

Bireysel Emeklilik Sistemine Otomatik Katılım: Türkiye İçin Bir Değerlendirme**Automatic Enrolment in the Individual Retirement System: A Review for Turkey****Yusuf Can ÇALIŞIR***

ORCID ID: 0000-0001-5715-7269

Cihan Serhat KART†

ORCID ID: 0000-0003-1941-349X

Makale Geliş Tarihi / Received : 11.09.2018

Makale Kabul Tarihi / Accepted : 27.06.2019

Öz

Bu çalışmanın amacı, son yıllarda bireysel emeklilik sisteminde yeni bir uygulama olan otomatik katılım düzenlemesini Türkiye açısından karşılaştırmalı bir şekilde değerlendirmektir. Otomatik katılım, çalışanların işverenler aracılığıyla otomatik olarak bir emeklilik planına katılımını sağlayan bir uygulamadır. Bireysel emeklilik sistemi içerisinde yer alan bireylere sistem içerisinde kalıp kalmama yönünde seçim hakkının tanınması, bu uygulamanın başlıca özellikleri arasında yer almaktadır. Kanada, Şili, İtalya, Yeni Zelanda, İngiltere ve Amerika Birleşik Devletleri gibi ülkelerde, otomatik katılım uygulaması, bireysel emeklilik sisteminin kapsamını artırıcı yönde bir işleve sahiptir. Türkiye’de ise 6740 sayılı Kanun kapsamında yapılan düzenlemeler altında 1 Ocak 2017 tarihinde, bireysel emeklilik sisteminde otomatik katılım uygulamasına geçilmiştir.

Anahtar Sözcükler: Bireysel Emeklilik Sistemi, Otomatik Katılım, Otomatik Katılım Düzenlemeleri.

Abstract

The aim of this study is to evaluate the automatic enrolment arrangement, which has been a new practice in the individual pension system in recent years, in a comparative way for Turkey. Automatic enrolment is an application that enables employees to automatically participate in a retirement plan through employers. The recognition of the right of choice for individuals within the individual retirement system to remain in the system is among the main characteristics of this application. In countries such as Canada, Chile, Italy, New Zealand, UK and the United States, the practice of automatic enrolment has a function to increase the scope of the individual pension system. In Turkey, automatic enrolment in the individual pension system was introduced on January 1, 2017 under the arrangements made under the Law No. 6740.

Keywords: Private Pension System, Automatic Enrolment, Arrangements of Automatic Enrolment

Giriş

1980’li yıllardan itibaren pek çok ülkede sosyal güvenlik sistemlerinin işleyişine yönelik sorunların varlığı bilinen bir gerçektir. Bu sorunları gidermek ve değişen koşullara uyum sağlamak amacıyla sosyal güvenlik sistemleri, çeşitli reformlar kapsamında revize edilmeye çalışılmaktadır. Özellikle, ortalama yaşam süresinin artması ve nüfusun giderek yaşlanma eğilimine girmesi, yeniden yapılanma süreçlerine yön vermiştir. Söz konusu nedenlerden dolayı, sosyal güvenlik sistemleri içine girdiği finansman girdabından kurtulmak için, zorunlu kamu sosyal güvenlik sistemini tamamlayıcı gönüllü bireysel tasarruf programlarına yer vermeye başlamışlardır.

* Öğretim Görevlisi, Ankara Üniversitesi Ayaş Meslek Yüksekokulu, ccalisir@ankara.edu.tr

† Öğretim Görevlisi Dr., Ankara Üniversitesi Ayaş Meslek Yüksekokulu, cskart@ankara.edu.tr

E-ISSN: 2651-4036 / © 2017-2019 Journal of Management and Labour. This is an open access article.

Önerilen Atıf Biçimi / Recommended Citation: Çalışır, Y. C. ve Kart, C. S. (2019). Bireysel Emeklilik Sistemine Otomatik Katılım: Türkiye İçin Bir Değerlendirme. *Yönetim ve Çalışma Dergisi*. 3(1) 101-117.

Bireysel emeklilik sistemleri ise bu sürecin bir ürünüdür. Türkiye’de yaklaşık 15 yıldır varlığını, gönüllülük esasına göre sürdüren, kamu sosyal güvenlik sisteminin tamamlayıcısı olan bireysel emeklilik sistemi, geçen süre zarfı içerisinde gelişim sağlamıştır. Gerek katılımcı sayısında yaşanan artış, gerekse fon miktarlarındaki artış gelişimin somut örnekleri arasında gösterilebilir. Diğer taraftan sistem, uygulandığı tarihten bu yana tasarruflarda artış sağlama adına, aynı gelişmeyi gösterememiştir. Bu nedenle çeşitli ülkelerde de uygulanan, otomatik katılım sistemine geçiş öngörülmüştür.

Çalışmanın amacı, çeşitli ülkelerde uygulanan bireysel emeklilik sisteminde otomatik katılım düzenlemesini Türkiye açısından karşılaştırmalı bir şekilde incelemektir. Bu bağlamda ilk olarak, Türkiye’de bireysel emeklilik sisteminin mevcut durum göz önünde bulundurularak, veriler aracılığıyla sistem analiz edilmeye çalışılmıştır. Daha sonra ise, OECD üyesi altı ülkede uygulanmakta olan otomatik katılım düzenlemeleri incelenmiştir. Son olarak, 6740 sayılı Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu’nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunu ile getirilen otomatik katılım uygulamasındaki düzenlemelere yer verilerek çalışma noktalanmıştır.

I- Bireysel Emeklilik Sistemine Genel Bir Bakış

Sosyal güvenlik sisteminin temel üç fonksiyonu (gelirin yeniden dağılımını sağlama, sigorta ve tasarruf) etkin olarak işlediğinde, sosyal devlet anlayışına uygun olarak sistemin tüm bireyleri kapsayıcı bir hizmet sağlayacağı kuşkusuz olarak düşünülebilecektir (Alper, 2002:13). Ancak sosyal güvenlik sistemleri, özellikle 1970’li yılların ortalarından itibaren temel fonksiyonlarını yerine getirme işlevini kaybetmeye başlamıştır. Özellikle sosyal güvenliğin sağlanmasında etkin bir role sahip olan sosyal sigortaların nüfusun yaşlanması nedeniyle finansman sorunu yaşamaya başlaması, sosyal güvenlik sistemlerini daha da işlevsiz hale getirmiştir. Dolayısıyla sosyal güvenlik sistemlerinin içine girdiği bu durum, pek çok ülke açısından yeniden yapılanma sürecini gerekli kılmıştır. Bu bağlamda sosyal güvenlik sistemlerinde yaşanan finansman sorunlarını ve emeklilik sistemlerinde yaşanan sorunları aşmak için birtakım parametrik (yapısal olmayan) ve paradigmatik (yapısal) reformlar gündeme gelmeye başlamıştır (Uğur, 2004: 19; Bacak, 2005).

Kamu sosyal güvenlik sisteminin finansal açıdan sürdürülebilirliği için yapılan; emeklilik yaşının yükseltilmesi, emeklilik aylıklarının miktarının azaltılması ve prim oranlarının yükseltilmesi gibi parametrik düzenlemeler (Gökbayrak, 2010: 74-80) finansman sorunlarının çözülmesini kolaylaştırmıştır. Fakat söz konusu düzenlemeler, bireylerin emeklilik dönemlerinde yaşam standartlarında düşüş yaşanmasına da neden olmuştur. Diğer taraftan emeklilik sistemleri içerisinde piyasanın lehine gelişen yapısal düzenlemeler, bireyleri özel emeklilik programlarına zorunlu ya da gönüllü olarak katılımını gerekli kılmıştır (Gökbayrak, 2010: 74). Dolayısıyla sadece sosyal sigortalar ya da özel sigortalar temeline dayanan emeklilik sistemlerinin sosyal güvenlik fonksiyonunu sağlayamayacağı görüşleri ağırlık kazanmış ve çok ayaklı emeklilik sistemleri oluşturulmaya başlanmıştır (Bacak, 2005:161-162).

Çok ayaklı bir emeklilik sisteminin ilk ayağında; kamunun denetimi ve yönetiminde katılımın zorunlu olduğu, dağıtım sistemine göre finanse edilen ve emeklilik döneminde tüm bireylere asgari bir gelir güvencesi sağlayarak, yoksulluğu önleme ve gelirin kuşaklar arasında yeniden dağılımını sağlama amacı taşıyan kamu emeklilik programları bulunmaktadır. İkinci ayak; katılımın zorunlu ya da gönüllü olduğu, fon biriktirme yöntemine göre finanse edilen ve işyeri veya işkolu düzeyinde örgütlenen mesleki emeklilik programlarından oluşmaktadır. Üçüncü ayak ise; katılımın gönüllü olduğu, fon biriktirme yöntemine göre finanse edilen ve bireylere emeklilik dönemlerinde ilave gelir sağlamayı amaçlayan bireysel emeklilik programlarından oluşmaktadır (Erol ve Yıldırım, 2004:152; Gökbayrak, 2010: 84; Uğur, 2004: 11). Aslında küresel deneyimler ışığında, emeklilik sistemlerinin yaşadıkları soruna çözüm arayışının iki alan üzerinde yoğunlaştığını belirtmek mümkündür. Bunlardan ilki, dağıtım esasına göre kamu tarafından idare edilen sosyal sigorta sisteminin rehabilite edilerek sorunların giderilmesine

öncelik verilmesidir. Diğer yaklaşım ise, fon biriktirme esasına göre işleyen ve piyasa tarafından işletilen özel emeklilik programlarının geliştirilmesi anlayışına dayanmaktadır (Ergenekon, 1998: 2).

