. Reformun özünde, sınırlamala-

¹⁴⁴ Çin Halk Cumhuriyeti'nden yetkililerin Şili'ye gelerek özel sosyal güvenlik sistemini incelemiş olması, düşüncelerin gücünün bir göstergesidir. Bu ziyaretin sonunda Economist dergisinde, "bitmeyen kavga" ile ilgili olarak yayınlanan haber ilgi çekicidir: İngiltere ile Çin arasında, Hong Kong'un geleceği ile ilgili olarak süregelen tartışma sert bir havada devam ederken, Komünist Çin'in Hong Kong temsilcisi Zhou Nan, koloniye "geçerken öde" sistemini getirmeyi planlayan Hong Kong valisi Chris Patten'i "sosyalistlikle" suçlayarak, bu planı eleştirmesi, muhtemelen valinin yüzünde hafif bir gülümsemeye neden olmuştur. (11 Şubat 1995).

rın zaman içinde emeklilik fon yöneticilerinin deneyim kazanması ile birlikte azaltılması yatmaktadır. Emeklilik fonlarının hiçbir şekilde devlet tahvillerine yatırım yapma zorunluluğu yoktur.

Emeklilik fon yönetimi ile işlettikleri emeklilik fonları farklı tüzel kişiliklerdir. Böylece, herhangi bir emeklilik fon yönetiminin batması, işlettiği emeklilik fonlarının aktifleri - diğer bir deyişle çalışanların yatırımlarını - herhangi bir şekilde etkilemez.

Çalışanlar emeklilik tasarruf hesaplarını bir emeklilik fonundan diğerine serbestçe taşıyabilirler. Bu nedenle, emeklilik fon yönetimi arasında daha yüksek getiri sağlamak, daha iyi hizmet vermek ve daha düşük komisyon almak rekabeti vardır. Çalışanlara emeklilik tasarruf hesabı defteri verilmekte ve her üç ayda bir düzenli olarak gönderilen hesap ekstrelerinde emeklilik hesabında biriken parası ile yatırım fonunun performansı ile ilgili bilgiler yer almaktadır. Çalışanın ismine açılan bu emeklilik tasarruf hesabının mülkiyeti çalışana aittir ve emeklilik maaşını (ya da dul ve yetim aylıklarını) ödemek için kullanılacaktır.

Tahmin edileceği üzere, yaşlılık ile ilgili kişisel tercihler, bireyden bireye farklılık göstermektedir. Bazıları sonsuza dek çalışmak ister; diğerleri çalışmayı bırakmayı ve yazarlık ya da balıkçılık gibi hobileri ile uğraşmayı ipe çekerler. Eski “geçerken öde” sistemi, güçlü siyasi seçim bölgelerinde, örneğin erken emeklilik gibi ayrıcalıklar elde etmek üzere yapılan toplu baskılar ile yaratılan durumlar dışında bu tür tercihlere cevap verememekte; herkese uyan “tek tip bir program” niteliğini taşımakta ve herkesi “aynı fiyata” mutlu kılmayı amaçlamaktaydı.

Halbuki, emeklilik tasarruf hesabı sistemi, kişisel tercihlerin bireysel kararlara dönüştürülmesine ve istenilen sonuçlara ulaşılmasına imkan tanımaktadır. Çalışanlar, emeklilik fon yönetiminin şubelerinde bulunan, kullanımı kolay bilgisayarlardan yararlanarak, hesaplarındaki miktarı ve emekliye ayrılmayı düşündükleri yılı esas almak suretiyle gelecekteki emeklilik maaşlarının tahmini değerini belirleyebilmekte; ya da istedikleri emeklilik maaşını tespit ederek, belirli bir yaşta emekli olabilmek için her ay ne kadar tasarruf yapmaları gerektiğini bilgisayara sorabilmektedirler. Cevabı aldıklarında yapacakları tek şey işvereninden ücretlerinde söz konusu oranda bir kesinti yapmasını istemektir. Emeklilik fonunun getirisine göre, zaman içinde söz konusu miktar arzu edildiği gibi ayarlanabilmektedir. Önemli olan, çalışanın istediği emeklilik maaşını ve emeklilik yaşını, istediği gibi belirleyebilmesidir.

Daha önce de belirtildiği gibi, çalışanların tasarrufları gelir vergisinden muaftır. Ayrıca emeklilik tasarruf hesaplarının zaman içerisindeki getirileri de vergiden muaftır.

Emekli maaşları ödenmeye başladığı zaman o tarihte geçerli olan gelir vergisi dilimine göre vergilendirilecektir.

Şili emeklilik tasarruf hesabı sistemi hem özel sektör hem de kamu sektörü çalışanlarını kapsamaktadır. Sadece polis ve silahlı kuvvetler mensupları sistem dışında bırakılmıştır; bunların sosyal güvenlik sistemleri, diğer ülkelerde olduğu gibi, ücret ve çalışma şartları ile birlikte belirlenmektedir¹⁴⁵.

Yeni sistemde, en az 20 yıl süre ile para yatıran ancak emeklilik yaşına geldiğinde emeklilik maaşı yasal "asgari emeklilik maaşı"nın altında olanların emeklilik maaşları, Emeklilik tasarruf hesabındaki tasarruflar tükendiği zaman devlet tarafından ödenecektir. Burada üzerinde durulması gereken nokta, hiç kimsenin peşin hükümle baştan yoksul olarak tanımlanmayacağıdır. Tersine, çalışma hayatı sona erdikten ve emeklilik tasarruf hesabındaki tasarruflar tükendikten sonra, yoksul emeklinin devletten yardım alması söz konusudur. (20 yıl süre ile tasarrufta bulunmamış olanlar çok daha düşük düzeyden sosyal yardım türü bir emeklilik için başvuruda bulunabilirler).

Emeklilik tasarruf hesabı sistemi aynı zamanda erken ölüm ve sakatlık sigortası da sağlamaktadır. Emeklilik fon yönetiminin müşterilerine sunduğu hizmetler arasında, özel yaşam sigortası şirketlerinden alınan yaşam ve sakatlık sigortası grup poliçeleri de yer almaktadır. Bu sigortaların maliyeti yaklaşık maaşın %2.9'u kadardır ve söz konusu miktar emeklilik fon yönetimi komisyonlarını da içermektedir.

%10 oranındaki zorunlu asgari tasarruf oranı, çalışanın emekli olduğu andaki maaşının %70'ini emekli maaşı olarak alabilmesi amacıyla, biriken fonların yıllık ortalama net getirisinin tüm çalışma hayatı boyunca yaklaşık %4 olacağı varsayımına dayanılarak hesaplanmıştır.

Bu sistemde her çalışan ya emeklilik yaş haddine kadar (erkekler için 65, kadınlar için 60) ya da alacağı ortalama emekli aylığı son 10 yıllık ortalama ücretinin %70'ine ulaşmaya dek prim ödemek zorundadır.¹⁴⁶ Dolayısıyla, 65-60 yaş barajı yeni sistemin kesin bir şartı değildir. Çalışan, erken emekliliği seçmediği takdirde söz konusu yaşa gelinceye kadar emeklilik tasarruf hesabına %10 oranında katkıda bulunmayı sürdürür. Ancak, asgari emeklilik maaşını garanti etmek üzere devletten yardıma hak kazanabilmesi için, çalışanların söz konusu yaş barajını aşmış olmaları gerekmektedir.

Ancak çalışanların, yukarıda açıklandığı şekilde makul emeklilik maaşını temin ettikleri takdirde, yaşları ne olursa olsun, ne çalışmaya son vermeye, ne de çalışmayı sürdürmeye ve emekliliğe yönelik tasarrufa devam etmeye zorlanmaları söz konusu değildir.

¹⁴⁵ Tuncay, Dersler, s. 34.

¹⁴⁶ Tuncay, Dersler, s. 33.

Emekliye ayrılan çalışanlara genel olarak iki seçenek sunulmaktadır. Birinci seçenek çerçevesinde, emekli, emeklilik tasarruf hesabındaki ana para ile herhangi özel bir yaşam sigortası şirketinden bir sabit ödeme planı satın alabilir. Söz konusu sabit ödeme planı, yaşam boyu enflasyona endeksli (şirketler Şili sermaye piyasasındaki endeksli tahvillere yatırım yapabilmektedir) aylık bir gelir olup, buna çalışanın bakmakla yükümlü olduğu kişilere yönelik dul ve yetim maaşları da eklenmektedir. Diğer seçenekte ise, emekli, emeklilik tasarruf hesabındaki fonları hesapta bırakarak, kendisinin ve bakmakla yükümlü olduğu kişilerin tahmini yaşam sürelerine göre belirlenecek sınırlar çerçevesinde belirlenen miktarlarda para çekebilir. Emeklinin ölmesi halinde, hesabının bakiyesi mirasına dahil edilir. Her iki seçenekte de emekli, ana paranın, bir yaşam sigortası şirketinden ödeme planı satın almak için gerekli olan kısmın, ya da kendisine son ücretinin %70'ine eşit olacak bir emekli maaşı bağlanması için emeklilik tasarruf hesabında bırakılması gerekli kısmın düşülmesinden sonra kalan bakiyesini toplu olarak çekebilir.

Emeklilik tasarruf hesabı sistemi, "geçerken öde" sisteminin, işgücü arzının demografik yapısı ile ilgili sorununa - yaşlanan bir toplumda emekli başına düşen çalışan sayısı azalır - çözüm getirmektedir. Emeklilik tasarruf hesabı sisteminde ise çalışan nüfus, emekli nüfusun maddi yükünü üstlenmemektedir. Böylece, "geçerken öde" sisteminin aksine, nesiller arası anlaşmazlıklar ve kaçınılmaz iflas engellenmektedir. Pek çok ülkenin karşılaştığı sorun - fonlanamayan emeklilik taahhütleri - emeklilik tasarruf hesabı sistemi ile ortadan kalkar.

Özel sektör şirketlerinin uyguladıkları, genellikle belirlenen bir süreden önce emekliye ayrılanlara ek maliyet yükleyen ve bazen birikimlerinin tamamen kaybedilmesi ile sonuçlanan -ve böylece çalışanların hem işlerini hem de emeklilik haklarını kaybetmelerine neden olan- özel sosyal güvenlik sistemlerinin aksine, emeklilik tasarruf hesabı sistemi işverenden tamamen bağımsız işlemektedir. Emeklilik tasarruf hesabının işverene değil, çalışana bağlı olması nedeniyle, hesap taşınabilir niteliktedir. Emeklilik fonları işlem gören menkul değerlere yatırım yapmak zorundadırlar. Dolayısıyla, emeklilik tasarruf hesabının günlük değerleri kolaylıkla hesaplanabilmekte ve böylece bir emeklilik fon yönetiminden diğerine kolaylıkla taşınabilmektedir.

Bu sayede "işgücünün kilitlenmesi" sorunu ortadan kalkmaktadır. İşgücünün, ülke içinde veya dışında, hareketliliğini kısıtlamayan emeklilik tasarruf hesabı sistemi, işgücü piyasasında esneklik yaratılmasına yardımcı olmaktadır.

Emeklilik tasarruf hesabı sistemi, esnek bir işgücü piyasasını desteklemek konusunda da çok etkilidir. İnsanlar -özellikle kadınlar ve gençler- gittikçe artan oranlarda günde sadece birkaç saat çalışmayı veya çalışma hayatlarına ara vermeyi tercih etmekte-

dir. “Geçerken öde” sisteminde bu tür esnek çalışma tarzları prim ödemelerinde boşluklar yaratmakta; emeklilik tasarruf hesabı sisteminde ise katılımların geçici olarak durdurulması ya da meblağının değiştirilmesi herhangi bir soruna neden olmamaktadır.

2. Emeklilik Tasarruf Hesabı Sistemine Geçişin Şartları

Dağıtım yönteminin uygulandığı ülkelerde emeklilik tasarruf hesabı sisteminin kurulması daha zordur. Geçiş sürecinde, söz konusu ülkedeki şartların, özellikle de bütçe ile ilgili kısıtlamaların dikkate alınması gerekmektedir.

Şili’de, geçiş süreci için üç temel kural belirlenmişti:

1- Hükümet, halihazırda, emekli olmuş olanların emeklilik maaşlarını garanti altına aldı. Bundan böyle yeni sisteme geçenlerin primlerini Sosyal Sigortalar Kurumu’na yatırmayacağı düşünüldüğünde, bu kuralın önemi ortaya çıkmaktadır. Aksi takdirde, reform sırasında geliri azalacağı için, kurumun emekli maaşlarını kendi kaynaklarından karşılamayı sürdürmesi imkansızlaşacak, birikmiş emeklilik maaşlarının ya da beklentilerinin değiştirilmesi ile emeklilere haksızlık edilmiş olacaktır.

2- “Geçerken öde” sistemine dahil tüm çalışanlara, bu sistemde kalma veya yeni emeklilik tasarruf hesabı sistemine geçme seçeneği tanınmıştır. Eski sistemden ayrılanlara, emeklilik tasarruf hesaplarına yatıracakları enflasyona endeksli %4 reel faiz taşıyan tahviller verilmiştir. Bu tahviller, çalışanın yasal emeklilik yaşına gelmesiyle devlet tarafından ödenmektedir. Tahviller ikincil pazarlarda işlem görmekte ve böylece erken emekliliğe imkan tanımaktadır. Söz konusu tahviller, çalışanın “geçerken öde” sisteminde hak kazandığı maaş haklarını yansıtmaktadır. Dolayısıyla, yıllar boyunca emeklilik primi ödemiş olanların, yeni sisteme katılmalarıyla sıfırdan başlamak zorunda kalmaları engellenmektedir.

3- İşgücüne yeni katılan herkesin emeklilik tasarruf hesabı sistemine girmesi zorunlu tutulmuştur. “Geçerken öde” sistemine katılma imkanı, sistemin sürdürülebilirliğinin sona ermesiyle, ortadan kaldırılmıştır. Bu sayede, eski sistemde kalan son çalışanın emeklilik yaşına ulaşmasıyla eski sistem sona erecektir (bundan sonra kısıtlı bir süre için, sadece hükümetin eski sistemden emekli olanlara emeklilik maaşı ödemesi söz konusudur). Devletin yaşamımıza müdahalesini azaltmanın en etkili yolunun, programları sadece kısıtlayarak sonraki hükümetlerin tekrar bunları geliştirmesine imkan tanımak değil, onları tamamıyla ortadan kaldırmak olduğu göz önüne alındığında, bu kuralın önemi ortaya çıkmaktadır.

Önerilen reformlar ile ilgili olarak, ulusal çapta aylarca sürdürülen tartışmalar, ve reformu insanlara tanıtmak amacıyla yürütülen iletişim ve eğitim çalışmaları sonucunda, Şili Sosyal Güvenlik Reformu, 4 Kasım 1980 tarihinde onaylandı.

İlgilenen herkesin emeklilik fon yönetimi kurabilmesini teminen, düzenlenen bir yasa ile emeklilik fonu yönetimine altı ay süreli işleme başlama ve reklam yasağı konuldu. Emeklilik fon yönetimi sektörü, fikren 4 Kasım 1980 ve fiilen 1 Mayıs 1981 bir “doğum tarihine” sahip olan tek sektördür.

Amerika Birleşik Devletleri dışında diğer pek çok ülkede olduğu gibi, Şili’de de 1 Mayıs İşçi Bayramı olarak kutlanmaktadır. Bu tarihin seçilmesi bir tesadüf değildir. Simgelerin önemi dikkate alınarak, işçilerin 1 Mayıs’ı bir sınıf mücadelesi günü olarak değil, kendi sosyal güvenlik sistemlerini seçme özgürlüğünü elde ettikleri ve devlete bağlı sosyal güvenlik sisteminin “zincirlerinden” kurtuldukları gün olarak kutlamalarına imkan tanınmıştır.

Yeni emeklilik fon yönetimi sisteminin yaratılması ile birlikte, brüt ücretlerin tamamı yeniden tanımlanarak eski sosyal güvenlik sisteminde işverenler tarafından ödenen primlerin büyük bir kısmı ücrete dahil edilmiştir. (İşverenin ödediği diğer meblağlar işgücü kullanımı üzerinden geçici vergi haline dönüştürülerek, geçiş sürecinin fonlanmasında kullanılmıştır. Sosyal Güvenlik Reformu planında belirlendiği üzere, söz konusu verginin kaldırılmasıyla, işverenin işgücü maliyetleri azalmıştır). Çalışanların ödediği primler artan brüt ücretten düşülmüştür. Yeni sistemde toplam primlerin eski sisteme göre daha düşük olması nedeniyle, yeni sisteme geçenlerin net ücretleri yaklaşık %5 oranında artmıştır.

Böylece, hem çalışanın hem de işverenin sosyal sigortalar primi ödemesi aldatmasına ve söz konusu oranların politik emellere alet edilmesine son verilmiştir. Toplam işgücü arzının esnek olmaması nedeniyle, gelir vergisi yükü ekonomik açıdan neredeyse tamamen çalışanlar tarafından üstlenilmektedir. Diğer taraftan, tüm primler, eninde sonunda, çalışanların marjinal üretkenlikleri ile karşılanmakta; işverenler işe alma ve ücret belirleme aşamalarında -ister maaş, ister sosyal sigorta primi olarak adlandırılınsın- tüm işçi maliyetlerini dikkate almak zorunda kalmaktadırlar. İşveren tarafından ödenen primleri yeniden tanımlamak suretiyle sistem, tüm primlerin çalışanlar tarafından ödendiğini açıkça belirtmektedir. Bu senaryoda, nihai ücret düzeyi piyasa tarafından belirlenmektedir.

Geçiş sürecinin fonlanması karmaşık bir teknik sorun olup, her ülkenin içinde bulunduğu şartlar çerçevesinde yaklaşılmasını gerektirmektedir. 1980 yılı itibariyle Şili’nin “geçerken öde” sisteminden kaynaklanan aktüaryel borcu GSMH’nin yaklaşık %80’i olarak tahmin edilmekteydi¹⁴⁷. (Bu söz konusu borç, aslında 1978 yılında eski sistemin yenilen-

¹⁴⁷ World Bank (1994) Averting the Old Age Crisis. New York: Oxford University Press.

mesi, özellikle endeksleme sisteminin modernleştirilmesi, özel uygulamaların kaldırılması ve emeklilik yaşının artırılması ile azaltılmış miktardır).

Son yıllarda Dünya Bankası tarafından hazırlanan bir çalışmaya göre (1994:268) *“Şili örneği, kabul edilebilir oranda rekabetçi bir bankacılık sistemine, iyi işleyen bir borç sermayesi piyasasına ve orta düzeyde makroekonomik istikrara sahip her ülkenin, faiz oranlarında büyük dalgalanmalar olmaksızın, geçiş sürecinin büyük açıklarını fonlayabileceğinin bir kanıtıdır.”*

Şili’de, emeklilik tasarruf hesabı sistemine geçişin kısa dönem maliyetlerinin fonlanmasında beş yöntemden yararlanılmıştır:

1- Aktif ve pasiflerin yer aldığı devlet bilançosunda, eski sistemin emeklilik taahhütlerine, kısmen KİT’ler ve diğer varlıklar karşılık gösterilmiştir. Dolayısıyla özelleştirme sadece geçiş sürecini fonlamanın bir yolu olmakla kalmamış, ayrıca randımanın artırılması, mülkiyetin yaygınlaştırılması ve ekonominin politikaya alet olmaktan kurtarılması gibi ek yararlar da sağlamıştır.

2- Emeklilik tasarruf hesabı sistemlerinde emekli maaşlarının yeterli düzeyde fonlanabilmesi için gerek duyulan primlerin mevcut gelir vergilerinden düşük olması sayesinde, aradaki farkın bir bölümünden, net ücretlerde herhangi bir düşüğe ya da işveren tarafından karşılanan işçi maliyetlerinde herhangi bir artışa neden olmaksızın, bir geçiş dönemi vergisi olarak yararlanılmıştır.

3- Borçlanmak suretiyle, geçiş süreci maliyetlerinin gelecek nesiller tarafından da paylaşılması sağlanabilir. Şili’de maliyetlerin yaklaşık %40’ı piyasa faiz oranlarında devlet tahvili ihraç edilerek fonlanmıştır. Söz konusu tahvillerin çoğu emeklilik fon yönetimi tarafından satın alınarak, yatırım portföylerine dahil edilmiştir. Söz konusu “köprü borç” eski sisteme dahil emeklilerin aramızdan ayrılmaları ile tamamen paraya dönüşecektir.

