

Türkiye’de Bireysel Emeklilik Sistemine Sağlanan Kamusal Teşvikler Hanehalkı Tasarruflarını Artırabilir mi? Teorik Yaklaşımlar Temelinde İnceleme¹

Tülin ALTUN*

Öz

Türkiye’de son yıllarda kamu tasarruflarındaki artışa rağmen özel tasarruflar düşme eğilimi göstermektedir. Hanehalkı tasarruflarının artırılması için çeşitli politikalar geliştirilmektedir. Bunlardan birisi de bireysel emeklilik sistemine sağlanan kamusal desteklerdir. Ancak OECD ülkeleri ile karşılaştırıldığında bireysel emeklilik sistemine katılım oldukça düşük düzeydedir. Bu çalışmada Türkiye’de Bireysel Emeklilik Sistemine sağlanan kamusal teşviklerin hanehalkı tasarruflarına etkileri çeşitli yaklaşımlar temelinde teorik düzeyde incelenmekte ve sisteme ilişkin politika önerilerinde bulunmaktadır. Neo-klasik, davranışsal ve kurumsal yaklaşımların tasarruflarla ilgili varsayımlarını ve ülke deneyimlerini dikkate alarak bireysel emeklilik sisteminin birbirini tamamlayıcı nitelikte düzenlemelerle revize edilmesi sistemin hedefine ulaşma şansını artıracaktır.

Anahtar Kelimeler: Hanehalkı Tasarrufları, Bireysel Emeklilik Sistemi, Davranışsal Yaklaşım, Kurumsal Yaklaşım, Kamu Teşvikleri

¹Bu çalışmanın özeti “Türkiye’de Bireysel Emeklilik Sistemine Sağlanan Kamusal Teşviklerin Teorik Yaklaşımlar Temelinde Değerlendirilmesi” başlığı altında 32’nci Uluslararası Maliye Sempozyumu’nda sunulmuştur.

*Yrd.Doç.Dr., Cumhuriyet Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, tulinaltun@cumhuriyet.edu.tr

Makalenin Gönderilme Tarihi: 26.07.2017

Kabul Tarihi: 29.12.2017

Can Public Incentives for Individual Retirement System in Turkey Increase Household Savings? A Review Based on Theoretical Approaches

Abstract

In Turkey, public savings have increased over the past few years while households have tended to reduce their savings. Various policies are being developed to increase household savings. One of these is public incentives for the individual retirement system. However participation in the individual retirement system is quite low when compared with OECD countries. In this study, the effects of the public incentives for the individual retirement system in Turkey on household savings are examined theoretically, and policy suggestions for the system are made. Considering the assumptions of neo-classical, behavioral and institutional approaches about savings and country experiences, revising the individual retirement system with complementary regulations will increase the chance to reach the goals of the system.

Keywords: *Household Savings, Individual Retirement System, Behavioral Approach, Institutional Approach, Public Incentives*

JEL Classification Codes: *H2, H3, D14*

Giriş

Son yıllarda OECD ülkelerinde zorunlu emeklilik sisteminin kısmen ya da tamamen yerine geçebilecek özel bireysel emeklilik sisteminin geliştirilmesi yönünde bir eğilim bulunmaktadır. Özellikle gelişmiş ülkelerde yaşlı nüfusun artması “pay as you go” rejimine dayanan zorunlu emeklilik sisteminin sürdürülebilirliğini tehdit etmektedir. Bazı gelişmiş ülkelerde ise kamu emeklilik sisteminin kötü yönetilmesi kamu kesimi üzerindeki yükü artırmaktadır. Ayrıca bu ülkelerde emeklilik programlarının politik yönelimlere göre yönetilmesi sosyal adaletsizliklere yol açmaktadır. Ancak bunun da ötesinde gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde özel bireysel emeklilik sistemindeki katılımcı sayısının ve katkı oranlarının artırılması toplam tasarruf yetersizliğine çözüm getirebilecek bir yöntem olarak düşünülmektedir. OECD ülkelerinde genel olarak ulusal tasarrufların düşme eğilimi göstermesi yatırımların ve büyümenin sürdürülebilirliği açısından önemli bir sorun oluşturmaktadır. Dolayısıyla özel bireysel emeklilik sistemi hem makro-ekonomik hedeflerin gerçekleştirilmesinde hem bireysel refah artışının sağlanmasında hem de kamu kesiminin yükünün azaltılmasında etkili bir araç olarak ön plana çıkmaktadır. Birçok ülke iktisadi, sosyal ve mali amaçları başarmak için bireysel emeklilik sisteminde tasarruf edilen fon miktarını artıracak kamusal teşvik mekanizmaları geliştirmektedir.

Türkiye’de de 2003 yılından bu yana bireysel emeklilik sistemi (BES) uygulanmaya başlamıştır.² Bireysel emeklilik sisteminden, mevcut sosyal güvenlik sistemini tamamlaması, bireysel refah düzeyini yükseltmesi ve uzun vadeli kaynak yaratarak ekonomik kalkınmaya hizmet etmesi beklenmektedir.³ Bununla birlikte OECD ülkeleri ile karşılaştırıldığında Türkiye’de BES’e katılım oldukça düşük düzeydedir. BES’e katılımın artması için 2007, 2012, 2013, 2015, 2016 ve 2017 yıllarında yapılan önemli kanun değişiklikleri ile sistem revize edilmiştir. Özellikle 2012 ve 2016 yılında çıkartılan kanunlar sisteme katılımı artırma potansiyeline sahiptir. Ancak Özel ve Yalçın (2013), Eren ve İleri’nin (2015) çeşitli senaryolar altında yaptığı simülasyonlarda 2012 yılında getirilen devlet katkısı sisteminin toplam tasarruflar ve sermaye stoku üzerindeki etkisinin küçük düzeylerde gerçekleşeceği ortaya konulmuştur. Üstelik devlet katkısı sisteminin uzun vadede kamu sektörü üzerinde oluşturacağı yük hesaba katıldığında Türkiye’de bireysel emeklilik sisteminden beklenen yararların elde edilememesi olasılığı bulunmaktadır.

Bu çalışma kapsamında kamusal teşviklerin çeşitlendirilmesi ve mevzuatta yapılacak düzenlemeler ile BES’e katılımın ve katkı miktarının artırılıp artırılmayacağı sorgulanmaktadır. Bu kapsamda Türkiye’de BES’in özellikleri, tasarruf davranışını açıklayan çeşitli teorik yaklaşımlar çerçevesinde değerlendirilmekte ve ülke deneyimleri ışığında politika önerileri geliştirilmektedir.

Çalışmanın ilk bölümünde neo-klasik, davranışsal ve kurumsal olmak üzere tasarruf davranışını açıklayan teorik literatür özeti bulunmaktadır. Neo-klasik iktisat teorisi kapsamında toplam tasarrufların artırılması için kamu kesiminin eksik bilgi problemini gidermesi ve tasarrufların getirilerini artıracak teşvik programları uygulaması önerilmektedir. Türkiye dâhil birçok ülkede kamu kesimi, bireysel emeklilik sistemlerinde yapılan tasarrufları artırmak için hem bilgilendirme faaliyetleri yürütmekte hem de sübvansiyonlar başta olmak üzere çeşitli teşvik politikaları uygulamaktadır. Ancak ülke deneyimlerinden yola çıkan ampirik analizler, neo-klasik teoriye göre yapılan bu tür kamusal müdahalelerin hanehalkı tasarruflarını yeterince uyarmadığını ortaya koymaktadır. Üstelik teşvik politikaları, kamu kesimine yeni maliyetler doğurmaktadır. Davranışsal teori ve kurumsal teori, neo-klasik teorisinin bireylerin tasarruf davranışını yeterince açıklayamadığını belirtmekte ve hanehalkı tasarruflarının artırılması için yeni politika önerileri geliştirmektedir. Bu çalışma kapsamında bireysel emeklilik sisteminde yapılan tasarrufların artırılması için birbirini tamamlayıcı şekilde her üç teorisinin varsayımlarına ve önerilerine müracaat edilmiştir. Bu nedenle bu

²Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu 28.03.2001 tarihinde kabul edilmiş, 07.04.2001 tarih ve 24366 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. Kanun, yayımı tarihinden 6 ay sonra 07.10.2001 tarihinde yürürlüğe girmiştir. 27.10.2003 tarihinde ilk emeklilik planlarının tasdiki ile emeklilik şirketleri faaliyete başlamıştır.

³Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu, Sayı:5632, Tarih:28.03.2001, R.G. Sayı:24366, Tarih:07.04.2001.

başlık altında, neo-klasik, davranışsal ve kurumsal teorinin hanehalkı tasarruflarına ilişkin görüşleri özetlenmiştir.

İkinci bölümde Türkiye’de tasarrufların seyri incelenmiş ve hanehalkı tasarruf davranışını açıklayan ampirik çalışmalara yer verilmiştir. Bu çalışmalar, Türkiye’de hanehalklarının çok çeşitli tasarruf saiklerinin olduğunu ve bu saiklerin her zaman neo-klasik teorinin öngörülleri ile uymadığını ortaya koymaktadır. Üçüncü bölümde seçilmiş OECD ülkeleri örneğinde bireysel emeklilik sistemine sağlanan kamusal desteklerin toplam tasarruflara etkisini inceleyen ampirik literatür özetlenmiştir. Bu konudaki ampirik literatür oldukça farklı bulgular ortaya koymaktadır. Ancak bireysel emeklilik sisteminde yapılan tasarrufları davranışsal ve kurumsal özelliklere göre inceleyen çalışmalar kamusal düzenleme ve desteklerin olumlu etkileri olduğu sonucuna varmaktadır. Dördüncü bölümde ilk olarak Türkiye’de bireysel emeklilik sisteminin özellikleri tanımlanmıştır. Bireysel emeklilik sisteminin tasarımı incelendiğinde, neo-klasik, davranışsal ve kurumsal tasarruf teorilerinin önerilerinden bazılarını içerdiği görülmektedir. Bununla birlikte, bu çalışmada, tasarımda yapılacak bazı değişiklikler ile sistem içinde yapılan tasarrufların artırılması olanağı olduğu iddia edilmektedir. Bu nedenle dördüncü bölümün ikinci alt başlığı altında, teorik yaklaşımlar ve ülke deneyimleri ışığında bireysel emeklilik sisteminin güçlü ve zayıf yönleri ortaya konulmuş, politika önerileri geliştirilmiştir.

1. Tasarruf Teorileri

Bireylerin servet biriktirme ve tasarruf davranışı birçok disiplinin ilgi alanına girmektedir. İktisatçılar genel olarak neo-klasik iktisat temelinde tasarruf motivasyonunu açıklarken sosyologlar sosyal tabakalaşmaya, psikologlar psikolojik faktörlere göre servet biriktirme ve tasarruf davranışını inceler. Ancak bazı iktisatçılar neo-klasik varsayımların yanısıra hem psikolojik hem de kurumsal faktörlerin tasarruf davranışına etkisine odaklanırlar. Tasarruf davranışını açıklayan teoriler neo-klasik, sosyal tabakalaşma, psikolojik, davranışsal ve kurumsal teori olmak üzere beş başlık altında kategorize edilebilir. Bu çalışma kapsamında bireysel emeklilik sistemi özelinde hanehalkı tasarrufların kamusal destekler ile artırılabilme potansiyeli incelendiği için sistemle ilgisi kurulabilen neo-klasik, davranışsal ve kurumsal tasarruf teorilerine yer verilmiştir.

1.1. Neo-Klasik Teori

Neo-klasik tüketim teorisi çerçevesinde geliştirilen sürekli gelir ve yaşam boyu hipotezi iktisat literatüründe en sık müracaat edilen iki hipotezdir. Sürekli gelir ve yaşam boyu hipotezinin varsayımlarında önemli farklılıklar olmasına rağmen her iki yaklaşımda da bireyler zamanlar arası tüketim düzleştirmesi amacıyla tasarruf eder ve gelir tasarrufun temel belirleyenisidir.⁴

⁴Her iki hipotez de Keynes’in (1936) mutlak gelir ve Fisher’in (1930) zamanlararası tüketim seçimi hipotezlerinden yararlanır. Ancak tasarruflar, mutlak gelir hipotezindeki gibi gelir artışına bağlı olarak artmasına rağmen tasarruflar cari gelirin değil yaşam boyu gelirin ya da sürekli gelirin bir fonksiyonudur.

Friedman'ın (1957) sürekli gelir hipotezinde, sürekli gelir, bireylerin sahip oldukları beşeri ve beşeri olmayan servet ile her yıl elde etmeyi bekledikleri ortalama gelire eşittir. Gelirde beklenmedik değişiklikler geçici gelir olarak adlandırılır. Pozitif ya da negatif etkilere yol açan geçici gelir uzun dönemde birbirini nötrlediği için toplam ortalama tüketim eğilimi değişmemektedir. Sürekli tüketim, sürekli gelirin yanısıra faiz oranından, servet ya da servet dışı gelirlere verilen görece önemden, tüketici birimlerin sayısından, gelir dağılımından ve başta yaş olmak üzere demografik karakteristiklerden etkilenmektedir.

Sürekli gelir hipotezinin çıkarsamaları arasında, dış ticaret hadlerinin de tasarrufları etkileyeceği yer almaktadır. “Dış ticaret hadleri bir ülkenin aleyhine değişiyorsa ve eğer bu durum geçici olarak algılanıyorsa tasarruflar tüketimden daha çok daralacak, ancak kalıcı olarak algılanıyorsa tasarruflardan ziyade tüketimi daha çok etkileyecektir” (Yaraşır ve Yılmaz, 2011).

