

**NESİLLERARASI KAMUSAL MAL
OLARAK YAŞLILIK SİGORTASI VE
TÜRKİYE UYGULAMASI**

Şebnem TOSUNOĞLU

Doktora Tezi

Eskişehir 2004

**NESİLLERARASI KAMUSAL MAL
OLARAK YAŞLILIK SİGORTASI VE TÜRKİYE UYGULAMASI**

Şebnem TOSUNOĞLU

**DOKTORA TEZİ
Maliye Anabilim Dalı
Danışman: Prof. Dr. Beyhan ATAÇ**

**Eskişehir
Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
Eylül 2004**

DOKTORA TEZ ÖZÜ

NESİLLERARASI KAMUSAL MAL OLARAK YAŞLILIK SİGORTASI VE TÜRKİYE UYGULAMASI

Şebnem TOSUNOĞLU

Maliye Anabilim Dalı

Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eylül 2004

Danışman: Prof. Dr. Beyhan ATAÇ

Nesillerarası transferler ekonomik hayatta pek çok şekilde gerçekleşmektedir. Bazı nesillerarası transferler devlet eliyle gerçekleştirilirken, bazıları da aile içerisinde oluşmaktadır. Devlet programlarından birçoğu kaynakları nesillerarasında (gençlerden yaşlılara ya da tersi yönde) transfer etmektedir. Bu nedenle kamusal malların nesillerarası etkilerine daha fazla önem verilmelidir. Devlet tarafından sunulan yaşlılık sigortası sistemi nesillerarası kamusal mallara verilebilecek bir örnektir. Çünkü, devlet tarafından yürütülen birçok yaşlılık sigortası sistemi dağıtım yöntemi temeline dayanmaktadır. Bunun anlamı, bugünün çalışanlarının yaptıkları katılımların bugünün emeklilerinin ödemelerinde kullanılmasıdır. Ancak, günümüzde bu sistemde birçok ülkede sorunlar yaşanmaktadır. Özellikle, nüfusun hızla yaşlanması ve sosyal güvenlik harcamalarının dünyada giderek artması sonucunda, devletler yaşlılık sigortası sistemlerinde önemli reformlar yapmak zorunda kalmışlardır. 1990'lı yılların ortalarından itibaren ülkeler yaşlılık sigortası sistemlerinde birçok değişiklikler yapmışlardır. Bu değişikliklerin ilki, mevcut yaşlılık sigortası sistemlerinde parametrik bir takım düzenlemeler yapmak olmuştur. İkincisi ise, özel emeklilik planlarının teşvik edilmesidir. Bu iki düzenlemenin çeşitli şekillerdeki bileşimi ülkeden ülkeye büyük ölçüde farklılıklar gösterebilmektedir. Son yıllarda Türkiye'de de yaşlılık sigortası sisteminde önemli reformlar gerçekleştirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Kamusal Mallar, Nesillerarası Kamusal Mallar, Nesillerarası Transferler, Nesilsel Muhasebe, Yaşlılık Sigortası.

ABSTRACTOLD-AGE SECURITY AS AN INTERGENERATIONAL PUBLIC GOOD AND
THE CASE OF TURKEY

Şebnem TOSUNOĞLU

Public Finance Major Branch

Graduate School of Social Sciences, Anadolu University September 2004.

Advisor: Prof. Dr. Beyhan ATAÇ

Intergenerational transfers are ubiquitous in economic life. While some transfers flow through the public sector, some transfers take place in the family. Most public programs transfer resources across generations (from young to old or other direction). Therefore, intergenerational aspects of public goods must be received much attention. Publicly managed old-age security system is one of the examples of intergenerational public goods. Because, most of old-age security systems established by governments have financed on pay-as-you-go basis. This means that the contributions made by today's workers are used to pay the pensions of those who have already retired. But, today these systems generate many problems in many countries. Particularly, the rapid ageing of the population and exploding cost of social security expenditure in the world have forced governments to substantially reform old-age security systems. Since the mid 1990's countries have variously combined modifications to their old-age security systems. The first of these is to adjust the parameters of existing social security systems. The second of these is to encourage new options for private retirement plans. The particular mix of these policies varies greatly from county to country. Also, in Turkey there have been substantial reforms on old-age security system in recent years.

Key Words: Public Goods, Intergenerational Public Goods, Intergenerational Transfers, Generational Accounting, Old-Age Security.

JÜRİ VE ENSTİTÜ ONAYI

Şebnem TOSUNOĞLU'nun "Nesillerarası Kamusal Mal Olarak Yaşlılık Sigortası ve Türkiye Uygulaması" başlıklı tezi **22 Ekim 2004** tarihinde, aşağıdaki jüri tarafından Lisansüstü Eğitim Öğretim ve Sınav Yönetmeliğinin ilgili maddeleri uyarınca, **Maliye (Maliye Teorisi)** Anabilim Dalında Doktora tezi olarak değerlendirilerek kabul edilmiştir.

İmza

Üye (Tez Danışmanı) : **Prof.Dr.Beyhan ATAÇ**
Üye : **Prof.Dr.Fazıl TEKİN**
Üye : **Prof.Dr.Fethi HEPER**
Üye : **Prof.Dr.Nezih VARCAN**
Üye : **Prof.Dr.Kemal YILDIRIM**

Prof.Dr.Nurhan AYDIN
Anadolu Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü

İÇİNDEKİLER

	<u>Sayfa</u>
ÖZ	ii
ABSTRACT	iii
JÜRİ VE ENSTİTÜ ONAYI.....	iv
ÖZGEÇMİŞ.....	v
TABLolar VE ŞEKİLLER LİSTESİ	xii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

NESİLLERARASI TRANSFERLER VE NESİLLERARASI KAMUSAL MALLARIN TEORİK YAPISI

1. NESİLLERARASI TRANSFERLER.....	5
2. NESİLLERARASI TRANSFERLERİN ÇEŞİTLERİ.....	7
2.1. Nesillerarası Özel Transferler.....	7
2.1.1. Nesillerarası Özel Transferlerin Nedenleri	11
2.1.1.1. Fedakârlık Dürtüsüyle Gerçekleştirilen Nesillerarası Özel Transferler	13
2.1.1.2. Değiş-Tokuş Dürtüsüyle Gerçekleştirilen Nesillerarası Özel Transferler	14
2.1.2. Nesillerarası Özel Transferlerin Önemi	16
2.2. Nesillerarası Kamusal Transferler	18
2.2.1. Nesillerarası Kamusal Malların Tanımı ve Kamu Malları Sınıflandırmasındaki Yerleri	20
2.2.2. Nesillerarası Kamusal Malların Sunumu.....	24

2.2.3. Nesillerarası Kamusal Malların Sunumunu Etkileyen	
Faktörler	27
2.2.3.1. Politik Faktörler.....	28
2.2.3.1.1. Politikacılar.....	28
2.2.3.1.2. Bürokratlar.....	30
2.2.3.1.3. Baskı Grupları.....	32
2.2.3.1.4. Seçmenler.....	33
2.2.3.2. Nüfusun Yapısıyla İlgili Faktörler	35

3.NESİLLERARASI KAMUSAL TRANSFERLER VE NESİLLERARASI ÖZEL TRANSFERLER ARASINDAKİ İLİŞKİLER	36
---	-----------

4.NESİLSEL MUHASEBE AÇISINDAN NESİLLERARASI KAMUSAL MALLAR.....	38
4.1. Nesilsel Muhasebe Kavramı.....	38
4.2. Nesilsel Muhasebenin Önemi	41
4.3. Nesilsel Eşitliğin Sağlanması ve Sürdürülebilmesi İçin	
Uygulanabilecek Politikalar	43

İKİNCİ BÖLÜM

NESİLLERARASI KAMUSAL MAL OLARAK YAŞLILIK SİGORTASI

1.YAŞLILIK SİGORTASININ DEVLET TARAFINDAN SUNUMUNUN GEREKÇELERİ	45
1.1. Yaşlılık Sigortasının Sunumunda Piyasa Başarısızlıkları.....	48
1.1.1. Eksik Bilgi Sorunu.....	50
1.1.1.1. Kötü Seçim	50
1.1.1.2. Ahlaki Tehlike.....	53

1.1.2. Ölçek Ekonomileri.....	55
1.1.3. Bedavacılık Sorunu	55
1.2. Yaşlılıktaki Gelir Azalmalarına Karşı Bir Güvence Sağlanması	56
1.3. Yaşlılık Sigortasının Gelirin Yeniden Dağılımının Sağlanmasında Bir Araç Olarak Görülmesi	58
1.3.1. Nesiliçi Yeniden Gelir Dağılımı Etkisi	60
1.3.2. Nesillerarası Yeniden Gelir Dağılımı Etkisi.....	62
1.4. Bireylerin Geleceği Görme Konusundaki Başarısızlıklarının Giderilmesi.....	63
1.4.1. Bireylerin İleriye İyi Görememelerinden Kaynaklanan Sorunların Giderilmesi.....	63
1.4.2. Bireylerin Savurganlıklarından Kaynaklanan Sorunların Giderilmesi.....	65
1.4.3. Bireylerin Yaşam Sürelerini Tahmin Edememelerinden Kaynaklanan Sorunların Giderilmesi	66
2. YAŞLILIK SİGORTASININ FİNANSMANI VE NESİLLERARASI TRANSFERLER AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ	66
2.1. Finansman Kaynakları	67
2.1.1. Primler.....	67
2.1.2. Devlet Katkısı.....	69
2.1.3. Vergiler	69
2.2. Finansman Yöntemleri	70
2.2.1. Dağıtım Yöntemi.....	71
2.2.2. Fon Biriktirme Yöntemi.....	72
2.3. Farklı Finansman Yöntemlerinin Değerlendirilmesi.....	74
2.3.1. Nesillerarası Transferler Açısından.....	74
2.3.2. Nüfus Yapısı Açısından	76
2.3.3. Ekonomik Riskler Açısından	77

3.YAŞLILIK SİGORTASININ SUNUMUNDA ETKİLİ OLAN FAKTÖRLER VE NESİLLERARASI TRANSFERLER AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ	78
3.1. Politik Faktörler	79
3.1.1. Politikacılar	79
3.1.2. Bürokratlar	81
3.1.3. Baskı Grupları	83
3.1.4. Seçmenler	84
3.2. Nüfusun Yapısıyla İlgili Faktörler	86
4. YAŞLILIK SİGORTASI PROGRAMLARININ KAPSAMINDA YAPILAN DEĞİŞİKLİKLER VE NESİLLERARASI TRANSFERLER AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ	91
4.1. Emeklilik Yaşıyla İlgili Düzenlemeler	91
4.2. Emeklilik Maaşının Azaltılması.....	94
4.3. Prim Gelirlerinin Arttırılması.....	94
5.NESİLSEL MUHASEBE AÇISINDAN YAŞLILIK SİGORTASININ DEĞERLENDİRİLMESİ	95
5.1. Gerçekleşen Transferlerin Amaçlara Uygunluğu Açısından Değerlendirilmesi.....	97
5.2. Yaşlılık Sigortasının Nesilsel Açıdan Eşitliği Sağlayacak Şekilde Yeniden Düzenlenmesi	99

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ÜLKEMİZDE VE ÇEŞİTLİ ÜLKELERDE YAŞLILIK SİGORTASI UYGULAMALARININ NESİLLERARASI TRANSFERLER AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

1. ÜLKEMİZDE YAŞLILIK SİGORTASI UYGULAMASI	104
1.1. Ülkemizde Sosyal Güvenlik Sisteminin Genel Yapısı	105
1.2. Ülkemizdeki Sosyal Güvenlik Kurumlarının Finansman Yöntemleri ve Nesillerarası Transferler Açısından Değerlendirilmesi.....	108
1.2.1. Sosyal Sigortalar Kurumu'nun Finansmanı.....	108
1.2.2. Emekli Sandığı'nın Finansmanı.....	109
1.2.3. Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar İçin Sosyal Sigortalar Kurumu'nun Finansmanı	110
1.2.4. Finansman Yöntemleri Açısından Türkiye'deki Yaşlılık Sigortası Uygulamalarının Değerlendirilmesi.....	111
1.3. Ülkemizde Yaşlılık Sigortasının Sunumunda Etkili Olan Faktörler ve Nesillerarası Transferler Açısından Değerlendirilmesi	114
1.3.1. Politik Faktörler Açısından Türkiye'deki Yaşlılık Sigortası Uygulamalarının Değerlendirilmesi	114
1.3.2. Nüfus Yapısı Açısından Türkiye'deki Yaşlılık Sigortası Uygulamalarının Değerlendirilmesi	116
1.4. Yaşlılık Sigortasının Kapsamında Yapılan Değişiklikler ve Nesillerarası Transferler Açısından Değerlendirilmesi	117
1.5. Ülkemizde Yaşlılık Sigortasında Reform Çalışmaları.....	119
1.5.1. 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu	120
1.5.2. 4632 Sayılı Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu	121

2. DÜNYADA YAŞLILIK SİGORTASI UYGULAMALARI.....	124
2.1. Dünya Geneline Yaşlılık Sigortasının Finansmanında Yaşanan	
Sorunlar.....	124
2.2. Çeşitli Ülkelerde Yaşlılık Sigortası Uygulamaları.....	131
2.2.1. Latin Amerika Ülkeleri.....	132
2.2.1.1. Şili.....	133
2.2.1.2. Arjantin.....	141
2.2.1.3. Peru	147
2.2.1.4. Meksika.....	152
2.2.2. ABD.....	157
2.2.3. Avrupa Ülkeleri.....	160
2.2.3.1. İngiltere.....	164
2.2.3.2. Almanya.....	169
2.2.3.3. Fransa	173
SONUÇ.....	179
KAYNAKÇA	194

TABLOLAR VE ŞEKİLLER LİSTESİ

Tablo 1: Özelliklerine Göre Kamu Mallarının Sınıflandırılması.....	23
Tablo 2: Seçilmiş Bazı Ülkelerde Sosyal Güvenlikle İlgili Demografik Göstergeler	90
Tablo 3: Bazı Ülkelerde Emeklilik Yaşları (1999)	93
Tablo 4: Sosyal Güvenlik Kurumlarının Sigortalı Katılımcı Sayıları (2002).....	106
Tablo 5: Türkiye’de Sosyal Sigorta Programlarının Kapsadığı Nüfus	107
Tablo 6: SSK’nın Gelir Ve Giderlerinin Gelişimi	109
Tablo 7: ES’nın Gelir ve Giderlerinin Gelişimi	110
Tablo 8: Bağ-Kur’un Gelir ve Giderlerinin Gelişimi.....	111
Tablo 9: SSK, ES ve Bağ-Kur’a Devlet Bütçesinden Yapılan Transferler	113
Tablo 10: Türkiye Demografik Verileri.....	116
Tablo 11: SSK, Bağ-Kur ve ES’nda Aktif/Pasif Oranları	118
Tablo 12: Gelişmiş Ülkeler Demografik Verileri	127
Tablo 13: Gelişmekte Olan Ülkeler Demografik Verileri	127
Tablo 14: Sosyal Güvenlik Harcamalarının GSMH’ya Oranı	129
Tablo 15: Yaşlılara Yapılan Sosyal Harcamaların GSMH İçindeki Payı (Tahmini).....	130
Tablo 16: Latin Amerika Ülkeleri Demografik Verileri.....	133
Tablo 17: Şili Demografik Verileri.....	136
Tablo 18: Şili Yaşlılık Sigortası Reformu.....	140
Tablo 19: Arjantin Demografik Verileri	142
Tablo 20: Arjantin Yaşlılık Sigortası Reformu.....	146
Tablo 21: Peru Demografik Verileri	147
Tablo 22: Peru Yaşlılık Sigortası Reformu.....	151
Tablo 23: Meksika Demografik Verileri.....	153
Tablo 24: Meksika Yaşlılık Sigortası Reformu	156
Tablo 25: ABD Demografik Verileri	158

Tablo 26: Sosyal Güvenlik Harcamalarının GSMH İçerisindeki Oranı (Tahmini) .	162
Tablo 27: Avrupa Ülkeleri Demografik Verileri	163
Tablo 28: İngiltere’de Gerçekleştirilen Reformların Devlet Tarafından Yapılan Yaşlılık Sigortası Harcamaları Üzerindeki Etkileri	167
Tablo 29: İngiltere Demografik Verileri	168
Tablo 30: Almanya Demografik Verileri.....	170
Tablo 31: Fransa Demografik Verileri.....	175
Şekil 1: Yaşlıların Toplam Gelirleri İçerisinde Kamusal Transferlerin Payı.....	57
Şekil 2: Devlet Tarafından Sunulan Yaşlılık Sigortası Programlarının Sayısı	125
Şekil 3: 60 Yaş Üzerindeki Nüfusun Toplam Nüfusa Oranı	126
Şekil 4: Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Yapan Ülke Sayısı.....	131
Şekil 5: Avrupa Birliği Ülkelerinde Yaşlılık Sigortası Kapsamında Yapılan Harcamalar (%GSMH).....	161

GİRİŞ

Genel olarak, kaynakların zaman içerisinde değişik yaş grupları arasında el değiştirmesi olarak tanımlanabilecek nesillerarası transferler konusu, özellikle kaynakların nesillerarasında yeniden dağılımı açısından çok önemlidir. Nesillerarası transferler birçok şekilde ve birçok nedenle gerçekleşebilmektedir. Ancak, özellikle iki kaynaktan sağlanan nesillerarası transferler ön plana çıkmaktadır: Aile bireyleri arasında gerçekleştirilen nesillerarası özel transferler ve kamu kesimi tarafından gerçekleştirilen nesillerarası kamusal transferler. Aile bireyleri arasında gerçekleştirilen nesillerarası transferlere verilebilecek en geleneksel örnekler; çocukların eğitimi için aile tarafından yapılan harcamalar ya da orta yaşlı yetişkin aile bireylerinin yaşlı aile bireylerini korumak için yaptıkları harcamalardır. Kamu kesimi tarafından gerçekleştirilen nesillerarası transferlere örnek olarak ise, yaşlılık sigortası, eğitim için yapılan harcamalar, alt yapı harcamaları, çevre koruması için yapılan harcamalar gösterilebilir.

Nesillerarası özel transferler ve nesillerarası kamusal transferler ekonomide birbirlerini tamamlayıcı bir nitelik taşımakta ve birbirlerini çeşitli açılardan etkilemektedirler. Örneğin nesillerarası özel transferler, kamusal transferlerin etkilerini azaltabilir ya da arttırabilir. Bunun yanında devlet tarafından alınacak bazı kararlar da nesillerarası özel transferler üzerinde bir takım etkilerde bulunabilir. Bu nedenle, nesillerarası özel transferlerle ilgili yapılacak açıklamalar, nesillerarası kamusal mallarla olan ilişkilerinin açıklanması bakımından önemli olmaktadır. Nesillerarası özel transferlerin yapısı açıkça ortaya konmalıdır ki, nesillerarası özel transferlerde var olan etkinsizlikler kamusal transfer programlarıyla giderilebilsin.

Günümüzde gelişmiş ve gelişmekte olan birçok ülkede nesillerarası transferlerin önemli bir miktarı devlet tarafından gerçekleştirilmekte, nesillerarası kamusal transferlerle geliri nesillerarasında dağıtan birçok devlet programı bulunmaktadır. Bu nedenle, geliri nesillerarasında dağıtan bu tür programlar sonucu oluşan nesilsel eşitlik konusu da gittikçe artan şekilde dikkat çekmeye başlamıştır. Nesilsel eşitlik tartışmalarıyla beraber, son yıllarda tüm dünyada görülen yaşlanma yönündeki

demografik değişiklikler de, genç ve yaşı nesiller arasındaki nesillerarası mücadelenin artmasına neden olmuştur. Bu nedenle dünya genelinde, hem yaşlıların hem de gençlerin yararlandığı transfer programlarının ekonomik olarak sürdürülebilirliği tartışmaları gündeme gelmiş, artık devletler, bu günün gençlerine karşı bu günün yaşlılarına nasıl davranmalı, devlet geliri nesiller arasında yeniden dağıtmalı mı, eğer cevap evetse bunu nasıl yapmalı gibi sorulara cevap arar duruma gelmişlerdir. İşte bu ve benzeri sorular, uzun dönemli mali planlama ve analiz açısından oldukça yeni bir metod olan nesil muhasebe kavramının doğması ve nesillerarası kamusal malların da bu açıdan değerlendirilmesi gereğini ortaya çıkarmıştır. Nesil muhasebe mali politikaların nesil etkileri yanında sürdürülebilirliklerinin de araştırılmasını sağlamaktadır.

Nesil muhasebe konusuyla ilgili hem hükümetler düzeyinde hem de kurumsal düzeyde çalışmalar başlatılmasının temel nedeni, birçok ülkede görülen yaşlanma sorunuyla beraber, özellikle yaşlılara sunulan bazı transfer harcamalarında görülen yüksek artışlardır. Temel olarak yaşlı nüfusu mali açıdan desteklemeyi amaç edinen ve devlet tarafından sunulan yaşlılık sigortası programları günümüzde hemen hemen tüm ülkelerde büyük sorunlar yaşamaktadır. Dünya genelinde özellikle yaşlanma ve buna bağlı olarak genç ve yaşlı nesiller arasında giderek artan mücadele, nesillerarası kamusal mallara olan ilgiyi arttırmıştır. Değişen dünyada, artık kamusal malların dağıtım kararlarının politik sınırların yanı sıra, nesillerarası sınırlarda göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Bilindiği gibi, son yıllara kadar kamu maliyesinde birçok politika, nesillerarası etkileri dikkate alınmadan ulusal düzeyde ele alınmış ve bu malların ulusal düzeyde optimal olarak sunumlarıyla ilgilenilmiş, ancak son yıllarda yaşanan ve yukarıda sözü edilen gelişmeler ışığında konunun nesillerarası yönü üzerinde de yoğun şekilde çalışmalar başlamıştır. Bu çalışmalar, özellikle yaşlılık sigortası açısından değerlendirildiğinde, ülkelerin çoğunda köklü ve ciddi reform çalışmalarının başlatılmasına neden olmuştur. Bu reformlar, yaşlılık sigortası programlarında yapılan bir takım politika değişikliklerinden, sistemin tamamen özelleştirilmesine kadar uzanmaktadır.

Bu anlamda Türkiye’de yapılacak çalışmalarda, kamu harcamalarının özellikle nesillerarası etkileri dikkate alınarak uzun dönemli değerlendirilmeleri gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle, bu çalışmada devlet tarafından gerçekleştirilen nesillerarası transferlere örnek olması açısından sosyal güvenlik sistemi içerisinde yer alan yaşlılık sigortası konusu ele alınacak ve nesillerarası transferler açısından incelenecektir. Çalışmada ortaya koyduğumuz tez, kamu maliyesi teorisinde nesillerarası kamusal malların teorik çerçevesi altında, yaşlılık sigortasının nesillerarası etkiler taşıyan bir tür kamusal mal olduğu, yaşlılık sigortası sistemindeki mevcut sorunların ya da ileride doğması muhtemel sorunların nesillerarası kamusal malların teorik çerçevesi dikkate alınarak çözümlenmesi gerektiğidir. Diğer bir deyişle, bu çalışma ile, ülkemizde nesillerarası kamusal malların teorik yapısı hakkındaki boşluk doldurulmaya çalışılacak, ele alınan yaşlılık sigortası uygulaması çerçevesinde devlet tarafından gerçekleştirilen nesillerarası transferler konusu incelenecektir. Ülkemizde şimdiye kadar yapılan çalışmalarda ise, yaşlılık sigortasının yarı kamusal mal olma niteliği üzerinde durulmuş, bu konuyla ilgili sosyal güvenlik sistemleri bir bütün olarak ele alınmış ve ekonomi üzerindeki etkileri - tasarruflar, emek arzı, gelir dağılımı üzerindeki etkileri- ve bireysel emeklilik kararına olan etkileri incelenmiştir. Ayrıca çalışmalar, özellikle Türkiye’de sosyal güvenlik kurumlarının mali sorunları ve çözüm önerileri, sosyal güvenlik hukukunda yaşlıların korunması konuları etrafında odaklanmıştır.

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Nesillerarası transferler ve nesillerarası kamusal malların teorik yapısı adlı birinci bölümde, yukarıda belirtilen amaçlar doğrultusunda, nesillerarası özel ve kamusal transferlerin aralarındaki ilişki nedeniyle aileler ve devlet tarafından gerçekleştirilen nesillerarası transferler incelenecek, bu iki transfer çeşidinin birbirleriyle olan ilişkileri ve bu transferlerin teorik yapısı ayrıntılı olarak ortaya konulacaktır. Birinci bölümde ayrıca, son dönemlerde üzerinde sıkça durulan bir konu olan nesilsel muhasebe konusu üzerinde de durulacaktır.

Çalışmanın ikinci bölümünde ise, nesillerarası kamusal transferlere iyi bir örnek oluşturan yaşlılık sigortası konusu ele alınacaktır. Bu çerçevede yaşlılık sigortasının

devlet tarafından sunumunun gerekçeleri, hizmetin farklı şekillerde finanse edilmesinin nesillerarası transfer üzerindeki etkileri, yaşlılık sigortası sisteminin işleyişini etkileyen faktörlerin nesillerarası transfer üzerinde yaratabileceği etkiler konuları ayrıntılı olarak açıklanacaktır. Ayrıca, nesnel muhasebe açısından da yaşlılık sigortası değerlendirilecek, özellikle yaşlılık sigortasının nesnel eşitliği sağlayacak şekilde yeniden düzenlenmesi konusu üzerinde durulacaktır.

Üçüncü bölümde sözü edilen bu konular çerçevesinde ülkemizdeki ve çeşitli ülkelerdeki yaşlılık sigortası uygulamaları ele alınacaktır. Bunun için öncelikle, ülkemizdeki yaşlılık sigortası sisteminin genel yapısı ve finansman yöntemleri ortaya konulmaya çalışılacak, daha sonra ise birinci bölümde verilen teorik çerçeveye paralel olarak ülkemizdeki yaşlılık sigortası uygulaması nesillerarası transferler açısından incelenecektir. Bu anlamda, yaşlılık sigortası sistemimizin nesillerarası transfer etkileri, politik faktörler, nüfus yapısı ve yaşlılık sigortasının kapsamında yapılan değişiklikler açısından değerlendirilecektir. Üçüncü bölümde ayrıca, dünyadaki yaşlılık sigortaları uygulamaları nesillerarası transferler açısından değerlendirilecektir. Bu amaçla öncelikle, dünyanın birçok ülkesinde yaşlılık sigortası sistemlerinin reformunu gerekli kılan finansman sorunları açıklanacak, daha sonra ise, çeşitli ülkelerdeki yaşlılık sigortası uygulamaları, ilk iki bölümde verilen teorik temele dayalı olarak, özellikle nesillerarası transferlerin oluşumunu etkileyen faktörler açısından incelenecektir. Bütün bu açıklamaların ülkemizde yaşlılık sigortasında yaşanan sorunlar ve alınacak reform kararları üzerinde etkilerinin olacağı düşünülmektedir.

BİRİNCİ BÖLÜM

NESİLLERARASI TRANSFERLER VE NESİLLERARASI KAMUSAL MALLARIN TEORİK YAPISI

1. NESİLLERARASI TRANSFERLER

Nesillerarası transferler, en genel ifadeyle, kaynakların (para, mal ve hizmetlerin) zaman içerisinde değişik yaş grupları arasında el değiştirmesi (yeniden dağılımı) olarak tanımlanabilir.¹ Bu nedenle nesillerarası transferler konusu özellikle kaynakların nesillerarasında etkin dağıtımı, gelirin nesillerarasında eşit dağıtılması ve bireyin zaman içerisinde karşılaşılabileceği bir takım gelir kaybı risklerinin azaltılması konularında önemli olmaktadır.² Nesillerarası transferler ekonomide değişik şekillerde ve birçok nedenle gerçekleşebilmektedir. Her ne kadar nesillerarası transferler çeşitli kaynaklar eliyle gerçekleştirilebilse de, bu anlamda, özellikle iki kaynaktan sağlanan nesillerarası transferler ön plana çıkmaktadır: Aile bireyleri arasında gerçekleştirilen nesillerarası özel transferler ve kamu kesimi tarafından gerçekleştirilen nesillerarası kamusal transferler. Aile bireyleri arasında gerçekleştirilen nesillerarası transferlere verilebilecek geleneksel örnekler; çocukların eğitimi için aile tarafından yapılan harcamalar ya da orta yaşlı yetişkin aile bireylerinin yaşlı aile bireylerini korumak için yaptıkları harcamalardır. Kamu kesimi tarafından gerçekleştirilen nesillerarası transferlere örnek olarak, yaşlılık sigortası, eğitim için yapılan harcamalar, alt yapı harcamaları, çevre koruması için yapılan harcamalar gösterilebilir. Birçok ülkede nesillerarası transferlerin önemli bir

¹ Antonio Rangel, "Forward and Backward Intergenerational Goods: A Theory of Intergenerational Exchange," **National Bureau Of Economic Research, Working Paper**, Wp 7518, (February 2000), s.2.

² Todd Sandler, "Intergenerational Public Goods: Strategies, Efficiency and Institutions", **Global Public Goods**, (Edited by Inge Kaul, Isabella Grunberg ve Marc A. Stern, Cambridge University Press: 1995), s. 20.

kısmı kamu kesimi tarafından gerçekleştirilmektedir. Bunlara ilave olarak çeşitli kurumlar tarafından gelir risklerini karşılamak için yapılan transferlerden de söz edilebilir. Bu kurumlara örnek olarak; dini kurumların özellikle fakirlere yardımda bulunmaları, (ayrıca dini kuralları nesillerden nesillere aktararak nesillerarası transferleri gerçekleştirmeleri) ya da bir takım işletmelerin özel kararlarını alırken uzun dönemli çıktılara odaklanarak, nesillerarası etkileri olan bir takım faaliyetlere girmeleri, kâr amacı gütmeyen bazı kuruluşların bireylere sundukları yardım hizmetleri verilebilir.

Yukarıda sayılan bu örnekler ışığında gerek nesillerarası özel transferler gerekse kamu kesimi tarafından gerçekleştirilen nesillerarası kamusal transferlerle ilgili olarak ortak bazı özelliklerden söz etmek mümkündür. Birinci olarak, nesillerarası transferlerin birbirini takip eden nesillerarasında gerçekleşmesi ve bu faaliyetlerin geleceğinin takip edilebilmesi için, değişimler uzun dönemli ömrü olan organizasyonlar tarafından gerçekleştirilmelidir. Örneğin, kamu kesimi ve aile kurumu gibi. İkinci olarak, nesillerarası transferlerde şimdiki neslin üyeleri gelecek nesillerin faydalanacağı yatırımlar için ne kadar kaynak ayrılacağına karar vermek zorundadırlar. Üçüncü olarak, nesillerarası transfer bir kez gerçekleştiğinde gelecek nesiller gerçekleştirilen bu transferin kendilerine sağlayacağı faydalarından dışlanamazlar. Örneğin, nesillerarası kamusal mallara örnek olarak gösterilebilecek çevresel bir kamusal yatırım yapılmışsa, gelecek nesillerin tüm üyeleri bundan faydalanacaklardır. Benzer şekilde çocuklar ailelerine yardımda bulunabilecek yaşa geldikleri zaman, almış oldukları yatırımları göz ardı etmelerine olanak kalmayacaktır. Dördüncü olarak, gelecek nesiller bugünden belirsiz olduğundan, şimdiki ve gelecekteki nesiller, yapılacak transferin gelecek nesiller üzerine yükleyeceği yük konusunda bir anlaşmaya varamazlar.³ Nesillerarası transferlerin sunumuyla ilgili en önemli belirsizlik olarak karşımıza çıkan bu durum, nesillerarası kamusal malların sunumunun incelendiği kısımda daha ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

³ Antonio Rangel, "Forward and Backward Intergenerational Goods: Why is Social Security Good For the Environment?", " *American Economic Review*, June 93(3), (2003), s. 813-814.

Şimdiye kadar nesillerarası transferler konusuyla ilgili veri eksikliğinden dolayı çok az çalışma yapılmıştır. Nesillerarası transferler konusuyla ilgili son yıllara kadar yapılan bu az sayıdaki çalışmada ise, konu özellikle nesillerarası bir transfer çeşidi olarak ele alınmış; aile açısından, aile içindeki bireylerin birbirlerine sağladıkları destekler ve miras, kamu kesimi açısından ise, çevreye yapılacak yatırımların gelecek nesiller açısından değerlendirilmesiyle ilgili konular ve devlet borçlarının gelecek nesiller üzerine bir yük getirip getirmeyecekleri konuları üzerine odaklanmıştır.⁴ Araştırmacılar ancak yakın zamanlarda özel nesillerarası transferler ve onları motive edici güçlerle ilgili çalışmalar yapmaya başlamışlardır.

2. NESİLLERARASI TRANSFERLERİN ÇEŞİTLERİ

Yukarıda nesillerarası transferlerin birçok şekilde ve birçok nedenle gerçekleştirilebildiğinden söz etmiş, nesillerarasında yapılan transferlerin, devlet tarafından ya da aile bireyleri arasında gerçekleştirmelerine göre, nesillerarası özel transferler ve nesillerarası kamusal transferler olarak tanımlanmasının ön plana çıktığını belirtmiştik. Aşağıda sırasıyla bu iki transfer çeşidi üzerinde durulacaktır.

2.1. Nesillerarası Özel Transferler

Nesillerarası özel transferler, gelir ve servetin bir nesilden sonrakine ya da tam tersi yönde transfer edilmesinde önemli bir rol üstlenmektedir.⁵ Nesillerarası özel transferler neredeyse tüm gelişmiş ülkelerde aile gelir ve harcamalarının önemli bir bileşenidir. Kaynakların zaman içerisinde değişik yaş grupları arasında yeniden dağılımı değişik şekillerde ve birçok nedenle gerçekleşebilmektedir.⁶ Örneğin, nesillerarası özel transferler, bireyler arasında gelir adaletsizliğinin azaltılması, gelir azalmalarına karşı sigorta sağlanması, yaşlıların emeklilik dönemlerinde

⁴ Rangel, A., 2000, a.g.e., s. 4-5.

⁵ Anthony King ve Peter McDonald, "Private Transfer Across Australian Generations" **University of Canberra Discussion Paper**, No. 41, (March 1999), s. 16.

⁶ Ronald Lee, "Intergenerational Transfers and the Economic Life Cycle: A Cross-Cultural Perspective," **Sharing the Wealth: Demographic Change and Economic Transfers Between Generations**, (Oxford Univ. Press: 1995), s. 17.

desteklenmesi, genç nesle eğitim garantisinin sağlanması, hasta olan ya da engeli bulunan aile bireyine yardımda bulunulması, sermaye piyasasındaki aksaklıkların giderilmesi gibi nedenlerle gerçekleşebilmektedir.

Nesillerarası özel transferler çeşitli yazarlarca özellikle yukarıda sözü edilen transferlerin gerçekleşme nedenlerinin farklı değerlendirilmesinden doğan bir takım etkilerle şu şekilde tanımlanmışlardır.

Nesillerarası özel transferler:

“Gelirin ya da servetin aile bireyleri ya da akrabalar arasında gelir risklerini azaltmak ya da bir takım başka nedenlerle, karşılıklı anlaşmaya dayalı olarak ya da karşılıksız olarak transfer edilmesidir.”⁷

“Aileler ve çocukları arasında oluşan, karşılıklı faydalanma etkileri gösteren üstü kapalı bir kontrat niteliği taşıyan bir değiş-tokuş sürecidir.”⁸

“Özellikle gençlik ve yaşlılık dönemlerinde piyasada karşılaşılabilecek bazı risklerin azaltılmasına karşı bir sigorta sistemidir.”⁹

“Ailelerin gelirlerini üyeleri arasında, ekonomik risklere karşı bir koruma ve üyelerinin gelirlerini yükseltme amaçlı olarak yeniden dağıtmalarıdır.”¹⁰

Görüldüğü gibi tanımlar yazarların nesillerarası transferlerin gerçekleşme nedenlerine bakış açılarındaki farklılıklara göre farklı özellikleri vurgulanarak yapılmıştır. Aslında bütün bu özellikler birleştirilerek nesillerarası özel transferler

⁷ The World Bank, “Interhousehold Transfers: Using Research to Inform Policy”, **World Bank Prem Notes**, Number 36, (March 2000), s. 3.

⁸ Deepak Lal, “Labor Market Insurance and Social Safety Nets In Developing Countries,” **Ucla Department of Economics Working Paper** , No. 716, (July 1994), s. 9.

⁹ Martin Kohli, “Private and Public Transfers Between Generations: Linking The Family and The State,” **European Societies**, Vol.1, Issue.1, (1999), s.113.

¹⁰ Altonji Joseph G, Hayashi Fumio ve Lurance Kotlikoff, “Parental Altruism and Inter Vivos Transfers: Theory and Evidence,” **Journal of Political Economy**, Vol. 105, no.61, (1997), s. 1122.

için şu şekilde geniş bir tanım da verilebilir: Nesillerarası özel transferler; gelirin ya da servetin, aile bireyleri ya da akrabalar arasında özellikle gençlik ya da yaşlılık dönemleri gibi bireyin daha fazla ekonomik riskle karşı karşıya olduğu dönemlerde, karşılıklı bir anlaşmaya dayalı olarak ya da karşılıksız olarak transfer edildiği bir tür sosyal koruma sistemidir.

Yukarıda vurgulanan özelliklerine bağlı olarak tanımı bu şekilde yapılan nesillerarası özel transferlerin, yapılan çalışmalarda ülkeden ülkeye farklılıklar gösterdiği görülmüştür. Aşağıda, nesillerarası özel transferlerin daha iyi anlaşılmasına katkıda bulunulacağı düşünülerek bu çalışmalarda bulunan ortak özellikler şöyle sıralanmaktadır:

- i. Ampirik çalışmalarda elde edilen kanıtlar, nesillerarası özel transferlerin genellikle yaşlı aile bireylerinden gençlere doğru olduğunu göstermektedir. Ancak ABD için yapılan çalışmalarda bunun tersine olarak parasal transferlerin önemli bir miktarının yaşlı aile bireyelerine doğru yapıldığı da görülmektedir.
- ii. Nesillerarası özel transferleri gerçekleştiren aile bireyelerinin gelirleri ile, elde edilen transfer arasında pozitif bir ilişki bulunmaktadır. Transferi alanın geliri ile sağlanan nesillerarası özel transfer arasında ise, negatif bir ilişki vardır. Örneğin, Cox ve Jimenez'in 1992'de Peru'da,¹¹ 1993'de Filipinlerde¹² ve Cox-Eser ve Jimenez'in 1995'de ABD'de yaptığı çalışmalarda düşük gelirli aile bireyelerinin muhtemelen daha fazla transfer elde ettikleri ampirik olarak da ortaya konulmuştur.

¹¹ Donald Cox ve Emmanuel Jimenez, "Social Security and Private Transfers in Developing Countries: The Case of Peru," **World Bank Economic Review**, Vol.6, Issue 1, (Washington, DC: 1992). s.160.

¹² Donald Cox ve Emmanuel Jimenez, "Private Transfers and the Effectiveness of Public Income Redistribution in the Philippines," **Boston College Working Paper**, WP No: 236, (1993), s. 2.

- iii. Yapılan çalışmalar transfer sağlama ihtimalinin, düşük gelir yanında işsizlik, sağlıkla ilgili sorunların bulunması, ekonomik bir birim olamayacak kadar çok genç yaşta olma, eğitim düzeyi ve belirli bölgelerde yaşamaya bağlı olarak değişebileceğini de göstermektedir. Yani yapılacak transferin büyüklüğü bu değişkenlere de bağlı olmaktadır.
- iv. Nesillerarası kamusal transferlerde yapılacak bir artış, nesillerarası özel transferleri azaltabilmektedir.
- v. Nesillerarası özel transferi sağlayanların geliri, genellikle, transferi alanın gelirinden daha büyüktür. ABD’de transferi alanın sadece daha az gelire değil, daha az servete de sahip olduğu yapılan bir çalışmada gösterilmektedir.¹³
- vi. Nesillerarası özel transferler genellikle yaşamın erken ve geç devrelerinde alınırken, özellikle 40-50 yaş civarında daha düşük oranda gerçekleşmektedirler.¹⁴

Aile içinde nesillerarasında gerçekleştirilen transferler, çeşitli açılardan kendi içerisinde sınıflandırılabilir. Bu konuda yapılan bir sınıflandırma, yaşayan nesiller arasında yapılan transferler ve mirastır. Fakat sosyal politikalar açısından yaşayan nesillerarasında yapılan transferler daha ilgi çekicidir. Çünkü, yaşayan nesillerarasında yapılan transferler bir kez değil, yaşam dönemi boyunca birçok nedenden dolayı birçok kez gerçekleşebilmektedir.¹⁵ Bilindiği gibi mirasta da kaynaklar bir nesilden diğerine geçebilmekte ancak, transfer yaşam boyunca sadece bir kez gerçekleşmekte olup bu transferde zamanlamanın önemi de söz konusu olmamaktadır. Bu nedenle çalışmada sözü edilen nesillerarası özel transferler,

¹³ William Gale ve John K Scholz, “Intergenerational Transfers and the Accumulation of Wealth,” **Journal of Economic Perspectives**, Vol. 8, issue.4, (Fall,1994), s.145.

¹⁴ Lee, a.g.e., s. 2-3.

¹⁵ Donald Cox, Zekeriya Eser ve Emmanuel Jimenez, “Motives For Private Transfers Over The Life Cycle: An Analytical Framework and Evidence For Peru,” **Boston College Working Papers in Economics**: WP Number: 327, (1996), s.15.

yaşayan nesillerarasında yapılan transferler ve bunların hangi nedenlerle gerçekleştikleridir.

Nesillerarası özel transferler, ayrıca gerçekleşme yönü açısından ileriye doğru ve geriye doğru nesillerarası özel transferler olarak da ikiye ayrılabilir. Bu ayrımında ileriye ve geriye doğru nesillerarası özel transferler arasındaki tek fark değişimin yönüdür. Her iki durumda da transferin yapısı aynıdır: Yani transfer bir nesilden diğerine doğru yapılmaktadır. Ancak değişimin yönü farklılık göstermektedir. İleriye doğru nesillerarası özel transferler, şimdiki nesillerden gelecek nesillere doğru gerçekleşirken, geriye doğru nesillerarası özel transferler tersine olarak şimdiki nesillerden geçmiş nesillere doğrudur. İleriye doğru nesillerarası özel transferlere verilecek en iyi örnek, ailedeki yetişkin ve çalışan bireylerin çocuklarının eğitimi için sağladıkları desteklerdir. Burada transfer, orta yaşlı nesilden genç nesle doğru gerçekleşmektedir. Gençlerin yaşlı aile bireyleriyle ilgilenmesi ve onlara emekliliklerinde çeşitli yardımlarda bulunmaları ise geriye doğru nesillerarası özel transferlere örnek olarak verilebilir. Burada da transfer gençlerden yaşlılara doğru yapılmaktadır.

2.1.1.Nesillerarası Özel Transferlerin Nedenleri

Nesillerarası özel transferlerin, bireyler arasında gelir adaletsizliğinin azaltılması, gelir azalmalarına karşı sigorta sağlanması, yaşlıların emeklilik dönemlerinde desteklenmesi, genç nesle eğitim garantisinin sağlanması, hasta olan ya da engeli bulunan aile bireyine yardımda bulunulması, sermaye piyasasındaki aksaklıkların giderilmesi gibi nedenlerle gerçekleşebildiği bilinmektedir.¹⁶ Nesillerarası özel transferlerin hangi şartlar altında gerçekleştiği, bu transferlerin hangi dürtülerle yapıldığının anlaşılmasına da yardımcı olacaktır. Transferlerin bireyler açısından hangi durumlarda gerçekleştiğinin belirlenmesi bir neslin faaliyetinin diğer bir neslin daha iyi duruma gelmesini etkilemesi açısından da önem taşımaktadır. Acaba şimdiki

¹⁶ Martin Kohli, "Intergenerational Family Transfer in Ageing Societies," 98th Annual Meeting of the American Sociological Association, August, (Atlanta: 2003), s. 4.

nesiller diğer nesillere yönelik transfer yapma isteğinde midirler? Eğer öyle ise bunun nedenleri nelerdir?¹⁷

Nesillerarası özel transferlerin özellikle şu şartlar altında gerçekleştirildikleri söylenebilir:

- i. Aile bireyleri arasında gelir adaletsizliğinin azaltılması amacıyla yaşam boyu gelirin (servetin) nesillerarasında yeniden dağıtılması (özellikle yoksul aile bireyelerine yardım edilmesi amacıyla).
- ii. Hastalık, işsizlik, yaşlılık gibi bir takım gelir azalması risklerinin ortaya çıktığı dönemlerde transferlerin bir tür sigorta olarak gerçekleşmesi.
- iii. Etkin olmayan devlet transfer programlarındaki (sosyal güvenlik transferleri, eğitim ve sağlık yardımları ve devletin sağladığı diğer refah programlarındaki) yetersizliklerin giderilmesi.
- iv. Sermaye piyasalarının etkin olmadığı durumda, bireylerin geleceklerini garantiye almada yaşadıkları sorunların giderilmesi .
- v. Bireylerin tüketimlerinin gelirlerini aştığı durumlarda transfer sağlanması.