4- Geçiş sürecinin fon ihtiyacı, gereksiz hükümet harcamalarının azaltılması yolunda önemli bir teşvik niteliğindedir. Özelleştirme yapıldıktan sonra, yıllardır bütçe komisyonu, gerekliliği kanıtlanamayan yeni harcamaları önlemek ve müsrif hükümet programlarını azaltmak üzere bu konuyu öne sürmektedir.

5- Emeklilik tasarruf hesabı sisteminin ekonomik büyümeyi hızlandırmasıyla, başta katma değer vergisi olmak üzere tüm vergi gelirlerinde önemli bir artış kaydedilmiştir. Sosyal Güvenlik Reformu’nun tamamlanması üzerinden sadece 15 yıl geçmiş olmasına karşın Şili’nin bütçesi fazlalık vermektedir.

3. Emeklilik Tasarruf Hesabı Sistemine Geçmenin Sonuçları

1996 itibarıyla Şili'de faaliyet gösteren 20 adet emeklilik fon yönetiminden, 15 yıllık bir uygulama itibarıyla iflas eden bulunmamaktadır. Emeklilik fon yönetimi, devletin sıkı bir denetimi altında faaliyet göstermekte, topladıkları fonların en az %50'sini enflasyona endeksli devlet tahvillerine, kalan %50'sini ise devletin onayladığı listede yer alan sermaye piyasası enstrümanlarına yatırmak zorundadırlar¹⁴⁸. Emeklilik fon yönetimi 1994 yılı sonu itibarıyla 23 Milyar Dolar fon toplamışlardır. Bu tutar ulusal gelirin %41'ini oluşturmakta ve son 10 yılda ulusal gelirin %6 oranında artmasına yol açmış bulunmaktadır.

Şili sosyal güvenlik sisteminde özelleştirilmiş bulunan uzun dönem sigorta kolları dışında, hastalık ve analık sigortaları kamusal nitelik taşımakta, ancak bunların finansmanı da %7 prim düzeyiyle sigortalı tarafından sağlanmaktadır. Yine kamusal nitelik taşıyan iş kazası ve meslek hastalıkları sigortası ise %0.9 ila %6.8 arasında değişen oranlarla işverence finanse edilmektedir¹⁴⁹.

Şili sosyal güvenlik sisteminin özelleştirilmesi ile ortaya çıkan model, benzer sorunlarla karşılaşan bir çok Güney Amerika ülkesine örnek olmuş ve 1990'lı yıllarda Peru, Arjantin, Kolombiya, El Salvador, Meksika ve Uruguay gibi ülkeler sosyal güvenlik sistemlerinde özelleştirme uygulamalarına başlamışlardır¹⁵⁰. Bu ülke uygulamalarında da özelleştirmenin uzun dönem sigorta kollarını kapsadığı görülmekte, ancak finansmanda farklılıklarla karşılaşmaktadır.

Şili'nin emeklilik tasarruf hesaplarında 25 milyar dolar tutarında bir yatırım fonu birikmiştir. Bu, 14 milyon nüfusa ve 60 milyar dolar GSMH'ya sahip gelişmekte olan bir ülkede, yurtdışında yaratılmış olağanüstü bir sermaye havuzudur.

Uzun vadeli bu sermaye, sadece ekonomik büyümenin fonlanmasına yardımcı olmakla kalmamış, aynı zamanda finansal piyasaların derinleşmesine ve finansal kuruluşların gelişmesine de destek olmuştur. Öncelikle emeklilik tasarruf hesabı sisteminin yaratılması, ardından büyük kamu kuruluşlarının özelleştirilmesi, bir "kâr zinciri" yaratmıştır. Özelleştirilen şirketlerin hisse senedi fiyatlarının yükselmesi ile, özelleştirmelere iştirak eden emeklilik fonlarının getirileri artmış; böylece çalışanların, emeklilik tasarruf hesapları sayesinde özelleştirme sürecinin yarattığı refaktan büyük pay almalarına ve özelleştirilen kuruluşlardaki aşırı verim artışından yararlanmalarına imkan tanınmıştır.

¹⁴⁸ Ayrıntıları için bkz. Aydın, Şili Uygulaması, s. 68.

¹⁴⁹ Social Security, s. 75-76; Şili özelleştirme uygulamalarının eleştirisi için bkz. Aydın, Şili Uygulaması, s. 67-68; Mızrak, s. 47-48.

¹⁵⁰ Pinera, s. 1.

Sayıları yaklaşık 15 olan emeklilik fon yönetimi değişik yapılara sahip olup, bazıları banka ve sigorta şirketlerine bağlıdır. Bir kısmı, işgücünün hissedar olduğu işçi sendikaları ya da sanayi ve ticaret odaları tarafından yönetilmektedir. Bazılarında AIG, Aetna, ve Banco de Santander gibi uluslararası finans kuruluşlarının ortaklıkları vardır. Bazı emeklilik fon yönetimi Şili Menkul Kıymetler Borsasında işlem görmektedir. Bunlardan biri, yakın geçmişte, (Şili devlet tahvillerinin “A-” kredi notu almış olmasının da etkisiyle) ADR (American Depository Receipt: Yabancı hisse senetlerinin ABD’de işlem görebilmesini sağlamak üzere düzenlenen hisse senedi saklama makbuzu programı) ihraç etmiştir.

Yeni sistemin en önemli faydalarından biri, Şili ekonomisindeki sermayenin verimini, dolayısıyla ekonomik büyüme hızını arttırmak olmuştur. Emeklilik tasarruf hesabı sistemi sermaye piyasalarını daha verimli hale getirmiş ve geçtiğimiz son 15 yıldaki büyüme hızını olumlu yönde etkilemiştir. Emeklilik fon yönetiminin yönettiği geniş kaynaklar, yeni bazı sermaye piyasası araçlarının yaratılmasına destek olmuş; ancak tam olarak geliştirilmemiş mevcut araçların ise geliştirilmesine yardım etmiştir. Şili’deki Sosyal Güvenlik Reformu’nun, sermaye piyasalarının sağlamlığı ve şeffaflığı açısından bir diğer katkısı ise, Şili’de bir derecelendirme (rating) sektörünün kurulması ve ayrıca sermaye piyasası yatırımcılarının, ortak oldukları şirketlerin yönetimine daha etkin olarak katılabilmelerine zemin hazırlamasıdır. (Emeklilik fon yönetimi, hissedar oldukları şirketlere bağımsız yöneticiler tayin etmek suretiyle, yönetim kurulu toplantılarında haklarını savunmaya başlamışlardır).

Sistemin 1 Mayıs 1981 tarihinde faaliyete geçmesinden bu yana, emeklilik tasarruf hesaplarının ortalama reel getirisi yıllık %13 olarak gerçekleşmiş olup, bu oran beklenen %4’lük getirinin üç katından fazladır. Elbette bu yıllık getiri piyasalardaki dalgalanmalar neticesinde -eksi %3 ile artı %30 arasında değişen- bazı dalgalanmalar göstermiştir. Ancak önemli olan getiri, uzun vadedeki ortalama değerdir.

Yeni sistemdeki emeklilik maaşları, devlet tarafından yönetilen ve toplam yaklaşık %25 oranında vergi ödenmesini gerektiren eski sistemdekinden daha fazladır. 1995 yılında yapılan bir araştırmaya göre, emeklilik tasarruf hesabı emeklisi, çalışma hayatının son 10 yılı itibarıyla elde ettiği ortalama yıllık gelirinin %78’i oranında emekli maaşı almaktadır. Daha önce de sözünü ettiğimiz gibi, emekliye ayrılanlar “tasarruf fazlalarını” (%70 maaş barajını aşan kısmını) toplu olarak çekebilirler. Eğer bu miktar da, emeklilik maaşının hesaplanmasında hesaba katılırsa, toplam miktar çalışma hayatı gelirinin %84’üne yaklaşacaktır. Sakatlık maaşından yararlananlar da, çalışma hayatı sırasındaki gelirlerinin ortalama %70’ini almaktadırlar.

Dolayısıyla, yeni sosyal güvenlik sistemi, yaşlılık, sakatlık, dul ve yetim maaşlarının gerek miktarını, gerek güvenilirliğini artırarak; ekonomik büyümeyi ve istihdamı dolaylı,

ancak etkili bir biçimde desteklemekte ve yoksulluğun azaltılmasına büyük bir katkıda bulunmaktadır.

Yeni sistem ayrıca, eski sistemdeki adaletsizliği de ortadan kaldırmıştır. Geleneksel mantığa göre, “geçerken öde” sisteminde refah zenginden yoksula aktarılmaktadır. Ancak, son yıllarda yapılan araştırmalara göre, devlet tarafından yönetilen “geçerken öde” sistemleri genellikle geliri zengine -ve özellikle en güçlü işçi gruplarına- aktarmaktadır.

B. Sosyal Güvenlik Sisteminin Özelleştirilmesinin Sonuçları

Görüldüğü üzere Şili, dünyada sosyal güvenlik sistemini özelleştiren ilk ülke durumundadır. Bu özelliğinden ötürü bazı çevrelerce eleştirilse ve kuşku ile bakılsa da, bu ülkedeki gelişmeler dünya kamuoyunda ilgi ile izlenmektedir¹⁵¹.

İlk emekliliklerini 2001 yılında verecek olan Şili emeklilik sisteminin başarılı olup olmadığını konusunda değişik görüşler ileri sürülmektedir ancak kesin sonuç 2001'den sonra ortaya çıkacaktır.

Şili'deki emeklilik tasarruf hesabı sisteminin bu denli rağbet görmesi; sosyal ve ekonomik istikrarın sağlanmasına yardımcı olması şaşırtıcı değildir. Çalışanlar, sistemin adil oluşunu takdir etmekte; emeklilik tasarruf hesapları sayesinde de ekonomiden doğrudan ve gözle görünür bir pay almaktadırlar. Özel emeklilik fonlarının, Şili'deki en büyük şirketlerin hisse senetlerinin önemli bir bölümüne sahip oldukları dikkate alındığında, ülkedeki varlıklara yatırım yapanların aslında çalışanlar olduğu görülmektedir.

1981 yılında başlatılan emeklilik tasarruf hesabı sistemi ile birlikte Şili'de çalışanlara yeni sisteme katılma veya eski sistemde kalma seçenekleri sunulmuştur. 500.000 Şili çalışanı (çalışabilir işgücünün dörtte biri) ilk bir ay içinde yeni sisteme katılmıştır. Bu, beklenen rakam olan 50.000'in çok üzerindedir. Bugün Şili'de, eski sisteme dahil çalışma nüfusunun %90'ından fazlası yeni sisteme geçmiştir ve 5 milyon Şili'li emeklilik tasarruf hesabı sahibidir. Bu hesapların tamamı aktif ve full-time çalışanlara ait olmadığından, herhangi bir ay itibarıyla tümü prim ödememektedir. 5,5 milyon sigortalının 2,3 milyonluk bölümünün primleri tahsil edilememekte ya da düzensiz olarak tahsil edilmektedir. 1995 yılında düzenli prim ödeyenlerin oranı %57 iken bu oran Kasım 1997 itibarıyla bu oran %55 dolayındadır¹⁵².

Önemli olan, kendilerine bir seçenek verildiğinde, çalışanların -sosyal güvenlik gibi “kutsal” bir konuda bile- kendi maddi çıkarları doğrultusunda hareket edebilmesi ve dolayısı ile serbest piyasa taraftarı olmasıdır.

¹⁵¹ Tuncay, Dersler, s. 34.

¹⁵² Tuncay, Dersler, s. 34; ; Ergenekon, Şili Örneği, s. 113.

Eski sosyal güvenlik sistemi giderek küçüldükçe politikacılar, emeklilik maaşlarının arttırılıp arttırılmaması, arttırılacaksa ne miktarda ve hangi gruplar için arttırılacağı gibi hususlarda karar veremeyecekler, ve böylece sosyal güvenlik, bir zamanlar olduğu gibi politik anlaşmazlıkların ve seçim öncesi demagojilerinin kilit noktası olmaktan kurtulacaktır. Emeklilik gelirleri, hükümete veya belirli bazı baskı gruplarının etkisine değil, bireylerin çalışmalarına ve ekonominin performansına bağlı olacaktır.

Şili'liler için emeklilik tasarruf hesabı gerçek ve gözle görünür bir mülkiyet hakkı ve emeklilik için en önemli güvence kaynağı niteliğini taşımaktadır. 20 yıla yakın bir süredir işleyen yeni sistem dahilinde, Şili'li çalışanın en önemli varlığı, kullanılmış araba ve hatta (belki hala ipotek borcu bitmemiş olan) evi değil; emeklilik tasarruf hesabındaki sermayesidir.

Son olarak, özel sosyal güvenlik sisteminin çok önemli bir ekonomik ve politik sonucu söz konusudur. Şili'li çalışanların yeni sisteme geçişi, Almanların Berlin Duvarının yıkılmasından sonra, Doğu Almanya'dan Batı'ya göç etmelerinden bile daha hızlı olmuştur.

Çalışanlar, bazı ulusal sendika liderlerinin ve politikacıların aksine tavsiyelerde bulunmalarına karşın, gönüllü olarak devlete bağlı sistemi terketmiştir. Çalışanlar, emeklilik, eğitim ve sağlık gibi yaşamlarını yakından ilgilendiren konularda çok hassas davranmakta ve verdikleri kararlarda, politik akımları değil, ailelerini göz önünde bulundurmaktadırlar.

Gerçekten de yeni sistem, Şili'li çalışanların "ülke ekonomisine ortak olmalarına" imkan tanımaktadır. Şili'li işçi, menkul kıymetler piyasasındaki veya faiz oranlarındaki hareketlere karşı ilgisiz değildir. Kötü bir maliye bakanının emeklilik tasarruf hesabının değerini düşüreceğini sezer. Çalışanlar ülkenin bir kısmına -siyasi parti liderleri ya da bir Politbüro aracılığı söz konusu olmaksızın- sahip olduklarını bildiklerinde, serbest piyasa ve serbest toplum kavramına daha bağlanmaktadırlar.

Bu gerçekleşen bir hayalin kısaca ifadesidir. Alınacak en önemli ders, ancak bireylere ve bireylerin özgür oldukları takdirde yaratacakları mucizelere inanan devrimlerin başarılı olduğudur.

Kısaca Şili sistemi "kişiye özel tasarruf hesabı sistemi" yaklaşımı ile her işçinin ödediği paranın kendisi adına nasıl işletildiği emekli oluncaya kadar nasıl büyüdüğünü izleyen bir sistemdir. Bireysel kapitalizasyon hesaplarına bağlı bir prim sistemidir. Birikimlerin %40'ı hazine bono ve devlet tahvillerine, %25'i hisse senetlerine, %15'i gayrimenkullere, geri kalan %20'si de vadeli mevduat ve özel sektör tahvillerine

yatırılmıştır¹⁵³. Ancak bu sisteme yöneltilen eleştiriler de vardır. İlki, yüksek işletme maliyetleridir. Kişi başına 50\$ ile dünyanın en pahalı işletilen sistemlerinden biridir. Bu rakam pek çok ülkede 10\$'ın altındadır¹⁵⁴. Bunun en önemli nedeni, bireylerin sistem hakkında bilinçli olmamaları ve seçecekleri emeklilik tasarruf fonu konusunda danışmanlara yüksek ödemelerde bulunmalarıdır. Diğer taraftan, emeklilik tasarruf fonunun büyük ölçekli olanları yabancı şirketler tarafından kurulmuştur. İşçi ve işverenin devlete ödediği primler kaldırılmıştır. Çalışanların primlerini emeklilik tasarruf fonuna yatırması zorunlu hale getirilmiştir. İşçi payı Pinoche öncesinde ortalama %13 iken, %20'ye çıkarılmış; daha önce %31,5 prim ödeyen işveren ise emeklilik için artık prim ödememekte; sadece %6 oranında iş kazası primi ödemektedir¹⁵⁵.

II. AVRUPA BİRLİĞİ UYGULAMASI

Avrupa Birliğinde özel emeklilik fonları devlet emeklilik sistemlerini tamamlayıcı bir sistem olarak ele alınmaktadır. Avrupa Birliği temel belgelerinde emeklilik fonları ile ilgili bir takım öneriler bulunmakla birlikte, henüz bu konuda üye ülkeleri bağlayan yeknesak hükümler getirilmiş değildir¹⁵⁶.

A. Demografi-Ekonomi İlişkisi

1. Demografik Eğilimler

Avrupa Birliğinde demografik bünye hızlı bir değişim göstermektedir. Çalışan ve emekliler arasındaki ilişki üye ülkelerden birçoğunda bir değişim sürecine girmiştir. Çalışan ve emekliler arasındaki bu ilişki geçmiş yıllarda iki önemli demografik değişime sahne olmuştur. Bunlar verimlilik oranının düşüşü ve ortalama yaşam süresinin artmasıdır. Benzeri bir değişim, Amerika ve Japonya'da da yaşanmaktadır. Bu değişim, yani doğumların artması ve ortalama yaşam süresinin uzaması, emeklilerle çalışanlar arasındaki mevcut ilişkinin sosyal sigortalar açısından kötüleşmesine sebep olmuştur. Geçmiş yıllarda beş

¹⁵³ Fisunoğlu, s. 128.

¹⁵⁴ TÜSİAD, Yeniden yapılanma, s. 61.

¹⁵⁵ Fisunoğlu, s. 129.

¹⁵⁶ Avrupa Birliğinde mevcut emeklilik sistemleri ve emeklilik fonları ile ilgili olan bu bölüm, Avrupa Birliğinin kendi belgelerine dayanılarak hazırlanmıştır. Bu belgeler şunlardır¹⁵⁶: "Zusaetliche Altersversorgungs im Binnenmarkt: Grünbuch - Ortak Pazarda İlave Emeklilik Sistemi: Grünbuch, 5.6.1997", "Zusammenfassung der Antworten auf das Grünbuch über die zusaetliche Altersversorgung im Binnenmarkt - Ortak Pazarda İlave Emeklilik Sistemi Üzerine Grünbuchla İlgili Cevapların Özetleri, 6. 4. 1998 (KOM(97) 283)", "Untersuchung über die Altersversorgungssysteme in den Mitgliedstaaten der Europaeischen Union - Avrupa Birliği Üye Ülkelerinde Emeklilik Sistemleri Üzerinde Bir Araştırma, Mayıs 2000", "Mitteilung der Kommission zu einem Binnenmarkt für die zusaetliche Altersversorgung - Ortak Pazarda İlave Emeklilik Sistemleri İle İlgili Komisyon Bildirisi, 11.5.1999 (COM(99) 134 endg)" ve "Richtlinie 92/96/EWG des Rates vom 10 November 1992 zur Koordinierung der Rechts-und Verwaltungsvorschriften für die Direktversicherung (Lebensversicherung) sowie zur Aenderung der Richtlinien 79/267/EWG und 90/619/EWG - Direkt hayat sigortalarına ilişkin kanunlar, yönetmelikler ve idari kuralların eşgüdümü ve 79/267/AET ve 90/619/AET sayılı yönergelere eklemeler yapılması hakkında Üçüncü Hayat Sigortası Yönergesi"dir (<http://europa.eu.int/>).

çalışan kimse, bir emekli için sosyal sigortalara katkıda bulunurken, 2040'lı yıllarda iki emekli için sosyal sigortalara katkıda bulunmak zorunda kalacaktır. Bu oran bazı üye ülkelerde şimdiden daha kötü bir durumda bulunmaktadır.

2. Demografik Değişimlerin Devlet Emeklilik Sistemine Etkileri

Demografik değişikliklerin emeklilik sistemi üzerindeki etkileri, ortalama bir düzeyde belirlenebilmektedir. Avrupa Birliğinde ilgili komisyonlar, kanuni emeklilik sigortası için gelecek yıllarda üye ülkelerin yapacağı harcamaları tespit için bir araştırma yaptırmıştır¹⁵⁷.

1995-2030 yılları arasında emeklilik için yapılan ödemeler (emekli aylığı), 11 üye ülkede iyimser gelişmelerin de hesaba katılması ile birlikte % 3, kötümser gelişmelerin hesaba katılması ile birlikte % 4 artış gösterecektir. Bu masraf yükü, köklü emeklilik sistemi değişikliklerinin ele alınmadığı (Belçika, Danimarka, İrlanda, Lüksemburg ve Hollanda) ülkelerde sistem değişikliklerini yapmaya hazırlanan ülkelere göre (Finlandiya, Fransa, Almanya) nispi bir fazlalık gösterecektir. İtalya, Portekiz, İspanya, İsveç ve İngiltere'de masrafların artması daha düşük seyredecektir.

2030 yılında emeklilik ödemelerinin bütçe içindeki toplam payı, bazı ülkelerde (Belçika, Finlandiya, Lüksemburg ve Hollanda) % 15 –20'ye ulaşacaktır. Diğer üye ülkelerde ise bu oran nispeten düşük bir seviyede %10-15 oranında kalacaktır.

