

TÜSİAD'ın Emeklilik Sistemi Raporu

Erinç Yeldan, 29 Aralık 2004

TÜSİAD geçtiğimiz ay içerisinde sosyal güvenlik sisteminin reformuna ilişkin önerilerini sunduğu bir rapor yayımladı (Türk Emeklilik Sisteminde Reform, Yay. No 2004-11/382). Prof Dr. Yusuf Alper, Prof. Dr. Selahattin İmrohoroğlu ve Doç. Dr.. Serdar Sayan tarafından kaleme alınan rapor, sadece sosyal güvenlik sistemine ilişkin kurumsal yeni düzenlemeler ve aktüeryal hesaplara dayanmayıp, önerilen reform paketinin tasarruf-yatırım dengesi, istihdam, reel ücretler ve kamu maliyesi üzerine etkilerini uzun dönemli dinamik bir genel denge modeli perspektifinden incelemektedir. Böylesi kapsamlı bir analitik çalışmayı Türk iktisat yazınına kattıkları için üç meslektaşımızı ve TÜSİAD yönetimini kutlarız.

Özetlemek gerekirse TÜSİAD üç ayaklı bir sosyal güvenlik ve emeklilik sistemini önermektedir. *Birinci ayakta* mevcut emeklilik kurumları tek çatı altında toplanarak, herkese *asgari* bir yaşam standardı üstlenmekte ve sistem dağıtım esasına göre finanse edilmektedir. Bunun için prim yükü yüzde 7 olarak tespit edilecek ve sigortalı ve işveren arasında eşit olarak paylaşılacaktır. Devlet sistemden tamamıyla çekilecektir. *İkinci ayakta* bireysel tasarruf ve fonlama esasına göre çalışan kurumlar olacak ve 2005 yılından itibaren sigortalı olanlar ile mevcut sistemde emekliliğine 20 yıldan fazla kalan çalışanlar bu sisteme zorunlu olarak katılacaklardır. *Üçüncü ayakta* ise halen bireysel emeklilik şirketleri adı altında faaliyet gösteren ve tamamen gönüllük esaslı üzerine çalışan kurumlar yer alacaktır.

Rapor, prim yükünün işveren ve sigortalılar arasında paylaşımına ilişkin çeşitli örnekler sunmakta ve aylıkların seviyesine ilişkin alternatif senaryolar da üretmektedir. Kamuoyunda çok tartışılan “emeklilik yaşı ne olmalı” sorusuna getirilen öneri birçok OECD ülkesinde emeklilik yaşının mevcut yaşam beklentisine oran olarak yüzde 77 ile 85'i olduğu gözlemine dayanmaktadır. Böylelikle Türkiye’de emeklilik yaşının bugün 55-56 olması gerekmekte, 2020-2050 yılları arasında da 4-5 yaş yükseltilmesi uygun görülmektedir (sf. 55-56).

Rapor’da sürdürülen model çalışmasının sonuçlarına göre “... kamu emeklilik sisteminin *tamamen kaldırıldığı* ve bütün emeklilik sisteminin *fon esasına göre çalışan bireysel emeklilik kurumlarınca* işletildiği bir ortamda (60 senelik bir dönem sonunda) reel ücretler yüzde 19.5; sermaye stoğu yüzde 66.2; milli gelir yüzde 19.5 artış gösterirken, faiz oranının yarı yarıya düşeceği” görülmektedir (sf. 164, vurgular tarafımızdan yapılmıştır). Kamu sisteminin devamı halinde ise sonuçlar uygulanacak bağlama oranlarına göre değişmekte, ancak genel olarak söylemek gerekirse yukarıda ifade edilen kazanımlar da azalma göstermektedir.

Bu olumlu beklentileri görünce “daha ne bekliyoruz?” diye düşünmekten kendimizi alamamaktayız. Ancak önerilen reform paketinin karşılması gereken önemli bir maliyetinin de olduğu burada hemen karşımıza çıkmaktadır: mevcut emeklilerin şu anda sigortalılarca karşılanmakta olan aylıklarını kim, nasıl ödeyecektir? Nitekim Rapor’un 173. sayfasında bu sorun “hangi kapsam ve seviyede gerçekleştirilirse

gerçekleştirilsin, sosyal güvenlik reformları mutlaka bir geçiş dönemi gerektirir ve ... ilgili düzenlemeler reformun en kritik boyutunu oluşturur” saptamasıyla dile getirilmektedir.