Sürekli gelir hipotezinde gelecekle ilgili bekleyişler ulusal tasarruflar üzerinde önemli bir etkiye sahiptir. Eğer bireyler gelirlerinde bir azalma bekliyorlarsa tasarruflarını artıracak, artış bekliyorlarsa tasarruflarını azaltacaklardır. Bu nedenle hipoteze göre ekonomik büyüme dönemlerinde ortalama tasarruf eğiliminin artması, ekonomik daralma dönemlerinde tasarrufların azalma eğilimi göstermesi beklenmektedir (Çolak ve Öztürkler, 2012).

Modigliani ve Brumberg'in (1954) yaşam boyu modeli ve bu modeli destekleyen Ando ve Modigliani'ye (1963) göre tasarruflar yaşam boyu gelirdeki dalgalanmalara karşı tampon görevi üstlenmekte ve bunun için yapılmaktadır. Hanehalkları emeklilikleri ve acil durumlar için tasarruf ederek tüketimlerini düzleştirmektedir. Bireyler aktif çalışma hayatlarındaki kazançlarına, emeklilikte geçirecekleri süreye göre tüketim ve tasarruflarını planlar. Ortalama ve marjinal tüketim eğilimleri buna göredir. Dolayısıyla toplam tasarruflar, beklenen hayat sürelerine, nüfusun yaş yapısına ve sosyal güvenlik sistemine bağlıdır.

Modigliani'ye (1990) göre yaşam boyu modelinin sürekli gelir hipotezinden temel farkı yaşam süresinin sınırlandırılmış ve yapılandırılmış olmasıdır. Sürekli gelir hipotezinde zamanlar arası tüketim düzleştirmesi yapılırken yaşam sonsuz ve yekpare olarak ele alınmaktadır. Yaşam boyu modelinde ise sınırlı yaşam; çalışma öncesi, çalışma dönemi ve çalışma sonrası olmak üzere yapılandırılmıştır. Dolayısıyla sürekli gelir hipotezinden farklı olarak yaşam boyu modelinde yaşamın belirli aşamalarındaki sistematik değişiklikler tasarruf kararları üzerinde oldukça önemlidir. Bireyler aktif çalışma hayatları süresince emeklilikleri ve acil durumlar için tasarruf ederek yaşam boyu tüketimlerini düzleştirmektedir. Yaşam boyu bütçe kısıtı altındaki bireylerin tasarruf eğilimi ters U biçiminde gösterilebilir. Bireyler yaşamlarının erken dönemlerinde negatif tasarruf eğilimi içinde iken işgücüne katılım ile birlikte pozitif tasarruf eğilimi içine

girerler. Özellikle orta yaşlarda cari gelirdeki artış, emeklilik döneminde gelirdeki azalmaya karşı tasarruf edilir.

Tasarruf eğilimin üç döneme göre tanımlanmış olması yaşam boyu modelinin sürekli gelir hipotezinin varsayımlarından tamamen farklı varsayımlar türetmesine neden olmaktadır. Sürekli gelir hipotezinde ekonomik büyüme toplam tasarrufların negatif olmasına sebep olurken yaşam boyu modelinde büyüyen bir ekonomide toplam tasarruflar pozitif olur. Büyüyen bir ekonomide gelirde beklenen artış, cari gelirdeki bir artışla gerçekleşiyorsa çalışma çağındaki bireylerin toplam kaynaklarında bir artışa neden olur. Bu durum tüketim artışının yanısıra tasarrufların da artmasına neden olur (Modigliani ve Brumberg, 1954). Modele göre durağan bir ekonomide, nüfusun yaş yapısının istikrarlı olduğu varsayımında toplam tasarruflar sıfır olacaktır. Ancak durağan bir ekonomide çalışan nüfus yaşlı nüfusa kıyasla artar ise ulusal tasarruf artacaktır. Çünkü pozitif tasarruf edenlerin sayısı negatif tasarruf edenlere kıyasla yüksek olacaktır. Nüfusun yaş yapısının değişmeden kaldığı büyüyen bir ekonomide de toplam tasarruf artacaktır. Çünkü tasarruf eden çalışan nüfusun gelir artışına bağlı olarak artan tasarrufu yaşlıların negatif tasarruflarından fazla olacaktır (Modigliani, 1990).

Bu iki faktörün yanısıra tasarruf üzerinde etkili olan diğer değişkenler, emeklilik süresinin uzunluğu, emeklilik yaşı, beklenen yaşam süresi, emeklilerin alışkanlıkları, kadınların işgücüne katılım oranı, kamu ya da özel sigortaların varlığı, ev ya da diğer dayanıklı tüketim malları için yapılacak harcamalar, çocukların eğitim harcamalarıdır (Modigliani, 1990).

Yaşam boyu modelinde miras, mali politikalar (Ricardocu denkli hipotezi), kişi başına düşen gelir, faiz oranları ve enflasyon gibi diğer değişkenlerin de tasarruf üzerindeki etkileri olduğu kabul edilmekte fakat etkilerinin küçük olduğu belirtilmektedir (Modigliani, 1990).

1.2. Davranışsal Teori

Davranışsal teori, tasarruf davranışını sadece ekonomik faktörlere bağlı olarak açıklayan neo-klasik teoriye eleştiriler getirerek psikolojik faktörleri de inceleme konusu yapmaktadır. Neo-klasik iktisat teorisine yapılan en önemli eleştiri, optimizasyon, rasyonalite ve ikame edilebilirlik varsayımlarıdır. Shefrin ve Thaler (1988) ile Thaler’e (1994) göre hanehalklarının dönemler arası gelir ve tüketimlerini optimal olarak dağıttıkları varsayımı gerçekçi değildir. Sıradan insanlar için dönemler arası optimizasyon yapma olasılığı düşüktür. Optimizasyonun sağlanması için cari ve gelecek dönemde ne kadar tüketilmesi ya da tasarruf edilmesi gerektiğinin hesaplanması gerekir. Oysa bu hesaplama ekonomistler için bile oldukça çetrefilli bir konudur. İnsanlar yaparak öğrenen varlıklardır ve deneyimlerinden ya da rol modellerinden öğrendikleri kadarıyla göz kararına (thumb of rules) göre tasarruf ederler. Göz kararı aynı zamanda sınırlı rasyonaliteyi işaret eder. Sınırlı rasyonalite ilk olarak insanların sınırlı entelektüel kapasitesi ile ilgilidir. Rasyonalite varsayımı ile ilgili ikinci

problem iradenin (self-control) yokluğundan kaynaklanır. Bireyler yaşam boyu faydasını maksimize etmek için cari yılda yapacağı optimal tasarruf miktarını hesaplasalar bile cari tüketimi kısma konusunda her birey eşit iradeye sahip değildir. Yaşam boyu teorisi ile ilgili üçüncü eleştiri ikame edilebilirlik ile ilgilidir. Neo-klasik teoriye göre bireyler her dönemde zenginliklerinin yıllık değerini harcarlar. Böylelikle ev, emeklilik ya da piyango kazançlarının getirdiği her kazanç tüketimde aynı oranda artışa yol açar. Ancak insanların zenginliklerinin kaynağına göre marjinal tüketim eğilimleri farklı etkilenebilmektedir. İnsanların servetleri gelirden kaynaklanıyorsa tamamını tüketebilirler, emeklilik mevduatı ya da evden kaynaklanıyorsa bunun tüketim üzerine etkisi ya hiç yoktur ya da çok az etkisi olabilmektedir.

Bireyler bir yandan gelecek tüketimleri için planlama yaparken diğer yandan da planlarının dışında uygulama yaparlar (Shefrin ve Thaler, 1988). İradesi güçlü planlı bireyler ile uygulayıcı bireylerin sosyo-ekonomik gruplar arasındaki dağılımı farklı olabilmekte ya da dönemsel farklılıklar olabilmektedir. Örneğin Maital ve Maital'ın (1994) çalışmasına göre depresyon dönemini yaşayan bireyler, rol modellerinden ihtiyatlı olmayı öğrenirken (planlı) 1980'lerdeki enflasyon kuşağında tüketim motivasyonu değişmiş ve cari dönemdeki harcamalar daha önemli algılanmaya başlamıştır.

Bireyler gelecekleri için plan yapmaları gerekirken sistematik hata yapabilmekte ve tutarsız tercih setleri ortaya koyabilmektedirler. Bu durumda kamu ekonomisi perspektifinden, bireylerin açıkladıkları tercih sıralamasından ziyade normatif ilkelere göre kamu politikaları oluşturularak bireysel ve toplam refah düzeyinin artırılabilmesi olanağı bulunmaktadır (Bernheim ve Rangel, 2005).

Bernheim ve Rangel (2005), kamu politikaları için yol gösterici olabilecek bazı davranışsal kanallar tanımlamaktadır. Bunlar birkaç başlık altında sıralanabilir:

1. Profesyonellerin Rolü: Birçok kişi yardım almadan planlama yapma donanımına sahip değildir (sınırlı planlama becerisi). Bu nedenle daha az tasarruf etme eğilimindedir. Profesyonellerin tavsiyeleri bu kişilerin tasarruflarını artırmaya yardımcı olabilir.⁵

2. Sosyal Etkiler: İşyeri temelli tasarruf teşvikleri uygulanması akran etkisi yaratır. Aynı işyerinde başkalarının tasarrufa önem verdiğini gören bireylerin tasarruf farkındalıkları artabilir. Tasarruflar konusunda rekabet etkisi ortaya çıkabilir.

⁵Neo-klasik perspektifte de eksik bilginin olduğu varsayımında kamuya bilgi sağlama rolü verilmektedir. Ancak burada bireylere tasarruf planları ve tasarrufun yararları konusunda sağlanan bilgiden ziyade, profesyonellerin tavsiyeleri vurgulanmaktadır. Profesyonellere duyulan güven tasarruf motivasyonunu artırılabilir.

3. Yol Haritası: Bireylerin tasarruflarının yeterliliği ya da yetersizliği konusunda basit ölçüler sunulabilir. Uzun vadeli hedeflere yönelik ilerlemeler bireyler tarafından izlenebilir.

4. İçsel Motivasyon: Tasarruflar bazı insanlar tarafından erdemli bir davranış olarak algılanır. Bireylere tasarrufun erdemli bir davranış olduğu fikri aşılanabilir.

5. Vergiden Kaçınma Davranışının Sağladığı Memnuniyet: Bireyler vergi ödemek yerine bireysel tasarruf planlarına katkı yaparak vergi indirimlerinden yararlanmayı tercih edebilir.

6. Zihinsel Muhasebe: Bireysel emeklilik sistemindeki erken geri çekme cezaları iradeyi güçlendirebilir.

7. Eğitim ve Tanıtım: Kamunun uyguladığı emeklilik tasarruf teşvikleri sigorta şirketlerinin tanıtım faaliyetlerini artırabilir. İşyeri temelli emeklilik sistemlerinin desteklenmesi işverenleri emeklilik eğitimi vermeye teşvik edebilir.

Yukarıda sayılan davranışsal kanallar dikkate alındığında iyi bir emeklilik tasarruf programının sahip olması gereken nitelikler şu şekilde sıralanabilir (Thaler, 1994):

- Teşvik tasarrufları için hemen karşılık (acil ödül) sunulmalıdır.
- Kullanımı kolay ve anlaşılır olmalıdır.
- Programa yapılan katkılar cari harcamalar için limit dışı (yasak bölge) olarak algılanmalıdır.
- Programı değerlendiren uzman sayısı çok olmalıdır.

Mulliniathan ve Thaler (2000), ABD’de bireysel emeklilik programlarının tasarruf psikolojilerine uygun karakteristikleri olduğunu belirtmektedir. Bu emeklilik programlarında tanımlanan erken geri çekme cezaları, insanların kendilerini kontrol etmelerine yardımcı olmaktadır. Vergi teşvikleri gibi acil ödüller, hiberbolik indirgeme nedeniyle katılımı cazip hale getirmektedir. Atalet nedeniyle insanlar tasarruf programlarına katılmıyorlarsa işveren destekli programlar otomatik katılım imkânı sunarak katılımı artırabilmektedir.

1.3. Kurumsal Teori

Kurumsal teori davranışsal iktisadın kavramlarından yararlanarak özellikle düşük gelirliilere yönelik tasarruf teşvik mekanizmalarına odaklanmaktadır. Bu bakış açısına göre düşük gelirliilerin daha az tasarruf yapmasının gelir dışındaki bir nedeni de kurumsal tasarruf fırsatlarının sınırlı olmasıdır. Teoride tasarrufları belirleyen dört temel kurumsal değişken tanımlanmaktadır Bunlar (Beverly ve Sherraden, 1999):

1. Kurumsallaşmış Tasarruf Mekanizmaları: Kurumsallaşmış tasarruf mekanizmaları (fırsatları) güvenli ve elverişli olmasından dolayı tasarrufları teşvik eder. Ayrıca bu kurumlar tasarrufların yararına ve gerekliliğine dikkat çekerek tasarrufları teşvik eder.

2. Finansal Eğitim: Bireyler tasarrufların finansal yararını anlamayabilirler. Finansal eğitim tasarruf motivasyonunu artırır.