Halihazırda Avrupa Birliği'nde devlete ait emeklilik sisteminde ödenen emekli aylıklarının yaklaşık % 88'i karşılanabilmekte yani devletin emeklilik sistemine % 10'luk bir masrafı veya katkısı olmaktadır. Bu sebeple emeklilere yapılan ödemelerin yükselmesi üye devletlerin bütçeleri üzerinde toplu bir etkiyi de meydana getirecektir.

B. Sosyal Güvenlik Sisteminin Yapısı

Geleneksel tasnife göre emeklilik için halihazırdaki mevcut yapı, Avrupa Birliğinde birbirinden oldukça farklı üç ayakta toplanmaktadır. Birinci ayak devlete ait emeklilik sistemini ifade etmektedir. İkinci ve üçüncü ayakta yer alan emeklilik sistemi, devlete ait olan birinci basamağı tamamlamaktadır. Avrupa Birliğinde mevcut bu üç farklı basamağın, vergi kolaylıkları, hukuki çerçevenin biçimi gibi faktörlere göre uygulamaları ve ağırlıkları değişebilmektedir.

Aşağıda bu farklı üç ayak tablolarında gösterilecektir¹⁵⁸:

TABLO IV: Sosyal Güvenlik Sistemi Ayakları

¹⁵⁷ Bu konuda bkz. D. Franco ve T. Munzi "Public Pension Expenditure Prospects in the European Union: A Survey of National Projections" European Economy, 1996, No. 3.

¹⁵⁸ Grünbuch, 5.6.1997, s. 7.

Birinci Ayak	Toplu/Genel Ödeme, Sosyal Sigorta Ödemesi/Aylığı Kazanca Bağlılık, Belirli Bir Ödeme (Emekli Sandığı) ¹⁵⁹
İkinci ayak	Sınai Emeklilik Sistemi (Sosyal Sigortalar) ¹⁶⁰
Üçüncü Ayak	Özel Emeklilik, İlke Olarak Hayat Sigortası

TABLO V: Farklı üç basamağın yüzdelerindeki hisseleri¹⁶¹:

Sistem Çeşitleri	
Birinci Ayak	% 88,8
İkinci Ayak	% 7
Üçüncü Ayak	% 0,9
Diğerleri-Sosyal Yardım, İhtiyaç Durumuna Göre Destek Ödemeleri	% 3,3

1. Birinci Ayak

Burada temel ve zorunlu devlet yardımları söz konusudur. Bu sistemin finansmanı, katılım usulüne göre sağlanmaktadır. Sisteme dahil olan kimseler, belirli bir katılım payı ödemekle yükümlü tutulmuşlardır. Emeklilere yapılacak ödemeler, devlet tarafından garanti edilmekte ve bunun idaresi kamu tüzel kişileri tarafından yapılmaktadır. Ödeme talepleri de önceden tespit edilen bir usulle sigorta mükellefiyeti getiren çalışma zamanlarına; emekli aylıkları mutlak bir enflasyon oranına veya aktüel bir ücret seviyesine bağlanmıştır. Yaşlılık aylığı bağlanan kimseler, aylığı almakta oldukları ülkede (ikamet ettikleri ülkede) devletçe ödenen aylıklar hayat pahalılığı, ücretler seviyesindeki değişimler ve diğer aylık uyarlamaları sebebiyle belirli bir oranda veya miktarda değişir ise yaşlılık aylığı almakta olan ve o ülkede ikamet eden üye ülke vatandaşlarının aylıklarına da yeni bir hesaplama gerekliliği doğrudan uygulanır¹⁶². Her üye ülke sisteminde çalışanların çalışma hayatı boyunca ödedikleri katılım payları ve emeklilere yapılan ödemeler arasındaki ilişki, birbirinden farklılıklar göstermektedir. Temel devlet sosyal yardımında bazı üye ülkelerde çalışma süresinden bağımsız olarak belirli bir miktar ödenmektedir. Bu sistemin uygulandığı ülkelerde ilk ayak çerçevesinde ilave bir takım kurallar da getirilebilmektedir. Avrupa Birliğinde bu emeklilik sistemi, 1408/71 Nolu Yönetmelikle düzenlenmiştir. **Bu sistemin faydaları şu şekilde sıralanabilir:**

- Nüfusun eksiksiz bir şekilde kaydedilmesi,
- Kuşaklar arasında ve içinde bir dayanışma,

¹⁵⁹ Bu sistem, Türk emeklilik sistemindeki "emekli sandığı" sisteminin karşılığını oluşturmaktadır. Bu sebeple çalışmada tabloda parantez içinde "emekli sandığı" olarak gösterilmiştir.

¹⁶⁰ Betriebliches Versorgungssystem-sınai emeklilik sistemi olarak isimlendirilen bu sistem, Türk Sosyal Güvenlik alanında karşılığını "sosyal sigortalar" olarak bulmaktadır. Bu sebeple burada sosyal sigortalar olarak adlandırılmıştır.

¹⁶¹ Grünbuch, s. 7.

¹⁶² Kadir Arıcı, Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Hukuku, Ankara 1997, s. 138.

- Belirli yaşlardaki kimselerin finansman problemlerinin engellenmesi ve yaşlı fakirliğinin azaltılması,
- Toplumsal refahın yükseltilmesi,
- Bir üye ülke veya üye ülkeler arasında iş yeri değişikliği durumundaki mağduriyetlerin önlenmesi,
- Enflasyon karşısında bir güvence; ortaya çıkan yatırım rizikolarının önlenmesi,
- Dağıtım/sürüm giderlerinin olmayışı.

Sakıncaları ise şu şekilde sayılabilir:

- Demografik değişimlerde geçmiş ödeme seviyesinin muhafaza edilmesi oldukça güçleşmekte ve düşme göstermektedir,
- Dağıtım sistemi yolu ile elde edilen gelirler, sermaye durumuna göre toplanmadığı için, değişimlere uyum gösterememektedir. Yönetimler, ödeme talepleri için hesaplama esaslarını değiştirmek ve bununla gelecekte de belirli bir emekli aylığı ödemesini sağlamak istemektedirler.
- Sosyal vergiler üzerinde bir finansmanın gerektiği durumlarda, iş hayatı üzerinde olumsuz etkiler meydana gelecektir. Çünkü bu durumda çalışmalar ayrıca vergilendirilmektedir.
- Katılım eğimi içinde somut bir oynaklık için serbest bir alan mevcut değildir.

2. İkinci Ayak

Bu kategorideki emeklilik sistemi, genel olarak çalışma ilişkisine veya belirli bir mesleğin icrasına bağlıdır. Bu emeklilik sistemi içinde üyelik, ilgili sektör, branş, mesleki zümre veya çalışan işçilere uygulanmakta, sosyal katılımcılar arasında veya belirli şartlar altında belirli bir branşta geçerli olan standartları ölçü alan bir sözleşmeye dayanmaktadır. Sermaye karşılama esasına göre işleyen bu sistemde işçi ve işveren tarafından gelecekte yapılacak emekli ödemeleri için belirli bir katılımla (prim) bir tasarruf birikimi oluşturulmaktadır. İkinci basamağın tamamlayıcı emeklilik sistemi, özel kuruluşlar tarafından yönetilmekte ve emekliler için belirlenen ödemeler, devlet tarafından garanti edilmemektedir. Bu sistemde çalışanların katılım payları, kazanca bağımlı olarak tesbit edilmekte ve bu payların yarısı işveren diğer yarısı da işçiler tarafından ödenmektedir. Fakat bazı ülkelerde (Almanya ve Fransa) tamamlayıcı emeklilik sistemi, emeklilik fonları tarafından finanse edilmektedir.

Bu sistem, Avrupa Birliğinde tamamlayıcı bir sistem çerçevesinde uygulanan bir emekli yardım sistemi olarak kullanılmaktadır. Üye ülkelerde bu sistemde bulunan mevcut farklılıklar verilecek bir örnekle daha iyi açıklanabilir: Fransa'da ikinci basamağın mecburi bir emekli yardımı olarak bir paylaşım finansmanı esasına dayanmakta ve özel sektörde

çalışanların yaklaşık % 90'ını kapsamakta ve toplam emekli ödemelerinin de % 21'ini teşkil etmektedir. Oysa bu tamamlayıcı bir sistem olarak İtalya'da özel sektörde çalışanların sadece % 5'sini kapsamakta ve toplam emekli ödemelerinin % 2'sini teşkil etmektedir. Oysa tamamlayıcı sistem olarak kullanılan aynı sistemin, Hollanda'da toplam emeklilik sisteminin 1/3'üne ulaştığı görülmektedir.

Burada sistemin dayandığı sermayenin karşılanması esasından da bahsetmek gerekmektedir. Sistemde katılım payları (primler) ile emeklilere yapılan ödemeler arasında çok sıkı bir bağlantı bulunmaktadır. Emeklilere yapılan ödemeler bütün sermayenin verimliliğine bağlanmıştır. Fon hisselerine düşen verimlilik veya nemalandırılma, sermayenin yatırım politikasına bağlıdır ve emeklilere ödemeler fon hisselerinin değerinin emeklilik başlangıcındaki yükselmesine göre belirlenir. Bu sistemin değişik görünüm biçimleri bulunmaktadır:

- Bir işverenden bağımsız olarak bir emeklilik fonuna katılma veya ortak olma. Fonda biriken katılım aidatları toplanmakta ve ödemeler fon tarafından yapılmaktadır. Burada açık ve kapalı olarak isimlendirilen fon çeşitleri söz konusu olmaktadır. Açık emeklilik fonu, farklı branşlardaki işverenler tarafından oluşturulan fonu, kapalı emeklilik fonu ise bir işveren veya aynı branşta birden fazla işveren tarafından kurulan fonu ifade etmektedir. Burada ya işveren tarafından belirli bir ödeme garantisi edilmekte veya ödemeler fonun verimliliğine bağlı tutulmaktadır.
- Grup hayat sigortasının yapılması: Katılım aidatları, önce bir hayat sigortası girişimcisine ödenmekte, daha sonra ise emeklilere yapılacak ödemeler bu hayat sigortacısı tarafından yerine getirilmektedir. Kural olarak emeklilere yapılacak ödemelere, hayat sigortası girişimcisi¹⁶³ kefil olmaktadır.
- Bir yatırım fonunun hisselerinin satışı: Katılım aidatları, bir yatırım fonunda¹⁶⁴ kıymetli evrakların kazancı için kullanılmaktadır. Emeklilere yapılacak ödemeler kıymetli evrakların getirisine bağlıdır.
- Emeklilik ihtiyatları usulü: İşveren, emeklilere yapılacak ödemelerden sorumludur ve bilançosunun pasif kısmında bu ödemeler için bir karşılık ayırma yükümlülüğündedir.

İkinci ayak sisteminin faydaları şu şekilde sıralanabilir:

- Gelecekte emeklilere yapılacak ödemelerle sisteme katılım payları arasında, bilhassa çalışanlar arasında, emeklilik ödemeleri için yükselen katılım payları ile genel ve diğer

¹⁶³ Hayat Sigortası Girişimcisi için Avrupa Birliğinde ortak kurallar getirilmiştir. Bu konuda bkz. Yönerge 79/267/AET.

¹⁶⁴ Avrupa Birliğinde yatırım ortaklıkları için de düzenlemeler getirilmiştir. Bu konuda bkz. Yönerge 85/611/AET, 85/612/AET, 88/220/AET.

ödeme talepleri arasında belirli farkın bulunduğu durumlarda, sistemde haklı sosyal vergileri mümkün kılmaktadır.

- Demografik değişiklikler karşısında kapsamlı bir devamlılık sağlanabilmektedir,
- Dağıtım sisteminde, ödemeler, doğrudan doğruya yatırım fonlarının varlığına bağlıdır,
- Maaş sisteminde, işverenin ödeme vaadi malvarlığının muhtemel bir değer kaybı karşısında bir koruma sağlamaktadır. Önemli bir ölçüde dayanışma muhafaza edilmektedir.
- İradi tedbirler, çalışma hayatında herhangi bir bozulmaya sebep olmamaktadır.

Sistemin sakıncaları ise şunlardır:

- Bütün üye ülkelerde toplam nüfus kaydedilmemiştir,
- Bazı üye ülkelerde adaylık süresi çok uzun tutulmaktadır,
- Tam bir riziko paylaşımını yapılmadığından, kadın ve erkeklere eşit işlem ilkesi zor uygulanmaktadır,
- Dağıtım sisteminde, yatırım rizikoları, emekli adaylarının üzerindedir.
- Maaş sisteminde, işverenin belirli bir ödeme vadinin olduğu sistem varyasyonlarında işverenin iflası hallerinde bu garanti düşmektedir.
- Belirli ödeme sistemi, ücretler bakımından enflasyon veya her şeyden önce ücret dalgalanmaları gibi harici faktörlere de bağlıdır.
- Mecburi bir sistem olarak uygulanması halinde iş hayatında bir takım bozulmalara yol açabilmektedir,
- Enflasyon sonuçlarına karşı bir güvencesi bulunmamaktadır,
- Verim genel olarak beklentilere uygun olmamaktadır.

3. Üçüncü Ayak

Bu emeklilik sistemi, birinci ve ikinci sistemin veya her iki sistemin tamamlayıcısı olarak kullanılmaktadır. Her ne kadar burada üyelik bir iş ilişkisi veya bir mesleğin icrasına bağlı olmasa da bir çok noktada ikinci basamağın belirli katılım sistemi ile uyuşmaktadır. Bu sistemde kişiler ferdi olarak ürünü sunanlarla genellikle de hayat sigortası şirketleri ile bir sözleşme yapmaktadırlar. Bu ferdi katılımlar (sigorta primleri) toplanmakta ve şirket tarafından değerlendirilmekte ve oluşturulan fonlardan daha sonra sigortalıların emekli aylıkları ödenmektedir.

Bu sistemin faydaları şunlardır:

- İlgili yatırım varlıklarının verimli kullanımı halinde emekli ödemeleri iyileşmektedir,
- Katılımlar oynaklık özelliğine sahiptir. Bu sistem dolayısıyla kazancın kesilmesi veya parttime çalışmaların yapıldığı haller de uyarlanabilmektedir.

- Demografik değişiklikler karşısında devamlılık göstermektedir.
- İş değişikliklerinin bu sistemde önemi bulunmamaktadır,
- Sigorta poliçesinde belirli bir emekli aylığı kararlaştırılmış ise sigorta alıcısı ilke olarak Avrupa Birliği'nin Üçüncü Hayat Sigortası Yönergesi'ne uygun olarak hizmet serbestisinden faydalanabilir.

Bu sistemin sakıncaları ise şu şekilde sıralanabilir:

- Toplanan sermaye birikimi beklenen şekilde verimli kullanılamamaktadır,
- Enflasyon sonuçlarına karşı bir güvence sağlayamamaktadır,
- Kuşaklar arasında bir dayanışma temin edilememektedir,
- Masraflar birinci ve ikinci basamağa göre genel olarak yüksektir,
- Sistemin başarısı kısmen vergi iyileştirmelerine bağlıdır,
- İhtiyaca uygun ürünlerin (seçeneklerin) satılmaması tehlikesi vardır.

Hayat sigortasının sunucusu, emeklilik sigortasında önemli bir rol oynamaktadır. Hayat sigortacısı, emekli fonlarının yedi emini olarak grup emeklilik fonlarının yönetimini üstlenmektedir. Bu yönüyle sistem, ikinci basamağa benzemektedir. Bu sistemde bir başka imkan daha mevcuttur. Emeklilik fonlarının yediemini, hayat sigortacısını grup sigorta anlaşma esasları¹⁶⁵ üzerine emeklilik kasasını yönetmekle de görevlendirebilmektedir.

Bir çok üye ülkede geçmiş yıllarda demografik değişikliklerin emeklilik sistemi üzerindeki kötü etkilerinin azaltılması için reform hareketlerine girilmiştir. Bu reform hareketleri bir çok farklı başlangıç noktasına sahiptir. Emeklilere yapılan ödemelerin belirli bir seviyede tutulabilmesi için üye ülkelerin bir çoğunda sosyal sigortalara katılım aidatları yükseltilmektedir. Halihazırda bile bir çok ülkede katılım aidatları zaten yüksek olduğu için, emeklilere yapılacak ödemelerin belirli bir seviyede tutulmasını temin için gelecekte fonun masraflarının azaltılması gerekmektedir. Üye ülkelerde yapılan reform hareketleri arasında uyarılma formülleri de bulunmaktadır; fiyatlara paralel olarak ücretlerin ayarlanması, emeklilik yaşının yükseltilmesi, emeklilik katılım paylarının artırılması gibi.

¹⁶⁵ Grup sigortası, işverenin muayyen bir grup işçisinin, işveren ve sigorta şirketi arasındaki akit ile sigortalanması olarak tanımlanabilir. Bu sözleşme ile değişebilen fertler grubu sigortalanabilmektedir. Grup Sigortası hakkında geniş bilgi için bkz. Gülay Coşkun, Türk ve Amerikan Hukukunda Grup Sigortası ve Çeşitleri, (Doktora Tezi) Banka ve Ticaret Hukuku Enstitüsü, Ankara 1969; Samim Ünan, Hayat Sigortası Sözleşmesi, İstanbul 1998, s. 8-13; Willy König, Schweizerisches Privatversicherungsrecht, Bern 1967, s. 405-407.

C. Emeklilik Fonları ve Sermaye Piyasası

1. Emeklilik Fonlarının Kapsamı

Avrupa Birliğine üye ülkelerde ikinci ayak emeklilik fonlarının toplam malvarlığı değeri 1 trilyon 198 milyar Ecu'yu¹⁶⁶ bulmakta olup, bunun içinde 717 milyar Ecu'su İngiltere'ye aittir. En kapsamlı fonlarla birlikte iki üye ülkede, yani İngiltere ve Hollanda (261 mil-yar Ecu) Avrupa Birliğinde emeklilik fonlarının toplam malvarlığı değerinin % 89'unu karşılamaktadır. Diğer üye ülkelerin emeklilik fonları ise daha küçük bir pay tutmaktadır. Bu sistemler, sermaye karşılama usulüne dayanmamaktadır. Burada ayrıca dağıtım yönteminin veya emeklilik giderlerinin dikkate alınmadığı ve para yatıran kimselerin sayısının çok az olduğu görülmektedir.

Avrupa Birliğinde hayat sigortacılarının toplam malvarlığı değeri, % 50 civarında olan sosyal sigortalar emeklilik fonunun malvarlığı değerini geçmekte, 1 trilyon 600 milyar Ecu'ya ulaşmaktadır. Bu rakamlar içine üçüncü ayakta yer alan emeklilik poliçeleri de dahil edilmiştir. Burada da en büyük pay İngiltere'ye aittir (564 milyar Ecu-%76), İngiltere'yi Almanya takip etmektedir (380 milyar Ecu- % 21). Bu fonların büyüme ve gelişmesi, üye devletlerin vergi teşviklerine bağlıdır.

Emeklilik unsurları ile birlikte hayat sigortası ve emeklilik fonlarında gelişimin nasıl şekilleneceğini tahmin, oldukça güçtür. Bu özellikle büyük bir ölçüde sosyal sigorta emeklilik sistemi (ikinci ayak) için kurullarla vergi iyileştirmelerine (ikinci ve üçüncü ayak) bağlıdır. Mevcut durumda ikinci basamağa Avrupa Devletlerinde çalışan nüfusun % 22'si kayıtlıdır ve bu toplam emeklilik sistemi içinde ödenen payın toplam % 7'sini oluşturmaktadır. Burada uygun bir vergi sisteminin kurulması halinde özel emeklilik sigortası daha hızlı bir şekilde yayılacak, daha fazla insan özel emeklilik fonuna geçmeye karar verebilecektir.

2. Emeklilik Fonları ve Hayat Sigortası Yatırımları

Emeklilik fonları ve hayat sigortacılarının, emekli aylıklarını ödeme mükellefiyetlerini yerine getirebilmeleri için ellerinde bulundurdukları sermayeyi gelecekteki büyümeyi sağlayacak biçimde yatırıma çevirmeleri gerekmektedir. İngiltere ve daha düşük bir derecede İrlanda'da daha yüksek bir derecede hisse senetleri şeklinde (% 80, % 55) ve küçük bir kısmı istikraza yatırılmışken, çoğu üye ülkede fonlar, büyük kısmı devlet tahvillerinden oluşan sabit faizli kıymetli evraka yönelmiştir (Almanya'da % 75, Fransa'da % 67). Hisse senetlerine yatırımın az olduğu zaten aşikardır (% 11 ve % 14). Bütün üye ülkelerde taşınmazlara ve kısa süreli borçlanmalara bir yönelme görülmektedir. Burada

¹⁶⁶ Faydalanılan belgelerde değerler Ecu üzerinden hesaplanmıştır. Bu belgelerin hazırlanması aşamalarında henüz Euro kullanılmıyor idi.

sistemde önemli farklılıklar, yatırımların yurt içi ve yurt dışına yapılmasında görülmektedir. Burada İngiltere ve Hollanda, yabancı ülkelerdeki yatırımları % 10'dan az tutan üye ülkelerden ayrılmaktadır ve bu iki ülkenin yurtdışı yatırımı % 30 ve % 25'tir (Tablo VI).