Görüldüğü gibi nesillerarası özel transferlerin hangi nedenlerle gerçekleştikleri önemli bir konudur. Nesillerarası özel transferlerin belirtilen bu önemi, iktisatçıları bu transferlerin hangi dürtülerle gerçekleştiğini araştırmaya itmiştir. Nesillerarası özel transferleri bireylerin hangi dürtülerle gerçekleştirdikleri farklılık göstermektedir. Bazı nesillerarası özel transferler fedakârlık, bazıları değişim dürtüsüyle oluşurken, bazıları da sebepsiz gerçekleşebilmektedir. Ancak nesillerarası özel transferlerin nasıl gerçekleştiğine yönelik çalışmalarda özellikle iki dürtü üzerinde odaklanılmıştır. Bunlardan bir tanesi fedakârlık, diğeri ise bir aile bireyine yardımda bulunurken karşılık beklemek anlamına gelen değiş-tokuş dürtüsüdür. Bu konuda yapılan çalışmalarda bunlardan hangisinin daha baskın olduğu açıklanamamakta, ampirik çalışmalar birbiriyle çelişkili sonuçlar doğurmaktadır.

¹⁷ Rangel, 2000, a.g.e., s. 2.

Bunun temel nedeni ise, gelişmiş ülkelerde bile bu karşılaştırmayı yapacak yeterli verilerin bulunmamasıdır.¹⁸

Aşağıda nesillerarası transferlerin aile bireyleri arasında fedakârlık ve değiş tokuş dürtülerine bağlı olarak nasıl gerçekleştikleri açıklanmaya çalışılacaktır.

2.1.1.1. Fedakârlık Dürtüsüyle Gerçekleştirilen Nesillerarası Özel Transferler

Fedakârlık dürtüsüyle gerçekleştirilen nesillerarası özel transferlerde, fedakârlıkta bulunan, yani transferi sağlayan, yardımı alanın refahının arttığını görmek için transferde bulunmaktadır.¹⁹

Nesillerarası özel transferleri fedakârlık dürtüsüyle gerçekleştirmede, ailelerin çocuklarının refahıyla yakından ilgilendikleri varsayımı altında, ailelerin çocuklarının gelirinin yeterli olmadığı dönemlerde ona yardımda buldukları ifade edilmektedir. Buna ilave olarak, çocuk da ailesinin gelirinin düşük olduğu dönemlerde onlarla ilgilecek ve gelirinin bir kısmını ailesine aktarabilecektir. Bu durumda, ailenin fayda fonksiyonu içerisinde kendi tüketimlerinden sağladıkları fayda yanında çocuklarının iyi durumda olmasından duyulan tatmin de yer alacaktır. Fedakârlığın karşılıklı olduğu düşünüldüğünde ise aynı durum çocuk için de söylenebilecek, yani çocuğun fayda fonksiyonu içerisinde tüketiminin kendisine sağladığı fayda yanında ailesine sağladığı faydanın kendisine sağladığı tatmin de yer alacaktır.²⁰ Bu dürtüyle yapılan transferler genellikle, transferi alanın tüketiminin marjinal faydasının transferi sağlayanın tüketiminin marjinal faydasından yüksek

¹⁸ Kohli, 1999, a.g.e., s, 118.

¹⁹ Donald Cox ve Emmanuel Jimenez, "Private Transfers and Public Policy in Developing Countries," **The World Bank Country Economic Department**, WP 345, (December 1989), s.12.

²⁰ Gary Becker ve Kevin M. Murphy, "The Family and The State", **Journal of Law and Economics**, Vol. 31, Issue 1, (1988), s.12.

olduğunda sağlanacaktır. Transfer sağlanan bireyin tüketimi arttığında ise yapılan transferin miktarı azalacaktır.²¹

Fedakârlık dürtüsüyle yapılan transferlerde karşılık beklenmemektedir. Transferler özellikle kötü durumda olan aile bireylerine yardımda bulunmak ve bu yardım sonucunda duyulacak tatmin amacıyla gerçekleştirilmekte, özellikle de, devletin nesillerarası transferlerindeki eksiklikleri gidermek amacıyla yapılabilmektedir.²²

2.1.1.2. Değiş-Tokuş Dürtüsüyle Gerçekleştirilen Nesillerarası Özel Transferler

Değiş-tokuş dürtüsüyle yapılan nesillerarası transferlerde ise, transfer nesillerarasında bir borç alıp verme gibi gerçekleşmektedir. Bireyler arasında açıkça olmasa da bir anlaşma yapılmakta, birey bir nesle sunduğu hizmetin karşılığını başka bir dönemde alacak olma ihtimalinden hareketle transferi gerçekleştirmektedir.

Değiş-tokuş dürtüsüyle yapılan nesillerarası transferlerde, transferi alanın transfer öncesi geliri ve alınan transfer arasında daha karmaşık bir ilişki bulunmaktadır. Her bir bireyin yapılan anlaşmaların bütün avantajlarının farkında olduğu varsayıldığında aile çocuğuna verdiği borcun, daha sonraki dönemde (genellikle yaşlılık döneminde) kendisine geri verileceğini düşünmektedir.²³

Şimdi, aile içindeki bireylerin bencilce ve karşılıklı bir borç alıp-verme düşüncesiyle nesillerarası bir transferi gerçekleştirip gerçekleştirmeyeceklerine karar verdikleri varsayımı altında, ileriye doğru nesillerarası transferlere örnek olarak bir çocuğa yapılan yatırımları ve geriye doğru nesillerarası transferlere örnek olarak da yaşlı aile bireyleriyle ilgilenmeyi ele alarak bu transferlerin nasıl gerçekleşebileceklerini

²¹ Katleen McGary ve Robert F. Scheoni, "Transfer Behavior Within the Family: Result From the Asset and Health Dynamics Survey," **World Bank Working Paper**, No:5099, (April 1995), s. 1.

²²Roberta Gatti, **Family Altruism and Incentives**, http://econ.worldbank.org/files/1315_wps2505.pdf
23.02.2001 tarihli internet sayfası.

²³ Cox, Eser, ve Jimenez, **a.g.e.**, s. 6.

inceleyelim. Öncelikle geriye doğru nesillerarası transferler örneği üzerinde duralım. Her dönemde orta yaşlı yetişkinler aileleriyle ilgilenip ilgilenmeyeceklerine karar verme ihtiyacı içinde olacaklardır. Benciller ilgilenmemeyi tercih edecekler, yine de gelecekte çocuklarının kendileriyle ilgilenmelerini isteyeceklerdir. Ancak, nesiller bencilce bir düşünceyle, sadece kendi ailelerine baktıkları durumda çocuklarının kendileriyle ilgilenenlerine inanmaktadırlar. Yani burada önce ödeme yapılıp fayda sonra sağlanacağı için, geriye doğru nesillerarası malların nesillere sunumu bir önceki nesle sunulan geriye doğru nesillerarası malların sunulup sunulmadığı şartına bağlı olacaktır.²⁴

Aynı şekilde ileriye doğru nesillerarası transferlere örnek oluşturan eğitim örneğine bakıldığında ise (yine ailelerin tamamen bencil olduğunu varsayalım), aileler çocuklarına yatırım yapıp yapmayacaklarına karar verene kadar zaten kendi eğitimlerini tamamlamış olacaklar, bencil oldukları için de sonuç olarak ileriye doğru fayda sağlayan nesillerarası transferleri desteklemeye istekli olmayacaklardır. Burada sürecin, tam olarak, geriye doğru nesillerarası malların tersine olduğuna dikkat etmek gerekmektedir: Görüldüğü gibi bu durumda fayda önce sağlanmakta daha sonra bunun karşılığının ödenip ödenmeyeceğine karar verilmektedir. Süreçteki bu farklılık geriye doğru nesillerarası değişimlerin bencil nesiller varsayımı altında kendi kendine sürdürülebilirliğini, fakat ileriye doğru değişimlerin sürdürülebilir olmadığını göstermektedir.²⁵

Ancak burada önemli olan nokta, gelecek nesillere yapılacak transferlerin bencil nesillerin varlığı durumunda bile gerçekleşebilir olmasıdır. Bencil nesiller geriye doğru nesillerarası mallarla bağlantı kurarak ileriye doğru nesillerarası mallara yatırım yapmaya karar vereceklerdir. Bu önermeyi doğrulamak için tekrar bencil aile örneğini ele alalım. Bu durumda orta yaşlı yetişkinlerin gelecekte çocuklarının kendilerine sadece, kendi aileleriyle ilgilenirlerse ve çocuklarının eğitimi için belli bir miktar transferde bulunurlarsa bakılacaklarını düşündükleri için, bir anlamda bir değiş-tokuş anlaşması yaparak bu tür transferleri gerçekleştirme eğilimi içine

²⁴ Rangel, 2000, a.g.e., s. 3.

²⁵ Aynı.

girmektedirler. Diğer bir deyişle, eğer bireyler yaşlılıkta bu tür transfer elde edeceklerini bekliyorsa, orta yaş dönemlerinde hem ileriye hem de geriye doğru nesillerarası özel transferleri gerçekleştirmeyi düşünmektedirler.²⁶

2.1.2. Nesillerarası Özel Transferlerin Önemi

Nesillerarası özel transferler özellikle gelişmekte olan ülkelerde ekonomik yaşamın önemli bir parçasıdır. Yakın zamanlarda yapılan çalışmalar bazı ülkelerde hane halklarının yarısından fazlasının nesillerarası özel transferler konusuyla ilgisi olduğunu göstermektedir. Buna ilave olarak nesillerarası özel transferler, transferi alanın gelirinin büyük bir kısmını oluşturmakta, hatta özel gruplarda (örneğin yoksul aile bireyleri gibi) gelirin en önemli kaynağı olarak karşımıza çıkmaktadır.²⁷

Sosyologlar, nüfus araştırmacıları, antropologlar bu tür transferlerin önemi üzerinde çalışmalar yapmışlardır. Ancak nesillerarası özel transferlerin ekonomik politikalar açısından önemi oldukça yeni fark edilmiş ve bu konu iktisatçılar tarafından da araştırılmaya başlanmıştır.²⁸

Nesillerarası özel transferlerin gelişmekte olan ülkelerde sosyal ve ekonomik açıdan bireyler üzerinde önemli etkileri vardır. Örneğin, birçok gelişmekte olan ülkede, nesillerarası özel transferler kaynakların nesillerarasında yeniden dağılımı açısından önemlidir.²⁹ Nesillerarası özel transferler hastalık, sakatlık, işsizlik ve yaşlılıkla ilgili gelir azalmalarına karşı da bir tür sigorta sağlamaktadırlar. Bu sigorta fonksiyonu, özellikle kamusal olarak sunulan transfer programlarına bireylerin ulaşamadığı durumlarda önem kazanmaktadır. Örneğin, birçok gelişmekte olan ülkede yaşlılık sigortası bulunmasına karşın bunların kapsadıkları kesim genellikle sınırlı olmakta ya da bireylere gereken faydayı sağlayamamaktadır. İşte bu durumda nesillerarası özel

²⁶ Aynı, s. 4.

²⁷ Worldbank., "Private and Public Safety Nets-Transfers Between Households," **World Bank Policy Views from the Country Economics Department**, (September 1993), s. 1.

²⁸ Aynı.

²⁹ Cox, ve Jimenez, a.g.e, s. 7.

transferler devreye girmekte, birçok ülkede yaşlı nesiller gelir desteği için aile bireylerine güvenmek zorunda kalmaktadırlar. Böylece yaşam süresince gelir azaldıkça (örneğin yaşlılık döneminde) nesillerarası özel transferlerin alınma ihtimali de artmaktadır. Nesillerarası özel transferlerin sermaye ve tasarrufların oluşumlarında yani servet birikimi aşamalarında önemli katkılarda bulduklarını da unutmamak gerekmektedir.³⁰ Çünkü, transfer edilen servet bireylere yaşam boyu tüketimlerini belirlemede yardımcı olmaktadır.³¹ Yaş ve nesle bağlı transferler, servetin yerine geçebilir ve bu nedenle de yaşam boyu tasarrufları etkileyebilirler. Ya da miras gibi çeşitli transferlerin yapılma isteğini, tasarrufta bulunma eğilimlerini ya da sermaye oluşumu motivasyonlarını etkileyebilirler.

Nesillerarası özel transfer anlaşmalarını yapma isteği ya da gerekliliği, yukarıda sözü edilen ekonomik etkilere sahip olma önemlerinin dışında diğer bazı kararları da etkileyebilmektedir (örneğin, çocuklarla ilgilenme gibi). Eğer gençler yaşlı aile bireylerine transferde bulunuyorlarsa, bu yetişkinler için çocuklarıyla ilgilenme konusunda teşvik edici olmaktadır. Diğer taraftan eğer aileler, örneğin çocuklarının devletten yeteri kadar destek görmediklerini düşündüklerinde bu desteğin kendileri tarafından verilmesi gerekeceğini bildikleri için daha fazla çocuk sahibi olmak istemeyebilirler. Yani devlet tarafından sağlanan nesillerarası transferler çocuk sahibi olup olmama konusunda bir takım dışsallıklar doğurabilmektedir. Benzer şekilde aslında gelişmekte olan ülkelerde, yaşlılıkta bakılma düşüncesinin çocuk sahibi olmanın temel nedenlerinden biri olduğu ve çocuk sahibi olma kararının, en azından

³⁰ Lee, a.g.e., s. 2.

³¹Bkz. Alan, Blinder S., "Intergenerational Transfers and Life Cycle Consumption" **American Economic Review**, (Vol 66. 1976), s. 87. ayrıca nesillerarası transferlerin sermaye birikimi ve yaşam boyu tüketim üzerindeki etkileri için bkz: Laurance Kotlikof, H.Laurence Summers, "The Role of Intergenerational Transfers in Aggregate Capital Accumulation," **Journal of Political Economy**, (Vol 89, no 41, 1981). William Gale, "Intergenerational Transfers and the Accumulation of Wealth," **Institute for Research on Poverty, Discussion Paper no. 1019-93**, (September 1999). Laurence J Kotlikoff., "Intergenerational Transfers and Saving," **Journal of Economic Perspective**, (Vol.2. number 2, Spring 1988.)

belli bir düzeyde, yaşlılıkta karşılaşılabilecek risklere karşı bir sigorta olarak görüldüğü de bu konuya örnek olarak verilebilir.³²

Hem kamusal hem de özel birçok transfer yaşa bağlı olduğu için, bu transferler güçlü şekilde nüfusun yaş yapısındaki değişikliklerden özellikle nüfusun yaşlanmasından etkilenmektedir. Bu nedenle nesillerarası özel transferlerle ilgili çalışmalar nüfusun yaşlanmasının sonuçlarına ışık tutması açısından da önemli olmaktadır.

2.2. Nesillerarası Kamusal Transferler

Birçok ülkede nesillerarası transferlerin önemli bir miktarı devlet tarafından gerçekleştirilmektedir. Nesillerarası kamusal transferlerle geliri nesillerarasında dağıtan birçok devlet programı bulunmaktadır. Bunlardan devlet borçları ve vergi yapısının seçimi ilk akla gelen örneklerdir. Ayrıca, yaşlılık sigortası, eğitim için yapılan harcamalar, alt yapı harcamaları, çevre koruması için yapılan harcamalar, uzay araştırmaları için yapılan harcamalar da bu konuyla ilgili verilebilecek diğer örnekleri oluşturmaktadır.³³

Gelişmiş ülkeler geliştirmekte olan ülkelere oranla ulusal gelirlerinin gittikçe artan oranlarını kamu kesimi transferlerine ayırmaktadırlar.³⁴ Örneğin, Hindistan son yıllarda GSMH'nin %4'ünü sağlık, eğitim ve yaşlılık sigortası harcamalarına ayırırken, tersine ABD, GSMH'nin %15'ini bu harcamalara ayırmıştır. Gelişmiş ve geliştirmekte olan ülkeler arasındaki bu konudaki farklılık sadece kamu kesimi transferlerinin büyüklüğünde değil aynı zamanda transferlerin yaşa göre dağılımlarındadır. Gelişmiş ülkelerde genellikle yaşlı nüfus geliştirmekte olan ülkelere oranla daha fazla olmaktadır. Örneğin, ABD'de yaşlı nüfusun toplam nüfus içindeki payı, Kenya'da olduğundan 20 kat fazladır. Yaşlıların ekonomik yüklerinin daha çok

³² Ronald Lee, "Demographic Change, Welfare and Intergenerational Transfers: A Global Overview," **Institution Of Business and Economic Research Paper**, No: 2003,0004. (California: 2003), s.6.

³³ Antonia Rangel ve Richard Zeckhauser, "Can Market and Voting Institutions Generate Optimal Intergenerational Risk Sharing?" **National Bureau of Economic Research Working Papers**, No.6949. (1999), 3.

³⁴ Lee, 2003, **a.g.e.**, s. 22.

hissedilmesi açısından farklı demografik yapı gelişmiş ülkelerde daha önemli olmaktadır. Birçok gelişmekte olan ülkede ise, hem genç hem de yaşlı nüfusla ilgilenme konusunda aileler daha etkilidirler. Gelişmiş ülkelerde ise, bu yapının tersine devlet, eğitime oranla yaşlılarla ilgilenme harcamalarına daha çok kaynak ayırmaktadır. Örneğin, ABD’de yaşlı bireylere sağlanan transferler ortalama olarak, gençlere sağlanan transferlerden 3,7 kat daha fazladır. Hindistan, Bangladeş, Kenya ve Suudi Arabistan da ise aynı oran 0,6 ile 0,8 arasındadır.

Bilindiği gibi kamu maliyesinde birçok politika, ulusal düzeyde ele alınmış ve bu malların ulusal düzeyde optimal olarak sunulmalarıyla ilgilenilmiştir. Bunun yanında kamu mallarının uluslararası yönü gereken ilgiyi nispeten almış olmasına karşın (özellikle çevresel faaliyetlerle ilgili olarak) nesillerarası kamusal mallar daha az inceleme konusu olmuş ve çok fazla dikkate alınmamıştır.³⁵ Çünkü, bazı devlet programlarının farklı nesiller üzerindeki etkilerinin varlığı ancak son yıllarda daha yaygın bir şekilde dikkat çekmeye başlamış ve bunun etkilerinin de kamu malı üretilirken hesaba alınması gerekliliği üzerinde durulmaya başlanılmıştır.

Değişen dünyada artık kamusal malların dağıtım kararlarının, politik sınırların yanı sıra nesillerarası sınırlar da göz önünde bulundurularak sonuçlandırılması gerekmektedir.³⁶ Nesillerarası malların sunumu, bu malların nesillerarasında yapılan pazarlıklarla şekillenmesi, stratejik etkileşimler ve kurumsal yapıdaki farklılıklar gibi özellikleriyle diğer kamusal mallardan farklılıklar gösterirler. Nesillerarası kamusal mallarda birbirini takip eden nesiller, kamu malı çıktılarının oluşmasında önemli etkiler yaratmaktadır. Nesillerarası kamusal malların sunumunda bu zengin stratejik ilişkilerin var olmasının nedeni, kolektif karar alma sorunlarının nesil içinde olduğu gibi nesillerarasında da var olmasıdır.

³⁵ Aynı.

³⁶ Sandler, a.g.e., s.20.

2.2.1. Nesillerarası Kamusal Malların Tanımı ve Kamu Malları Sınıflandırmasındaki Yerleri

Bilindiği gibi, kamusal mallar tam kamusal mallar ve yarı kamusal mallar olarak iki temel başlıkta incelenmektedir. Tam kamusal mallar, tüketimde rekabetin olmadığı, yani ilave bir bireyin tüketime katılmasıyla diğerlerinin tüketiminde bir düşüş yaşanmayan, ayrıca malın finansmanına katılmayan bireyin hizmetin faydasından dışlanmasının mümkün olmadığı mallardır. Tanımdan da anlaşılacağı gibi tam kamusal malların diğer mal türlerinden farklı olarak iki temel özelliği vardır: Tüketimde rakip olmama ve dışlanamama. Uygulamada çok az mal bu iki özelliğe sahip olarak tam kamusal mal özelliği göstermektedir. Bu mallar geleneksel olarak kamu sektörü tarafından arz edilmektedir.

Yarı kamusal mallar ise ne tam kamusal ne de tam özel mal özelliği göstermekte, bu mallar, kolektif olarak tüketildiği için tam olarak özel mallar olarak kabul edilmemekte, ancak, bu mallarda hizmetten faydalanana bir fiyat uygulayarak dışlanmanın mümkün olması da onları tam kamusal mallar sınıfına sokmamızı engellemektedir.³⁷

Nesillerarası faydalar sağlayan kamusal malların bu sınıflandırmaya dahil edilmesi, bu malların temel özelliklerinin anlaşılması açısından fayda sağlayacaktır. Kamusal malların nesillerarası ya da nesiliçi kamusal mallar olarak birbirinden ayrılmasına hizmetin faydasının sunulan nesil içinde kalması ya da nesillerarasında yayılmasına bağlı olarak karar verilmektedir.³⁸ Buna göre, nesiliçi tam kamusal mallar sadece şimdiki nesle fayda sağlayan mal ve hizmetlerdir. Bu malların özellikleri sağladıkları faydaların şimdiki bireylerin yaşam süreleri ile kısıtlı olup, kısa dönemli olmasıdır. Doğal olarak bunlar da diğer tam kamusal mallar gibi dışlanamama özelliğine ve

³⁷ William Lowry, "Public Provision of Intergenerational Goods: The Case of Preserved Lands", *American Journal of Political Science*, Austin: 42(4), (Oct 1998). s.1085.

³⁸Sandler, a.g.e., s. 21.

rekabetin olmaması özelliklerine sahiptirler.³⁹ Örneğin, yoksulluğun azaltılması, acil sorunların çözümü için yapılan kısa dönemli Ar-Ge faaliyetleri gibi.

Nesillerarası tam kamusal mallarda ise tüketimde rekabet yoktur ve bireyler tüketimden dışlanamazlar. Malın sunulduğu tüm alandaki bireyler bu mal ya da hizmetten faydalanırlar, ancak, hizmetin faydası nesiliçi mallardan farklı olarak daha uzun dönemlidir, yani gelecek nesilleri de etkilemektedir. Örneğin, savunma harcamaları, küresel ısınmanın önlenmesi, tamamen devlet destekli araştırma faaliyetleri, uzay araştırmaları gibi.

Yarı kamusal mallarda da nesiliçi ve nesillerarası ayırımı için aynı özelliklerden söz edebiliriz. Bu mallar nesiliçi ve nesillerarası ayırma tabi tutularak açıklandığında rekabet nedeniyle dışlamanın mümkün olduğu, dışlama ya da sıkışıklık nedeniyle mal ya da hizmetin niteliğinin düştüğü, şimdiki nesillere (nesiliçi), ya da gelecekteki nesillere de (nesillerarası) faydalar sunan mal ve hizmetler anlaşılmaktadır. Uygulamada bir çok yarı kamusal mal nesillerarası özellikler göstermektedir.⁴⁰ Örneğin, yaşlılık sigortası ve eğitim hizmetleri. Yaşlılık sigortası da eğitim hizmetleri de birçok ülkede kamu kesimi tarafından sunulmaktadır. Yaşlılık sigortası sistemi, birçok ülkede dağıtım yöntemi ile finanse edilmekte, yani çalışan işgücü üzerine konan vergilerden sağlanan gelirle hak sahibi emeklilere ödemelerde bulunmaktadır. Bu tür hizmetler klasik kamu malı sınıflandırmasında yarı kamusal mal olarak değerlendirilirken, hizmetin finansmanına katılım ve sağlanan faydalar açısından ele alındığında nesillerarası yarı kamusal mallara örnek olarak verilebilir. Aynı şekilde niteliği gereği açıkça bir yarı kamusal mal olan eğitim harcamalarının miktarı da bütçe kanunlarıyla belirlenmekte ve genellikle genel vergi gelirlerinden finanse edilmektedir. Ancak eğitimin faydasının yayıldığı alan dikkate alındığında bu hizmetin gelecek nesiller üzerinde yayılmış faydaları olduğu açıktır. Bu nedenle eğitim harcamaları da nesillerarası yarı kamusal mallara örnek olarak gösterilebilir. Bunlara ilave olarak birçok yarı kamusal malın nesillerarası dışsallıklar gösterdiği de

³⁹ Sandler, a.g.e., s. 24.

⁴⁰ Todd Sandler, "A Theory of Intergenerational Clup", *Economic Inquiry*, Vol XX, (April 1982), s.191.

söylenbilir. Örneğin, parklar, otoyollar, çevreye yapılan yatırımlar, köprüler, alt yapı harcamaları gibi.

Nesillerarası kamu malları ayrıca, nesillerarası özel mallarda yapıldığı gibi, devletin nesillerarasında yaptığı transferin yönüne bağlı olarak ileriye doğru ve geriye doğru olarak ikiye ayrılabilir. Şimdiki nesillerden gelecek nesillere yapılan transferler ileriye doğru nesillerarası kamu malları olarak tanımlanmakta, eğitime yapılan harcamalar, uzun süreli altyapı harcamaları, çevre koruma harcamaları bu tür mallara örnek olarak verilebilmektedir. Bu örneklerden anlaşıldığı gibi yapılan faaliyetin maliyetine şimdiki nesiller katılırken, faydasından gelecek nesiller yararlanmaktadır. Bunun tersine geriye doğru nesillerarası kamu mallarında ise, transferler, gelecek nesillerden şimdiki nesillere doğru, ya da daha açık bir ifade ile gençlerden yaşlılara doğru olmaktadır. Buna da en güzel örnek, sosyal güvenlik sisteminin yöntemlerinden biri olan sosyal sigortanın içerisinde yer alan yaşlılık sigortasıdır.⁴¹

Todd Sandler, nesillerarası tam ve yarı kamusal malların daha iyi bir şekilde anlaşılabilmesi için standart kamu mallarını yeniden bir sınıflandırmaya tabi tutmuş ve kamu malının nesiliçi ya da nesillerarasında dışsallığı ile bölgesel ya da küresel dışsallığı şeklindeki ikili ayrımı esas alarak yeni bir sınıflandırma yapmıştır.⁴² Sandler'a göre kamu mallarının nesillerarası etkileri Tablo 1'de gösterilmektedir. Todd Sandler'in kamu mallarını hem nesilsel etkilerine, hem de küresel ya da bölgesel etkilerine göre ayırarak yapmış olduğu bu sınıflandırma kamu malları için ayrıntılı bir sınıflandırmadır. Kamu mallarının her iki tür dışsallığı da göz önüne alınarak yapılan yeni kamu malı sınıflandırması, bu malların özellikle hangi üretim birimi tarafından yani ulusal düzeyde mi, bölgesel planlamacılar tarafından mı ya da uluslararası bir kurum tarafından mı üretileceği konusuna açıklık getirmekte ve farklı kamu mallarının sunumunun açıklanmasına da ışık tutmaktadır.

⁴¹ Rangel, 2000, a.g.e., s.3.

⁴² Sandler, 1995, a.g.e., s. 24-25

TABLO 1: ÖZELLİKLERİNE GÖRE KAMU MALLARININ SINIFLANDIRILMASI

	TAM KAMUSAL MALLAR	YARI KAMUSAL MALLAR	KLÜP MALLARI	ORTAK ÜRETİM MALLARI
NESİLİÇİ BÖLGESEL	<ul style="list-style-type: none"> * Orman yangınlarının Söndürülmesi * Yer altı sularının kirlenmesinin önlenmesi * Hayvan hastalıklarının kontrolü * Sel Kontrolü 	<ul style="list-style-type: none"> * Su kanalları * Nehirler * Otoyollar * Yerel Parklar 	<ul style="list-style-type: none"> * Ortak pazarlar * Kriz yönetimi * Elektrik kablo şebekeleri * Enformasyon ağları 	<ul style="list-style-type: none"> * Barışın korunması * Askeri güçler * Tıbbi yardımlar * Teknik yardımlar
KÜRESEL	<ul style="list-style-type: none"> * Okyanus Kirliliğinin önlenmesi * Hava tahminleri * Gözlem istasyonları * Dünya Mahkemeleri 	<ul style="list-style-type: none"> * Elektromanyetik spektrum tahsisi * Uydu yayınları * Posta hizmetleri * Hastalık kontrolü 	<ul style="list-style-type: none"> * Kanallar * Hava koridorları * İnternet 	<ul style="list-style-type: none"> * Dış yardımlar * Doğal afetlerde yardım * İlaç kullanımının yasaklanması
NESİLLERARASI BÖLGESEL	<ul style="list-style-type: none"> * Sulak alanların Korunması * Göllerin temizlenmesi * Toksik atıkların temizlenmesi 	<ul style="list-style-type: none"> * Asit yağmurlarının önlenmesi * Balık rezervlerinin korunması * Av alanlarının korunması 	<ul style="list-style-type: none"> * Milli parklar * Sulama sistemleri * Göller * Şehirler 	<ul style="list-style-type: none"> * Barışın korunması * Sel kontrolü * NATO * Kültürel normlar
KÜRESEL	<ul style="list-style-type: none"> * Ozon tabakasının Korunması * Küresel ısınmanın önlenmesi * Hastalıklarının yok edilmesi * Bilimin geliştirilmesi 	<ul style="list-style-type: none"> * Antibiyotiklerin kullanımı * Okyanuslardaki balık avcılığı * Antartika'nın korunması 	<ul style="list-style-type: none"> * Uluslararası parklar * Uydular * Kutup yörüngeleri 	<ul style="list-style-type: none"> * Tropik ormanların korunması * Uzay kolonileri * Birleşmiş Milletler * Yoksulluğun azaltılması

Kaynak: Todd Sandler, "Intergenerational Public Goods: Strategies, Efficiency and Institutions", **Global Public Goods**, (Edited by Inge Kaul, Isabella Grunberg ve Marc A. Stern, Cambridge University Press: 1995), s. 24-25.

Tablo 1'den de görülebileceği gibi kamu mallarının tam kamusal mallar, yarı kamusal mallar olarak sınıflandırılması malların sunumunun nesillerarası etkileri dikkate alınarak genişletilmiş, tam ve yarı kamusal mallara ilave olarak yarı kamusal malların bir alt kategorisi olan klüp malları ve ortak üretim malları da ele alınarak bunlar kendi içlerinde nesiliçi ya da nesillerarası ve küresel ya da bölgesel mallar olarak sınıflandırılmıştır.

2.2.2. Nesillerarası Kamusal Malların Sunumu

Nesillerarası dışsal faydalar yayan malların birçoğunu özel kesim üretmek istemeyecek, kamu kesimi ise bazılarının gelecekteki ya da uzun süreli üretimini kolayca garanti edemeyecektir. Nesillerarası mallardan birçoğunun piyasa tarafından sunumunun önemli bazı engelleri mevcuttur. Örneğin, geleceğin görülememesi malların piyasada sunumunu zorlaştırmakta, üretim genellikle devletten beklenmektedir. Ancak devlet açısından da karar verme aşamalarında yer alan bir çok aktörün çoğunlukla kısa dönemli faaliyetlerle ilgilendikleri ve bu malların devlet tarafından sunumunda da benzer sorunların yaşandığı görülmektedir. Bu sorunlar, nesillerarası kamusal malların sunumunun hala anlaşılammış olmasının önemli nedenlerindedir. Gerçekten bir takım politik kısıtlar devletin uzun dönemli planlar yapmasını engellemekte ve gelecek nesillere verilen sözlerin bazen yerine getirilememesine yol açmaktadır.

Nesillerarası tam kamusal mallarda Pareto optimumunun sağlanabilmesi için, nesillerarası kamusal malları sunanların bu uzun dönemli kamusal faaliyetlerle ilgili şimdiki ve gelecekteki nesillerin düşüncelerini bilmeleri gerekmektedir. Nesillerarası Pareto etkinliği kavramı; herhangi bir bireyin durumunda bir iyileştirme sağlamanın şimdiki ya da gelecek nesilde herhangi bir bireyin durumunda kötüleşmeye neden olmadan sağlanamayacağıdır. Aslında nesillerarası Pareto optimumu her bir bireyin faydasının ilgili bölge ve nesillerde bulunan bireylerin faydalarıyla bağlantılı olduğu anlamındadır. Nesillerarası Pareto optimumunun elde edilebilmesi için nesillerarası kamusal mal sağlayıcılarının, hem uzun dönemli kamusal malların marjinal faydalarını, hem şimdiki hem de gelecekteki nesiller için dikkate almaları hem de

diğer bölgelere ve nesillere yayılan kamu malının dışsallıklarını dikkate almaları gerekmektedir. İlave olarak bölgeler ve nesillerarasında yayılan bu marjinal faydalar kamu malı üretiminin marjinal maliyetine eşitlenmelidir. Eğer birden fazla bölge ya da nesil kamu malından etkileniyorsa, marjinal faydalar tüm bölgeler ve nesiller için toplanmalıdır.

Ancak bunun hesaplanmasıyla ilgili dört etkinsizlik durumu söz konusu olabilmektedir: İlk olarak, bölgelerarası bir kamusal malın sunumuna karar veren kamu malı üretim birimi, malın bölgesel dışsal faydalarını dikkate alırken, nesillerarası faydalarını dikkate almayabilir. Bu durumda marjinal fayda sadece iki bölge için şimdiki nesillerin marjinal maliyetine eşitlenmiş olacak ve daha düşük düzeyde bir marjinal fayda marjinal üretim maliyetine eşitlendiği için de olması gerekenden daha düşük düzeyde bir üretim gerçekleşmiş olacaktır. İkinci olarak, kamu malı üretim birimi, Pareto optimumuyla ilgili olarak sadece kendi vatandaşlarını dikkate alıp, bölge dışındakileri düşünmeyebilir. Üçüncü olarak, kamu malı üretim birimi, bölgelerarası dışsallıkları göz ardı edip malın sadece nesillerarası dışsallıklarını dikkate alabilir. Yani marjinal faydalar sadece o bölgenin şimdiki ve gelecekteki nesilleri için hesaplanabilir. Dördüncü etkinsizlik durumu ise, kamu malının hem bölgelerarası hem de nesillerarası dışsallıklarının göz ardı edilmesi durumudur. Böyle bir durumda nesillerarası kamusal malın sunumu, sadece şimdiki neslin bölgesel faydaları dikkate alındığı için en az düzeyde gerçekleşecektir.

Görüldüğü gibi nesillerarası kamusal malların sunumuyla ilgili karar vericilerin uygulamada yaptıkları ve etkinsizlik doğuran hataların en önemlisi, mal ya da hizmetin uzun dönemli etkilerini dikkate almamaları sonucunda ortaya çıkmakta, bunun sonucu olarak da gerçek marjinal faydalar marjinal üretim maliyetine eşitlenmediğinden, daha düşük oranda bir üretim gerçekleşmiş olmaktadır. Böyle bir durum ise ileri görüşlü olmayan kurumların mal ya da hizmetin sadece şimdiki nesiller için faydalarını dikkate almalarından yani nesillerarası etkilerini düşünmemelerinden kaynaklanmaktadır.⁴³

⁴³ Sandler, 1982, a.g.e., s. 192.

Ancak, bu değerlendirmelerin çok da kolay olmadığının belirtilmesinde fayda vardır. Çünkü, bu tür malların uzun dönemli etkilerinin değerlendirilmesi ve üretimde bulunulurken bunların hesaba katılması oldukça zordur. Çünkü, arz ve talebi ölçen geleneksel ölçütler bu tür mallara her zaman uygulanamamaktadır. Örneğin, gelecek nesillerin herhangi bir kamu malı için olan kamusal talebi nasıl ölçülecektir? Gelecek nesillerle ilgili belirsizlikler ve yeterli bilgiye ulaşılamaması nesillerarası kamusal malların sunumunda önemli etkinsizlikler yaratmaktadır. Burada ayrıca bir sonraki kısımda ele alınacak olan ve nesillerarası kamusal malların sunumunda önemli etkileri bulunan politik ve nüfus yapısıyla ilgili faktörlerden kaynaklanan bir takım etkinsizliklerinde bulunduğundan söz etmek gerekir.

Nesillerarası kamusal malların tanımı yapılırken de belirtildiği gibi, devletin nesillerarasında yaptığı transferlerin yönündeki farklılık nesillerarası kamusal malların sunumu için önemlidir. Çünkü, ileriye ve geriye doğru nesillerarası transfer türleri arasındaki bağ, belki de bireylerin bu mallar arasında bağlantı kurarak sistemi destekleyip desteklememeye karar vermelerine neden olabilecektir. Örneğin, yaşı seçmenler dönem sonunda öldükleri için vergileri daima gençlerin üzerine yüklemeye çalışmaktadırlar. Yani gençlerin vergilendirilmesini savunmakta ve eğer oğunluktaysalar bu politikaya oy vermektedirler. Gençlerin ise farklı tercihleri vardır. Gençler politik kontrol ellerinde bile olsa yaşıllara transferde bulunmayı uygun bulabilirler. Çünkü, büyük ölçüde, büyüklerine yaptıkları transferlerin kendilerine transfer olarak döneceğine inanmaktadırlar. Gençler yaşıllara bir transferde bulunmayı kabul ederler, çünkü, geleceğin genç seçmen nesillerinden en azından eşıit miktarda bir karşıılık beklemektedirler. Örneğin, yaşıllık sigortası ya da eğitim hizmetleri örneklerinde, bu iki hizmetten faydalanan nesillerin farklı olması, bunların aralarında açık olmayan bir sözleşme gerçekleştirerek, her iki hizmete karşıılıklı destek vermelerini sağlayabilmektedir. Ancak bu tür nesillerarası bir sözleşmenin gerçekleşebilmesinin çeşitli şartları bulunmaktadır. Bu nedenlerle farklı nesillerin içinde yer aldığı uzun dönemli nesillerarası kamusal sözleşmelerin oluşması zordur. Oylama kuralları ve kamusal kurumlar nesillerarasında yapılacak anlaşmalarda sosyal olarak istenen, dengeli stratejilerin oluşmasında yardımda

bulunabilirler. Ancak bu tür anlaşmaların varlığı durumunda, nesillerarası bir takım politikalar uzun dönemli olarak sürdürülebilir olacaktır.⁴⁴

2.2.3. Nesillerarası Kamusal Malların Sunumunu Etkileyen Faktörler

Kamu kaynaklarının dağılımı, doğrudan karar vericiler ile bunların kararlarını etkileyen birey ve grupların etkileşimi sonucu oluşmaktadır. En basit ifadeyle bu aktörler seçmenler, politikacılar, bürokratlar ve baskı gruplarından ibarettir. Bu aktörlerin her birinin farklı tercihleri vardır. Kamusal programlar, karar alma ve uygulama sürecinde bu aktörlerden etkilenmektedir.

Temsili demokrasilerde asıl olan seçmenlerdir. Ancak seçmenler kolektif çözümlerin gerektirdiği sorunları kendi başlarına çözemezler. Bunları çözmek devletin işidir. Temsili demokrasilerde vatandaşlar belirli kurallar altında kamu politikaları üretmek üzere birbirleriyle rekabet içinde olan politikacılara yetki verirler. Üretilen kamu politikalarını hayata geçirmek ise bürokratin işidir. Ancak bazı durumlarda bu aktörlerin amaçları birbiriyle çelişebilmektedir.

Konuya nesillerarası kamusal malların sunumu açısından bakıldığında da durum pek farklı değildir. Ancak, nesillerarası kamusal malların farklılıklarından dolayı bu aktörlerin nesillerarası kamusal malların sunumunda, klasik anlamdaki kamu mallarının sunumundan farklı olarak birbirleriyle farklı etkileşimleri bulunmaktadır⁴⁵ Bu nedenle de nesillerarası kamusal mal sunumunun optimal olarak gerçekleşebilmesi için, diğer bir deyişle, nesillerarasında eşitliğin⁴⁶ sağlanabilmesi

⁴⁴ Rangel, 2000, a.g.e.,s 7.

⁴⁵ Azariadis Costas ve Galasso Vincenzo, “Constitutional Rules and Intergenerational Fiscal Policy”, *Constitutional Political Economy*, 9(1), (1998.), s. 2.

⁴⁶ Nesilsel eşitlik, en geniş anlamıyla kaynakların nesillerarasında adil dağıtılması anlamında ekonomik olmasının yanında ahlaki bir kavramdır. Nesilsel eşitlik; gelecekteki nesillerin, şimdiki nesillere göre yaşam boyu gelirlerinin daha yüksek bir oranını devlete vermek zorunda olmamaları yani bugünkü ve gelecekteki nesillerin net vergi oranlarının birbirine eşitlenmesi olarak tanımlanabilir. Kamusal politikalar açısından yaş grupları arasında eşitliğin sağlanması, nesillerarası değişimlerin temelinde yatan faktörlerden bir tanesidir.

için hangi aktörlerin hangi şekillerde etkide buldukları konusunun incelenmesi gerekmektedir.

Bu çalışmada nesillerarası kamusal malların sunumunu etkileyen faktörler iki başlıkta toplanmaktadır: Politikacılar, kamu kurumları, baskı grupları ve seçmenlerden oluşan politik faktörler ve nüfusun yapısıyla ilgili faktörler. Aşağıda nesillerarası kamusal malların sunumunu etkileyen bu faktörler sırasıyla incelenmektedir.

2.2.3.1. Politik Faktörler

Değişik nesiller arasında uzun dönemli nesillerarası kamusal anlaşmaların yapılması çok kolay gerçekleşmemektedir. Bu genellikle birbirini takip eden nesiller arasında oynanan politik bir oyun olarak tanımlanabilir. Politikacılar, kamu kurumları, baskı grupları ve seçmenler, bu anlaşmaların sağlanmasında etkide bulunan politik faktörler olarak sayılabilirler.⁴⁷

2.2.3.1.1. Politikacılar

Nesillerarası kamu mallarının sunumunda en önemli aktörlerden bir tanesi çeşitli hizmetlerle ilgili olarak kampanyalarında gelecekle ilgili vaatlerde bulunan seçilmiş politikacılarıdır. Politikacıların projeleri ve planları belirli bir dönemle sınırlı olsa da bazı hizmetlerin faydaları kısa bir dönemle sınırlandırılmaz. Bu nesillerarası kamusal malların sunumunda karşılaşılan en önemli sorunlardan bir tanesidir.⁴⁸

Uygulamada genellikle politikacılar bir kez kamu kaynakları üzerinde yetki sahibi olunca, bu kaynakları, nesillerarası eşitliği sağlayacak ve kollektif talepleri karşılayacak şekilde kullanmak yerine, yükümlülüklerini yerine getirmek ve kendilerine verilen politik desteğin sürmesini sağlamak için kullanmaktadırlar.

⁴⁷ Michele Boldrin ve Ana Montes Alonso, "Intergenerational States: Education and Pensions," *Center for Economic Policy Research Discussion Papers*, No: 3275, (March 2002), s.1.

⁴⁸ Azariadis ve Galasso, a.g.e., s. 4.

Partizan rant dağıtımı, parti içindeki kilit birey ve grupların, popülist rant dağıtımını ise seçmen kitlelerin desteğini sürdürmek için ana faktörler haline gelmiştir. Partiler arası rekabet, bu rant dağıtım yarışını kızıştırmakta, bu nedenlerle politik önceliklere göre kaynaklar partizan ve popülist amaçlar için dağıtılmaktadır.

Kaynakların politikacılar tarafından bu şekilde kullanılmasının nedenleri şöyle açıklanabilir: Seçilen temsilcilerin ana hedefi, üzerinde yetki sahibi oldukları kamu harcamalarını kendi seçmen gruplarına yarayacak şekilde tahsis etmektir. Dolayısıyla kamu harcamalarının önemli bir bölümünden tekil seçmen grupları faydalanır; yani kamu harcamalarının önemli bir bölümünün faydası tekil veya yerel olmaktadır. Buna karşılık bu harcamaların maliyeti tüm topluma yüklenmektedir. Bu durumda bir bedavacılık sorunu ortaya çıkmakta, özel çıkarlar toplumsal çıkarlara ağır basmaktadır.

Nesillerarası bir faaliyetin değerlendirilmesine politikacılar açısından bakıldığında tercihlerin genellikle şu şekillerde verildiği görülmektedir. Öncelikle politikacılar nesillerarası kamusal bir programı seçimleri tekrar kazanma ihtimaline göre destekleyip desteklememeye karar vermektedirler. Çünkü, politikacı yapacağı tercihin gelecekte kendisine kazandıracığı faydayı dikkate almaktadır. Bu nedenle politikacılar seçimlerden önce, taraftarlarına bir takım kazançlar sağlama istegindedirler.⁴⁹ Bunun için de genellikle popülist politikalar izleyerek, vergileri arttırmak gibi seçmenler tarafından hoş karşılanmayacak önlemleri almak istemezler. Eğer bu çok gerekliyse de seçimlerden sonra yapmaya çalışırlar. Ancak diğer taraftan hizmetin faydalarını taraftarlarına dağıtmaya çalışırken, maliyetleri kendilerini destekleyen kesime de yüklemekten kaçınmaktadırlar.⁵⁰ Ayrıca, politikacılar seçim dönemlerinde nesillerarası kamusal malların sunumuyla ilgili bir takım vaatlerde bulunsalar da uzun dönemde bunların gerçekleşmesini sağlayacak kaynakların

⁴⁹ Gary P. Freeman, "Voters, Bureaucrats, and the State: on the Autonomy of Social Security Policymaking", *Social Security*, (Edited by Gerald D. Nash, Noel H. Pugach, Richard F. Tomasson, University of New Mexico:1988), s. 145.