Kamu emeklilik programlarında gerçekleştirilen parametrik reformlar sonucu yaşanan daralmanın, özel emeklilik programlarına geçiş eğilimini kuvvetlendirdiği ifade edilmektedir (2010: 181). Özel emeklilik programları, kamu emeklilik programlarının tamamlayıcısı olarak emeklilik sistemine dâhil edilmiştir. Kamu emeklilik programlarından farklı olarak, özel emeklilik programları gelirin yeniden dağılımını sağlama işlevine sahip değildir. Diğer taraftan, kamu emeklilik programlarında etkin olarak kullanılamayan tasarruf fonksiyonu, özel emeklilik programlarının en önemli fonksiyonu konumundadır (Bacak, 2005:163).

Zorunlu sistemlerden gönüllü sistemlere geçiş sürecinde her ülke kendi sosyal güvenlik sistemine uyumlu veya sistemi tamamlayıcı özellikte olan bir emeklilik sistemi belirlemektedir. Belirlenen yeni emeklilik sistemleri, doğal olarak ülkelerin sosyo-ekonomik ve kültürel yapısına göre farklı unsurlar üzerinde hayat bulmaktadır (Korkmaz vd., 2007: 56). Bu noktada, pek çok ülkede bireylerin çalışırken sahip oldukları yaşam standartlarını ve refah düzeylerini emeklilik dönemlerinde sürdürebilmelerini sağlamak amacıyla uygulamaya konulan bireysel emeklilik sistemlerine geçmek anlamlı olacaktır.

Bireysel emeklilik sistemi, küresel ölçekte farklılıklar göstermekle birlikte, esasen aynı ölçütler üzerinden şekillenmiştir. Genel olarak bireysel emeklilik sistemi, zorunlu kamu emeklilik rejimleri yanında ve onlara ek olarak özel sigorta tekniğinin sisteme dâhil edilmesidir (Güzel vd., 2014: 1001). Diğer bir ifadeyle, bireysel emeklilik sisteminde bireylerin sosyal güvenlik ihtiyacı, kamunun önderliğinde kurulan ve denetlenen, özel sektör tarafından işletilen, sigorta tekniğine dayalı ve bireysel katkılarla oluşturulan bir fonla sağlanır (Yılmaz, 2014: 94). Sistem, esas olarak, yaşlılık riskine karşı güvenceyi, kısmen de olsa bireylerin kendi sorumluluk alanına bırakmaktadır. Söz konusu güvence, bireylerin yapacağı tasarruflar yoluyla sağlanacaktır. Bireylerin tasarrufları ile sağlanan sosyal amacın yanı sıra biriken fonlarla oluşacak sermaye birikimi ve sermaye birikimine bağlı olarak yapılacak yatırımlarla da ekonomik amacın gerçekleştirileceği ifade edilmektedir (Uğur, 2004: 154; Güzel vd., 2014: 1001).

Türkiye’de emeklilik sisteminin yaşadığı finansman sorununa çare aramak için, 1990’lı yıllardan itibaren çeşitli reform girişimleri gündeme gelmiştir. Türkiye açısından gerçekleştirilen reformların genellikle sistemin gelirlerini artırma ve giderlerini azaltmaya yönelik parametrik değişimler olduğu ifade edilmektedir (Gökbayrak, 2010:181). Diğer taraftan Türkiye’de 2001 yılında 4632 sayılı “Bireysel Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu” ile yapısal bir reform gerçekleştirilmiştir. 4632 sayılı kanunun amacı; “kamu sosyal güvenlik sistemini tamamlayıcısı olarak, bireylerin emekliliğe yönelik tasarruflarının yatırıma yönlendirilmesi ile emeklilik döneminde ek bir gelir sağlanarak refah düzeyinin yükseltilmesi, ekonomiye uzun vadeli kaynak yaratarak istihdamın artırılması ve ekonomik kalkınmaya katkıda bulunmasına teminen, gönüllü katılıma dayalı ve belirlenmiş katkı esasına göre oluşturulan bireysel emeklilik sisteminin düzenlenmesi ve denetlenmesi” olarak belirtilmektedir.³

Bununla birlikte, bireysel emeklilik sisteminin uygulanmasının ardında yatan amaçları; ülke ekonomisinin ihtiyaç duyduğu uzun vadeli yatırımlar için fonların oluşturulması, kamuya uzun vadeli borçlanma imkânının tanınması ve milli tasarrufların artırılması olarak sıralayabiliriz. Ayrıca, piyasalarda görülen spekülasyonların azaltılması, sermaye piyasalarının derinlik kazandırılması gibi amaçların da bulunduğu ifade edilmektedir (Bacak, 2005:164-165).

28/01/2001 tarihli ve 4632 sayılı Bireysel Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu’na, 10/08/2016 tarihinde kabul edilen 6740 sayılı Bireysel Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunu ile “çalışanların otomatik olarak bir emeklilik programına dâhil

³ Resmi Gazete, **4632 sayılı Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu**, S: 24366, Yayın Tarihi: 28/03/2001, m. 1.

edilmesi” ifadesini içeren ek bir madde eklenmiştir. Çalışmanın ilerleyen kısmında söz konusu kanunda yer alan, otomatik katılım uygulaması ülke uygulamaları çerçevesinde ele alınarak, Türkiye’de kanun kapsamında getirilen düzenlemelere yer verilecektir. Aşağıda veriler aracılığıyla Türkiye’de bireysel emeklilik sisteminin gelişimi açıklanmaya çalışılacaktır.

II- Türkiye’deki Bireysel Emeklilik Sisteminin Analizi

Türkiye’de bireysel emeklilik sistemi yaklaşık 15 yıldır varlığı sürdürmektedir. Sistem gönüllük esasına göre işlemesine rağmen, süreç içerisinde önemli oranda kabul görmüş ve gelişimini sürdürmektedir. Özellikle 1 Ocak 2013 tarihi itibarıyla uygulanılmaya başlanan devlet katkısı teşviki (%25 oranında ek katkı) sayesinde, sistemin katılımcı sayısında önemli oranda artış yaşanmıştır. Bu açıdan bireysel emeklilik sisteminin gelişimini, 2003-2013 ve 2013 ve sonrası dönemler olarak değerlendirmek mümkündür. Böyle bir ayrıma gidilmesinin ardında yer alan neden, daha önce de değinildiği gibi, 1 Ocak 2013 tarihi itibarıyla devlet katkısı teşvikinin uygulanmış olmasıdır.

İlk olarak, 2003-2013 yılları arasında sistemdeki değişimi incelediğimizde; bireysel emeklilik sistemine dâhil olan katılımcı sayısı başlangıçta (31.12.2003) 15.245 kişi iken, sisteme dâhil olan kişi sayısı yıllar içerisinde 3.112.885 kişi artarak 31.12.2012 tarihi itibarıyla 3.128.130 kişi olarak gerçekleşmiştir. Bununla beraber katılımcılara ait fon tutarı 31.12.2012 tarihi itibarıyla 20.346.290.278 TL olarak gerçekleştirmiş ve bu tutarın 15.741.037.013 TL’si yatırıma yönlendirilmiştir. Diğer taraftan, 2013 ve sonrası dönemde bireysel emeklilik sistemindeki değişime bakıldığında, bir önceki yılsonuna göre, sisteme dâhil olan kişi sayısı 1.024.925 kişi artış göstererek 31.12.2013 tarihi itibarıyla 4.153.055 kişi olarak gerçekleşmiştir. Bir önceki yılsonuna göre karşılaştırıldığında katılımcı sayısında yaşanan artış yıllar itibarıyla en fazla 2013 yılı sonunda olmuştur. Bu artışın ardında kuşkusuz devlet katkısı teşvikinin varlığı yer almaktadır. Bu durumun doğal sonucu olarak, katılımcıların fon tutarı ve yatırıma yönlendirilen tutar da artış yaşanmıştır.

Aşağıda Tablo 1’de 31.12.2003-31.08.2018 tarihleri arasında temel bireysel emeklilik sistemi göstergeleri aracılığıyla Türkiye’de bireysel emeklilik sisteminin süreç içerisindeki değişimi yer almaktadır.

Tablo 1. 31/12/2003-31/08/2018 Tarihleri Arasında Temel Bireysel Emeklilik Göstergeleri

Tarih	Katılımcı Sayısı	Katılımcıların Fon Tutarı (TL)	Katılımcıların Payı Tutarları (TL)	Sözleşme ve Sertifika Sayısı	Yatırıma Yönelen Tutar (TL)
31.12.2003	15.245	-	5.866.764	16.812	5.692.556
31.12.2004	314.257	-	288.325.706	334.557	276.287.104
31.12.2005	672.696	-	1.117.233.826	714.146	1.078.630.423
31.12.2006	1.073.650	2.814.938.925	2.592.508.977	1.141.428	2.512.373.823
31.12.2007	1.457.704	4.566.383.316	3.917.061.211	1.576.273	3.786.517.089
31.12.2008	1.745.354	6.372.756.623	5.467.695.761	1.933.266	5.284.206.740
31.12.2009	1.987.940	9.097.436.467	7.102.007.561	2.203.886	6.869.992.691
31.12.2010	2.281.478	12.011.986.651	9.515.230.234	2.534.840	9.221.131.447
31.12.2011	2.641.843	14.329.771.986	12.393.688.644	2.939.878	12.028.485.722
31.12.2012	3.128.130	20.346.290.278	16.177.757.755	3.496.377	15.741.037.013
31.12.2013*	4.153.055	25.145.718.418	21.921.860.114	4.687.675	21.455.900.238
31.12.2014	5.092.871	34.793.077.808	28.346.503.495	5.807.319	27.842.765.911
31.12.2015	6.038.432	42.979.056.589	37.119.095.559	7.040.375	36.549.379.287
31.12.2016	6.627.025	53.409.391.715	44.363.955.590	7.789.431	43.733.162.043

29.12.2017	6.922.615	67.681.433.293	52.539.176.257	8.166.075	51.774.665.816
31.08.2018	6.974.925	75.649.733.342	57.610.674.975	8.259.218	56.732.670.051

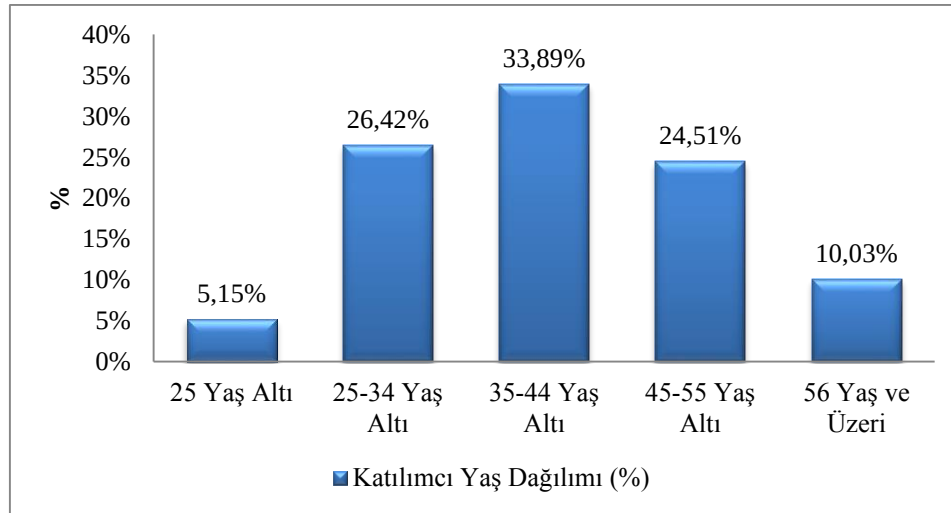
*01.01.2013 tarihinden itibaren katılımcıların katkı paylarının %25'i oranında devlet katkısı sağlamaya başlanmıştır.