Hali hazırdaki hayat sigortacısının malvarlığı değerlerinin yatırım modeli, ikinci basamağın emeklilik fonlarına benzemektedir; çünkü burada da emeklilik değerlerinin ağırlık merkezini yurt içi yatırımlar oluşturmaktadır (Örn. Almanya'da % 75, İtalya ve Fransa'da % 70). Buna karşılık hisse senedi biçimindeki bir malvarlığı değeri burada ikinci planda kalmaktadır (Almanya % 5, Fransa % 18, Hollanda % 12). Burada İngiltere bir istisnai özellik göstermektedir; yurtiçi hisse senedi yatırımı yaklaşık % 50 ve yurtdışı hisse senetleri % 10'dan fazladır. Buna karşılık burada sabit faizli kıymetli evrak daha az bir öneme sahiptir (% 25).

TABLO VI: Hayat Sigortası (Üçüncü Ayak) Malvarlığı Değerlerinin Toplam Malvarlığına Göre Oransal Dağılımı(1994)¹⁶⁷

ÜLKE	Hisse Senetleri Yurtiçi-Yurtdışı	Emekli Fonları Yurtiçi-Yurtdışı	Taşınmazlar	Diğerleri
DANİMARKA	20 - 5	66 - -	3	6
ALMANYA*	5 - BY	76 - BY	5	14
İSPANYA*	2 - BY	55 - BY	10	33
FRANSA	19 - -	69 - -	8	4
İTALYA	5 - 7	70 - 5	12	2
HOLLANDA	12 - 2	71 - 4	6	6
İSVEÇ*	23 - BY	61 - BY	7	9
İNGİLTERE	49 - 12	24 - 3	9	3

*Bilgi Yok (BY): Bu ülkelerde yurtiçi ve yurtdışı malvarlığı değerleri hakkında bilgi bulunmamaktadır.

3. Emeklilik Fonlarında Verimlilik İlişkileri

a. Sermaye Verimliliği

Çok sayıda araştırma göstermiştir ki, uzun vadede hisse senetlerine yatırımın verimliliği, istikrazın verimliliğini -her zaman bunlar geleceğe yönelik gelişimlerde mutlak olarak doğru olmasalar bile- geçmektedir (Bkz. Tablo VII). Bir emeklilik fonu veya hayat sigortacısının yatırım stratejisi ve hisse senetlerinden, emeklilik değerlerinden, taşınmazlardan ve kısa vadeli borçlanmalardan oluşan portföy bileşimi, toplam malvarlığı değerlerinin verimliliğinde ana belirleyicileri oluşturmaktadır. Kısa vadede hisse senetleri, sabit faizli kıymetli evraktan daha az gelir getirebilir veya değer kaybedebilirler. Çünkü hisse senetleriyle uzun vadede bir yüksek verim hedeflenmelidir ve emeklilik fonları uzun vadeli bir sermaye yatırımı özelliğindedir. Bu sebeple kendi portföylerinde bulunan hisse senetlerini artırmalıdır.

¹⁶⁷ Grünbuch, Tablo V

TABLO VII: 1984-1993'te Emeklilik Fonları. Ortalama Dalgalanma, Verimlilik ve Verimlilik ile Risk Arasındaki İlişki¹⁶⁸

	Emeklilik Fonlarının Ortalama Nominal Faizleri (Gerçek faizler parantez içinde verilmiştir)	Nominal Faizin Ortalama Standart Sapması	Gerçek Faizlerde Verimlilik-Risk İlişkisi*
BELÇİKA	11.8-(8.8)	8.9	1.3
DANİMARKA	10.0-(6.3)	9.4	1.1
ALMANYA	9.4 -(7.1)	7.2	1.3
İSPANYA	13.8-(7.0)	19.9	0.7
İRLANDA	10.3-(7.1)	13.7	1.1
HOLLANDA	9.5 (7.7)	7.2	1.3
İSVEÇ	14.5-(8.1)	8.5	1.7
İNGİLTERE	15.5-(10.2)	11.4	1.4
ABD	13.5-(9.7)	9.4	1.4
İSVİÇRE	7.6-(4.4)	6.7	1.1
JAPONYA	8.2-(6.5)	8.3	1.0

*Bu sütundaki rakamlar ne kadar yüksekse verimlilik de o kadar yüksektir.

Avrupa Birliğinde gelişimleri teşvik edilmeye çalışılan Küçük ve Orta Ölçekli Girişimler (Kleine und Mittlere Unternehmen-KMU) için emeklilik fonları bir fırsat olarak görülmektedir. Komisyon, Avrupa emeklilik fonlarının, malvarlıkları toplamının sadece % 2'sini risk sermaye şirketleri¹⁶⁹ hisselerine yatırıldığında Küçük ve Orta Ölçekli Girişimlerin önemli bir büyüme göstereceğini hesaplamaktadır¹⁷⁰.

b. Farklı Verimliliklerin Etkileri

Tablo VII'de görüleceği üzere 1984-1993 yılları arasında Avrupa Birliğinde bulunan emeklilik fonları ve hayat sigortası fonlarının gerçek verimliliğinde en düşük ve en yüksek kıymetler arasında % 6'dan fazla bir farkın bulunduğu görülmektedir. Sermaye karşılama sisteminde verimlilik yüksek olmalı ki, ücret enflasyonunun sonuçları uzun vadeli olarak karşılanabilsin.

Verimin düştüğü hallerde ortaya çıkacak sonuç da bellidir:

- Ya işçi ve işveren emeklilik sistemine daha yüksek bir katkı sağlayacaklardır (Bu durum, Avrupa Birliğinde dolaylı olarak çalışma ile iş masraflarını yükseltecek ve yeni iş alanlarının yaratılmasını engelleyecektir),
- Veya aynı katılım payına daha düşük bir emeklilik aylığı sağlanacaktır ve ilk ayak çerçevesinde devlet bütçesine düşen yük artacaktır.

Burada Avrupa Birliği komisyonunun benimsediği belirli bir stratejinin olmadığı da vurgulanmalıdır. Fonlar, emekliler için uygun olan ve uygun murakabe altında en iyi stra-

¹⁶⁸ Grünbuch, Tablo VII.

¹⁶⁹ Not: Risk sermaye şirketi tipi Türkiye için henüz yeni bir şirket tipidir ve buna 1996 yılında kurulan Vakıf Risk ve ilk şirketi olan "Teknoplaza" örnek olarak gösterilebilir.

¹⁷⁰ Bkz. KOM (99) 134 end., s. 16.

teji ile yönetilmelidir. Burada uygun murakabe usullerinin de araştırılması gereklidir. Bir üye ülkede murakabe kurallarının uygunsuz olması halinde ortak pazarda emeklilerin menfaatlerinin tam olarak korunamayacağı, fonun verimliliğinin sağlanamayacağı aşırıdır.

c. Risk ve Verimlilik

Emeklilik fonlarının yaygın bir şekilde uygulama alanı bulunduğu ülkelerde, yatırım portföyünün bileşimi bakımından (Borsaya kayıtlı ve borsa dışı hisse senetleri, taşınmazlar ve tahvillerin sayısı) getirilmiş geniş sınırlamalar olmaksızın başarı elde edilmiştir. Aşağıda verilen Tablo V'de emeklilik fonlarında en yüksek verimin elde edildiği ülkelerin yatırım sınırlamalarının olmadığı ülkeler olduğu görülür.

Emeklilik fonları ve hayat sigortası fonları, yükümlülüklerinin uzun vadeli yapısından dolayı hisse senetlerine yatırımın genel yüksek verimliliğine ve uzun vadeli tahvillere kullanım imkanına açıktır. Burada hisse senetlerinin, tahvillerden (özellikle de devlet tahvillerinden) yüksek ve uzun vadeli tahvillerin kısa vadeli tahvillere göre daha fazla risk taşıdığı belirtilmelidir.

TABLO VIII: 1984-1996 Yılları Arasında Yatırım Fonlarının Kâr Oranları¹⁷¹

	1984-1993	1984-1996
BELÇİKA	8.8	9.0
DANİMARKA	6.3	6.0
ALMANYA	7.2	7.0
İRLANDA	10.3	11.0
JAPONYA	6.5	0.0
HOLLANDA	7.7	8.0
İSPANYA	7.0	-
İSVEÇ	8.1	-
İSVİÇRE	4.4	4.0
İNGİLTERE	10.2	10.0
ABD	9.7	9.0
MİKTAR SINIRLAMALARI OLMASIZIN	9.5	9.5
MİKTAR SINIRLAMALARI	6.9	5.2

(Her ülkenin kendi para biriminde gerçek toplam kârlarının ortalama oranları verilmiştir)

Yüksek bir verimliliğin hedeflendiği yerde risklerin de mevcut olduğu elbette hesaba katılmalıdır.

Modern risk yönetim usulleri ile malvarlığı değerlerinin büyük dalgalanmalarda yüksek verimliliğini koruması için metotlar geliştirilmektedir. Bu usulün amacı, çok büyük ekonomik dalgalanmalardan kaçınarak hisse senetlerinin yüksek verimliliğini sağlamaktır. Risk değerlendirme ve karar alma sürecinde sadece malvarlığı değeri göz önünde bulun-

¹⁷¹ KOM (99) 134 end., EK II, s. 45.

durulmayıp aynı zamanda aktif ve pasif ilişkisi de dikkate alınmaktadır. Özellikle emeklilik fonlarında risk ve verimlilik dengesi ayarlanmaktadır.

Aktif/Pasif yönetiminin temelinde portföy uzun vadeli yatırımda yüksek verimliliğe yönlendirilir ve risk artışı, malvarlığı değerlerinin birbiriyle ilişkisi az olan bir verimlilik içinde yatırım biçimlerine düzenli olarak dağıtılarak (farklılaştırma-Diversifizierung) önlenmeye çalışılır. Böylece malvarlığı değeri yüksek bir risk ve yüksek bir verimlilikle bir yatırıma yönelmeye karşı korunmakta ve yatırım risk ve verimlilik arasında pozitif bir ilişkinin bulunmadığı değişik alanlara yönlendirilmektedir.

Farklılaştırma-Diversifizierung, malvarlığı değerlerinin özenli bir şekilde ortaya konulması anlamına gelmektedir, çünkü sadece belirli bir değere yatırım yapılması rizikoyu artırabilmekte, verimliliği azaltabilmektedir. Bu konuda burada şunlar ilave edilebilir: Belirli bir para birimine veya ülkede malvarlığı değerlerine göre, sermaye yatırımının dağılımı için iradi sınırlamalar tesbit edilebilir, böyle bir sınırlama riziko farklılaştırmasını daha da azaltabilmektedir.

Aktif/Pasif yönetiminin ilk adımını, bazı üye ülkelerde uygulanan ve özen prensibini olduğu kadar murakabe görevini de kapsayan bir usule göre bir yönetim esası oluşturmaktadır. Burada emeklilik fonunun veya hayat sigortası fonunun verimliliğine karar verirken finansal varlık değeri ile yükümlülükleri arasında söz konusu fonun malvarlığı değerinin göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Burada dikkat edilmesi gereken önemli bir nokta da sistemin ön finansmanının payı, gelişimi, kapsamı ve çeşidi olduğu kadar da yükümlülüklerin kapsamı ve çeşididir. Böyle bir yönetimin ortaya konulması için, yönetimde bulunan bütün kişiler bu ilkelere uymalıdır. Bununla birlikte murakabe görevi, hiç bir zaman "laissez-faire-ilkesi" ile¹⁷², yani serbestiyet ilkesi ile doldurulamaz. Murakabe makamı, yönetim ve arkasında bulunanların (emanetçi, vekil, yed-i emin) katılımcılara yapılacak ödemeleri güvence altına alacak bir şekilde görevlerini yapmalarını sağlamalıdır.

Emeklilik fonlarının malvarlığı değerlerinin iyi bir şekilde değerlendirilebilmesi için murakabe makamlarının görevleri dinamik bir nitelikte olmalıdır. Murakabe makamları, bir fonun finans hareketlerinin denetlenmesinde kısa ve uzun vadeli yükümlülükler ve yatırım eğilimleri ve de bir finans kotasında yükümlülükler ile aktif-pasif yapısının mecburi bir mukayesesi çerçevesinde kabul edilebilir bir yönetim anlayışına kendini odaklamalıdır.

¹⁷² Laissez faire, laissez passer (bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler) kavramı, ilk defa Fizyokratlar tarafından kullanılmış ve doğal ekonomik yasaların işleyişine fırsat bırakmak için devletin ellerini bireylerin ekonomik faaliyetlerine sokmaması anlamına gelmektedir (Atilla Yayla, Liberalizm, Ankara 1998, s. 117).

4. Emeklilik ve Hayat Sigortası Fonlarının Gelişim Şartları

Avrupa Birliğinde sermaye karşılama usulüne dayanan emeklilik sisteminin büyümesi ile birlikte sermaye yatırımı için hazır tutulan finansal malvarlığının kapsamı da artmaktadır. Burada araştırılması gereken husus, emeklilik fonlarının yatırım kapasitesinin artmasının, Avrupa Birliği sermaye piyasasında hangi bünyesel değişiklikleri ortaya çıkaracağı hususudur.

Her zaman devlet tahvillerinin arzı, emeklilik fonlarının finansal malvarlığının büyümesine sebep olmayabilir. Gelecekte Avrupa Birliğinde büyük rol oynayabilecek hisse senetleri ve endüstri borç senetleri diğer yatırım olasılıkları arasında sayılabilir. Sermaye piyasaları, emeklilik fonlarının malvarlığının çoğalmasına pozitif reaksiyon göstermekte; böylece elverişli bir emeklilik sistemi de sağlanmaktadır.

Yeni yatırım biçimleri bulmaya zorlanan Avrupa Birliği emeklilik fonları için burada özellikle özel sektörün ortaklıkları önerilmektedir. Devlet mallarında teşebbüslerin özelleştirilmesi, daha önceden olduğu gibi piyasanın küçük bir kısmını oluşturmaktadır. Hayat sigortaları ve emeklilik fonlarının malvarlığı değerlerinin yatırımı için hisse senedi emisyonunun alışılmış şekilleri, küçük işletmeler için borsalar ile yerine getirilmektedir. Avrupa Birliği şirketlerinin yeni emisyonları, önemli bir dereceye kadar geleneksel şirket finansmanı kaynaklarının yerine geçmektedir.

Sermaye piyasaları da giderek fonları kabul edecektir. Bu sermayenin bir kısmı Avrupa Birliğini terk etmek isteyebilecektir. Burada bu sermayenin Avrupa Birliğinde kalması için özenli yönetim uygulamalarının bulunması gerekmektedir¹⁷³. Şayet Avrupa Birliğinde üye ülkelerin sermaye piyasaları birbirinden ayrı olursa, daha az bir likidite olacak ve bu araçlar diğerleri olmaksızın çekilemeyecektir. Bu sebeple bu sürecin etkinliğini sağlamak için sermaye transfer engellerini azaltmak, sermaye transferi üzerinde bulunan ve objektif olmayan denetimleri kaldırmak gerekmektedir. Bu amaçla Kıymetli Evrak Hizmetleri Yönergesi, sermaye piyasasında bulunan bir çok engeli bertaraf etmiştir¹⁷⁴. Bu sürecin bir diğer aşaması olan ekonomi ve para birliğinin sağlanması ile, kur değişikliği riskleri de giderilmiş olacaktır. Bunların sonucu olarak yatırım kabiliyeti artmış olacaktır.

Yatırımlara tahsis edilen finansal malvarlığı değerlerinin artması bağlamında, rekabet, Avrupa Birliğinde finans kurumları arasında olduğu kadar finans yerleri arasında da düşen masraflar ve artan likidite dolayısıyla Avrupa Birliği sermaye piyasalarında ve emeklilik fonlarında bir iyileşmeyi sağlayacaktır.

¹⁷³ ABD'de emeklilik fon yönetimi için yatırım üst sınırlamaları bulunmamaktadır. Dolar değerinin satımı imkanı bütün kıtada geçerli olduğu için yatırımların sadece % 10'u ABD dışında bulunmaktadır.

¹⁷⁴ Bkz. Yönerge 93/22/AET

5. Yatırım Gelirlerinin Vergilendirilmesi

Belçika'da emeklilik planlarında faiz gelirin %10, temettü ve emlak gelirin % 20 ya da 25 oranında vergi uygulanmaktadır. İrlanda'da emeklilik planı yatırım gelirlerine bir keye mahsus olarak ödenen bir vergi koymuştur. Hollanda'da emeklilik yatırım gelirlerinin reel olarak % 3,5'i geçmesi halinde vergi uygulanmaktadır. Reel getirinin hesaplanmasında hem gerçekleşmiş hem de gerçekleşmemiş kazanç dikkate alınmaktadır. Vergi oranı % 40,5'tir. İsveç'te emeklilik planı yatırım geliri % 10-15 oranında vergilendirilmektedir. Genel gelir vergisi oranı ise % 30'dur.

İngiltere'de emeklilik planları, hisselerine sahip oldukları şirketlerin kurumlar gelir vergileri oranı nispetinde tam indirimden yararlanmaktadır. Bunun sebebi olarak da emeklilik planları vergiden muaf yatırımcılar olduklarından, kurumların hisselerine yaptıkları yatırımlardan dolayı, dolaylı da olsa kurumlar gelir vergisi ödenmeye zorlanmamaları gerektiği gösterilmektedir.

Emeklilik konusunda Avrupa Birliğine üye ülkelerin tümüne yakın bir kısmında genel olarak işverenin yapmış olduğu prim ödemeleri masraf olarak gösterilip, tamamı vergi matrahından düşülmektedir. Özel emeklilik sisteminin bulunduğu ülkelerin büyük bölümünde; emeklilik birikimi ayrıcalıklı vergilendirmeye tabidir. Ancak vergi avantajları bir bağış gibi düşünülmemekte, emeklilik geri ödemeleri başladığında vergilendirme işlemi gerçekleşmektedir. İşlem hacminin büyüklüğünden dolayı vergi miktarı da büyük olacağından, vergi otoriteleri suiistimal konusuna büyük hassasiyet göstermektedirler.

İngiltere'de fazladan fonlanmış, fazla kısmı plandan çekemeyen ve işverene iade edemeyen planlara vergi cezaları uygulanmaktadır. Öte yandan ABD'de tam tersi bir uygulama bulunmaktadır. Fazla varlıklara plan dahilinde kaldıkları sürece vergi uygulanmamaktadır. Ancak planın sona ermesi ya da fazla fonların işverene iadesi durumunda bu aşan kısımlar minimum % 20 vergiye tabidir. Aşan kısmın bir bölümü sona eren planın teminatlarının artırılmasında ya da yerine yeni bir plan oluşturulmasında kullanılmazsa vergi oranı % 50'ye yükselir.

Bir çok ülke, yüksek gelirler için yüksek vergi oranları uygulamaktadır. Ancak emeklilik primlerine uygulanacak limitsiz vergi indirimlerinin yaratılabileceği olumsuz etkiler ve suiistimaller nedeniyle vergi bağışıklıkları bir takım limitlere tabidir. Bu limitlere uyulmaması halinde, prim tutarının vergi bağışıklığına izin verilmeyen işçi ve işveren katkı tutarları ve işveren katkısının tümü, işçinin vergilendirilecek geliri olarak işlem görür.

Avrupa Birliği üye ülkelerinin problemlerinden biri de üye ülkeler arasında emeklilik işlemlerinin transferinde karşılaşılabilecek sorunlardır. Örneğin, bir bireyin emeklilik sisteminde bir ülkede dahil olup bir başka ülkede emekli olması durumunda ilk ülkede vergi mu-

afiyeti sağlanacak, emekli olduğu ülkede ise vergi ödemeleri yapılacaktır. Buradaki vergi oranlarının büyüklüğü, sorunu ortaya çıkarmaktadır. Özellikle de bireyin çalışma hayatı boyunca serbest dolaşım ilkesi gereğince birden fazla ülke değiştirmesi durumunda sorun daha da karmaşık bir hale gelmektedir. Çoğu zaman birey ya çifte vergilendirilmekte veya hiç vergilendirilmemektedir. Avrupa Birliği'nde söz konusu sorun için ortak stratejilerin belirlenmesi de hedeflenmektedir.