⁵⁰ Thomas F. Cooley ve Jorge Soares, "A Positive Theory of Social Security Based on Reputation," *Journal of Political Economy*, Vol 107, no 11, (1999), s.142.

yokluğu ya da uzun dönemde bu hizmetleri gerçekleştirecek kaynakların kıtlığı gibi nedenlerle hizmetler gerçekleşmeyebilecektir.⁵¹

Sözü edilen bu olumsuzlukların giderilebilmesi ve nesillerarası transferleri sağlayacak şekilde nesillerarası kamu mallarının sunumunun sağlanabilmesi için politik ve yönetsel kurumların rant düşüncesiyle faaliyette bulunma eğilimlerinin önlenmesi gerekmektedir. Ayrıca, politikacıların ileri görüşlü olarak şimdiki kararlarını gelecekteki beklentilerle ilişkilendirmeleri de gerekmektedir. Politikacıların toplum içerisinde çatışan çıkarlar arasındaki makul dengeleri nesilsel açıdan bulması ve kamu kaynaklarının politik çıkarlar sağlayan rantlar uğruna feda edilmemesi gerekmektedir. Çünkü, bugün alınacak bazı kararların uzantıları başka nesillerin refahlarını da önemli şekilde etkileyebilmektedir.

2.2.3.1.2. Bürokratlar

Kamu kesimi nesillerarası transfer faaliyetlerini kurumlarıyla yürütür. Aslında bu transfer faaliyetleri gerçekleştirilirken kurumların temel olarak üzerinde durdukları konu, kaynakların genç ve yaşlı nesiller arasında ne şekilde paylaşılacağıdır. Hükümetler, seçmenler tarafından belirlenen politikalar çerçevesinde kamusal faaliyetleri belirlemekte, ancak, bunların yürütülmesi aşamalarında kamu kurumlarına çok önemli roller düşmektedir.⁵²

Bilindiği gibi, kamu politikalarını hayata geçirmek bürokratların işidir. Ancak bazı durumlarda bürokrat ve politikacıların çıkarları birbiriyle çelişebilir ve bu da kamu malı üretim düzeyi üzerinde etkinsizlikler yaratabilir. Örneğin, politikacı belirli bir hizmet veya transferin belirli bir seçmen kitlesine en etkin biçimde sunulmasını isterken, bunu hayata geçirecek olan bürokratin hedefi ise kendi nüfus alanını genişletmek, veya kendisine verilen görevi yerine getirirken mümkün olduğu kadar az çaba harcamak ve rant sağlamak, ya da eğer görev kendi inançlarıyla çelişiyorsa,

⁵¹ Jagadeesh Gokhale, "Generational Equity and Sustainability in US Fiscal Policy", *Economic Commentary*, Federal Reserve Bank of Cleveland, issue. April 15, (1998), s.8

⁵²Cooley ve Soares, a.g.e., s. 140.

buna karşı direnmek veya baltalamak olabilir. Dolayısıyla amaçlar elişebilmekte ve çıkar çatışmasına yol açabilmektedir.

Bürokratlar da politikacılar gibi, kurumlarının ömürlerini uzun tutabilmek için faydalarını maksimize etmeye çalışacaklar ve daha çok şimdiki nesli memnun etmek için çaba harcayacaklardır. Örneğın, yarı kamusal bir nesillerarası malın sunumunda, şimdiki nesilleri memnun etmek adına, hizmet ücretlerini gelecek nesilleri göz önünde bulundurmadan düşük tutmak isteyeceklerdir. Bu sunum optimalin altında bir durum oluşturacaktır. Çünkü, gelecek nesillerin faydaları göz ardı edilmiş olacaktır. Malın fiyatı ise önemli bir faydalanma maliyetinin dışarıda bırakılması nedeniyle optimalin altında belirlenecektir. Bürokratların bu şekilde bencil davranışları, bazı seçmenlerinde benzer davranışlarıyla, geleceğı tam olarak görememe ve bunu mali politikalara yansıtamama eğilimlerini ortaya çıkarmaktadır.⁵³

Bürokratlar da nesillerarası malların değeriendirilmeleri konusunda politikacılar da olduğı gibi hizmetin uzun dönemli etkilerini tam olarak değeriendirememe sorunuyla karşı karşıyadırlar. Kısa dönemli çıktılara odaklanıldığı ve kurum faaliyetlerinin uzun dönemli etkilerinin hesaba katılmadığı durumda, yukarıda da belirtildiğı gibi, optimal durumdan uzaklaşmış olacaktır.

Kamu harcamalarının nesillerarası açıdan değeriendirilebilmesi ve bu etkinsizliklerin giderilebilmesi için bunu destekleyecek uzun dönemli kurumsal bir yapıya ihtiyaç vardır. Yani mevcut kurumların etkin işleyebilmesi için zaman içerisinde değışen nesilsel isteklerin etkin bir şekilde değeriendirilmesi gerekmektedir. Nesillerarası kamusal malların sunumu için kurumlar, şimdiki nesli yapılan faaliyete motive etmek için onlara yeterli miktarda fayda sağlamalıdır.⁵⁴

⁵³ Sandler, 1982, a.g.e., s. 192.

⁵⁴ Sandler, 1995, a.g.e., s. 43.

2.2.3.1.3. Baskı Grupları

Bilindiği gibi çok partili demokrasilerde seçmenler ortak çıkarlarını savunmak ve korumak için baskı grupları oluşturmakta ve bu gruplar üyelerinin haklarını korumak, onlara daha fazla kazanç sağlamak, kayba uğramalarını önlemek için hem yasama hem de yürütmeyi etkilemeye çalışmaktadırlar. Baskı gruplarının tanımından çıkarabileceğimiz ortak fonksiyonlar şunlardır:

Baskı grupları;

- i. Benzer çıkarlar etrafında birleşirler.
- ii. Amaçlarını gerçekleştirmek için politik otoriteler, parlamento ve hükümet üzerinde çeşitli yollardan baskı yaparlar.
- iii. Bazıları amaçlarına ulaştıktan sonra dağılılabirler.
- iv. Sosyo-ekonomik menfaatleri ile ilgili politik ve sosyal yapıda yer alan kurumların kendi lehlerine işlemelerini sağlamaya çalışırken, bu kurumlara kendi görüşlerini destekleyen personelin atanmasını ve çalışmasını isterler.
- v. Devleti özellikle kendi alanları açısından bilgilendirmek ve aydınlatmak için çalışırlar.

Nesillerarası transferlerin oluşmasında farklı yaş gruplarından çıkarları ortak olan bireylerin oluşturdukları baskı grupları, nesillerarası kamusal mal talebinde bulunmak amacıyla ya da tam tersi olarak nesillerarası sunulan bir mala karşı çıkmak amacıyla nesillerarası transferlerin oluşmasında önemli roller oynayabilmektedirler.⁵⁵

Politik konular üzerine odaklanan farklı yaş gruplarındaki baskı grupları nesilleri için gittikçe artan bir şekilde daha fazla şey istemeye başlamışlardır. Politik açıdan bakıldığında bu baskılar sonucunda alınan kararların ve uygulanan politikaların etkilerinin şimdiki ve gelecekteki nesiller açısından neler olacağı önemlidir ve bu etkiler göz önünde bulundurulmalıdır.

⁵⁵ Azariadis ve Galasso, a.g.e., s. 6.

Bencilce düşünen bireylerden oluşan baskı grupları, devletin gerçekleştirdiği faaliyetlerde gelirin kendileri adına yeniden dağıtılmasını isterken, maliyetlerin ise genellikle kendi gruplarında yer almayan diğer seçmenlere yüklenmesini istemektedirler.⁵⁶ Diğer bir deyişle, yaş grupları itibarıyla toplanan ve birlikte hareket eden baskı grupları hükümeti, diğer nesiller pahasına kendileri için fayda sağlamaya zorlayabilir.⁵⁷ Nesillerarasında yeniden gelir dağılımının baskı gruplarının istediği şekilde oluşması, grup üyelerinin tercihlerini belli etmedeki başarılarına, organizasyon güçlerine ve temsilcilerinin yasal aşamalarda ne kadar etkili olduklarına bağlı olacaktır.⁵⁸ Bazı ekonomik politikalar, politik açıdan güçlü sosyal grupların çıkarlarına zarar verdiğinde programların çıktılarını etkileyebilecektir. Görülmektedir ki, özellikle nesillerarası kararların alınmasında baskı gruplarının rolü önemli olmaktadır.

2.2.3.1.4. Seçmenler

Modern hükümetler genellikle mali otoritelerini, geliri toplumdaki değişik gruplar arasında transfer etmek için kullanırlar. Bu yeniden dağılımdan fayda sağlayacak iyi seçmenler olabilmek için bireyler de bir takım davranışlar içine girebilirler.⁵⁹ Nesillerarası transfer mekanizması içerisinde bireylerin iki rolü bulunmaktadır. Bireyler hem sunulan faaliyetlerden yararlanan ekonomik birimlerdir hem de hangi politikaların uygulanacağını belirlenmesinde politik aşamalarda seçmen olarak rol alan aktörlerden birisidir.

Bilindiği gibi, mali politikalarla ilgili kurallar, oylama prosedürü sonucu oluşmaktadır. Kollektif kararların alınmasında çoğunluk oylamasının önemi

⁵⁶ M. Ponza, G.J. Duncan ve M. Corcoran, F. Goskind, "The Guns Of Autumn? Age Differences in Support For Income to the Young and Old" **Public Opinion Quarterly**, University of Chicago Press Vol. 52,:(1998), s. 450.

⁵⁷ Aynı.

⁵⁸ Aynı.

⁵⁹ Gene M Grossman ve Elhanen Helpman, "Intergenerational Redistribution With Short Lived Governments," **Economic Journal**, Vol 108, issue 450, (September 1998), s. 1299.

büyüktür.⁶⁰ Ortalama seçmen onay verdiği programlarla o anki transfer miktarını belirlemiş olacaktır. Burada seçmenler şu kararı vermek zorundadırlar: Gençler ve yaşlılar arasında gerçekleşecek transfer miktarı ne kadar olmalıdır?

Seçimler, her bir dönemde cari mali politikaların belirlenmesi için yapılır. Ortalama seçmenin oyları transfer programlarının oluşumunu etkileyecektir. Ortalama seçmen ise seçimini yaparken temel olarak hem şimdiki hem de gelecekteki tüketimini dikkate alacaktır.

Seçmenler, diğer aktörler gibi, politika oluşum süreci içerisindeki bu rolleri sayesinde nesillerarası kamusal hizmetlerden sağlayacakları faydaları arttırmaya çalışırken, hizmetin maliyetine katılma paylarını azaltmaya çalışacaklardır. Bunun sonucu olarak seçmenler bazen şimdiki durumlarını etkileyecek bazı kararları gelecek nesiller aleyhine de olsa destekleyeceklerdir.⁶¹ Burada bir konunun belirtilmesinde fayda vardır. O da seçmenlerin temel olarak, kendi nesil refahlarıyla ilgilenmesidir. Ancak bunun yanında onların fedakârlık düşüncesiyle ailelerine ve çocuklarına bağlı olduklarını da unutmamak gerekir. Bireyler bencilce oylamada bulunsalar bile hayatlarının bir döneminde kendilerinin ya da aile bireylerinin karşılaşılabilecekleri bir takım riskleri göz önünde bulundurarak, geliri nesiller arasında yeniden dağıtan bir takım kamu programlarına da destek verebileceklerdir.⁶² Örneğin, yaşlıların çoğunluğu oluşturduğu ortalama seçmen grubu, gençlere yapılacak transferleri, kendileri doğrudan yararlanmayacak olsalar bile, onların daha iyi eğitilmelerini belki de kendilerine transfer edilecek gelir kaynaklarını arttırmalarına yardımcı olacağı düşüncesiyle, destekleyebilecek ya da nesillerarası fedakârlık kavramı yaşlı seçmenlerin düşüncelerini burada da etkileyebilecektir.⁶³

⁶⁰ Pierre Pestieau, "The Political Economy of Redistributive Social Security," *IMF Working Paper* , W/99/180, (December 1999), s.18.

⁶¹ Cooley ve Soares, *a.g.e.*, s. 142.

⁶² Ponza ve diğerleri, *a.g.e.*, s.450.

⁶³ James Poterba, "Demographic Change, Intergenerational Linkages, and Public Education", *American Economic Review*, Vol.88, Issue 2, (May 1998), s. 318.

Ortalama seçmen her dönemde yapılacak olan transfer miktarını önererek politik süreci şekillendirebilmektedir. Ortalama seçmenin gençlerden oluştuğu varsayıldığında ise yapılacak transfer miktarını gençler belirleyecektir. Ancak yaşlılara da bu miktarı (yani oluşacak hizmetlerin miktarını) kabul edip etmeme konusunda bir anayasal hak tanınmıştır. Azınlık seçmenlerin bu hakkı politika yapıcının daha önce kabul edilmiş mali politikaları değiştirmesinin kurumsal bir garantisidir.⁶⁴ İşte azınlığa verilen bu güçle belki de nesillerarası transferlerin oluşumu ve miktarı değiştirilebilir. Ancak durumun bu şekilde oluşabilmesi için genç neslin oluşturduğu ortalama seçmenin ve yaşlı neslin izlediği oylama stratejilerinin etkilerinin de karşılıklı olarak değerlendirilmesi gerekmektedir.

2.2.3.2. Nüfusun Yapısıyla İlgili Faktörler

Demografik değişikliklerin kamu harcamaları üzerindeki etkisi politik ve kurumsal bazı faktörlere bağlı olarak şekillenmektedir. Bu faktörler, demografik değişikliğin daha önce sözü edilen politik faktörlerin kararlarını ne şekilde etkileyeceğine bağlı olarak belirlenebilecektir. Örneğin, ortalama seçmenin yaş profilinin değişmesinin politikacılar ya da bürokratlar tarafından ne şekilde algılanacağı ya da bunun seçmen kararları aracılığıyla kamusal mal sunumuna nasıl yansıtacağı gibi. Benzer şekilde yaşlı nüfusun toplam nüfus içerisinde oranının artması sadece kendi başına gençlere yapılan harcamaları azaltıp çoğaltmamakta, yaşlılara yapılan harcamaları da değiştirmektedir. Bu nedenle de artık yaşlılık konusu politik çalışmalarda da yer almaya başlamıştır. Çünkü, yaş grupları, isteklerini belirlemiş ve organize olmuş bireyler olarak görülmeye başlanmıştır.⁶⁵

Nüfusun yapısıyla ilgili değişikliklere bağlı olarak, kamusal nesillerarası transferlerin düzeyinin ve yönünün belirlenmesinde farklı nesillere mensup grupların politik güçleri rol oynamaktadır. Bu durumda politik güç olarak daha az etkiye sahip olan

⁶⁴ Azariadis ve Galasso, a.g.e., s. 7.

⁶⁵ Adams Paul ve Dominic Gary, "The Old The Young an The Welfare State," *Generation*, Vol 19 Issue 3,b (Fall 1995), s. 41.

grup daha az net transfer sağlarken, daha fazla politik gücü olan grubun daha fazla net transfer sağlama ihtimali yüksek olacaktır.

Demografik yapıdaki değişiklikler ve sunulan kamu hizmetleri arasındaki ilişki oldukça karmaşıktır. Örneğin, doğum ve ölüm oranlarındaki değişim genç ya da yaşlı bireylerin toplam nüfus içindeki oranlarını arttırabilir ya da azaltabilir. Bu tür bir değişiklik bireylerin ihtiyaçlarına cevap verecek yeni bir takım politikaların doğmasına neden olacaktır. İhtiyaçların niteliği değiştiğinde bunlara cevap verecek sosyal kurumlarda da değişiklikler yapılması zorunlu olacaktır. Burada önemli olan nüfus yapısındaki değişikliğin ortalama seçmenin yaşını değiştirip değiştirmediğidir.⁶⁶ Demografik değişiklik ortalama seçmenin niteliğini değiştiriyorsa, farklı büyüklüklerdeki değişik oylama grupları harcama düzeyini değiştirebilir. Farklı nesiller arasındaki politik mücadeleler, nesillerarası mücadelenin söz konusu olmadığı durumdan daha farklı bir transferin gerçekleşmesine neden olur. Örneğin, bu konuda yapılan çalışmalarda ülkelerin çoğunda yaşlıların eğitim programlarını desteklemeye istekli olmadıkları, yaşlı seçmenlerin vergiyle finanse edilen kamu eğitim programlarına gençlerden daha az destek verdikleri, bu programlara daha çok özellikle eğitim çağında çocuğu olan genç seçmenlerden destek geldiği, yaşlılarınsa özellikle vergilerin sınırlandırıldığı politikaları destekledikleri görülmektedir.

3.NESİLLERARASI KAMUSAL TRANSFERLER VE NESİLLERARASI ÖZEL TRANSFERLER ARASINDAKİ İLİŞKİLER

Politikacılar nesillerarası özel ve kamusal transferler arasındaki ilişkiye önem vermelidirler. Çünkü, nesillerarası özel transferler uygun kamu programlarının belirlenmesini birçok nedenden dolayı etkilemektedir. Bu nedenlerden bir tanesi, nesillerarası özel transferlerin kamusal transferlerin etkilerini azaltabilir ya da

⁶⁶ Edgar K. Browning, "Why The Social Insurance Budget Is Too Large In A Democracy", *Economic Inquiry*, Vol. XII, (September 1975), s. 373.

artırabilir olmalarıdır. Aynı şekilde nesillerarası kamusal transferler de nesillerarası özel transferlerin etkilerini azaltıp artırabilmektedir.⁶⁷

Devlet tarafından alınacak bir takım kararlar da özel nesillerarası transferlerin gerçekleşmesi ya da miktarı üzerinde etkilerde bulunabilir. Örneğin, nesillerarası özel bir transferi gerçekleştiren bireyin vergilendirildiğini ve transferi alana da devlet tarafından bir yardımda bulunduğu varsayalım. Bu durumda transferi gerçekleştiren bireyin hem diğer bireyin durumunda hem de kendi durumunda meydana gelen değişiklik nedeniyle daha az bir transferde bulunması beklenebilir. Aslında bu şartlar altında ekonomide harcanan toplam miktar değişmeyecek, yalnızca transferi gerçekleştiren (ya da fedakarlıkta bulunan) ile transferi alan arasındaki miktarda bir değişiklik olacaktır.

Özel nesillerarası transferlerin aile geliri içinde ne kadar yer tuttuğu da önemlidir. Çünkü, eğer özel nesillerarası transferler bireyin gelirinde önemli bir yer tutuyorsa devlet kaynaklı transferlerin daha az yeniden dağılım etkisi olacaktır (özel nesillerarası transferler tarafından dışlandıkları için). Becker ve Barronun çalışmalarında bu dışlama etkisinin teorik olarak mümkün olduğu belirtilmiştir. İlave kanıtlar ise dışlama etkisinin en azından gelişmiş ülkeler için önemli olmadığını ortaya koymaktadır. Aslında özel nesillerarası transferlerin aile kaynakları içerisinde gerçek karşılığını gösteren çok fazla çalışma bulunmamaktadır. Birçok çalışmada ortaya konulan ise, transferi alanın gelirindeki bir dolarlık bir azalmanın, sadece birkaç ekstra cent transferle karşılandığıdır.⁶⁸

Nesillerarası özel transferlerin yapısı açıkça ortaya konmalıdır ki, nesillerarası özel transferlerde var olan etkisizlikler kamusal transfer programlarıyla giderilebilsin. Kamusal programlar etkili şekilde düzenlenebilirse ve farklı programlar arasındaki tercihler dikkatli bir şekilde yapılırsa, nesillerarası özel transferlerdeki dışlama etkisi minimize edilmiş olacaktır. Yani kamusal politikalar özel nesillerarası transferlerin

⁶⁷ World Bank., a.g.e., s.3.

⁶⁸ Donald Cox, Bruce E. Hansen ve Emmanuel Jimenez, "How Responsive are Private Transfers to Income? Evidence From A Laissez-Faire Economy," **World Bank**, (November 1999), s. 1.

başarısızlıkları üzerine odaklanmalıdır. Doğal olarak tüm bunlar için de özel nesillerarası transferler hakkındaki bilgilerimizin artırılmasına ihtiyaç vardır. Özellikle gelişmekte olan ülkeler için bu konuda veri toplamak en faydalı yol olacaktır.

4.NESİLSEL MUHASEBE AÇISINDAN NESİLLERARASI KAMUSAL MALLAR

Devletin şimdiki ve gelecekteki nesillere karşı davranışı demek olan nesilsel politikalar devletin mali ilişkilerinde de değerlendirilmesi gereken önemli konulardan bir tanesidir. Bu nesilsel politikalar şu iki konu üzerine odaklanırlar: Kamusal kaynakları nesillerarasında dağıtmak ve devlet harcamalarının yükünü belirli nesillere tahsis etmek. Bir nesilden diğerine yardım sağlamak ya da bir nesli diğer neslin harcamalarını ödemeye ikna etmek ekonomik olmanın yanında ahlaki sorularda içermektedir. Örneğin, şu anki devlet harcamalarının ne kadarını gelecek nesiller ödemeye zorlanmalıdır? Devlet bu günün gençlerine karşı, bugünün yaşlılarına nasıl davranmalıdır? Devlet geliri nesillerarasında yeniden dağıtmalı mıdır? Eğer cevap evetse bunu nasıl yapmalıdır? Şimdiki nesillerin yükünü hafifletmek onlara daha fazla tüketim yapma imkanı tanıyarak ulusal tasarrufları ya da yatırımları azaltacak mıdır? Devlet riskleri nesillerarasında dağıtma yoluna gitmeli midir? ⁶⁹ İşte bu ve benzeri sorular nesilsel muhasebe kavramının doğmasını ve nesillerarası kamusal malların da bu açıdan değerlendirilmesi gerektiğini ortaya çıkarmıştır.

4.1.Nesilsel Muhasebe Kavramı

Nesilsel muhasebe uzun dönemli mali planlama ve analiz açısından oldukça yeni bir metot olup, nesilsel politikaları açıklamaya yönelik bir muhasebe yöntemidir.⁷⁰ Nesilsel muhasebe, farklı yaş gruplarındaki bireylerin tüm yaşamları boyunca

⁶⁹ Laurence J. Kotlikoff, “Generational Policy”, econ.bu.edu/kotlikof/Genpolicy.pdf. 28.01.2002 tarihli internet sayfası.

⁷⁰ Laurance J. Kotlikoff ve Bernd Raffelhüschen, “Generational Accounting Around The World”, *The American Economic Review*, Vol. 89, (May 1999), s. 161.

mevcut politikalar için ödemeleri beklenen net vergilerin (ödenen vergiler-alınan transferler) bugünkü değerini işleyen bir sistem olarak tanımlanabilir.⁷¹ Nesilsel muhasebe; özel olarak mevcut politikalar altında şimdiki ve gelecekteki nesillerin karşı karşıya kalacağı mali yüklerin anlaşılmasının yanında mali politikadaki değişikliklerin nesillerarası yansımalarının da ölçülmesine çalışmaktadır. Bunun yanında nesilsel muhasebe nesilsel politikaların ekonomik etkilerinin miktar olarak belirlenmesine yol göstermektedir.

Nesilsel politikaların ekonomide diğer nesillerin refahı üzerinde önemli etkileri vardır. Ancak bu politikaların ekonomideki manzarayı değiştirmeleri uzun zaman alır. Nesilsel muhasebenin özellikle ilgilendiği konu, nesillerin karşı karşıya kalacağı mali yükün boyutudur.⁷² Amacı, mali politikaların nesilsel yansımaları ölçmek yanında, sürdürülebilirliklerinin de araştırılmasıdır. Nesilsel muhasebe, gelecek nesillerin karşı karşıya kalacakları yaşamboyu net vergi faturalarını, şimdiki nesillerin karşı karşıya olduklarıyla karşılaştırmaktadır. Ayrıca, mali politikalarla birlikte nesilsel hesaplarda meydana gelen değişiklikleri de dikkate almaktadır. Yani, sadece var olan nesillerin ne kadar ödemede bulunacağını değil, gelecek nesillerin harcama için ne kadar ödemesi gerektiğini de hesaplamaktadır.⁷³ Aslında bu konuda hükümet düzeyinde ya da kurumsal düzeyde çalışmalar başlatılmasının temel nedeni birçok ülkede, yaşlanma sorunuyla beraber sosyal güvenlik ve yaşlılara sunulan diğer transfer harcamalarında görülen yüksek oranlardaki artıştır. Nüfusun yaşlanmasıyla, devletin, yaşlılara sunduğu destek hizmetlerinin oranını arttırması, araştırmacıları bu mali uygulamaların uzun dönemli etkilerini araştırmaya yöneltmiştir. Nesilsel muhasebe nüfusu yaşlanma sorunuyla karşı karşıya olan ülkelerde doğup gelişmesine karşın, yaşlanma sorunu olmayan ülkelerde de oldukça ilgi çekmiştir.⁷⁴

⁷¹ Laurance J. Kotlikoff, "Generational Effects of Social Security", Testimony to the House Budget Committee, (April 1999), s.62.

⁷² Aynı,

⁷³ Alan J. Auerbach, Jagadees Gokhale ve Laurance J. Kotlikoff, "Generational Accounting: A new Approach to Understanding the Effects of Fiscal Policy on Saving", *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 9 issue. 4(2), (1992), s. 653.

⁷⁴ Kotlikoff, "Generational Policy" a.g.e., s.

Nesillerasası muhasebe devletin zamanlararası bütçelerini birleştirir.⁷⁵ Devletlerin zamanlararası bütçe kısıtlamaları, şimdiki ve gelecek nesillerin net vergi ödemelerinin şimdiki değeriyle, devletin gelecekteki yükümlülüklerinin (bütün gelecek kamu harcamalarının bugünkü değerinden devletin net serveti düşölerek bulunur) bugünkü değerine eşit olmasını gerektirmektedir. Bu kısıtın başarılamaması, devletin yükümlülüklerini yerine getirememesine neden olacaktır.

Aşağıda nesilnel muhasebenin, devletin zamanlararası bütçe kısıtına şu eşitlikle girdiği gösterilmektedir.⁷⁶

Şimdiki neslin net vergi ödemelerinin bugünkü değeri	+ Gelecek neslin net vergi ödemelerinin bugünkü değeri	= Bütün gelecek kamu harcamalarının bugünkü değeri	- Devletin net serveti
--	--	--	------------------------

Bu eşitliğe göre örneğin, devlet tüketiminin sabit tutulduğu varsayılp şimdiki nesillerin ödediği net vergiler azaltılırsa, bu gelecek nesiller üzerindeki vergi yükünün arttırılmasını gerektirecektir. Ayrıca, bu eşitlik bize devletin gelecekteki harcamalarını bilmeden, gelecek nesiller üzerindeki mali yükü ve buna bağlı olarak belirlenen şimdiki nesillerin mali yükünü belirleyemeyeceğini de göstermektedir. Bu nedenle nesilnel bir politikanın gelecekle ilgili bu tahminler yapılmadan yürütölmesi imkansız olmaktadır. Bir neslin vergi ödemelerinde yapılacak herhangi bir azalma, onun geri kalan yaşam boyu bütçe kısıtını genişletecektir. Gelirin nesillerasasında yeniden dağılımını sağlayacak bu yol, ulusal tasarrufları azaltabilecektir. Şimdiki neslin ödemelerini azaltarak gelecek nesle daha çok yük yükleyen politikalar, şimdiki tüketimi arttıracaktır.⁷⁷

⁷⁵Robert P. Hagemann ve Christopher John, "Fiscal Reform in Sweden: What Generational Accounting Tells Us," *Contemporary Economic Policy*, Vol. 15, Issue 3, (Jul97), s. 3.

⁷⁶ Alan, J. Auerbach ve Jagadeesh Gokhale, "Generational Accounting: A Meaningful Way to Evaluate Fiscal Policy", *Journal of Economic Perspective*, (Vol. 8, Issue 1, Winter 94), s. 75.

⁷⁷Aynı.

Kamu harcamaları, şimdiki ve gelecekteki mal ve hizmet satın almaları ile birlikte net borcu ifade eder. Eğer bu faturalar şimdiki nesil tarafından ödenmemişse, gelecek nesiller tarafından ödenmelidir. Bu devletin zamanlararası bütçe kısıtlaması için önemli bir mesajdır ve ayrıca mali politikaların modern dinamik analizinin temel taşlarından birisini oluşturmaktadır.

4.2. Nesilsel Muhasebenin Önemi

Daha öncede ifade ettiğimiz gibi nesillerarasında eşitlik sağlanması ekonomik etkinlik ve mali sürdürülebilirlik açısından önemli etkilere sahiptir. Çünkü, herhangi bir kısa dönemli politika değişikliği bile uzun dönemli bir politika ayarlaması gerektirebilir.⁷⁸

Nesilsel muhasebe;

- i. alternatif politikaların mali ve nesillerarası sonuçlarının değerlendirilmesi açısından,
- ii. şimdiki politika değişikliklerinin gelecekteki sonuçlarının belirlenmesi açısından,
- iii. uygun nesillerarası yeniden dağılımın sağlanabilmesi için mali yüklerin dağıtımında politikaların nasıl düzenleneceği konusunda yol göstermesi açısından önemlidir.⁷⁹

Mali olayların nesilsel muhasebe açısından değerlendirilmesinin öneminin anlaşılması için aşağıdaki örnek verilebilir⁸⁰: Genç ya da yaşlı nesillerin mali yüküne katıldığı üç politikanın söz konusu olduğunu varsayalım Birinci politika, ortalama gelir vergisi oranının %20 azaltılması, ikinci politika, sosyal güvenlik ödemelerinde yapılacak %20'lik bir artış (burada sosyal güvenliğin bordro vergileriyle ödendiği ve hizmetteki artışın bu vergideki artışla karşılandığı

⁷⁸ Aynı.

⁷⁹ Gokhale, a.g.e.,s. 2.

⁸⁰ Auerbach ve Gokhale, a.g.e., s. 78.

varsayılmaktadır) üçüncü politika, bordro vergilerinin %30 azaltılması ve tüketim vergilerinin %30 arttırılması şeklinde vergi yapısında yapılacak bir değişiklik olsun.

Nesilsel muhasebe yaklaşımı dikkate alınmaksızın bu üç politika sadece bütçeye getirdikleri yük açısından değerlendirildiğinde, ilk bakışta vergilerde azalma yaratan bir politikanın gelecekteki bütçe açıklarını etkileyeceğini söyleyebiliriz. Diğer iki politika ise bütçe standartları açısından etkisiz gelir politikalarıdır. Eğer araştırmacılarca mali politikaların ve nesillerarası vergi yüklerinin ölçülmesinde bütçe açığı yaklaşımı kullanılırsa birinci politikanın gelecek nesillere bir yük getireceği, ancak ikinci ve üçüncü politikaların bütünde bir etkiye sahip olmadığı ifade edilebilecektir.

Bu politikalar nesilsel muhasebe yaklaşımı açısından incelendiğinde ise, daha aydınlatıcı bilgiler elde etmemiz mümkün olmaktadır. Yapılan varsayımlar altında, ikinci politikanın bütçe açıkları üzerinde bir etkisi olmamasına karşın, böyle bir politikadan özellikle yaşlılar kazanç elde ederken, gençler ve gelecek nesiller kayba uğrayacağı için, nesilsel bir takım etkileri bulunmaktadır. Üçüncü politika da zaman içinde bütçe açıklarını değiştirmemekte, ancak gençler ve orta yaşlıların yaşlı nesillerden daha fazla kazançlı olmasını sağlamaktadır.

Anlaşılmaktadır ki, bu tür nesilsel etkiler değerlendirilmeden bu politikaların makroekonomik etkilerinin belirlenmesi imkansızdır. Örneğin, sosyal güvenlik ödemelerindeki %20'lik artış aynı oranda bir bordro vergisi artışı ile karşılandığı için bütçe açığını değiştirmeyecek, ancak bu politikayla yaşlıların tüketim miktarı, gençlerin ve orta yaşlıların tüketim miktarını azalttığından daha fazla artacaktır. Bu nedenle bütçe açığı metodu kullanılırsa araştırmacı hatalı olarak, bu politikanın toplam tüketim talebi üzerinde etkisi olmadığı sonucuna varacaktır. Görülmektedir ki bütçe açığı hesabının dikkate alınması durumunda, hem tüketimdeki değişikliklerin izlenmesi başarısızlıkla sonuçlanmakta hem de, mali politikaların ulusal tasarrufları nasıl etkilediği ve mali politikalar aracılığıyla sermaye-emek oranının ve faktör fiyatlarının (ücretler ve reel faiz oranları) nasıl değiştiğinin anlaşılmasında başarısız kalınmaktadır. Faktör fiyatlarındaki değişiklikler mali

politikaların nesillerarası yansımalarının değerlendirilmesinde çok önemlidir. Bu nedenle, politika değişikliklerine karşılık olarak nesnel hesapların nasıl değiştiğini bilmek hem doğrudan doğruya devlet politikalarının nesnel refahı nasıl etkilediğinin anlaşılmasına yardım etmekte hem de faktör fiyatlarındaki değişiklikleri göstermektedir.⁸¹

Bir politikayı nesnel eşitlik açısından değerlendirdiğimizde ise, hangi neslin vergi ödediği ve bu politika altında hangi neslin transfer sağladığı konusu önemli olmaktadır. Bugünkü politikalarının vergi yüklerini yaşayan nesiller arasında nasıl dağıttığını bilmek ve hangi değişimlerin bu yükleri değiştireceğini anlamak ekonomik etkinlik açısından önemlidir. Bu tür değişiklikler bu nesillerin kaynaklarını etkileyecek ve sonuçta tüketim ve harcama kararlarını değiştirecektir. Mali politikaların gelecek nesiller üzerindeki etkisinin incelenmesi de aynı nedenden önemlidir. Gelecek nesillerin istemediği bir politikanın korunması, muhtemelen onların da çalışma, tasarruf ve yatırım kararlarını, dolayısıyla da ekonomik performanslarını etkileyecektir.⁸²

4.3. Nesnel Eşitliğin Sağlanması ve Sürdürülebilmesi İçin

Uygulanabilecek Politikalar

Nesnel muhasebe yaklaşımı ile şu anda uygulanan politikalar değerlendirildiğinde, yaşam boyu net vergi oranlarının geçen yüzyıl boyunca arttığı ve gelecek nesiller için daha da artacağı ortaya konulmaktadır. Bu tahminler ve nesnel hesaplamalar doğrultusunda vergi ve harcama politikalarının şu anda olduğu şekliyle sürdürülebilir olması mümkün görünmemektedir. Gelecek nesilleri olumsuz yönde etkileyecek olan bir takım faaliyetlerin belirlenerek, bu konularda önlemler alınması gerekmektedir. Nesnel eşitsizlik durumunda uygulanabilecek alternatif politikalar, kamu harcamalarının kısılması, devlet transfer ödemelerinin azaltılması, bütün vergilerin artırılması ya da gelir vergilerinin artırılması olabilmektedir. Bütün bu politikalar

⁸¹ Auerbach ve Gokhale, a.g.e., s. 78.

⁸² Gokhale, a.g.e., s. 3.

acil ve geçici düzenleme politikaları olarak tanımlanabilir. Önemli olan, bu alternatif ayarlamaların büyüklüğünün, ülkelerin nesilsel eşitliği üzerindeki etkileridir.

Örneğin, birçok araştırmacı, II. Dünya Savaşı'ndan bu yana mali politikaların kaynakları genç nesillerden yaşlı nesillere transfer ettiği konusunda anlaşmaktadırlar. Bu durum belirtildiği gibi gençlerin ve gelecek nesillerin mali sorumluluklarını önemli ölçüde arttırmaktadır. Bu durumun değiştirilmesi için alınacak farklı önlemlerin yaşayan nesiller üzerinde farklı etkileri olacaktır. Örneğin, yaşlılık sigortasında yapılacak düzenlemelerle emeklilere sigortadan sağlanan faydalar sınırlandırılabilir ya da emeklilik yaşı yükseltilebilir. Sağlanan faydaların sınırlandırılması emekli bireyleri etkilerken, emeklilik yaşının yükseltilmesi bu yaş sınırının altındakileri etkileyecektir. Ya da bu hizmetin finanse edildiği bordro vergilerinin yükseltilmesi, çalışanları (yani büyük çoğunlukla gençleri) etkileyecektir. Bu nedenle alınacak farklı önlemlerin farklı nesilleri nasıl etkilediğinin doğru şekilde belirlenmesi, nesilsel eşitliğin sağlanabilmesi için seçilecek uygun politikalara karar verilebilmesi açısından çok önemli olmaktadır.

Bu konu ikinci bölümde nesillerarası kamusal mal örneği olarak ele alınan yaşlılık sigortası açısından, bu malın kapsamında yapılacak değişiklikler ve bunların nesilsel eşitliğe etkileri konuları incelenirken daha ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

İKİNCİ BÖLÜM

NESİLLERARASI KAMUSAL MAL OLARAK YAŞLILIK SİGORTASI

1. YAŞLILIK SİGORTASININ DEVLET TARAFINDAN SUNUMUNUN GEREKÇELERİ

Birinci bölümde nesillerarası transferlerin ekonomik hayatta pek çok şekilde gerçekleştiğini belirtmiş ve nesillerarası özel ve kamusal transferler teorisi hakkında ayrıntılı bilgiler sunmuştuk. Ayrıca devletin nesillerarası yaptığı transferlerin; transferin yönüne bağlı olarak ileriye doğru ve geriye doğru olarak ikiye ayrıldığını, bunlardan şimdiki nesillerden gelecek nesillere yapılan transferlerin ileriye doğru nesillerarası kamu malları, gelecek nesillerden şimdiki nesillere yapılan transferlerin (daha açık bir ifade ile gençlerden yaşlılara doğru yapılan transferlerin) geriye doğru nesillerarası kamu malları olduğunu belirtmiştik. Geriye doğru nesillerarası kamu mallarına verilebilecek en iyi örnek sosyal güvenlik sisteminin yöntemlerinden biri olan sosyal sigortanın içerisinde yer alan yaşlılık sigortasıdır. Bu bölümde bu örnek üzerinde ayrıntılı olarak durulmaya çalışılacaktır.

Yaşlılık sigortası, temel olarak belli bir yaşa ulaşması nedeniyle, çalışma gücü azalan sigortalıya iş hayatından çekilerek, çalışmadan yaşamını sürdürme ve dinlenme olanağı sağlayan bir sistem olarak tanımlanmaktadır. Dinlenmek amacı ile aktif çalışma hayatından çekilen bireyin gelir kaybı yaşlılık sigortası ile giderilmektedir. Yaşlılık sigortasından yapılan temel yardım, yaşlılık aylığı bağlanmasıdır. Ancak yaşlılık aylığı alanlara sağlık yardımı yapılması, sosyal yardım zammı verilmesi gibi uygulamalar da bulunmaktadır. Dünyanın pek çok ülkesinde yaşlılara sosyal koruma sağlanması devlet tarafından yürütülmektedir. Günümüzde dünya ülkeleri yaşlıların korunması konusunda değişik sistemleri benimsemişlerdir. Benimsenen bu farklı

sistemlerin yapısı, doğal olarak, devlet tarafından gerçekleştirilen transferleri de farklılaştırmaktadır.

Tarihsel açıdan devletin yaşlılık sigortası alanındaki müdahalesine bakıldığında sistemin şu aşamalardan geçtiği söylenebilir: Yaşlılık sigortasının bir devlet görevi olarak üstlenilmesinden önce, çok uzun bir süre, belirli yaş grubuna mensup bireylerin gelir güvencesi konusunda geleneksel bir anlaşmaya (genellikle yakın akrabalarına ve ailelerine) güvendikleri bilinmektedir. Ancak ekonomik gelişmeler bu resmi olmayan anlaşmaları (yardımlaşmaları) zayıflatmıştır. Geleneksel toplumdaki sonra sanayi devrimi ile birlikte, bir işçi sınıfının doğuşu, sosyal bakımdan garanti altına alınmış hakların tesisine yol açmış ve sanayi krizlerine yeni bir statü kazandırmıştır. Sanayileşme ile birlikte ortaya çıkan sosyal değişim, ulusal çapta bir korunma politikasını doğurmuş, ve sosyal güvenlik sosyal hakların bir devamı olarak ortaya çıkmıştır.⁸³ Bu süreçte aileler hem küçülmüş hem de daha dağınık hale gelmiştir, piyasadaki iş fırsatları gençler lehine çoğalmıştır, bireyler daha uzun süre yaşamaya başlamışlardır ve dolayısıyla da yaşlıların toplam nüfus içindeki payı artmıştır. Ailelerin desteği yine bütün toplumlarda görülmektedir. Ancak, sanayileşmiş toplumlarda yaşlılar kendi başlarına yaşamakta ve yaşlılıklarında ailelerine bağlı olmayan gelir kaynaklarına da ihtiyaç duymaktadırlar. Geleneksel anlaşmalarda bu nedenlerle zayıflama yaşanınca, bunun yerini resmi anlaşmalar almıştır. Bu da devletin yaşlılık sigortası alanına girişi için temel bir gerekçe oluşturmuştur.⁸⁴

Devletin sosyal güvenlik alanındaki giderek artan müdahaleleri, 19. yüzyıldan bu yana gelişerek, sosyal güvenlik sistemlerini oluşturmuş ve devlet söz konusu sistemleri sosyal devlet mantığıyla bir insan hakkı olarak kabul ettirerek görevini yerine getirmiştir. Sosyal güvenliğin bir insan hakkı ve devlet görevi olarak kabul edilmesi Atlantik Şartı ve İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi ile evrensel bir boyut

⁸³ Abdülhalim Çelik, *Küreselleşme Sürecinde Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Dönüşümü ve Türkiye*, (Kamu-İş, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara:2002), s.33.

⁸⁴ Kohli, 2003, a.g.e., s.3.

kazanmış ve hemen hemen bütün ulusal anayasalar da bunu onaylayarak ilan etmişlerdir.⁸⁵

Yaşlılık sigortasının temel amacı yaşlılar arasındaki yoksulluğu azaltmak ve bu konuda piyasanın aksaklıklarını düzenlemektir. Diğer bir deyişle, yaşlılık sigortasının devlet tarafından sunulmasının temelinde, yaşlılıkta oluşan yoksulluk sorununu azaltmada piyasanın başarısız kalması ve bunu çözümlmek için sosyal güvenlik kurumlarını oluşturması gereği vardır. Bu görüşe göre, sosyal güvenlik optimal bir program olarak görülebilir.⁸⁶

Yaşlılık sigortası ayrıca tasarrufları zorunlu hale getirmenin kurumsallaşmış bir gerçeğidir. Bireyler çalıştıkları dönemlerde emeklilik fonlarına katılımda bulunurlar ve çalışma yaşamları bitip emekli olduklarında bir takım faydalar sağlarlar. Ancak burada akla gelebilecek soru, bireyleri bu emeklilik sistemine katılmaya zorlayan gücün ne olduğudur.⁸⁷ Devlet neden yaşlılık sigortası sunmaktadır? Dünya Bankası'nca yapılan bir çalışmaya göre, bunun için en güçlü gerekçe, birçok bireyin çalışırken fakir olmamasına karşın, gelecekleri için doğru kararlar verememeleridir. Bazıları da yaşam boyu gelirlerinin azlığı nedeniyle, gelecekte olumsuz etkilenebilirler. Bilgi boşluğu ve piyasa aksaklıkları da (kötü seçim, enflasyon gibi risklerin varlığı) kamu müdahalesini kuvvetlendirmektedir. Burada asıl önemli olan soru bu müdahalenin ne kadar olacağıdır.

Devletin yaşlılık sigortası alanında müdahalesinin gerekçeleri aşağıda, yaşlılık sigortasının sunumunda piyasa başarısızlıkları, yaşlılıkta gelir azalmalarına karşı bir güvence sağlanması, yaşlılık sigortasının gelirin yeniden dağılımının sağlanmasında bir araç olarak görülmesi ve bireylerin geleceği görme konusundaki başarısızlıklarının giderilmesi başlıkları altında ayrıntılı olarak incelenecektir.

⁸⁵ Çelik, a.g.e., s.33

⁸⁶ Casey B.Mulligan ve Sali-i Martin Xavier, "Social Security in Theory and Practice (II): Efficiency Theories, Narrative Theories and Implications for Reform," **National Bureau Of Economic Research Working Paper**, WP No7119,(1999), s.5.

⁸⁷ World Bank, "Why are the Pensions? The Economics of Pensions and Retirement Behavior", World Bank, (Washington D.C: 1999), s.1.