3. Cazip Tasarruf Teşvikleri: Kamu tarafından sunulan tasarruf teşviklerinin (vergi indirimleri ya da katkılar) gelir etkisi yaratarak tasarruf oranlarını azaltması muhtemeldir. Ancak kurumsal perspektife göre, tasarruf teşvikleri psikolojik ve kurumsal nedenlerden ötürü daha fazla ikame etkisi doğurarak tasarrufları artırıcı etkide bulunur. Teşvikler psikolojik açıdan göz kararı kuralının geliştirilmesini kolaylaştırabilir. Tasarrufların kısa dönem yararına ilişkin algıyı güçlendirerek tasarruf kurumlarına katılımı artırabilir. Bazı tasarruf araçlarının teşvik edilmesi elde tutulan tasarruf araçlarının değiştirilmesine yol açabilir ve gerçekte net tasarruf artışına yol açmayabilir. Ancak düşük gelirli kişiler açısından böyle bir durum söz konusu değildir. Çünkü bu grupların sübvans edilmeyen tasarruf araçlarını kullanmaları pek muhtemel değildir.

4. Kolaylıklar: Bireylerin iradesinin güçlü olmadığı hesaba katıldığında gelecekteki tüketim ile cari tüketim arasında tercih yapmak zorlaşmaktadır. Tasarruflarla ilgili sözleşme mekanizmalarının daha ulaşılabilir olması ya da otomatik katılım mekanizmaları bireylerin tasarruf kararı almasını kolaylaştırabilir. Tasarrufların örneğin aylık emeklilik katkıları şeklinde otomatik bordro kesintileri aracılığıyla yapılması tüketim kararının bilinçli şekilde yapılmamasını sağlayacak ve tasarruflar garanti edilecektir.

Ancak düşük gelirli bireylerin bu kurumsal kanallardan yararlanmaları kolay değildir. Yüksek gelirli bireylerin, teşvikli tasarruf programlarından elde ettiği marjinal kazançların yüksek olması bu programlara katılımı artırmaktadır. Örneğin, sermaye gelirlerinde, mülkiyet vergilerinde, istihdam temelli emeklilik programlarında uygulanan vergi indirimleri bu kurumlara erişen bireyler için teşvik yaratmaktadır. Ancak düşük gelirli bireylerin bu kurumlara erişebilirliğinin olmaması bu teşvik programlarından yararlanma olasılıklarını ortadan kaldırmaktadır. Düşük gelirli bireyler, işsiz oldukları için işveren destekli emeklilik programlarından yararlanamayabilir ya da düşük ücretli çalışanların marjinal vergi oranları düşük olduğu için vergi indirimlerinden elde edecekleri yararlar da düşüktür (Sherraden vd., 2003). Ayrıca düşük gelirli bireylerin yaşadıkları bölgelerde banka ya da diğer finansal kurumlara ulaşabilme imkânı kısıtlıdır. Eğitim ve finansal bilgi düzeyi düşüktür. Tasarruf taahhütlerinin uzun olması ve risk faktörü düşük gelirli bireyler için caydırıcı olabilmektedir (Beverly ve Sherraden, 1999).

Lee vd. (2017), Gana'da, kurumsal faktörlerin, gençlerin tasarruf performansına etkisini deneysel bir araştırma ile test etmişlerdir. Gana'da 100 kamu okulu (genel ve orta eğitim kurumları), 50'si kontrol grubu, 50'si deney grubu olmak üzere rastgele seçilmiştir. Kurumsal faktörler olarak okul içi bankacılık ve pazarlama faaliyetleri belirlenmiştir. Deney grubundaki okullarda, okul içi bankacılık ve pazarlama faaliyetleri yürütülmüştür. Elde ettikleri bulgulara göre, deney grubundaki okullarda bulunan gençlerin tasarruf performansı, diğerlerine kıyasla daha yüksek olmuştur. Yazarlar, kaynakların sınırlı olduğu bir ülkede, düşük gelirli gençlerin kurumsal

finansal hizmetlere erişim imkânı olduğu takdirde daha fazla tasarruf edebileceğini ifade etmektedirler.

Bireysel emeklilik sistemleri (istihdam temelli ya da değil) düşük gelirli grupların bu kurumsal kanallardan yararlanmalarını kolaylaştırmaktadır. Bireysel emeklilik sistemleri bu kanalların yanı sıra beklentiler, limitler, erişim ve güvenlik gibi diğer kurumsal değişkenler aracılığıyla düşük gelirli bireylerin tasarruflarını artırmaya yardımcı olmaktadır (Barr ve Sherraden, 2005).

Beklentiler aylık tasarruf hedefi ve akranların sosyal etkisi ile ilgilidir. Bireysel emeklilik sistemi katılımcılarından belirli miktarda tasarruf yapmaları beklendiğinde, bireyler akranlarının da etkisinde kalarak beklentileri karşılamak için tasarruflarını artırmaktadırlar. Limitler, programda yapılan tasarruflara uygulanan teşviklerin sınırlandırılmasıdır. Limitler yüksek gelir grupları için bireysel emeklilik tasarruflarını sınırlandırmakla birlikte düşük gelirli bireyler için caydırıcı bir etkisi olmamaktadır. Erişim ve güvenlik kurumsallaşmış tasarruf mekanizmaları ile ilgilidir. Kurumsallaşmış tasarruf mekanizmaları tasarrufun faydalarına dikkat çektiği ve güvenli olduğu için düşük gelirli bireylerin bu kurumlara ulaşabilirliğinin artması tasarruflarının artmasını sağlayabilmektedir (Barr ve Sherraden, 2005).

Heckman ve Hanna (2015), ABD’de 1995, 1998, 2001, 2004 ve 2007 yıllarındaki tüketici finansmanı anketlerinden elde ettikleri verilere dayalı olarak düşük gelirli ailelerin tasarruf davranışını araştırmışlardır. Bireysel ve kurumsal faktörlerin, düşük gelirli ailelerin tasarruf davranışına etkisini ortaya koymak üzere altı hipotez test edilmiştir. Bu hipotezlerden ilk üçü bireysel faktörlerin, diğer üçü ise kurumsal faktörlerin etkisini sınamak için kurulmuştur. Hipotezler sırasıyla şunlardır: H1: Tasarrufu kolaylaştıran sosyal ağlara sahip olan haneler diğerlerinden fazla tasarruf etmektedir. H2: Finansal okuryazarlık düzeyinin yüksek olduğu aileler, finansal okuryazarlığı düşük olan ailelere kıyasla daha fazla tasarruf etmektedir. H3: Tasarruf etmek için belirli sebepleri olan aileler, belirli sebepleri olmayan ailelere kıyasla daha fazla tasarruf etmektedir. H4: Finansal kurumlara erişimi olan aileler, finansal kurumlara erişimi olmayan ailelere kıyasla daha fazla tasarruf etmektedir. H5: Tasarrufları için daha fazla teşvikten (kamusal) yararlananlar bu teşviklerden yararlanmayanlara kıyasla daha fazla tasarruf etmektedir. H6: Kurumsal tasarruf fırsatlarına sahip olan (örneğin işveren destekli emeklilik programları) aileler, kurumsal tasarruf fırsatlarına sahip olmayanlara kıyasla daha fazla tasarruf etmektedir. Lojistik regresyon analizi sonuçlarına göre H1, H3, H4 ve H6 hipotezleri kabul edilmiş, H2 ve H5 hipotezleri ise reddedilmiştir. Bu çalışmada hem bireysel faktörlerin hem de kurumsal faktörlerin tasarruf davranışını etkileyebileceği ortaya konulmuştur.

Han ve Sherraden (2009), tasarruf politikalarında, kurumsal faktörler ile davranışsal faktörlerin önemine dikkat çekmektedir. ABD’de Bireysel

Gelişim Hesabı (Individual Development Accounts-IDAs)⁶ kapsamındaki bir tasarruf programındaki (TULSA County Bölgesi) katılımcıların tasarruf davranışını inceledikleri çalışmada, kurumsal özelliklerin düşük gelirli ailelerin tasarruf davranışını etkilediğini tespit etmişlerdir. Çalışmada aynı zamanda bireylerin tasarruf davranışının farklılıkları üzerinde durulmaktadır. Bireylerin tasarruf amaçları her zaman dâhil oldukları tasarruf programının öncelikleri ile eşleşmeyebilmektedir. Bu nedenle tasarruf programlarının tasarımı farklı tasarruf motivasyonlarının dikkate alınması gerektiği vurgulanmaktadır. Dolayısıyla davranışsal ve kurumsal tasarruf teorilerinin birbiri ile ilişkilendirilmesi ve buna göre tasarruf politikalarının oluşturulması yoluyla hanehalkı tasarruflarının artırılabilceği vurgulanmaktadır.

Sherraden vd.'de (2003), IDA'da yapılan tasarrufların gelir ile artmadığı, tam aksine diğer şartlar sabitken tasarruf oranlarının gelir ile azaldığı tespit edilmiştir. Bu sistemde yapılan tasarrufların “aylık tasarruf hesabı”, “finansal eğitim” ve “para çekme kısıtlamaları” gibi kurumsal faktörlerden olumlu etkilendiği belirtilmiştir. Dolayısıyla özellikle düşük gelirli bireyler için kurumsal tasarruf teşviklerini içeren politika tasarımlarının toplam tasarrufları artırabileceğine işaret edilmiştir.

2. Türkiye’de Hanehalkı Tasarrufları

Türkiye’de tasarrufların seyri incelendiğinde, 2001 yılından itibaren kamu tasarruflarında artış görülmesine rağmen özel tasarruflarda önemli bir düşüş dikkati çekmektedir. Aynı dönemde bağımlılık oranı, ekonomik büyüme, kişi başına düşen milli gelir değişkenleri incelendiğinde özel tasarruflardaki düşüş sürekli gelir ya da yaşam boyu hipotezinin öngörülleri ile tam olarak açıklanamamaktadır.

Tablo 1: Türkiye’de Ulusal Tasarruflar (Özel-Kamusal)

Yıllar	Kamu Tasarrufu/GSYH	Özel Tasarruf/GSYH	Büyüme Hızı	Bağımlılık Oranı
1975	4,6	17,7	7,2	82,30
1980	3,4	9,4	-2,4	78,10
1985	5,8	14,7	4,2	71,80
1990	2,6	22,1	9,3	64,70
1995	-0,1	24,6	7,2	59,70
2000	-3,4	21,8	6,8	55,10
2001	-7,1	25,5	-5,7	54,40
2002	-4,8	23,4	6,2	53,70
2003	-4,1	19,6	5,3	53,00

⁶IDAs, düşük gelirli bireyler için geliştirilmiş özel bir tasarruf hesabıdır. IDAs katılımcıları eğitim, iş kurma ya da ev satın alma amacıyla bu hesaplarda tasarruf yapabilmektedir. Tasarruf fonuna kamu kurumlarının katkılarının yanısıra kâr amacı gütmeyen kuruluşlar vergiden düşülebilir bağış yapabilmektedir. Program katılımcılarına finansal eğitim ve danışmanlık hizmeti verilmektedir. https://cfed.org/assets/pdfs/IDA_Fact_Sheet_2009_12_12.pdf

Yıllar	Kamu Tasarrufu/GSYH	Özel Tasarruf/GSYH	Büyüme Hızı	Bağımlılık Oranı
2004	-1,0	16,9	9,4	52,30
2005	2,8	13,2	8,4	51,60
2006	4,2	12,4	6,9	50,90
2007	2,4	13,1	4,7	50,40
2008	1,7	15,1	0,7	49,50
2009	-0,8	14,1	-4,8	49,30
2010	1,5	12,0	9,2	48,90
2011	3,7	10,7	8,8	48,4
2012	2,9	11,6	2,1	48
2013	3,4	9,9	4,2	47,5
2014	3,2	11,7	2,9	47,1

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı (2017), <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/EkonomikSosyalGostergeler.aspx> (Erişim Tarihi: 12.04.2017), TÜİK (2011), İstatistik Göstergeler 1923-2011, Ankara, TÜİK (2017), <http://www.tuik.gov.tr> (Erişim Tarihi: 12.04.2017)

Kamu tasarruflarındaki artış ile özel tasarruflardaki düşüş Ricardocu denkliğin geçerli olabileceği izlenimini vermektedir. Ancak birçok ampirik çalışma Türkiye’de Ricardocu denklik hipotezinin geçerliliğini reddetmektedir.⁷

Türkiye’de hanehalkının tasarruf davranışlarının incelendiği çalışmalarda çok çeşitli tasarruf belirleyenleri ortaya konulmuştur. Ceritoğlu’nda (2009) Türkiye’de hanehalklarının en önemli tasarruf saikinın ihtiyat olduğu ortaya konulmuştur. Hanehalkları özellikle işgücü gelir riskine ve sağlık risklerine karşı bir önlem olarak tasarruflarını artırmaktadır. Haneler, tasarruf seviyelerini yükseltmeleri mümkün olmadığında alternatif olarak tüketimlerini düzleştirme yoluna gitmektedirler. Dünya Bankasının (2012), Türkiye Ülke Ekonomik Raporu’nda evlilik, çocuk sahibi olma, genç bağımlılığı gibi yaşam döngüsünde başa gelen olaylar, emeklilik, kadın istihdamı, eğitim, miras bırakma ve ihtiyat saikinın hanehalkı tasarruflarının belirleyenleri olarak sıralanmıştır. Kalkınma Bakanlığı (2014) Özel İhtisas Komisyonu Raporu’nda ihtiyat saikinın yanısıra evlilik, çocuk sahibi olma ve genç bağımlılığı, emeklilik, kadınların işgücüne katılımı, mülk sahibi olma gibi faktörlerin hanehalklarının tasarruflarında etkili olduğu belirtilmektedir. Karagöl ve Özcan (2014), 2000’li yıllardan itibaren hanehalkı tasarruflarındaki düşüşü, kredi kartı kullanımının yaygınlaşmasına, tüketici ve konut kredilerindeki artışa bağlamaktadır. Bu çalışmalarda tasarrufları etkileyen faktörler genel olarak neo-klasik teorisinin öngörülleri ile tutarlıdır.