D. Murakabe (Denetim) İle İlgili Düzenlemeler

1. Emeklilik İle Hayat Sigortaları Fonları Murakabesi

Murakabe hükümleri, ilk planda tüketicileri korumaktadır. Burada özellikle ortak para birimi olan Euro, Avrupa Birliği'nde paranın eşitlenmesi sonucunu doğurması ve kur değişikliği rizikolarının etkilerini bertaraf etmesi sonucu yüksek bir güvence temin ettiği belirtilmelidir. Genişleyen bir sermaye piyasası, emeklilik ve hayat sigortası fonlarına bu rizikoların ve yatırımların uygun dağıtımını sağlamaktadır. Fakat bu durum emeklilik fonundan faydalanan kimseleri yeteri kadar koruyamamaktadır. Etkili bir koruma için malvarlığı değerlerinin belirli bir kısmı, belirli bir süre için takdir edilen yükümlülöklere tabi tutulmalıdır. Fonların belirli bir kısmı da muaccel emekli ödemeleri için likidite olarak tutulmalıdır. Fonların bu kurallara uygunluğu ise belirli makamlar tarafından denetlenmeli ve onaylanmalıdır. Ayrıca fondan yararlanan kimseler yani emekliler fonun yönetiminden haberdar edilmelidir.

Burada emeklilik fonlarının ve hayat sigortası fonlarının ve yöneticilerinin murakabesi sorunu üzerinde durulmalıdır. Tüketiciler için (emekli aylığı alanlar) bu fonların kontrolü çok büyük bir önem taşımaktadır. Kontrolle fon yöneticilerinin yed-i eminlik görevlerini gereği gibi yerine getirmeleri sağlanmaktadır. Emeklilik fonlarının murakabesi ile ilgili mevcut hükümler üye ölkelerde birbirinden çok farklıdır. Bazı üye ölkelerde emeklilik fonları için özel düzenlemeler mevcutken, bir kısmında bu alan hayat sigortaları ile ilgili hükümlere tabi tutulmuş yani asgari likidite varlığı şart koşulmuş, sigorta tekniğine uygun ihtiyatların ayrılması istenmiş ve yatırım alanları sınırlanmıştır.

Fonlar için her ne kadar birbirinden farklı bir takım düzenlemeler mevcut ise de bazı ortak düzenlemeler de bulunmaktadır. Bunlar, belirli bir makamdan emeklilik fonlarının onaylanması gereği; bu fonların onaylanmasının emeklilik fonunun yöneticiler için ehliyet, fon için hukuki bir biçim şartı gibi bir takım kriterlerin yerine getirilmesine bağlı tutulması; fonun murakabesi için düzenli bir raporun alınması ve murakabe makamlarının müdahale hakkı için istisnai hükümlerin varlığı; katılım paylarının yatırımı için asgari murakabe hükümlerinin varlığı ve özellikle özen prensibine riayet ederek yatırım gereğidir.

2. İkinci Basamak Emeklilik Fonları Hakkında Düzenlemeler

Sermayenin serbest dolaşım ilkesi ve bunun için geçerli olan genel kurallar bir yana bırakılırsa, Avrupa Birliğinde emeklilik fonlarının yatırımı hakkında özel uyumlaştırma kuralları bulunmamaktadır (Avrupa Birliği Sözleşmesi 73b). Bütün yatırımcılara, emeklilik fonları da dahil olmak üzere sermayeyi Avrupa Birliğinde nereye yatırabileceğine karar verme imkanı verilmiştir. Sözleşme, murakabe esaslarının gerektirdiği kadar sınırlamalara müsaade etmektedir (Avrupa Birliği Sözleşmesi 73d 1). Üye ülkeler bu istisnai kuralları yabancı sermayeyi ayırma aracı ve diğer murakabe hükümlerinden farklı bir şekilde örtülü sınırlamalar olarak kullanamazlar. Sözleşmeye göre, murakabe esaslarına dayanmayan, asgari yatırım tutarını, emekli fonları da dahil olmak üzere merkezi hükümet ile bölgesel ve yerel kuruluşların finans kurumlarına “imtiyazlı giriş”ini sağlamayı yasaklamıştır (m. 104a).

Birçok üye ülkede ortaklıklar için belirli malvarlığı değerleri hakkında üst sınır konulmaktadır. Burada örnek olarak Almanya verilebilir. Bu ülkede üst sınır olarak şu oranlar konulmuştur: % 30 Avrupa Birliği hisse senetleri, burada maksimum % 6 Avrupa Birliğine ait olmayan hisse senetleri, % 25 Avrupa Birliği taşınmazları, % 6 Avrupa Birliğine ait olmayan emeklilik değerleri, toplam yatırım içinde % 20 yabancı malvarlığı değerleri ve % 10 öz yatırım. Üye ülkelerde, miktar sınırlamaları ile emeklilik fonlarının malvarlıklarının büyük bir kısmı devlet tahvillerine yönelmektedir.

Bazı üye ülkelerde murakabeye ait hükümler ortak pazarın hedeflerini gerçekleştirmeyi tehlikeye düşürmektedir. Avrupa Birliği komisyonuna göre bir çok durumda, murakabenin gerektirdiği objektif ölçüleri aşan hükümler konulmaktadır. Halbuki ortak pazara uygun ve aynı emniyeti sağlayan başkaca murakabe usulleri ve hükümlerini uygulamak mümkündür . Burada özellikle emeklilik ve hayat sigortası fonlarında gerekli olan yatırım portföyünün birleştirilmesi için, kendi malvarlığı değerlerinin büyük bir kısmını yurtiçi devlet tahvillerine yatırılmasına yönlendiren üye ülkelerin murakabe hükümleri bulunmaktadır.

Geçmişte Avrupa Birliği Komisyonu iki defa emeklilik fonları ile ilgili olarak bir yorumlamada bulunmuştur. Birinci Yönerge Taslağı¹⁷⁵, emeklilik fonlarının sınırlandırılması için yetki verildiği ve liberalleşmeye engel olduğu için geri çekilmiştir. İkinci olarak yayınlanan “Bildiri”¹⁷⁶, Avrupa Mahkemesi tarafından, komisyonun üye ülkelere yeni yükümlülükler getirdiği gerekçesi ile yok sayılmıştır¹⁷⁷.

¹⁷⁵ Bkz. Abl. 1993, Nr. C. 171, s. 11.

¹⁷⁶ Bkz. Abl. 1994, Nr. C. 360, s. 8.

¹⁷⁷ Rechtsache C. 57/95 (<http://curia.eu.int/de/cp/cp97/cp9715de.htm>).

Komisyon, geri çekilen Yönerge ve yok sayılan Bildiri ile halihazırdaki durumu güvence altına almak için emeklilik sisteminde bir reform hareketini sağlamak düşüncesindeydi. Takip eden konularda şu ilkelere riayet edilmelidir: 1- Kıymetli Evrak Hizmet Yönergesi, İkinci Banka Yönergesi ve Üçüncü Hayat Sigortası Yönergesine uygun bir şekilde müsaade alan fon yöneticileri, Avrupa Birliğinde hizmetlerini sunabilirler; 2- Emeklilik fonları, malvarlığı değerlerini özen prensibine göre yatırma ve malvarlığı değerlerini yatırım araçları arasında dağıtma hususunda serbesttirler. Emeklilik fonlarının sermayesinin, murakabe esasları aksini içermesi durumu hariç olmak üzere belirli bir malvarlığı kategorisindeki değerlere yatırılması gerektiği veya yatırılamayacağı ve malvarlığı değerinin belirli bir üye ülkede bulunması gerektiğine dair bir hüküm geçersizdir. Murakabe hukuku esaslarından kaynaklanan bütün sınırlamalar, hedeflenen amaca uygun bir düzenlemeyi ortaya koymalıdır.

Sınırlamaların kaldırılmasının fon yönetiminin alternatif şekillerine yol açacağını kabul etmek güçtür. Bu, fon yöneticilerinin yeni yatırım stratejilerine ayak uydurmasına kadar daha zaman alacaktır.

3. Hayat Sigortaları İçin Düzenlemeler

İkinci ayakta zikredilen emeklilik sistemi için Avrupa Birliğinde özel bir uyum bulunmazken, üçüncü ayak olarak sayılan hayat sigortası için ortak pazarda uyum hükümleri ihdas edilmiştir¹⁷⁸. Bir üye ülkede kabul edilen ve orada murakabe edilen hayat sigortası şirketleri bir "Avrupa Kimliği" ile ürünlerini diğer ülkelerde de pazarlayabilme imkanına sahiptirler. Farklı üye ülkelerdeki sigorta şirketleri arasında rekabet için eşit başlangıç şartları mevcuttur ve tüketicilerin korunması temin edilmiştir.

Avrupa Birliğinde hayat sigortası şirketlerinin sermaye yatırımı için getirilen kuralların içinde, özel önem taşıyan ilkeler aşağıda belirtilmektedir: 1- Sermaye yatırımı özen prensibine dayanmalıdır, 2- Üye ülkeler, sigorta şirketleri için sermaye yatırımının çeşitlerini belirlememelidir, 3- Sigorta şirketleri üye ülkeler tarafından malvarlıklarının % 80'den fazlasını para olarak bulundurmasını emredemez.

Murakabeye ait esnek kurallar ile bazı üye ülkelerde sigorta şirketi malvarlığının büyük bir kısmını hisse senetlerine, bunun altında da yabancı hisse senetlerine yatırılmaktadır. Üye ülkelerin çoğunda murakabe hukukuna ait ve ikinci basamağın emeklilik fonlarına özgü sınırlamalar bulunmaktadır (Tablo VI). Böylece bu üye ülkelerde bulunan sigorta şirketlerinin malvarlığı, burada hisse senetleri ve yabancı malvarlığı değerlerine yatırım için bir serbest alan olmasına rağmen yurtiçi emeklilik fonlarına has değerlere

¹⁷⁸ Dritte Richtlinie Lebensversicherung, 92/96/EWG.

(devlet tahvilleri gibi) yönelmektedir (Almanya: % 75; İspanya: % 55; Fransa: % 68; İtalya: % 70).

TABLO IX: Hayat Sigortası İle İlgili Ülke Düzenlemelerine Bakış (Üçüncü Ayak)¹⁷⁹

ÜLKELER	SINIRLAMALAR
DANİMARKA	Maksimum toplam yurtiçi ve yurtdışı hisse senetleri: % 40; maksimum serbest değerler : % 10; maksimum toplam ipotek ve tahviller: % 10
ALMANYA	Maksimum yurtiçi hisse senetleri: % 30; taşınmazlar: % 30; yurtdışı hisse senetleri: % 6; yabancı emeklilik değerleri: % 10; serbest değerler: % 10; maksimum toplam ipotek ve tahviller: % 50
İSPANYA	Somut bir sınırlama yoktur
FRANSA	Maksimum toplam yurtiçi hisse senetleri, serbest değerler ve yabancı hisse senetleri: % 65; maksimum taşınmaz: % 40; maksimum toplam ipotek ve tahviller: % 10
İTALYA	Maksimum yurtiçi hisse senetleri: % 20; serbest değerler: % 20; yabancı hisse senetleri: % 20; yabancı emeklilik değerleri: % 50; taşınmazlar: % 50; ipotekler: % 50,
HOLLANDA	Maksimum toplam serbest değerler ve ipotekler: % 10; maksimum tahviller: % 8
İSVEÇ	Maksimum yurtiçi hisse senetleri, serbest değerler ve yabancı hisse senetleri: % 25; maksimum toplam taşınmaz ve ipotekler: % 25; maksimum tahviller: % 10
İNGİLTERE	Maksimum toplam serbest değerler, ipotekler ve tahviller: % 10

4. İkinci Ve Üçüncü Ayak Emeklilik Sistemleri İçin Yeknesak Hükümler

Bu incelemenin merkez noktası, emeklilik ve hayat sigortası fonlarının yatırımı için murakabe hükümlerinin konulup konulamayacağıdır¹⁸⁰. Yine burada incelenmesi gereken bir diğer sorun da emeklilik fonları için hayat sigortalarında bilançonun pasif tarafı için getirilmiş hükümlerin benzerlerinin geçerli olup olmayacağı ve teknik ihtiyatlar ve ödeme kabiliyeti payı için öz sermayenin % 4'ü yüksekliğini öngören hükümlerinin uyarlanıp uyarlanmayacağıdır. Bu, özellikle doğrudan bir rekabetin olduğu durumlarda, her şeyden önce işverenin, hayat sigortası şirketine sosyal sigorta emekliliğini (ikinci ayak), üçüncü ayak için uyumlaştırılan hükümlere tabi tutarak “grup sigortalarını” sağlamayı teklif ettiği durumlarda belirginleşir (Tablo X). Çünkü işveren kendi iş yerinde çalışanlar için hayat sigortası şirketi ile “grup sigortası” sözleşmesi yapabilme imkanına sahiptir.

TABLO X: İkinci Ayak Emeklilik Sisteminin Malvarlığı Değerleri Üzerinde Grup Sigortaları Malvarlığı Değerlerinin Payı (1994)¹⁸¹

ÜLKE	%
Belçika	73
Almanya	12
İspanya	52

¹⁷⁹ Grünbuch, Tablo XI.

¹⁸⁰ Emeklilik fonu işleten hayat sigortacıları her ne kadar özel hukuku ilgilendiren sözleşmeler yapsalar da esas itibarıyla sosyal güvenliği ilgilendirmekte ve ekonomik hayatta büyük bir önem arz etmektedir. Bu nedenle bazı üye ülke uygulamalarında emeklilik fonu işletmeciliği yapan hayat sigortaları için özel hükümler konulmuştur (Erich Prölss/Reimer Schmidt, Versicherungsaufsichtsgesetz, München 1997, s. 150-151).

¹⁸¹ Grünbuch, Tablo XII.

Fransa	6
Hollanda	25
Finlandiya	56
İsveç	81
İngiltere	5

Bu son bahsedilen husus, Avrupa Sigorta Komitesini (ASK) (Comité Européen des Assurances-CEA), Avrupa sigortacılarının temsilcisi olarak emeklilik sistemi için ikinci ayak emeklilik sigortalarını da bir emeklilik fonu veya sigorta şirketi tarafından yönetilip yönetilmediğinden bağımsız olarak aynı hükümlere tabi tutma yolunda bir çalışmaya sevk etmiştir. Komisyonun önünde dört seçenek bulunmaktadır:

1. Seçenek: İkinci ayak emeklilik kurumunun malvarlığı değerlerini, zamanla “grup hayat sigortası” hükümlerine tabi tutmak,
2. Seçenek: Zamanla grup hayat sigortasının ödeme ölçüsü için olan hükümleri, ikinci ayak için de geçerli kılmak,
3. Seçenek: Hem ikinci ayak emeklilik kurumu hem de grup hayat sigortası için yeni Avrupa Birliği standartlarının tesbit edilmesi.
4. Seçenek: Halihazırdaki durumun, rekabeti fiilen kayda değer bir değişime sevk etmeyeceği için muhafaza edilmesi.

5. Fon Yönetimi Hakkında Düzenlemeler

Kendilerine müsaade edilen fon yöneticileri Avrupa Birliğinde sermaye yatırımı alanında hizmet serbestisi ilkesi gibi bugünkü hukuka uyarlanmış kriterleri esasında faaliyet gösterebilirler. Bu kimselere sınır ötesinde emeklilik fonları yönetim hakkı tanınmıştır. Bu serbestiyetin sınırları, yüksek verimliliğin elde edilmesinde engel olarak görülen ve Avrupa Birliği-Sözleşmesinde ortak pazarda sermaye yatırımı idaresi ile bağlantılı bir şekilde sağlanan özgürlüklerin ihlali olarak ortaya çıkan durumlardır (m.59).

Bir emeklilik fonunun verimli bir şekilde idaresi için uygun bir paylaşırma sisteminin uygulanması ve gerektiğinde harici bir danışmanın bulunmasıdır. Emeklilik sistemi, danışma ve yönetim hizmetlerini en uygun kuruluşlardan almalıdır. Bunlar yeri geldiğinde bir başka üye ülkede oturan ve üye ülkeler ve üçüncü ülkelerde yatırım imkanlarını iyi bilen yöneticiler de olabilir. Emeklilik fonları kurumlarının bu şekilde bir hizmetten faydalanmaları sınırlanmamalıdır. Komisyon ayrıca sağlam bir rekabetin düşük bir yönetim masrafını ve gerçek bir fon yönetimini sağlayacağı düşüncesindedir.

6. Çıkarılacak Yönerge İçin İlkeler

Hayat sigortası ve emeklilik fonları için değişik hükümler zamanla sevkedilecektir. Avrupa Birliğinde Emeklilik fonları için bir yönerge (Richtlinie) üzerinde çalışılmaktadır. Bu yönergeye ait bir takım esaslar komisyon tarafından ortaya konulmaktadır. Bu yönergeyle sosyal sigortalarla ilgili hükümler getirilmeyecek ve şimdiye kadar Avrupa Birliğinde çıkarılmış bulunan finans hizmetleri ile ilgili hükümler desteklenecektir. Hayat sigortacıları ve kıymetli evrak yatırım ortaklıkları tarafından sunulan ürünler de düzenleme alanı dışında olacaklardır. Çünkü bunlara ait düzenlemeler de Avrupa Birliğinde yapılmıştır. Bütün bunlardan sonra emeklilere kapsamlı bir korumayı sağlayacak bir yönergenin temel esasları şu şekilde sıralanabilir:

a. Temel Murakabe Kriterleri

Temel murakabe kriterleri olarak; 1- Emeklilik fonu ve bu fonu yöneten kurumun veya girişimcinin malvarlığının birbirinden ayrılması, 2- Emeklilik fonlarının belirli onay usullerine uyularak belirli merciler tarafından onaylanması, 3- Bu onayın, emeklilik fonunun yöneticisinin dürüstlük ve mesleki yeterliliği bakımından sıkı sorumluluk şartlarına tabi tutulması, 4- Murakabe makamlarının müdahale hakkının tesbiti, 5- Emeklilere düzenli olarak raporun bildirilmesi. Özellikle emeklilik fonuna katılacak kimseler açısından böyle bir şeffaflık gerekmektedir. Fonun malvarlığı hakkında daimi bir bilgiye ulaşılabilmelidir. 6- Murakabe makamlarına düzenli bir rapor bildirimini, sayılabilir.

b. Malvarlığı Yatırımı Hakkında Hükümler

Malvarlığı yatırımı hakkındaki hükümler, özen prensibi, aktif pasif yönetimi ve uygun bir murakabe unsurları etrafında odaklanmaktadır. Bu unsurlar aynı zamanda birbirlerini tamamlayıcı fonksiyon görmektedirler.

aa. Özen Prensibi

“Özen prensibi”, danışma aşamasında geniş bir onay bulmak anlamına gelmektedir. Özen prensibi, fonun yönetimi ve malvarlığının yatırımına hizmet eden bir ilkedir. Bu kurallar, ilgililerin yatırım kararlarını almada profesyonel bir özenle verimliliği göz ardı etmesizin kararlar almasını ifade etmektedir. Özen prensibi, soyut bir kavram olmayıp, üye ülkelerde uzun yıllar uygulanmış ve başarıya ulaşmış bir ilkedir. Böylece fon yöneticisi bu usulle, büyük ekonomik dalgalanmalarda en doğru kararı alarak, malvarlığı değerlerinin en uygun enstrümanlara yatırımını gerçekleştirir ve emekliler için vadedilmiş yükümlerin yerine getirilmesini sağlar. Emeklilik fonlarının yerine getirmesi gereken yükümlülükler belirli bir zamana yayıldığı için bu metot, emeklilik sistemi için uygundur. Burada farklı likidite özellikleri ile birlikte malvarlığı değerlerinin emeklilerin taleplerine cevap vermesi gerek-

mektedir. Emeklilik fonları, güvenliğin aşırı vurgulanması ve verimliliğin düşmesi tehlikesi ile karşı karşıya kalabilmektedir. Yatırım özgürlüğünün ölçsüzce kullanılması ise fonu riske attığı için “özen prensibi”nin sınırlaması devreye girmektedir.

bb. Aktif/Pasif Yönetiminin Modern Teknikleri

Aktif-pasif yönetimi, yatırım portföyünün yönetimine hizmet etmekte ve fonun yükümlülüklerini yerine getirmesini sağlamaktadır. Özen prensibi, finans kurumları aracılığıyla finansal rizikoları yönetmek için modern aktif-pasif yönetimi tekniğini, kendisinin önemli bir unsuru olarak kabul etmektedir. Bu teknik, finans piyasalarındaki risk dalgalanmaları ve onun aktif-pasif üzerindeki etkilerini tahlil etmeye dayanmaktadır.