1.1.Yaşlılık Sigortasının Sunumunda Piyasa Başarısızlıkları

Yaşlılık sigortasının devlet tarafından sunumunun gerekçelerinden bir tanesi, bu hizmetlerin piyasa tarafından yürütülmesi halinde karşılaşılabilecek bir takım aksaklıkların devlet tarafından en aza indirilmesi ve böylece etkin bir çığıtıya ulaşılmasının da hedeflenmesidir. Bunun için öncelikle şu sorulara cevap bulunması konunun daha iyi anlaşılmasını sağlayacaktır. Neden yaşlılık sorunlarının çözümünde pür piyasa çözümleri başarısız olmaktadır? Neden bireyler gençliklerinde kendi tasarruflarını yapamamakta ve yaşlılıklarında yaşama standartları düşmektedir? Devlet neden bu alana gelişmiş ülkelerde gittikçe artan şekilde müdahale etme gereği duymaktadır?⁸⁸ Bu konuda temel gerekçelerden bir tanesi piyasa başarısızlıkları ve özellikle bu tür bir sigortanın piyasalarda sunumuyla ortaya çıkan başarısızlıklar sonucu piyasa şirketlerine duyulan güvenin önemli ölçüde sarsılmasıdır. Çünkü, birçok birey özel emeklilik şirketlerinin uzun dönemli faaliyetlerinin güvenilirliği konusunda şüphe duymaktadır. Zaten emeklilik şirketlerinin enflasyon gibi beklenmedik bir takım risklere karşı uzun dönemli sigorta sağlamaları da her zaman mümkün olmamaktadır. Bütün bu nedenlerle, özel sigorta piyasaları birçok ülkede çok gelişmemiştir ve bireyler ödedikleri katkılarla enflasyon ve durgunluk dönemlerinde tam olarak sigorta sağlayamamaktadır. Özel emeklilikle ilgili yapılan ilk uygulamalarda, batılı ülkelerde, 19. yy. sonlarında ve 20. yy. başlarında büyük şirketlerin, uzun dönemli işçilerini korumak ve elde tutmak için bir emeklilik sistemi geliştirdikleri görülmektedir. Ancak bu sigortalardan hem az sayıda işçi faydalanabilmiş, hem de sağlanan sigortalar uzun süreli olamamıştır. Büyük Buhran sırasında ya da Avrupa'da serbest piyasaya geçişte oluşan hiperenflasyon dönemlerinde bireylerin tasarrufları çok kısa bir zaman içinde yok olmuştur. Yatırımcıları düşük getiri ya da tasarruflarının yaşam boyunca enflasyon ya da depresyon riskine karşı koruyacak bir sigorta sistemi kurulamayınca yani piyasalardaki yaşlılık sigortası sistemi uzun süre başarılı olamayınca devletin bu alana müdahale etmesi kaçınılmaz olmuştur. Özellikle enflasyon konusunda özel

⁸⁸ A.B Atkinson, *Incomes and the Welfare State Essays on Britain and Europe*, (Cambridge University Press, 1995), s. 206.

sigortaların enflasyon oranını doğru olarak tahmin edememeleri sonucunda, yükümlülüklerini yerine getiremedikleri görülmüştür. Halbuki devletin bu konuda özel kesime bariz üstünlükleri vardır. Devlet, güvencesinin gereklerini ya vergileri arttırarak ya da yükümlülüklerini nesillerarası paylaştırarak yerine getirebilir. Devlet cebri araçlarını kullanarak taahhütlerini yerine getirirken özel sigorta şirketlerinin böyle bir gücü ve yetkisi yoktur. Bu nedenlerle devlet tarafından sunulan yaşlılık sigortasıyla piyasada sağlanamayan bu tür güvencelerin bazılarına karşı koruma sağlanmaktadır.

Piyasa başarısızlıkları nedeniyle devletin yaşlılık sigortası alanına müdahalesinin bir başka gerekçesi, bazı durumlarda ekonomide etkin dağılımın piyasada sağlanamamasıdır. Piyasalarda bireysel olarak faaliyette bulunan bireylerin kararları bazı durumlarda, etkin çıktı düzeyinin oluşmasını başaramayabilir. Bu durum bireylerin toplumda birlikte hareket etmelerinden daha az etkin olabilir. Bu tür durumlarda devlet müdahalesinin öngörüldüğü bilinmektedir. Yaşlılık sigortası uygulamasının da bu duruma örnek oluşturduğu düşünülebilir.⁸⁹

Devletin yaşlılık sigortası alanında faaliyette bulunmasının gerekçelerinden bir diğeri ise, şöyle açıklanabilir. Özel kesim sigorta yaparken, yalnızca özel fayda ve kârını gözeticeğinden yüksek riskli bireyler sigorta edilmek istenmeyecektir. Sigorta edilse bile yüksek prim uygulanacaktır. Görüldüğü gibi sosyal yararın gözetilmemesi, ya sigorta kapsamını daraltmakta ya da sosyal zarar pahasına genişletmektedir.⁹⁰ Devlet ise, piyasalara sosyal olarak istenen bazı amaçlar için örneğin, ihtiyacı olana dikey yeniden dağılım sağlanması amacı için, müdahale edebilir. Devlet bu tür bir çaba içine girdiğinde etkinlik kaybının en aza indirilmesi çok önemlidir.⁹¹

⁸⁹ Haizheng Li, Economic Efficiency And Social Insurance Reforms In China, **Contemporary Economic Policy**, Vol. 18 Issue 2, (April 2000), s. 195.

⁹⁰ TOBB, **Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, (Ankara:1993), s.40.

⁹¹ C.Eugene Steuerle ve Jon M. Bakija, **Retooling Social Security for the 21. Century: Right and Wrong Approaches to Reform** (The Urban Institute Press , Washington DC: 1994),. s.13.

Bütün bunlara ilave olarak yaşlılık sigortasının sunumunda piyasalardaki en önemli aksaklıklar olarak sigorta piyasalarında oluşan eksik bilgi sorunu (kötü seçim ve ahlaki tehlike), bedavacılık sorunu ve ölçek ekonomileri gösterilebilir. Yaşlılık sigortasının sunumunda piyasada oluşan bu temel aksaklıklar aşağıda ayrıntılı olarak açıklanmaya çalışılacaktır.

1.1.1. Eksik Bilgi Sorunu

Bireysel tasarruflar, yaşlılık için yatırımlar gibi piyasa çözümleri aile içi yardımlaşma sistemindeki boşlukları doldurmaya yarayabilir ancak eksiklikleri bulunabilir. Bireyler ileriye iyi göremedikleri için gençliklerinde yeteri kadar birikim yapamayabilirler. Çok fazla yaşamayacaklarını düşünebilirler, yarın için tasarrufta bulunmak yerine bugün tüketmeyi tercih edebilirler. 30 yaşındayken 80 yaşın ihtiyaçlarını tahmin etmek zor olabilir. Yaşlılıkta gelir sigortası çok uzun dönemli planlamayı gerektirir ve birçok bireyin bu planlama için bilgisi noksandır. Bunun için gelecekteki sağlık durumunun, yaşam standardının, yaşam boyu gelir kapasitesinin ve alternatif yatırım ve sigorta araçlarının güvenliği ve üretkenliklerinin bilinmesi gerekir.⁹² Bunların bilinmediği bir ortamda piyasadaki şirketlerin yaşlılık sigortası konusunda başarılı olması pek mümkün değildir. Bu da devlet müdahalesi için bir gerekçe oluşturmaktadır. Yaşlılık sigortası piyasalarında eksik bilgi, iki sorunu ortaya çıkarmaktadır. Bunlar kötü seçim ve ahlaki tehlike olarak isimlendirilir.

1.1.1.1.Kötü Seçim

Özel sigortalara ilişkin genel sorunlardan biri kötü seçimdir. Sigorta şirketleri tahsil edecekleri primleri ana kütlemin bütünü üzerinde bir kaybın beklenen değerini temel alarak belirlemektedirler. Öte yanda, her bir birey bir bütün olarak ana kütlede daha yüksek veya daha düşük beklenen değere sahip belirli bir risk sınıfı içerisinde yer alabilmektedir. Bazı bireyler ortalamanın üzerinde sağlıklıdır, daha dikkatli sürücüdür veya daha tedbirli davranır. Eğer sigorta şirketleri hangi bireyin hangi risk

⁹² Aynı, s.28.

sınıfına dahil olduğunu tanımlayabiliyorsa ve bunları farklı prim ödemeye zorlayabiliyorsa hiçbir sorun ortaya çıkmayacaktır.⁹³ Ancak burada temel sorun, sigortanın maliyetinin ortalama yaşam beklentisi olan bireylere göre belirlenmesi ve bu fiyatın uzun ya da kısa yaşam beklentisi içinde olan bireyler içinde aynı olmasıdır.

Yaşlılık sigortasının özel piyasalar tarafından sunumunda ekonomik etkinlik ancak bireylerin yaşam beklentilerindeki farkların kolayca belirlenebilmesi ölçüsünde, piyasa firmalarının bu farkları yansıtacak primler alabilmesi ile gerçekleşebilir. Özel sigorta firmalarının bu farkları yansıtacak primler alamaması ve farklı risklere maruz bireyler arasında ayırım yapamaması halinde, başka bir sorun doğmaktadır. Rekabetçi dengede primler poliçeyi satın alanın ortalama riskini yansıtabilir. Bu düşük risklerin aslında yüksek riskleri sübvansede ettiği anlamına gelir. Bu, düşük risklerin ortalama olarak sigorta şirketine koyduğundan daha azını geri alması anlamındadır. Düşük risk sahiplerine göre sigorta kötü bir kumardır.⁹⁴

Burada sorun bireylerin kendilerinin hangi risk sınıfına dahil olduklarını bilmelerine karşın, sigorta şirketinin her bireyin hangi risk sınıfına dahil olduğunu bilememesi nedeniyle ortaya çıkmaktadır. Eğer sigorta şirketi ana kütleinin bütünü üzerindeki ortalama olasılığa göre hesaplanmış kayba eşit bir fiyat düzeyinde tek tip poliçe öneriyorsa, yüksek riskli bireyler tam sigorta alacaklar ve o zaman şirket beklenenin üzerinde hak talepleriyle karşılaşacaktır. Ancak düşük riskli bireylere poliçe satışları bu talepleri karşılamayacaktır, çünkü, düşük riskli bireyler tam sigortadan daha düşük düzeyde poliçe yaptıracaklardır. Çünkü, yüksek risk grubuna dahil bireyler için fiyat beklenen değerden düşük olurken, düşük risk grubuna dahil bireyler için fiyat beklenen değerinin üzerindedir.⁹⁵

⁹³ Kemal Yıldırım, **Mikroekonomik Analiz**, (TC. Anadolu Üniversitesi, Eğitim Sağlık ve Bilimsel Araştırma Çalışmaları Vakfı Yayınları No:149, Eskişehir:1999), s. 227.

⁹⁴ Joseph E. Stiglitz, **Kamu Kesimi Ekonomisi**, Çeviren: Ömer Faruk Battrel. (Marmara Üniversitesi Yayın no: 549, İstanbul:1994). s. 405-406

⁹⁵ Yıldırım, **a.g.e.**, s. 227.

Kötü seçim, sadece potansiyel sigortalının kendi yaşam süresi hakkında sigorta şirketinden daha fazla bilgiye sahip olması durumunda ortaya çıkacaktır. Eğer sigorta şirketi bireyin ne kadar süre yaşayabileceğini bilebilse, fiyatı ona göre belirleyebilecektir. Kısa yaşayacağı düşünülen bireye daha düşük bir fiyat sunulacak, yaşam beklentisi uzun olan bireye ise yüksek fiyat sunulacaktır. Gerçekte ise özel emeklilik şirketleri bu değerlendirmeleri tam olarak yapabilecek araçlara sahip değillerdir.

Yaşlılık sigortası sistemlerinde bireyleri risk gruplarına göre sınıflandıramamak iki nedenden kaynaklanmaktadır. Uzun yaşam süresiyle bağlantılı olan özelliklerin şirket tarafından gözlemlenememesi ve devletin bu tür bilgilerin toplanması ve kullanılması konusunda koyduğu düzenlemeler. Uygulamada sigorta şirketleri bireylerin bazı risk özelliklerini gözlemleyebilmektedirler. Bunlar genellikle bireylerin bireysel özellikleri, sağlık bilgileri, cinsiyet, yaşam alışkanlıkları medeni durumlarıdır. Şirketler bu bilgilerle bireyin sigorta poliçesine değer biçmeye çalışmaktadırlar.⁹⁶ Özel emeklilik şirketleri bireylerin ortalama yaşam sürelerini belirleyebilmek için bazı tablolar oluşturmakta ve ortalama birey ömrünü, özellikle kadın ve erkeklerde ayrı ayrı belirlemeye çalışmaktadırlar. Yaşlılık sigortası piyasasında böylesi tahminler tutarlı görünse de bu tahminlerle sigorta yaptıracak her birey için tahminlerin doğruluğu ve bunun sigorta ile ilişkisinin doğruluğu kanıtlanamamaktadır. Bunun için hem bireyleri risk tiplerine göre sınıflandırmak hem de bu sınıflama içinde bireylerin ortalama yaşam sürelerine bakmak gerekmektedir.⁹⁷ Ama daha önce de belirtildiği gibi bunlar zaten eksik bilgi sorununun temel bileşenleridir.

Sigorta şirketleri ayrıca bireyleri yaşamlarıyla ilgili bilgi vermeye de zorlayamazlar. Ekonomik teoriye göre potansiyel müşteriler hakkında eksik bilgiye sahip sigorta şirketleri ancak hem düşük hem de yüksek risk sahiplerini, risk gruplarını açıklamak ve farklı büyüklüklerde sigorta anlaşmaları elde etmek için ikna etmeye çalışırlar.

⁹⁶ www.estellejames.com/presentations/james_annuities_policy.ppt, 12.2.2002 tarihli internet sayfası.

⁹⁷ Deepak Lal, "Private Provision of Public Goods and Services", Paper for Egon-Sohmen Symposium, Budapest, (Sept.6-7, 1996), s. 21.

Bu durumda bütün risk grupları, adil bir fiyatlamadan sigorta sahibi olurken, yüksek risk grubundaki bireyler istedikleri kadar sigorta elde edemeyeceklerdir. Sigorta şirketleri sonuçta bu tür fiyat farklılaşmalarında düşük ödenen primlere düşük, yüksek ödenen primlere yüksek maaş ödemesi yapacaklardır. Ancak hiçbir sigorta şirketi yaşam beklentisi uzun da olsa, bireyi yüksek primin ödendiği sigorta kapsamına girmeye zorlayamaz. Tersine bireyler genellikle daha ucuz sigortalara yönelirler.

Aslında bireyler, yaşam sürelerinin uzunluğunu kendileri bile tam bilemedikleri için bu tür sigorta piyasalarına gönüllü olarak katılmak istemezler Bu nedenle de emeklilik sigortası konusunda özel sigortalar birçok ülkede çok fazla gelişmemiştir. Kötü seçimin varlığında, gelişemeyen özel sigortalar nedeniyle devlet yaşlılık sigortası sunarak, ortalamadan az yaşayan bireyleri tatmin etmiş olacaktır.⁹⁸ Çünkü, sigorta için yeterli tasarrufu olmayan ya da ortalamadan daha uzun yaşama ihtimali olan bireyler, özel piyasaları çok pahalı bulacak ve tasarruflarını kendileri yönlendirmeyi tercih edeceklerdir. Bu tasarrufların kendileri için yetersiz olacağını düşündükleri durumda ise devlete güveneceklerdir.

1.1.1.2. Ahlaki Tehlike

Ahlaki tehlike, bireylerin herhangi bir emeklilik sigortası kapsamına girdiklerinde yaşam beklentilerindeki artışla davranışlarını değiştirebilecekleri fikrini anlatmaktadır.⁹⁹ Yaşlılık sigortasında ahlaki tehlike, bireyin emeklilik sigortası kapsamına dahil olduktan sonra, yaşam beklentisini arttırmak için davranışlarını değiştirmesi olarak tanımlanabilir. Bu zorunluluk bireyleri gençken tasarruf etmekten alıkoyabilir. Yetersiz tasarruflar ekonomiyi de etkileyebilir. Bu nedenle devlet

⁹⁸ Johan K. Brunner ve Susanne Pech, "Adverse Selection In The Annuity Market When Payoffs Vary Over The Time Of Retirement," **Johannes Kepler University of Linz, Department of Economics Working Paper**, WP No. 0030, (Austria: 2000), s. 1.

⁹⁹ World Bank, **Should Pension Provision Be Private or Public**, (World Bank, Washington D.C:1999), s.34

politikaları herkesin daha iyi durumda olabileceği şekilde bireyleri tasarruf yapmaya cesaretlendirmelidir.¹⁰⁰

Aslında bu tanımın çok da anlamlı olmadığı, bireylerin zaten daima hayatlarını uzatmak davranışı içinde buldukları da söylenebilir. Bu nedenle ahlaki tehlikenin bu tür sigorta piyasalarında, diğer sigorta piyasalarında olduğundan daha az bir etkiye sahip olduğu, yaşlılık sigortası piyasasındaki asıl önemli aksaklığın kötü seçim olduğu söylenebilir. Çünkü, özel emeklilik sigortaları yapıları gereği diğer bazı sigortalardan farklılıklar göstermektedirler. Örneğin, hayat sigortası ile karşılaştırıldığında bu farklılıklar açıklıkla görülebilir. Çünkü, yaşlılık sigortasında, hayat sigortasından farklı olarak sigortalının istekleri ve sigortalanan şey farklı yönlerdedir. Şöyle ki, hayat sigortası örneğinde hem sigorta şirketi, hem de sigortalı uzun ve sağlıklı bir yaşam için sigorta yaptırırlar. Tersine emeklilik sigortasında, sigorta şirketi sigortalının erken ölmesini ister. Yaşam stilindeki bir değişiklikle birey belki alışkanlıklarını değiştirerek, sigorta şirketinin beklediğinden daha uzun süre yaşayabilir. Sigortalama işlemi gerçekleştikten sonra bireyin yaşam tarzında yaptığı bu tür değişiklikler ahlaki tehlike olarak adlandırılmaktadır.¹⁰¹

Yaşlılık sigortası piyasasında ayrıca sigorta şirketi bireyi sigortacının lehine davranışlarda bulunmaya da zorlayamaz. Diğer sigorta sözleşmelerinde, örneğin, sağlık ya da yangın sigortası, bireyi ahlaki tehlikeden uzaklaştıracak bir takım şartlar yer alır. Örneğin, bir afet durumunda sigorta bütün hasarı karşılamaz, sigortalı da maliyetin bir kısmına katlanır. Ya da eğer sözleşmedeki şartlar yerine getirilmemişse, sigortalı sigorta kapsamı dışında kalır. Anlaşmalardaki bu tür maddeler sigortalının risklerini azaltmasını teşvik eder. Ancak bu tür dürtüler yaşlılık sigortası sisteminde kullanılamaz. Çünkü, sigorta şirketi bireyi erken ölmesi ya da yaşamında dikkatsiz davranması konusunda zorlayamaz. Bütün bu nedenlerle ahlaki tehlike konusu özel emeklilik sigortalarında önemini kaybetmektedir.

¹⁰⁰ http://users.hunterlink.net.au/~ddhrg/econ/moral_hazard.html#1 03.05.2003 tarihli internet sayfası.

¹⁰¹ **Social Security Privatization And The Annuities Market**, (February 1998) <http://www.cbo.gov/> 12.02.2003 tarihli internet sayfası

1.1.2. Ölçek Ekonomileri

Ölçek ekonomileri, girdilerdeki bir artışın ortalama maliyette azalmaya neden olduğu durumu ifade etmektedir. Ölçek ekonomilerinin varlığı, firmaların uzun dönem ortalama toplam maliyet eğrilerinin aşağı doğru eğimli olmasının sonucudur. Bu, daha çok çıktı üretildikçe katlanılan maliyetin birim başına azaldığını gösterir. Ortalama toplam maliyet, firma genişlemeye devam ettikçe azalır. Buna karşın daha küçük firmalarda ölçek ekonomileri etkin şekilde gerçekleşemez. Dolayısıyla küçük firmalar için katlanılan ortalama toplam maliyet büyük bir firmadakinden daha yüksektir.¹⁰²

Ölçeğe göre artan getiri nedeniyle piyasaların rekabetçi davranışlarının engellenmesi, sosyal güvenlik alanında da devletin düzenlemeler gerçekleştirme nedenlerinden bir tanesi olarak gösterilebilmektedir. Yaşlılık sigortası alanında üretiminin sadece devlet tarafından gerçekleştirilmesi, ölçek ekonomileri nedeniyle üretimin çok daha ucuz bir şekilde yapılmasını sağlayabilecektir. Çünkü devlet, yaşlılık sigortası alanında idari maliyetlerinde önemli ölçek ekonomilerine sahiptir. Üretiminin devlet tarafından gerçekleştirilmesi sonucu, hizmetin fiyatı da karlılık açısından değil, toplumsal refah açısından belirlenmiş olacaktır. Ancak sadece piyasalarda sunumun daha maliyetli olmasının devlet yönetiminin daha iyi olduğunu da göstermeyeceğinin burada belirtilmesi gerekmektedir.¹⁰³

1.1.3. Bedavacılık Sorunu

Bilindiği gibi piyasa mekanizması fiyatlandırma yolu ile bireyleri malın kullanımdan mahrum bırakmaya dayalı olarak çalışmaktadır. Diğer bir deyişle, fiyatı ödemeyen o malın faydasından dışlanmaktadır. Kamu mallarındaki dışlanamama özelliği kamu malının bedava kullanılabilmesine neden olmakta, bu nedenle de kamusal mallar için

¹⁰² Kemal Yıldırım, İlyas Şıklar ve İbrahim Bakırtaş, **Mikro İktisada Giriş**, (Ekin Kitabevi, Bursa:2003), s. 216.

¹⁰³ Theopiste Butare, "Social Needs and the Roles of the Governments end Markets: The Case of Retirement Pensions," **International Social Security Review**, Vol 511, Issue 3, (Jul. 1998), s. 41.

gönüllü fiyatla oluşmamaktadır. Gönüllü fiyat mekanizmasında ortaya çıkan bu sorun bedavacılık sorunu olarak adlandırılmaktadır.

Yaşlılık sigortasının devlet tarafından yürütülmesinin bir diğer nedeni de bedavacılık sorunudur. Yaşlılık sigortası konusunda bedavacılık, bütün vatandaşların bir toplumda yaşayan herkes için en az düzeyde de olsa bir yaşam standardını sağlanacağına zorunlu olduğunu hissetmeleridir. Eğer bu kolektif istek herkes tarafından bu şekilde anlaşılırsa, bazı bireyler kendi emeklilikleri için yeterli birikimi yapmaktan kaçınacak, yaşlılıklarında vergiyle finanse edilen sistemlere yani devlet tarafından sunulan hizmetlere güveneceklerdir.¹⁰⁴ Bu tür bir ortamda devlet bireyleri yaşlılıkta elde edecekleri faydalar için katılımında bulunmaya zorlamaktadır. Bu nedenle zorunlu devlet sigortasının amacı, toplumu bedavacılara karşı korumaktır.¹⁰⁵

1.2. Yaşlılıktaki Gelir Azalmalarına Karşı Bir Güvence Sağlanması

Yapılan birçok araştırma bireylerin emekliliklerinde büyük oranda gelir kaybına uğradıklarını ve bu dönemde gelirlerinin büyük kısmını devlet tarafından sağlanan sigorta gelirlerinden elde ettiklerini göstermektedir. Şekil 1'de çeşitli ülkelerde yaşlıların toplam gelirleri içerisinde kamusal transferlerin payı gösterilmektedir. Şekil 1'den de görülebileceği gibi, birçok ülkede yaşlıların toplam gelirleri içerisinde kamusal transferler önemli bir miktar oluşturmaktadır. Bu kamusal transferler içinde en önemli payı da yaşlılık sigortasından yaşlılara yapılan ödemeler oluşturmaktadır.

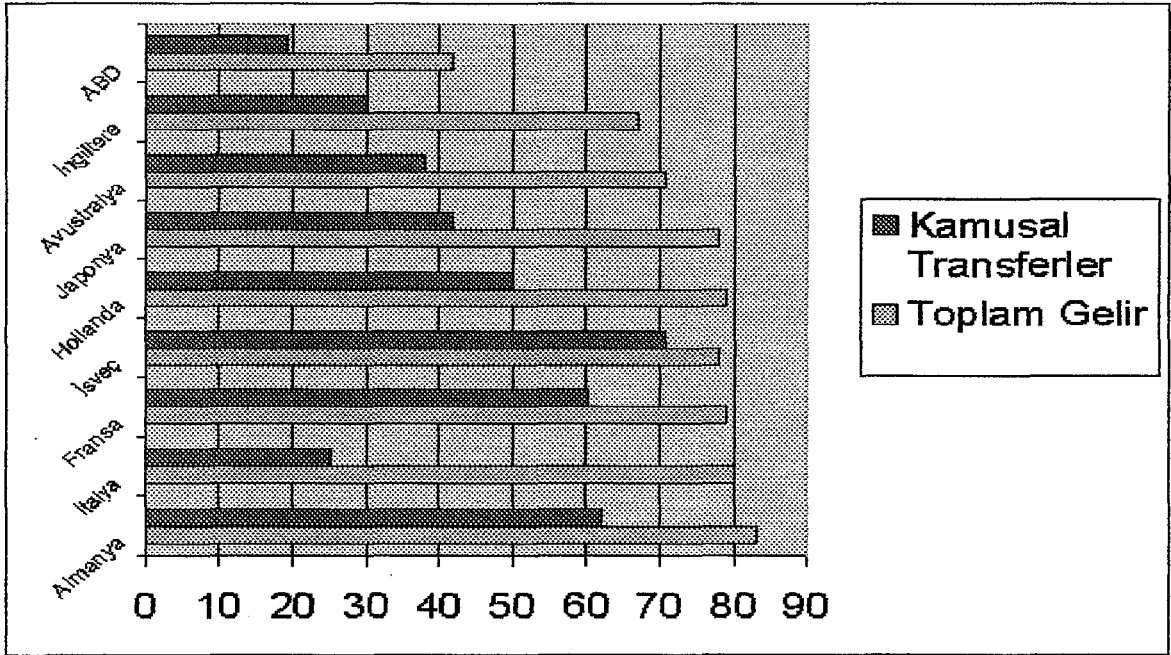
Bugün var olan sosyal güvenlik sisteminin kaldırılmasını savunanlar bile, devletin gerçekten ihtiyacı olan yaşlı bireylere bazı yardımlarda bulunmasını isterler. Bunun temel nedenlerinden bir tanesi de nesillerarası eşitlik konusudur. Daha öncede belirtildiği gibi nesillerarası eşitlik kaynakların nesillerarasında adil dağıtılması anlamına gelmektedir. Burada amaç, yaşlı nesillerin emeklilik dönemlerinde azalan

¹⁰⁴ Butare, a.g.e, s.44.

¹⁰⁵ Zvi Bodie, Olivia S. Mitchell ve John A. Turner, *Securing Employer-Based Pensions*, (Pension Research Council, University of Pennsylvania Press, 1996), s.5-6.

gelirleri dolayısıyla yaşamboyu tüketimlerinin azalmaması için kendilerine yaşlılık sigortası kanalıyla transferde bulunulmasıdır. Bunun sonucu olarak da yaşlıların diğer bireylere olan bağımlılıklarının azaltılması istenmektedir. Bu nedenle de bir çok birey tarafından, temel nesillerarası eşitlik sorunları çözülmediği sürece, devlet tarafından yürütülen yaşlılık sigortası programlarının özel sigorta programlarına dönüştürülmesi olanaksız görünmektedir.¹⁰⁶

ŞEKİL 1: YAŞLILARIN TOPLAM GELİRLERİ İÇERİSİNDE KAMUSAL TRANSFERLERİN PAYI



Kaynak: Richard F. Disney, M. Mira d'Ercole ve P. Scherer "Resources During Retirement," **OECD Ageing Working Papers**, Working Paper AWP 4.3, (Paris, 1998), s.25.

¹⁰⁶ Peter M Wheeler ve John R Kearney, "Income Protection For The Aged In the 21st Century: A Framework to Help Inform the Debate," **Social Security Bulletin**, Vol. 59 Issue 2, (Summer 1996), s.7-8.

1.3. Yaşlılık Sigortasının Gelirin Yeniden Dağılımının Sağlanmasında Bir Araç Olarak Görülmesi

Devlet hem aynı nesil içinde hem de nesiller arasında yeniden gelir dağılımını gerçekleştirmek amacıyla yaşlılık sigortasını sunmaktadır. Devletin yaşlılık sigortasını üstlenmesinin önemli nedenlerinden bir tanesi de, devlet harcama programlarının nesilsel eşitlik açısından zaman içerisinde gözden geçirilmesidir. Birinci bölümde de açıklandığı gibi, nesilsel muhasebe devletin harcamalarındaki eşitliğin uzun bir zaman döneminde test edilmesi için kullanılan bir yöntemdir. Nesilsel muhasebe, bugünün mali kararlarının sadece bugünkü nesil için değil, gelecek nesiller içinde yüklerini ölçmeye çalışır. Böylesi bir ölçme için en önemli gerekçe, bugünün ya da yarının vergi ödeyicileri mevcut kaynaklardan adil bir şekilde faydalandıklarını düşünmüyorsa, kuralların değiştirilmesidir.¹⁰⁷

Devlet tarafından sunulan yaşlılık sigortası sistemi temelde üç fonksiyonu üstlenmektedir. Bu fonksiyonlar devlet tarafından sunulan yaşlılık sigortası sisteminin tasarruf fonksiyonu, sigorta fonksiyonu ve geliri yeniden dağıtma fonksiyonudur.¹⁰⁸ Bilindiği gibi; sigorta fonksiyonu, önceden bilinmeyen ya da yeterli önlem alınamayan durumlar için ortaya çıkabilecek zararları karşılama garantisi sağlamak, tasarruf fonksiyonu, gelecekte daha yüksek bir hayat standardı sağlamak üzere bugünkü tüketimden vazgeçerek, daha yüksek bir gelir elde etme arzusunu karşılamak ve geliri yeniden dağıtma fonksiyonu ise, fakirlik ve muhtaçlık sorununu ortadan kaldırmak üzere tehlikeye uğramayandan uğrayana, yüksek gelirlilerden düşük gelirlilere, çalışan ve geliri olanlardan çalışamayan ve muhtaç durumda olanlara doğru bir gelir dağılımını sağlamaktır.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Laurence Kotlikof ve Bernd Raffelhüschen, "Generational Accounting Around the World, Generational Accounting Around the Globe," *The American Economic Review*, (May 1999), s. 161.

¹⁰⁸ Ehtisham Ahmad, "Social Security and the Poor, Choices for Developing Countries," *World Bank Research Observer*, Vol. 6, (Oxford University Press: 1991), s. 8.

¹⁰⁹ Yusuf Alper, "Sosyal Güvenlikte Yeni Bir Adım: Bireysel Emeklilik" *Çimento Müstahsilleri İşverenleri Sendikası Dergisi*, Cilt 16, sayı 2, (Mart 2002), s.13.

Devlet bireylere yaşlılık sigortası hizmetini sunarken, bireyleri yaşlılıkta ortaya çıkabilecek bir takım risklere karşı sigortalamayı (sigorta fonksiyonu), bireyleri gelecekleri için tasarrufta bulunmaya zorlamayı (tasarruf fonksiyonu) ve gençlerle yaşlılar arasında bir yeniden dağıtım gerçekleştirerek (geliri yeniden dağıtma fonksiyonu), yaşlılarla diğer nesiller arasındaki refah farkını en aza indirme görevlerini üstlenmiş bulunmaktadır. Bunlar arasında tasarruf ve sigorta fonksiyonlarının öncelikli ve ağırlıklı olduğu söylenebilir. Gelirin yeniden dağıtım fonksiyonu ise, ilk iki fonksiyonun bir sonucudur ve etkinliği ilk iki fonksiyonun etkinliği ile doğru orantılıdır.

Bu çalışmada, yaşlılık sigortası nesillerarası kamusal mal olarak ele alındığından, yaşlılık sigortasının devlet tarafından yürütülmesi ve finansmanı konusu, yaşlılık sigortasının gelirin yeniden dağıtım fonksiyonu (diğer bir deyişle, yaşlılarla diğer yaş grupları ve genç nesiller arasındaki refah farklılıklarını azaltarak eşitliğin sağlanması) açısından ele alınacaktır.

Bütün modern sosyal güvenlik sistemlerinin temelde iki amacı bulunmaktadır. Bu kısaca, “Robin Hood” mekanizması olarak da adlandırılabilir. Yani kaynakların yüksek gelirli bireylerden düşük gelirli bireylere transfer edilmesi ve diğer taraftan kaynakların bireylerin gelirlerinin yüksek olduğu yaşam döneminden gelirinin düşük olduğu yaşam dönemine transfer edilmesi.¹¹⁰ Yaşlılık sigortası sistemi sözü edilen bu iki amaçla nesiliçi ve nesillerarası olmak üzere iki tür yeniden gelir dağılımına yol açmaktadır. Nesiliçi gelir dağılımında, bireyin yaşam boyunca elde ettiği faydalar ile ödemeleri arasındaki ilişkinin sağlayacağı kazanca bağlı olarak gelir yeniden dağılmaktadır. Bireyin ödediği sigorta ödeneklerinin iskonto edilmiş bugünkü değerinin, beklenen sosyal güvenlik karşılıklarının iskonto edilmiş bugünkü değerinden daha büyük veya küçük olması birey yönünden yeniden gelir dağılımının oluştuğunu, bireyden başkalarına veya başkalarından bireye transferler olduğunu göstermektedir. İskonto edilmiş bugünkü değerlerin birbirine eşit olması, bireyin gelirinin değişmediğini ima etmekte, dolayısıyla bireyin kendi çalışma döneminden

¹¹⁰ Jane Falkingham ve Ann Harding, “Poverty Alleviation Versus Social Insurance Systems: A Comparison Of Lifetime Redistribution,” NATSEM, Discussion Paper, No: 12, (April 1996),. s.1.

yaşlılığına doğru bir gelir transferi olduğunu ve sistemin yeniden dağılım yönünden yansız olduğunu, bireyden gençliğinde alınanların yaşlılığında faiziyle birlikte geri ödeneceğini göstermektedir.¹¹¹ Yaşlılık sigortası sisteminin ikinci yeniden gelir dağılımı fonksiyonu ise, nesiller arasında, yani bugünkü çalışan genç nesille emekli yaşlı nesil arasında ortaya çıkmaktadır.

Aşağıda bu iki tür yeniden gelir dağılımı açıklanmaktadır.

1.3.1. Nesiliçi Yeniden Gelir Dağılımı Etkisi

Kamu maliyesinin temel amaçlarından bir tanesi olan dikey eşitliğin sağlanması için devletin en azından daha iyi durumda olanlardan daha kötü durumda olanlara bir yeniden dağılım sağlaması gerekmektedir. Bu çeşit bir yeniden dağılım toplumdaki eşitsizliği azaltacak ve bireylerintemel bazı ihtiyaçlarını karşılamalarına yardımcı olacaktır. Bu eşitlik kamu harcamalarıyla sağlanmasının yanında, ödeme gücüne göre vergi yüklerinin eşitlenmesiyle de gerçekleştirilebilir.¹¹² Yaşlılık sigortası örneğinde, bu tür bir dikey eşitlik, nesiliçi yeniden dağılım ile, yani aynı zamanda doğmuş bireylerin beklenen yaşamboyu gelirlerinin gelir grupları arasında transferi ile sağlanmaktadır. Sosyal güvende bu amacın gerçekleşmesi iki şekilde mümkün olabilir.

Bunlardan birincisi, daha kötü durumda olanların (emeklilerin) ihtiyaçlarını finanse etmek için, daha iyi durumda olanlardan (yani çalışanlardan) vergi toplamaktır. Programdan yapılacak yardımlar sadece programa daha önceden çalışma yıllarında en azından belli bir miktar katkıda bulunanlara yapılır. Fakat ilk yıllarda programdan emekli olanlar vergi katkılarını çok önemli miktarda aşan katkılar sağlamışlardır.¹¹³

¹¹¹ Şerife T. Özsuca, "Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sisteminin Ekonomi Üzerindeki Etkileri (1965-1988)," (Yayınlanmamış Doktora Tezi Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara: 1990) s.104

¹¹² Steuerle, a.g.e., s. 14.

¹¹³ Agneta Kruse, Pensions Reform: Effects on Intergenerational Risk Sharing and Redistribution, EISS Conferance, (Gothenburg: September 2000), s.21.

İkincisi ise, düşük gelirli çalışanlara, yüksek ücretle çalışanlardan daha yüksek getiri sağlayacak şekilde yaşlılık sigortası sisteminin formüle edilmesidir. Bu da geliri aynı nesil içinde yine zenginden fakire dağıtmak anlamına gelmektedir.¹¹⁴

Ancak, bireyler arasında gelirleriyle bağlantılı farklılıklar olması yaşlılık sigortası sisteminin kendisinden beklenen dikey adaleti sağlama fonksiyonunu yerine getirmesini engelleyebilir. Bu farklılıkları, bireylerin yaşam süresindeki farklılıklar, işe giriş yaşlarındaki farklılıklar, yaşlılık sigortası ile kapsanan nüfusun özellikleri olarak sıralayabiliriz. Şöyle ki, kamu emeklilik programlarında gelir bazlı özellikler dikkate alınarak hesaplamalar yapıldığında yoksullara düşük bir yeniden gelir dağılımı yapılmış olacaktır. Çünkü, gelir açısından iyi durumda olan bir bireyin yoksul bir bireyden daha uzun süre yaşama ve bu uzun sürede sisteme katkıda bulunduğundan daha fazla fayda elde etme ihtimali çok yüksektir. Birçok yoksul birey sisteme katılımda bulunur ancak bunun karşılığını elde edebilecek kadar bile yaşayamayabilir. Ayrıca başka bir etken olarak düşük gelirli bireyler çalışma yaşamına daha erken atılmaktadırlar. Yaşlılık sigortası ile kapsanan nüfus genellikle şehirde yaşayan yüksek gelir düzeyine sahip kayıtlı işlerde çalışan kesimdir. Fakat yoksul bireylerin pek çoğu bu kapsamın dışında kalmaktadır.

Yaşlılık sigortasının nesiliçi transfer sağlaması konusunda özellikle Hollanda, İsviçre, İngiltere ve Amerika Birleşik Devletleri'nde de çalışmalar yapılmış ve zenginlerden fakirlere doğru gerçekleştirilen yeniden dağılımın az olduğu görülmüştür.¹¹⁵ Sözü edilen bu ülkelerde de nesil içinde adil bir dağılımın gerçekleştirilememesi nedenleri olarak, özellikle, yüksek gelir düzeyindeki bireylerin çalışma yaşamına daha geç yaşlarda girmeleri, emekliliklerinden sonra daha uzun yaşamaları nedeniyle yaşam süreleri boyunca daha az katkıda bulunmalarına karşın, düşük gelirli bireylerden daha fazla fayda sağlamaları gösterilmektedir. Ayrıca,

¹¹⁴ Eugene, **a.g.e.**, s. 14.

¹¹⁵ World Bank, "Redistribution Across Income Levels in Pay-as-you-go," **World Bank Development Brief**, Number 44 (November 1994), s.12.

yaşlılık sigortasının kapsamı belirlenirken, gelirle ilintili fayda formülasyonu gibi politika tercihleri de yeniden dağılımın yönünü etkilemektedir.¹¹⁶

1.3.2. Nesillerarası Yeniden Gelir Dağılımı Etkisi

Yaşlılık sigortasıyla ilgili şimdiye kadar yeniden dağılım konusunda yapılan birçok çalışmada nesiliçi yeniden dağılım konusuna odaklanılmış ve devletin yaptığı faaliyetlerle oluşan kısa dönemli yeniden dağılımlar incelenmiştir. Ancak sosyal güvenliğin etkileri nesillerarası yeniden dağılım açısından ele alındığında çok farklı bir yeniden dağılım tablosu ortaya çıkmaktadır.

Nesillerarası transferler, bir ülkede birbirini takip eden neslin emeklilerinin yaşamboyu fayda ve maliyetleri arasındaki farklar karşılaştırılarak ölçülür.¹¹⁷ Bütün ampirik çalışmalar bu transferlerin nesiliçi transferlerden daha fazla olduğunu göstermektedir. Ancak bu dağılımın ortaya konulabilmesi için, çoğu zaman ulaşılması mümkün olmayan yaşamboyu bilgileri tam olarak içeren verilere ihtiyaç vardır.¹¹⁸

Yaşlılık sigortası sistemi oluşturulurken, ya da genişletilirken, ülkeler uzun dönem için muhtemel nesillerarası transferleri, her nesil tarafından sağlanan faydaları ve ödenen maliyetleri dikkate alan nesillerarası muhasebe sistemini kullanarak dikkatli bir şekilde hesaplamalıdır. Politikacılar ancak bu şekilde gerçekleşecek transferlerin istenir olduğunu değerlendirebilecektir. Eğer durum böyle değilse daha adil bir sistemin oluşturulması için yapılması gereken değişiklikleri görebileceklerdir.¹¹⁹

¹¹⁶ Aynı.

¹¹⁷ Joan Gil ve G. Lopez Casasnovas, "Life-Time Redistribution Effects of The Spanish Public Pension Systems," **Universitat Pompeu Fabra Economics Working Papers**, Department of Economics and Business, (December, 1997), s. 2.

¹¹⁸ Falkingham ve Harding, **a.g.e.**, s. 2.

¹¹⁹ David Colard, **Generational Accounting and Generational Transfers**, (June 2000) <http://www.bath.ac.uk/ifipa/GSP/wp5.pdf>, 15.04.2003 tarihli internet sayfası. s.7.

1.4. Bireylerin Geleceği Görme Konusundaki Başarısızlıklarının Giderilmesi

Gelecek hakkındaki belirsizlik nedeniyle bazı bireyler gereğinden fazla tasarrufta bulunurken, hiç şüphesiz birçoğu da yaşlılıklarında yaşam standartlarına yetecek ölçüde tasarrufta bulunamamaktadırlar.¹²⁰

Zaten sosyal güvenliğin önemli motivasyonlarından bir tanesi de bireylerin emeklilikleri için doğru varsayımlarda bulunamamalarıdır. Bu, çeşitli nedenlerden kaynaklanabilir; örneğin, bireylerin ileriye görememeleri, gelecekteki ihtiyaçlarını doğru olarak belirleyememeleri, ayrıca bilgi edinmedeki hatalar ya da rasyonel davranmamalarından dolayı planlamalarında hatalar yapmaları gibi. Ancak neden ne olursa olsun bu konuda yapılan çalışmalar bireylerin kendi başlarına emekliliklerini finanse edecek yeterli tasarrufta bulunamadıklarını ortaya koymaktadır.¹²¹

Aşağıda bireyleri yaşlılıkları için yeterli tasarrufta bulunmaktan alıkoyacak nedenler daha ayrıntılı olarak açıklanmaktadır.

1.4.1. Bireylerin İleriye İyi Görememelerinden Kaynaklanan Sorunların Giderilmesi

Pek çok birey geleceği yeteri kadar iyi göremez. Bireyleri yaşamlarının erken dönemlerinde emeklilikleri için tasarrufta bulunmaya iten nedenlerin olmaması durumunda, yeterli tasarrufları olmayacak ve emekliliklerinde yaşam standartları düşecektir.¹²²

¹²⁰ ILO, *From Pyramid to Pillar: Population Change and Social Security in Europe*, (International Labor Office, Geneva: 1989). s. 81.

¹²¹ Ho Lok Sang, "A Universal Fully Funded Pension Scheme," *Contemporary Economic Policy*, Vol.15, Issue 3, (Jul 1997), s. 15.

¹²² World Bank, *Why are the Pensions? The Economics of Pensions and Retirement Behavior*, World Bank, (Washington D.C.:1999), s. 21.

Eğer bireyler ileriye görme konusunda bu şekilde davranıyorlarsa, devletin onlara kendileri için en iyinin ne olduğu konusunda yardım etmesi gerekmektedir. Yine de, koruyuculuk tek başına devletin emeklilik katılımlarını toplaması ve bireylere faydalar sağlaması olarak adlandırılmaz. Bu görevler belki devlet tarafından sağlanan sıkı düzenleyici yapılarla özel sektör tarafından da başarılabılır.

Muhtemelen her toplumda, ileriye iyi göremeyen bireyler vardır. Fakat bireylerin tümünün ileriye iyi görüp göremediğinin belirlenmesi zordur. Bazı toplumlarda yüksek oranda gönüllü tasarruf oranı görülürken, diğerlerinde bu oran düşük olabilir. Tüketiciler yüksek oranlarda borçlandıkları için, birçok birey için şimdiki tüketim, gelecekteki tüketimden daha değerlidir.

İleriye görememe sorunu iki nedenden dolayı sosyal bir sorun olabilir. Birincisi, bireyler yaşlandıklarında tercihlerini değiştirebilirler ve daha fazla tasarruf etmek isteyebilirler. Ancak bunun için çok geç kalınmış olacaktır. İkinci olarak, eğer bireyler yaşlılıkları için yeteri kadar biriktiremezlerse, toplumun geri kalanı kendilerini onlara yardımda bulunmak zorunda hissedebilirler. Ancak sözü edilen durumlar oluşmasa ve bireyler gençliklerinde tasarruf yapsalar bile, özellikle gelişmekte olan ülkelerde çok az sayıda güvenilir tasarruf olanağı bulunması gelecekte yine de bir sorunun doğmasına yol açabilir. Örneğin, 1930'lardaki Büyük Buhran sırasında, birçok Avrupalı ve Amerikalı işçi yaşamboyu tasarruflarının eridiğini görmüşlerdir. Gelişmekte olan ülkelerde bireyler çok kez ani devalüasyonlar ve enflasyonlarla karşılaşabilmekte ve birikimlerinin buharlaşmış olduğunu görebilmektedirler. Bu da onları daha fazla tasarruf etme konusunda olumsuz etkileyebilmektedir.¹²³

Ayrıca bireylerin günün ihtiyaçlarına geleceğin ihtiyaçlarından daha fazla değer biçmeleri de gelecekleri için yetersiz tasarruflarda bulunma nedenlerinden bir tanesidir. Bu nedenle gelir düzeyleri bakımından tasarruf yeteneği taşısalar bile, gelirlerinin bir parçasını gelecekte duyacakları ihtiyaçlar için saklamak, başka bir deyişle geçici ve

¹²³ Joseph A. Pechman, Henry J. Aaron ve Michael K. Tavsing, **Social Security: Prospective for Reform**, (The Brookings Institution. Washington: 1968), s. 61-62.

sürekli olarak gelirin kesileceği ya da giderlerinin artacağı dönemlerde tüketmek üzere ayırmak yönünde çaba harcamayabilirler.¹²⁴

Özet olarak, ileriye görememe sorununu şu nedenlere dayandırabiliriz;

- i. Bireyler emekliliklerindeki ihtiyaçlarını değerlendirebilecek yeterli bilgiyi elde edemeyebilirler.
- ii. Bireyler bir gün yaşlanacakları gerçeğiyle yüz yüze gelmemek için uzun dönemli kararlar almakta etkili olamayabilirler.
- iii. Kararlarını verirken geleceğe gereği kadar değer vermekte başarısız olabilirler.