⁷Ata, A.Y. ve Yücel, F. (2003), “Eş Bütünleşme ve Nedensellik Testleri Altında İkiz Açıklar Hipotezi: Türkiye Uygulaması”, *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 12(12), 97-110. Erdinç, Z. (2008), “İkiz Açıklar Hipotezinin Türkiye’de 1950-2005 Yılları Arasında Eş Bütünleşme Analizi Granger Nedensellik Testi ile İncelenmesi”, *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 8(1), 209-222. Barışık, S. ve Kesiköğlu, F. (2010), “Makro-Ekonomik Değişken Olarak Bütçe Açığı-Cari Açık İlişkisi: Gelişmekte Olan Piyasalar Örneği”, *İktisat İşletme ve Finans*, 25(294), 109-127.

Bununla birlikte bazı çalışmalarda tasarrufları etkilediği tespit edilen faktörlerden bazıları neo-klasik tasarruf teorilerinin öngörülleri ile uyuşmamaktadır. Örneğin, Özcan ve Günay'da (2012) gelir ve ekonomik belirsizlikteki artış (enflasyon, ekonomik kriz ve politik istikrarsızlık) ile tasarruflar arasında istatistiki olarak anlamlı bir ilişki tespit edilememiş, bağımlılık oranı ile tasarruflar arasında ise beklenilenin aksine pozitif bir ilişki bulunmuştur. Çopur vd. (2010), Ankara'da düşük ve orta gelirli aile örnekleminde tasarruf belirleyenlerini araştırmışlardır. Bu çalışmada cinsiyet, yaş, eğitim, gelir, iş, medeni durum gibi sosyo-ekonomik değişkenler ile tasarruflar arasında bir ilişki tespit edilememiştir. Finansal risk alma isteksizliğinin tasarruf olasılığını azalttığına dair bulgular elde edilmiştir. Çolak ve Öztürkler'de (2012)⁸ hanedeki emeklilik yaşındaki kişi sayısının artması ile tasarruflar arasında pozitif bir ilişki bulunmuştur.

Sonuç olarak Türkiye'deki hanehalklarının çok çeşitli tasarruf saiki olduğu söylenebilir. Dolayısıyla davranışsal ve kurumsal kanalların öngörülleri doğrultusunda tasarlanan kamu politikaları aracılığıyla bireylerin tasarruf motivasyonlarını güçlendirme ve toplam tasarrufları artırma imkânı bulunmaktadır. Bireysel emeklilik sistemi ve sisteme sağlanan kamusal destekler bu bağlamda tasarruf motivasyonunu güçlendirebilir.

3. Bireysel Emeklilik Sistemlerine Sağlanan Kamusal Desteklerin Toplam Tasarruflara Etkisi: Literatür Özeti

Türkiye'de olduğu gibi birçok OECD ülkesinde özel bireysel emeklilik sistemine kamusal teşvikler sunulmaktadır. Bununla birlikte kamusal teşviklerin toplam tasarruflar üzerindeki etkisi konusundaki ampirik çalışmalar birbiriyle çelişmektedir.

Engen vd. (1994) hem ampirik hem de simülasyon analizleri ile ABD'de 401k ve Individual Retirement Accounts (IRAs) programlarında⁹ tasarruf teşviklerinin özel ve ulusal tasarruflar üzerindeki etkilerini analiz etmişlerdir. Ampirik analizde, 401k planlarının özel tasarrufları artırmadığı, IRAs'nın küçük miktarda yeni tasarruf yarattığı ancak vergi kayıpları dikkate alındığında ulusal tasarruflar üzerindeki etkisinin azaldığı sonucuna

⁸Çolak, Ö.F. ve Öztürkler, H. (2012), "Tasarrufun Belirleyicileri: Küresel Tasarruf Eğiliminde Değişim ve Türkiye'de Hanehalkı Tasarruf Eğiliminin Analizi", *Bankacılar Dergisi*, Sayı:82, 1-43.

⁹ABD'de IRA, 1974 yılında emeklilik sistemi dışında kalan işçiler için oluşturulmuştur. Bireysel emeklilik sistemi 1981 yılında tüm çalışanları kapsayabilecek şekilde genişletilmiştir. 1986 yılında katkı limitleri sınırlandırılmıştır. Sisteme yapılan katkılar vergiden düşülebilmekte ve vergiden düşülemeyen katkılarının getirisini geri çekilinceye kadar gelir vergisinden muaf tutulmaktadır. Katkıların geri çekilmesi durumunda hak sahibi 59,5 yaşından küçük ise getiriye ek %10 ceza uygulanmaktadır. 401k planı 1978 yılında istihdam temelli oluşturulmuş bir tasarruf planıdır. 1981 yılında IRAs gibi sisteme yapılan katkılar vergi indirimli hale getirilmiştir. Vergi muafiyetli faiz getirileri vardır ve yıllık katkı limitleri belirlenmiştir. Bununla birlikte IRA'dan önemli farklılıkları vardır. Bunlardan bazıları şunlardır: 401k planına sadece bir firma ya da organizasyonda çalışanlar, organizasyonları 401k planını seçtikleri takdirde plana katkı sağlayabilmektedir. 401k planında katkılar düzenli maaş kesintileri yoluyla yapılırken IRA katkıları düzensiz şekilde yapılmaktadır. 401k'da işverenler plana vergiden indirebilecekleri katkılar sağlayabilmektedir. 401k planında katkı limitleri birkaç faktöre göre devlet (The Internal Revenue Service) tarafından belirlenmektedir. Bazı 401k planlarında katılımcıların birikimlerinden borç almasına izin verilmektedir.

varılmıştır. Simülasyon analizlerinde kısa ve orta vadede ampirik analizle benzer sonuçlara ulaşılmıştır. Ancak uzun dönemde tasarruf teşviklerinin ulusal tasarruf oranını artırabilme olasılığı bulunmaktadır.

Gale ve Scholz (1994), ABD’de IRAs tasarruf teşviklerinin özel ve ulusal tasarruflar üzerindeki etkisini incelemişlerdir. 1983-1986 yılları arasında IRAs katkı limitlerinin yükseltilmesinin ulusal tasarruflar üzerinde küçük artışlara yol açtığını ortaya koymuşlardır. IRAs’da yapılan tasarruf artışının ya vergilendirilen diğer tasarruflardan aktarıldığı ya da borçlanma yoluyla yapıldığı sonucuna ulaşılmıştır. Ayrıca geri çekme cezası ile karşılaşmayan 59 yaşından büyüklerin sisteme daha fazla katkı yaptığını tespit etmişlerdir.

Gravelle (1991), IRAs teşviklerinin toplam tasarruflara etkisini inceleyen ampirik literatürü değerlendirmiştir. Genel olarak IRAs teşviklerinin tüketimi azaltmadığı, IRA’ya verilen vergi indirimlerinin özel tasarrufları artırdığı ancak ulusal tasarrufları etkilemediği sonucuna varmıştır.

Attanasio vd. (2004), ABD’de IRAs, İngiltere’de Vergi Muafiyetli Özel Tasarruf Hesabı (Tax Exempt Special Savings Accounts-TESSAs) ve Bireysel Tasarruf Hesabı (Individual Savings Accounts- ISAs)¹⁰ emeklilik hesaplarına sağlanan vergi avantajlarının ne kadar yeni tasarruf yarattığını araştırmışlardır. Bu fonların çok az yeni tasarruf yarattığı ve bu fonlara sağlanan vergi avantajının toplumsal kayba neden olduğu sonucuna varmışlardır. Vergi avantajları bireylerin ellerinde tuttukları fonları değiştirmelerine neden olmakta ve bu fonlarda tutulan tasarruflar artmasına rağmen toplam tasarruflarda çok az artışa neden olmaktadır.

Anton vd. (2014), İspanya’da bireysel emeklilik sistemine sağlanan kamusal teşviklerin¹¹ toplam tasarrufa etkisini araştırmışlardır. Bu vergi politikalarının 1989-2009 döneminde özel emeklilik sistemlerine katkı yapan sayısını önemli ölçüde artırdığı tespit edilmiştir. Ancak katkılardaki artışın vergi indiriminden kaynaklandığı, tüketim harcamalarında bir azalmaya neden olmadığı ve ulusal tasarrufları artırmadığı sonucuna varılmıştır. Vergi teşviklerinin maliyeti konusunda sınırlı bilgi olsa da 2002 verilerine göre gelir vergisi indiriminden kaynaklanan maliyetin GSYH’nin %2’si kadar olduğu ve özel tasarruflardaki artışın kamu tasarruflarındaki azalmayla nötrlendiği belirtilmiştir.

Bununla birlikte bireysel emeklilik sistemlerine sağlanan kamusal desteklerin hanehalkı ve ulusal tasarrufları önemli ölçüde artırdığına yönelik ampirik çalışmaların sayısı da oldukça fazladır.

Venti ve Wise (1986), ertelenmiş vergi destekli IRA’nın net tasarruflara etkisini analiz etmişlerdir. IRA’ya yapılan katkılar net tasarrufları artırmaktadır. Eğer IRA katkı limiti (vergi ertelemeli) artırılacak olsa IRA’da

¹⁰TESSAs 1991 yılında uygulanmaya başlanmış, 1999 yılında ISAs ile yer değiştirmiştir. Bu iki hesapta tutulan fonlara tahakkuk eden sermaye kazancı vergiden muaf tutulmaktadır. Vergi avantajından yararlanmak için en az 5 yıl fonların çekilmemesi gerekmektedir. İki tasarruf fonunda da tutarlar değişmekle birlikte vergiden muaf tutulabilecek fon tutarının azami bir sınırı vardır.

¹¹İspanya’da 1988 yılından itibaren bu fonlara yapılan katkılar ve yatırımların getirileri vergiden muaf tutulmuştur.

yapılacak ek tasarrufların %10-20'sinin diğer tasarruflardan aktarılacağı, %50'sinin azaltılmış tüketimden kaynaklanacağı, %35'inin vergi indiriminden kaynaklanacağı sonucuna ulaşmışlardır.

Venti ve Wise (1990), tüketici harcamaları araştırmasına dayalı olarak 1980-1985 arasında ABD'de IRA'ya yapılan katkıların yeni tasarruflar olduğu, diğer finansal varlıklarla ikame edilmediği, çünkü IRA limitleri ile bunun kısıtlandığı sonucuna ulaşmışlardır. 1982 öncesi IRA yokken IRA dışında yapılan tasarruflar ile IRA sonrası IRA tasarrufları birbirine yakındır.

Poterba vd. (1996), ampirik çalışmaları karşılaştırmış, IRA ve 401k programının yeni tasarruflara neden olacağı sonucuna ulaşmışlardır.

Guariglia ve Markose (2000), 1992-1998 döneminde İngiltere'de İngiliz hanehalkı anketlerine dayalı olarak gönüllü bireysel emeklilik planlarında¹² yapılan tasarrufların belirleyicilerini araştırmışlardır. 1992 yılında çalışanların %73'ünün özel bireysel emeklilik sistemine katkı yaptığı tespit edilmiştir. Çalışmanın bulgularına göre özel bireysel emeklilik sisteminde tasarruflar öncelikli olarak emeklilik için sonra da ihtiyatı amaçlı yapılmaktadır. Yaşla birlikte katkı miktarları artma eğilimi göstermektedir. Bu bulgulardan yola çıkarak bu fonlara sağlanan vergi avantajlarının tam olarak ikame etkisi yaratmayacağı, yeni tasarruf yaratma potansiyeline sahip olduğu sonucuna varılmıştır.

Joulfaian ve Richardson (2001), ücret kazancı elde eden hanehalklarının vergi ertelemeli tasarruf planlarına katılımını araştırmışlardır. Amerika Birleşik Devletleri'nde 401k, IRAs ve Keogh planları olmak üzere çeşitli bireysel emeklilik programlarına katılım düzeyini, katkı yapan hanehalklarının demografik özelliklerini, vergi teşviklerinin tasarruf programına katılma etkisini incelemişlerdir. 1996 yılında ABD'de bir emeklilik tasarruf programına katılan hanehalklarının yaklaşık %55'inin bir tasarruf programına katkı sağladığı tespit edilmiştir. Yüksek ücret geliri elde edenlerin, ücret dışı gelir elde edenlerin, marjinal vergi oranları yüksek olanların ve hanede gelir elde eden sayısı iki olanların vergi ertelemeli programlara katılma olasılığının yüksek olduğu bulunmuştur.

Börsch-Supan vd. (2007) Almanya'da Riester emeklilik sisteminin¹³ özel tasarrufları nasıl etkilediğini araştırmıştır. Nüfusun hangi kesiminin bu sisteme katıldığı, katılmayanların hangi nedenlerden ötürü katılmadığı analiz

¹²İngiltere'de 1986 yılında çıkarılan sosyal güvenlik yasası ile özel emeklilik fonlarında önemli bir değişiklik yapılmıştır. Çalışanların zorunlu emeklilik sistemi dışında istihdam temelli özel emeklilik planlarına üye olmalarına izin verilmiştir. Bu fonlara ekstra %2 vergi indirimi sağlanmıştır. Bireylerin bireysel emeklilik fonlarına ekstra katkı yapmalarına gerek yoktur. Ancak isterlerse kendileri de katkı yapabilmektedir. Bu katkılar belirli bir limite kadar gelir vergisinden muaf. Fonun getirileri de vergiden muaf. Bireyler emekli olduklarında katkıların %25'ini vergiden muaf şekilde çekebilmekte, kalan %75'lik katkı ile emekli maaşı alabilmektedirler.