Fon yöneticileri ve yönetim kadrosu, miktar olarak kısıtlayıcı hükümlerle sınırlanmazlarsa daha iyi bir portföy ve risk dağıtımı yapabilmektedir ve en iyi aktif-pasif yönetimi de budur. Risk dağıtımı ile, yatırım portföyünün riski için verimlilik ilişkisi iyileştirilmektedir. Aktif-pasif yönetimi sisteminde, uzman kişiler eliyle risklerin dağıtımı yapılmakta ve risk çözümlenmelerine göre bir yatırım biçimi seçilmektedir.

cc. Uygun Bir Murakabe

Özen prensibini olduğu kadar aktif-pasif yönetimini kullanan üye ülkelerin tecrübelerine göre, sıkı bir murakabe hukuku gerekmektedir. Özen prensibi tek başına emeklilik fonundan yararlananları yeteri kadar korumamaktadır. Bu sebeple hukuki bir çerçeve, emeklilik planlarının aktüerler vasıtasıyla iç kontrolü, emeklilik fon yöneticileri ve memurlarını, harici uzman muhasebeciler vasıtasıyla ve daimi murakabe makamları ile yapılan iç ve dış kontrolleri kapsamalıdır.

Aktüer, yükümlülüklerin ciddi bir hesaplamasını yapmakta ve malvarlığını yükümlülüklerin türü ve süresine uyarlamalıdır. Aktüer tarafından tesbiti yapılan mali bünye, emeklilere yapılacak ödemelerin ilk güvencesidir. Aktüer, hesap ve planları ile fonun kullanımını da sınırlamaktadır.

İç kontrol genel olarak, yapısal önlemler (ön-ofis/front-office ve arka-ofis/back-office fonksiyonları arasında düzenli bir kontrolle ayrımı) ile malvarlığı yatırımlarının risklerinin ve bilgi sisteminin yönetimi ve hesaplanması hususlarını kapsamaktadır.

Harici uzman muhasebeciler, fon yönetiminin emekliler için verimli yönetilip yönetilmediğini, iç kontrolün yetip yetmediğini kontrol etmektedirler.

Emeklilik fonunun yatırım planı ve yükümlülüklerine ait yapısı ile ilgili yapı hakkındaki rapor, daimi murakabe makamlarının yıl sonunda kontrol ettiği bir kısımdır. Bu rapor sonucu murakabe makamları, fonun gerekli prensiplere riayet edip etmediğine karar verecek, gerektiğinde uygun önlemleri alabilecek ve gerekli cezaları verebilecektir.

c. Fon Yönetiminin Serbest Seçimi

Fon yöneticisi, Avrupa Birliğinde mevzuata uygun ve ruhsatnameye sahip herhangi bir yönetim hizmeti veya malvarlığı yönetiminin hizmetlerinden faydalanabilmelidir. Böylece yönetimin kaliteli bir yapıya kavuşması sağlanabilecektir.

d. Aktif ve Pasif Arasındaki İlişki

Fondan faydalanan emeklilerin korunması için, fonun malvarlığı yatırım kararının fonun yerine getirmesi gerekli olan yükümlülüklerle uygun olması gerekir. Bu tahmin her şeyden önce bilinen sigorta matematiği kurallarına göre sigorta tekniğine uygun karşılıklarının ayrılmasına bağlı olmalıdır. Emeklilik fonlarının bilançoları, mutlaka bağımsız denetim kurumlarınca denetlenmeye tabi tutulmalıdır. Yine asgari ödeme taleplerini yerine getirebilecek kadar karşılıkların hazır tutulması gerekmektedir. Fonun malvarlığı değerlerinin sigorta tekniğinin gerektirdiği karşılılamaya uygun bir şekilde değerlendirilmesi gereklidir. Şayet fonun aktif değerleri, teknik karşılıklarının üzerinde ise, sigortadan faydalananların malvarlığı değerlerini ani değer kayıplarına karşı korunmuş olur.

7. Sistemin Krize Girmesi veya Çökmesi Riskine Karşı Önlemler

Yukarda sayılan önlemlerden başka sistemin krize girmesi veya çökmesi ihtimaline karşı da ilave önlemler alınmalıdır. Temel emekli aylığı için değişik şekillerde güvenceler öngörülebilir (Üçüncü bir garanti, garanti fonları veya devlet garantisi gibi).

Sistemin krize girmesi veya çökmesi halinde üye ülkelerde değişik tedbirler öngörülmüştür. Bunlara Almanya'da alınan tedbirler örnek olarak verilebilir¹⁸². Almanya'da 1996'da yaklaşık sosyal sigorta emekliliğinin % 57'si, emeklilik ihtiyatları olarak ayrılmıştır. Burada oluşturulan emeklilik ihtiyatları, işçilerin emeklilik aylık taleplerine bir güvence olmaktadır. Girişimcinin emekli fonları ve diğer malvarlığı arasında kanuni bir ayırım zorunluluğu bulunmamaktadır. İşverenin ödeme kabiliyetini kaybettiği durumlarda garanti edilen emekli aylıklarının ödenmesi için sistem, mecburi bir iflas güvencesine bağlanmıştır. Bu iflas güvencesinin karşılayıcısı, karşılıklılık esasına dayanan emeklilik güvencesi derneğidir (PSVaG). Bu derneğin malvarlığı, kendi yatırımlarından kaynaklanan kazançları yanında kanunen öngörülen işveren aidatlarından oluşmaktadır¹⁸³.

8. Hayat Sigortaları İçin Getirilmiş Kriterler

Hayat sigortaları için Avrupa Birliğinde bir düzenleme ve uyumlaştırmanın yapılması için yönergeler çıkarılmıştır. Bu yönergeler "Direkt Hayat Sigortası Faaliyetine Başlama ve

¹⁸² Prölss/Schmidt, s. 150-151.

¹⁸³ Ayrıntılı bilgi için bkz. Prölss/Schmidt, s. 494-495.

Bu Faaliyetin Sürdürülmesine İlişkin Hukuk ve Yönetim Kurallarının Eşgüdümü Hakkında Birinci Konsey Yönergesi”, “Hayat Sigortalarına İlişkin Hukuk ve Yönetim Kurallarının Eşgüdümü, Hizmet Verme Özgürlüğünün Etkin Kullanımının Kolaylaştırılması ve 79/267/AET Sayılı Yönergede Değişiklikler Yapılması Hakkında İkinci Konsey Yönergesi” ve “Direkt Hayat Sigortalarına İlişkin Kanunlar, Yönetmelikler ve İdari Kuralların Eşgüdümü ve 79/267/AET ve 90/619/AET Sayılı Yönergelere Eklemeler Yapılması Hakkında Üçüncü Hayat Sigortası Yönergesi”dir.

Üçüncü Konsey Yönergesinde toplanan primlerin, özen prensibine göre kullanılacağına dair hükümler bulunmaktadır. Buna göre sigorta teşebbüsünün uzun vadede ödeme gücünü etkileyen yatırımlar göz önünde bulundurulmalıdır (m.20). “Teknik karşılıkların yatırıldığı varlıklar, bir teşebbüs tarafından yürütülen işin türünü, o teşebbüslerin yatırımlarının güvenliğini, gelirini ve paraya çevrilebilirliğini, bu yatırımların uygun bir şekilde dağıtılması ve yayılmasını temin ederek güvence altına almalıdır” (m.21).

Üye ülkeler, sigorta şirketinin teknik karşılıklarını¹⁸⁴ ancak aşağıda sayılan aktif kategorilerine yatırımlarına izin verebilirler. Bunlardan ilk sırada yatırımlar, 1- borç senetleri, diğer para ve sermaye piyasası araçları, 2- krediler, 3- hisse senetleri ve diğer değişken getirili katılım payları, 4- transfer edilebilir menkul kıymetlerin ortak teşebbüslerine ve diğer yatırım fonlarına ait paylar, 5- arazi, binalar ve gayrimenkul hakları; ikinci sırada alacaklar ve haklar, 1- reasürörlerden teknik karşılık hisselerini de kapsayan alacaklar, 2- sedan şirketlerden alacaklar ve bu şirketlerin depoları, 3- direkt sigorta ve reasürans işlemlerinden dolayı sigorta aracıları ve sigorta ettirenlerden alacaklar, 4- poliçeler için avans ödemeleri, 5- ödenecek vergiler, 6- garanti fonundan alacaklar; üçüncü olarak da diğerleri başlığı altında, 1- arazi ve binalar dışında kalan, ihtiyatlılık ilkesine göre amortize edilen maddi edilen maddi sabit varlıklar, 2- bankadaki cari hesap ve kasadaki nakit para, kredi kuruluşlarındaki ve mevduat kabul yetkisine sahip diğer kuruluşlardaki mevduat, 3- tahakkuk etmiş üretim giderleri, 4- birikmiş faiz, kira, diğer gelirler ve peşin ödemeler, 5- üst hakkı veya intifa hakkından ibarettir.

¹⁸⁴ Sigortacılığa ilişkin teknik karşılıklar esas olarak üç kısma ayrılmaktadır: 1. Cari Sigorta Karşılıkları: Hayat dalı dışındaki sigorta muamelelerine ait olup sigorta şirketinin bir hesap yılı içinde tahsil ettiği primlerden henüz gerçekleşmemiş rizikolar için ayrılan karşılıklardır. 2. Riyazi Karşılıklar: Hayat sigortasına has bu karşılıklar özellikle ölüm rizikosunu karşılamaktadır. Yaş ilerledikçe ölüm ihtimali arttığı için riziko ağırlaşmaktadır. Buna karşılık ödenen prim her yıl aynıdır. Bu artan rizikonun karşılanması için tahsil edilen primlerden ayrılan kısımlar özel teknik esaslara göre faizlendirilmektedir. 3. Muallak Hasar İhtiyatları: Sigorta işlemlerinde rizikonun gerçekleşmesi ile sigorta tazminatının ödenmesi safhaları birbirinden ayrıdır. Bazen bu iki safha arasında uzun bir zaman oluşur. Bu sebeple şirket hesap yılı sonu, o yıl içinde rizikosu gerçekleşmiş ancak tazminatı ödenmemiş olan poliçeler için bir karşılık ayırmaktadır (Kender, s. 48).

Sigorta şirketinin merkezinin bulunduğu devlet, teknik karşılıkların hangi aktiflere yatırılacağına ilişkin koşulları belirleyen daha ayrıntılı kurallar koymaya yetkilidir. Bu devlet kurallara uyulmasında özellikle aşağıdaki ilkelerin dikkate alınarak,

1- Teknik karşılıkların yatırıldığı aktiflerin değeri, bunların edinilmesinden kaynaklanan borçlar düşülerek net olarak tespit edilmesini,

2- Bütün aktifler özen prensibi ve paraya çevrilememesi riski göz önünde bulundularak değerlendirilmesi (özellikle arazi ve binalar dışında kalan maddi sabit varlıklar, yalnızca özen prensibine göre amortize edilirse teknik karşılıklara teminat olarak kabul edilir.),

3- Teşebbüslere, devletlere ya da uluslararası örgütlere, yerel ya da bölgesel kurumlara ya da özel kişilere verilen ikrazlar, ancak borç alanın statüsüne, ipotek hukukuna, bankalar ya da sigorta şirketlerinin garantilerine ya da diğer teminat çeşitleri gibi yeterli teminat varsa kabul edilmesini,

4- Teknik karşılıkların yatırılacağı aktifler olarak opsiyonlar, vadeli işlem sözleşmeleri ve swap gibi türev araçlar, yatırım rizikolarını azalttığı ya da etkili portföy yönetimini kolaylaştırdığı ölçüde kullanılabilmesini (Bunlar ihtiyatlılık ilkesine göre değerlendirilmeli ve bağlı oldukları aktiflerin değerlendirilmesinde göz önünde bulundurulmalıdır),

5- Düzenlenmemiş piyasada işlem gören devredilebilir menkul kıymetler kısa vadeli bir alım halinde 79/267/AET sayılı yönergenin 8.maddesinde izin verilen sınırlar dahilinde kredi kurumlarının hayat sigortası teşebbüslerinin ya da bir üye devlette yerleşik menkul kıymet aracı kurumlarının payları dışında ancak sigorta teknik karşılıklarının yatırılacağı aktifler olarak kabul edilmesini,

6- Üçüncü kişilerden alacaklar, ancak bunların mahsup edilebilir alacakları düşüldükten sonra teknik karşılıklara teminat kabul edilmesini,

7- Teknik karşılıklara teminat teşkil eden bütün alacaklar, ihtiyatlılık ilkesine göre ve tahsil edilememe rizikosu dikkate alınarak hesaplanmasını (özellikle sigorta ettirenler ve sigorta aracılarının direkt sigorta ve reasürans işlemlerinden borçları, azami üç ay içinde muaccel olacaksa kabul edilebilir), temin eder.

Sermaye yatırımları, sigorta şirketinin yatırımlarının tümünü ya da bir bölümünü onun adına yöneten tali teşebbüste bulunuyorsa, ev sahibi üye devlet, bu maddede belirtilen kurallar ve ilkelerin uygulanmasında tali teşebbüsün elinde bulunan ikinci derecede aktifleri göz önünde bulundurulmalıdır; devlet diğer tali teşebbüslerdeki aktiflere de aynı şekilde muamele eder.

Tahakkuk etmiş üretim giderleri matematik karşılıkların hesaplanmasıyla tutarlı olduğu sürece, teknik karşılıklara teminat teşkil edilebilir. Bu teminata ilişkin olarak bir takım sınırlamalar söz konusudur(m.22). Buna göre teknik karşılıklar, 1- Bir arazi ya da bina ya da bir tek yatırım olarak düşünülebilecek kadar birbirine yakın olan bir kaç arazi ya da bina üzerindeki toplam brüt teknik karşılıkların % 10'unu, 2- Tek ve aynı teşebbüse ait hisse senetleri ve hisse senedi benzeri menkul kıymetler, tahviller ve diğer para ve sermaye piyasası araçları ya da aynı borç alan kişiye verilen ve birlikte bir devlete, bölgesel ya da yerel bir kuruluşa, bir ya da daha fazla üye devletin üyesi olduğu uluslararası bir örgüte verilenlerin dışında kalan krediler, toplam brüt teknik karşılıkların % 5'ini, ikrazlar ve menkul kıymetlerde ihraççının veya krediyi alanın payı sigorta teşebbüsünün teknik karşılıklarının % 40'ını geçmiyorsa, bu sınır % 10'a çıkarılabilir¹⁸⁵, 3- Teminat altına alınmamış krediler toplam brüt teknik karşılıkların % 5'ini, buna bir üye devlette kurulu olan kredi kurumlarına sigorta şirketlerine 79/267/AET sayılı Yönergesinin 8.maddesinin izin verdiği ölçüde – ve menkul kıymet aracı kurumlarına verilen ikrazların dışında kalan teminat altına her bir ikraza yönelik % 1'lik sınırı aşamaz. Azami sınırlar ev sahibi üye devletin yetkili makamlarınca % 2'ye ve % 8'e çıkarılabilir, 4- Kasadaki para, toplam brüt teknik karşılıkların % 3'ünü, 5- Düzenlenmemiş bir piyasada işlem gören hisse senetleri, hisse senedi benzeri menkul kıymetler ve tahviller, teknik karşılıkların % 10'unu geçmemelidir.

Aktiflerin kullanımı ile ilgili olarak da bazı sınırlamalar getirilmiştir. Ev sahibi devlet, teknik karşılıkların yatırıldığı aktiflerin kullanımı için daha ayrıntılı kurallar koymak yetkisine sahiptir. Bu kuralları koyarken şu ilkelerin gözetilmesi gerekmektedir (m.22/2): 1-Teknik karşılıkların yatırıldığı aktifler, hiçbir özel varlık sermaye yatırım piyasası ya da yatırım kategorisine fazla bağımlılık yaratılmamasını sağlayacak şekilde çeşitlendirilmeli ve yaygınlaştırılmalıdır. 2- Varlığın türü ya da ihraççının veya borçlunun kredibilitesi bakımından yüksek bir rizikoya sahip belirli türdeki sermaye yatırımları dikkatli bir ölçü ile sınırlandırılmalıdır. 3- Varlıklar, kısmen ya da tamamen sigorta teşebbüsü adına yatırımları yöneten tali teşebbüste bulunuyor ise, bu maddede belirtilen kural ve ilkeler tali teşebbüsün elinde bulunan varlıklar dikkate alınarak uygulanır. 4- Teknik karşılıkların yatırıldığı likit olmayan varlıklar özen prensibine göre sınırlandırılmalıdır. 5- Olağanüstü durumlarda üye devlet, sigorta teşebbüsünün başvurusu üzerine yukarıda belirtilen sınırlamalara istisnalar getirebilir. Fakat bu istisnalar geçici nitelik taşımalı ve sağlam gerekçelere dayanmalıdır.

¹⁸⁵ Üye devletler, merkezi bir üye devlette bulunan ve kanunen sahiplerini korumaya yönelik resmi bir denetime tabi olan kredi kuruluşunca ihraç edilen tahviller için bu sınırı % 40'a çıkarabilirler (m.22/4)

§5. ÜLKEMİZ İÇİN ÖNERİLER

I. GENEL OLARAK

Ülkemizin yakın gelecekte Avrupa Birliği'ne tam üyelik için uyum yasalarını çıkarması zorunluluğu bulunduğuna göre, Avrupa Birliği üye devletlerinde bu konudaki uygulamaları dikkate alarak aynı zamanda Türkiye gerçeklerini de göz önünde bulundurarak, Türk sosyal güvenlik sistemi ile uyumlu, bir özel emeklilik fonu modeli önerisinde bulunmaktayız.

Önerilen özel emeklilik fonu modelinde, Türk sosyal güvenlik sisteminin üç ayaklı bir yapıya kavuşturulmasından hareket etmekteyiz. Önerdiğimiz üç ayaklı sistemin birinci ayağını rehabilite edilmiş devlet emeklilik sistemi oluşturmakta, ikinci ayağını özel emeklilik fon sistemi, üçüncü ayağını ise hayat sigortası teşkil etmektedir. Sözü edilen bu yapı, Avrupa Birliği normlarıyla büyük ölçüde uyum sağlayacaktır. Çünkü Avrupa Birliği üye devletlerinde özel emeklilik fon sistemi, devlet emeklilik sistemini tamamlayıcı bir fonksiyon görmekte ve sosyal güvenlik sisteminin tamamen özelleştirilmesi gibi bir yaklaşım bulunmamaktadır.

Önerdiğimiz sistemde ikinci ayakta yer alan, özel emeklilik fonları ve devlet emeklilik sistemi arasında alternatif sağlanarak seçme imkanı verilmesi ve kamu emeklilik sisteminin desteklenmesi amaçlanmaktadır. Burada TBMM'de bulunan 'Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanun Tasarısı'nın böyle bir seçme alternatifi öngörmemesi dolayısıyla önerdiğimiz sistemden bu noktada da ayrıldığını belirtmemiz gerekir. Çalışan tarafından özel emeklilik fonları yönünde bir tercih kullanıldığı andan itibaren işveren, primleri özel emeklilik fonuna ödemelidir. İşverenin payına düşen prim, her halükarda devlet emeklilik sistemine ödediği primden ne az ne de çok olmalıdır. Bu bağlamda, Türkiye için önerdiğimiz üç ayaklı sistemi şu şekilde ifade edebiliriz.

1. ayak kapsamında kamu emeklilik kurumları rehabilite edilerek ve farklı kurumsal uygulamalar (SSK, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur uygulamaları gibi) birbiriyle uyumlu hale getirilerek temel emeklilik hizmetlerini sunmaya devam edeceklerdir.

2. ayakta ise, emeklilik fonu kurumunun yönetiminde bir sistem öngörülmektedir. Sözü edilen sistem, çalışanların emeklilik fon yönetimi ile yaptıkları bir sözleşmeye dayanmalıdır. Bu sözleşme, hayat sigortası poliçelerine göre daha uzun vadeli ve iptali oldukça güç olan ancak belirli şartlarda başka özel emekli fonlarına geçebilme imkanı vermektedir.

Her iki ayakta da, sağlık sigortası emeklilikten ayrılarak genel sağlık sigortası Şeklinde devlet denetiminde sũrdũrũlmeli ve ayrıca değişik yŕntemlerle Özel sağlık sigortaları da Özendirilmelidir.

3. ayakta ise halen uygulanmakta olan hayat sigortacılığı bulunmaktadır. Hayat sigortası ile ilgili mevzuat Avrupa Birliği yŕnergeleriyle uyumlu hale getirilmelidir.