TÜSİAD Rapor’unun 144-147. sayfaları bu soruna çözüm aramakta ve *geçiş dönemi maliyetlerini* karşılayacak alternatifleri model yardımıyla üretmektedir. Önerilen reform senaryosu “emeklilik sistemindeki bu ani değişimi siyasi açıdan olası hale getirmek için ... mevcut emeklilerin kamu sisteminden alacakları net miktar kadarı *yeni devlet kağıdı basılacak* ve tüm bireylere gerekli pay verilecektir” sözleriyle bu maliyetleri *yeni iç ve dış borçlanmayla* karşılayacağını öngörmektedir. (sf. 144 vurgular bizim).

Rapor’un alternatif öngörülerine göre reform 2005’te uygulanırsa *ek borçların milli gelire oranı* yüzde 230’a çıkacaktır! Eğer reform daha ileriye atılırsa geçiş dönemi maliyetleri, dolayısıyla yeni borçlanma gereği, düşmektedir. Ancak raporun tahminlerine göre, örneğin reform 2020’de uygulandığında *ek borçların milli gelire oranı* yüzde 120; 2040’ta uygulanırsa da yüzde 82 olacaktır. Kamu borç stokunun milli gelire oranının günümüzde yüzde 80 civarında olduğu düşünülürse, borç yükünü birden bire yüzde 200’ün üzerine çıkartacak böyle bir reform önerisinin uygulanma olanağı yoktur. AB üyeliği sürecinde, IMF programının kısıtları altında kamuyu böylesi bir ek borç yüküne sokacak bir reform paketi iktisaden savunulabilir nitelikte değildir.

Raporda geçen hesaplamalara göre ek borç yükü 35-40 sene içinde geri ödenebilecektir. Ancak bunun için de yeni vergilere gereksinim duyulmakta ve, örneğin, gelir vergisinin *ek yükü* 2020’ye değin milli gelirin %12sin aşmaktadır. Bu öneri, mevcut gelir vergisi yükünün bir buçuk misli artırılması anlamına gelmektedir.

Sonuç olarak, TÜSİAD’ın Reform paketinin söz konusu geçiş dönemi maliyetlerini ek borçlanma, yeni vergilendirme ya da gelmesi beklenen büyük özelleştirme gelirleri ile karşılanması önerileri gerçekçi değildir.

Ancak raporda geçen tartışmalar sosyal güvenlik sistemimizdeki ana yapısal sorunu açıkça ortaya dökmektedir. Sistemin krizi basit anlamda emeklilik yaşının düşüklüğüne veya aktüeryal dengelerin cebirsel anlamda bozukluğuna değil, emek piyasalarındaki marjinalleşmeye ve gerek kayıt dışı, gerekse enformelleşmeye dayalı istihdam biçimlerinin sürdürülmesine dayanmaktadır. Dolayısıyla emek piyasasındaki kayıt dışılığın ve örgütsüzlüğün önüne geçecek yapısal tedbirleri gündemine almayan bir reform paketinin kalıcı bir çözüm getirmesi mümkün gözükmemektedir.

Bütün bunlara ilave olarak, sosyal güvenlik sistemi reformunun öncelikleri hisse senedi piyasalarını geliştirme hedeflerinden ziyade, ILO’nun sözleşmelerinde geçen – ve altında Türkiye’nin de imzası bulunan—“bütün nüfusu her türlü tehlikeye karşı koruma kapsamına almaya yönelik sosyal güvenlik” prensibine dayandırılmalıdır. Bu bağlamda söz konusu prensibin temel felsefesini garanti altına alan ve devleti sadece “denetleyici” değil, aynı zamanda “sorumlu” tutan bir sosyal güvenlik sistemi anlayışının daha gerçekçi bir çözüm olacağı düşünülmelidir.