¹³Almanya'da 2001 yılında yapılan reformla "Riester Emekliliği" mevzuatı çıkarılmıştır. Bu emeklilik sisteminde vergi muafiyetleri (tax breaks) ve sabit tarifeli ek yardımlar (flat rate benefit) gibi tasarruf teşvikleri bulunmaktadır. Emeklilik primlerinin, tasarruf sahiplerinin vergilerinden düşülmesine izin verilmektedir. Tüm hak sahipleri her bir çocuk için temel bir ödenek ve çocuk yardımı almaktadır. Gayrimenkul satın almak için kullanılan 10 bin ile 50 bin euro arasındaki tutarlar emeklilik fonundan çekilebilmektedir. Ancak çekilen tutarların 65 yaşına kadar aylık taksitlerle geri ödenmesi gerekmektedir.

edilmiştir. Araştırmanın bulgularına göre farklı sosyo-ekonomik grupların tasarruf davranışları farklılaşmaktadır. Karmaşık tasarruf ürünleri bireyler tarafından anlaşılamayabilmekte, bu ürünlerin topluma nasıl sunulduğuna göre katılım değişmektedir. Programda basitleştirme yapıldıktan sonra Riester tasarruflarında çarpıcı bir artış yaşanmıştır. En iyi ulaşılan hedef grup birden fazla çocuğu olan ebeveynler olmuştur. Bu durum çocuk yardımının artırılması durumunda çocuklu aileler arasında sistemin daha fazla yaygınlaşacağını göstermektedir. Araştırmanın bulgularına göre Riester emeklilerinin oranı, orta ve üst gelir grupları ile kıyaslandığında düşük gelirli gruplarda daha azdır. Finansal teşvikler çok düşük gelir grupları üzerinde güçlü bir etki yaratmamıştır. Eğitim seviyesi yüksek insanlar, eğitim düzeyi düşük olanlara ve mesleki eğitimini tamamlamamış olanlara kıyasla daha fazla Riester sübvansiyonundan yararlanmaktadır. Ayrıca ev satın almak için verilen geri çekme izinleri yeterli gelmemekte, mülk satın alma motivasyonu Riester emeklilik sistemine katılımı azaltmaktadır.

Chetty vd. (2014), Danimarka’da farklı emeklilik politikalarının toplam tasarrufları değiştirip değiştirmediğini analiz etmişlerdir. Bulgularına göre vergi indirimleri gibi sübvansiyona dayanan emeklilik tasarruf teşvikleri, bütçeye maliyetine kıyasla toplam tasarrufları oldukça az etkilemekte, otomatik katkı sistemleri ise toplam tasarrufları büyük ölçüde artırmaktadır. Otomatik katkı sisteminin, sübvansiyonlara kıyasla çok daha etkili olmasının sebeplerini şu şekilde açıklamışlardır: Bireylerin büyük bir kısmı halihazırda tasarruf etmeyen, pasif bireylerdir. Sübvansiyonlar bu kişileri tasarruf yapmaya teşvik etmediği halde, otomatik katkı sistemi bu pasif kişilerin tasarruf yapmalarını sağlamaktadır. Halihazırda aktif tasarruf eden bireyler ise sübvansiyonlara tepki vermektedir. Ancak bu kişiler, sübvansiyonsuz mevcut tasarruflarını, sübvansiyon edilen emeklilik tasarruflarına kaydırmakta ve yeni tasarruf yapmamaktadırlar.

Fajnzylber ve Reyes (2015), Şili’de emeklilik sistemi katılımcılarına sağlanan bilginin tasarruf kararlarına etkisini incelemiştir. 2005 yılında emeklilik sistemine üye olan tüm aktif çalışanlara kişiselleştirilmiş emeklilik projeksiyonları gönderilmiştir. Bu uygulama emeklilik sistemindeki katılımcılara sağlanan bilginin kalitesinde önemli iyileştirmeler sağlamıştır. Böylelikle üyelerin emekliliklerindeki gelirleri hakkında bilgi sahibi olmaları daha iyi tasarruf kararları almalarıyla amaçlanmıştır. Fajnzylber ve Reyes’in bulgularına göre bireyler emeklilik planları ile ilgili basitleştirilmiş bilgiye ulaşabildiğinde tasarrufları önemli ölçüde artabilmektedir.

Schmidt-Hebbel (1999), Şili (1981), Peru (1993), Kolombiya (1994), Arjantin (1994), Uruguay (1995), Bolivya (1997), Meksika (1997) ve El Salvador (1998) olmak üzere sekiz Latin Amerika ülkesindeki kamu ve özel emeklilik sistemlerinin benzerliklerini ve farklılıklarını değerlendirmiştir. Genel olarak tüm bu ülkelerde öncelikle kamu emeklilik sisteminin yükümlülükleri azaltılmaya çalışılmış ve ikinci bir emeklilik sistemi ile belli ölçüde ikame edilmiştir. Meksika ve Bolivya’da hızlı bir şekilde, Şili’de

yavaş bir şekilde “pay as you go” rejimine dayanan kamu emeklilik sistemi, yeni emeklilik sistemi ile değiştirilmiştir. Kolombiya ve Peru’da çalışanların en azından bir sisteme, Uruguay’da belli bir gelir düzeyini aşanların ikinci sisteme, Arjantin’de muafiyeti bulunmayan tüm çalışanların her iki sisteme katkı yapması zorunlu tutulmuştur. Latin Amerika ülkelerindeki bu emeklilik reformlarının emeklilik sisteminin sürdürülebilirliğini sağladığı ve politik düzenlemeleri azalttığı sonucuna ulaşılmıştır. Ayrıca bu reformların ekonomik büyüme ve sosyal refaha olumlu etkileri olacağı vurgulanmıştır.

Hubbard vd. (1996) IRAs ve 401k planlarına verilen teşviklerin etkinliği ile ilgili ampirik çalışmaları incelemişler ve bu çalışmaların bulgularının (pozitif ve negatif) aşırılığını ortaya koymuşlardır. İncelenen ampirik çalışmaların aksine IRAs ve 401k planlarının yeni tasarrufları ılımlı şekilde uyardığı sonucuna ulaşmışlardır. İkinci olarak aşağıdaki eşitlik temelinde fayda-maliyet analizi yapmışlar ve tasarruf teşvik programlarının başarısını ölçmüşlerdir.

Δ Her bir Dolarlık IRA katkısı için Özel Sermaye Birikiminin Yüzdesi

Δ Her Bir Dolarlık IRA katkısı için Net Vergi Geliri Yüzdesi

Vergi teşvikleri ile uyarılan ek tasarrufların vergi kaybından kaynaklanan kamu tasarruflarındaki azalmadan daha fazla olduğunu tespit etmişlerdir.

Ampirik literatürde, incelenen örneklem, dönemin ve kullanılan yöntemlerin farklı olması bulgularının da farklılaşmasına yol açmaktadır. Bununla birlikte davranışsal ve kurumsal faktörleri dikkate alan çalışmalarda kamusal teşvik mekanizmalarının bireysel emeklilik sisteminde yapılan tasarrufları olumlu etkilediği ortaya konulmuştur.

4. Türkiye’de Bireysel Emeklilik Sistemi: Güçlü ve Zayıf Yönleri

Bu bölümde öncelikle Türkiye’de bireysel emeklilik sisteminin özellikleri tanımlanmaktadır. Teorik yaklaşımlar ve ülke deneyimleri ışığında sistemin güçlü yönleri belirtildikten sonra zayıf yönleri ortaya konulmakta ve politika önerileri geliştirilmektedir.

4.1. Bireysel Emeklilik Sisteminin Özellikleri

Türkiye’de de 2003 yılından bu yana bireysel emeklilik sistemi uygulanmaktadır. İlk kez 07.04.2001 tarihinde çıkarılan 4632 sayılı Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu ile bireysel emeklilik sisteminin esasları düzenlenmiştir. Bu Kanun’a göre sistemde bireysel ya da istihdam temelli grup emeklilik sözleşmesi yapmak mümkündür. 10 yıl sistemde kalınması kaydıyla 56 yaşını tamamlayan katılımcılar emekliliğe hak kazanmaktadır. Hak sahipleri, birikimlerini toplu ya da düzenli maaş ödemeleri şeklinde talep edebilmektedir.

BES’e katılımın artması için 2001,¹⁴ 2007,¹⁵ 2012,¹⁶ 2013,¹⁷ 2015,¹⁸ 2016¹⁹ ve 2017²⁰ yıllarında çıkarılan yeni kanunlar ile sistem revize edilmiştir. Özellikle 2012 ve 2016 yılında çıkartılan kanunlar oldukça önemlidir. 2001 yılındaki düzenlemeye göre bireysel emeklilik sistemi katılımcılarına ve çalışanları adına katkıda bulunan işverenlere gelir vergisi indirimi uygulanırken 2012 yılında yapılan düzenleme ile devlet katkısı sistemine geçilmiştir. 2016 yılında da çalışanların otomatik bir emeklilik planına dâhil edilmesi yönünde düzenleme yapılmıştır.

“2012 yılında devlet katkısı sistemine geçilmesinden sonra işverenler tarafından ödenenler hariç katılımcı adına bireysel emeklilik hesabına ödenen katkı paylarının %25’ine karşılık gelen tutar katılımcının vergi mükellefi olup olmamasına bakılmaksızın devlet katkısı olarak katılımcıların ilgili hesaplarına ödenmektedir. Bir katılımcının bir takvim yılı içinde alabileceği devlet katkısı tutarı, ilgili yıla ilişkin toplam brüt asgari ücret tutarının %25’ini geçememektedir” (<http://www.egm.org.tr>). Bireysel emeklilik sisteminde devlet katkısından yararlanmanın koşulları aşağıdaki tablodaki gibidir.

Tablo 2: BES Hak Ediş Oranları

1 Ocak 2013’den Sonra Sistemde Geçirilen Süre	Hak Ediş Oranı
3 yıldan 6 yıla kadar	%15
6 yıldan 10 yıla kadar	%35
10 yıl ve daha fazla	%60
Emeklilik, vefat, maluliyet	%100

Kaynak: <http://www.egm.org.tr/>

“Katılımcı, emeklilik sözleşmesi süresi içinde istediği anda birikimlerini alarak sistemden ayrılabilir. Sistemden ayrılan katılımcılara yapılan ödemeler, ödenen tutarın içerdiği getiri tutarı üzerinden stopaj kesintisine tabidir.” Devlet katkısının hak kazanılan bölümüne ilişkin getirisi üzerinden aşağıdaki tabloda belirtilen oranlar kadar stopaj kesintisi yapılmaktadır (<http://www.egm.org.tr>).

¹⁴28.06.2001 tarihli ve 4697 sayılı Bazı Vergi Kanunlarında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (R.G. Tarih: 10.07.2001, R.G. Sayı: 24458) ile bireysel emeklilik sistemi katılımcılarına ve çalışanları adına katkıda bulunan işverenlere bazı gelir vergisi indirimleri uygulanmaya başlanmıştır.

¹⁵03.06.2007 tarihli ve 5684 sayılı Sigortacılık Kanunu (R.G. Tarih: 14.06.2007, R.G. Sayı: 26552).

¹⁶13.06.2012 tarihli ve 6327 sayılı Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (R.G. Tarih: 29.06.2012, R.G. Sayı: 28338).

¹⁷03.04.2013 tarihli ve 6456 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (R.G. Tarih: 18.04.2013, R.G. Sayı: 28622).

¹⁸25.12.2015 tarihli ve 6655 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (R.G. Tarih: 01.01.2016, R.G. Sayı: 29580).

¹⁹10.08.2016 tarihli ve 6740 sayılı Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (R.G. Tarih: 25.08.2016, R.G. Sayı: 29812).

²⁰18.01.2017 tarihli ve 6770 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (R.G. Tarih: 27.01.2017, R.G. Sayı: 29961).

Tablo 3: Hak Kazanılan Devlet Katkısı Getirisi Üzerinden Alınacak Stopaj Oranı

Bireysel Emeklilik Sisteminden Ayrılma Durumu	Hak Kazanılan Devlet Katkısı Getirisi Üzerinden Alınacak Stopaj Oranı
10 yıldan az süreyle katkı payı ödeyerek ayrılanlar	%15
10 yıl süreyle katkı payı ödemekle birlikte emeklilik hakkı kazanmadan ayrılanlar	%10
Emeklilik, vefat, maluliyet nedeniyle ayrılanlar	%5

Kaynak: <http://www.egm.org.tr/>

2012 yılında ayrıca sistemden ayrılmalarda menkul sermaye iradı olarak tanımlanan ve stopaja tabi olan birikim tutarı uygulaması yerine sadece irat tutarı üzerinden stopaj alınmasına yönelik değişiklikler yapılmıştır. Yapılan düzenlemelerle, işverenler tarafından çalışanları adına bireysel emeklilik sistemine ödenen ve vergi matrahının tespitinde indirim konusu yapılabilecek katkı paylarının brüt ücretin %10'u kadar olan üst limiti %15'e çıkarılmıştır (<http://www.egm.org.tr/>).