Bu gelişmelerin iŐıđında, modelin sağlam temellerle oluŐturulabilmesi işin Özellikle yeni oluşturulacak 2. ayak ile halen mevcut 3. ayak Özel emeklilik fonu kurumlarına fon kurma yetkisi verilmesi gerekir.

Önerilen bu sistemin başarısı işin devletin yapması gereken, hangi kurumların Özel emeklilik fonları oluşturabileceği ve/veya yŕnetiminde etkili kılınacağı konusunda en doğru kararı vermesi ve bũyũk ŐlŐũde bu Özel emeklilik fonunu yŕnetecek kurumların dũzenli olarak denetlenmesi işlevini en iyi Şekilde yerine getirmesi olacaktır. Ayrıca bu hizmetlerden yararlananlara aÇık, anlaşılır ve dũzenli bilgi akışının sağlanması da gereklidir. Bu aşamada, ũlkemizde sağlanacak siyasi ve ekonomik istikrar da baŐarayı bũyũk ŐlŐũde etkileyecektir.

Bir Özel emeklilik fonu reformunun gerŐekleŐtirilebilmesi işin toplumun hemen hemen her kesiminin bu uygulamanın yararlı olacağına inanması gerekmektedir. ũlkemizde değişik Őevrelerin farklı fikirlere sahip olması nedeniyle ŐalıŐmamızda kamu Özel karıŐımı, Çok ayaklı karma bir model geliŐtirilmeye ŐalıŐılmıŐtır. Şili Őrneđinde olduğu gibi tamamen Özel bir sosyal gũvenlik sistemine geŐiŐ, ũlkemiz aÇısından toplumsal bir konsensũs sağlanmadan mũmkũn gŕrũnmemektedir. Ayrıca Şili Őrneđinin tamamıyla başarılı olduğu da henũz ispatlanamamıŐtır. Kaldı ki, değişik toplum Őevrelerinde sosyal gũvenliđin tamamen Özelleştirilmesi konusunda bir fikir birliği de yaktur.

Burada belirtilmesi gereken bir husus da, Önerdiğimiz sistemde Özel emeklilik fon sisteminin baŐarısının, bir yŕnũyle devlet emeklilik sisteminin kaldırılmayıp, rehabilite edilmesine bağlı olmasıdır. Zira halihazırdaki sosyal gũvenlik yapısından Özel emeklilik fon sistemine geŐiŐ belirli bir sũreci gerektirmektedir. Bu sũreŐ iÇerisinde sosyal gũvenlik devlet tarafından mevcut sistem gereği sağlanmaya devam edilmelidir.

Bunun yanı sıra, sosyal yardım yaklaŐımlı primsiz sosyal gũvenlik sistemi geliŐtirilmeli, ŐalıŐma hayatına katılma Şartı aranmaksızın tũm vatandaşlar ya da belirli bir yaş sınırını aşanlara kamu kaynaklarından asgari veya ortalama bir gelir sağlanmalıdır.

II. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ AÇISINDAN

Sosyal güvenlik sisteminin rehabilite edilebilmesi için bir takım değişikliklerin yapılması şarttır. Aşağıda sıralanan önerilerimiz mevcut sistemde köklü sayılabilecek değişiklikleri öngörmektedir.

Öncelikle, Emekli Sandığı, SSK ve Bağ-Kur'un idari ve mali yapıları yeniden düzenlenmeli, sosyal güvenlik kurumları arasında mevcut temel farklılıkların giderilmesi için gerekli hukuki ve kurumsal düzenlemeler yapılmalıdır. Sosyal güvenlik kurumları, sigortacılık ilkelerine göre yeniden yapılandırılmalı ve sigortacılık faaliyetleri dışındaki görevleri ilgili kurumlara devredilmelidir.

Sosyal sigorta risklerini asgari düzeyde karşılayan kamu sigorta sisteminin bütün nüfusu kapsayacak şekilde genişletilmesi temel amaç olmalıdır. Sistemin başarıya ulaşabilmesi için de kayıt dışı çalışanlar sistem içine çekilmelidir. Türkiye kaçak sigortalı cenneti olmaktan çıkarılmalıdır. Gelecek 10 yıl içinde kayıt dışı kalan ve sisteme eklenecek 4.5 milyon çalışan sosyal güvenlik kapsamına alınmalıdır. Bu bağlamda sosyal sigorta sistemi kapsamındaki aktif sigortalı nüfus artırılmalı; bu çerçevede istihdam kapsamındaki aktif sigortalı nüfusun sivil istihdama oranı da % 65'lere ulaşması hedeflenmelidir.

Sosyal sigorta kuruluşları, sigorta hizmetlerini nimet-külfet dengesi içinde kurumların aktüeryal yapıları bozulmadan kendi finansman kaynaklarından karşılayabilmesi, idari ve mali etkinliğinin artırılması, norm ve standart birliğinin sağlanması, gelirleri artırıcı ve giderleri azaltıcı düzenlemelerin yapılabilmesi için siyasi iktidarın müdahalelerinden arındırılarak özerk hale getirilmelidir. Örneğin SSK genel kurulu diğer tüzel kişilerde olduğu gibi en üst irade organı haline getirilmeli, Kurum genel müdürünü bu organ seçmeli, yönetim kurulunda devletin ağırlığı azaltılmalıdır. Böylece sosyal sigorta kuruluşlarının yasalarla belirlenmiş olan fon yönetim alanları ve esasları, güncel portföy yönetimi esaslarına göre yeniden düzenlenebilir.

Sosyal güvenlik sistemine devletin katılımı, açık kapatan sıfatıyla değil prim ödeyen sıfatıyla olmalıdır. Devletin prime katkısı kayıt içi istihdamı özendirecek biçimde olmalı, yasal yükümlülüklerini yerine getirmeyen, eksik yerine getiren işverenler devletin katkısından tamamen ya da kısmen yoksun bırakılmalıdır. Bu uygulama haksız rekabet koşullarını da bir ölçüde engelleyecektir. Böylece sosyal devlet ilkesi güçlendirilmiş olacaktır.

Sosyal Sigortalar Kanununun geçici 20.maddesine tabi sandıklar ile sosyal güvenlik hakkı sağlayan vakıf statüsündeki kurum ve kuruluşların sigortacılık esasları çerçevesinde çalışması ve etkin bir şekilde denetlenmesi için gerekli düzenlemeler yapılmalıdır.

İşsizlik sigortası programının etkin bir şekilde uygulanması ve oluşacak fonların fon yönetimi ilkeleri çerçevesinde işletilmesine yönelik mevzuat düzenlemeleri yapılmalıdır.

III. ÖZEL EMEKLİLİK FONU AÇISINDAN

Ülkemizde yakın bir gelecekte uygulamaya sokulması düşünülen özel emeklilik sisteminin kendi şartlarımıza en uygun modelin seçiminin ve tercih edilen uygulama biçimlerinin önemini artırmaktadır. Amaç, sosyal güvenlik sistemindeki sorunları çözmek olduğuna göre, özel emeklilik fonlarının para ve sermaye piyasalarına fon girişi sağlamak gibi ikincil fonksiyonlarını ön plana alarak, geniş halk kitlelerinin geleceği için olumsuz sonuçlara yol açmamak gerekir.

Bu bağlamda sosyal güvenlik reformu çerçevesinde Türkiye’de yasal olarak düzenlenmesi gündemde olan özel emeklilik programları, sigortacılık sektörünün atılım yapabilmesi açısından hayati önem arz etmektedir. Diğer gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde yaşanan olumlu ve olumsuz tecrübeler göz önüne alınarak, ülke şartlarına uygun, geniş toplum kesimleri tarafından benimsenen, finansal yönden kendi kendine yeterli bir özel emeklilik sistemi dizayn edildiği takdirde, sigorta sektörünün çağdaş prim üretim ve varlık düzeyine ulaşabileceği bir atılım gerçekleştirilebilecektir. Ancak, özel emeklilik fonlarının başlangıçta hatalı dizayn edilmeleri ve/veya yanlış uygulanmaları, sektör üzerinde olumsuz hayati etkiler doğuracaktır. Dolayısıyla, özel emeklilik sisteminin başarılı bir şekilde kurulup gelişmesinde sigorta sektörünün büyük çıkarı bulunmaktadır.

Birinci derecedeki fonksiyonu daha etkin ve kapsamlı bir sosyal güvenlik olacak olan özel emeklilik fon sistemi hakkında yapacağımız önerilerimizi aşağıda başlıklar altında toplamak mümkündür.

A. YENİ BİR YASAL DÜZENLEME

Ülkemizde, özel emeklilik sistemi ayrıntılı bir yasal mevzuatla düzenlenmeden uygulamaya konulan özel emeklilik sigortası ürünleri ileride önemli sonuçlar doğurabilir. Bu açıdan geçmişteki uygulamaları da dikkate alacak bir “Özel Emeklilik Kanunu” en kısa sürede çıkarılmalıdır.

Söz konusu Kanun ile yurtiçinde işçi, memur, bağımsız çalışanlar, işveren temsilcileri ve kamu arasında konsensüs sağlanarak, sermaye piyasası, banka ve sigortacılık alanındaki meslek birliklerinin görüşü alınarak ve en önemlisi, global tecrübeye sahip OECD, Dünya Bankası, Uluslararası Çalışma Teşkilatı gibi kuruluşların ekspertizliğinden faydalanılarak ve ülke koşulları da dikkate alınarak kuşaklar boyu başarıyla yürütülebilecek bir özel emeklilik sisteminin ihdas edilmesi mümkün olabilir.

Çıkarılacak olan “Özel Emeklilik Kanunu”nda şu hususlar mutlaka yer almalıdır. *Her şeyden önce*, Kanunun yürürlüğe girmesinden önce faaliyet gösteren emeklilik fonları, emeklilik sandıkları, emeklilik plan ya da programları gibi uygulamaların belirli bir süre içerisinde yeni düzenlemelere uyması öngörülmelidir. Fakat uyum süreci iyi ayarlanmalı, yumuşak bir geçiş sağlanmalıdır.

İkinci olarak, prim ve maaş esaslı sistem arasında bir seçim alternatifi bulunmalıdır. Yoğun eğitim verdiği çalışanlarını uzun sürelerle çalıştırmak isteyen büyük işletmelerin maaş esaslı, yeni kurulmuş şirketler ile mobilitenin yüksek olduğu iş kollarındaki işletmelerin ise prim esaslı sistemler kurabilmelerine olanak tanınmalıdır.

Üçüncü olarak, fonların, faiz ve getiri oranlarındaki gelişmelere karşı direncini artırmak amacıyla, yüksek fonlama düzeyine imkan veren, objektif bir denetim altında yatırım serbestiyeti ilkesi benimsenmelidir.

Dördüncü olarak, özel emeklilik sisteminin denetim ve gözetimi konusunda Sermeye piyasalarında Sermaye Piyasası Kurulu'nun icra ettiği fonksiyona benzer bir işlevi olan kurumsal bir yapıya geçilmelidir. Bu kurum, yatırımların kârlılık düzeylerinin gözetimini, sisteme yapılan katkı paylarının ve ödenen emekli aylıklarının gözetimini, yetki belgesi verilmesi ve buna uygunluğun denetimini, maluliyet ve ölüm sigortalarının gözetimi, yatırım ve faaliyet giderlerine ilişkin bilgilerin ilanını ve bu konuda gerekli Yönetmelik ve diğer yasal mevzuatın hazırlanması ve icrasını yerine getirmelidir.

Beşinci olarak, bireylerin gönüllü olarak ek tasarruflarda bulunabilmesine imkan tanıyan düzenlemelere yer verilmelidir.

Altıncı olarak, sistem kuruluş ve faaliyet itibarıyla şeffaflaştırılmalıdır.

Yedinci olarak, fonun krize girmesi ve iflası hallerinde çalışanların tasarruflarının kayba uğramaması sağlanmalıdır.

Sekizinci olarak, fona katılıma teşvik edici vergi kolaylıkları sağlanmalıdır.

Dokuzuncu olarak da, katılımcıya diğer bir fon sistemine geçme imkanı tanınmalıdır.

B. FONDA TERCİH EDİLECEK YÖNTEM

Özel emeklilik fon sistemlerinde uygulama imkanı bulunan maaş ve katkı (prim) esaslı yöntemler arasında katılımcılara ve işletmelere bir seçim hakkı tanınmalıdır.

Sisteme katılacak kişiler açısından bu seçim hakkının kullanılmasında ikame oranı riski, uzun yaşam riski, enflasyon riski ve yolsuzluk riski dikkate alınarak bir değerlendirme yapılmalıdır. Bu sebeple fona katılacak her kişiye sözleşme öncesi bu riskler hakkında bilgi verilmeli ve seçim katılımcının tercihine bırakılmalıdır.

Bu noktada işletmeler, eğer yoğun eğitim verdiği ve belirli konularda uzmanlaştırdıkları çalışanlarını uzun sürelerle çalıştırmak istiyorlarsa maaş esaslı sistemi esas alacaklardır. Bunun yanı sıra yeni kurulmuş şirketler ile mobilitenin yüksek olduğu iş kollarındaki işletmeler ise prim esaslı sistemleri tercih edeceklerdir.

C. ÇALIŞANLARA ÖZEL EMEKLİLİK FONU TANITIMININ YAPILMASI

Önerdiğimiz sistemin başarısı için çalışanlar özel emeklilik fonunun yönetimi, işleyişi, denetimi ve kendilerine sağlayacağı faydalar hakkında bilgilendirilmelidir. Sadece bu konuda yasal bir düzenlemenin yapılması yeterli olmayacaktır. Çalışanların bu yeni sistemin kendileri ve ülke açısından yararlı olduğu konusunda inandırılmaları gerekmektedir. Burada özellikle tanıtım aşamasında en büyük katkı görevi devlete düşecektir. Özellikle tanıtım aşamasında devletin, denetim ve garanti görevi vurgulanmaktadır.

D. FON YÖNETİMİ

Özel emeklilik fonlarının yönetiminde görev alan kimseler sigorta şirketlerinin kurucularında aranan bir takım şartlara sahip olmalıdırlar. Fonun kurucu ve yöneticileri, öncelikle yüz kızartıcı suçlar ile resmi ihale, alım satımlara fesat karıştırma ve kaçakçılık suçlarından mahkum olmamaları, ağır hapis veya hapis cezalarından hüküm giymemiş bulunmaları, iflas ve konkordato ilan etmemiş olmaları aranmalıdır.

Profesyonel bir yönetim için fon, mevzuata uygun ve ruhsatnameye sahip herhangi bir yönetim hizmeti veya malvarlığı yönetim hizmetlerinden faydalanabilmelidir. Böylece yönetimin kaliteli bir yapıya kavuşması sağlanabilecektir.

Fon yönetimi, maliyetlerin kayda değer oranda gerilediği buna karşın yatırımlardan elde edilen getiri oranının düştüğü merkeziyetçi yapı ile faaliyet, pazarlama, yönetim ve satış giderlerinin merkeziyetçi yönetime kıyasla büyük artış gösterdiği, ancak yatırım gelirlerinin de merkezi yönetimden daha yüksek olduğu adem-i merkeziyetçi yapı arasında tercih hakkına sahip olmalıdır.

E. VERGİ POLİTİKASI

Özel emeklilik sisteminin tercih edilmesi ve gelişebilmesi için, vergisel teşvikler getirilmelidir. Uluslararası uygulamalara uygun olarak özel emeklilik sistemindeki vergilendirme, katılım, yatırım ve ödeme aşamalarından sonuncusunda yapılmalı; böylece fona katılım özendirilmelidir. Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan, halen Meclis'te bulunan ve vergilemenin son aşamada yapılmasını içeren tasarıda her ne kadar özel emeklilik fonları ile ilgili olarak vergi teşvikleri getirilmiş ise de bunun yeterli olduğu söylemek mümkün değildir. Çünkü aynı vergi teşvikleri daha kısa vadeli yatırım alternatifleri için de mevcuttur.

Bu durumda tasarruflar uzun vadeli özel emeklilik fonlarına değil de daha kısa vadeli yatırım alternatiflerine yönelecektir. Bu sebeple mevcut tasarıya katılımcılar açısından özel emeklilik fonlarını kısa vadeli yatırım alternatiflerine göre daha cazip kılabilecek vergi teşvikleri konulmalıdır.

Bu çerçevede şu iki ihtimalden biri düşünülebilir. Ya uzun vadeli tasarrufları özendirme için, başlangıçtaki katılım aşamasında, gelir vergisi tabanından indirilebilecek prim toplamı, yıl içinde elde edilen gelirin %30'una yükseltilebilir. Ya da vergi indirimine tabi maksimum prim tutarı yaş ilerledikçe artırılmalı ve böylece uzun vadeli emeklilik fonunun tercihi katılımcı açısından sağlanmış olmalıdır.

Vergi teşvikinin suiistimale dönüşmemesi için, vergi indirimine tabi olan primler belirli bir limite bağlanmalı ve aksi davranışlar için cezai yaptırımlar öngörülmelidir. Bu cezai yaptırımlarda cezaların şahsiliği ilkesine bağlı kalınmalı yani cezai yaptırım sadece ilgili katılımcı ve fon yönetimi için uygulanmalı, diğer katılımcıları etkilememelidir.

F. VERİMLİLİĞİN SAĞLANMASI

Önerdiğimiz sistemde özel emeklilik fonlarının verimliliğinin sağlanabilmesi için öncelikle fon yönetiminde özen prensibi, aktif pasif yönetimi ve risklerin dağıtımı gibi geçerli olan ilkelere uyulması sağlanmalıdır. Ancak fon yönetimi objektif olmayan ağır denetim hükümleriyle de sınırlanmamalıdır.

Emeklilik fonlarında stratejisi olarak, hisse senedi yatırımına ağırlık verilmeli, böylelikle hem sermaye piyasalarının geliştirilerek derinlik kazanması hem de yüksek getiriyle prim yükünün hafifletilmesi amaçlanmalıdır. Özellikle devlet sosyal güvenlik sisteminden özel emeklilik fonuna geçecekler için, toplanacak fonların, kamu iç borçlanma gereksinimini karşılayacak ve vade yapısını da uzatacak şekilde, belirli bir oranda reel geliri garanti eden devlet iç borçlanma senetlerine yatırılması yoluyla değerlendirilmesi bir seçenek olarak düşünülebilir.

Katılımcıların beklenmedik ayrılışları göz önüne alınarak bulundurulmuş yeterli likidite dışında, emeklilik fonları değerleri, genel olarak uzun vadeli yatırım enstrümanlarına yönelmelidir.

Her ne kadar yatırımlarda verimlilik esas ise de, kapital kaybı riski önlenmeli yani yatırımların emniyeti sağlanmalıdır. Bunu sağlamak için, modern risk yönetimi tekniklerine uyulması sağlanmalı ve yetkili organlarca dinamik bir denetim yapılmalıdır.

G. ÜYELERİN ÖLÜM VE SAKATLIK RİSKİNE KARŞI SİGORTALANMASI

Özel emeklilik fon sistemi erken ölüm ve sakatlık sigortası da sağlamalıdır. Fon sisteminin müşterilerine sunduğu hizmetler arasında, özel hayat sigortası şirketlerinden alınan hayat ve sakatlık sigortası grup poliçeleri de yer almalıdır. Özel emeklilik fonu, topladığı primlerden belirli bir kısmı ile, üyelerini hayat sigortası şirketleriyle yaptıkları bir sözleşme çerçevesinde ölüm ve sakatlık risklerine karşı sigorta ettirmelidirler.

H. GARANTİ FONU

Özel emeklilik fonu, verimli bir şekilde yatırımlarını yaptığı ve büyük ekonomik krizlerin yaşanmadığı dönemlerde doğal olarak kendi işleyişini sürdürmektedir. Fakat sistemin krize girmesi veya çökmesi ihtimaline karşı da ilave önlemler alınmalıdır. Sistemin çökmesinin nedeni, büyük ekonomik krizler olabileceği gibi, denetim hükümlerine rağmen fon malvarlığının amaçları dışında kullanılması, sahtekarlık ve iflas gibi nedenler de olabilir. Bu durumda sosyal devlet ilkesi, özel emeklilik fonu katılımcılarının mağdur olmasını engellemeyi gerektirir. Bu nedenle, önerdiğimiz sistemde özel emeklilik fonu mağdurlarının korunması için “Emeklilik Ödemesi Garanti Kurumu”nun ihdası gereklidir.

Bu kurumun finansmanı, üyelerin katkıları, emeklilik fonlarının ilk kuruluşunda sisteme giriş payları ve Özel Emeklilik Kanunu’na aykırılık dolayısıyla hükümlenilecek adli para cezaları ile idari para cezalarının belirli bir yüzdesi ile gerçekleşmelidir. Katkı miktarı garanti fonunun yerine getirmek zorunda kaldığı ödeme miktarına bağlı olmalıdır.