Sonuçta, devlet için koruyucu olarak davranmak ve vatandaşlarını belirli bir miktarda tasarrufa zorlamak gerekli olmaktadır. Bu da yaşlılık sigortasının devlet tarafından sunulmasıyla gerçekleştirilmektedir.

1.4.2. Bireylerin Savurganlıklarından Kaynaklanan Sorunların Giderilmesi

Bireylerin savurganlıklarından kaynaklanan sorunların giderilmesi konusu, yukarıda ifade edilen ileriye görememe sorununun tam tersi olarak düşünülebilir. Bireyler gençliklerinde ileriye çok iyi görürler ve sadece kendi emeklilik ihtiyaçlarını değil, kendi çocuklarının ve toplumdaki diğer bireylerin bu ihtiyaçları karşısında takınacakları tutumu da bugünden görebilirler. Kendi kendilerine yeterli olamayacakları durumlarda toplumdaki bu konuda yardım beklerler. Bunu fark eden bazı genç bireyler korunacaklarını bildikleri için yaşlılıkları için tasarrufta bulunmayacaklardır. Ancak böylesi bir sonuç Pareto optimum olmayacaktır. Bireylerin tasarruflarını zaman içerisinde kendilerine yetecek ölçüde değerlendirmeleri konusundaki başarısızlıkları gidermenin ve Pareto optimum tahsisi gerçekleştirmenin bir yolu, bireyleri gereken tasarrufa teşvik etmek ve

¹²⁴ Sait Dilik, "Sosyal Güvenlik," (Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara: 1992), s. 63.

yaşlandıklarında bu kaynakları onlara geri vermektir. Bu da devlet tarafından sunulan yaşlılık sigortası ile gerçekleştirilebilir.¹²⁵

1.4.3. Bireylerin Yaşam Sürelerini Tahmin Edememelerinden Kaynaklanan Sorunların Giderilmesi

Yaşam süresinin uzunluğuyla ilgili belirsizlikler bireyler açısından önemli bir risktir. Bu risk bireysel olduğundan (yani toplumdan çok bireyleri ilgilendirdiğinden) riskin doğasıyla ilgili bilgiler, bireysel olarak elde edilebilir ve devlet tarafından belirlenemeyebilir. İlave olarak, bireyler de risklerini arttıracak bir takım faaliyetleri fark edemeyebilirler. Bütün bu bireysel riskler, ekonomideki birimler arasında bilgi eksikliğinin oluşmasına yol açmakta, bu da piyasa güçlerinin Pareto optimumunu sağlayamamasına neden olmaktadır. İşte bu tür olumsuzluklar geleceği görme konusundaki önemli aksaklıklardan bir tanesi olarak karşımıza çıkmaktadır.¹²⁶

Bireyin ölüm tarihinin tam olarak bilinmemesi nedeniyle, bireylerin emeklilikleri için yetecek miktarda tasarruflarda bulunamama sorunuyla karşılaşmaları doğaldır. Emeklilik sırasında, tükenen tasarruflarına karşı bireye bir sigorta sağlamanın yolu, yaşamboyu garanti sağlayan bir sigorta kapsamına girmesidir.¹²⁷ Bu da devlet tarafından sunulan bir sigorta ile garanti altına alınmış olacaktır.

2. YAŞLILIK SİGORTASININ FİNANSMANI VE NESİLLERARASI TRANSFERLER AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Yaşlılık sigortasının finansmanı, özellikle günümüz ekonomik şartlarında, oldukça karmaşık sorunları içeren bir konu haline dönüşmüş, çözüm arayışları, gelişmiş ve gelişmekte olan tüm ülkelerin tartışma gündeminin ağırlıklı noktasını oluşturmuştur. Sorunların büyük bir bölümü hiç kuşkusuz gelir kaynaklarına ilişkin bulunmaktadır. Çünkü, sistemin bireyler ve riskler açısından kapsamı genişledikçe, sağlanan

¹²⁵ Butare, a.g.e., s. 39.

¹²⁶ Sang, a.g.e., s. 17.

¹²⁷ Bodie, Mitchell ve Turner, a.g.e., s.5-6

yardımların düzeyi yükseldikçe, yeni finansman kaynakları yaratma sistemin işlerliği açısından kaçınılmaz hale gelmektedir.¹²⁸ Diğer taraftan elde edilen gelir kaynaklarının kullanım yöntemleri ve bunlar konusunda değişiklikler yapıp yapılmayacağı konularının üzerinde de durulması gerekmektedir.

2.1. Finansman Kaynakları

Yaşlılık sigortası sisteminin (ya da daha geniş bir ifadeyle sosyal güvenliğin) gelir kaynakları, genel olarak birbirinden kesin çizgilerle ayrılan iki temel düşünceden hareketle belirlenmektedir. Bu düşüncelerden biri, yaşlılık sigortasını toplumun bir sorunu olarak görmekte ve bireyin sosyal güvenliğini sağlama sorumluluğunu devlete yüklemektedir. Çünkü, bireyin sosyal güvenliği, toplumun bir vatandaşı olmaktan doğan bir hak niteliği taşımaktadır. Bu bağlamda, yaşlılık sigortasının tüm giderleri devlet tarafından karşılanacak, giderek ulusal bütçeden yapılacak katkılar ile vergiler, sistemin finansman kaynağını oluşturacaktır. İkinci düşünce ise, sosyal güvenliği, her şeyden önce bireye ve bireysel sorumluluk bilincine dayandırmaktadır. Bireysel sorumluluk ön plana çıkınca, birey kendisinin ve ailesinin ekonomik güvencesini devletten önce düşünmek zorundadır. Bunun doğal sonucu ise, finansman kaynağının işçi ve işverenlerden alınan primlerle karşılanmasıdır.¹²⁹ Yaşlılık sigortası gelirleri bu kaynaklardan yalnız birinden ya da her ikisinden sağlanabilmektedir. Finansman kaynaklarının seçimi her ülkenin ekonomik ve sosyal yapısına, politik şartlarına göre değişmektedir.

2.1.1. Primler

Sosyal güvenliğin toplumun tüm bireyleri için temel bir hak, bunu gerçekleştirmenin devlet için bir görev olduğu, hem felsefi hem de hukuksal planda, dünyanın tüm ülkelerinde kabul edilen bir gerçektir. Bununla birlikte, sosyal güvenlik sistemlerinde finansman açısından bireysel sorumluluk ilkesi ön planda tutulmuş ve bu çerçevede düzenlemeler yapılmıştır. Diğer bir deyişle, sosyal güvenliğin finansmanı temel

¹²⁸ Ali Güzel ve Ali Rıza Okur, *Sosyal Güvenlik Hukuku*, (Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul: 1994.) s. 70.

¹²⁹ Güzel ve Okur., *a.g.e.*, s. 71.

olarak, işçi ve işverenlerden alınan primlerle karşılanır.¹³⁰ Yaşlılık sigortası sisteminde de, bazı istisnalar dışında, birçok ülkede başlıca finansman kaynağı işçi ve işverenlerden alınan ve genellikle prim olarak adlandırılan paralardan oluşmaktadır.

Bu yöntemin benimsenmiş olması değişik gerekçelere dayanmaktadır. İşçi yönünden bakıldığında, bireysel sorumluluk ilkesinin temel alındığı görülür. İşçiler kendilerini koruyacak sosyal güvenlik sistemi mevcut olmasaydı, sosyal risklere karşı güvencelerini bireysel tasarruflarıyla sağlamak zorunda kalacaklardı. Devlet tarafından sunulan bir yaşlılık sigortası sistemi bu görevi üstlendiğine göre, bireysel tasarruflarının bir bölümünü, zorunlu olarak sosyal sigortalara devretmeleri doğal karşılanmalıdır.¹³¹ Sigortalının prim ödemesi, kendisine karşılık talep etme hakkı vermesinin yanısıra, onu zorunlu bir tasarrufa da yöneltmektedir. Sigortalıların ödedikleri primler, yalnız kendilerine bir güvence sağlamamakta, aynı zamanda nesillerarası ve nesiliçi bir dayanışmayı da oluşturmaktadır.¹³²

Konuya işverenler açısından bakıldığında ise, işverenlerin sosyal güvenliğin finansmanına katılma nedenleri ise, daha değişik gerekçelere dayanır. Her şeyden önce, sosyal güvenliğin tüm harcamalarının işçilerden alınacak primlerle sağlanması olanaklı değildir. Bu amaçla konulacak yüksek primler sigortalıların ödeme gücünü aşacak, onlara ağır bir yük getirecektir. İşverenlerin çalıştırdıkları işçilerin bir takım risklere karşı korunmalarında belirli bir yararı da vardır. İşverenler, işçilerin emeği sayesinde kâr sağlamaktadır. Öte yandan sosyal güvenlik emeğin verimliliğinin artmasına ve işçinin düzenli çalışmasına yardım etmektedir. Bu ise işletmenin başarısını arttırmaktadır. O halde işverenlerin elde edecekleri bu yararları karşı, belirli bir fedakârlığa katlanmaları gerekmektedir.¹³³

¹³⁰ Aynı.

¹³¹ Aynı.

¹³² İlyas Çelikoğlu, **Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Finansman Yöntemleri ve Türkiye Uygulaması**, (DPT Uzmanlık Tezleri, DPT Yayın no: 2355, Eylül 1994), s. 68.

¹³³ Güzel ve Okur, **a.g.e.**, s. 71.

2.1.2. Devlet Katkısı

İşçi ve işverenler yanında, devletin de sosyal güvenliğin finansmanına katkısı genel bir kural haline gelmiş, hatta devlet katkısı zaman içerisinde gittikçe artma eğilimi göstermiştir. Sosyal güvenliğin en yaygın ve ana aracı olan sosyal sigortalara, devletin prim ödemesi doğal olarak karşılanmaktadır. Devletin sosyal sigortalara finansmanına katılması prim oranlarının ölçülü düzeyde tutulmasını sağlamaktadır. Ayrıca devletin, sosyal güvenlik harcamalarına, işçi ve işverenle birlikte katılması, o ülke halkının sınıfları arasındaki dayanışmanın da bir sonucu olmaktadır.¹³⁴

Devletin sosyal güvenliğin finansmanına katkısı; primlere benzer şekilde ödemelerde bulunarak, sağlanan sosyal gelirlerle ilgili ödemelere katılarak, sosyal güvenlik kurumlarının yönetim giderlerini karşılayarak, kurumların bilanço açığını kapatarak, vergi indirim ve başka kolaylıklar tanıma gibi yöntemlerle söz konusu olabilmektedir.¹³⁵ Devletin sosyal güvenliğin finansmanına katılma şekli ülkelere ve tercih edilen yöntemlere göre değişebilmektedir. Kaynakları yeterli olan ülkeler veya sistemi olgunlaşan ülkelerde ücretten kesinti oranları düşüktür ve devlet sigorta fonlarının finansmanına işçi ve işverenle birlikte katılmaktadır. Gelişmiş ülkelerin tümünde devlet, hizmetin yerine getirilmesine aktif olarak katılmakta ve mali destek vermektedir.¹³⁶

2.1.3. Vergiler

Vergiler sosyal güvenliğin finansman kaynağı olarak, tarihsel gelişim içinde bazı ülkelerde önemli bir yer tutmuştur. Ancak bu kaynağın kullanılması, çeşitli sigorta kolları açısından farklı şekillerde değerlendirilmektedir. Örneğin, yaşlılık sigortası gibi sigorta kollarında, yapılan parasal yardımların emek gelirleri ile bağlantıları nedeniyle, finansmanın daha çok primlerle karşılanması yoluna gidilmektedir. Buna

¹³⁴ Çelikoğlu, a.g.e., s. 71.

¹³⁵ Güzel ve Okur, a.g.e., s.72.

¹³⁶ Çelik, a.g.e., s.13.

karşılık mesleki gelirle ilişkisi bulunmayan yardımların finansmanı, ulusal dayanışma ilkesi gereğince, toplumun tüm bireylerinden kendi olanakları ölçüsünde alınacak vergilerle sağlanabilir.¹³⁷ Burada başvurulacak vergilerin türü de önem taşımaktadır. Seçilecek yöntem her ülkenin şartlarına göre farklı olacaktır.

Finansman kaynağı olarak prim ile vergi arasında bir tercih yapmak kolay görünmemektedir. Her iki tekniğinde kimi yarar ve sakıncaları bulunmaktadır. Ülkelerin tarihsel ve ekonomik şartları, bunlardan biri lehine tercih yapmaya engel oluşturabilir. Bununla birlikte yukarıda da ifade edildiği gibi, emek geliri ile bağlantı içine bulunan sigorta yardımlarının finansmanı açısından primlere üstünlük tanımak yönünde genel bir eğilimin varlığından söz edilebilir. Buna karşılık özellikle çeşitli nedenlerle sosyal güvenliğin kapsamı dışında kalan yoksul grupları sosyal korumaya kavuşturabilme isteği gelecekte vergi tekniğine başvurmayı kaçınılmaz kılacaktır.¹³⁸

2.2. Finansman Yöntemleri

Yaşlılık sigortası sistemlerinde uygulanan finansman yöntemleri, bireyleri risklere karşı korumak amacıyla oluşturulan programın gelir-gider dengesinin sağlanması teknikleridir. Yaşlılık sigortalarına finansman açısından bakıldığında gelir-gider dengesinin sağlanmasında başlıca iki teknikten yararlanılmaktadır. Bunlar; her aktif neslin kendinden önceki kuşağı finanse ettiği dağıtım yöntemi ve her neslin kendi sosyal güvenlik harcamalarını karşılamak üzere tasarruf yapmasını öngören fon biriktirme yöntemidir. Sosyal güvenlik sistemlerinin finansman yöntemlerinin nesillerarası transferler açısından önemli etkileri bulunmaktadır. Seçilen finansman yöntemine bağlı olarak nesillerarası transferlerin derecesinin değişeceği kabul edilmektedir.

¹³⁷ Güzel ve Okur, a.g.e., s. 74.

¹³⁸ Güzel ve Okur, a.g.e., s. 75.

2.2.1. Dağıtım Yöntemi

Yaşlılık sigortasının gelir-gider dengesinin sağlanmasındaki yöntemlerden bir tanesi dağıtım yöntemidir. Dağıtım yönteminde belirli bir yılın gelirleri o yılın giderlerini karşılamak için kullanılmaktadır. Belirli bir yılın gelir-gider dengesi temeline oturtulan dağıtım yöntemi, nesillerarası gelir transferine yol açmakta, bugünkü çalışan nesil gelirinin bir kısmını emekli nesle transfer etmektedir.¹³⁹ Bu nedenle dağıtım yöntemi, belirli bir sosyal grubu oluşturan bireyler arasındaki dayanışma ilkesine dayanmaktadır. Çünkü, aktif sigortalı grup (halen çalışan ve prim ödeyen), pasif sigortalı grubu (çalışmayan ve sigorta yardımına hak kazanan) yapılan yardımları finanse etmiş olmaktadır. Bir sonraki aktif sigortalı nesil de ödediği primlerle kendisinden sonra gelen pasif sigortalıların emeklilik aylıklarını finanse etmek durumundadır. Böylesi bir yapılanmanın ise, sosyal güvenlik primlerinin tutarı, fonların yönetimi ve nüfusun yapısına son derece duyarlı olacağı açıktır.¹⁴⁰

Dağıtım yönteminde gelir ve giderler sürekli olarak dengeli olmak durumundadır. Yani bir yıl içinde primlerden sağlanan gelir o yılda yapılacak harcamalara eşit olmalı, açık ya da fazla olmamalıdır. Bu nedenle bu yöntemde fon birikimi söz konusu değildir. Ancak sadece dalgalanmalara karşı küçük bir fona ihtiyaç duyulabilmektedir. Bu fon, beklenmeyen harcamaları, hesaplanamayan talepleri karşılama amacıyla oluşturulmaktadır. Fondan gelir sağlanması ya da ekonomik kalkınmaya destek olması söz konusu değildir.¹⁴¹

Dağıtım yönteminin en temel özelliği nesillerarası ve nesiliçi kaynak aktarımına olanak sağlamasıdır. Dağıtım yönteminde kaynak aktarımı, yüksek gelirli çalışanlardan toplanan primlerin bir bölümüyle, hayatları boyunca düşük gelir elde etmiş olanların emeklilik gelirlerinin desteklenmesi şeklinde gerçekleşmektedir. Ulusal gelirin devlet müdahalesi ile vatandaşlar arasında yeniden dağıtılması

¹³⁹ Özsuçça, a.g.e., s. 58.

¹⁴⁰ Ufuk Aydın, "Sosyal Güvenlikte Özelleştirme Sebepler ve Uygulamalar," **Çimento Müstahsilleri İşverenleri Sendikası Dergisi**, Sayı 5 Cilt 12,(Eylül 1998), s. 6.

¹⁴¹ Çelikoğlu, a.g.e., s. 78.

amacıyla gerçekleştirilen bu uygulama ile, yüksek gelirli çalışanlara, ödemiş oldukları primlere oranla daha düşük düzeyde bir emekli aylığı sağlanırken, çalışma hayatı boyunca ödediği primler asgari düzeyde bir emekli aylığına dahi hak kazanmaya yeterli olmayanların emekli aylıkları emeklilik aylığı tabanına kadar takviye edilmektedir. Diğer bir deyişle, devletin kurup gözettiği bu mekanizma ile daha iyi bir yaşam süren yüksek gelir grupları, yoksulluğun azaltılması ve bir gün tamamen ortadan kaldırılması amacıyla toplumun dar gelirli kesimlerinin emeklilik gelirlerine katkı yapmaktadır.¹⁴²

Sosyal güvenliğin finansmanında kullanılan dağıtım yönteminde, yüksek gelir gruplarından düşük gelir gruplarına kaynak transferi yapılması, dağıtım sisteminin sosyal devlet ve sosyal güvenlik kavramlarıyla özdeşleşmesine yol açmıştır.¹⁴³ Bugün birçok ülkede, yaşlılık sigortası, dağıtım yöntemine göre finanse edilmektedir. Bu yöntemde, şimdiki emekli nesle ilave ödemede bulunmak için, şimdiki çalışan neslin geliri üzerine konan vergilerin artırılması gerekmektedir. Bu nedenle dağıtım sisteminin işleyebilmesi için yaşlı neslin aylıklarını finanse etmeye yeterli derecede sigortalı bulunmalıdır. Yaşlı nüfusun artması ve istihdamın azalması eğilimleri ile bu sistemin işleyişinde sıkıntılar ortaya çıkmaktadır.¹⁴⁴

2.2.2. Fon Biriktirme Yöntemi

Fon biriktirme yöntemi, sosyal risklerin ileride doğuracağı giderleri karşılayabilmek için bir fon oluşturulması esasına dayanan ve her nesle yapılacak ödemelerin yine o dönemden karşılandığı finansman yöntemidir. Yöntemin esası muhtemel risklerin ileride doğuracağı ödemeleri karşılayabilmek için bir fon oluşturulmasıdır. Sigortalılar ve bunların işverenlerinden alınacak primler, cari giderleri karşılamaktan başka ayrıca bir fon birikimine yol açmaktadır. İleride doğacak tüm giderler bu fonların işletilmesinden sağlanacak gelirler ve cari primlerle karşılanacaktır. Bu

¹⁴² Çağatay Ergenekon, **Emekliliğin Finansmanı:Global Uygulamalar Işığında Türkiye İçin Bir Özel Emeklilik Modeli Önerisi**, (TÜGİAD Ekonomi Ödülleri Kitapları-2, İstanbul: 2001), s.7.

¹⁴³ Ergenekon, **a.g.e.**, s. 5.

¹⁴⁴ Çelik, **a.g.e.**, s.12.

nedenle anılan yöntemin benimsendiği yaşlılık sigortası sistemlerinde fonların verimli bir biçimde işletilmesinin yaşamsal önemi vardır.¹⁴⁵ Bu sistemde aynı neslin tehlikesiz geçen dönemlerinden tehlikeyle karşılaştığı döneme bir gelir transferi söz konusu olur.¹⁴⁶ Fon biriktirme yönteminin özü, bireylerin kendi emeklilik ihtiyaçları kadar tasarruf etmeleridir. Emeklilik sonrası ödemeler genel vergi gelirleri yerine tamamen toplanan katkılardan sağlanmaktadır.

Fon biriktirme yöntemi, bireysel ve toplu biçimlerde uygulanabilmektedir. Bireysel fon biriktirim yönteminde, her sigortalı adına sigortalının kendisinin ve işverenin ödediği primler sigortalının kurumdaki bireysel hesabına geçirilir. Bu hesapta biriken paralar, ileride aynı bireye yapılacak ödemelerin karşılığını oluşturur. Bu yöntem dayanışma ve sosyal risk yükünün bireyler arasında dağıtım ilkesine ters düştüğü için, sosyal güvenlik sistemlerince terk edilmiştir. Toplu fon biriktirme yönteminde ise, sosyal güvenlik kurumuna ödenen primler, ortak bir fonda toplanmakta ve sigortalılarla öteki hak sahiplerine yapılacak yardımların karşılığını oluşturmaktadır.¹⁴⁷ Fon biriktirme yönteminde fon birikimi, fonların kullanılmasındaki etkinlik ölçüsünde yararlı olmaktadır. İsabetsiz ve düşük verimli fon kullanımı mevcut prim oranlarının zamanla yetersiz kalarak büyük açıkların doğmasına ve böylece gelecek nesiller üzerindeki yüklerin artmasına yol açmaktadır.¹⁴⁸

Fon biriktirme yöntemi, özellikleri dolayısıyla yaşlılık sigortası sisteminin kaynakları nesillerarası da yeniden dağıtma fonksiyonunu yerine getirmemektedir. Bu nedenle, sadece fon biriktirme sisteminin gelişi güzel oluşan nesillerarası transferlerden korunmak için uygun olduğu söylenebilir. Çünkü, sadece bu yöntemde her neslin kendi emeklilik ihtiyaçlarını karşılayacak birikimi sağlayabilmesi mümkündür. Bunun sonucu olarak, emeklileri desteklemek için çalışanlara güvenmekten çok, her

¹⁴⁵ Ali Güzel, Ali Rıza Okur ve Müjdat Şakar, **Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Emeklilik Programları, Sorunları ve Çözüm İçin Bir Model Önerisi**, (Türkiye Sosyal Ekonomik Siyasal Araştırmalar Vakfı, İstanbul: 1990), s. 62.

¹⁴⁶ Çelik, a.g.e., s12..

¹⁴⁷ Güzel ve Okur, a.g.e., s . 75.

¹⁴⁸ Çelikoğlu, a.g.e., s . 81.

neslin kendi emekliliği için birikimde bulunmasının sağlanması, nesillerarasında bir gelir transferinin oluşmasını da engelleyecektir.¹⁴⁹

2.3. Farklı Finansman Yöntemlerinin Değerlendirilmesi

Yaşlılık sigortasının finansmanında kullanılan her iki yöntem, farklı ülkelerde tercih nedeni olabilmektedir. Yaşlılık sigortasının finansmanında kullanılan yöntemlerden bir tanesinin diğerine tercih edilmesi, bu yöntemlerin farklı özelliklerinin titizlikle değerlendirilmesini zorunlu kılmaktadır. Çünkü, her yöntemin kendine özgü etkileri bulunmaktadır. Bu açıdan bakıldığında seçilen finansman yöntemine göre yaşlılık sigortası uygulamaları farklı durumlarda farklı sonuçlar doğurabilecektir. Özellikle, sosyal güvenlikle gerçekleştirilmesi amaçlanan nesillerarası yeniden dağılım konusu ele alındığında dağıtım ve fon biriktirme yöntemlerine göre farklı sonuçlar ortaya çıkacaktır. Fon biriktirme yöntemi yapısı gereği nesillerarası transfer oluşturma açısından hiçbir katkıda bulunmazken, dağıtım yöntemiyle finanse edilen yaşlılık sigortası sistemi gelirin nesillerarasında yeniden dağıtılmasını sağlayacaktır. Yöntemler ayrıca nüfus yapısı ve ekonomik riskler açısından da uygulamada farklı sonuçlar doğurabilir. Bu nedenle yaşlılık sigortasının finansmanında kullanılan dağıtım ve fon biriktirme yöntemleri ele alınan konu gereği öncelikle, nesillerarası transferler açısından değerlendirilecek, sonra da nüfus yapısı ve ekonomik riskler açısından iki yöntemin uygulama sonuçlarının neler olabileceği vurgulanacaktır. Bu açıklamalar üçüncü bölümde ele alınacak olan dünyadaki farklı yaşlılık sigortası uygulamaların ve sorunların daha iyi anlaşılabilmesi ve bir yöntemin diğerine tercih edilmesi nedenlerinin değerlendirilmesi açılarından yararlı olacaktır.

2.3.1. Nesillerarası Transferler Açısından

Yukarıda da ifade edildiği gibi, yaşlılık sigortası sistemlerinde seçilen farklı finansman yöntemleri, fonları ve parasal kaynakları belirli biçimlerde harekete geçirmektedir. Bu durum, sigortalı nüfusun gelirinin yeniden dağılımı anlamına

¹⁴⁹Sang, a.g.e., s. 15.

gelmektedir. Böylece, sadece sigortalı nüfusun gelirleri değil, gelecek nesillerin gelirlerinin de değiştirilmesi söz konusu olmaktadır.

Nesillerarasında gelirin yeniden dağılımının oluşması özellikle seçilen finansman yöntemiyle ilişkilidir.¹⁵⁰ Dağıtım yöntemi finansman şekli, nesillerarasında bir yeniden dağılım sağlarken, fon biriktirme yönteminde ise, katılımlar doğrudan doğruya faydalarla bağlantılı olduğu için, nesiliçinde bir yeniden dağılım söz konusudur.

Dağıtım yönteminin özelliği gereği mali sorumluluklar nesillerarasında transfer edilir. Diğer bir deyişle, emeklilik sistemine bugünün çalışanları tarafından yapılan katkılar ya da ödenen vergiler ile yaşlılar finanse edilir. Bu nedenle nüfusun yaş yapısındaki bir değişme (daha doğrusu yaşlanma yolunda bir değişim), dağıtım yöntemi ile finanse edilen bir yaşlılık sigortası sisteminde, hem çalışanlar hem de emekliler için istenemeyen kararların alınmasını gerekli kılabilir.¹⁵¹ Fon biriktirme yönteminde ise bu durum daha önce de sözü edildiği gibi oluşmamaktadır. Çünkü, bu yöntem fon biriktirme esasına dayanarak, her nesle yapılacak ödemelerin yine o dönemden karşılandığı bir finansman yöntemidir.

Dağıtım yönteminin en büyük avantajının geliri yaşam boyunca fakirlere ve fakir nesillere yeniden dağıtmak ve yoksulluğu azaltmak olduğu kabul edilse de, bu yeniden dağılım potansiyeli, bazen fakir bireylerden çok fakir olmayan yaşlıların yararlanmasına ya da bir neslin faydasının başka neslin zararı pahasına oluşmasına neden olabilmekte ve bu gibi sosyal maliyetler çok büyük boyutlara ulaşabilmektedir. Dağıtım yönteminin nesillerarası kaynak aktarımındaki bu olumsuzluklarından dolayı sosyal güvenlik sisteminin zarar görmesini önlemek amacıyla bireyin kendi geleceği için insiyatif almasına olanak tanıyan çözüm yolları geliştirilmiştir.

¹⁵⁰ Çelikoğlu, a.g.e., s. 75.

¹⁵¹ ILO, a.g.e., s. 81.

Zaten nesillerarası transferlerin gerçekleştiği dağıtım yöntemi yerine fon biriktirme yönteminin uygulamada tercih edilmesiyle istenilmeyen nesillerarası yeniden dağılımlar giderilmeye çalışılmaktadır.

Dağıtım yöntemiyle finanse edilen yaşlılık sigortalarında oluşan nesillerarası yeniden dağılımın miktarının ne olduğunun belirlenebilmesi konusu ise karmaşık hesaplamalar gerektirmektedir. Gerçek yaşamboyu gelirin yeniden dağılımının hesaplanabilmesi için ilk adım ödenen katkıların şimdiki değerinin bulunması ve çalışanın yaşam süresi boyunca alacağı faydaların beklenen şimdiki değerinin hesaplanmasıdır. Bu ikisi arasındaki fark beklenen net transfer ya da çalışana yapılan yaşamboyu yeniden dağılımdır. Eğer beklenen yaşamboyu faydalar katılımları aşıyorsa bu pozitifdir aksi halde negatif olacaktır. Eğer yeniden dağılım pozitifse, getiri oranı piyasa faiz oranlarını aşar. Bunun anlamı çalışanın emeklilik sisteminden, başka bir alana yapacağı yatırımlardan daha fazla getiri elde etmesi demektir. Genellikle net transferler ya da getiri oranları bir grup birey için hesaplanır (yoksullar ve zenginler, erkekler ve kadınlar, evliler ve bekarlar, emekliliğinin başında ya da sonunda olanlar). Bu hesaplamaların yapılabilmesi birçok ayrıntılı bilgiyi gerektirdiğinden yaşamboyu gelirin yeniden dağılım etkisinin ölçülmesi konusunda çok az sayıda çalışma yapılmıştır.

2.3.2. Nüfus Yapısı Açısından

Nüfusun yapısıyla ilgili değişikliklere bağlı olarak kamusal nesillerarası transferlerin düzeyi ve yönünde bir takım değişiklikler meydana gelebilmektedir. Yaşlılık sigortasında da seçilen finansman yöntemine bağlı olarak bu değişiklikler farklı şekillerde gerçekleşebilir. Yaşlılık sigortasının finansman yöntemleri nüfus yapısı açısından karşılaştırıldığında ikisi arasında belirgin farklar olduğu söylenebilir. Bunlardan dağıtım yöntemi yapısı gereği demografik değişikliklere oldukça duyarlı olmasına karşın fon biriktirme yönteminin nüfus yapısındaki değişikliklerden bağımsız olduğu söylenebilir.¹⁵²

¹⁵² Nicholas Barr, "The Truth About Pension Reform", **IMF Finance and Development**, (September 2001), s.6.

Geniş aile kültürü, hızlı sanayileşme, hızlı nüfus artışı ve birey ömrünün kısa olduğu dönemin bir ürünü olan dağıtım yöntemi, değişen şartlar, özellikle de toplumların demografik yapısında meydana gelen değişikliklerden olumsuz yönde etkilenmektedir.¹⁵³ Fon biriktirme yönteminde ise her bir nesle ödenenler doğrudan o neslin katılımlarıyla ilintili olduğu için böyle bir etkilenme söz konusu değildir.

Neredeyse bütün gelişmiş ülkelerin emeklilik sistemleri dağıtım yöntemiyle finanse edilmektedir. Nüfusun yaşlandığı ülkelerde dağıtım yöntemi ile finansmanı sürdürülebilir kılmak için bir takım önlemler alınmaktadır. Katılım oranlarını yükseltmek, emeklilik ödemelerini azaltmak, ya da her ikisini beraber uygulamak, emeklilik yaşında değişiklikler yapmak, kısmi özelleştirme ya da bireysel emeklilik tasarruflarını zorunlu olarak gündeme getirmek gibi. Bütün bu reformlarda en azından bir nesil önceki duruma göre kaybeden duruma gelebilir. Genellikle istenen ise, bu kayıp ya da kazançların nesillerarasında paylaşılmasıdır. Modern toplumlarda, nüfus yapısında meydana gelen değişimin seçilen finansman yöntemi üzerindeki etkisi çoğu zaman nesillerarasında bir mücadele konusu olabilmektedir.

2.3.3. Ekonomik Riskler Açısından

Fon biriktirme yöntemiyle oluşturulan fonların işletilmesi, ekonomik yatırımlara yönlendirilmesi, ülke ekonomisi açısından yararlı sonuçlar verecektir. Ancak sözü edilen bu yararlar, ekonomik sistem ve konjonktürde belirli bir istikrarı varsayar; aksi halde, beklenen yarar ortadan kalkar. Toplanan fonlar, enflasyon ve para değerindeki düşümlere bağlı olarak değer kaybına uğraması tehlikesiyle karşı karşıyadır. Bu nedenle enflasyon ve sık sık başvuru devalüasyonlar, fon biriktirme yönteminden beklenen yararları tümüyle ortadan kaldıracaktır. Fonların yatırım alanlarında değerlendirilmesi anılan sakıncaları belirli ölçüde giderebilir. Ancak fonların işletilmesinin karmaşık mekanizması, her zaman başarılı sonuçlar elde edilmesine olanak tanımaz.¹⁵⁴ Dağıtım yöntemi ise zaten küçük miktarda oluşturulan

¹⁵³ Ergenekon, a.g.e., s. 12.

¹⁵⁴ Güzel, Okur ve Şakar, a.g.e. s. 63.

fonların yatırım alanlarına sokulmasına elverişli olmadığı için bu tür ekonomik risklerle çok fazla karşı karşıya değildir.

Dağıtım veya fon biriktirme yöntemlerinden birinin benimsenmesi, sosyal sigorta kollarına ve bunların kendilerine karşı güvence oluşturduğu sosyal risklerin özelliklerine de bağlı olacaktır. Dağıtım yöntemi, hastalık ve analık sigortaları gibi geçici risklere karşı güvence sağlayan sigorta kollarına uygun düşmektedir. Aynı durum, iş kazası ve meslek hastalığı sigortası açısından da söz konusudur. Fon biriktirme yöntemi ise, yaşlılık, malullük (sakatlık) ve ölüm gibi uzun dönemli risklere karşı güvence sağlayan sigorta kolları açısından elverişli görünmektedir.¹⁵⁵ Ancak bu olgu mutlak değildir. Fon biriktirme sisteminin ekonomik şartlardaki dalgalanmalara yakından bağlılığı nedeniyle başarısız olabilmesi, birçok ülkede yaşlılık, sakatlık ve ölüm sigortaları açısından dağıtım yönteminin benimsenmesini gerektirmektedir. Ancak son yıllarda birçok ülkede görülen yaşlıların toplam nüfus içindeki payının artışı ve bunun dağıtım yöntemi üzerinde meydana getirdiği baskılar nedeniyle bu yöntem dünyanın çeşitli ülkelerinde terk edilmeye başlanmıştır.

3. YAŞLILIK SİGORTASININ SUNUMUNDA ETKİLİ OLAN FAKTÖRLER VE NESİLLERARASI TRANSFERLER AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Çalışmamızın birinci bölümünde nesillerarası kamusal malların sunumunu etkileyen faktörler; politikacılar, kamu kurumları, baskı grupları ve seçmenlerden oluşan politik faktörler ve nüfusun yapısıyla ilgili faktörler olarak iki başlık altında toplanarak incelenmiştir. Burada ise nesillerarası kamusal mallara örnek olarak seçilen yaşlılık sigortası sisteminin işleyişini etkileyen faktörler aynı sınıflama göz önünde bulundurularak ele alınacak, ancak, bu faktörlerin özellikle nesillerarası transferlere olan etkileri belirtilmeye çalışılacaktır.

¹⁵⁵ Aynı, s.64.

3.1. Politik Faktörler

Birinci bölümde nesillerarası kamusal malların sunumunda etkili olan politik faktörlerle ilgili yapılan açıklamalar, yaşlılık sigortasının, nesillerarası kamusal mal olma özelliği nedeniyle, bu mal türü için de geçerli olacaktır. Daha önce de belirtildiği gibi, nesillerarası transferlerin gerçekleşmesi nesillerarasında gerçekleşen politik mücadele ile şekillenmektedir. Yaşlılık sigortasının da oluşmasında ve sürdürülmesinde oluşacak nesillerarası yeniden gelir dağılımını etkileyen politik faktörler, politikacılar, bürokratlar, baskı grupları ve seçmenlerdir. Aşağıda, ilk bölümde belirtilen açıklamalara ilave olarak, özel olarak yaşlılık sigortası uygulamasında bu aktörlerin davranışları ve bu davranışların nesillerarası transferlerde meydana getirdiği değişiklikler açıklanacaktır.

3.1.1. Politikacılar

Nesillerarası kamu malı olan yaşlılık sigortası uygulamasında politikacıların davranışlarının genelde ne şekilde olabileceği teorik olarak birinci bölümde ortaya konulmuştu. Uygulamada, özellikle yaşlılık sigortası örneği altında, politikacıların nesillerarası eşitlik durumunu çok fazla dikkate almayarak faaliyetlerini nasıl şekillenebilecekleri ise aşağıdaki örnekle daha iyi anlaşılacaktır:

Mevcut bir yaşlılık sigortası sisteminde üç politika değişikliğinin gündemde olduğunu varsayalım ve bunlardan bir tanesinin uygulanması konusunda politikacıların ne şekilde davranacaklarını incelemeye çalışalım. Bu politika değişikliklerinin; sigortanın gelir miktarını arttırmak için toplanan vergileri arttırmak, yardımları azaltmak ve karları arttırmak ve toplanan gelirleri daha verimli çalıştırmak olduğunu varsayalım. Bunlar içerisinde vergileri arttırmak seçeneği çalışan genç kesim üzerine bir yük getirecek ve bu kesimden tepki alacaktır. Bu nedenle de politikacılar tarafından çok kolay onaylanamayacaktır. Yardımları azaltmak seçeneği seçmenlerin faydalarının kısılması anlamına gelecek ve dünyanın birçok ülkesinde tepki toplayacağı için politikacıların bunu göze almaları da zor gözükmektedir. Kârları arttırma yani sosyal güvenlik fonlarını daha verimli alanlarda

değerlendirme ise her zaman mümkün olmayacak zor bir seçenektir. Tüm bunların sonucu olarak, seçim zamanlarında, devlet tarafından sunulan yaşlılık sigortası hizmetleri artarken, bunları finanse edecek vergilerin azaltılması yönünde bir karar politikacılar tarafından alınabilecektir. Tüm bunlar politik faktörlerden kaynaklanan ve yaşlılık sigortası uygulamasının maliyetini arttıran nedenler olarak sıralanabilir. Ayrıca bu uygulamaların her birinde, değişikliğin farklı nesiller üzerinde yaratacağı etkiler göz ardı edilerek bir takım faaliyetler gerçekleştirilmiş olacaktır. Bu da nesillerarasında istenmeyen adaletsiz durumların doğmasına yol açabilir.

Yaşlılık sigortası uygulamasının maliyetini arttıran ve politikacılar tarafından destek gören diğer bazı uygulamalar da bulunmaktadır. Örneğin, gözlemler seçimlerde yaşlı nüfusun daha büyük oranda oy kullandığını göstermiştir. Bu potansiyelden yararlanmak isteyen partilerin bazı aşırı vaatleri ve uygulamaları da yaşlılık sigortası hizmetinin maliyetini arttırmaktadır.¹⁵⁶ Bunların başında emekli aylıklarının arttırılması, ek istihdam yaratmak bahanesi ile ve emeklilik yaşının belirlenmesiyle ilgili olarak, bilimsel hesaplardan uzaklaşarak, bir takım politik kaygılar güdülerek emeklilik yaşının olması gereken düzeyin çok altına düşürülmesi yer almaktadır. Bunlar, bir neslin refahının diğer bir neslin zararı pahasına arttırılmasına neden olabilecek diğer uygulamalar olarak gösterilebilir.

Yaşlılık sigortası uygulamasında politikacıların etkili olduğu bir başka önemli alan ise, sosyal güvenlik kurumlarının topladığı fonlar ve bunların değerlendirilmesidir. Bilindiği gibi sosyal güvenlik, nesillerarası bir gelir transferi niteliğini taşımakta, bu transferin aracı olan fonlar ise, araya politikacıların girmesiyle emeklilerin yararına kullanılacağına, sosyal güvenlik ile ilgisi bulunmayan alanlarda kullanılmaktadır. Politikacıların sosyal güvenliği hazır bir kaynak olarak görmeleri ve bu kaynaktan vazgeçmeye yanaşmamaları, mevcut sistemin işleyişini güçleştirmektedir. Devlet tarafından dağıtım yöntemine göre finanse edilen sosyal sigorta uygulamalarında bu durum fon biriktirme yöntemine göre daha fazla risk taşımaktadır. Çünkü, fon

¹⁵⁶ TOBB, a.g.e., s. 76

biriktirme sisteminde sigortalıların katkıları bireysel hesaplarda toplanmakta ve politikacıların bu kaynakları kullanabilme durumları söz konusu olamamaktadır.¹⁵⁷

Yaşlılık sigortası uygulamasında özellikle dünyada son yıllarda yaşlanma yönünde yaşanan demografik değişime paralel olarak, politikacıların davranışlarını etkileyen bir diğer uygulamadan da söz etmek gerekmektedir. Politikacılar yaşlılık sigortası programıyla ilgili olarak yapmayı düşündükleri program değişikliği konusunda herhangi bir dirençle karşılaşacaklarını düşündüklerinde farklı uygulama kararları alabilmektedirler. Örneğin, Avrupa Birliği ülkeleri ve Japonya gibi, hızla yaşlanma trendine girmiş ülkelerde yaşlı nüfusun politik ağırlığından dolayı, II. Dünya savaşı sonrasında refah devleti hedefini gerçekleştirmek için dağıtım yöntemi çerçevesinde emeklilere vaadedilen geniş hakların geri alınmasında çeşitli zorluklar yaşanmaktadır. Bunun doğal sonucu olarak, dağıtım yöntemine dayanan zorunlu sosyal güvenlik sistemlerinin emeklilik tasarruflarının %90'ını kapsadığı AB ülkelerinde emeklilere sağlanan hakların daraltılması ya da özel emeklilik fonları payının artırılması konularında kamuoyunun tepkileri yasa koyucular üzerinde etkili olmaktadır.¹⁵⁸

3.1.2. Bürokratlar

Yaşlılık sigortası ile ilgili politikalardan genellikle bağımsız statüdeki sosyal güvenlik kurumları ve onların başındaki bürokratlar sorumlu olmakta ve programların şekillenmesi, programlarda yapılacak değişikliklerin belirlenmesi konusunda politikacılara yol göstererek yaşlılık sigortasının şekillenmesinde lider bir rol oynamaktadırlar. Bu sayede yaşlılık sigortası sistemiyle gerçekleştirilecek nesillerarası transferlerin belirlenmesinde de önemli bir rol üstlenmiş olmaktadır.

Yaşlılık sigortasının sunumunda nesillerarası eşitsizliği önlemek için bürokratlara düşen en büyük görev, uygulamada görülen ve yaşlılık sigortası sisteminde açıkların

¹⁵⁷ Marco Cangiano, Carlo Cotterelli ve Luis Cubeddu, "Pension Development and Reform in Transition Economies", *IMF Working -Paper*, WP/98/151, (1998), s. 37.

¹⁵⁸ Ergenekon, a.g.e., s. 18

oluşmasına yol açan sorunları azaltacak önlemler almaktır. Çünkü, sistemde meydana gelecek açıklar hem çalışan genç nesiller hem de gelecek nesiller üzerinde ağır yükler oluşturacaktır. Yaşlılık sigortası uygulamasıyla ilgili olarak, iyi bir yönetimin sağlanması hizmetin etkin çıktısına neden olacak ve bu da farklı nesilleri memnun edecektir.

Yaşlılık sigortası yönetiminde etkin çıktı düzeyine ulaşılabilmesi ise, bürokratların yaşlılık sigortası yönetiminde uzun dönemli programlamaya odaklanması, bunun içinde kurumlarının teknik ve fiziki altyapılarının buna göre düzenlenmesi gerekmektedir. Alınacak kararların doğru zamanda alınması ve mümkün olduğunca çabuk uygulamaya geçilmesi, bunun gerçekleştirilebilmesi için politikacıların doğru bir şekilde bilgilendirilmesi yaşlılık sigortası uygulaması açısından çok önemlidir.

Yaşlılık sigortası uygulamasında bu derece önemli kişiler olarak bürokratların faaliyetlerini gerçekleştirmelerinde daha sorumlu hale getirilmeleri çok önemli bir konudur. Genç ve yaşlı nesiller arasında eşitsizlik doğmuşsa, bürokratlar, bu konuda mali önlemler alabilecek ve sistemin performansını nesilsel eşitliği sağlayabilecek şekilde yeniden düzenleyebilecek durumda olmalıdırlar. Çünkü, yapılacak bir program değişikliğinden kurumlarının ne şekilde etkilenebileceğini, bunun yaşlılık sigortası sistemini uzun bir dönemde nasıl etkileyeceğini, gelir-gider dengesi üzerinde yaratacağı etkileri ve bunun genç ve yaşlı nesiller arasında adaleti ne şekilde değiştirebileceğini en iyi bürokratlar görebileceklerdir.

Yaşlılık sigortası sistemini yürütmekle görevli kamu kurumları ya da bürokratlar tarafından yaşlılık sigortasıyla ilgili bu tür uzun dönemli hesaplamaların dikkatli bir şekilde yapılması sonucu, bürokratların politikacıları etkileyebildikleri ve kamusal programları değiştirebildikleri ölçüde nesillerarası transferlerin oluşmasına etkide bulunabilecekleri söylenebilir.