2016 yılında çıkarılan kanun ile işverenlerin çalışanlarını otomatik olarak bir emeklilik planına dâhil etmesine ilişkin esaslar düzenlenmiştir. Yapılan son değişiklikle 45 yaşını doldurmamış tüm çalışanların bir emeklilik planına dâhil olmaları zorunlu tutulmuştur. Çalışan katkı payı, prime esas kazancının %3'üne karşılık gelen tutardır. Çalışan, otomatik katılıma ilişkin emeklilik sözleşmesinde belirlenen tutardan daha yüksek bir tutarda kesinti yapılmasını işverenden talep edebilmektedir. Çalışan, emeklilik planına dâhil olduğunun kendisine bildirildiği tarihi müteakip iki ay içinde sözleşmeden cayabilmektedir. Cayma hakkını kullanmayan çalışan belirlenen bazı hallerde katkı payı ödemesine ara verilmesini talep edebilmektedir. Bir emeklilik sözleşmesi bulunan çalışanın işyerinin değişmesi hâlinde, yeni işyerinde bir emeklilik planı var ise çalışanın birikimi ve sistemde kazandığı emekliliğe esas süresi yeni işyerindeki emeklilik sözleşmesine aktarılmaktadır. Yeni işyerinde emeklilik planının bulunmaması halinde çalışan, talep ederse önceki işyerinde düzenlenmiş sözleşme kapsamında katkı payı ödemeye devam edebilmekte, talep etmezse emeklilik sözleşmesi sonlandırılmaktadır. Çalışan adına bireysel emeklilik hesabına ödenen katkı payları üzerinden ayrıca devlet katkısı sağlanmaktadır. Çalışanın cayma hakkını kullanmaması halinde, sisteme girişte bir defaya mahsus olmak üzere, bin Türk lirası tutarında ilave devlet katkısı sağlanmaktadır (6740 sayılı Kanun).

Özellikle 2012 ve 2016 yılındaki düzenlemelerin bireysel emeklilik sistemine katılımı artırma potansiyeli taşıdığı söylenebilir. Bununla birlikte neo-klasik, davranışsal ve kurumsal tasarruf teorileri bağlamında değerlendirildiğinde sistemin güçlü yönlerinin yanısıra zayıf yönleri de dikkat çekmektedir.

4.2. Güçlü Yönler

a) Davranışsal perspektife göre bireyler tutarsız tercihler ortaya koyabildikleri ve sistematik hata yapabildikleri için normatif ilkelere göre kamu politikaları oluşturmak refahı artırabilmektedir. Bireysel emeklilik sistemine zorunlu otomatik katılım normatif bir seçime dayanmaktadır. Bu bağlamda katılımın zorunlu tutulması, rasyonel olmayan ve iradesi zayıf bireyler için refah artışı sağlayacak normatif bir seçim olarak değerlendirilebilir. Ayrıca katılımın otomatik olması (hazır bir seçenek olarak sunulması) kolaylığını artırmaktadır. Davranışsal teoriye göre bazı bireyler bir tasarruf planına otomatik kayıt olduklarında ataletten, savsaklamadan dolayı sistemde kalmaya devam ederler (Thaler ve Benartzi, 2004). Bununla birlikte katılımcıların 2 ay sonra emeklilik planından çıkmalarına izin verilmesi tüketici egemenliği anlayışının ağır bastığını göstermektedir.

b) Bireysel emeklilik sisteminin kurumsallaşmış bir tasarruf aracı olması ve hazır bir seçenek olarak sunulması kurumsal açıdan değerlendirildiğinde de yarar sağlamaktadır. Vergisel teşvikler yerine doğrudan devlet katkıları, sisteme yapılan kamu desteklerinin kolay anlaşılmasını sağlamaktadır. Aynı zamanda gelir vergisi ödemeyen ya da marjinal vergi oranları düşük bireyler için daha cazip teşvik sunmaktadır.

c) Neo-klasik tasarruf teorisine göre devlet katkıları ikame etkisi ortaya çıkardığı takdirde net tasarruf yaratacaktır. Bununla birlikte tasarruf teşviklerinin daha çok gelir etkisi mi yoksa ikame etkisi mi doğurduğuna yönelik ampirik çalışmalar karışıktır. Bu nedenle devlet katkısı tutarının bir yıl için brüt asgari ücret tutarının %25’i ile sınırlandırılması “gelir etkisi” yaratma olasılığına karşı bir avantaj olarak görünmektedir. Bu sınırlamanın yüksek gelirli bireylerin marjinal tasarruflarını olumlu etkilemeyeceği açıktır. Ancak düşük gelirli bireylere kıyasla yüksek gelirli bireylerin teşvik edilmeyen tasarruf araçlarını kullanma olasılıkları daha yüksektir. Teşviklere bir limit getirilmediği takdirde yüksek gelirli bireylerin tasarruf araçlarını değiştirmeleri ve yeni tasarruf yaratmadan teşviklerden yararlanmaları mümkündür. Düşük gelirli bireyler açısından ise böyle bir risk söz konusu değildir. Ayrıca işverenler tarafından çalışanları adına yapılan katkıların vergi matrahının tespitinde %15 oranında indirim konusu yapılabilmesi sınırlı da olsa yine işverenlerin bu sistemlere katkı yapma olasılığını artıracaktır. İşveren devlet desteğinden yararlanabilmek için çalışanları adına emeklilik sistemine katkı sunduğunda, çalışanlara yaptığı diğer ödemeleri azaltabilmektedir. Bernheim ve Scholz’ün (1993) çalışmasına göre böyle bir durumda gelirleri azalan yüksek gelirli bireylerin diğer tasarruflarını azaltması mümkündür. Ancak düşük gelirli bireylerin tüketimlerini azaltmakta ve toplam tasarruflarını artırmaktadır.

ç) Türkiye’de birçok emeklilik yatırım fonu, faiz kazancı elde etmek istemeyen bireyler için altın, hisse senedi, kira sertifikası ve faizsiz menkul kıymet yatırım fonlarına dayalı fonlar oluşturmaktadır. 2002 yılında

Emeklilik Yatırım Fonlarının Kuruluş ve Faaliyetlerine İlişkin Esaslar Hakkında Yönetmeliğin²¹ 22'nci maddesine göre katılımcıların fon hesaplarında katkı paylarının en az %30'unu devlet iç borçlanma senetlerinin oluşturduğu fonlarda değerlendirilmesi şartı bulunmakta idi. 2008 yılında yapılan düzenleme ile²² bu yönetmeliğin 22'nci maddesi yürürlükten kaldırılmıştır. Böylelikle bireysel emeklilik sistemlerinden faizsiz yatırım fonlarına dayalı getiri elde etme fırsatı ortaya çıkmıştır. Bu fonlar, faiz hassasiyeti bulunan kişileri sisteme katkı yapmaya teşvik edebilmektedir. Ayrıca Türkiye'de dini nedenlerin yanısıra birtakım geleneksel nedenler de tasarruf araçlarını etkileyebilmektedir. Örneğin çoğu hanehalkı, birikimlerini altın olarak saklamayı tercih etmektedir. Altına dayalı fonlar bu kesimin tasarruflarını da sisteme çekebilir.

4.3. Zayıf Yönler ve Politika Önerileri

a) Türkiye'de Bireysel Emeklilik Sistemi ile ilgili en önemli sorunlardan birisi kamu kesimine ve finansal sisteme duyulan güven eksikliğidir. 1980'li ve 1990'lı yıllarda uygulanan zorunlu tasarruf politikaları²³ kapsamında pek çok kamu çalışanından tasarruf kesintisi yapılmıştır. Ancak birikimlere çok düşük oranda getiri uygulanmış ve enflasyon bireylerin zorunlu tasarruf fonlarındaki birikimlerinin erimesine neden olmuştur. Geçmişte zorunlu tasarruf fonlarının iyi yönetilememesi ve enflasyon geçmişi vatandaşların BES'e olan güvenini azaltmaktadır. Bu nedenle sisteme zorunlu katılan bireylerin 2 aylık süre sonrasında sistemden ayrılma olasılığı yüksektir. Zorunlu katılım süresinin emekliliğe kadar uzatılması bir çözüm olarak düşünülebilir. Ancak böyle bir düzenlemenin dezavantajları da bulunmaktadır. Katılımcılar BES'e mevzuatın öngördüğü minimum düzeyde katkı sağlayacak ve yeterince tasarruf etmeyebileceklerdir. Dolayısıyla zorunlu katkı miktarlarının artırılması gerekebilir. Ayrıca kamudan ziyade özel sigortacılık şirketlerinin BES ile ilgili tanıtım, reklam ve seminer faaliyetleri gönüllü katılımı teşvik edebilir. Kamu kesimi ise özel sigortacılık şirketlerinin bu faaliyetlerini artırmaları için mevzuat oluşturabilir. Finans sektörüne güveni artırmak için de devlet garantilerini gündeme getirebilir. Paklina (2014), özellikle otomatik katılımın yapıldığı emeklilik tasarruf planlarında, katılımcıların menfaatlerini korumak için emeklilik denetim kurumlarının merkezi bir rolü olduğunu belirtmektedir. Birçok ülkede emeklilik tasarruf planları, yasalar ve yönetmelikler ile sınırlandırılmakta ve kamu otoriteleri ile denetim faaliyetleri yürütülmektedir. Türkiye'de bireysel emeklilik sisteminin güvenliğini sağlamak için Hazine Müsteşarlığı ve

²¹“Emeklilik Yatırım Fonlarının Kuruluş ve Faaliyetlerine İlişkin Esaslar Hakkında Yönetmelik”, R.G. No.24681, Tarih:28.02.2002.

²²Emeklilik Yatırım Fonlarının Kuruluş ve Faaliyetlerine İlişkin Esaslar Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, R.G. No.26754, Tarih: 12.01.2008.

²³11.11.1986 tarihli ve 3320 sayılı Memurlar ve İşçiler ile Bunların Emeklilerine Konut Edindirme Yardımı Yapılması Hakkında Kanun (R.G. Tarih: 22.11.1986, R.G. Sayı: 19289) ile 09.03.1988 tarihli ve 3417 sayılı Çalışanların Tasarrufa Teşvik Edilmesi ve Bu Tasarrufların Değerlendirilmesine Dair Kanun (R.G. Tarih: 18.03.1988, R.G. Sayı: 19758).

SPK’nın yanı sıra 2003 yılında Emeklilik Gözetim Merkezi (EGM) kurulmuştur. EGM, Hazine Müsteşarlığı ve bireysel emeklilik sisteminde faaliyet gösteren şirketlerin temsilcilerinden oluşan bir anonim şirket olarak faaliyet göstermektedir. EGM, yayınladığı veriler, raporlar ve haberler ile bireysel emeklilik sisteminin anlaşılmasına ve teşvik edilmesine katkıda bulunmaktadır. Ancak Türkiye’de zorunlu tasarruf planlarına duyulan güven eksikliği göz önüne alındığında, EGM’nin denetim faaliyetlerini arttırması etkili bir araç olabilir. EGM’nin yayınladığı raporların sadece genel bilgilerle sınırlı kalmaması, katılımcılara farklı fonların getirileri hakkında açık, anlaşılır ve güvenilir bilgi sunması gerekmektedir.

b) Türkiye’de bireysel emeklilik sistemi fonlarını inceleyen çalışmalar, emeklilik şirketlerinin, giriş aidatı, yönetim giderleri, fon işletim giderleri gibi yaptıkları kesintilerin yüksek olduğunu ve emeklilik fonlarındaki birikimlerin reel getirilerini azalttığını ortaya koymaktadır (Peker, 2016a, Özel ve Yalçın, 2013). Reel getirilerin düşüklüğü, fona katılım düzeyini azaltmaktadır. Peker (2016b), kesintileri azaltmak için kullanılabilecek çeşitli yöntemleri sıralamaktadır. Bunlar; düzenlemeler ile üst limitlerin belirlenmesi, maliyeti düşük pazarlama kanallarının kullanılması, sistemde kalma süresinin uzatılması, yatırımları yönlendirecek emeklilik fonlarının veya yönetici şirketlerin ihale yöntemi ile belirlenmesidir. Yazarın önerileri büyük ölçüde mevcut mevzuata ilişkin değişiklikleri gerektirmektedir.

c) Özellikle düşük gelirlielerin finansal okuryazarlığının olmadığı düşünülecek olursa BES katılımcılarına finansal eğitim hizmetinin verilmemesi sistemin zayıf yönlerinden biridir. Sigorta şirketleri, katılımcılara şirket içi seminerler yoluyla tasarrufların uzun vadedeki getirileri konusunda eğitimler verebilir. Ancak bu eğitim hizmetlerinin faydası, maliyetini karşılamayabilir. BES katılımcılarına kendi tasarruflarının yeterliliği/yetersizliği konusunda doğrudan bilgi verilmesi daha maliyet etkin olacaktır. Örneğin, Fajnzylber ve Reyes’in (2015) çalışmasında, Şili’de emeklilik sistemine üye olan tüm aktif çalışanlara, kişiselleştirilmiş emeklilik projeksiyonlarının gönderilmesinin tasarrufları olumlu etkilediğine yönelik bulgulara ulaşılmıştır. Katılımcılara gönderilen projeksiyonlarda emekliliklerindeki gelirleri hakkında basit bilgiler sunulmuştur. Türkiye’de de katılımcılara uzman tavsiyelerine yer veren ve emekliliklerindeki gelirlerine dair açık ve anlaşılır bilgiler sunan belgeler gönderilebilir.