I. DENETİMİN SAĞLANMASI

Özel emeklilik fonlarının, yapılacak düzenlemelere uyup uymadığını kontrol edecek ve uzman kişilerden oluşan siyasi otoritenin baskısı altında olmayan özerk yapıya sahip bir denetim mekanizması olan “Özel Emeklilik Fonu Denetleme Kurulu”nun da ihdası gereklidir.

Mevcut yasa tasarısında her ne kadar sisteme güveni sağlamak için Hazine müsteşarı başkanlığında Maliye Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı müsteşarları ile SPK başkanından oluşacak Koordinasyon Kurulu teşkil edilmesi düşünülmüşse de, kanaatimizce, bu kurul siyasi baskılardan uzak kalamayacaktır.

Özel emeklilik fonu sisteminde katılımcıların haklarının korunabilmesi için yeterli denetim kurallarının konulması gereklidir. Denetim konusunda getirilecek hükümlerde, *öncelikle*, emeklilik fonu ve bu fonu yöneten kurumun veya girişimcinin malvarlığının birbirinden ayrılması, fonun belirli bir ödenmiş sermayeye sahip ve tüm hisse senetlerinin nama yazılı olması; *ikinci olarak*, emeklilik fonlarının belirli merciler tarafından onaylan-

ması (ruhsatname alınması), *üçüncü olarak*, bu onayın, emeklilik fonunun yöneticisinin dürüstlük ve mesleki yeterliliği bakımından sıkı sorumluluk şartlarına tabi tutulması; *dördüncü olarak*, denetim makamlarının müdahale hakkının tespit edilmesi; *beşinci olarak*, emeklilere düzenli olarak fon hakkında bilgi verilmesi ve *altıncı olarak* da, denetim makamlarına düzenli bir rapor bildirim hususları yer almalıdır.

Emeklilik fonlarının denetiminde kanuna, fon amacına ve katılımcıların menfaatlerine aykırılığın tespiti halinde denetim makamlarına gerekli müdahalelerde bulunma yetkisinin verilmesi gerekir. Bu yetkiler arasında, fon yönetimine idari cezalar verilmesi, mali yapının güçlendirilmesine yönelik bir takım tedbirlerin alınması, fonun yeni katılım sözleşmesi yapma yetkisinin elinden alınması, fon portföyünün teminat ve karşılıkları ile birlikte bir başka emeklilik fonuna devredilmesi, duruma göre iflaslarını isteyebilmesi, diğer bir fonla birleşme ve devir işlemlerinin yapılması, nihayet emeklilik fonlarına verilen ruhsatnamenin iptali sayılabilir.

Etkin bir denetim, emeklilik sisteminin aktüerler vasıtasıyla iç kontrolü, emeklilik fon yöneticileri ve memurlarını ve fonun işleyişini bağımsız dış denetim kuruluşları vasıtasıyla ve daimi denetim makamları ile yapılan iç ve dış kontrolleri kapsamalıdır.

J. ŞEFFAFLIK

Önerdiğimiz özel emeklilik sisteminde, kişisel tercihlerin bireysel kararlara dönüştürülmesine ve istenilen sonuçlara ulaşılmasına imkan tanınabilmesi için katılımcıların sürekli ve doğru bir şekilde fonun yönetiminden ve finansman durumundan haberdar edilmeleri gerekir.

Çalışanlara emeklilik fon yönetimi tarafından bir tasarruf cüzdanı verilmeli ve her üç ayda bir adreslerine hesap ekstreleri gönderilmelidir. Bu ekstrelerle birlikte katılımcıya aynı zamanda hesabında biriken parası ile yatırım fonunun performansı hakkında bilgiler de verilmelidir.

Daha ideal bir şeffaflığın sağlanabilmesi için, zamanımızın teknolojik yeniliği olan internetten faydalanılması düşünülebilir. Kendisine tasarruf cüzdanı ile birlikte bir kullanıcı şifresi de verilen katılımcı, ilgili web sayfası üzerinde kendi şahsi bilgilerine ve şirketin genel performansı hakkındaki bilgilere de kolaylıkla ulaşabilir.

K. GEÇİŞ HAKKI

Özel emeklilik sisteminde bulunmasını öngördüğümüz fonun şeffaflığı ilkesi yalnız başına katılımcılar için çok anlam ifade etmemektedir. Bu ilkenin mutlaka katılımcılara

sağlanacak geçiş hakkı ile desteklenmesi gerekir. Katılımcıya, şeffaflık ilkesi sayesinde kötü gidişatını öğrendiği fondan bir başka fona geçiş hakkı verilmelidir.

Emeklilik fon yönetimleri arasında daha yüksek getiri sağlamak, daha iyi hizmet vermek ve daha düşük komisyon almak rekabeti vardır. Çalışanların bu hizmet rekabetinden tam olarak yararlanabilmeleri yine geçiş haklarının varlığına bağlıdır. Geçiş hakkının salt varlığı katılımcıları yeteri kadar koruyamayabilir. Çünkü katılımcılara sağlanan geçiş hakkının kullanımı, emeklilik fonlarıyla yapılan sözleşme şartlarında imkansız hale getirilebilir veya katılımcıya mali bakımdan zorluklar çıkarabilir. Bu nedenle geçiş hakkına ait kurallar çıkarılacak olan “Özel Emeklilik Kanunu”nda ayrıntılı bir şekilde belirtilmelidir.

Burada geçiş hakkıyla ilgili olarak belirteceğimiz son husus, geçiş hakkının tamamen katılımcının keyfi iradesine bırakılmamasıdır. Geçiş hakkı ancak çıkarılacak Kanunda “Geçiş Hakkı Kılan Nedenler” başlığı altında menfaatler dengesine göre sıralanacak şartlara bağlanmalıdır. Geçiş hakkının kullanıldığı durumlarda, özel emeklilik fonunun o güne kadar yapmış olduğu idare ve yatırım masraflarından katılımcıya düşen miktar, onun tasarruf hesabından kesilmelidir.

L. EMEKLİLERE SAĞLANACAK HAKLAR

Bu sistemde her çalışan ya emeklilik yaş haddine kadar ya da alacağı ortalama emekli aylığı son on yıllık ortalama ücretinin %70'ine ulaşıncaya kadar prim ödemek zorundadır. Bunun için çalışanın emeklilik yaşına kadar ücretinden %10 oranında prim kesilerek çalışanın özel emeklilik fonundaki hesabına yatırılır. Her halükarda katılımcı en az on yıl süreyle kesintisiz bir şekilde prim ödemelidir.

Özel emeklilik fonları belirli bir primi ödeyen veya belirli bir yaşa gelen katılımcılara iki seçenek sunulmalıdır. Bunlar, sisteme katılan kişinin, emekli olduktan sonra isterse maaş, isterse de hem toplu para hem de maaş şeklinde birikimlerini tahsil edebilmesidir.

Toplu para istemeyen katılımcıya, fonda bıraktığı payı kadar ek ödeme imkanı sağlanmalı; hem toplu para hem de maaş alternatifinin tercih edilmesi halinde ise, katılımcı ve bakmakla yükümlü oldukları kimseler için dul ve yetim maaşları da dikkate alınarak toplu ödeme ve aylık ödemeler yapılmalıdır.

BİBLİYOGRAFYA*

I. KİTAPLAR, TEZLER ve MAKALELER

- ALPER, Yusuf : “Sosyal Güvenlik Sisteminde Kriz ve Reform İhtiyacı, İşveren, C.34, S.5, Şubat, 1996 (Kriz).
- : “Sosyal Sigortalar Kapsamındaki Gelişmeler: 1981-1991”, Çimento İşveren, C.7, S.5, Eylül 1993.
- ARICI, Kadir : Sosyal Güvenlik, Ankara 1999.
- : Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Hukuku, Ankara 1997.
- ATILLA, İ. : “Banka ve Sigorta Şirketleri Emekli Sandıkları”, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bülteni, Eylül-Ekim 1984.
- AYDIN, Ufuk : “Sosyal Güvenlikte Özelleştirme Sebepleri ve Uygulamalar”, Çimento İşveren, S. 5, C. 12, Eylül 1998 (Özelleştirme).
- : “Sosyal Güvenlikte Özelleştirme ve Şili Uygulaması”, SOSYAL DEMOKRAT DEĞİŞİM, S.9, 1997 (Şili Uygulaması).
- : Sosyal Güvenliğin Sorunlarının Çözümünde Özel Sigortalar, Yayınlanmamış Doktora Tezi, A.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eskişehir 1996 (Özel Sigortalar).
- BODİE, Z./MARCUS,A./MERTON, R: : “Defined Benefit Versus Defined Contribution Pension Plans: What are the Trade-Offs?”, NBER Working Paper, No: 1719.
- BORDEN, Karl : “Dismantling The Pyramid: Why and How Of Privatizing Social Security” Cato Org. Social Security Paper, No:1, Ağustos 1994.
- BUDAK, Rıdvan : “Sosyal Güvenlik Reformu Tek Başına Ele Alınmaz”, Görüş, Kasım 1997.
- BUZLUPINAR, Elif : Özel Emeklilik Fonları, Sermaye Piyasasına Kaynak Aktarımı, SPK Yayınları, Ankara 1996.
- CAMPBELL, Rita Ricardo : Social Security: Promise and Reality, California 1977.
- CENTEL, Tankut : Sosyal Güvenlikte Yapısal Değişim, Avrupa/Türkiye Karşılaştırması, İstanbul 1997 (Yapısal Değişim).
- : “Türkiye’de Sosyal Sigortaların Standartlaştırılması Üzerine Bir Deneme”, İş Hukuku Dergisi, C. I, İstanbul 1991.

* Birden fazla eserine müracaat edilen yazarlarda kullanılan kısaltmalar parantez içerisinde gösterilmiştir.

- COŞKUN, Gülay. : Türk ve Amerikan Hukukunda Gurup Sigortası ve Çeşitleri, (Doktora Tezi) Banka ve Ticaret Hukuku Enstitüsü, Ankara 1969.
- ÇELİKOĞLU, İlyas : Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Finansman Yöntemleri ve Türkiye, DPT. Ya.No:2355, Ankara 1994.
- ÇİFTÇİ, Murat : "AB Emeklilik Fonlarının Yatırım Portföylerinin Global Gelişmeler Işığında Değerlendirilmesi ve Türkiye'ye Yönelik Alternatif Model Önerisi", Reasürör, Sayı 33, Temmuz 1999.
- DAVVİS, E. Philip : Pension Funds: Retirement-Income Security and Capital Markets, An International Perspective, Clarendon Press, Oxford 1995.
- DİLİK, Sait : Sosyal Güvenlik, Ankara 1992.
- DOĞAN, Noyan : "SSK Genel Müdürü Kemal KILIÇDAROĞLU İle Söyleşi", DÜNYA Gazetesi, 17.8.1994.
- ERGENEKON, Çağatay : "Özel Emeklilik Fonları: Şili Örneğinden Çıkarılacak Dersler", İMKB, İstanbul, Mart 1998 (Şili Örneği).
- : "Sosyal Güvenlik Sistemleri Bağlamında Özel Emeklilik Uygulamaları: Türkiye'deki Gelişime Global Perspektifte Bir Bakış", Sigortacılık Sektörü Bilimsel Çalışma Yarışması, 1998 (Özel Emeklilik Uygulamaları).
- : Sigorta Sektörü, Sektör Araştırmaları Serisi, No:5, İMKB, İstanbul, Ekim 1995 (Sigorta Sektörü).
- FERRARA, Peter J. : "Expand IRAS To Social Security", Wall Street Journal, 7 Aralık 1984.
- FİSUNOĞLU, H. Mahir : "Emeklilik Ekonomisi: Dünyada ve Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sistemleri: Özel Hayat Sigortacılığının Sistem İçerisindeki Konumu", Sigortacılık Sektörü Bilimsel Çalışma Yarışması, 1998.
- FRANCO, D. /MUNZİ, T. : "Public Pension Expenditure Prospects in the European Union: A Survey of National Projections" European Economy, 1996, NO. 3.
- GILLION/BONILLA, -A. : "Şili'de Sosyal Güvenlik Sisteminin Özelleştirilmesi" Mülkiyeliler Birliği Dergisi, Nisan, 1993, S.154 (Çev. Koç, Yıldırım).
- GÜZEL, Ali/ OKUR, Ali Rıza : Sosyal Güvenlik Hukuku, 7.B., İstanbul 1999.
- HALL, Gordon : "The Hottest Place in Hell", Business Quarterly, Summer 1994.
- HAMZAÇEBİ, Akif : Finansal Forum Gazetesi, 5 Temmuz 2000.
- HANNAH, Leslie : Similarities and Difference In The Growth and Structure Of Private Pensions In OECD

- Countries, OECD Social Policy Studies No:9, 1992.
- IŞIK, Özlem : “Emeklilik Fonlarına İlişkin Avrupa Birliği Sigorta Sektöründeki Uygulamalar ve Türkiye İçin Model Önerisi”, Sigortacılık Sektörü Bilimsel Çalışma Yarışması, 1999.
- IYER, Subramaniam N. : “Pension Reform in Developing Countries”, International Labour Review, Vol.132, No:2, 1993.
- KENDER, Rayegan. : Türkiye’de Hususi Sigorta Hukuku, İstanbul 1999.
- KÖNİG, Willy : Schweizerisches Privatversicherungsrecht, Bern 1967.
- MERAL, Bayram : “Sosyal Sigortalar Sırtımızdaki Ceket Kadar Bizimdir”, Yeni Yüzyıl, 14.3.1996.
- MIZRAK, Nihal Yıldırım : “Şili Ulusal Özel Emeklilik Sisteminin Sosyal Güvenlik İlkeleri ve ILO Normları Açısından Sakıncaları”, İşletme Ve Finans Dergisi; S.84, Mart 1993.
- ÖNAL, Yıldırım Beyazıt : “Sosyal Güvenlik Bağlamında Özel Emeklilik Fonları, Avrupa Birliği Ülkeleri, Diğer Ülke Uygulamaları ve Türkiye İçin Bir Özel Emeklilik Fonu Model Önerisi”, Sigortacılık Sektörü Bilimsel Çalışma Yarışması, 1999.
- PEARSON, George : “Social Security: A Permanent Fix”, Wichita Business Journal, Aralık, 1997.
- PINERA, Jose : “Empowering Workers: The Privatization Of Social Security In Chile” Cato Journal, Vol.15, No:2-3 .
- PRÖLSS, Erich /SCHMİDT, Reimer : Versicherungsaufsichtsgesetz, München 1997.
- REYNAUD, Emmanuel : “Financing Retirement Provision: Pay-As-You-Go and Funded Systems in the European Union”, International Social Security Reviews.
- SAK, Güven : “Ormanı Görmeden Bakınca”, Radikal Gazetesi, 19 Temmuz 2000 (Ormanı Görmeden Bakınca).
- : “Değişimin Önünü Açmak İçin”, Radikal Gazetesi, 16.08.2000 (Değişim).
- : “Sosyal Güvenlik Sisteminin Krizi ve Çözüm Önerileri Üzerine Değerlendirmeler”, Maliye Sempozyumuna Sunulan Tebliğ, 14-17 Mayıs 1997.
- : “Genel Görünüm”, Radikal Gazetesi, 20.07.2000 (Görünüm).

- SARACEL, Nükhet : Türkiye’de Sosyal Sigortaların Finansmanı ve Uygulama Sorunları, A.Ü.Ya.No.626, Afyon 1992.
- SCHIEBER Sylvester/ SHOVEN, John : “The Consequences of Population Aging on Private Pension Fund Saving Asset Markets”, NBER Working paper, No: 4665.
- SHIPMAN, William G. : “Retiring With Dignity: Social Security versus Private Markets”, Cato Organization, Social Security Paper, No:2, 14 Ağustos 1995.
- SOYDEMİR, Selim / ALTUN, Oğuz : “Kurumsal Yatırımcılar ve Sermaye Piyasası” Sermaye Piyasası Kurulu Araştırma Raporu, AGD/9105, Ankara, Mart 1991.
- SÖZER, Ali Nazım : Sosyal Sigorta Kurumlarında Yeniden Yapılanma, Çimento İşveren, C. VIII, s. 3, Mayıs 1994.
- ŞAKAR, Müjdat : “Sosyal Güvenlikte Çözüm Özelleştirme Değil, Özerkleştirmedir” İşveren, C. 30, S. 11, Ağustos 1992.
- ŞENTÜRK, Şenol Serkan : “Özel Emeklilik Programları Tanım ve Türleri”, Reasürör, S. 37, Temmuz 2000.
- TALAS, Cahit : Sosyal Ekonomi, 6.B., Ankara 1983.
- TANNER, Micahel : “Social Security System: Time For Retirement” Cato Journal, Vol.15, No:2-3, Şubat, 1997.
- TOÇOĞLU, Enver : “SSK’nın Özelleştirilmesi Yaklaşımlarını Ciddiye Almıyoruz”, TÜRK-İŞ, S.311, Mart, 1996.
- TUNCAY, A. Can : Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri, 9. B., İstanbul 2000 (Dersler).
- : “Tüsiad’ın Sosyal Güvenlik Raporunun Ardından, Çimento İşveren, Ocak 1998 (Rapor).
- ÜNAN, Samim : Hayat Sigortası Sözleşmesi, İstanbul 1998.
- YAKABOSKİ, Paul : “Retirement Program Lump-Sum Distributions: Hundreds of Billions in Hidden Pension Income” EBRI Issue Brief, No: 146, February 1994.
- YAYLA, Atilla : Liberalizm, Ankara 1998.

II. TASARILAR, RAPORLAR ve YÖNERGELER

- Avustralya Sağlık Komisyonu, Sağlık Finansmanı Politika Seçenekleri Çalışması, Türkiye, Yönetici Özeti, Ankara, Mart 1996.
- Avustralya Sağlık Komisyonu-ILO Çalışma Bürosu, Türkiye’de Sağlık Finansmanı, Emeklilik ve Sosyal Yardım Sistemleri Reformu Konulu Ortak Rapor, Ankara, Mart 1996.
- “Bazı Vergi Kanunlarında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı”, No. 1/697, T. 22/05/2000.
- “Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu Tasarısı” (1/693) (Plan ve Bütçe ve Adalet ve Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonlarına) (Başkanlığa geliş tarihi : 16.5.2000).
- DPT, Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2001-2005, Ankara 2000.
- ILO, T.C. Hükümeti İçin Hazırlanan Sosyal Güvenlik Reformu Raporu, Basılmamış Rapor, ILO/TF/Türkiye, No:60, Ankara, Mart 1996.
- “Mitteilung der Kommission zu einem Binnenmarkt für die zusaetliche Altersversorgung 11.5.1999 (COM(99) 134 endg.)” <http://europa.eu.int/> .
- Rechtsache C. 57/95” (<http://curia.eu.int/de/cp/cp97/cp9715de.htm>).
- “Richtlinie 92/96/EWG des Rates vom 10 November 1992 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Direktversicherung (Lebensversicherung) sowie zur Aenderung der Richtlinien 79/267/EWG und 90/619/ <http://europa.eu.int/>
- Social Security Programs Throughout The World 1997.
- SSK, 35 Soruda SSK Gerçeği, Ankara, Eylül 1995.
- TİSK, Gelişmiş Ülkelerde ve Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Yeniden Yapılandırılması, TİSK Yayın No. 160, Ankara 1997.
- TİSK-TÜRK-İŞ-HAK-İŞ-DİSK, Sosyal Güvenlik Konulu Rapor, No:2, İşçi ve İşveren Konfederasyonları Zirve Toplantıları, 1994.
- TOBB, Sosyal Güvenlik, Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara 1993.
- TÜSİAD Raporu, Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma, İstanbul, Ekim 1997 (Yeniden Yapılanma).
- TÜSİAD, Emekli ve Mutlu, Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları, Çözüm Önerileri, Özel Sigortacılık Girişimi, İstanbul 1996 (Emekli ve Mutlu).
- “Untersuchung über die Altersversorgungssysteme in den Mitgliedstaaten der Europaeischen, Mai, 2000” <http://europa.eu.int/>.
- World Bank (1994) Averting the Old Age Crisis. New York: Oxford University Press.
- “Zusaetliche Altersversorgungs im Binnenmarkt:: Grünbuch - 5.6.1997”, <http://europa.eu.int/>.
- “Zusammenfassung der Antworten auf das Grünbuch über die zusaetliche Altersversorgung im Binnenmarkt 6. 4. 1998 (KOM(97) 283)” <http://europa.eu.int/>.