3.1.3. Baskı Grupları

Yaşlılık sigortası özellikle nesillerarası transferler açısından değerlendirildiğinde baskı grupları doğal olarak gençler ve yaşlılar olarak ele alınmalıdır. Gençler de yaşlılar da sınırlı bir takım kaynaklar için rekabet halindedirler ve her iki grup adına da çalışan baskı grupları vardır. Gençler çoğunlukla işçi sendikalarında yer alarak bir lobi oluşturmaya çalışırken, yaşlılar ise birçok ülkede daha aktif lobiler oluşturmaktadırlar. Yaşlıların oluşturduğu lobiler gri lobiler olarak da isimlendirilmektedirler.¹⁵⁹

Yaşlı bireylerin oluşturduğu baskı gruplarına, hem diğer nesillerin hem de devletlerin bakış açıları zaman içerisinde büyük değişimler göstermiştir. Dünyada yaygın olarak pek çok birey tarafından 1930'lardan 1970'lere kadar yaşlı nüfus güçsüz, fakir, korunması gereken ve bunu hak eden bireyler olarak görülmüştür. Buna karşılık olarak da birçok ülkede sosyal koruma sistemi politik olarak desteklenmiş ve devlet tarafından yaşlılık sigortası sistemleri oluşturulmuştur. Bu dönemde, yani politikaların yeni kurulma aşamasında yaşlı baskı grupları devlet tarafından yaşlılara daha fazla transfer yapılması için faaliyette bulunmuşlardır. Zaman içerisinde yaşlı bireylerin oluşturduğu baskı grupları daha da çoğalmış ve yaşlı bireylerin faydalanacağı programların oluşturulması aşamasında hükümetleri etkilemeye çalışmışlardır. Politikacıların da onların isteklerine cevap vermeleri yaşlı baskı gruplarının oluşumu ve devamı için cesaret vermiştir.¹⁶⁰

1970'lerden 1990'ların ortalarına doğru ise, toplumda yaşlıların refah açısından iyi durumda olan, bencil, politik olarak güçlü ve açgözlü oldukları yolundaki görüşleri toplumda yoğun olarak kabul görmeye başlamıştır. Bunun ilk nedeni olarak, özellikle akademisyenlerin ve gazetecilerin, yaşlılara yapılan harcamaların fazlalığını, bunun bütçeler içindeki payının yüksekliğini vurgulaması gösterilebilir. Nesillerarası eşitlik

¹⁵⁹ Gene M. Grossman ve Elhanen Helpman, "Intergenerational Redistribution With short Lived Governments," *Economic Journal*, Vol 108, issue 450, (Sep. 1998), s. 1299.

¹⁶⁰ Robert h. Binstock, "A New Area in the Politics of Aging: How Will Old Age Interest Group Responds," *Generations*, Vol 19, issue 3, (Fall 1995), s. 68.

kavramının ortaya atılmasıyla beraber de yaşlılara yapılan harcamalar ve bunların sosyal ve ekonomik sonuçları daha fazla dikkat çeker duruma gelmiştir. Bu durumda artık yaşlı baskı gruplarının saldırıdan savunmaya geçtikleri, yani ilave bir şeyler elde etmekten çok ellerindekilerini korumaya çalıştıkları ve de başarılı oldukları söylenebilir. Çünkü, birçok ülkede genellikle yaşlılarla ilgili programlarda yapılan kısıntılar, diğer sosyal programlarda yapılan kısıtlamalardan daha az olmaktadır.

Yaşlıların baskı grubu olarak böylesine etkin bir sonuç elde etmeleri ve özellikle yaşlılık sigortası programının genişletilmesinde, genç nesle rağmen, daha önemli bir rol oynamalarında etkili olan bazı faktörler bulunmaktadır. Bunlardan önemlilerini; bugünün gençleri geleceğin yaşlıları olacağından gençlerin yaşlı baskı gruplarına çok fazla direnç göstermemeleri, yaşlı bireylerden oluşan baskı gruplarının kaynaklarının önemli bir kısmını geçmişteki ve daha önemlisi bugünkü yaşlılık sigortasının izlenmesi konusuna ayırabilmeleri, lobicilik faaliyetleri için daha fazla boş zamana sahip olmaları, çoğu kez genç nüfustan daha iyi eğitilmiş durumda olmaları olarak sıralayabiliriz.¹⁶¹

3.1.4. Seçmenler

Devlet tarafından sunulan yaşlılık sigortası sistemi, bireyler için gönüllü katılımı içeren bir sistem değildir. Sigortalılar katılımlarını, şimdiki ve gelecekteki tüketimlerini göz önüne alarak kendi tercihleri doğrultusunda bireysel olarak belirleyemezler. Tam tersine, katılımlar kollektif kararlarla, politik süreç içerisinde belirlenmektedir.¹⁶²

Yaşlılık sigortasıyla yaşlılara yapılacak transfer miktarını, benimsediği program lehine oy kullanan ortalama seçmen belirleyecektir. Ortalama seçmen yaşlılık sigortasıyla ilgili bir oylamada bulunurken genellikle iki konuyu göz önünde bulundurmaktadır. Birincisi geçmişteki yaşlılık sigortasının düzeyi, ikincisi ise

¹⁶¹ Casey B. Mulligan ve Xavier Sala-i Martin, "Gerontocracy, Retirement and Social Security," **National Bureau of Economic Research, WP no: 7117, (May 1999), s. 11.**

¹⁶² Kriss Sjoblom, "Voting For Social Security," **Public Choice**, 45, no. 3 (1985), s. 225.

sitemin geleceğiyle ilgili sahip olduğu öngörüler. Ortalama seçmenin bu değerlendirmeler etrafında vereceği karar kendisi için olduğu kadar gelecek nesillerin hayatları için de önemli etkiler içerecektir.¹⁶³ Ortalama seçmen mevcut uygulamaya ve gelecekte olacağını tahmin ettiği uygulamaya bağlı olarak oylamada bulunurken, bu nesillerarasında örtülü bir anlaşmanın oluşması anlamına gelecektir. Bu anlaşmaya göre, eğer ortalama seçmen şu an için kabul edeceği transfer miktarının daha sonra kendisine de yapılacağını düşünürse, mevcut yaşlılık sigortası politikasına oy verecektir.¹⁶⁴ Gençlerin bu düşünce altında yaşlılık sigortası lehine oy kullanmaları program ile gençlerden yaşlılara bir gelir transferi sağlayacaktır. Gençlerin ileride kendilerinin de faydalanacakları düşüncesi altında yaşlılara doğru bir transferde bulunmaları, bu tür nesillerarası transferleri yaşlılardan gençlere yapılan transferlerden (eğitim gibi), ya da nesiliçi transferlerden (refah harcamaları gibi) ayıracaktır.

Yaşlılık sigortasında nesillerarası transfer sağlama özelliğine bağlı olarak fayda ve maliyetlerin farklı nesiller üzerine yayılması, programın oluşmasında etkili olacak seçimleri karmaşık hale getirmektedir. Çünkü, seçmen için geçmişteki politika düzeyine bakarak gelecekte de bu durumun aynen devam edeceği garanti olmayacaktır. Yapılacak oylamada her bir birey, yaşlılık sigortasının finansmanı ile ilgili alternatif vergi oranlarının kendisi için maliyetini, ileride kendisine sağlanacak transfer miktarı ile karşılaştırarak oylamada bulunursa etkin sonuç oluşacaktır.¹⁶⁵ Ancak, oylama seçmenler tarafından genellikle varolan yaşlılık sigortası sistemlerinin gelecekte de aynen devam edeceği varsayımı altında yapıldığında, diğer bir deyişle, seçmenler politikanın sonuçlarının tamamen farkında değillerse, yaşlılık sigortasında optimalin üzerinde bir sunum gerçekleşmiş olacaktır. Yani, yaşlılık sigortası bütçe büyüklüğünde aşırı bir genişleme görülecektir.¹⁶⁶

¹⁶³ Robin Boadway ve David Wildasin, "A Median Voter Model of Social Security," *International Tax Review*, Vol 30, No. 2, (May 1989), s. 309.

¹⁶⁴ Azariadis ve Vincenzo, a.g.e., s. 5.

¹⁶⁵ Sjoblom, a.g.e., s.375.

¹⁶⁶ Edgar K. Browning, a.g.e., s. 373.

Bu aşırı genişlemede etkisi olan bir diğer önemli faktör ise, nüfusun yaşlanmasının yaşlılık sigortasıyla ilgili politik tercihleri etkilemesidir. Emekli ya da emekliliği yaklaşmış bireylerin güçlü şekilde yaşlılık sigortasıyla ilgili kesintilerin arttırılması yönünde oy kullanacağı açıktır. Eğer bu tercihler çoğunluk oylamasında da yansıma bulursa yaşlılık sigortası bütçe büyüklüğü yine optimalin üzerinde oluşacaktır.

3.2. Nüfusun Yapısıyla İlgili Faktörler

Daha öncede ifade edildiği gibi özellikle dağıtım yöntemiyle finanse edilen yaşlılık sigortasını etkileyen faktörlerin başında nüfus yapısıyla ilgili değişiklikler gelmektedir. Devlet tarafından sunulan yaşlılık sigortası sistemleri de genellikle dağıtım yöntemine göre finanse edildiğinden nüfus miktarı ve yapısındaki değişimler, yaşlılık sigortasının kapsamını, sigortanın işleyişini ve standartlarını önemli ölçüde etkilemektedir. Bu değişmelerin yansması ise ilk olarak nesillerarası transferler üzerinde görülmektedir.

Son yıllarda dünya nüfusundaki gelişme eğilimleri yaşlı nüfusun artması yönündedir. OECD ve Avrupa ülkelerinde dünyanın diğer bölgelerine göre bireyler daha hızlı yaşlanmaktadır. Özellikle 70 ve 75 yaşın üzerindeki yaşlı oranının artışı dikkat çekmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde de yaşlı nüfusun artışı sorun olmaya başlamıştır. Tıbbi yöntemlerin çoğalması ve teknolojik ilerleme, nüfus artışında gerileme veya yavaşlama, doğumların azalması yaşlılık sürecinin uzamasını sağlamıştır. Tablo 2’de seçilmiş bazı ülkelerde sosyal güvenlikle ilgili demografik göstergeler verilmektedir. Tablodan da görülebileceği gibi İtalya, İsveç, İsviçre, İngiltere, Belçika, Hollanda, Almanya gibi bazı ülkelerde doğumda yaşam beklentisi 75-80 yaşlara kadar çıkmış, bu durum sözü edilen ülkelerde emekliliklerinde yaşlılık sigortasından faydalanan bireylerin daha uzun süre sistemde kalmalarına yol açmıştır. Ayrıca Tabloda yer alan ülkelerde 65 yaş üzerindeki bireylerin toplam nüfusa olan oranlarının da %11.9 ile %17.8 arasında değiştiği, bu oranın yalnızca Türkiye için diğerlerinden çok düşük olduğu (%5.8) görülmektedir.

Dünyada yaşlı nüfusun artmasının doğuracağı sakıncaların başında ise, sosyal harcamaların artması ve bunun da toplumun psikolojik ve sosyal yaşantısını oldukça etkilemesi gelmektedir.¹⁶⁷ Çünkü, yaşlılar sağlık gibi pahalı sosyal hizmetlere ihtiyaç duyan ve gelir kaynakları büyük ölçüde devletten karşılanan bireylerdir. Bu kesim, sosyal refah devletini olumsuz yönde etkilemekte, hükümetin finansman yapısını bozmakta ve tüm toplumun başarılı bir geleceğe sahip olabilmek için ihtiyaç duyduğu yatırımları engellemektedir. Emeklilik ve sağlık giderlerinin artması ise, sosyal güvenliği finanse eden kesimlerin katkı paylarını arttırıcı yönde baskı yapmaktadır. Çalışanların ve işverenlerin sisteme yapabileceği katkının psikolojik bir sınırı bulunduğundan, prim gelirleriyle kapatılamayan miktar devlet tarafından karşılanmaktadır. Kamu kaynaklarından karşılanan bu giderlerin GSYİH'ya oranı ve devlet bütçesi içerisindeki payı, nüfusun yaşlanmasına paralel olarak hızlı bir artış kaydetmektedir. OECD ülkeleri arasında yapılan bir inceleme, Japonya, ABD, Kanada, Avustralya ve AB üyeleri gibi gelişmiş ülkelerde sosyal güvenliğin devlete yükünün geçmiş dönemlerde radikal olarak artmış ve halen de süratle artmakta olduğunu göstermektedir.¹⁶⁸

Nüfusun yaşlanması konusunun nesillerarası eşitlik kavramı açısından da değerlendirilmesi gerekir. Gençlere ve yaşlılara sağlanan transferler arasındaki dengenin sağlanması ve bunun korunması önemlidir. Bu açıdan bakıldığında, örneğin, OECD içinde 65 yaşın üzerindeki bireylere yapılan birey başına sosyal harcamanın, 15 ile 64 yaş arasındakilere yapılan harcamalardan beş kat daha fazla olduğu görülmektedir. 1970'de yoksulluk çeken yaşlıların oranı nüfusun diğer bölümlerinden daha fazlaydı. Günümüzde ise, yoksulluk çeken yaşlıların oranı nüfusun diğer bölümlerinden daha azdır. ABD'de birçok birey için reel yaşam standartları emeklilikle birlikte yükselmiştir.¹⁶⁹ Gerçekte, toplumların yaşlı

¹⁶⁷ Çelik, a.g.e., s. 84.

¹⁶⁸ Ergenekon, a.g.e., s.15.

¹⁶⁹ Çelik, a.g.e., s. 85.

bireylerine fazla kaynak ayırmasını yasaklayan bir ekonomi kuralı bulunmamasına karşın, kaynakların sınırlı oluşu, kaynak tahsisinin toplumun tüm kesimlerinin çıkarının göz önüne alınarak yapılmasını gerekli kılmaktadır.¹⁷⁰ Tüm kesimlerin çıkarının göz önüne alınması demek bir anlamda genç ve yaşlı nesiller arasındaki adaletin sağlanması olarak da değerlendirilebilir. Yaşlıların refahı gençlerin kötüleşmesi pahasına gerçekleştirilmemeli, değişen demografik koşullarda bu tür nesillerarası etkiler dikkatle göz önüne alınmalıdır. Bu nedenle nüfusun yapısındaki değişiklikler nesillerarası transferler konusunda çok önemli olmaktadır.

Nüfusun yapısında yaşlanma yönünde bir değişim yaşanmasıyla beraber, sosyal güvenlik sistemini ilgilendiren bir diğer konu ise, uzun dönemde mali bir takım sorunların ortaya çıkmasıdır. Nüfusun sürekli yaşlanmasıyla ilerdeki yıllarda sosyal güvenlik fonlarının gelirleri harcamalarını karşılamaya yetmeyecektir. Sistemde değişiklik yapılmazsa fonlar ileriki yıllarda tamamen tükenebilir. Ülke nüfusunun yaşlanmasına paralel olarak, emeklilik giderleri, yaşlı nüfusun sağlık sorunları ve bu sorunların giderilmesi için sosyal güvenlik kurumlarınca üstlenilen tıbbi maliyetler de yükselmektedir. Bu artan maliyetler de yine sistemi finanse eden genç nesiller üzerine yüklendiğinde nesillerarası bir adaletsizlik yaratacaktır. Ancak bu adaletsizliği gidermek için belki de önerilecek en radikal çözüm olan bireylerin kendi tasarruf olanaklarıyla devlet garantisi olmadan bu harcamaları finanse etmeleri, bireylerin yaşlılıkları için gereken tasarrufları kendileri gerçekleştiremeyecekleri için başarısız olabilir.

Nüfusun yaşlanması ile ortaya çıkabilecek en önemli sorunlardan bir diğeri ise, sisteme yeni sigortalıların katılmayı ve bunun aktif-pasif sigortalı dengesini bozarak, finansmanı güçleştirmesidir. Aktif sigortalı/pasif sigortalı oranı sigortalı çalışanların sayısının emeklilerin sayısına oranı olarak tanımlanabilir. Aktif sigortalı/pasif sigortalı oranına ilişkin olarak, yaygın ve geçerli görüş 7 aktif

¹⁷⁰ Ergenekon, a.g.e., s.16.

sigortalının 1 emekliyi finanse ettiği sistemin en sağlıklı olduğu, 4 aktif sigortalının 1 emekliyi finanse ettiği sistemlerde alarm zillerinin çaldığı şeklindedir.¹⁷¹ Ancak OECD ülkeleri arasında aktif/pasif oranının ortalama 4-5'in de altına inmesi dağıtım yönteminin emeklilik gelirlerini finanse etmekte yetersiz kalmasının temel gerekçesini oluşturmaktadır.

Bu nedenle devlet tarafından dağıtım yöntemine dayalı olarak sunulan yaşlılık sigortası sistemlerinin nüfusun yaşlanması gerçeğine uyumlaştırılması büyük önem taşımaktadır. Bu uyum için alınabilecek önlemler, yaşlılık sigortası sisteminin finansman kaynaklarına ya da bu sistemden sağlanan yardımlara yönelebileceği gibi, her ikisini de kapsayabilir.

Demografik ve diğer gelişmeler ışığında, yaşlılık sigortası sistemlerinde oluşacak finansman sorunlarının giderilebilmesi için alınacak önlemlerde, bunun için, aktif/pasif nüfus arasındaki yük dağılımı ve gelecekte hangi katkı-fayda oranına erişilmek istendiğinin belirlenmesi gerekmektedir. Ayrıca alınacak önlemler nüfusun yapısındaki ve ekonomideki gelişmelerde meydana gelecek değişikliklere cevap verebilecek esnekliğe sahip olmalıdır.

¹⁷¹ Aydın, a.g.e., s. 8.

TABLO 2: SEÇİLMİŞ BAZI ÜLKELERDE SOSYAL GÜVENLİKLE İLGİLİ DEMOGRAFİK GÖSTERGELER (2000)

Ülkeler	Toplam Nüfus	65 Yaş Üzerindekilerin Toplam Nüfusa Oranı	Bağımlılık Oranı	Doğumda Yaşam Beklentisi		Kanuni emeklilik Yaşı		Erken Emeklilik Yaşı		GSMH (ABD Milyar Dolar)
				Erkek	Kadın	Erkek	Kadın	Erkek	Kadın	
Belçika	10,2	16,8	52,2	75,0	81,3	65	62	60	60	25,443
Bulgaristan	8,0	16,0	47,4	67,1	74,8	61,5	56,5	-	-	5,071
Danimarka	5,3	15,0	49,4	73,6	78,6	67	67	60	60	25,869
Fransa	59,0	15,8	53,1	74,5	82,3	60	60	-	-	22,897
Almanya	82,0	16,1	46,8	74,3	80,6	65	65	-	-	23,742
Yunanistan	10,6	17,2	48,1	75,5	80,8	65	65	60	60	15,414
İtalya	57,5	17,8	47,4	81,6	75,2	65	60	-	-	22,172
Lüksemburg	0,4	14,3	49,2	73,9	80,4	65	65	57	57	42,769
Hollanda	15,8	13,6	47,0	75,3	80,7	65	65	-	-	24,215
Norveç	4,4	15,5	54,5	75,4	81,3	67	67	-	-	28,433
Polonya	38,6	11,9	46,6	69,0	77,3	65	60	-	-	8,450
Portekiz	10,0	15,4	47,4	71,9	79,1	65	65	55	55	16,064
Romanya	22,5	13,1	46,6	66,5	73,3	65	60	55	55	6,041
Rusya	146,2	12,3	44,9	60,1	72,5	60	55	-	-	7,473
İspanya	39,9	16,7	46,4	74,8	81,9	65	65	61	61	18,079
İsveç	8,9	17,4	56,0	77,0	82,1	65	65	60	60	22,636
İsviçre	7,2	15,8	48,3	75,6	82,0	65	63	-	-	27,171
İngiltere	59,3	15,7	53,3	75,0	80,0	65	60	-	-	22,093
Türkiye	66,6	5,8	55,8	68,0	73,2	55	50	-	-	6,974

Kaynak: Jonathan Gruber ve David Wise, "An International Perspective on Policies for Ageing Society," **NBER WP**, No:8103, (2001), s.23.

4. YAŞLILIK SİGORTASI PROGRAMLARININ KAPSAMINDA YAPILAN DEĞİŞİKLİKLER VE NESİLLERARASI TRANSFERLER AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Yaşlılık sigortası programlarının kapsamında yapılacak program değişiklikleri de yaşlılık sigortası sisteminin işleyişini değiştirerek nesillerarası transferi etkileyebilir. Genellikle, yaşlılık sigortası ile gerçekleşen nesillerarası transferlerin adil olmadığı ve çeşitli durumlarda yaşlılara koruma sağlanmasının gençler üzerinde çok fazla yük oluşturduğu düşünüldüğünde yaşlılık sigortasının kapsamında yapılacak bir takım değişikliklerle nesillerarası transferlerin bu istenmeyen etkileri azaltılmaya çalışılmaktadır. Yaşlılık sigortasının kapsamında yapılacak bazı değişiklikler, sistemin daha önce de sözü edilen demografik değişikliklere adapte edilerek, kendi kendine yeterli hale gelmesini ve uzun dönemde varlığını sürdürebilmesini amaçlamaktadır. Bu değişikliklerden ilk akla gelebilecek olanları ise; emeklilik yaşının yükseltilmesi, emeklilik için gereken asgari sigortalılık süresinin arttırılması, prim oranlarının değiştirilmesi, emeklilik aylıkları ve sosyal yardımların kısılması, ayrıcalıklı uygulamaların kaldırılması, erken ve malulen emeklilik şartlarının zorlaştırılması, sisteme devletin de katkıda bulunmasının sağlanması olarak sıralanabilir.

Bunlardan uygulamada daha çok tercih edilen ve nesillerarası transferleri etkilemesi açısından da diğerlerinden daha çok önemli oldukları düşünülen üç uygulama; emeklilik yaşıyla ilgili düzenlemeler, emeklilik maaşının azaltılması ve prim gelirlerinin arttırılmasıdır.

4.1. Emeklilik Yaşıyla İlgili Düzenlemeler

Günümüzde sosyal güvenliğin yükünün önemli bir kısmını taşıyan sigortalılar belli bir süre prim ödemekte, ileri bir tarihte emekli olarak bir gelir elde etmeyi ummaktadır. Ancak bu gelire ne zaman ulaşacaklarını kendileri değil, yasalar belirlemektedir. İşte gelirin elde edileceği bu zaman kesimi yaşlılık sigortası finansmanını önemli ölçüde etkilemektedir.

Son zamanlarda genelde birçok ülkede, özellikle de Türkiye’de gözlemlenen ve yaşlılık sigortasının finansmanında krize yol açan faktörlerin başında emeklilik yaşının erken belirlenmesi ve erken yaşta emekliliğin artması gelmektedir. Sanayileşmiş ülkelerde 1970’li ve 1980’li yıllarda işsizliğe karşı bir alternatif olarak uygulanan erken emeklilik politikaları, sistemin mali yükünü arttırmıştır. Ayrıca, bireylerin erken emekli olup ikinci bir işte çalışmak istemeleri ve politik çıkarlar ve hesaplar ile politikacıların da bu isteği gerçekleştirmeleri ve hatta teşvik etmeleri ancak bunun karşılığında kaynak yaratmamaları yine sistemin mali yükünü arttırmaktadır.

Son yıllarda yaşlılık sigortası sisteminin mali açıdan daha fazla sürdürülemeyeceği fark edildiğinden birçok ülke erken emeklilik uygulamasını terk ederek emeklilik yaşını yükseltmekte, hak kazanma şartlarını zorlaştırmakta, sağlanan yardımları azaltmaktadırlar. Diğer bir deyişle, yaşlılık sigortası alanında gittikçe artan maliyetler nedeniyle, bireyleri mümkün olduğu kadar işgücü piyasasında tutmayı amaçlayan politikalara ağırlık verilmesine neden olmuştur.¹⁷²

Bu nedenle, emeklilik yaşının yükseltilmesi ve bunun beklenen yaşam süresiyle ilişkili hale getirilmesi, yaşlılık sigortasında yaşanan krizlerde alınabilecek parametrik önlemlerin ilk akla gelenlerinden ve nesillerarası transferler üzerindeki etkisini de hemen göstermektedir.¹⁷³ Çünkü, emeklilik yaşının belirlenmesi konusunun nesillerarası transferler açısından önemi büyüktür. Emeklilik yaşı ile ortalama yaşam süresi arasındaki farkın büyük olması bugünün işçilerinin, bugünün yaşlılarına daha uzun süre bakmaları anlamını taşımaktadır.¹⁷⁴ Bu da nesillerarası adalet açısından değerlendirildiğinde istenmeyen nesillerarası bir transfer miktarının oluşması anlamına gelebilir. Uzun dönemde ise, özellikle nüfusun yaşlanma yönünde

¹⁷² TİSK, **Gelişmiş Ülkelerde ve Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Yeniden Yapılandırılması**, (TİSK İnceleme Yayınları, no:18, 1996), s. 11.

¹⁷³ Florence Legros, **Pension Reforms Between Economic and Political Problems**” (July 2001), <http://www.cepii.fr/anglaisgraph/workpap/summaries/2001/wp01-05.htm> 19.06.2003 tarihli internet sayfası.

¹⁷⁴ Aydın, **“Sosyal Güvenlik Sorunlarının Çözümünde Özel Sigortalar”** (Anadolu Üniversitesi Yayınları no: 1117, Eskişehir:1999), s. 46.

bir değişme gösterdiği ülkelerde, emeklilik yaşının erken belirlenmesi nedeniyle daha uzun süre emeklilik maaşı alarak yaşayan yaşlı nüfus karşısında, sisteme yeni çalışanların katılamaması nedeniyle genç nüfus üzerindeki baskı daha da artacak ve bu da genç nesil ve yaşlı nesil arasında yeniden gelir dağılımdaki adaletsizliğin artmasına neden olacaktır.

Nesillerarası transferler açısından büyük önem taşıyan emeklilik yaşının belirlenmesi konusunda aslında tüm ülkeleri kapsayan uluslararası bir standarttan söz etmek mümkün değildir. Tablo 3’de de görüldüğü gibi emeklilik yaşı her ülkenin sosyo-ekonomik ve demografik şartlarına bağlı olarak belirlenmektedir. Çalışanlar ve sendikalar emeklilik yaşının düşük olmasını isterken, sosyal güvenlik kurumları ve politik iktidarlar sistemin getireceği mali yükü göz önünde tutarak emeklilik yaşının yüksek olmasını tercih etmektedirler.¹⁷⁵

TABLO 3: BAZI ÜLKELERDE EMEKLİLİK YAŞLARI (1999)

ÜLKELER	ERKEN EMEKLİLİK YAŞI	NORMAL EMEKLİLİK YAŞI
Belçika	60	65
Kanada	60	65
Fransa	60	65
Almanya	60	65
İtalya	55	60
Japonya	60	60
Hollanda	60	60
İspanya	60	60
İsveç	60	60
İngiltere	60	70
ABD	62	65

Kaynak: Jonathan Gruber ve David Wise, “An International Perspective on Policies for Aging Society”, NBER Working Paper, No: 8103. (2001).

¹⁷⁵ TÜGİAD, “2000’li Yıllara Doğru Türkiye’nin Önde Gelen Sorunlarına Yaklaşımlar: Sosyal Güvenlik”, (TÜGİAD 1997), s.49.

4.2. Emeklilik Maaşının Azaltılması

Sosyal güvenlik kurumları tarafından emeklilere ödenmesi gereken tutarların artması karşısında devletin ve çalışan nesillerin katlanmak zorunda oldukları yük ağırlaşmaktadır. Bu nedenle bir kapsam değişikliği yapılarak emekli neslin de çalışan neslin yüküne biraz katlanması amaçlanmaktadır. Dolayısıyla çalışma döneminde sosyal güvenlik kurumlarına belirli bir emeklilik standardı sağlamak üzere prim ödeyenler, emekli olduktan sonra aylıklarında reel azalma yaşayabilmektedirler.¹⁷⁶

Yaşlılık sigortası sisteminde, sistemin gelir yönü arttırılmadığında, maliyetlerin azaltılması yönünde akla gelen ilk uygulama olan emeklilik maaşının azaltılmasının ise bazı sınırları bulunmaktadır. Örneğin, emeklilik maaşının çalışma hayatının sonundaki nihai maaş ya da son dönemdeki en yüksek birkaç maaşın ortalamasına oranını gösteren değişim oranının %30-%40 marjında tespit edilmesi birçok ülkede emeklilere asgari standartta bir gelir sağlanmasına yol açmaktadır. Ayrıca, yaşlıların emekliliklerinde sıkıntılara düşmemeleri için emeklilik maaşında çok büyük kısıntılar yapılamamaktadır. Bunun bir diğer nedeni de, daha önce de sözü edildiği gibi, politikacıların, emekli maaşı azaltılması seçeneğini çok fazla göze alamamalarıdır.

Emeklilik maaşının azaltılması yönünde yapılacak düzenlemeler sonucunda, nesiller arasında yaşlılık sigortası sistemin yükünün nasıl dağıtılacağı ortaya çıkmaktadır. Sistemden yapılacak yardımların miktarının belirlenmesi özellikle yaşlı nesillerin yaşlılık sigortası sisteminin maliyetine ne kadar katlanacağı konusunda önemli olmaktadır.

4.3. Prim Gelirlerinin Arttırılması

Sosyal güvenlik sisteminin bozulan dengelerini düzeltmek için yaşlılık sigortası kapsamında gelirlerin arttırılması yönünden yapılacak değişikliklerden bir tanesi

¹⁷⁶ Ergenekon, a.g.e., s. 29.

prim gelirlerinin arttırılmasıdır. Ancak, bu artış uzun dönemde giderlerin de yükselmesine yol açacağı için, sosyal güvenlik dengesinde geçici bir iyileşme yaratacak, yüksek prim ödeyen neslin emeklilik çağına ulaşmasıyla birlikte finansman açığı sorunu ağırlaşmış bir şekilde tekrar ortaya çıkacaktır.¹⁷⁷

Diğer taraftan sosyal güvenlik primlerinin arttırılması, çalışanın eline geçen net kazancın düşmesine, işveren açısından ise emeğin maliyetinin yükselmesine yol açacaktır. Bu maliyet artışı azalan maaş/ücret artışları şeklinde dolaylı olarak çalışanlara yansımaktadır. Dolayısıyla böyle bir değişiklikle dağıtım yönteminin iyileştirilmesi emeklilik maaşının azaltılması seçeneğindeki kadar doğrudan bir fayda sağlayamamaktadır.

Sistemin gelir yönünde yapılması istenen bu tür bir değişikliğin de, emeklilik maaşının azaltılması seçeneğinde olduğu gibi nesillerarası transferler açısından önemi büyüktür. Ancak, primlerin arttırılması yönünde yapılacak düzenlemeler, genç neslin yaşlılık sigortası sisteminin maliyetine ne kadar katlanacağı konusunda önemli olmaktadır.

5. NESİLSEL MUHASEBE AÇISINDAN YAŞLILIK SİGORTASININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Birinci bölümde nesilnel muhasebe kavramı açıklanmış, nesilnel muhasebenin önemi belirtilmiş ve nesilnel eşitliğin sağlanması ve sürdürülebilmesi için uygulanabilecek politikardan söz edilmişti. Burada ise, nesilnel muhasebe ile yaşlılık sigortasında nesilnel eşitliğin nasıl değerlendirilebileceği, devlet tarafından dağıtım yöntemine göre sunulan yaşlılık sigortası sistemiyle oluşacak transferlerin amaçlara uygun olarak gerçekleşip gerçekleşmediğinin nesilnel muhasebe hesapları altında nasıl araştırılacağı ve yaşlılık sigortasının nesilnel eşitliği sağlayacak şekilde yeniden düzenlenmesi konusunda neler yapılabileceği konuları üzerinde durulacaktır. Yaşlılık sigortası sisteminin nesilnel muhasebe hesapları altında değerlendirilmesi önemli bir konudur. Çünkü, yaşlılık sigortası sistemiyle oluşacak nesillerarası

¹⁷⁷ Ergenekon, **a.g.e.**, s. 28-29.

yeniden dağılımın yapısı ve uzun dönemde sürdürülebilirliği ancak nesillerarası muhasebeyle yapılacak bir takım hesaplamalarla ortaya konulabilecektir.¹⁷⁸

Nesilsel muhasebe açısından bu tür değerlendirilmelerin yapılması, özellikle yaşlılık sigortasının finansmanı konusunun önemini tekrar karşımıza çıkartmaktadır. Daha önce de belirtildiği gibi gelirin genç ve yaşlı nesillerarasında yeniden dağılımını sağlayan yaşlılık sigortası finansman yöntemi dağıtım yöntemidir. Fon biriktirme yöntemi ise demografik yapıdaki değişikliklerden çok az etkilenen ve nesillerarası transferlerin gerçekleşmediği bir yaşlılık sigortası finansman yöntemidir. İşte dağıtım yöntemiyle finanse edilen yaşlılık sigortası sisteminin yeniden dağılım miktarı ve yönünün belirlenmesi için nesilsel muhasebe yönteminden faydalanılmaktadır. Bu dağılımın miktar ve yönünün belirlenmesi konusu ise karmaşık bir takım hesaplamaların yapılmasını gerekli kılmaktadır. Nesilsel muhasebe açısından yaşlılık sigortası programıyla ilgili bir değerlendirme yapılacaksa, geçmişte yapılmış katılımlar ve elde edilmiş faydalar dikkate alınmalı, nesillerarasındaki yeniden dağılım hesaba katılmalı, eğer bu yeniden dağılımda kaybeden ya da kazanan taraflar varsa bu sorunlar çözümlenmelidir.

Yaşlılık sigortası sisteminin adaleti, nesilsel muhasebe açısından bireylerin tüm yaşamları boyunca elde etmeyi düşündükleri faydalar ile ödedikleri katkıların karşılaştırılması ile ölçülebilir. Bütün bu konular açısından yaşlılık sigortasıyla oluşacak nesillerarası transferler konusunda, en adil yöntemin fon biriktirme yöntemi olduğu söylenmektedir. Çünkü yukarıda da belirtildiği gibi bu yöntemle nesillerarası transferler gerçekleşmeyecek, her birey kendi emekliliğini kendisi finanse edecektir.¹⁷⁹

Yaşlılık sigortası sistemi oluşturulurken, ya da genişletilirken, ülkeler uzun dönem için muhtemel nesillerarası transferleri de her nesil tarafından sağlanan faydaları ve

¹⁷⁸ Jagadees Gokhale ve Laurence J. Kotlikoff, "Generational Justice and Generational Accounting," **The Generational Equity Debate**, (Edited by John Williamson, Diane Watts ve Eric Kingson, Columbia University Press, New York:1999), s.77-78.

¹⁷⁹ Aynı. s.78.

ödenen maliyetleri dikkate alan nesillerarası muhasebe sistemini kullanarak dikkatli bir şekilde hesaplamalıdır. Çünkü, politikacılar ancak bu şekilde gerçekleşecek transferlerin istenir olup olmadığını değerlendirebilecektir. Eğer nesillerarası bir eşitsizlik söz konusu ise, yapılması gereken değişiklikleri ancak bu şekilde görebileceklerdir.

Bilindiği gibi, devlet tarafından sunulan yaşlılık sigortası sistemi ile nesillerarasında geliri yeniden dağıtmanın temel amacı, bu gelir transferine ihtiyacı olduğu düşünülen yaşlılara gelir desteği sağlamaktır. Bu amaçla gerçekleştirilen transferin, yaşlılık sigortası sisteminin geliri nesillerarasında dağıtma özelliğini çeşitli şekillerde etkileyen bazı faktörlerden etkilenerek, zaman içerisinde hedeflenen amacından sapmalar gösterip göstermediğinin dikkate alınması gerekmektedir.¹⁸⁰ Bu hesaplamalarda ancak nesnel muhasebe ile mümkün olabilecektir. Aşağıda, yaşlılık sigortası sistemiyle gerçekleştirilen nesillerarası transferlerin zaman içerisinde amaçlarına uygunluğu açısından nasıl değerlendirilebileceği ve amaçlardan sapmalar var ise, bunların nesnel eşitliği tekrar sağlayacak şekilde hangi yollarla düzeltileceği konuları incelenecektir.

5.1. Gerçekleşen Transferlerin Amaçlara Uygunluğu Açısından Değerlendirilmesi

Zorunlu ve kamusal olarak yürütülen devlet emeklilik programları, geniş bir şekilde dağıtım yöntemine dayanmakta ve geliri yaşam boyunca fakirlere ve fakir nesillere yeniden dağıtmaktadır. Bu, yaşlılık sigortasında dağıtım yönteminin diğer finansman yöntemlerine göre en büyük avantajıdır ve yoksulluğu azaltma konusunda başarılıdır. Ancak yaşlılık sigortalarının bu yeniden dağılım potansiyeli, bazen fakir bireylerden çok ihtiyacı olmayan yaşlıların yararlanmasına ya da bir neslin faydasının başka neslin zararı pahasına oluşmasına neden olabilmektedir. Bu gibi sosyal maliyetler çok büyük boyutlarda da olabilir. Bu nedenle, nesillerarası transferlerin amaçlarına uygun şekilde gerçekleşip gerçekleşmediği konusu önemli

¹⁸⁰ Alan Walker, "Intergenerational Relations and the Provision of Welfare," **The New Generational Contract**, (Edited by, Alan Walker, UCL Press, London: 1996), s.15.

olmaktadır. Bunun için devletin dağıtım yöntemine dayalı olarak sunduğu yaşlılık sigortası sisteminde oluşan gerçek yaşamboyu yeniden dağılımın ne yönde gerçekleştiğine bakılması gerekmektedir. Bunu hesaplamak için ilk adım, daha öncede belirtildiği gibi, ödenen katkıların şimdiki değerinin bulunması ve çalışanın yaşam süresi boyunca alacağı faydaların beklenen şimdiki değerinin hesaplanmasıdır. Bu ikisi arasındaki fark beklenen net transfer ya da çalışana yapılan yaşamboyu yeniden dağılımdır. Eğer beklenen yaşamboyu faydalar katılımları aşılırsa bu pozitifdir aksi halde negatif olacaktır.

Nesilsel muhasebe ile farklı nesillerin yaşlılık sigortası sisteminden toplam ne kadar fayda elde ettikleri ve nesillerarası adalet açısından bunun nasıl değerlendirilebileceği farklı hesaplama yöntemleriyle bulunabilmektedir. Bu yöntemlerden en fazla kullanılanı, bir çeşit indirgeme oranıdır. Yani her nesil için yaşam boyu katılımların şimdiki değeri ile, yaşam boyu elde edilen faydaların şimdiki değerinin birbirine eşitlenmesi. Bir başka yöntem ise, fayda/vergi oranlamasıdır. Yani elde edilen faydaların bugünkü değerinin vergilerin bu günkü değerine oranlanmasıdır. Bu oran bize yaşam boyu faydaların yaşam boyu katılımlara oranını verir. Ayrıca bu, iki net bugünkü değer arasındaki farkı bulmak açısından da anlamlıdır. Bir başka yöntem, geri dönüş dönemi ya da her bir neslin üyelerinin emekli olduktan sonra katılımlarını geri almak için bekledikleri sürenin hesaplanmasıdır. Son olarak net yaşam boyu transferler/net yaşam boyu ücretlerle de bu karşılaştırma yapılabilir. Ancak gerçekleştirilen transferlerin bu tür hesaplamalarla ortaya konulması çok da kolay olmamaktadır. Çünkü, yukarıda sözü edilen birçok hesaplamanın gerçek hayatta elde edilebilirliği çok kolay olmamaktadır.

Aslında bütün bu hesaplamaların yapılmasındaki temel amaç, yaşlılık sigortası sistemi ile yaşlılara gelir transferi sağlarken bunu diğer bir neslin (yani gençlerin) zararı pahasına yapmamaktır. Yani nesilsel hesaplamalarla yapılmak istenen, gelecek nesiller üzerindeki mali yükün şimdikilerin katlandığından daha fazla

olmamasıdır.¹⁸¹ Bilindiği gibi, devletin, yaşlılık sigortası sistemiyle yaşlılara transfer sağlamasının temel nedeni, yaşlılarla diğer yaş grupları arasındaki refah farklılığını azaltarak nesilsel eşitliği sağlamaktır. Yukarıda sözü edilen hesaplamalarla da bu amaca ulaşıp ulaşılmadığı test edilmiş olacaktır.

5.2. Yaşlılık Sigortasının Nesilsel Açıdan Eşitliği Sağlayacak Şekilde Yeniden Düzenlenmesi

Yukarıda sözü edilen nesilsel muhasebe hesaplamalarından sonra yaşlılık sigortası sisteminin nesiller arasında adaleti sağlamadığı görülecek olursa, sistemin uzun dönemli sürdürülebilir ve adaletli olması için yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Bu düzenlemeler sırasında da, yine uzun dönemli bir bakış açısıyla değerlendirme yapılmalı, uzun dönemli tahminler ve hesaplamalarla nesilsel eşitlik göz önüne alınmalıdır. Alınacak önlemlerin çeşitli nesiller üzerindeki vergi etkilerini belirterek nesiller arası adalet sağlanmalıdır.¹⁸²

Yaşlılık sigortasında nesiller arası adaletsizlik yaratan ve programın uzun dönemli sürdürülebilirliğini tehlikeye düşüren durumlar ise genelde şunlardan oluşmaktadır:¹⁸³

- i. Daha önceki nesillerin, şimdiki nesillerin ileride elde edeceklerinden daha fazla getiri elde etmeleri durumu.
- ii. Şimdiki nesillerin, gelecek nesillerin önemli miktardaki fon açıklarını üstlenmek zorunda kalmaları durumu.
- iii. Emekli başına düşen çalışan oranının her geçen gün azalması ve geleceğin çalışanlarının üzerinde kaldırılamaz bir yük getirmesi durumu.

¹⁸¹ Kenneth J. Arrow, "Intergenerational Equity and the Rate of Discount in Long-Term Social Investment," IEZ, World Congress, (December 1995), s. 1.

¹⁸² Malcolm L. Johnson, "Generational Equity and the Reformulation of Retirement", **SEDAP Research Paper**, No:12, (February 2000), s.2.

¹⁸³ Alicia H. Munnell, "America Can Afford to Grow Old", **The Generational Equity Debate** (Columbia Univ. Press, 1999), s.127.

- iv. Yaşlılık sigortası programlarıyla yaşlılara çok fazla harcama yapılırken, gençlere bütçeden çok fazla pay ayrılmaması durumu.

Yaşlılık sigortası sistemlerinde yukarıda sayılan nedenlerden dolayı meydana gelen nesnel eşitsizlik durumunun giderilmesi ve uzun dönemli sürdürülebilirliğinin sağlanarak nesnel eşitliğin elde edilmesi için alternatif politika değişikliklerine ihtiyaç vardır. Alternatif politika değişiklikleri yapılırken en önemli konu, değişikliklerin vergi yüklerini nesiller arasında nasıl dağıtacağını ve değişikliklerin ekonomik etkinlikleri nasıl değiştireceğini anlamaktır. Bu tür değişiklikler bugünkü nesillerin kaynaklarını etkileyecek ve sonuçta onların ne kadar çalışacakları ve tüketecekleri konusundaki kararlarını değiştirebilecektir. Ayrıca, mali politikalarda yapılacak değişikliklerin gelecek nesillerin aynı kararları üzerindeki etkilerini belirlemek de aynı nedenden dolayı önemlidir.¹⁸⁴ Bunlara ilave olarak, nesnel eşitliğin ve sürdürülebilirliğin sağlanması için alınacak politikalarda, demografik ve ekonomik değişimler göz önüne alınmalıdır. Çünkü, alınacak önlemlerin genç ve yaşlı nesilleri etkileme derecesi önemlidir. Bir neslin zararı pahasına diğer bir neslin fayda sağlaması nesillerarası eşitlik bakımından hoş olmayan sonuçlar doğuracaktır.¹⁸⁵

Sosyal güvenlik alanında nesnel eşitliğin sağlanması ve sosyal güvenliğin birçok ülkede yaşadığı sorunlar nedeniyle, bu politikanın uzun dönemli sürdürülebilirliği ve nesiller arasında bir adaletin sağlanması için yapılabilecek politika değişikliklerinden ilk akla gelenler; vergilerin azaltılması, harcamaların kısılması ya da sistemin yapısında yapılacak diğer bazı parametrik değişiklikler ya da programın kısmen ya da tamamen özelleştirilmesidir.¹⁸⁶ Sözü edilen parametrik önlemlerin alınmasında uygulamada bir takım sorunlarla karşılaşılacağından daha önce de söz edilmişti. Örneğin, özellikle harcamalarda yapılacak bir kısıntı vergi azaltılması kadar kolay

¹⁸⁴ Jagadeesh Gokhale, "Generational Equity and Sustainability in US Fiscal Policy," **Economic Commentary**, 04.(1998), s.3.

¹⁸⁵ Stephan Gorin, "Generational Equity and Privatization: Myth and Reality", **Health and Social Work**, Vol.25, Issue3, (Aug. 2000), s. 220.

¹⁸⁶ Barr, a.g.e., s. 19.

bir çözüm olarak düşünülemez. Bu konu politikacılar tarafından da rağbet görmemektedir. Bu arada alınması düşünülen bu önlemlerin maliyetli olduğunun da belirtilmesi gerekmektedir. Ayrıca etkileri uzun dönemde hissedilebilecek bu tür önlemlerdeki gecikmeler, etkilerin istenildiği gibi oluşmasını engelleyebilir ve bu gecikmelerden de zarar görebilecek nesiller oluşabilecektir.