ç) Davranışsal tasarruf teorisinin “beklentiler” ve “akran etkisi” göz önünde bulundurularak grup emeklilik sistemlerinde çalışanlardan tasarruflar için ön taahhütler alınabilir. Her katılımcıdan planladıkları yıllık tasarruf miktarlarına ilişkin bir form doldurmaları istenilebilir. Doldurulan bu formlar bir yaptırım olmadığı halde psikolojik olarak etkili olabilir. Bireyler kendilerinden beklenileni yapma eğiliminde oldukları için planlarını uygulamaları kolaylaşabilecektir. Ayrıca taahhütlerini yerine getiren akranların etkisi de motive edici olabilecektir.

d) Türkiye’de bireysel emeklilik sisteminde %100 devlet katkısından yararlanabilmek için 10 yıl prim ödenmesi ve 56 yaşının doldurulması gerekmektedir. Acil ihtiyaçlar ya da diğer amaçlar için birikimler geri çekildiğinde devlet katkısı önemli ölçüde azalmaktadır. Türkiye’de hanehalklarının en önemli tasarruf güdülerinde ihtiyat ve ev sahibi olma güdülerinin bulunduğunu ortaya koyan çalışmalar bulunmaktadır. Acil ihtiyaçlar ya da ev satın alma amacıyla BES fonlarının geri ödemeli şekilde çekilmesine izin verilmesi halinde BES katılımcı sayısında bir artış olacağı umulabilir. Böylelikle hiperbolik indirgemenin de kısmen önüne geçilebilir. Bunun bir örneği Almanya’da bireysel emeklilik sistemine kamusal teşvik getiren “Riester Emekliliği” mevzuatıdır. Bu mevzuata göre gayrimenkul satın almak için kullanılan 10.000-50.000 euro arasındaki tutarlar emeklilik fonundan çekilebilmektedir. Ancak çekilen tutarların 65 yaşına kadar aylık taksitlerle geri ödenmesi gerekmektedir. Ancak Börsch-Supan vd.’nin (2007) çalışmasında ev satın almak için verilen geri çekme izinlerinin yeterli gelmediği ortaya konulmuştur. Türkiye’de konut fiyatları ve katılımcının geliri göz önünde bulundurularak geri ödeme koşuluyla uygun bir geri çekme limiti belirlenebilir. Ayrıca çocukların eğitim masraflarının karşılanması için de geri ödemeli çekme izinleri verilebilir. Bazı ülkelerde çocukların eğitim masrafları için geliştirilmiş tasarruf planları bulunmaktadır. Bunlardan birisi Çocuk Gelişim Hesabı’dır (Child Development Account-CDA). Çocukların uzun vadeli eğitim imkânlarına ulaşması ve özellikle üniversite eğitimi için geliştirilen bu tasarruf hesaplarının Kanada’da Registered Education Saving Plan (RESP), Birleşik Krallık’ta Child Trust Fund (CTF) gibi örnekleri bulunmaktadır. ABD’de buna benzer bir uygulama, üniversite tasarruf planları (529 Tasarruf Planı)’dır. Bu plan dâhilinde, ebeveynlerin çocuklarının üniversite eğitimi için yaptıkları tasarruflara önemli vergisel teşvikler sunulmaktadır (Trina, 2014). Eğitim amaçlı geri ödemeli çekme izinlerinin ya da bireysel emeklilik sistemi içinde eğitim masrafları için geliştirilmiş ayrı hesapların açılabilmesi yönünde bir mevzuat da geliştirilebilir.

e) Türkiye’de birden fazla bireysel emeklilik sistemine katılmak mümkündür. Ancak zorunlu kamu emeklilik sisteminden özel emeklilik sistemine geçiş yapılamamaktadır. Latin Amerika ülkelerinde yapılan reformlardan sonra bazı ülkelerde kamu emeklilik sistemlerinin yerini özel emeklilik sistemleri almıştır (Meksika ve Bolivya). Bazı ülkelerde ise karma sistemler uygulanmıştır. Örneğin Kolombiya ve Peru’da iki sistemden birine katkı yapma zorunluluğu bulunmaktadır. Arjantin’de muafiyeti bulunmayan tüm zorunlu emeklilik sistemi katılımcılarının ikinci sisteme katkı sağlaması gerekmektedir. Ya da Uruguay’da belli bir gelir düzeyini aşanların özel emeklilik sistemine de katkı yapmaları zorunludur. (Schmidt-Hebbel, 1999). Bu ülke deneyimleri ışığında Türkiye’de emeklilik reformu tasarlanabilir. Zorunlu emeklilik sisteminden özel emeklilik sistemine geçiş yapılabilmesine izin verilmesi geçmiş yükümlülüklerden dolayı kamu kesimi

üzerindeki yükü ağırlaştıracaktır. Dolayısıyla uzun vadeli bir geçiş süreci tasarlanabilir. Ancak ilk aşamada, Uruguay’da olduğu gibi belli bir gelir düzeyini aşanların ikinci sisteme katkı yapmasının zorunlu tutulmasına yönelik bir mevzuat oluşturulabilir. Bireysel emeklilik sistemine otomatik katılımda sistemde zorunlu kalma süresi bireylerin BES kesintilerine alışma süreci göz önüne alınarak uzatılabilir.

f) Bireysel emeklilik sisteminde belli gelir düzeyini aşanlar için katılım zorunlu tutulduğu takdirde ikramiye ödemeleri için ayrı bir düzenleme yapılabilir. Örneğin, Horioka’nın (1990) çalışmasına göre Japonya’da ikramiye ödemelerinin yaygın olması tasarrufları pozitif yönde etkilemektedir. Ishikawa ve Ueda’nın (1984’den aktaran Horioka, 1990) tampon gelir (habit-buffer) hipotezine göre ikramiyeler diğer gelirlerden ayrı tutulmakta ve göz kararı kuralına göre bunun yarısı ihtiyat amaçlı tasarruf edilmektedir. Ayrıca ikramiye gibi toplu ödemeler “farkındalık” etkisi yaratarak tasarruf ihtiyacı hissettirmektedir. Psikolojik olarak ikramiyelerin tasarruf edilmesinde kendini disipline etmek kolaydır. Bu yaklaşım dikkate alındığında, zorunlu katılımlarda ikramiye ödemeleri alan bireylerin ikramiyelerinin bir kısmının bireysel emeklilik fonuna otomatik aktarımı yapılabilir. Ayrıca, emeklilik planlarına otomatik katılımı sağlayan bireylerin uzun vadede katkı oranlarını otomatik olarak artıracak seçenekler tasarlanabilir. Bir emeklilik planına otomatik kayıt olanların büyük bir kısmı başlangıç seviyesi oranlarında katkı yapmaktadır. Türkiye’de bu oran, çalışanın 5510 sayılı Kanun’un 80’inci maddesi çerçevesinden belirlenen prime esas kazancının %3’üne karşılık gelen tutarıdır.²⁴ Benartzi ve Thaler (2013), emeklilik tasarruflarını arttırmak için “otomatik yükseltme” seçeneğinin etkili bir araç olabileceğini söylemektedir. Emeklilik tasarruf planlarına kayıtlı olan kişilere, gelecek dönemlerde daha fazla oranda tasarruf etmeleri için otomatik yükseltme seçenekleri sunulduğunda, katılımcıların büyük oranda bunu kabul edebileceğini belirtmektedirler. Otomatik yükseltme seçeneği, çalışanların maaş artışlarının bir kısmının (örneğin %50’sinin) otomatik olarak emeklilik tasarruf planlarına aktarılmasıdır. Çalışanlara henüz maaş artışı gerçekleşmeden önce böyle bir seçenek sunulduğunda, kendini kontrolün (iradenin) de kolaylaşacağı belirtilmektedir. Yazarlar ABD’de uygulanan ve otomatik yükseltme seçeneğini içeren Save More Tomorrow (SMarT)²⁵ programına geçen şirketlerde tasarruf oranlarının %3,5’den %13,6’ya çıktığını ortaya koymaktadırlar.

²⁴ 10.08.2016 tarihli ve 6740 sayılı Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (R.G. Tarih: 25.08.2016, R.G. Sayı: 29812).

²⁵ Save More Tomorrow programı Benartzi ve Thaler tarafından tasarlanmış bir emeklilik programıdır. Bu programa göre çalışanlar gelecekteki maaş artışlarının %50’sini ya da yıllık %2’lik bir maaş artışı gerçekleştiğinde bunun yarısını emeklilik fonuna tahsis etmeyi seçebilmektedirler. ABD’de ilk uygulama, 1998 yılında işyeri temelli bir emeklilik planında gerçekleşmiştir. Bkz: Thaler, R.H. ve Benartzi, S. (2004), “Save More Tomorrow: Using Behavioral Economics to Increase Employee Saving”, *Journal of Political Economy*, 112, 164-187 ve <https://www.professionalspensions.com/professional-pensions/analysis/2472941/how-save-more-tomorrow-programmes-work> (Erişim Tarihi: 05.12.2017)

g) Bireysel emeklilik sistemine yapılan devlet katkısında limit belirlenmesi, yüksek gelirli için cazip fırsatlar sunmamaktadır. Düşük ve yüksek gelirli için farklı destek mekanizmalarının geliştirilmesi düşünülebilir. Mevcut sistemde yüksek gelirli için ek vergisel teşvik mekanizmaları tanımlanabilir. Ancak daha önce de belirtildiği üzere bu bireylerin halihazırdaki tasarruf araçlarını, teşvikli bireysel emeklilik sistemi ile değiştirmesi ve ek tasarruf yapmamaları mümkündür. Ayrıca böyle bir teşvik mekanizmasının kamu kesimi üzerinde yaratacağı yükün ve gelir dağılımına etkilerinin de hesaba katılması gerekir. Teşviklerin, vergi gelirlerindeki azalmadan daha fazla net tasarruf yaratması gerekmektedir. Ayrıca kamusal destekler bütçe açıkları ile finanse ediliyorsa borçlanmanın maliyetinin de dikkate alınması gerekir.

Sonuç

Birçok ülkede hanehalkı emeklilik tasarruflarının yetersiz olması kamusal teşvik politikalarını gündeme getirmiştir. Neo-klasik iktisadi bir perspektife göre, tasarrufların gerekliliği, tasarruf araçları, tasarrufların getirileri gibi konularda eksik bilgi sorununu çözmeye yönelik stratejiler geliştirilmiş ve tasarrufu daha cazip hale getirecek sübvansiyon programları uygulanmıştır. Ancak kamusal sübvansiyonların hanehalkı emeklilik tasarruflarına etkisini inceleyen bazı ampirik çalışmalar, bu sübvansiyonların kamu kesimine maliyetinin oldukça yüksek olabileceğini ve tasarruflar üzerinde beklenen artışı sağlayamayabileceğini ortaya koymaktadır. Son yıllarda çeşitli ülkelerde, kamu kesimi müdahaleleri ile emeklilik planlarının tasarımlarında değişiklikler yapılmaya başlanmıştır. Davranışsal ve kurumsal teorisinin önerilerinden yararlanarak yapılan bu değişikliklerin, kamu kesimine çok fazla yük getirmeyecek şekilde, emeklilik tasarruf oranlarını artırabildiğini ortaya koyan ampirik çalışmalar bulunmaktadır.

Davranışsal teori, bireylerin rasyonalitelerinin sınırlı olması, iradelerinin güçlü olmaması, cari döneme daha fazla ağırlık vermeleri (hiperbolik indirgeme), kayıplara kazançlardan daha fazla önem vermeleri, ihmalkâr olmaları gibi nedenlerle, emeklilikleri için yeterince tasarruf etmediklerini ileri sürmektedir. Bu görüşe göre kamu kesimi, tasarrufun önündeki eksik bilgi gibi piyasa başarısızlıklarını giderse ve teşvik programları uygulasa bile toplam hanehalkı tasarruflarını maliyet etkin şekilde artıramayacaktır. Bu nedenle hanehalkı tasarruflarının artırılması için davranışsal başarısızlıkları giderecek kamu politikaları tasarlanması gerekmektedir. Emeklilik planları, ihmalkârlığın, iradesizliğin ve hiperbolik indirgemenin önüne geçecek şekilde, kolay ve anlaşılabilir olarak tasarlandığı takdirde hanehalkı tasarrufları artırılabilir. Hazır ve basit emeklilik planı seçeneklerinin sunulması, otomatik katılım, zorunlu katılım, geri çekme cezaları, katılımcılara sunulacak bilgiler, cazip teşvikler vb. davranışsal araçların kullanılması yolu ile etkili emeklilik planlarının tasarlanabileceği belirtilmektedir.

Kurumsal tasarruf teorisi, düşük gelirlielerin kurumsal tasarruf fırsatlarına ulaşamamaları nedeniyle tasarruf oranlarının oldukça düşük düzeyde olduğunu ileri sürmektedir. Dolayısıyla kamunun tasarrufları artırmak için uyguladığı vergi indirimleri, devlet destekleri gibi tasarruf teşvik politikaları, bu grupların tasarruflarını uyarımayacaktır. Yüksek gelirli grupları ise teşvik politikalarından önce de hali hazırda tasarruf ettikleri için mevcut tasarruflarını, sübvans edilmiş tasarruf planlarına aktaracaklardır. Bu durum hem kamu kesimi açısından maliyetleri artıracak hem de hanehalkı tasarruf artışı üzerinde beklenen etki ortaya çıkmayacaktır. Üstelik yüksek gelir gruplarının kamu destekli tasarruf programlarından yararlanması gelir dağılımı açısından da adaletsiz sonuçlara neden olacaktır. Kurumsal tasarruf teorisi, finansal eğitim, cazip tasarruf teşvikleri, kolaylıklar ve kurumsallaşmış tasarruf mekanizmaları aracılığıyla daha önce tasarruf etmeyen düşük gelir gruplarının tasarruflarının artırılabilirliğini iddia etmektedir. Kamunun, kurumsal araçları kullanarak tasarlayacağı politikalar, bir yandan düşük gelirlielerin tasarruflarını artırarak bireysel refah artışına katkı sağlayacak, bir yandan da toplam hanehalkı tasarruflarını olumlu yönde etkileyerek sosyal refah artışına katkı sağlayacaktır.