Kaynak: Emeklilik Gözetim Merkezi, <http://www.egm.org.tr/>, BES verilerinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Tablo 1'de görüleceği üzere, süreç içerisinde hem katılımcı sayısında ciddi bir artışın yaşandığını, hem de yatırıma yönlenen tutar bakımından artışların yaşandığını belirtmek mümkündür. 31.08.2018 itibarıyla yürürlükteki sözleşmelere ait 57.610.674.975 TL toplam katkı payının, 878.004.924 TL'lik kısmı yönetim gideri kesintisi olarak düşüldükten sonra kalan 56.732.670.051 TL yatırıma yönlendirilmiştir. Diğer taraftan 2008 yılı itibarıyla verilere baktığımızda; küresel piyasalarda yaşanan ve Türkiye'de de etkileri hissedilen mali krize rağmen, sisteme yapılan yatırımların devam ettiği görülmektedir. Bu durumun yaşanmasının arkasında yatan nedenin, bireysel emeklilik sisteminin şeffaf ve esnek yapısına ilave olarak katılımcıların yatırım tercihlerinin genellikle sabit getirili araçlardan yana kullanılması olduğu ifade edilmektedir. Ayrıca, bireysel emeklilik sisteminin ve katılımcılarının OECD ülkelerinin çoğunda yaşanan emeklilik fonlarında görülen yüksek reel kayıplarının, Türkiye'de yaşanmadığı; sadece nominal kayıplarla kriz döneminin atlatıldığı belirtilmektedir (EGM, 2008:7). Dolayısıyla bu durum, sistemin süreç içerisinde kabul gördüğünü destekler niteliktedir.

Diğer taraftan 31.08.2018 itibarıyla katılımcıların bireysel emeklilik sistemi içerisindeki yaş dağılımına bakıldığında (Şekil 1), ilk sırayı %33,8 ile 35-44 yaş aralığında bulunanların oluşturduğu görülmektedir. Bunu %26,70 ile 25-34 yaş grubu, %24,30 ile 45-55 yaş grubu, %9,87 ile 56 yaş ve üzeri ve %5,25 ile 25 yaş ve altında olanlar izlemektedir (EGM, <https://www.egm.org.tr/bilgi-merkezi/istatistikler/bes-istatistikleri/katilimci-yas-dagilimi/>).

Şekil 1. Katılımcı Yaş Dağılımı



Kaynak: EGM, Emeklilik Gözetim Merkezi, <http://www.egm.org.tr/> (Erişim Tarihi 31.10.2018).

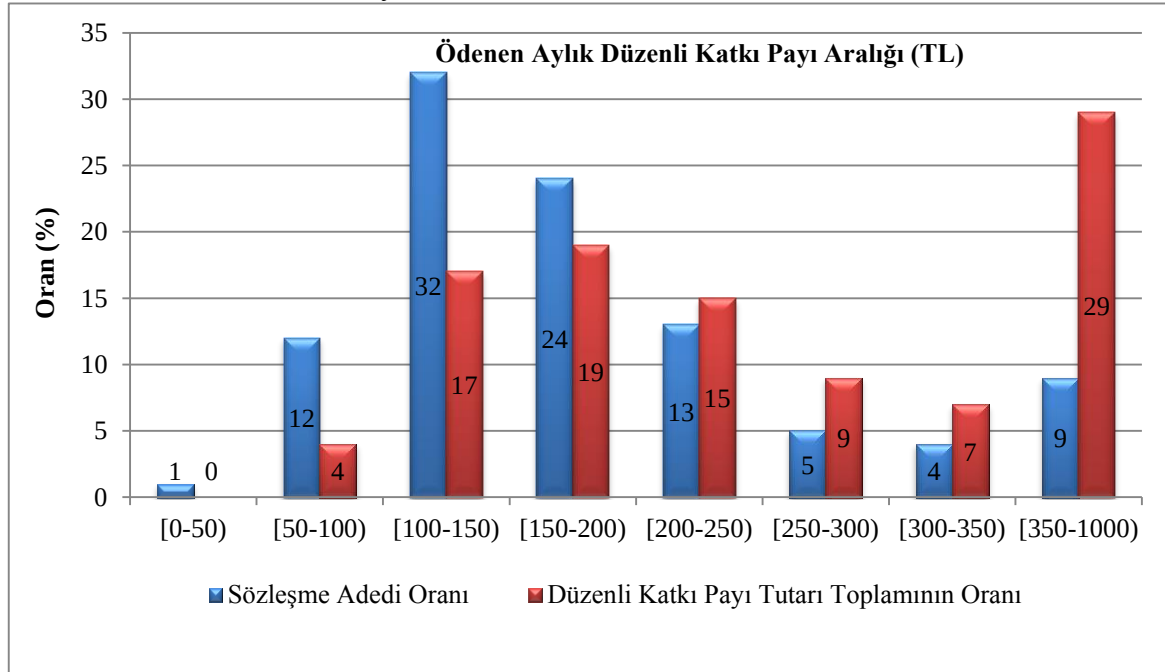
Bu veriler ışığında, 35-44 yaş grubu içinde yer alanların sistemde en çok katılım sağlayan grubu oluşturduğu sonucuna varılmaktadır. Katılımcıların emekliliğe hak kazanması için, sisteme ilk giriş tarihinden itibaren en az on yıl sistemde kalma ve 56 yaşını tamamlama koşulu göz önüne alındığında, sisteme dâhil olmak için 35 yaşın daha fazla birikim yapmak adına, ideal bir yaş olduğu düşünülebilir.

Fon büyüklüğünün katılımcı cinsiyet ve yaşlarına göre dağılımına bakıldığında, 2016 yılı sonu itibariyle bireysel emeklilik sistemine dâhil olan nüfusun yaş ortalaması 39,4 iken, toplam fon büyüklüğü ağırlıklı bireysel emeklilik sistemi yaş ortalaması 45,5 olarak hesaplanmıştır. Ayrıca, katılımcılara ait toplam fon büyüklüğünün %56'sına erkek, %44'üne kadın katılımcıların sahip olduğu belirtilmektedir (EGM, 2016: 20).

Emeklilik gözetim merkezi tarafından hazırlanan bireysel emeklilik sistemi gelişim raporları dâhilinde, sistemle ilgili detaylı bilgilere ulaşmak mümkündür. Şekil 2'de 2016 yılında sözleşmelere ödenen düzenli katkı payları ve düzenli katkı payı ödemesi yapılan sözleşmeler "Ödenen Aylık Ortalama Düzenli Katkı Payı Aralığı" bağlamında yer verilmiştir. Buna göre 100-150 TL aralığında yapılan ödemelerin ilk sırada yer aldığı ve bunu 150-200 TL arasında yapılan ödemelerin takip ettiği görülmektedir.

Şekil 2. Aylık Düzenli Katkı Payı Aralıklarına Göre Sözleşmelerin ve Ödenen Katkı Payı Tutarı Toplamının Dağılımı (2016)

Kaynak: Emeklilik Gözetim Merkezi, Bireysel Emeklilik Sistemi 2016 Gelişim Raporu, s.40. 31.12.2016 tarihine kadar bireysel emeklilik sisteminden 44.350 katılımcının birikimlerini



düzenli ya da toplu olarak emeklilik hakkını kullandığı görülmektedir. Bu katılımcıların ise, 31.12.2016 itibariyle emeklilik hakkını kazanmış katılımcıların yaklaşık olarak %45'ini oluşturduğu, %55'lik bir kesimin de emeklilik hakkını elde etmesine rağmen, sistemde birikim yapmaya devam ettiği ifade edilmektedir. Katılımcılara yapılan ödeme tutarlarına bakıldığında, ortalama birikimin 81.000 TL civarında ve ortanca birikimin de 41.000 TL civarında olduğu, emeklilerin %75'inin 23.000 TL veya üzerinde emeklilik ödemesi aldığı görülmektedir. (EGM, 2016: 43).

III- Bireysel Emeklilik Sisteminde Otomatik Katılım ve Ülke Uygulamaları

İş yeri bazlı özel emeklilik planlarına yönelik bir uygulama olan otomatik katılım uygulaması, çalışanların işverenler aracılığıyla otomatik olarak bir emeklilik planına dahil edilmesi ve kapsama alınan bireylerin istedikleri zaman plandan çıkma imkanı verilmesi esasına dayanmaktadır. (T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Sigortacılık Genel Müdürlüğü, <http://www.egm.org.tr/?pid=816>). Söz konusu uygulamayı Türkiye açısından incelemeyi önce, dünyada otomatik katılım modelini başarılı olarak uygulayan ülke uygulamaları analiz edilmeye çalışılacaktır.

Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü'nün (OECD) 2014 yılı Emeklilik Görünüm Raporuna göre, otomatik katılım uygulaması; bireyleri, emeklilik sistemleri ve bu doğrultudaki tasarruflar kapsamında harekete geçirmek amacı taşımaktadır. Diğer taraftan söz konusu uygulamanın, bireysel emeklilik sistemi içerisinde, bireylerin tasarruflara devam edip etmeme noktasında seçim hakkı tanıdığı ifade edilmektedir. (OECD, 2014:150). Bununla birlikte raporda otomatik katılım uygulamasının Kanada, Şili, İtalya, Yeni Zelanda, İngiltere ve ABD'de uygulandığı görülmektedir. Genel olarak bu ülkelerde uygulanan sistemin katı sınırları olmayıp, tasarlanma ve uygulama bakımından ülke bazında farklılıkların olduğunu belirtmek mümkündür. Söz konusu ülkelerin örnek olarak gösterilmelerinin ardında, bu ülkelerin bireysel emeklilik sistemi kapsamında başarılı olarak otomatik katılım uygulamasını sürdürebilmeleri yer almaktadır. Diğer taraftan bu ülkelerin otomatik katılım uygulamasında başarılı olmalarının ardında ise, otomatik katılımın ulusal tasarrufları artırma kapsamında gösterdiği olumlu performans yer almaktadır. Bu bağlamda otomatik katılım uygulamasının, bireysel emeklilik sisteminin kapsamını artırıcı yönde bir işleve sahip olduğu anlaşılmaktadır. (OECD, 2014:150).

A- Otomatik Katılım Düzenlemeleri

Aşağıda Tablo 2'de genel hatlarıyla; Kanada, Şili, İtalya, Yeni Zelanda, İngiltere ve ABD'de yer alan otomatik katılım düzenlemelerine yer verilmiştir. Otomatik katılım uygulaması; Şili, İtalya, Yeni Zelanda ve İngiltere'de ulusal seviyede kurulmuştur. Kanada ve ABD'de de işverenler, işçileri için böyle bir plan oluşturmayı seçebilecekleri gibi, mevcut düzenlemeler içinde yer alan karşılıkların otomatik katılım kapsamına dâhil edilebilmeleri mümkündür.

Tablo 2. OECD Üyesi 6 Ülkenin Otomatik Katılım Düzenlemeleri

Ülkeler	Düzenlemeler
Kanada	Birden fazla işveren için tanımlanmış katkı esasına göre işleyen bir çeşit Birleştirilmiş Kayıtlı Emeklilik Planı (PRPP) bulunmaktadır. Bu plana kendi hesabına çalışan kişiler ve emeklilik planı dışında olan işverenlerin katılımı öngörülmektedir. İşverenin PRPP'yi sunmayı seçtiği işyerlerinde, çalışanlar cayma hakkını kullanmadıkça, otomatik olarak plana dâhil olmaktadır.
Şili	2008 yılında gerçekleştirilen emeklilik reformu, 1 Ocak 2012'den itibaren geçerli olmak üzere kendi hesabına çalışanlar için bireysel emeklilik sistemine katılım zorunlu kılınmıştır. 2012 yılından önce ise, katılım gönüllülük esasına dayalıdır. 2012-2014 yılları arasında emeklilik sistemine zorunlu katılım aşamalı olarak gerçekleşmiştir. 2015 yılından itibaren kendi hesabına çalışan tüm bireylerin cayma hakkı olmaksızın, sisteme katılımı geçerli olmuştur.
İtalya	Otomatik katılım uygulamasına Ocak 2007'de başlanmıştır. Tüm özel sektör çalışanları için, kıdem tazminatı katkılarının %6,91'lik kısmı emeklilik fonları içinde yer alan ödemelere dâhil edilmiştir. Bireylere bu düzenlemelerin dışında kalmaya karar vermek için 6 aylık bir süre tanınmıştır.
Yeni Zelanda	KiwiSaver Planı kapsamında otomatik katılım uygulaması 1 Ocak 2007'de başlamıştır. Yeni işe başlayanların, işverenler tarafından otomatik kaydı yapılmaktadır. Bireylere en fazla 8 hafta içerisinde cayma hakkı tanınmıştır. Çalışanların kazançları üzerinden minimum katkı payı %3 olarak belirlenmiş ve maaşın %3'ü oranında bir işveren katkısı bulunmaktadır. Devlet katkısı ise, her üye katkı payı için yıllık 525.43 NZD'ye kadar 50 sent katkı yapmaktadır. Ayrıca, her yeni katılım için 1000 NZD devlet katkısı yapılmaktadır. Otomatik kayıt kapsamında olmayan çalışanların, gönüllülük esasına göre kapsama alınması mümkündür.
İngiltere	Otomatik katılım uygulaması, 2012 yılında bireysel emeklilik düzenlemesi kapsamında olmayan tüm çalışanlar için başlatılmıştır. İşverenlerin ve çalışanların katkıları, Ekim 2012'den-Ekim 2018'e kadar kazanılan karların en az %8'lik bir bölümüne tamamlanacak şekilde aşamalı olarak belirlenmiştir.
ABD	401 (k)* emeklilik planına otomatik kayıt 1998 yılında yeni işe alınan çalışanlar için uygulamaya başlamıştır. 2000 yılında, otomatik kayıt emeklilik programına kayıtlı olmayan mevcut çalışanlara kadar genişletilmiştir. 2006'da kabul edilen Emeklilik Koruma Kanunu'nda işverenlere otomatik katılımı sağlamaları için teşvikler verilmiştir.

***401(k):** İşverenler tarafından sponsorluğu yapılan gönüllü nitelikteki emeklilik planlarıdır. Bu plan çerçevesinde işverenler, çalışanların ücretinden belirli bir tutarı belirli dönemlerde bir emeklilik fonunda değerlendirmek üzere kesmektedir.

Kaynak: OECD (2014), p.151.

B- Kapsam Açısından Etkiler

Otomatik katılım uygulaması ile birlikte, bireysel emeklilik sistemi kapsamındaki artış İtalya, Yeni Zelanda ve İngiltere’de anlamlı hale gelmiştir. İtalya’da 2007 yılında gerçekleşen reformla, yaklaşık 12.2 milyon özel sektör çalışanı ve yüz binlerce şirket otomatik katılım yoluyla bireysel emeklilik sistemine dâhil olmuştur. (OECD, 2014:151-152).

1 Temmuz 2007’den itibaren Yeni Zelanda’da KiwiSaver’in⁴ devreye girmesi, bir önceki kişisel emeklilik kapsamındaki olumsuz eğilimi tersine çevirmiştir. 2007 yılı sonunda bu yana, bireysel emeklilik kapsamı hızlı bir artış yaşamıştır. Aynı yılsonu itibarıyla bireysel emeklilik kapsamında yer alan 65 yaşın altındaki nüfusun oranı % 15,2 iken, bu oran 2013 sonunda %64,4 olarak gerçekleşmiştir. İngiltere’de ise, özel sektör çalışanları açısından kapsam oranı 2011’de %26 iken, 2013’te %35’e yükselmiştir ve bu artışın, on yıldır yaşanan ilk artış olduğu ifade edilmektedir. Kanada’da otomatik katılımın etkisini görebilmek için zamana ihtiyaç vardır. Birleştirilmiş Kayıtlı Emeklilik Planını (PRPP) mevzuatının sadece 4 eyalet ile sınırlı kalması bu durumu desteklemektedir. Şili’ye baktığımızda, kendi hesabına çalışanların otomatik olarak kayıt edilmesi, kapsam açısından genişleme yapmamıştır. Bununla birlikte, 2013 yılında kendi hesabına çalışan 304.011 kişi, emeklilik sistemine otomatik olarak katkıda bulunmuştur. Bu kişilerin sadece %11’inin önceden tanımlanmış bir katkı hesabı bulunmamakta ve otomatik katılım yoluyla emeklilik sisteminin yeni üyeleri haline gelmektedir. Dolayısıyla, Şili’deki otomatik katılım programının amacı, kapsamı arttırmaktan ziyade emeklilik sistemine kalıcı olarak katkıda bulunanların sayısını ve kazançlarını artırmaktır. Son olarak ABD’deki duruma baktığımızda ise, ulusal düzeyde otomatik kayıt kapsamındaki etki küçük gibi görünse de, ABD’de otomatik kayıt uygulamasının şirket düzeyindeki katılım oranları⁵ olumlu gelişme göstermektedir. (OECD, 2014:151-154). Bu doğrultuda söz konusu ülkeler açısından, genel olarak otomatik katılımın kapsam üzerinde olumlu bir etkisinin bulunduğu sonucuna ulaşılabilir.

Aşağıda Tablo 3’te söz konusu 6 ülkenin otomatik katılım uygulamalarının hedef kitleleri karşılaştırılmaktadır. Şili dışında kalan tüm ülkelerde, yalnızca çalışanların bireysel emeklilik sistemine otomatik olarak katılımı söz konusudur. Diğer bir ifadeyle, otomatik katılım programının serbest meslek mensuplarına yönlendirildiği tek ülke Şili’dir.

Tablo 3. OECD Üyesi 6 Ülkenin Otomatik Katılım Hedef Kitleleri

Ülke	Otomatik Kayıt İçin Hedef Kitle
Kanada	En az 24 ay sürekli istihdamda bulunan tüm tam zamanlı ve yarı zamanlı çalışanlar.
Şili	Gelir Vergisi Kanunu’nun 42’nci maddesinin ikinci fıkrası uyarınca vergilendirilen iş kazancı elde eden, kişisel bir faaliyette bulunan serbest çalışanlar.
İtalya	Ocak 2007’de tüm özel sektör çalışanları ve bu tarihten sonraki ilk çalışanlar.
Yeni Zelanda	18 ila 64 yaş arasındaki yeni çalışanlar.
İngiltere	En az 22 yaşında olanlar, emekli maaşı yaşına girenler, 2014/15 döneminde 10.000 İngiliz Sterlininden daha fazla kazancı olan çalışanlar.
ABD	İşverenin sponsorluğunda plana katılmaya hak kazanan çalışanlar (Tipik olarak, bir yıllık hizmetle 21 yaşın üstündeki kişiler).