Yukarıda belirtilen ve yaşlılık sigortası sisteminin uzun dönemli sürdürülebilirliğini sağlamak ve programın yeniden şekillendirilerek nesiller arasında adaleti sağlayabilecek bir yapıya kavuşturulabilmesi için yapılabilecek politika değişikliklerinden son zamanlarda üzerinde en çok tartışılan ise yaşlılık sigortası sisteminin kısmen ya da tamamen özelleştirilmesidir. Burada özelleştirmenin anlamı, yaşlılık sigortasının finansmanında dağıtım yönteminden fon biriktirme yöntemine geçiştir. Böylece istenmeyen nesillerarası transferler gerçekleşmeyecektir.¹⁸⁷ Yaşlılık sigortası sisteminin uzun dönemli sürdürülebilirliğini sağlamak için, fon biriktirme yöntemine dayalı özel emeklilik sistemleri uygulamada, ya zorunlu olarak sunulan kamu yaşlılık sigortası sistemlerini tamamlayıcı şekilde ya da tamamen onların yerini alacak şekilde düzenlenebilmektedir.

Tamamlayıcı özel emeklilik uygulamaları sistemiyle, dağıtım yöntemine dayalı kamu programları bireylere asgari bir gelir güvencesi sağlayıp, geliri nesiller arasında yeniden dağıtırken, fon biriktirme yöntemine dayanan tamamlayıcı özel emeklilik programları bireyin emeklilik geliri üzerinde düzeltici etkide bulunmakta ve çalışılan dönemdeki net gelirin hemen hemen tamamına ulaşılması imkanını vermektedir. Özel emeklilik uygulamalarının, zorunlu yaşlılık sigortası sistemini tamamlayıcı olarak kullanılabilmelerine önemli örnekler özellikle Avrupa ülkelerinde görülmektedir. Avrupa ülkelerinin önemli bir bölümünde tamamlayıcı emeklilik programları, temel program olarak tanımlanan kamu emeklilik programlarının yanı sıra sistemde bulunmaktadır. Kamu programlarının finansal sorunları ve bu ülkelerin karşı karşıya kaldığı yaşlılık krizi sanayileşmiş ülkelerin tamamlayıcı programlara ilgisini 1980'li yıllarda büyük ölçüde arttırmıştır. Bu ülkelerde kamu programları

¹⁸⁷ Marco Köthenbürger ve Panu Poutvaara, "Social Security Reform and Intergenerational Trade: Is There Scope for a Pareto-Improvement?," **CESifo Working Paper**, No: 795, (February 2002), s.2.

çerçevesinde verilen emeklilik aylıklarının yetersizliği, tamamlayıcı programlar devreye sokularak aşılmaya çalışılmıştır.¹⁸⁸ Buna göre devlet, toplumda mümkün olduğunca daha çok bireye minimum bir gelirin sağlanması ile yükümlü tutulmakta, bunun üzerinde bir olanak sağlanması özel programlarla/sigortalarla bireylere bırakılmaktadır. Kamu ve özel sektörün bir arada toplumun sosyal yönden korunmasını sağlamaları gerektiği düşünülmektedir.

Yaşlılık sigortası sistemlerinde yapılacak reformlardan en radikalise, özel emeklilik sistemlerinin, tamamen devlet tarafından sunulan yaşlılık sigortası sistemlerinin yerini almasıdır. Burada hükümet, yaşlılık sigortası alanındaki yükümlülüklerini bireylere ve özel sektöre aktararak özellikle nesillerarasındaki eşitsizlik durumunu ortadan kaldırmaya çalışmaktadır. Böylece, fon biriktirme yöntemine dayalı olarak bireysel ihtiyaçlar ve farklılıklar dikkate alınarak sosyal güvenliğin sağlanması, her neslin kendi emeklilik ödemelerinin kendisinin finanse etmesini sağlayacaktır. Birçok ülkede özel emeklilik programlarının devreye sokulmasıyla kamu harcamalarının azalacağı ve özelleştirmenin hükümetleri politik baskıdan kurtaracağı ileri sürülmektedir. Ayrıca dağıtım yönteminden farklı olarak fon biriktirme yöntemine dayanan özel emeklilik programlarının tasarrufları arttıracığı, sermaye birikimine ve sermayenin etkin dağılımına katkı yapacağı da ileri sürülmektedir.¹⁸⁹

Özelleştirmeye ilgili nesillerarası transferler açısından dikkat edilmesi gereken en önemli konu ise özelleştirmeye ilgili ortaya çıkabilecek bir takım sorunların dikkate alınması gereğidir. Özelleştirmenin muhtemel dağıtım sonuçları göz önünde bulundurulmalıdır. Yani farklı risk ve faydaların farklı nesil gruplarını, farklı cins, ırk ve gelir düzeyindeki bireyleri nasıl etkilediği dikkate alınmalıdır. Ayrıca belirli bir sistemi değiştirmenin ilave bazı değişim maliyetleri de ortaya çıkacaktır. Yapılacak değişikliğin hangi nesli ve ne şekilde etkileyeceği bunun nesiller üzerine ne kadar bir yük oluşturacağı, dönüşüm maliyetlerine hangi neslin katlanacağı

¹⁸⁸ Şerife Türcan Özsuca, "Özel Emeklilik Programları Kamu Emeklilik Programlarına Alternatif Olabilir mi?," Ekonomik Yaklaşım, Cilt 8,(İlkbahar-yaz 1997),s.35.

¹⁸⁹ Özsuca, 1997,a.g.e., s. 33.

konularının iyi düşünülmesi gerekmektedir. Doğal olarak, özelleştirme sonucunda oluşacak yeniden dağılımda çok önemli olacaktır.

Sosyal güvenlik sisteminin tamamen özelleştirilmesi veya özel sektöründe devreye sokulması gibi durumlarda devletin mali yükü azalabilmekte ancak sistemin toplumun faydasına olacak şekilde doğru ve etkin şekilde yönetilmesinin sağlanması sorumluluğu artarak devam etmektedir. Yani devlet sosyal güvenlik sisteminin özelleştirilmesi durumunda da bu yeni oluşumu en iyi şekilde denetleyecek ve yönlendirecek şekilde düzenlemeleri yapmakla sorumludur.¹⁹⁰

Sonuç olarak, yaşlılık sigortası programlarının sürdürülebilirliğini sağlamak için alınacak farklı önlemlerin yaşlı ya da genç nesiller üzerinde farklı etkileri olabileceğinden, bu etkilerin dikkatle hesaplanması gerekmektedir.

¹⁹⁰<http://idari.cu.edu.tr/igunes/master/emeklilik.doc> 05.05. 2003 tarihli internet sayfası.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ÜLKEMİZDE VE ÇEŞİTLİ ÜLKELERDE YAŞLILIK SİGORTASI UYGULAMALARININ NESİLLERARASI TRANSFERLER AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

1. ÜLKEMİZDE YAŞLILIK SİGORTASI UYGULAMASI

Ülkemizde belirli bir yaşa ulaşması nedeniyle çalışma gücü azalan sigortalıya iş hayatından çekilerek yaşamını sürdürme ve dinlenme olanağı sağlayan yaşlılık sigortası, genel olarak devlet tarafından sunulan yaşlılık sigortası sistemiyle sağlanmaktadır. Buna ilave olarak, 2001 yılında yürürlüğe giren bireysel emeklilik sistemi ile de bireylerin, gönüllü katılımlarına bağlı olarak, ikinci bir emeklilik geliri elde edebilmelerinin yasal altyapısı sağlanmıştır.

İlk iki bölümde de üzerinde durulduğu gibi yaşlılık sigortası sistemi ile gelir, genç ve yaşlı nesiller arasında yeniden dağıtılmaktadır. Türkiye’de de sosyal güvenlik sistemi ile gelirin yeniden dağıtımını çeşitli şekillerde sağlanmaktadır. Bu nedenle bu bölümde çalışan ve sosyal güvenliğin finansmanına katılan genç nesil ile hizmetten faydalanan yaşlı nesil arasındaki ilişkiler incelenmeye çalışılacaktır. Bu amaçla öncelikle, ülkemizdeki sosyal güvenlik sisteminin yapısı hakkında genel bilgiler verilecek, daha sonra, nesillerarası transferlerin oluşumunu etkileyen faktörlerin başında sosyal güvenlik kurumlarının finansman yapısı geldiğinden, ülkemizdeki sosyal güvenlik kurumlarının finansman yapısı açıklanacak ve ülkemizdeki yaşlılık sigortası uygulamalarının nesillerarası transfer etkileri; finansman yapısı, politik faktörler, nüfus yapısı ve yaşlılık sigortasının kapsamında yapılan değişiklikler açısından değerlendirilmeye çalışılacaktır.

1.1. Ülkemizde Sosyal Güvenlik Sisteminin Genel Yapısı

Ülkemizde sosyal güvenliği sağlama görevi Anayasamızla devlete verilmiştir. Anayasamızın 60. maddesine göre, herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet bu güvenliği sağlayacak gerekli önlemleri alır ve teşkilatı kurar Türk sosyal güvenlik sistemi yaşlılık da dahil, toplumsal tehlikelere karşı sosyal güvenlik sistemlerinin aldığı koruma önlemleri açısından genel olarak iki farklı programdan oluşmaktadır. Sigortalının, yani korumadan yararlanacak olanın geçmişteki mali katkısıyla yürütülen, primli sosyal güvenlik rejimi olarak adlandırılan sosyal sigortalar ve kaynağını tamamen devletin vergi gelirlerinden alan, primsiz sosyal güvenlik rejimi olarak adlandırılan sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler. Ancak, ülkemizdeki sosyal güvenlik kapsamındaki koruma, esas olarak primli sosyal güvenlik rejimi altında çalışmakta, primli rejimin kapsamına girmeyen bazı bireylere sosyal güvence primsiz rejimle, yani sosyal yardım ve sosyal hizmetlerle sağlanmaktadır. Bu nedenle bu programlara tamamlayıcı sosyal güvenlik programları da denilmektedir.

Ülkemizde primli sosyal güvenlik rejimi, üç temel sosyal güvenlik kurumu tarafından yürütülmektedir. Bu kurumlar T.C. Emekli Sandığı (ES), Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK) ve Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar İçin Sosyal Sigortalar Kurumu (Bağ-Kur) dur. Ülkemizdeki primli sosyal sigorta kurumlarından SSK 1945 yılında, 4792 sayılı Kanunla İşçi Sigortaları Kurumu adıyla kurulmuş, 1964 tarih ve 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ile SSK adını almıştır. Kurum, özel sektörde çalışan işçiler, kamu işçileri ve tarım işçileri ve isteğe bağlı sigortalılara sosyal güvence sağlamaktadır. T.C. Emekli Sandığı 1949 yılında, 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu ile, kamu kesiminde çalışanların sosyal güvenliğini sağlamak amacıyla kurulmuştur. Bağ-Kur ise 1971 yılında, 1479 sayılı Kanun ile esnaf ve sanatkarlar ve diğer bağımsız çalışanlar ile çiftçiler ve isteğe bağlı sigortalılara (ev hanımları ve muhtarlara), sosyal güvence sağlamak amacıyla kurulmuştur.

Primli sosyal güvenlik rejiminde bu üç kurumun yanı sıra, özel mesleki sosyal güvenlik kurumları olarak adlandırılabilen çeşitli özel sandıklar da bireylerin

gönüllü katılımına dayalı olarak faaliyetlerini yürütmektedirler. Ancak, bu tür kuruluşların sosyal güvenlik sistemimiz içindeki payları oldukça sınırlıdır.¹⁹¹ Bu durum ülkemizdeki üç sosyal güvenlik kurumunun ve özel sandıkların sigortalı katılımcı sayılarını gösteren Tablo 4’de de görülebilmektedir.

TABLO 4: SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARININ SİGORTALI KATILIMCI SAYILARI (2002)

(Bin)

	SSK	BAĞ-KUR	ES	ÖZEL SANDIKLAR
AKTİF KATILIMCILAR	6.563	3.321	2.373	71
EMEKLİLER	3.748	1.394	1.409	78
BAĞIMLILAR	22.993	10.832	6.917	175
TOPLAM	33.304	15.547	10.698	324

Kaynak: www.calisma.gov.tr.

Ülkemizde uygulanan primli sosyal güvenlik rejiminin finansman kaynağını esas olarak işçi ve işverenlerden alınan primler oluşturmakta, devlet desteği yeni çıkarılan işsizlik sigortası hariç, diğer hiçbir sigorta kolunda bulunmamaktadır. Devletin finansmana katılması sosyal güvenlik kurumlarının açıklarını kapatmak şeklinde gerçekleşmektedir. Finansman yöntemleri açısından ise, her üç sosyal sigorta kurumu da, uzun vadeli yaşlılık, malullük ve ölüm sigorta fonlarının finansmanında fon biriktirme yöntemini benimsemişlerdir. Yani, toplanan primlerle kurumların mevcut kanunlarına göre, her sigorta programı için ayrı bir fon oluşturulmakta ve çeşitli yatırımlarda değerlendirilmektedir. Yatırım alanları daha çok devletin piyasaya sürdüğü tahvil, hisse senetleri, gayri menkuller olarak sıralanabilir.¹⁹² Dağıtım yöntemiyle finansman ise, yalnızca kısa vadeli hastalık, analık, iş kazaları ve meslek hastalıkları sigorta kolları için benimsenmiştir.

¹⁹¹ TCMB, “Sosyal Güvenlik Sisteminin Yeniden Yapılandırılması Tartışmaları ve Çözüm Önerileri,” (1997), www.tcmb.gov.tr/yeni/evds/teblig/97/ayse.pdf, 18.08.2003 tarihli internet sayfası

¹⁹² Çelik, a.g.e., s.114.

Ülkemizde, primsiz rejim kapsamındaki sosyal yardım ve hizmetler ise, genel olarak kimsesiz, muhtaç yaşlılar, malul, dul, yetim ve korunmaya muhtaç çocuklara karşılıksız olarak yapılan ve genel bütçe, belediyeler, çeşitli vakıflar ve gönüllü kuruluşlar tarafından finanse edilen sosyal yardım ve hizmetlerdir. Türkiye’de primli sosyal güvenlik kurumları ile kapsanan nüfus yeterli düzeye ulaşamadığı için, devlet tarafından sosyal korumaya muhtaç bazı bireylere bu tür korumanın sağlanması günümüzde hala gerekli olmaktadır. Tablo 5’de de görüldüğü gibi, Türkiye’de sosyal sigorta programlarının kapsadığı nüfus 2001 yılı için, toplam nüfusun %85’idir. Geriye kalan muhtaç kesimlerine sosyal güvence de, sözü edilen tamamlayıcı sosyal güvenlik programlarıyla sağlanmaktadır.

TABLO 5: TÜRKİYE’DE SOSYAL SİGORTA PROGRAMLARININ KAPSADIĞI NÜFUS

(Bin)

KURUMLAR	1999	2000	2001
EMEKLİ SANDIĞI TOPLAM	9.476	9.766	10.137
SOSYAL SİGORTALAR KURUMU TOPLAMI	32.811	34.139	33.140
BAĞ-KUR TOPLAMI	13.900	15.036	15.282
ÖZEL SANDIKLAR TOPLAMI	333	324	323
GENEL TOPLAM	56.519	59.265	58.882
GENEL NÜFUS TOPLAMI	66.784	68.036	69.180
SİGORTALI NÜFUS ORANI (%)	84.6	87.1	85.1

Kaynak: DPT 2003 yılı programı

<http://ekutup.dpt.gov.tr/program/2003.pdf>

1.2. Ülkemizdeki Sosyal Güvenlik Kurumlarının Finansman Yöntemleri ve Nesillerarası Transferler Açısından Değerlendirilmesi

Daha önce de ifade edildiği gibi, sosyal güvenlik sistemlerinin finansmanında kullanılan yöntemlerden bir tanesinin diğerine tercih edilmesi, her yöntemin kendine özgü etkileri bulunması nedeniyle özellikle nesillerarası transferler açısından farklı sonuçlar doğurabilecektir. Bu nedenle ülkemizde üç temel sosyal güvenlik kurumunun finansman yapılarının belirlenmesi, daha sonraki açıklamalar için faydalı olacaktır.

1.2.1. Sosyal Sigortalar Kurumu'nun Finansmanı

SSK'nın finansman kaynakları 4792 sayılı Kanunun 19. Maddesi ile belirlenmiş olup, bunlar;

- i. İşveren ve sigortalıların ödeyecekleri primler,
- ii. İş Kanunu'na göre işçi ücretlerinden yapılan ceza kesintilerinden Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nca Kurum'a verilmesi uygun görülecek paralar,
- iii. İş Kanunu'nda belirtilmiş olup, işçi sigortalılarına hükmedilecek para cezaları,
- iv. Gerçek ve tüzel kişiler tarafından yapılacak bağışlar ve vasiyetler,
- v. Kurumun menkul ve gayrimenkul mallarından doğan gelirleri,
- vi. Genel bütçeden yapılacak yardımlardır.

SSK'nın finansmanında temel kaynağı primler oluşturmaktadır. Primler kısa ve uzun vadeli sigorta kollarının risk özelliklerine göre değişen oranlarda işveren ve sigortalılardan alınmaktadır. Primler, prim matrahı üzerinden belirli oranlar dahilinde tahakkuk ettirilmektedir.¹⁹³

¹⁹³ DPT, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, (Ankara: 2001), s. 89.

Kurumun başlıca giderleri ise, sigortalılara yapılan ayni ve nakdi yardımlar, idari giderler, kurumun ödediği tazminatlar ve diğer giderlerden oluşmaktadır.¹⁹⁴ Tablo 6'ya göre, Kurumun mali durumu gelir-gider yönünden incelendiğinde; giderlerin gelirlerden daha hızlı artması sonucunda, gelir-gider dengesinin gelirler aleyhine bozulduğu ve 1993 yılından itibaren sürekli ödemeler açığı verdiği görülmektedir.

TABLO 6: SSK'NIN GELİR VE GİDERLERİNİN GELİŞİMİ

(Milyar TL)

	GELİR	GİDER
1993	52.168	60.252
1994	90.335	109.734
1995	138.158	219.993
1996	342.436	486.819
1997	724.389	1.060.389
1998	1.400.018	1.997.018
1999	2.494.835	3.605.835
2000	4.894.718	5.294.718
2001	7.698.531	8.806.531
2002	11.132.049	13.518.049
2003 (Tahmin)	15.450.060	18.315.636

Kaynak: <http://www.ssk.gov.tr>

1.2.2. Emekli Sandığı'nın Finansmanı

Sandığın gelirleri kanuni gelirler ve yatırım gelirlerinden oluşmaktadır. Sandığın Kanuni gelirlerini sigortalıların ödedikleri primler ile kurumlardan alınan karşılıklar oluşturmaktadır. Sandığın giderleri ise; emekli, dul ve yetimlere ödenen aylıklar, sağlık yardımları, yönetim ve faiz ödemelerinden oluşmaktadır. Bunların içinde ödenen aylıklar temel gider kalemini oluşturmaktadır. Sandığın gelir ve giderlerinin gelişimi Tablo 7'de gösterilmektedir. Tablo'dan da görüldüğü gibi Sandık, 1993 yılından bu yana açık vermektedir.

¹⁹⁴ A. Can Tuncay, *Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri*, (Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul: 1996), s. 113.

TABLO 7 :ES'NIN GELİR VE GİDERLERİNİN GELİŞİMİ**(Milyar TL)**

	GELİR	GİDER
1993	27.498	31.451
1994	47.876	53.930
1995	103.543	108.362
1996	220.794	260.272
1997	465.317	573.548
1998	914.084	1.109.525
1999	1.508.714	2.016.291
2000	2.138.765	2.976.238
2001	3.217.177	4.800.176
2002	4.981.388	7.629.741
2003	6.729.200	10.408.720

Kaynak: <http://www.emekli.gov.tr>

1.2.3. Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar İçin Sosyal Sigortalar Kurumu'nun Finansmanı

Kurumun gelirleri; sigortalı sayılanların ödeyecekleri primler, gerçek ve tüzel kişiler tarafından yapılacak bağış ve vasiyetler, Kurumun taşınır ve taşınmaz mallarından sağlanan gelirler, genel bütçeden yapılacak yardımlar, Kurum iştirak ve kuruluşlarının gelirleri ve başkaca gelirlerden oluşmaktadır. Bu gelirler içerisinde, sigortalı sayılanların ödedikleri primler en büyük payı teşkil etmektedir.

Kurumun giderleri; emekli aylıkları, sağlık sigortası giderleri ve genel yönetim giderleridir. Tablo 8'de kurumun gelir ve giderlerinin gelişimi gösterilmektedir. Görüldüğü gibi, 1993 yılından itibaren Bağ-Kur'un da diğer iki sosyal güvenlik kurumu gibi gelirleri giderlerini karşılamaya yetmemektedir.

TABLO 8: BAĞ-KUR'UN GELİR VE GİDERLERİNİN GELİŞİMİ

(Milyar TL)

	GELİR	GİDER
1993	5.225	8.617
1994	9.826	19.895
1995	20.055	40.788
1996	43.600	108.125
1997	130.042	307.274
1998	220.140	650.473
1999	414.138	1.309.599
2000	725.913	1.899.118
2001	1.280.348	3.059.214
2002	2.037.527	4.766.606
2003	2.948.408	7.827.428

Kaynak: <http://www.bagkur.gov.tr>

1.2.4. Finansman Yöntemleri Açısından Türkiye'deki Yaşlılık Sigortası Uygulamalarının Değerlendirilmesi

Daha önce de ifade edildiği gibi, ülkemizde SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı'nın yaşlılık sigortası kolları, ilk yıllarında fon biriktirme yöntemine göre çalışacak şekilde kurulmuşlardır. Bilindiği gibi, bu finansman yöntemine göre, sigortalıların bütün çalışma hayatı boyunca ödeyecekleri primler ve bu primlerle oluşturulan fonların sağladığı gelirler, sigortalılara yapılacak ödemelerin kaynağını oluşturmaktadır. Bu nedenle sosyal sigorta kurumları, her yıl topladıkları primlerden gelecek dönemlerdeki harcamalarını karşılamak üzere matematik karşılıklar ve ödenmiş prim karşılıkları ayırmak zorundadırlar.¹⁹⁵

¹⁹⁵ Nusret Ekin, Yusuf Alper ve Tekin Akgeyik, **Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Arayışlar: Özelleştirme ve Yeniden Yapılanma**, (İstanbul Ticaret Odası Yayın No: 1999-69, İstanbul:1999), s.143.

1992 yılından sonra sosyal güvenlik sistemimizde yaşanan gelir-gider dengesizliği ile beraber, yaşlılık sigortası sistemimizin temel felsefesi değişmiştir. Ülkemizde sosyal sigorta kurumlarının 1992 yılından bu yana, sigortacılık açısından ayırmaları gereken karşılıkları ayıramadıkları, hatta, sahip oldukları bütün mali kaynaklar ve gelirlerle o yılın giderlerini bile karşılayamayarak açık verdikleri görülmektedir. Bu da sosyal sigorta kurumlarımızı kaçınılmaz olarak fon biriktirme yöntemi yerine dağıtım yöntemini kullanmak zorunda bırakmıştır. Yani sistemin işleyişinde dağıtım yöntemine geçilmesine yönelik olarak yasal veya kurumsal bir değişiklik yapılmadığı halde, sosyal sigorta kurumlarının finansman yöntemi fiilen dağıtım yöntemine dönüşmüştür. Bu durumun nesillerarası transferler açısından anlamı, yaşlılık sigortası sistemimizin artık, tehlikesiz geçen zamanlardan tehlikeye maruz kalınan dönemlere gelir transferi sağlayan fon biriktirme esaslı bir sosyal güvenlik sistemi değil, nesillerarası gelir dağılımını amaçlayan dağıtım esaslı bir sosyal güvenlik sistemi olduğudur.

Ülkemizde uygulamada bu tür bir değişimi gerekli kılan temel neden yukarıda da belirtildiği gibi sosyal güvenlik kurumlarımızın özellikle 1992 yılından sonra karşılaştıkları gelir-gider dengesizlikleridir. Sosyal güvenlik kurumlarının gelir-gider dengesizliklerini ortaya çıkartan temel nedenleri ise aşağıdaki gibi sıralayabiliriz:

- i. Emekli sayısının çalışan sigortalı sayısına oranı olarak tanımlanan sistem bağımlılık oranının yüksekliği,
- ii. İşgücüne katılım oranının düşüklüğü ve kayıt dışı istihdamın yüksekliği,
- iii. Prim tahsilat oranının düşüklüğü,
- iv. Prime esas kazanç sınırlarının düşüklüğü,
- v. Erken yaşta emeklilik uygulamaları,
- vi. Primi alınmadan yapılan sigorta ödemeleri,
- vii. Borçlanma kanunları,
- viii. Uzayan ortalama ömür nedeniyle artan aylık ödemeleri ve sağlık yardımları,
- ix. Prim gelirleri ile ödenen aylıklar arasındaki ilişkinin zayıflığı,

- x. Ödenmeyen primlerin gecikme cezalarına uygulanan aflar,
- xi. İdari ve kurumsal yetersizlikler.

Bu nedenlerle meydana gelen açıklar, 1990 yılından sonra gittikçe artan bir şekilde bütçeden bu kurumlara yapılan transferlerle kapatılmaya çalışılmıştır. Tablo 9'da da SSK, ES ve Bağ-Kur'a devlet bütçesinden yapılan transferler gösterilmektedir. Bu da, daha çok genç neslin vergi ödediği varsayımı altında onlara ilave bir yük getirmekte ve kaynakları, genç nesillerden emekli yaşlı nesiller arasında yeniden dağıtmaktadır. Diğer bir deyişle, Türkiye'de yaşlılık sigortası sistemi, açık vermesi ve bu açıkların devlet bütçesinden karşılanması nedeniyle, gençler üzerinde daha fazla yük oluşturmaya başlayan bir sistem haline gelmiştir.

TABLO 9: SSK, ES VE BAĞ-KUR'A DEVLET BÜTÇESİNDEN YAPILAN TRANSFERLER

(Milyar TL)

	SSK	EMEKLİ SANDIĞI	BAĞ-KUR	TOPLAM
1993	0	11.230	2.700	13.930
1994	14.480	21.570	4.530	40.580
1995	59.200	41.000	8.000	108.200
1996	146.000	119.200	70.100	335.300
1997	337.000	300.000	123.000	760.000
1998	451.000	550.000	435.000	1.436.000
1999	1.105.000	1.035.000	610.000	2.750.000
2000	400.000	1.775.000	1.051.000	3.226.000
2001	1.221.000	2.771.000	1.750.000	5.742.000
2002	2.689.000	4.676.000	2.630.000	9.995.000
2003	4.589.000	5.890.000	4.094.000	14.573.000
2004 *	5.842.000	7.800.000	5.336.000	18.978.000

* 2004 yılı programında yer alan miktardır.

Kaynak: DPT, Sekizinci Beş yıllık Kalkınma Planı , Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, (Ankara 2001), s. 87.
DPT 2003 yılı programı
<http://www.ssk.gov.tr>

1.3. Ülkemizde Yaşlılık Sigortasının Sunumunda Etkili Olan Faktörler ve Nesillerarası Transferler Açısından Değerlendirilmesi

Çalışmamızın ilk iki bölümünde nesillerarası kamusal bir mal olan yaşlılık sigortasının sunumunda etkili olan faktörler, politik faktörler ve nüfusun yapısıyla ilgili faktörler olarak ele alınarak değerlendirilmiştir. Burada da, ülkemizdeki yaşlılık sigortası uygulamasında bu faktörlerin nesillerarası transferler üzerinde oluşturduğu etkiler ortaya konulacaktır.

1.3.1. Politik Faktörler Açısından Türkiye'deki Yaşlılık Sigortası Uygulamalarının Değerlendirilmesi

Ülkemizde hükümetlerin izlediği popülist politikalar sonucunda, sosyal güvenliğin koruma kapsamı, sosyal güvenlik kurumlarının olanaklarını zorlayarak genişletilmiştir. Türkiye'de yaşlılık sigortası sistemine politik amaçlarla yapılan müdahalelerin başında; prim ve gecikme zamlarının affedilmesi, borçlanma kanunları, aylık alma hakkını düzenleyen mevzuatın sık sık değiştirilmesi, işsizlik sorununa çözüm olarak öne sürülen erken yaşta emeklilik gelmektedir.¹⁹⁶ Ülkemizde bu tür popülist tavizler nedeniyle sosyal güvenlik kurumlarının gelir-gider dengesi önemli ölçüde bozulmuştur.

Politikacıların sosyal güvenlik kurumlarına müdahalelerinin bir diğeri ise, sosyal güvenlik kurumlarının fonlarının kullanılmasıyla ilgilidir. Sigorta kuruluşlarının yasaları gereği fonlarının belirli bir yüzdesini devlet tahvillerine ve bankalarına yatırma zorunluluğunun bulunması, kurumsal tasarrufların önemli bir bölümünün politikacılar tarafından hazineye aktarılmasını sağlamıştır. Devlet tahvillerinin nominal değerinin enflasyonun etkisi ile sürekli ve büyük çapta değer kaybetmesi, kurumların fon gelirlerinin düşük olmasına yol açmıştır. Bu durum da fonların emeklilerin yararına kullanılmasına engel olmakta ve nesillerarası bir eşitsizlik durumunu ortaya çıkartmaktadır.

¹⁹⁶ Ekin, Alper ve Akgeyik, a.g.e., s 152.

İkinci bölümde de ifade edildiği gibi politik faktörlerin nesillerarası transferler üzerinde önemli etkileri bulunmaktadır. Popülist tavizlerle sosyal güvende yapılan her değişlik, sonuçları farklı nesilleri etkileyebileceği için dikkatle değerlendirilmelidir. Çünkü, yaşlılık sigortasının kapsamında, prim oranlarında ve sağlanan faydalarda yapılacak değişliklerin her biri farklı nesil gruplarını farklı şekilde etkileyebilmektedir. Türkiye’de iktidarların, sosyal güvenlik kurumlarının sahip olduğu olanakları, sigortalıların bu konudaki taleplerini göstererek, kısa vadeli politik amaçlarını gerçekleştirmek için kullandıkları görülmektedir. Oysa ki, politikacıların, ileri görüşlü olarak şimdiki kararlarını gelecekteki beklentilerle ilişkilendirmeleri gerekmektedir. Çünkü, kısa vadeli amaçlara odaklanması nesillerarası kamusal malların sunumunda etkinsizlik yaratan faktörlerden bir tanesidir. Ülkemizde politikacılar tarafından yaşlılık sigortasıyla ilgili doğru aktüeryal öngörülerin yapılmamış ya da yapılan saptamaların dikkate alınmamış olması nedeniyle, dağıtım yöntemiyle finanse edilen yaşlılık sigortası sistemimizde önemli sorunlar ortaya çıkmış ve bu da sistemin kendisinden beklenen nesillerarası yeniden gelir dağılımı sağlama işlevini önemli ölçüde etkilemiştir.

Politik müdahaleler sonucu oluşan sorunların çözümü için Türkiye’de bir çok kurum sosyal güvenlik sisteminin yeniden yapılandırılmasıyla ilgili çalışmalar yapmıştır. Sistemin iyileştirilmesi ve uzun dönemde sürdürülebilir bir yapıya çevrilmesi için yapılması gerekenler büyük ölçüde bilinmektedir. Ancak, başka alanlarda olduğu gibi bu alanda da uzun dönemde sürdürülebilir bir çözüm siyasi otoritenin tercihin ve kararlılığına bağılı olacaktır.¹⁹⁷ Sorunun çözümü için, sosyal güvenlik sistemlerinin popülist uygulamaların dışında tutulması ve hükümetlerin fonlara müdahale etmemesine özen gösterilmesi gerekmektedir. Ayrıca, sosyal güvenlik kurumlarının mevzuatlarında da belirtildiği gibi, gerçek idari ve mali özerkliğe sahip kurumlar olmalarını sağlamak gerekmektedir. Bunlar sağlanmadığında, uzun dönemde nesillerarasında istenmeyen durumların doğmasına yol açılmış olacaktır.

¹⁹⁷TCMB, a.g.e., 37.

1.3.2. Nüfus Yapısı Açısından Türkiye'deki Yaşlılık Sigortası Uygulamalarının Değerlendirilmesi

Sosyal güvenlik sistemimizin 1990'lı yılların başından itibaren finansman krizine girmesi dünyanın gelişmiş ülkelerinin sosyal güvenlik sistemlerindeki sorunlar ile eşzamanlı olarak ortaya çıkmasına karşın, arada çok önemli bir fark bulunmaktadır. Bu da, dağıtım yönteminin uygulandığı birçok ülkede sosyal güvenlik krizinin arkasında toplumun yaşlanmasının yer almasına karşın, genç bir nüfusa sahip bulunan Türkiye'de sorunların kaynağında, Tablo 10'da da görüleceği gibi bu tür bir demografik değişimin bulunmamasıdır.¹⁹⁸

TABLO 10: TÜRKİYE DEMOGRAFİK VERİLERİ

	1975	2000	2025	2050
Nüfus Artış Hızı (5 yıllık ortalama)	2,2	1,3	0,7	0,3
Ortalama Yaşam Süresi (5 yıllık ortalama)	60,3	70,5	75,8	78,6
Yaşlı Bağımlılık Oranı	8,2	9,0	14,0	28,7

Kaynak: United Nations, **World Population Ageing: 1950-2050**, (United Nations New York: 2001), s. 448-449

Ülkemiz oldukça genç bir nüfus yapısına sahiptir. Bu durum, demografik fırsat penceresi olarak da adlandırılmaktadır. Yani ülkelerin çok uzun aralıklarla elde edebilecekleri bir fırsat olarak değerlendirilmektedir. Genç nüfus yapımız, normal koşullarda sosyal güvenlik sisteminizin finansal açıdan fazla veriyor olmasını gerektirirdi.¹⁹⁹ Ancak, nüfusun dışında diğer bazı faktörlere bağlı olarak, sosyal güvenlik kurumlarımızın açıkları 1993 yılından bu yana artarak devam etmektedir. Aslında, genç nüfus yapısının, dağıtım esaslı emeklilik sistemlerinde prim gelirlerini artırmadaki katkısı önemli bir avantajdır. Ancak, yaşlılık sigortasının sunumu için,

¹⁹⁸ Ergenekon, a.g.e., s.40.

¹⁹⁹ Namık Dağalp, "Bireysel Emeklilik Sistemi:Son Gelişmeler ve Beklentiler," Bireysel Emeklilik Sistemi ve Son Gelişmeler Semineri, İstanbul, (5 Nisan 2002), s. 4.

uzun dönemde de bu avantajlı durumun sürdürülebilir olup olmadığının değerlendirilmesi çok önemlidir. Bu açıdan ülkemizdeki demografik yapıdaki gelişmelerle ilgili yapılan tahminlerde, nüfus artış hızının düşmekte olduğu, insanlarımızın eğitim, sosyal yaşam ve tıbbi alandaki gelişmelerden dolayı gittikçe daha az doğum yaptığı, daha uzun yaşadığı ve dolayısıyla nüfusumuzun yaşlanmakta olduğu görülmektedir. Nüfusun yaşlanması ile birlikte, dağıtım esaslı kamu sosyal güvenlik sisteminin finansal gereksinmesinin hızla artacağı ve bu nedenle, genç nüfusun ileriye yönelik olarak emekliliğinde kullanılmak üzere bireysel finansman kaynaklarını yaratmak zorunda kalacağı görülecektir. Bu da, fon biriktirmeye dayalı sistemlerin, ülkemiz açısından önemli olduğunu göstermektedir.

1.4.Yaşlılık Sigortasının Kapsamında Yapılan Değişiklikler ve Nesillerarası Transferler Açısından Değerlendirilmesi

Yaşlılık sigortasının kapsamında yapılacak bazı değişikliklerin nesillerarası transferlerin istenmeyen etkilerini azaltacağı ve bunun da gençler ve yaşlılar arasında bir adalet sağlamak üzere kullanılabilceği ikinci bölümde ifade edilmişti. Bu nedenle, ülkemizde yaşlılık sigortası kapsamında yapılan düzenlemelerin bu açıdan değerlendirilmesi gerekmektedir. Çünkü, demografik verilerin elverişli olmasına karşın sosyal güvenlik sistemindeki sorunların varlığı, ancak sistemin kapsamındaki bir takım aksaklıklarla açıklanabilmektedir.

Ülkemizde, yaşlılık sigortasının kapsamıyla ilgili olan ve nesillerarası transferleri önemli ölçüde etkileyerek genç nesil üzerine ilave bir yük getiren uygulamalardan bir tanesi emeklilik yaşıyla ilgili yapılan düzenlemelerdir. Türkiye’de uzun yıllar, dünyanın hiçbir ülkesinde rastlanmayacak kadar erken yaşta emekli olma imkanının bulunması, çalışanların yaşlı birey sıfatını kazanmalarından çok önce emekliye ayrılıp, yaşlılık dönemleri için düzenlenmiş emeklilik maaşını almalarına yol açmıştır.²⁰⁰ Yaşlılık sigortası sistemimizde, bireylerin erken yaşta emekli olmaları nedeniyle uzun süre emekli aylığı almaları, ülkemizde çalışan genç neslin, emekli yaşlı nesle daha uzun süre bakmaları anlamını taşımaktadır. Bu da nesillerarası adalet

²⁰⁰ Ergenekon, a.g.e., s. 41.

açısından değerlendirildiğinde gençler aleyhine bir durumun oluşması anlamına gelmektedir.

Ayrıca, yükselen yaşam standartları ve sağlık alanındaki ilerlemeler sonucunda, ortalama yaşam süresinin giderek arttığı bir dönemde, fiili emeklilik yaşı sınırının artırılması gerekirken düşürülmesi, Tablo 11’de de görüldüğü gibi Türkiye’deki aktif sigortalıların azalmasına, pasif sigortalıların ise artmasına yol açarak aktif/pasif sigortalı dengesini ciddi şekilde bozmuş, dolayısıyla sistemin mali yükünü de arttırmıştır.²⁰¹ Bu sorunun çözümü için ise emeklilik yaşını yükselten yasal düzenlemelerin yapılması zorunlu hale gelmiştir.²⁰²

TABLO 11: SSK, BAĞ-KUR VE ES’NDA AKTİF/PASİF ORANLARI

	SSK	BAĞ-KUR	ES
1993	2,25	4,45	2,7
1994	2,22	3,93	2,4
1995	2,30	3,61	2,3
1996	2,33	3,30	2,1
1997	2,26	3,24	2,1
1998	2,24	2,63	2,0
1999	2,22	2,60	1,9
2000	1,71	2,59	1,9
2001	1,67	2,48	1,8
2002	1,75	2,38	1,9
2003	1,60	2,33	1,8

Kaynak: <http://www.calisma.gov.tr>

<http://www.ssk.gov.tr>

<http://www.bagkur.gov.tr/istatistik/gelir-gider.html>

<http://www.emekli.gov.tr>

²⁰¹ Ergenekon, a.g.e., s. 42.

²⁰² Özsuca, 1990, a.g.e., s. 234.

Yaşlılık sigortası sisteminde giderleri arttırarak mali açığı fazlaştıran ve böylece genç nesiller üzerindeki yükü arttıran, yaşlılara ise daha çok transfer yapılmasını sağlayan diğer bazı düzenlemeler ise; sigortacılık ilkelerine aykırı olarak prim karşılığı olmaksızın yapılan ödemeler (sosyal yardım zammı olmak üzere, özürlü çocuklara verilen yardımlar, isteğe bağlı sigortalılara emekliliklerinde sağlık yardımı sağlanması gibi), isteğe bağlı sigortacılık uygulamasının yaygınlaştırılması, aylıkların hesabında ödenen prim-alınan aylık ilişkisinin zayıflatılması olarak sıralanabilir.²⁰³

1.5. Ülkemizde Yaşlılık Sigortasında Reform Çalışmaları

Yaşlılık sigortasında yapılacak reform tercihleri, yaşlılık sigortasının kapsamında yapılacak bir takım değişikliklerden sistemin tamamen özelleştirilmesine kadar uzanmaktadır. Bilindiği gibi, yaşlılık sigortası sistemini, kendi dengeleri içerisinde reforma tabi tutmayı hedefleyen parametrik önlemlerden farklı olarak, dağıtım modelini tamamlayıcı ya da tamamen onun yerini alan bir model geliştirme çabası taşıyan arayışların odak noktasında fon biriktirme yöntemine göre finanse edilen özel emeklilik uygulamaları yer almaktadır.²⁰⁴

Ülkemizde de, sosyal güvenlik konusunda son yıllarda önemli reform çalışmaları yapılmaktadır. Yapılan bu çalışmalar özellikle iki başlık altında toplanabilir. Reform planının ilk aşamasını oluşturan ve yapılması acil olan temel önlemleri ve sosyal güvenlik sistemimizin temel parametrelerinde önemli değişiklikleri içeren 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu ve bireysel emeklilik sistemini hayata geçiren 4632 Sayılı Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu.

²⁰³ Emel Danışoğlu, "Sosyal Güvenlik Sisteminde Yenilenme İhtiyacı," **DPT Planlama Dergisi:** DPT'nin Kuruluşunun 42. yılı, (Özel Sayı), (Ankara:2002), s. 221-222.

²⁰⁴ Ergenekon, **a.g.e.**, s. 105.

1.5.1. 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu

Sosyal güvenlik sistemimizde reform planının ilk aşamasını oluşturan 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu, 8 Eylül 1999 tarih ve 238102 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Kamuoyunda sosyal güvenlik reform kanunu olarak adlandırılan bu kanunla, ülkemizde dağıtım yöntemine göre finanse edilen yaşlılık sigortası sisteminde görülen ve şimdiye kadar açıklanan sorunların çözümüne yönelik parametrik bir takım değişiklikler yapılmıştır. Bu değişikliklerle, yaşlılık sigortası sistemimizin değişen koşullara adapte edilerek kendi kendine yeterli hale getirilmesine çalışılmaktadır.²⁰⁵

4447 Sayılı Kanun ile, kayıt dışı istihdamın önlenmesine yönelik tedbirler getirilmiş, prime esas ücret tavanı ve emekli aylıklarının hesaplanmasında ödenen primlerin etkisi artırılmış, böylece daha çok prim ödeyenin daha çok emekli aylığı alması olanaklı hale getirilmiştir. Ayrıca, Kanun ile, kademeli olarak emeklilik yaşı yükseltilerek erken emeklilik uygulamalarının daha önce sözü edilen sakıncaları azaltılmaya çalışılmıştır. Emeklilik aylıkları ise, diğer ülkelerde olduğu gibi yaşlılık nedeniyle işgücü piyasasından çekilmiş bireylere ödenen ve enflasyona endeksli reel alım gücünün korunduğu bir ödeme haline getirilmiştir.²⁰⁶

Kanunla ayrıca, mevcut sosyal sigorta kurumlarınca uygulanan sigorta programları arasında norm ve standart birliğinin sağlanması, bu kurumlar arasında ortak veri tabanının oluşturulması ve bunların aktüeryal ve mali durumlarının izlenmesi amacıyla Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bünyesinde bir şemsiye kuruluş niteliğinde Sosyal Güvenlik Kurumu kurulmuştur. Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu ile daha önce bir genel müdürlük olarak sigortacılık ve sağlık hizmeti sunumunu birlikte yürüten Sosyal Sigortalar Kurumu, bünyesinde sigortacılık ve sağlık işlerinden sorumlu iki farklı genel müdürlüğü barındıracak şekilde Başkanlık statüsünde örgütlenmiştir. Bağ-kur Kanunu ile Bağ-kur bünyesinde finansman ve aktüerya daireleri kurulmuş ve kurumun artan iş hacmine orantılı olarak daha

²⁰⁵ Ergenekon, a.g.e., s. 26.

²⁰⁶ www.treasury.gov.tr/sosyal_guvenlik.pdf 06.06.2003 tarihli internet sayfası.

dinamik bir örgütsel yapıya kavuşması sağlanmıştır. Türkiye İş Kurumu Kanunu ile İş ve İşçi Bulma Kurumu kapatılarak istihdam alanında günümüz ihtiyaç ve koşullarına uygun aktif işgücü programlarını ve işsizlik sigortasını uygulamakla sorumlu Türkiye İş Kurumu (İş-kur) çağdaş bir istihdam kurumu olarak hizmet vermeye başlamıştır.

Yukarıda sözü edilen bütün bu parametrik değişikliklerin temel amacı, dağıtım yöntemine göre finanse edilen sosyal güvenlik sistemimizdeki mali açığın kapatılması ve dağıtım yönteminin sürdürülebilirliğinin sağlanmasıdır. Ancak, alınan bu önlemler sistemimizin mali açığının kapatılmasında yardımcı olsa da, genç nesiller üzerine ilave yükler getirmektedir. Bu durum, gençlerin refahında bir azalmaya karşın, dağıtım yönteminin sürdürülmesi yönündeki politik tercihin bir sonucudur. Yapılan tercih sonucunda, alınan bu parametrik önlemlerin genç çalışan nesiller üzerine ilave yükler getirmesi ise, ülkemizde bu Kanunun kamuoyunca tepkiyle karşılanmasına neden olmuştur.