Birçok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de emeklilik planları kapsamında yapılan tasarruflara kamusal teşvikler sunulmaktadır. Ayrıca kamusal müdahaleler ile tasarruf planlarının tasarımı ve katılım şartları değiştirilmektedir. Emeklilik planlarının çerçevesini oluşturan ve içeriğe ilişkin değişiklikler yapan çeşitli kamusal müdahaleler, kurumsal ve davranışsal teorilerin önerilerine uygun bazı özellikler taşımaktadır. Bu özellikler Türkiye’deki bireysel emeklilik sisteminin güçlü yönlerini oluşturmaktadır. Ancak hem kurumsal hem de davranışsal teorinin önerdiği ve bireysel emeklilik sistemi kapsamında kullanılabilecek daha fazla araç bulunmaktadır. Bu çalışma kapsamında sistemin zayıf yönleri dikkate alınarak çeşitli politik müdahaleler yapıldığı takdirde hanehalkı tasarruflarının artırılabilirliği vurgulanmaktadır. Ancak bahsi geçen politika önerileri bazı varsayımlara dayanmaktadır. Dolayısıyla daha spesifik kamu politikalarının geliştirilmesi için Türkiye’de hanehalkı tasarruf anketlerinden elde edilen mikro verilerin kullanılması ve maliyet hesaplamalarının yapılması gerekmektedir. Bunun yanısıra kısa ve uzun vadeli politika tasarımlarında ayırım gözetilmesi gerekmektedir. Kısa vadede tüketici egemenliği görüşü ağır basabilmektedir. Ancak uzun vadede normatif ilkelerle kamu tasarruf politikalarının oluşturulması ve tasarruf bilincinin yaratılması hem bireysel hem toplumsal hem de kamu açısından daha fazla fayda sağlama potansiyeline sahiptir.

Kaynakça

Ando, A. ve Modigliani, F. (1963), “The Life-Cycle Hypothesis of Saving: Aggregate Implications and Tests”, *The Collected Papers of Franco Modigliani*, (MIT Press, 2005, Cambridge), 47-78.

- Antón, J.-I., Bustillo, R.M. ve Fernandez-Macias, E. (2014), “Supplementary Private Pensions and Saving: Evidence From Spain”, *PEF*, 13(4), 367-388.
- Ata, A.Y. ve Yücel, F. (2003), “Eş Bütünleşme ve Nedensellik Testleri Altında İkiz Açıklar Hipotezi: Türkiye Uygulaması”, *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 12(12), 97-110.
- Attanasio, O.P., Banks, J. ve Wakefield, M. (2004), “Effectiveness of Tax Incentives to Boost (Retirement) Saving: Theoretical Motivation and Empirical Evidence”, *Institute for Fiscal Studies Working Papers*, No.04/33.
- Barışık, S. ve Kesikoğlu, F. (2010), “Makro-Ekonomik Değişken Olarak Bütçe Açığı-Cari Açık İlişkisi: Gelişmekte Olan Piyasalar Örneği”, *İktisat İşletme ve Finans*, 25(294), 109-127.
- Barr, M.S. ve Sherraden, M. (2005), “Institutions and Inclusion in Saving Policy”, Chapter 12, N. Retsinas ve E. Belsky (Der.) *Building Assets, Building Wealth; Creating Wealth in Low-Income Communities* (Brookings Press).
- Benartzi, S. ve Thaler, R.H. (2013), “Behavioral Economics and the Retirement Savings Crisis”, *Science*, 339(6124), 1152-1153.
- Bernheim, B.D. ve Rangel, A. (2005), “Behavioral Public Economics: Welfare and Policy Analysis with Non-Standard Decision Makers”, *NBER Working Paper*, No.11518.
- Bernheim, B.D. ve Scholz, J.K. (1993), “Private Saving and Public Policy”, *Tax Policy and The Economy*, 7, 73-110.
- Beverly, S.G. ve Sherraden, M. (1999), “Institutional Determinants of Saving: Implications for Low-Income Households and Public Policy”, *Journal of Socio-Economics*, 28, 457-473.
- Börsch-Supan, A., Reil-Held, A. ve Schunk, D. (2007), “The Savings Behaviour of German Households: First Experiences with State Promoted Private Pensions”, *Manheim Research Institute for The Economics of Aging (MEA) Discussion Papers* No.136.
- Ceritoğlu, E. (2009), *The Empirical Importance of Precautionary Saving in Turkey*, (PhD Thesis, University of Nottingham, United Kingdom).
- CFED (2017), https://cfed.org/assets/pdfs/IDA_Fact_Sheet_2009_12_12.pdf (Erişim Tarihi: 10.04.2017)
- Chetty, R., Friedman, J.N., Leth-Petersen, S., Nielsen, T. ve Olsen, T. (2014), “Active vs. Passive Decisions and Crowd-Out in Retirement Savings Accounts: Evidence from Denmark”, *The Quarterly Journal of Economics*, 129(3)1141-1219.
- Çolak, Ö.F. ve Öztürkler, H. (2012), “Tasarrufun Belirleyicileri: Küresel Tasarruf Eğiliminde Değişim ve Türkiye’de Hanehalkı Tasarruf Eğiliminin Analizi” *Bankacılar Dergisi*, 82, 1-43.

- Çopur, Z., Gutter, M.S. ve Erkal, S. (2010), “Exploring Saving Behavior of Turkish Families in Ankara/Turkey”, *International Journal of Economics and Finance Studies*, 2(2), 105-112.
- Dünya Bankası (2012), *Yüksek Büyümenin Sürdürülebilirliği: Yurtiçi Tasarrufların Rolü Türkiye Ülke Ekonomik Raporu*, Rapor No. 66301.
- Emeklilik Gözetim Merkezi (2017), <http://egm.org.tr> (Erişim Tarihi: 07.04.2017)
- Engen, E.M., Gale, W.G., Scholz, J.K, (1994) “Do Saving Incentives Work?”, *Brookings Papers on Economic Activity*, 1:85-180.
- Erdinç, Z. (2008), “İkiz Açıklar Hipotezinin Türkiye’de 1950-2005 Yılları Arasında Eş Bütünleşme Analizi Granger Nedensellik Testi ile İncelenmesi”, *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 8(1), 209-222.
- Eren, O. ve İleri, Ş.G. (2015), “Government Subsidized Individual Retirement System”, *TCMB Working Paper*, No.15/20.
- Fajnzylber, E. ve Reyes, G. (2015), “Knowledge, Information, and Retirement Saving Decisions: Evidence From A Large-Scale Intervention in Chile”, *Economia*, 15(2),83-117.
- Fisher, I. (1930), *The Theory of Interest* (London: Macmillan).
- Friedman, M. (1957), *A Theory of Consumption Function*, (Princeton University Press, Princeton).
- Gale, W.G. ve Scholz, J.K. (1994), “IRAS and Household Saving”, *The American Economic Review*, 84(5), 1233-1260.
- Gravelle, J.G. (1991), “Do Individual Retirement Accounts Increase Savings?”, *The Journal Of Economic Perspectives*, 5(2), 133-148.
- Guariglia, A. ve Markose, S. (2000), “Voluntary Contributions to Personal Pension Plans: Evidence From The British Household Panel Survey” *Fiscal Studies*, 21(4), 469-488.
- Han, C. ve Sherraden, M. (2009), “Do Institutions Really Matter for Saving Among Low-Income Households? A Comparative Approach”, *The Journal of Socioeconomics*, 38: 475-483.
- Heckman, S.J. ve Hanna, S.D. (2015), “Individual and Institutional Factors Related to Low-Income Household Saving Behavior”, *Journal of Financial Counseling and Planning*, 26(2), 187-199.
- Horioka, C.Y. (1990), “Why is Japan’s Household Saving Rate So High?”, *Journal of the Japanese and International Economies*, 4(1), 49-92, <https://www.professionalpensions.com/professional-pensions/analysis/2472941/how-save-more-tomorrow-programmes-work> (Erişim Tarihi: 05.12.2017)
- Hubbard, R.G., Skinner, J. ve Zeldes, S.P. (1994), “Expanding the Life-Cycle Model: Precautionary Saving and Public Policy”, *American Economic Review*, 84(2), 174-179.

- Joulfaian, D. ve Richardson, D. (2001), “Who Takes Advantage of Tax-Deferred Saving Programs? Evidence From Federal Income Tax Data”, *National Tax Journal*, 54(3), 669-688.
- Kalkınma Bakanlığı (2014), *Yurtiçi Tasarruf: Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara.
- Karagöl, E.T. ve Özcan, B. (2014), “Sürdürülebilir Büyüme İçin Tasarruf”, *SETA Analiz*, 92.
- Keynes, J.M. (1936), *The General Theory of Employment, Interest and Money* (London: Macmillan).
- Lee, Y.S., Johnson, L., Ansong, D., Osei-Akoto, I., Masa, R., Chowa, G. ve Sherraden, M. (2017), “Taking the Bank to the Youth’: Impacts on Savings from the Ghana Youth Save Experiment”, *Journal of International Development*, 29, 936-947.
- Maital, S. ve Maital, S.L. (1994), “Is The Future What It Used To Be: A Behavioral Theory of The Decline of Saving in The West?”, *The Journal of Socio-Economics*, 23(1), 1-32.
- Modigliani, F. (1990), “Recent Declines in the Saving Rate: A Life Cycle Perspective”, *The Collected Papers of Franco Modigliani* (MIT Press, 2005, Cambridge), 107-140.
- Modigliani, F. ve Brumberg, R. (1954), “Utility Analysis and The Consumption Function: An Interpretation of Cross-Section Data”, *The Collected Papers of Franco Modigliani* (MIT Press, 2005, Cambridge), 3-45.
- Mulliniathan, S.ve Thaler, R.H. (2000), “Behavioral Economics”, *NBER Working Paper*, No.7948.
- Özcan, K.M. ve Günay, A. (2012), “Türkiye’de Özel Tasarrufları Belirleyen Unsurlar”, *Turkish Economic Association, Discussion Paper*, No.109.
- Özel, Ö. ve Yalçın, C. (2013), “Yurtiçi Tasarruflar ve Bireysel Emeklilik Sistemi: Türkiye’deki Uygulamaya İlişkin Bir Değerlendirme”, *TCMB Çalışma Tebliği No:13-04*.
- Paklina, N. (2014), “Role of Pension Supervisory Authorities in Authorities in Automatic Enrolment”, *International Organisation of Pension Supervisor, Working Paper on Effective Pension Supervision*, No.22.
- Peker, İ. (2016a), “Türkiye Bireysel Emeklilik Sistemi Üzerindeki Kesintiler ile Getirilerin Analizi/Analysing Turkish Individual Pension System Fees and Returns” *Journal of Economics, Finance and Accounting*, 3(1), 100-116.
- Peker, İ. (2016b), “Türkiye’de Bireysel Emeklilik Sistemindeki Maliyetlerin Düşürülmesi ve Otomatik Katılım Sistemi Üzerine Öneriler”, *Akdeniz İİBF Dergisi*, Sayı.33, 34-62.
- Poterba, J.M., Venti, S.F. ve Wise D.A. (1996), “How Retirement Saving Programs Increase Saving” *The Journal of Economic Perspectives*, 10(4), 91-112.

- Schmidt-Hebbel, K. (1999), “Latin America’s Pension Revolution: A Review Of Approaches and Experience” (The World Bank ABCDE Conference, Washington, DC).
- Trina, S. (2014), “The Promise of Child Development Accounts: Current Evidence and Future Directions”, *Community Investments*, 26(2), 12-15.
- Shefrin, H.M. ve Thaler, R.H. (1988), “The Behavioral Life-Cycle Hypothesis”, *Economic Inquiry*, 26, 609-643.
- Sherraden, M., Schreiner, M. ve Beverly, S. (2003), “Income, Institutions, and Saving Performance in Individual Development Accounts”, *Economic Development Quarterly*, 17(1), 95-112.
- Thaler, R.H. (1994), “Psychology and Saving Policies”, *The American Economic Review*, 84(2), 186-192.
- Thaler, R.H. ve Benartzi, S. (2004), “Save More Tomorrow: Using Behavioral Economics to Increase Employee Saving”, *Journal of Political Economy*, 112, 164-187.
- TÜİK (2011), *İstatistik Göstergeler 1923-2010*, Ankara.
- TÜİK (2017), <http://www.tuik.gov.tr> (Erişim Tarihi: 12.04.2017)
- Venti, S.F. ve Wise, D.A. (1986), “Tax-Deferred Accounts, Constrained Choice and Estimation of Individual Saving”, *The Review of Economic Studies*, 53(4), 579-601.
- Venti, S.F. ve Wise, D.A. (1990), “Have IRAS Increased US Saving?: Evidence From Consumer Expenditure Surveys”, *The Quarterly Journal of Economics*, 105(3), 661-698.
- Yaraşır, S. ve Yılmaz, B.E. (2011), “OECD Ülkelerinde Özel Tasarruflar: Bir Bakış (1999-2007)”, *Maliye Dergisi*, 160.