Kaynak: OECD (2014), p.155.

⁴ KiwiSaver: Yeni Zelanda’da 1 Temmuz 2007 tarihinden itibaren uygulanan, tanımlanmış katkı esasına dayalı emeklilik tasarruf planıdır. Ayrıntılı bilgi için bkz., <https://www.ssa.gov/policy/docs/ssb/v67n4/67n4p113.html>.

⁵ Otomatik katılım uygulamasının şirket düzeyindeki etkisinin ulusal düzeye yansımaması, birçok şirketin sadece yeni çalışanlar için otomatik kayıt uygulaması ve mevcut çalışanların program dışına çıkması gibi durumlarla ilişkilendirilebilir.

Kanada, Yeni Zelanda ve İngiltere’de serbest meslek sahipleri, gönüllü olarak bir plan sağlayıcıyla doğrudan sözleşme yaparak otomatik katılım uygulamasına katılabilmektedir. Bununla birlikte, otomatik kayıt oranının kapsam üzerindeki etkisini değerlendirirken, hedef kitlenin sınırlandırılmasının (örneğin yeni çalışanlar için) genel kapsam oranları üzerindeki potansiyel olumlu etkiyi azaltabileceğini unutmamak gerekir. Yeni Zelanda’da, yalnızca yeni çalışanlar hedef kitlenin bir parçasıdır. ABD’de, yürürlükte olan yönetmelik, işverenlerin tüm çalışanlarını otomatik olarak kayıt etmesine izin vermesine rağmen, uygulamada birçok kişinin otomatik kaydı sadece yeni çalışanlar için kullandığı belirtilmektedir. (OECD, 2014:157).

C- Cayma Hakkı Açısından Etkiler

Otomatik katılım uygulaması, bireyleri zor durumda bırakmaksızın, bireysel emeklilik sisteminin kapsamını en üst düzeye çıkarma gayesi için tasarlanmıştır. Otomatik katılım, aynı zamanda bir seçime -bireylere belirli bir zaman diliminde cayma hakkı tanınması- dayanmakta ve bir emekli maaşı sisteminde bireylerin tasarruf edip etmeme konusundaki kararlarına karşı sorumluluğunu korumaktadır. Cayma hakkı süresi olarak adlandırabileceğimiz zamana aralığı, ülkeler arasında farklılık göstermektedir. Aşağıda yer alan Tablo 4’te söz konusu ülkelerin otomatik katılımdan cayma hakları için uyguladığı düzenlemelere yer verilmiştir.

Tablo 4. OECD Üyesi 6 Ülkenin Otomatik Katılımdan Cayma Süreleri

Ülke	Cayma Hakkı Süreleri
Kanada	Otomatik katılımı takiben 60 gün içinde
Şili	Gelir vergisi beyannamesinin her vergi yılında sunulmasından önceki tarihe kadar.
İtalya	Otomatik katılımı takiben 6 ay içinde.
Yeni Zelanda	Otomatik katılım işlemini izleyen 2 hafta ile 8 hafta arasındaki herhangi bir zaman. Cayma hakkı kullanılması halinde, yapılmış katkılar geri ödenmektedir.
İngiltere	Otomatik katılımı takiben 1 ay içinde. Cayma hakkı kullanılması halinde, yapılmış katkılar geri ödenmektedir.
ABD	Belirli ihbar gerekliliklerine uyan düzenlemeler için otomatik katılımı takip eden 90 gün içinde. Cayma hakkı kullanılması halinde, yapılmış katkılar geri ödenmektedir.

Kaynak: OECD (2014), p.157.

Bazı ülkelerde cayma kararı değiştirilememektedir. Kanada, İtalya ve Yeni Zelanda’da cayma hakkı, cayma süreci içerisinde sadece bir kez tanınmıştır. Bu sürenin bitiminden sonra, bireylerin çok spesifik şartlar dışında plandan ayrılmasına izin verilmemektedir. Dolayısıyla bu düzenlemenin ardında işverenlere fazladan yük oluşturmama amacının olduğu sonucuna varılabilir. Diğer taraftan İngiltere ve ABD’de ise bireylere belirlenen cayma hakkı süresinin bitiminden sonra sistemde kalıp kalmama özgürlüğü tanınmış durumdadır. (OECD, 2014:157-159).

Bireylerin herhangi bir zamanda katılımlarının sona erdirmesine izin verildiğinde, emeklilik planına katkıda bulunmayan kişilerin sayısını artırabileceğinden, İngiltere’deki otomatik katılım düzenlemesi, işverenlerin her üç yılda bir üyelikten çıkmayı veya üyeliğini durdurmayı seçen düzenli iş sahiplerini yeniden kayıt ettirmesini zorunlu kılmaktadır. Bu düzenlemenin, çalışanlara cayma kararı aldığı dönem açısından finansal ve emeklilik tasarruf seçeneklerini yeniden gözden geçirme fırsatı tanıdığı ifade edilmektedir. Bunun yanı sıra, yeniden katılım sisteminin kapsamı artıracağına, fakat işverenlere ek bir yük getireceğine de değinilmektedir. (OECD, 2014:157-159).

Cayma hakkı oranları sadece Şili, Yeni Zelanda ve İngiltere’de belgelenmiştir. Cayma hakkı Şili’de oldukça fazla kullanılmıştır. Kendi hesabına çalışan serbest meslek sahibi bireylerin %68’i 2012 yılında, %73’ü ise 2013 yılında katkıda bulunmama kararı almıştır. (Antolin vd., 2012:20-22). Sistemde kalmaya devam etmemenin nedeni, emeklilik sistemine yapılan katkılardan dolayı net kazançların azalacağı düşüncesiyle ilişkilendirilebilir. Diğer taraftan

serbest meslek sahiplerinin hem gelirlerinin, hem de istihdamının istikrarsız olması nedeniyle, aylık bazda katkıda bulunmayı engelleyebilmektedir. Ayrıca, emeklilik sistemine ve emeklilik kültürüne katkıda bulunmanın yararları ve likidite tercihi hakkında bilgi eksikliğinin bulunması, sistem dışında kalmayı etkileyen faktörler arasında yer almaktadır. (OECD, 2014:157-159).

Yeni Zelanda açısından bu oran, genel olarak düşüş eğilimi göstermektedir. Cayma hakkını kullanan bireylerin oranı 2008 yılında %34,7 iken, bu oran 2014 yılında %20,9'a düşmüştür. Yeni Zelanda'da işverenlerin ücretlerin en az %3'ü oranında bir katkı sağlamasının, cayma hakkını oranlarının düşüş eğilimi göstermesinde görece etki sağladığı ifade edilebilir. Bununla birlikte, devlet katkısının varlığı, otomatik katılım düzenlemesinin olumlu algılanmasında etkili olduğu belirtilmektedir. Fakat devlet ve işveren katkılarının, cayma hakkı oranları üzerindeki etkisine dair bir veri olmadığından dolayı, bu görüş desteklenememektedir. Diğer taraftan, Yeni Zelanda'da otomatik katılım düzenlemesi kapsamı dışında kalmayı tercih eden bireylerin, emeklilik için başka yeterli tasarruf ve yatırımlarının bulunduğu ifade edilmektedir. Bunun yanı sıra, otomatik katılım düzenlemesinin istikrarı konusunda endişeleri olan bireylerin cayma hakkını kullanarak kapsam dışında kalmayı tercih ettikleri belirtilmektedir. (OECD, 2014:157-159).

İngiltere'de ise, 2013 yılında yapılan İşveren Emeklilik Yardımı Anketine göre, cayma hakkı oranı yaklaşık %9-10 olarak gerçekleşmiştir. Fakat bu oranın beklenenden çok daha düşük olduğu ifade edilmekle birlikte, cayma hakkı oranının %30 seviyelerinde olduğu tahmin edilmektedir. İngiltere'de cayma hakkının kullanılmasının ardında yatan temel neden, finansal kısıtlamaların varlığıdır. Diğer bir ifadeyle, otomatik katılım kapsamında emeklilik aylığına katkıda bulunmanın maliyetli olduğu ifade edilmektedir. Özellikle genç işçiler için emekliliğin dikkate alınacak kadar yakın olmaması ve yeterince büyük bir emeklilik maaşı elde edemeyeceklerinden dolayı cayma hakkını kullandıklarına yer verilmektedir (OECD, 2014:157-159).

Tablo 5. OECD Üyesi 6 Ülkenin Otomatik Katılıma Katkı Payları

Ülke	İşveren	İşçi	Devlet
Kanada	Gönüllü	Çalışan tarafından seçilir. (%0'a kadar düşük olabilir) Seçim olmaması halinde, plan yöneticisi tarafından belirlenir.	Yok
Şili	Yok	Örtülü kazançların %10'u. (2012-2014 yılları arasındaki örtülü kazanç paylaşımının aşamalı artışları dikkate alınarak)	Yok
İtalya	Çalışanın katkıda bulunması halinde, brüt ücretlerin %6.91'i ile eşleşen bir katkı	Gönüllü	Yok
Yeni Zelanda	Ücretlerin en az %3'ü	Ücretlerin en az %3'ü	İlk katılım için 1000 NZD; Her üye katkı payı için yıllık 525,43 NZD'ye kadar 50 sent.
İngiltere	Minimum Katkı: Ekim 2012-Eylül 2017: Uygun Kazançların %1'i Ekim 2017-Eylül 2018: %2 Ekim 2018'den itibaren %3	Minimum Katkı: Ekim 2012-Eylül 2017: Uygun Kazançların %2'si Ekim 2017-Eylül 2018: %5 Ekim 2018'den itibaren %8	Vergi Muafiyeti: Ekim 2012-Eylül 2017: Kazançların %0,2'si, Ekim 2017-Eylül 2018: %0,6 Ekim 2018'den itibaren %1.
ABD	Basic ve EACA Planları*: Gönüllü QACA**: Minimum eşleme katkısı %100'dür. Çalışan katkılarının %1'lik kısmına ek olarak %1'den fazla ve	Basic: Çalışan tarafından seçilir. EACA: Tüm çalışanlar için aynı otomatik katılım oranı	Yok

	%6'ya kadar olan katkıların %50'si ya da tüm katılımcılar için %3.	OACA: Ücretlerin en az %3'ü, yıllık otomatik olarak %6'ya (maksimum %10) çıkarılabilir.	
--	--	---	--

* Basic: Temel otomatik katılım 401(k) planı; EACA: Uygun Otomatik Katılım Düzenlemesi,

** QACA: Uygun Otomatik Katılım Düzenlemesi

Kaynak: OECD (2014), p.160.

Ç- Katkı Oranları Açısından Etkiler

Otomatik katılım planlarında katkı oranı, tüm bireyler için genel olarak asgari bir oran ile düzenlenebileceği gibi, değişik katkı oranlarının belirlenmesi ile de mümkündür. Her iki durumda da, emeklilik geliri hedefine ulaşılması için katkı oranının yeterince yüksek bir seviyede belirlenmesi önemlidir.

Söz konusu ülkelerdeki otomatik katılıma katkı oranları incelendiğinde, Yeni Zelanda, İtalya ve İngiltere dikkat çekmektedir. Bu ülkelerde asgari katkı oranları çalışanların yanı sıra, işverenler için de tanımlanmıştır. Tablo 5'te, otomatik katılım uygulamasına yapılan katkı payı oranlarına yer verilmiştir. Cayma hakkını en aza indirmek için minimum katkı oranları, başlangıçta istenilen seviyenin altında belirlenebilmektedir. Yeni Zelanda, İngiltere ve ABD'de bu yaklaşım egemendir. Örneğin Yeni Zelanda'da, KiwiSaver sistemine katılan üyeler, ücretlerinin %3'ü, %4'ü veya %8'i oranında katkıda bulunmayı seçebilmektedir. Dolayısıyla bir çalışanın katkıda bulunması gereken minimum oran, %3'dür (OECD, 2014:159-162). Diğer taraftan Tablo 5'te de görüleceği üzere, söz konusu ülkeler açısından otomatik katılım uygulamasına devlet katkısı Yeni Zelanda ve İngiltere'de bulunmaktadır.

IV- 6470 Sayılı Kanun Kapsamında Bireysel Emeklilik Sisteminde Otomatik Katılım Uygulamasının İncelenmesi

25.08.2016 tarihli, 29812 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan, Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun 01.01.2017 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Çalışmanın bu kısmında, kanun kapsamında getirilen düzenlemelere yer vermeye çalışılacaktır. Söz konusu düzenlemelere geçmeden önce kanunun çıkarılmasının ardında yatan temel nedenlere bakmakta fayda vardır.

Türkiye'de bireysel emeklilik sistemine işverenler aracılığıyla kurumsal katılımın artırılması, dolayısıyla sistemin büyümesi amacıyla, otomatik katılım uygulamasına geçiş önerilmiştir. Diğer taraftan dünyadaki tasarruf oranları ile Türkiye'deki tasarruf oranları karşılaştırıldığında, tasarruf konusunda Türkiye'nin diğer ülkelere göre, geride kaldığı belirtilmektedir.⁶ Gerçekten, Türkiye'de yurtiçi tasarrufların GSYH içindeki payı istikrarsız bir görünüm sergilemekte birlikte, özellikle 2008 yılından itibaren düşüş eğilimi içerisinde. 2015 verilerine göre yurtiçi tasarrufların GYSH içindeki payı %14,5 olarak gerçekleşmiştir. (T.C. Kalkınma Bakanlığı, <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/EkonomikSosyalGostergeler.aspx>).

Bu oran 2015 yılı itibarıyla, gelişmiş ülkelerde ortalama %22 seviyelerinde iken, gelişmekte olan ülkelerde %18 civarındadır (IMF, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/02/weodata/index.aspx>).

Otomatik katılım uygulaması ile yurtiçi tasarruf oranının artırılması ve emeklilik döneminde çalışanların refah seviyesinin korunması amaçlanmaktadır. Bunun dışında, yönetilen fon büyüklüğünün artışı ile sermaye piyasalarının gelişimine katkı da bulunulmak istenmektedir.⁷

⁶ 6740 Sayılı Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı, <http://www2.tbmm.gov.tr/d26/1/1-0752.pdf>, Erişim Tarihi (04.12.2016).

⁷ 6740 Sayılı Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı, <http://www2.tbmm.gov.tr/d26/1/1-0752.pdf>, Erişim Tarihi (04.12.2016).

Başlangıçta Türkiye’de otomatik katılım kapsamına yaklaşık 13 Milyon kişinin gireceği beklenmiştir. Buna dayanak olarak, Hazine Bakanlığı Müsteşarlığı tarafından, 2014 yılında 7 adet işveren ve 604 çalışanın katıldığı bir pilot uygulama başlatılmış ve 2015 yılı içerisinde tamamlanmıştır. Bu pilot uygulamanın sonucunda 604 çalışandan sadece 4’ünün cayma hakkını kullandığı ifade edilmektedir (EGM,2015). Gönüllük esasına göre işleyen mevcut sistemde 2016 yılı itibariyle yer alan yaklaşık 6,5 Milyon katılımcı dikkate alındığında, bu sayısının otomatik katılım uygulaması ile yaklaşık 20 Milyona ulaşacağı sonucuna ulaşılabilir. Fakat bu rakamı kestirmenin güç olduğunu belirtmek gerekir. Çünkü cayma hakkının varlığı ve sistemin sürdürülebilirliği bakımından böyle bir öngöründe bulunmak için oldukça erkendir. Bugün gelinen noktada ise otomatik katılım uygulamasına ait veriler incelendiğinde beklenilenden uzak bir görüntünün var olduğu ifade edilebilir. Bu duruma gerekçe olarak otomatik katılım sistemine kayıtlı 5.078.020 kişinin bulunması gösterilebilir. Bununla birlikte, sistemde çalışan kişilerin fon tutarı ve katkı payı tutarları da beklentilerden uzak bir görüntü çizmektedir. 31.08.2018 tarihi itibariyle, çalışanların fon tutarı toplamı 3.569,1 milyon TL iken, katkı payı tutarı ise 3.378,8 milyon TL olarak gerçekleşmiştir.

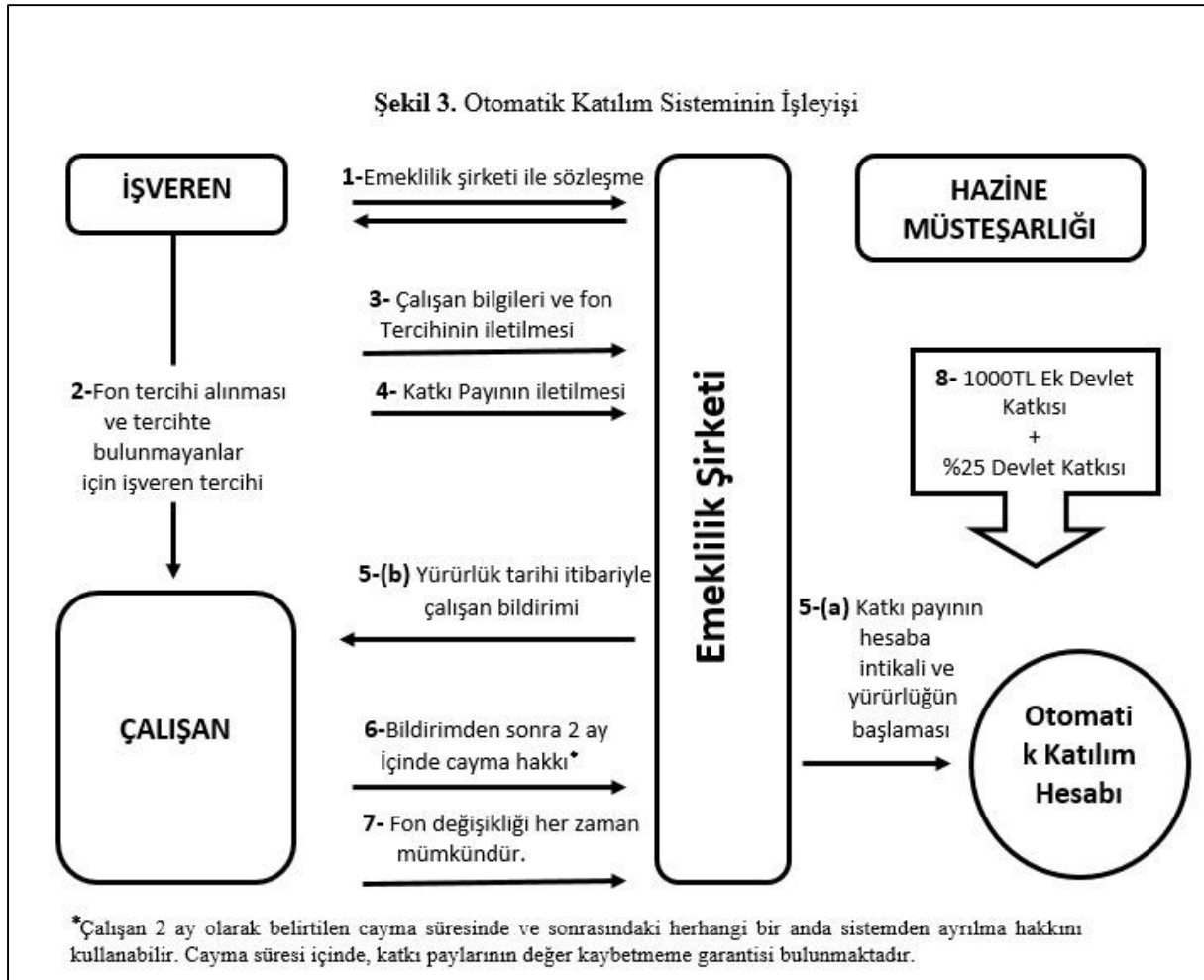
Diğer bir dikkat çekici nokta ise, 29.12.2017 tarihinden 31.08.2018 tarihine kadar geçen sürede otomatik katılım sistemi kapsamında çalışan sayısı 1,661,017 kişi artarak 5,078,020 kişi olmuştur. Fakat 2017 yılının sonunda sisteme yaklaşık olarak 8,7 milyon kişi dâhil olmuşken, sadece 3,5 milyon kişi sistemde kalmıştır.

A- Kapsam

6740 sayılı Kanunun ek 2. maddesinde, “*Türk vatandaşı veya 29/5/2009 tarihli ve 5901 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanununun 28 inci maddesi kapsamında olup kırk beş yaşını doldurmamış olanlardan 31/5/2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) ve (c) bentlerine göre çalışmaya başlayanlar, işverenin bu Kanun hükümlerine göre düzenlediği bir emeklilik sözleşmesiyle emeklilik planına dâhil edilir*” ifadesine yer verilmektedir. Dolayısıyla, 45 yaşın altında olup, hizmet akdi ile çalıştırılanlar veya kamu idarelerinde çalışan Türk vatandaşlarının otomatik katılım uygulaması kapsamına dâhil edileceği sonucuna ulaşılmaktadır. Aynı maddede, “*İşveren, çalışanını ancak otomatik katılım için emeklilik planı düzenleme konusunda Müsteşarlıkça uygun görülen şirketlerden birinin sunacağı emeklilik planına dâhil edebilir. Bakanlar Kurulu, bu madde uyarınca emeklilik planına dâhil edilecek işyerleri ile çalışanları ve bu kapsamdaki uygulama esaslarını belirlemeye yetkilidir.*” ifadesi yer almaktadır.

1 Ocak 2017 tarihi itibariyle kanunda belirtilen şartları sağlayan her kişi otomatik olarak bireysel emeklilik sistemine dâhil edilecektir. Fakat son yapılan düzenlemeye göre, otomatik katılım uygulaması ile bireysel emeklilik kapsamına dâhil edilecek kişiler bakımından “kademeli” bir yol izlenmesi öngörülmüştür. Sistemin tam olarak faaliyete geçmesi ise, 1 Ocak 2019 tarihinden itibaren gerçekleşecektir. Bu doğrultuda, 1 Ocak 2017’de başlamış olan bireysel emeklilik otomatik katılım uygulamasına önce 1000 ve üzeri çalışanı olan işletmeler dâhil edilecektir. Nisan ayının başından itibaren ise 249-1000 arasında çalışanı olan işletmeler sisteme katılımı gerçekleştirilecektir. Aynı zamanda nisan ayında, merkezi bütçeli kamu kurumları, diğer bir ifadeyle tüm kamu işletmelerinde çalışanlar otomatik katılım yoluyla sisteme dâhil edilecektir. Eylül ayından itibaren ise, 100-249 arasında çalışanı olan tüm işletmelerin sisteme dâhil edilmesi planlanmaktadır. Diğer taraftan 1 Ocak 2018 itibariyle 50-100 arası çalışanı olan işletmeler ve yerel yönetimler; 1 Temmuz 2018 itibariyle 10-50 arası çalışanı olan işletmeler; 1 Ocak 2019 tarihinden itibaren ise, 5 ile 9 çalışanı olan işletmelerin sisteme alınacaktır (Doğan, 2016).

Şekil 3. Otomatik Katılım Sisteminin İşleyişi



Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, 2016

B- Katkı Payı

6470 sayılı kanunda çalışan katkı payı, “*çalışanın 5510 sayılı Kanunun 80 inci maddesi çerçevesinde belirlenen prime esas kazancının %3’üne karşılık gelen tutar*” olarak belirlenmiştir. Bakanlar Kurulu bu oranı iki katına kadar artırmaya, %1’e kadar azaltmaya veya katkı payına maktu limit getirmeye yetkilidir. Diğer taraftan çalışanın, otomatik katılıma ilişkin emeklilik sözleşmesinde belirlenen tutardan daha yüksek bir tutarda kesinti yapılmasını işverenden talep edebileceğine yer verilmiştir.

Mevcut bireysel emeklilik sistemindeki devlet katkısı (%25) uygulaması, otomatik katılım uygulamasında da sisteme dâhil olanlar için geçerli olacaktır. Diğer taraftan, 2 ay olarak belirlenen cayma süresinin sonunda sistemde kalmaya devam eden katılımcılar için bir defaya mahsus olmak üzere, 1000 TL ilave devlet katkısı verilmesi kararlaştırılmıştır. Bu tutarı, yarısına kadar artırmaya veya yarısına kadar azaltmaya Bakanlar Kurulu’nun yetkili olduğu belirtilmiştir. Ayrıca emeklilik hakkının kullanılması durumunda, hesabında bulunan birikimi en az 10 yıllık, yıllık gelir sigortası sözleşmesi kapsamında almayı tercih eden çalışanlara, birikiminin %5’i karşılığı ek devlet katkısı ödemesinin yapılacağı ifade edilmektedir. Çalışanların katkı payının takip ve tahsil sorumluluğu ise emeklilik şirketlerine aittir.

C- Cayma Hakkı

Otomatik katılım uygulamasında, çalışanlara 2 aylık bir cayma süresi tanınmıştır. Çalışanlar cayma haklarını, emeklilik planına dâhil olduklarının kendilerine bildirildiği tarihten itibaren 2 ay içerisinde kullanabileceklerdir. Cayma hakkının kullanılması durumunda, ödenen katkı payları ve çalışan hesabında bulunan yatırım gelirlerinin 10 iş günü içinde çalışanlara iade edilmesi gerekmektedir. Bununla birlikte emeklilik şirketleri, cayma süresince ödenen katkı paylarının değer kaybetmemesinden sorumlu tutulmuştur.

Ç-İşveren Yükümlülükleri

6740 sayılı kanun kapsamında işverenler, çalışanları adına, en az bir emeklilik şirketi ile sözleşme yapmakla yükümlü bulunmaktadır. Kamu ya da özel ayrımı olmaksızın herhangi bir işveren, sektörde yer alan kamu ve özel bütün emeklilik şirketleri ile otomatik katılım sistemi için anlaşma yapabilecektir. Diğer taraftan işveren, otomatik katılım yoluyla sisteme dâhil olacak çalışanlardan, sisteme giriş esnasında faizli ya da faizsiz fon tercihinde bulunması isteyebilmektedir. Çalışan tarafından tercih yapılmaması durumunda, işverenin tercih yapması gerekmektedir. İşverenler bu kanun kapsamında, katkı payını çalışan ücretlerinden kesip, emeklilik şirketlerine aktarmakla yükümlüdür. Bununla birlikte, maaş ödemelerini Kamu Harcama ve Muhasebe Bilişim Sistemi üzerinden yapan kamu kurumları, aynı sistemi kullanarak katkı payı ödemelerini yapabileceklerdir. İşverenlere ilk 2 yıldan sonra, başka bir emeklilik şirketine geçme hakkı tanınmıştır (Doğan, 2016).

İşverenin, çalışanlarını zamanında otomatik katılıma dâhil etmemesi veya katkı paylarını geç ve eksik yatırması halinde; çalışanların birikimlerinden doğan para kaybından işverenler sorumludur. Bunun yanı sıra, işverenin yapacağı her bir ihlal için Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından idari para cezası uygulanacaktır (Doğan, 2016).

Genel Değerlendirme ve Sonuç

Bireyleri, emeklilik sistemleri ve bu doğrultudaki tasarruflar kapsamında harekete geçirmek amacı taşıyan, bireysel emeklilik sisteminde otomatik katılım uygulaması, sistemin kapsamını artırmak adına olumlu bir etki yaratmıştır. İncelenen OECD üyesi ülkeler açısından otomatik katılım uygulamasının, sistemin kapsamını artırmış olması bu görüşü destekler niteliktedir. Bununla birlikte, otomatik katılım uygulaması söz konusu ülkelerde, zorunlu sisteme kıyasla henüz kapsam açısından istenilen seviyelere ulaşmamıştır. Emeklilik aylığına katkıda bulunmanın maliyetli olması, cayma hakkı oranlarının görece yüksek olması gibi etkenler, bu durumun yaşanmasında etkili olmaktadır. Dolayısıyla, yüksek kayıt kapsamına ulaşma noktasında otomatik katılım uygulamalarının başarılı olacağı (sürdürülebilirliği) garanti edilememektedir.

Türkiye açısından otomatik katılım uygulamasının, bireysel emeklilik sisteminin kapsamında nasıl bir etki yaratacağını öngörmek için ise, zamana ihtiyaç vardır. 6740 sayılı Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un getirmiş olduğu otomatik kayıt uygulamasının, bireysel emeklilik sisteminin kapsamını yaklaşık 20 Milyon kişiye ulaştıracığı düşünülmektedir. Fakat bu oldukça hayalî bir yaklaşımdır. Cayma hakkı düzenlemesinin varlığı ve hangi seviyede gerçekleşeceğini dikkate almadan, sistemin kapsamında yaşanacak değişime ilişkin öngörülerde bulunmak yanıltıcı sonuçlara ulaşılmasına neden olacaktır. Dolayısıyla rasyonel bir değerlendirmede bulunabilmek için, süreci izlemekte fayda vardır.

Ülke uygulamalarına bakıldığında, (Yeni Zelanda, İngiltere ve ABD) cayma hakkını en azına indirmek için minimum katkı oranları, başlangıçta istenilen seviyenin altında belirlenebilmektedir. Türkiye açısından prime esas kazancın %3 olarak belirlenmesi ve Bakanlar Kurulu'nun bu oranı %1'e kadar indirebilmesi, söz konusu ülkelerle karşılaştırıldığında yerinde bir düzenleme olduğu anlaşılmaktadır. Bunun yanı sıra, söz konusu

ülkelerde, otomatik katılım sisteminin sürdürülebilirliğini sağlayabilmek adına, cayma hakkının; belirlenmiş cayma süresinde sadece bir kez tanınmıştır. Türkiye’de otomatik katılım uygulamasında bu tür bir sınırlama olmamakla birlikte, sistemin sürdürülebilirliğini sağlamak için dikkate alınabilecek bir düzenleme olduğunu belirtmek mümkündür. Diğer taraftan, otomatik katılım düzenlenmesi incelenen ülke uygulamalarında, belirlenen cayma hakkı süreleri farklılık göstermektedir. Kanada ve kısmen Yeni Zelanda ile Türkiye arasında, cayma hakkı süresi (2 ay) bakımından benzerlik bulunmaktadır. Otomatik katılım yoluyla bireysel emeklilik sisteminde daha fazla kişinin yer alması için, cayma hakkı süresinin kısa tutulması isabetli bir düzenleme olabilir.

Türkiye açısından dikkate alınması gereken diğer bir ülke ise, Şili’dir. Şili’de kendi hesabına çalışan serbest meslek sahibi bireylerde, emeklilik sistemine yapılan katkılardan dolayı net kazançların azalacağı düşüncesi hâkimdir. Aynı düşüncenin Türkiye’de otomatik katılım yoluyla sisteme dâhil olacak bireylerde oluşmaması için, emeklilik sistemine ve emeklilik kültürüne katkıda bulunmanın yararlarını ortaya koyacak bilgilendirme çalışmalarının yapılması, sistemin sürdürülebilirliği için gerekli ve önemlidir. Benzer şekilde gerek incelenen ülkelerde, gerekse Türkiye’de, otomatik katılım uygulamasına eşlik edecek iletişim ve eğitim kampanyalarının geliştirilmesi, işverenler ve çalışanlar arasındaki uyumun geliştirilmesi ve bilinç düzeyinin artmasına bağlı olarak, otomatik katılımın kapsamının istenilen seviyelere ulaştırılabilmesi mümkün olabilir. Tüm bunların yanı sıra; sürdürülebilir, etkin bir sistem için işgücü piyasasındaki aksaklıkların (kayıt dışı, işsizlik vb.) giderilmesi ve gerekli tedbirlerin alınması, son derece önemlidir.

Genel olarak bakıldığında, söz konusu ülkelerde yapılan düzenlemeler çerçevesinde, otomatik katılım uygulamasının sosyal amacından ziyade, ekonomik bir amaca hizmet ettiği anlaşılmaktadır. Bireylerin özünde tasarrufta bulunmaya yönlendirilmesi ve bu tasarrufların mali piyasalara ve özel sektör yatırımlarına yönlendirilmesi, bireysel emeklilik sisteminin, ekonominin finansman aracı konumuna geldiğini göstermektedir. Dolayısıyla otomatik katılım uygulaması da bu duruma işlerlik kazandırmaktadır.

Türkiye açısından da benzer durum geçerlidir. Zira gerek 10. Kalkınma Planı’nda gerekse Orta Vadeli Program’da bu durum açıkça ortaya konulmuştur. Örneğin 10. Kalkınma Planı’nda bireysel emeklilik sisteminden murat edilen tasarruf oranlarını arttırmaktır. Bu bağlamda tasarruf artışlarının bir göstergesi olarak da zaten bireysel emeklilik sisteminin hacmi ve sistemden erken çıkış oranı gibi değerler vurgulanmıştır. Orta Vadeli Plan’da da BES gözden geçirileceği ve kapsamının genişletileceği ifade edilmiştir.

Hükümetin temel amacı, bireysel emeklilik sistemini bireylerin geleceği için bir tamamlayıcı sosyal güvenlik sistemi aracı olarak kullanmak yerine, doğrudan bir tasarruf aracı olarak etkin hale getirmektir. Bireylerin, devlet katkısına rağmen sisteme çok fazla kaynak yatırmak istememeleri, otomatik katılım sistemi dışında bireylerin sisteme dâhil olma isteklerini azaltırken; cayma hakkına ilişkin sürenin kısıltısı ve emeklilikte elde edilecek gelirin görece düşük olacağı beklentisinden ötürü de otomatik katılım sistemi yeterli ve sürekli bir hale gelememektedir. Bu bağlamda, 1 Ocak 2017’de yürürlüğe giren bireysel emeklilik sisteminde otomatik katılım uygulamasının; sosyal amaçlardan ziyade, öncelikli olarak ekonomik amaçlara yer verdiğini ifade etmek mümkündür. Diğer bir deyişle, devlete ve sermaye piyasalarına kaynak sağlamak amacı öncelikli hedefler arasında yer almaktadır. Türkiye’de mevcut bireysel emeklilik sistemi son veriler ışığında değerlendirildiğinde, genel olarak olumlu bir görüntü vardır. Bununla birlikte ulusal brüt tasarruf seyrinin düşük seviyelerde olması otomatik katılım sistemine geçişte bir gerekçe oluşturmaktadır. Fakat tasarruf mekanizması belirli bir gelir seviyesinin üstünde gelire sahip olan bireyler açısından anlamlıdır. Bu açıdan gerek mevcut sistem, gerekse otomatik katılım uygulaması belirli bir gelir seviyesinin üstünde gelire sahip bireylere hitap etmektedir. Bu noktadan bakıldığında, yaşlılık riskine karşı korumanın piyasalaştığı, dolayısıyla bireyselleştiği gerçeği ile karşılaşılmaktadır. Benzer

şekilde, sosyal güvenliğin bir hak olmaktan çok, bireylerin tasarruf güçlerine göre değişen bir meta haline geldiği sonucuna varılabilir.

Kaynakça

- Akgeyik, T.; Korkmaz E.; Oktayer N.; Susam N.; Şeker M.; Yılmaz B. E. (2007). *Sosyal Güvenlikte Yeni Yaklaşım: Bireysel Emeklilik*, İTO Yayınları, Yayın No:2006-21, İstanbul.
- Alper, Y. (2002). Sosyal Güvenlikte Yeni Bir Adım: Bireysel Emeklilik. *Çimento İşveren Dergisi*, 2, 16, 11-32
- Antolin, P.; Payet, S ve Yermo J. (2016) Coverage of Private Pension Systems: Evidence and Policy Options. *OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions*, No:20, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/5k94d6gh2w6c-en>, Erişim Tarihi (04.12.2016).
- Bacak, B. (2005) Sosyal Güvenlik Yönüyle Bireysel Emeklilik. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, 63,161-162.
- Doğan, N. (2016) Sigortalı Yaşam. *Hürriyet Gazetesi*, 2 Aralık 2016.
- Doğan, N. (2016) Yeni BES'e 1000 Kriteri. *Hürriyet Gazetesi*, 4 Aralık 2016.
- Emeklilik Gözetim Merkezi (2018) BES Temel Göstergeleri, <http://www.egm.org.tr/>, Erişim Tarihi (11/09/2018).
- Emeklilik Gözetim Merkezi (2009) *Bireysel Emeklilik Sistemi 2008 Gelişim Raporu*, <http://www.egm.org.tr/bes2015gr>, Erişim Tarihi (02/12/2016).
- Emeklilik Gözetim Merkezi (2016) *Bireysel Emeklilik Sistemi 2015 Gelişim Raporu*. [http://www.egm.org.tr/bes2015 E-Kitap/2015gr_TR.html](http://www.egm.org.tr/bes2015-E-Kitap/2015gr_TR.html), Erişim Tarihi (02/12/2016).
- Emeklilik Gözetim Merkezi, Bireysel Emeklilik Sistemi 2016 Gelişim Raporu, (2017). Erişim Tarihi (11/09/2018).
- Ergenekon, Ç. (1998.) *Özel Emeklilik Fonları Şili Örneğinden Alınacak Dersler*, İstanbul Menkul Kıymetler Borsası Yayınları.
- Erol, A. ve Yıldırım, A. E. (2004) *Tüm Yönleriyle Bireysel Emeklilik Sistemi*, Ankara: Yaklaşım Yayınları.
- Gökbayrak, Ş. (2010) *Refah Devletinin Dönüşümü ve Özel Emeklilik Programları*. Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Güzel, A.; Okur A. R. ve Caniklioğlu, N. (2014) *Sosyal Güvenlik Hukuku*, İstanbul: Beta Yayınları, Yenilenmiş 15. Bası.
- IMF (2016). World Economic Outlook Database, October, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/02/weodata/index.aspx>, Erişim Tarihi (04.12.2016).
- Kurtulmuş, M.M. (2006) Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Yeniden Yapılandırılması: AB ve Latin Amerika Ülkelerinde Emeklilik Reformları. *İktisat Dergisi*, Sayı: 478, 18-30.
- OECD (2015) Pensions Outlook 2014, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264222687-en>, Erişim Tarihi (03/12/2016).
- Resmi Gazete, 4632 sayılı Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu, S:24366, Yayın Tarihi: 28/03/2001.

- T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Sigortacılık Genel Müdürlüğü, İşverenlere Yönelik Otomatik Katılım Sistemi Tanıtım Kılavuzu, <http://www.egm.org.tr/?pid=816>, Erişim Tarihi (03.12.2016)
- T.C. Kalkınma Bakanlığı, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler, <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/EkonomikSosyalGostergeler.aspx>, Erişim Tarihi (04.12.2016)
- Uğur, S. (2004) *Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Özel Emeklilik Programlarının Yeri ve Gelişimi*. Ankara: TİSK, Yayın No: 244.
- Yılmaz, B. E. (2014) *Sosyal Güvenlik Ekonomisi*. İstanbul: Der Yayınları.
- 6740 Sayılı Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı, <http://www2.tbmm.gov.tr/d26/1/1-0752.pdf>, Erişim Tarihi (04.12.2016).
- <https://www.ssa.gov/policy/docs/ssb/v67n4/67n4p113.html>.