1.5.2. 4632 Sayılı Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu

Günün gelişen şartlarına ayak uydurmak ve dağıtım yönteminin eksikliklerini tamamlamak üzere yukarıda alınan parametrik önlemlere ek olarak, uygulanabilecek reform tercihlerinden bir diğeri, fon biriktirme sistemine dayanan özel emeklilik uygulamalarının ya devlet tarafından dağıtım yöntemiyle finanse edilen sistemlerin yanında tamamlayıcısı olarak yer alması ya da tamamen onun yerine geçmesidir. Bunlardan ikincisi, yaşlılık sigortası konusunda yapılacak reformların en radikalidir. Ülkemizde yaşlılık sigortası uygulamasında reform tercihi, fon biriktirme yöntemine dayanan bireysel emeklilik sisteminin tamamlayıcı sistem olarak kullanılmasından yana olmuştur.

Diğer bir deyişle, bireysel emeklilik sistemi, emekliliğe yönelik tasarruf ve yatırım sistemi olup, kamu sosyal güvenlik sistemini tamamlayıcı özellik arz etmektedir. Bu amaçla, ülkemizde sosyal güvenlik reformunun bir parçası olarak hazırlanan 4632

sayılı Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu, 7 Nisan 2001 tarih ve 24366 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmış ve yayımı tarihinden itibaren altı ay sonra 7 Ekim 2001 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bireysel emeklilik tasarruf ve yatırım sistemi; ikinci emeklilik geliri ile bireylerin emeklilikte refah seviyelerinin artmasına, alt yapı yatırımları ve uzun vadeli yatırımlara kaynak yaratılarak sistemin yeni iş ve istihdam olanakları sağlamasına, sosyal güvenliğin kapsamının artmasına, kamunun sosyal güvenlik kaynaklanan yükünün azaltılmasına, mali sektörde uzun vadeli fonların artmasına böylece mali sektörün daha sağlıklı işlemesine, enflasyonla mücadele ve istikrarlı büyümeye olumlu katkı sağlanmasına, kurumsal yatırım stratejileri piyasalarındaki dalgalanmaların ve spekülasyonların azalmasına ve sermaye piyasası derinleşmesine olanak sağlayacak bir özel emeklilik sistemidir.²⁰⁷ Bireysel emeklilik sistemine ilişkin bazı temel konular aşağıda özetlenmiştir.²⁰⁸

- i. Bireysel emeklilik sistemi, bireysel emeklilik hesaplarına dayalı fon biriktirme sistemidir. Bu nedenle, nimet külfet dengesi tam olarak sağlanmaktadır. Dolayısıyla, birey ne kadar uzun süre ve ne kadar yüksek katkıda bulunursa o ölçüde yüksek emeklilik geliri elde edilecektir.
- ii. Bireysel emeklilik sistemi bireylerin gönüllü olarak yapacakları katkılara dayanmaktadır. Emekliliğine yönelik tasarrufta bulunmak isteyen ve medeni hakları kullanma ehliyetini haiz her birey bu sisteme katılabilecektir. Ayrıca, işverenler de, sağlanan vergi avantajları dikkate alındığında, çalışanları adına isterlerse sisteme gönüllü olarak katkıda bulunabileceklerdir.
- iii. Kamu, gözetim ve denetimden sorumludur. Kamu, bu sistemde, katılımcıların hak ve menfaatlerini korumak amacıyla, yasal altyapının oluşturularak yaratılacak rekabet ortamı ile hizmet kalitesinin artmasını sağlamakta ve sistemin güvenlik unsurlarını oluşturmaktadır.

²⁰⁷ <http://www.bireyselemlilik.gov.tr/tarihce.htm> 03.10.2002 tarihli internet sayfası.

²⁰⁸ Aynı.

- iv. Bireysel emeklilik sisteminde hizmet sunumunda uzmanlaşma öngörülmüştür. Emeklilik şirketlerinin emeklilik alanında uzmanlaşacak olması, fon yönetiminin portföy yönetim şirketleri aracılığı ile yapılması, takas ve saklama hizmetleri ve pazarlama ve satış faaliyetlerinde uzmanlaşma, hem sunulan hizmetin kalitesini artıracak hem de katılımcıların daha yüksek getiri elde etmelerine olanak sağlayacaktır.
- v. Şeffaflık ve katılımcıların bilgilendirilmesi en üst düzeyde gerçekleştirilecektir. Bu sistemde, katılımcılar kendi hesapları ile ilgili her türlü bilgiye teknolojinin sunduğu her türlü araç ile kolaylıkla ulaşabileceklerdir. Ayrıca, belirli aralıklarla emeklilik şirketi tarafından da yazılı bir şekilde bilgilendirileceklerdir. Bu hususun sistem üzerinde ek bir denetim sağlayacağı düşünülmektedir. Diğer taraftan, emeklilik sözleşmelerinde yer alan hususlar, bireylerin hakları, emeklilik yatırım fonlarının risk yapıları ve genel olarak sistemin işleyişi ile ilgili her konuda katılımcılara azami düzeyde bilgi sunulacaktır.

Yukarıda da ifade edildiği gibi, bireysel emeklilik sisteminin en önemli özelliği, tamamen fon biriktirme esasına dayalı bir sistem olmasıdır. Bilindiği gibi nesillerarası transferler açısından bunun anlamı, bu yöntem altında kaynakların nesillerarasında yeniden dağılmayacağıdır. Fon biriktirme yönteminde her nesle yapılacak ödemeler aynı neslin ödemelerinden karşılandığından, bireysel emeklilik sistemi, ülkemiz içinde uzun dönemde sorun olabileceği düşünülen demografik değişikliklerle mücadele konusunda faydalı olacaktır. Diğer bir deyişle, nüfusumuzun gelecek yıllarda yaşlanması ile birlikte, dağıtım esaslı kamu sosyal güvenlik sisteminin finansal gereksinmesinin hızla artacağı dikkate alındığında, bu sistem genç nüfusun emekliliğinde kullanılmak üzere bireysel finansman kaynaklarını yaratmasına olanak sağlayacak, böylece olumlu sonuçlar doğuracaktır. Ancak, yeni sisteme katılımın bireylerin tercihine bırakılması, yüksek oranda katılım sağlanamaması tehlikesini taşımakta ve bu nedenle de özel emeklilik sistemine yapılacak katılımların devlet tarafından daha fazla bir şekilde teşvik edilmesi

gerekmektedir. Aksi takdirde fon biriktirme yöntemine dayalı yeni yaşlılık sigortası uygulaması kendisinden beklenen başarıları gösteremeyecektir.

2. DÜNYADA YAŞLILIK SİGORTASI UYGULAMALARI

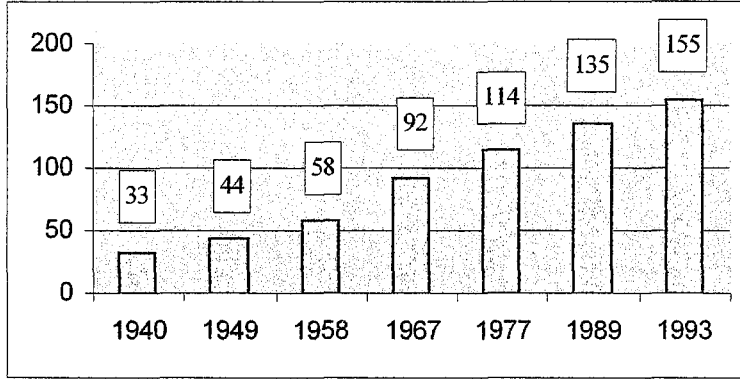
Devlet tarafından sunulan dağıtım esaslı yaşlılık sigortaları programları, bugün, hemen hemen tüm ülkelerde büyük sorunlar yaşamaya başlamış ve dünya genelinde yaşlılık sigortası harcamaları özellikle son yıllarda önemli bir artış trendine girmiştir. Dünyanın pek çok ülkesinde yaşlılık sigortası harcamalarının artış trendine girmesinin en önemli nedeni olarak ise, özellikle gelişmiş ülkelerdeki nüfusun hızla yaşlanması yönündeki demografik değişiklik gösterilmektedir. Bu yöndeki bir demografik değişiklik, dünya genelinde genç ve yaşlı nesiller arasındaki mücadelenin de artmasına yol açmıştır. Bu gelişmeler sonucunda da ülkelerin çoğu, yaşlılık sigortası sistemlerinde köklü ve ciddi reformlar yapma arayışı içine girmişlerdir. Çalışmanın bu bölümünde öncelikle dünyanın birçok ülkesinde yaşlılık sigortası sistemlerinin reformunu gerekli kılan finansman sorunları açıklanacak, daha sonra ise, çeşitli ülkelerdeki yaşlılık sigortası uygulamaları, ilk iki bölümde verilen teorik temele dayalı olarak, özellikle nesillerarası transferlerin oluşumunu etkileyen faktörler açısından (finansman yapısı, politik faktörler, nüfus yapısı ve yaşlılık sigortasının kapsamında yapılan değişiklikler) incelenecektir. Sözü edilen bu faktörler, farklı ülkelerde farklı şekillerde olduğundan ve yaşlılık sigortası alanında sorunun niteliğini ve bu sorunu çözmek için alınacak önlemleri farklılaştırdığından, çeşitli ülkeler açısından bu değerlendirmelerin yapılması önemli olmaktadır.

2.1. Dünya Genelinde Yaşlılık Sigortasının Finansmanında Yaşanan Sorunlar

1920'li yıllardan sonra devlet tarafından yürütülen programlarla yaşlılara çeşitli güvenceler sağlayan ülke sayısı büyük ölçüde artmıştır. Özellikle, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra, birçok ülkede yaşlılara sosyal güvence sağlayan programlar hızla yayılmaya başlamış ve 1990'lı yıllara kadar, dünyada birçok ülkede yaşlılık sigortası programı, devlet tarafından dağıtım yöntemine göre sunulmuştur. (Şekil 2'de bu

durum açık olarak görülmektedir. Devlet tarafından sunulan yaşlılık sigortası programlarının sayısı, dünya genelinde 1940 yılında 33 iken, 1993 yılında 155'e ulaşmıştır).

ŞEKİL 2: DEVLET TARAFINDAN SUNULAN YAŞLILIK SİĞORTASI PROGRAMLARININ SAYISI



Kaynak: Public Pensions, www.census.gov/ipc/prod/ipc95-2/ipc95_2e.pdf.
02.02.2003 tarihli internet sayfası.

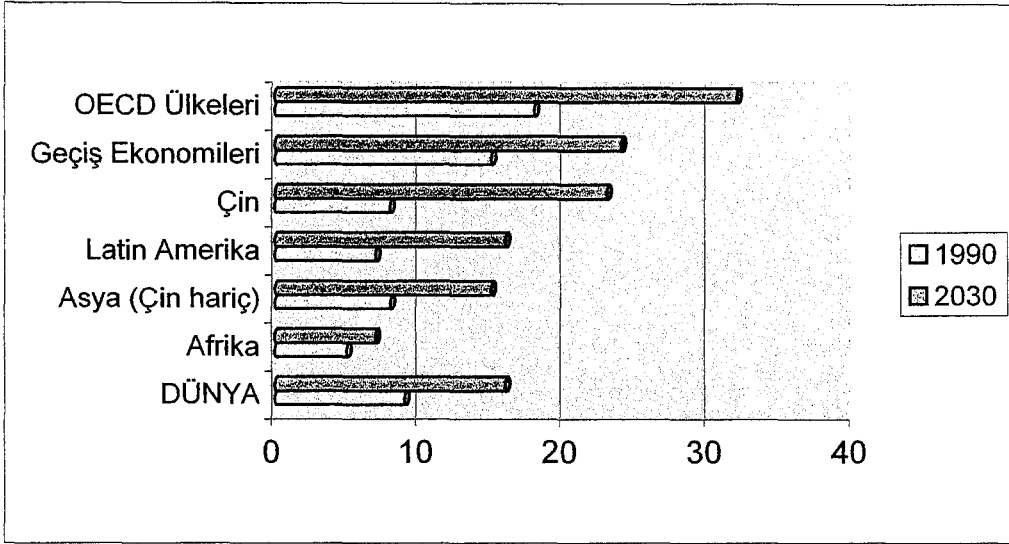
Ancak, özellikle 1990'lı yıllardan sonra, temel olarak yaşlı nüfusu mali açıdan desteklemeyi amaç edinen ve devlet tarafından sunulan dağıtım esaslı yaşlılık sigortası programları, hemen hemen tüm ülkelerde büyük sorunlar yaşamaya başlamıştır. Bu nedenle ülkelerin çoğu, günümüzde özellikle yaşlılık sigortası sistemlerinde köklü ve ciddi reformlar yapma arayışı içindedirler.²⁰⁹

Pek çok ülkede yaşlılık sigortası sistemlerinde reform yapma gereğini doğuran sebeplerden en önemlisi olarak, özellikle gelişmiş ülkelerdeki hızla yaşlanan nüfus gösterilmektedir.²¹⁰ Şekil 3'de 60 yaş üzerindeki nüfusun toplam nüfus içerisindeki oranının, 1990 yılından 2050 yılına kadar ne şekilde değişeceği yer almaktadır. Şekilden de görülebileceği gibi, yaşlı nüfus ilgili dönemde hızlı bir artış eğilimindedir.

²⁰⁹ Ekin, Alper ve Akgeyik, a.g.e.,44

²¹⁰ R. Kent Weaver, "The Politics of Public Pension Reform," Center for Retirement Research at Boston College Working Paper, No: 2003-06, (May 2003), s.3

ŞEKİL 3: 60 YAŞ ÜZERİNDEKİ NÜFUSUN TOPLAM NÜFUSA ORANI



Kaynak: Estelle James, "Social Security Reform Araund The World: Lesson from Other Countries," **NCPA Policy Report**, No: 253, (August 2002), s.6.

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerdeki demografik verilerle ilgili bilgiler ise, Tablo 12 ve 13'de gösterilmektedir. Buna göre, dünya genelinde gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde nüfusun yaşlandığı görülmektedir. Hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkeler açısından nüfusun hızla yaşlanmasına yol açan en önemli faktörler ise, nüfus artış hızının düşmesi ve ortalama yaşam süresinin yükselmesidir. Gelişmekte olan ülkelerin, gelişmiş ülkelere oranla daha genç bir nüfusa sahip oldukları ancak bu ülkelerin de gelecekte hızlı bir yaşlanma sorunuyla karşı karşıya kalacakları, bunun yanında özellikle gelişmiş ülkeler açısından yaşlanmanın daha önemli bir sorun olduğu söylenebilir. Tablo 12 ve 13'den açıkça görüldüğü gibi, gelişmekte olan ülkelerde 2050 yılına kadar 75'e çıkacağı tahmin edilen ortalama yaşam süresinin gelişmiş ülkelere oranla daha da hızlı olacağı tahmin edilmektedir.

TABLO 12: GELİŞMİŞ ÜLKELER DEMOGRAFİK VERİLERİ

	1975	2000	2025	2050
Nüfus Artış Hızı (5 yıllık ortalama)	0,6	0,2	0,0	-0,2
Ortalama Yaşam Süresi (5 yıllık ortalama)	72,3	75,6	80,0	82,1
Yaşlı Bağımlılık Oranı	16,5	21,2	33,5	46,5

Kaynak: United Nations, **World Population Ageing: 1950-2050**, (United Nations New York:2001),s. 50-51

TABLO 13: GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELER DEMOGRAFİK VERİLERİ

	1975	2000	2025	2050
Nüfus Artış Hızı (5 yıllık ortalama)	2,1	1,5	1,0	0,6
Ortalama Yaşam Süresi (5 yıllık ortalama)	56,8	64,1	70,9	75,0
Yaşlı Bağımlılık Oranı	7,1	8,2	12,8	21,8

Kaynak: United Nations, **World Population Ageing: 1950-2050**, (United Nations New York:2001),s. 52-53.

Yukarıda sözü edilen demografik etkenlere bağlı olarak, yaşlılık sigortası sistemlerinde soruna neden olan bir başka durum ise, sosyal sigortalarda aktif/pasif sigortalı dengesinin, pasif sigortalılar lehine olmak üzere bozulması olarak gösterilebilir. Tablo 12 ve Tablo 13'den de görüldüğü gibi, bugün dünyanın birçok ülkesinde yaşlı bağımlılık oranının (yaşlı nüfusun genç nüfusa oranının), gelecek 50 yıl içerisinde 2 katına çıkacağı tahmin edilmektedir.

Yaşlılık sigortası sistemlerinin dünya genelinde büyük sorunlar yaşamaya başlamasının diğer nedenleri ise, sosyal yapıdaki dönüşümler, işsizlik nedeniyle prim

ödeyenlerin sayısının azalması, özellikle az gelişmiş ülkelerde görülen enflasyon ve sosyal güvenlik kurumlarının yönetiminde karşılaşılan sorunlardır.²¹¹

Sözü edilen bu gelişmelerin sonucunda, sosyal güvenlik harcamaları özellikle son yıllarda önemli bir artış eğilimine girmiştir. Örneğin, 1990'ların ortalarında OECD ülkelerinde sosyal güvenlik harcamaları ortalama olarak GSMH'nin %18'ine ulaşmıştır. Dönüşüm sürecindeki eski sosyalist ekonomilerde, 1990'lı yıllarda, sosyal transfer sistemleri ağır sorunlarla karşılaşmasına rağmen, sosyal güvenlik harcamaları GSMH'nin %15-20'si civarında gerçekleşmiştir.²¹² Tablo 14'de 1990-1996 yılları arasında sosyal güvenlik harcamaları ve bunların içerisinde emeklilik ve sağlıkla ilgili harcamaların GSMH'ya oranları tüm ülkeler ortalaması ve bölgesel düzeyde gösterilmektedir. Tablodan da görüldüğü gibi, toplam sosyal güvenlik harcamalarının GSMH'ya oranı tüm dünya ülkeleri için ortalama %14,5 olarak gerçekleşirken, yaşlanma sorunuyla ciddi bir şekilde karşı karşıya bulunan Avrupa ülkelerinde aynı oran % 24,8 'dir. Bunun yanında Kuzey Amerika ve Okyanusya'da da oranın ortalamasının üzerinde olduğu görülmektedir (%16,6 ve %16,1). Daha önce de ifade edildiği gibi, gelişmekte olan ülkelerde sosyal güvenlik harcamalarının GSMH'ya oranı, bu ülkelerin genç nüfus avantajı nedeniyle ortalamadan daha düşük gerçekleşmiştir. Örneğin, bu oran Afrika'da % 4,3, Asya'da % 6,4 ve Latin Amerika ve Karayipler'de % 8,8.'dir.

²¹¹Ignazio Visco, "The Fiscal Implications Of Ageing Populations In OECD Countries," Oxford Center On Population Ageing, Pensions Symposium, (7th June, 2001), s.2.

²¹²ILO, "Social Security: Issues, Challenges and Prospects,". ILO Report VI, 89th Sessions (Geneva: June 2001), s. 48.

TABLO 14: SOSYAL GÜVENLİK HARCAMALARININ GSMH'YA ORANI

(1990-1996 Ortalaması)

Bölge	Toplam Sosyal Güvenlik Harcaması (GSMH %)	Emeklilik	Sağlık
Tüm Ülkeler	14,5	6,6	4,9
Afrika	4,3	1,4	1,7
Asya	6,4	3,0	2,7
Avrupa	24,8	12,1	6,3
Latin Amerika ve Karayipler	8,8	2,1	2,8
Kuzey Amerika	16,6	7,1	7,5
Okyanusya	16,1	4,9	5,6

Kaynak: ILO, "Social Security: Issues, Challenges and Prospects," ILO Report VI, 89th Session Geneva, June 2001, s. 48.

Dağıtım yöntemindeki mevcut sorunlar giderilmezse, bu harcamaların gelecek yıllarda da artarak devam edeceği ifade edilmektedir. ILO'nun 2000 yılı Dünya İşgücü Raporu'na göre, mevcut makroekonomik verilerle bu artışların gelecek 50 yıllık dönemde de önemli boyutlarda olacağı tahmin edilmektedir. Tablo 15'de nüfusun yaşlanmasıyla beraber yaşlılara yapılan sosyal harcamaların yıllar içerisinde ne şekilde artacağı tahmini değerler olarak gösterilmektedir. Tablo'dan da görülebileceği gibi önümüzdeki yıllarda hemen hemen her ülke GSMH'larının önemli bir bölümünü artan bir şekilde yaşlılarına ayırmak zorunda kalacaklardır. Örneğin, bugünkü şartların devam etmesi halinde Fransa, Almanya, İtalya, İspanya gibi ülkelerde yaşlılara yapılan sosyal harcamaların GSMH içindeki payının %15 ile %17'sine kadar artacağı tahmin edilmektedir. Avustralya, Kanada ve ABD gibi bazı ülkelerde ise sorunun bu kadar büyük olmadığı, ancak yine yaşlılara GSMH'dan ayrılan payın artış yönünde bir eğilim gösterdiği görülmektedir.

TABLO 15: YAŞLILARA YAPILAN SOSYAL HARCAMALARIN GSMH İÇİNDEKİ PAYI (TAHMİNİ)

ÜLKELER	1995 (GERÇEKLEŞEN)	2010	2020	2030	2040	2050
Avustralya	3.1	3.4	4.4	5.3	6.1	6.4
Belçika	9.8	10.1	11.0	12.0	12.4	12.2
Kanada	4.6	5.1	6.1	7.3	7.5	7.5
Fransa	12.3	12.7	13.6	14.4	14.9	15.0
Almanya	11.1	12.1	12.6	14.0	15.1	15.1
İtalya	13.0	14.1	14.9	16.2	17.7	17.8
Japonya	6.1	7.8	9.1	9.3	10.1	10.4
Hollanda	7.3	7.9	9.2	10.5	11.2	10.8
İspanya	9.7	10.5	11.2	12.6	14.2	15.0
İsveç	8.8	9.0	9.7	10.0	10.4	10.1
İsviçre	6.8	7.5	8.6	10.0	10.6	10.0
İngiltere	8.1	8.2	9.3	10.4	10.8	10.8
ABD	6.2	6.3	6.8	7.5	8.0	7.8

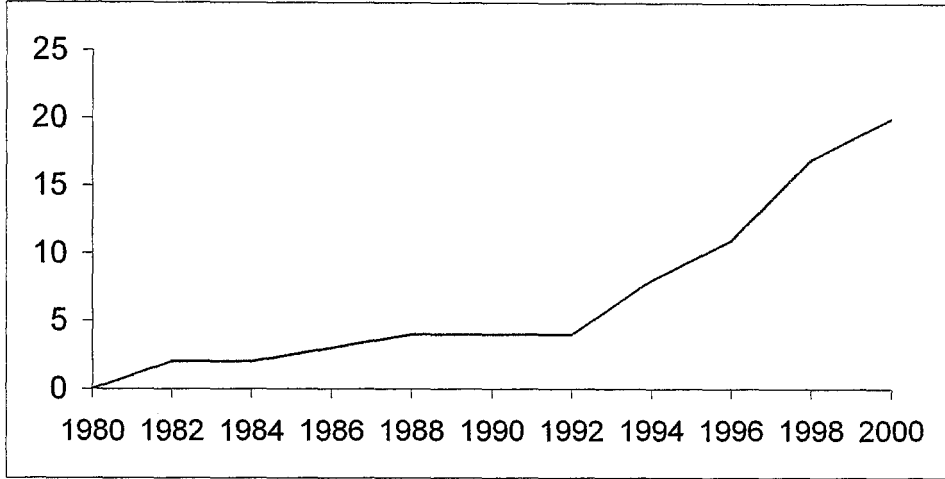
Kaynak: Jonathan Gruber ve David Wise, “An International Perspective on Policies for Aging Society”, **National Bureau of Economic Research Working Paper**, WP: 8103. (2001), s.23.

Bu gelişmeler sonucunda ülkelerin çoğu köklü ve ciddi reformlar yapma arayışı içine girmişlerdir. Bu alanda önerilen reformlar; yaşlılık sigortası sistemlerinin yönetiminde devletin rolü, finansman sorunları, kazanılmış hakların durumu konularında ciddi tartışmaları ön plana çıkartmaktadır.²¹³ Ancak, çeşitli ülkelerdeki reform tercihleri, ülkelerin ekonomik ve politik yapılarındaki devletçi ya da liberal farklılıklar, enflasyon, demografik etkenler ve sosyo-kültürel yapı gibi bir takım faktörlerle değişiklikler göstermektedir. Örneğin, ülkelerin önemli bir bölümünde fon biriktirme yöntemine dayalı özel emeklilik uygulamaları zorunlu yaşlılık sigortasını tamamlayıcı olarak uygulamaya konulmuş, bazılarında ise özel emeklilik programları tamamıyla zorunlu yaşlılık sigortasının yerine geçmiştir. Bunların yanında önemli sayıda ülkede, dağıtım yöntemiyle finanse edilen devlet programlarının kapsamında yapılacak düzenlemelerle sorunlar çözülmeye çalışılmaktadır. Şekil 4’de, yıllar itibarıyla sosyal güvenlik sisteminde reform yapan

²¹³ Ekin, Alper ve Akgeyik, a.g.e., s.38.

ülke sayıları gösterilmektedir. Şekilde, özellikle 1990'lı yıllardan sonra, yaşlılık sigortası sisteminde reform gerçekleştiren ülke sayısındaki önemli artış dikkat çekicidir.

ŞEKİL 4: SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE REFORM YAPAN ÜLKE SAYISI



Kaynak: Estelle James, "Social Security Reform Around the World: Lesson From Other Countries," *NCPA Policy Report*, No: 253, (August 2002), s. 10.

2.2. Çeşitli Ülkelerde Yaşlılık Sigortası Uygulamaları

Yukarıda da ifade edildiği gibi, çeşitli ülkelerde sosyal güvenlik reformlarının boyut ve sonuçları bir ülkeden diğerine çeşitlilik göstermektedir. Diğer bir deyişle, dünya genelinde, yaşlılık sigortasının finansmanında sorun oluşturduğu belirtilen faktörler çeşitli ülkelerde farklı boyutlarda etkili olabilmektedir. Örneğin, bir ülkede yaşlılık sigortasının finansman krizine girmesinin en önemli nedeni ülke nüfusunun yaşlanması ve buna bağlı olarak oluşacak bazı sorunlar, bir diğer ülkede politik faktörler ya da yaşlılık sigortası sisteminin kapsamındaki bir takım aksaklıklar finansman krizinin temel faktörleri olabilmektedir. Ayrıca, yaşlılık sigortası alanında yapılacak reform tercihleri de her ülke için farklılıklar göstermektedir. Aşağıda, çeşitli ülkelerdeki yaşlılık sigortası uygulamaları bu açılarından değerlendirilecektir.

Değerlendirmeler yapılırken seçilen ülkeler, Amerika Birleşik Devletleri, dört Latin Amerika ülkesi olan Şili, Arjantin, Peru, Meksika, ve Avrupa ülkelerinden de İngiltere, Almanya, ve Fransa'dır. Bu ülkeler, özellikle yaşlılık sigortası alanında yaşadıkları sorunlardaki ve yaşlılık sigortası sistemlerinde yaptıkları reformlardaki farklılıklar nedeniyle seçilmişlerdir. Bunlardan, Latin Amerika ülkeleri sosyal güvenliğin özelleştirilmesinde başı çeken ülkelerdir. Avrupa ülkelerinden İngiltere ve Almanya ise, özel emeklilik uygulamalarının, zorunlu yaşlılık sigortası sistemini tamamlayıcı olarak kullanılabilmelerine ilişkin önemli örneklerdir. ABD ve Fransa ise, yaşlılık sigortası sistemlerinde sorunların varlığını kabul ettikleri halde, tamamlayıcı ya da tam özelleştirme uygulamalarından çok, sistemlerindeki sorunları çözmek için parametrik bir takım önlemler alan ülke örnekleri olarak gösterilebilirler.

2.2.1. Latin Amerika Ülkeleri

Latin Amerika ülkeleri sosyal güvenliğin özelleştirilmesinde başı çeken ülkelerdir. Sekiz Latin Amerika ülkesi, (Şili, Arjantin, Peru, Bolivya, Meksika, Uruguay, El Salvador, Kolombiya) 1981 yılından bu yana çeşitli şekillerde yaşlılık sigortası sistemlerinde özelleştirme uygulamalarına yer vermişlerdir.²¹⁴ Bunlardan ilk ve en önemli uygulama Şili'de yaşanmıştır. Şili sosyal güvenlik sisteminin özelleştirilmesi ile ortaya çıkan model, benzer sorunlarla karşılaşan bir çok Latin Amerika ülkesine örnek olmuş ve Peru 1993'te, Arjantin 1994'te, Kolombiya 1994'te, Uruguay 1996'da, Bolivya 1997'de, Meksika 1997'de, El Salvador 1998'de güvenlik sistemlerinde özelleştirme uygulamalarına başlamışlardır.²¹⁵

Eski yaşlılık sigortası uygulamalarını terk ederek, fon biriktirme esasına dayalı yeni rejimlere geçen Latin Amerika ülkelerinde, birçok ülke için yaşlılık sigortası sisteminde ortaya çıkan finansman krizinin en önemli nedeni olarak gösterilen yaşlanma sorununun çok etkili olmadığı söylenebilir. Gerçekten, diğer birçok Avrupa

²¹⁴ <http://www.ncpa.org/pi/congress/pd051199e.html> 05.07.2004 tarihli internet sayfası.

²¹⁵ L.Jacobo Rodríguez, "In Praise and Criticism of Mexico's Pension Reform," *CATO Policy Analysis*, No:340, (April 1999), s.2.

ülkesi ve ABD ile karşılaştırıldığında, Latin Amerika'daki ülkelerde yaşlı nüfus, toplam nüfus içerisinde çok büyük bir oranı oluşturmamaktadır. Nüfusun yaşlanmasının gelecekte de çok önemli bir demografik baskı yaratmayacağı söylenebilir. Tablo 16'da bu durum açık olarak görülmektedir. Tablo'dan görüldüğü gibi, Latin Amerika ülkelerinde 2050 yılına kadar nüfus artış hızında bir düşüş yaşanacağı, ortalama yaşam süresinde bir artış olacağı ve bunların sonucu olarak da yaşlı bağımlılık oranının (nüfus içerisindeki yaşlıların gençlere olan oranının) artacağı tahmin edilse de, bu diğer Avrupa ülkeleri ve ABD ile karşılaştırıldığında çok büyük bir sorun olmayacaktır.

TABLO 16: LATİN AMERİKA ÜLKELERİ DEMOGRAFİK VERİLERİ

	1975	2000	2025	2050
Nüfus Artış Hızı (5 yıllık ortalama)	2,3	1,4	0,8	0,4
Ortalama Yaşam Süresi (5 yıllık ortalama)	63,0	70,4	75,0	77,8
Yaşlı Bağımlılık Oranı	7,9	8,6	14,4	26,9

Kaynak: United Nations , **World Population Ageing: 1950-2050**, (United Nations New York: 2001). s.88-89.

Latin Amerika'da yaşlılık sigortası sisteminde ortaya çıkan finansman krizi özellikle politik faktörlerden kaynaklanmaktadır. Latin Amerika'da politikacılar, emeklilik yaşının arttırılması, katılımların arttırılması gibi parametrik önlemlerdeki başarısızlıklara tepki olarak özelleştirme yolunu seçmişlerdir. Aşağıda Şili, Arjantin, Peru ve Meksika bu açılardan ayrıntılı olarak incelenecektir.

2.2.1.1. Şili

Şili yaşlılık sigortası uygulamaları ilk olarak 1924 yılında oluşturulmuş ve döneminde Avrupa dışında uygulanan en kapsamlı programlardan biri olarak kabul görmüştür. Şili yaşlılık sigortası sistemi ilk yıllarında dağıtım yöntemi temelinde oluşturulmasa da, sistemdeki gelirlerin giderleri karşılayamaması sonucunda 1970'li

yıllardan sonra sürekli açık vermeye başlamış ve uygulamada dağıtım yöntemine dayalı olarak işlemeye başlamıştır.²¹⁶ Diğer bir deyişle Şili yaşlılık sigortası sistemi, reforma tabi tutulmadan önce, devlet tarafından dağıtım yöntemi temeline dayalı olarak finanse edilen zorunlu yaşlılık sigortası sistemi görünümündedir.

Şili’de 1981 yılında askeri hükümet yaşlılık sigortası sisteminde önemli değişiklikler yapan kararları uygulamaya koymuş, yaşlılık sigortası uygulamalarını kökten değiştiren bir adım atmıştır. Buna göre, ülkede fon biriktirme temeline dayalı olarak özel şirketler tarafından sunulan bireysel özel emeklilik sistemi, devlet tarafından dağıtım yöntemi temeline dayalı olarak finanse edilen zorunlu yaşlılık sigortası sisteminin yerini almıştır. Şili’deki uygulama yaşlılık sigortası alanında tam anlamıyla radikal bir sistem değişikliğini ifade etmektedir. Çünkü, Şili’de sosyal güvenlik garantisinin tamamen devlet tarafından sağlandığı tek ayaklı bir sistemden, devletin asgari garantilerinin dışında, tamamen bireylerin sorumluluğunun söz konusu olduğu bir başka tek ayaklı sisteme geçilmiştir.²¹⁷

Şili’de böylesi radikal bir reforma gidilmesinde etkili olan faktörler temelde şu başlıklar altında toplanabilir: ²¹⁸

- i. Sistemin mali olarak daha fazla sürdürülemez olacak olması,
- ii. Eski sistemde var olan eşitsizliklerin büyük boyutlara ulaşması,
- iii. Ekonomik alanda devletin rolünün sınırlandırılması isteği.

Bu nedenlerden birincisi olan sistemin mali olarak daha fazla sürdürülemez olacak olması, özellikle Şili’de yaşlılık sigortası sisteminin içinde bulunduğu mali krizden kaynaklanmaktadır. Mali krizin ana nedenleri olarak ise, mali kaynakların yanlış yönetilmesi ve fonlarının başka amaçlar için kullanılması, prim ödemelerinde

²¹⁶ Sebastian Edwards, “The Chilean Pension Reform: A Pioneering Program,” **NBER Working Paper Series**, WP No: 5811, Cambridge, (November 1996), s. 7.

²¹⁷ Beyazıt Önal, “Türkiye’de Bireysel Özel Emeklilik Sistemi”, (TÜGİAD Ekonomi Ödülleri Kitapları-3, Adana: 2001), s. 42.

²¹⁸ Edwards, a.g.e., s. 8.

meydana gelen aksaklıklar, erken emeklilik gibi ayrıcalıklı uygulamaların yaygınlaşması sayılabilir. Diğer yandan, mevcut yaşlılık sigortası sisteminde var olan eşitsizlikler de büyük boyutlara ulaşmıştır. Şili'deki sosyal güvenlik sisteminin kendisini, sistemden çıkar sağlamaya çalışan çeşitli baskı gruplarına karşı koruyamaması ve eski sistemin politik risklerle çok fazla karşı karşıya kalması sonucu, özellikle bazı çalışan gruplar lehine belirgin biçimde haksız uygulamalar görülmeye başlanmıştır. Bu nedenle, örneğin, geleneksel sistemde bazı çalışanların aynı faydayı elde etmek için diğerlerine göre daha az prim ödedikleri, emeklilik yaşında çok farklı uygulamaların ortaya çıktığı görülmüştür. Şili'de sosyal güvenlik reformunun gerçekleştirilmesinde önemli bir diğer faktör ise askeri hükümetin ekonomik alanda devletin rolünü sınırlandırmak istemesi ve bu alanda ekonomide gerçekleştirdiği değişikliklerdir. Son olarak, Şili'de 1970'lerden sonra liberal politikaların ağırlık kazanmaya başlaması ve bu konuda kararlı davranan hükümetlerin pek çok yeni girişimde bulunmaları, 1980'lerde yaşlılık sigortasında gerçekleştirilen özelleştirme uygulamasında etkili olan temel faktörlerden bir diğeridir.

Tüm bunlar ışığında Şili'deki sosyal güvenlik reformunun mali ve politik bir takım nedenlerden kaynaklandığı açıktır. Bunların dışında, yaşlılık sigortasının finansmanında krize neden olan önemli faktörlerden bir tanesi olan demografik faktörler, Şili sosyal güvenlik reformunda diğer faktörler kadar etkili değildir. Diğer bir deyişle, Şili yaşlılık sigortası sisteminin yaşadığı kriz, demografik yapıdaki değişime ve dolayısıyla nüfusun yaşlanmasına bağlı değildir. Çünkü, Şili'nin toplam nüfusu içinde az sayıda yaşlı barındırdığı görülmektedir. Tablo 17'de de görüldüğü gibi, ülkede önümüzdeki 50 yıl içinde nüfus artış hızında bir düşüş yaşanacağı, ortalama yaşam süresinde bir artma olacağı ve bunlarla beraber yaşlı bağımlılık oranlarında bir artış olacağı tahmin edilse de, bu durum sistemin mali yükünü daha çok gelecek dönemlerde etkileyecek bir faktör olarak değerlendirilebilir.

TABLO 17: ŞİLİ DEMOGRAFİK VERİLERİ

	1975	2000	2025	2050
Nüfus Artış Hızı (5 yıllık ortalama)	1,5	1,2	0,7	0,4
Ortalama Yaşam Süresi (5 yıllık ortalama)	67,1	75,6	78,4	80,1
Yaşlı Bağımlılık Oranı	9,2	11,1	19,5	28,6

Kaynak: United Nations , **World Population Ageing: 1950-2050**, (United Nations New York: 2001), s. 176-177.

Bütün bu nedenlerle, devlet tarafından yürütülen zorunlu yaşlılık sigortası sisteminin yerine getirilen bireysel özel emeklilik sistemini yönetmek amacıyla AFP adındaki (Administradoras de Fondos de Pensiones) özel şirketler kurulmuştur.²¹⁹ Bu yeni sistemde çalışanlar birikimlerini istedikleri AFP'ye yatırmakta ve fonları istedikleri zaman serbestçe diğer AFP'lere aktarabilmektedirler. AFP'lerce sağlanan emeklilik ödemeleri fon biriktirme temeline göre finanse edilmektedir. Şili'de yapılan reformla kamu ve özel sektörde çalışıp 45 yaşın altında olanlara eski sistemde kalma ya da getirilen yeni sisteme geçme hakkı tanınmış, sosyal güvenlik sisteminde kalmayı seçenlerin hakları korunmuştur. Yeni sisteme geçmeyi tercih eden çalışanlara, eski sisteme yapmış oldukları sosyal güvenlik prim ödemeleri karşılığında, vadeleri emekliye ayrıldıklarında dolmak üzere özel olarak ihraç edilen devlet tahvilleri verilmiştir. Reform tarihinden sonra işe başlayanların ise yeni sisteme katılımı zorunlu tutulmuştur.

Bütün bunların yanında, yapılan yeni düzenlemelerle devlet tarafından dağıtım yöntemi temeline göre sunulan eski yaşlılık sigortası sistemi aşamalı olarak ortadan kalkacaktır. Devlet tarafından sunulan sisteme 1981 yılından itibaren yeni üye kaydedilmediğinden, son üye de emekli olduktan sonra sistem kendiliğinden tasfiye edilmiş olacaktır. Ancak yeni sistemde devletin sorumlulukları tamamen ortadan kalkmış değildir. Devletin hala yaşlılık sigortası alanındaki düzenleyici ve

²¹⁹ Edwards, a.g.e., s. 10.

denetleyici görevleri devam etmektedir. Çünkü, geçiş aşamasında devletin yüklendiği bir takım maliyetler de bulunmaktadır. Şili’de emeklilik döneminde yeterli birikim düzeyine ulaşamayanlara ilişkin iki mekanizma bulunmaktadır: Sosyal yardımlar ve minimum emeklilik aylığı uygulaması. Yeni sistemde korunan sosyal yardım mekanizması, hiçbir aylığa hak kazanmamış olan 65 yaşın üzerindeki yaşlılara ve 18 yaşın üzerindeki malullere verilmektedir.²²⁰ Minimum emeklilik aylığı uygulamasında ise, hükümet sistemdeki fakir bireylere en az bir emeklilik garantisi vermektedir. Devlet tarafından, sisteme en az 20 yıl katkı yapan bireyler ve birikmiş fonları minimum emeklilik ödemesini karşılayamayanlar için emeklilik ödemesini asgari bir seviyeye yükseltecek miktarda transfer yapılmaktadır. Hükümet ayrıca, bir emeklilik programından çıkarılmış, ya da birikmiş fonlarını tüketmiş olan şahıslara minimum emeklilik aylığı ödenmesini de garanti etmektedir.²²¹

Şili’de yaşlılık sigortası alanında devletin rolünün bu şekillerde devam etmesi, Şili’nin de bu alanda çok ayaklı bir sistemden yana reform tercihini kullandığı şeklinde yorumlanabilir. Ancak Şili’nin diğer ülkelerden farkı ve yaşlılık sigortası reformunun radikal bir reform olarak değerlendirilmesi, devletin bu alandaki rolünün son çare olarak devreye sokulması ve fon biriktirme esasına göre işletilen bireysel emeklilik fonlarına katılımın zorunlu olarak uygulanmasından kaynaklanmaktadır.²²²

Şili’de yeni sistemin başarıları ve diğer ülkelere model oluşturabilecek sonuçları şu şekilde özetlenebilir:

- i. Şili’de yaşlılık sigortasının yönetimi fon biriktirme sistemi altında özel şirketlere devredilmiştir. Eski sistemde devlet bürokrasisiyle yönetilen fonların tam tersi olarak yeni emeklilik fonları özel şirketler tarafından yönetilmeye başlanmıştır. Bu da sistemi politik baskılardan arındıran önemli sonuçlar doğurmuştur. Yeni sistemde

²²⁰ Çağatay Ergenekon, **Özel Emeklilik Fonları: Şili Örneğinden Alınacak Dersler**, (Menkul Kıymetler Borsası, İstanbul:1998), s. 105.

²²¹ Ekin, Alper ve Akgeyik, **a.g.e.**, s. 68.

²²² Edwards, **a.g.e.**, s. 21.

elde edilen faydalar tamamen geçmişte yapılan katılımlara bağlı olduğundan, baskı gruplarının özel istekleri için fırsat doğamamaktadır. Fayda ve katılım arasındaki net bağlantı nedeniyle, eski sistemde olduğu gibi prim ödemedi kaçma yollarına başvurulamamaktadır. Yeni sistemde eğer birey daha az ödemede bulunursa, daha az fayda sağlayacaktır. Bu durum ayrıcalıklı emeklilik uygulamalarını da önemli ölçüde ortadan kaldırmıştır. Fon biriktirme sistemi ayrıca, demografik değişimlerden bağımsız olduğu için de, yaşlılık sigortası sistemindeki uzun vadeli demografik baskılar azaltılmıştır.

- ii. Yeni sistemle çalışanlara seçim serbestisi tanınmasıyla, bireylere kendi kaynaklarını kontrol etme yetkisi verilmiştir. Şili'deki çalışanlar, fonlarını hangi yatırım şirketinde değerlendireceklerini belirlemede özgür hale gelmişlerdir.
- iii. Şili'de şimdiye kadar yapılan incelemelerde, sigortalıların özel sistemden aldıkları aylıkların eski sistemden daha yüksek oranlarda olduğu görülmüştür. Diğer bir deyişle, emekli maaşları yeni sistemde eskiye oranla önemli ölçüde yükselmiştir.²²³ Bunun yanında Şili'de çalışanlar eski sisteme göre daha az ödemede bulunurken, daha fazla fayda elde eder duruma gelmişlerdir.
- iv. Yeni sistemin bir diğer önemli faydası sermaye birikimi ve ulusal tasarruflar üzerinde olmuştur. Özel fonların değerlendirilmesiyle finansal piyasaların yapısı değişmiştir. Yapılan reformlar sermaye birikimini arttırmış, ulusal tasarrufları teşvik etmiştir. Sistem 1981'de çalışmaya başladığından itibaren özel emeklilik fonlarının

²²³ Luis A. Larrain, **A Bold Step in Chile's Reforms: Privatization of the Pension System**, <http://www.cipe.org/publications/fs/ert/e08/4chilea.htm>, 10.07.2004 tarihli internet sayfası.

yıllık ortalama reel getirisi tahminlerin üzerinde gerçekleşmiş ve 2001 yılında %10.7 olmuştur.²²⁴

- v. Yeni sistem Şili’de istihdamı arttırmış ve yeni iş fırsatları yaratmıştır. Yeni sistemde tasarrufların ve sermaye yatırımlarının artması, yeni işlerin kurulmasını cesaretlendirmiş ve ücretleri yükseltmiştir. Bordro vergilerindeki düşüş de yeni işlerin ortaya çıkışını desteklemiştir.
- vi. Özel şirketlerin fonları başarılı bir şekilde yönetmesi sonucunda, halk tarafından devletin özel sektör girişimleri daha çok desteklenmiş, serbest piyasa düzeni halk tarafından daha çok kabul görmeye başlamıştır.

1990’ın ortalarına gelinceye kadar dünyanın pek ilgisini çekmeyen bu yeni sosyal güvenlik sistemi son yıllarda oldukça popüler bir konu haline gelmiş, birçok dünya ülkesi ve özellikle Latin Amerika ülkeleri tarafından alanında bir öncü olarak kabul edilerek bir model olarak alınmaya başlanmıştır.²²⁵

Şili’deki yaşlılık sigortası reformunun temel özellikleri Tablo 18’de gösterilmektedir.

²²⁴ Carmelo Mesa-Lago, **Reassessing Pension Reform in Chile and Other Countries in Latin America**, http://www.adb.org/Documents/Events/2002/SocialProtection/lago_paper.pdf, 07.07.2004 tarihli internet sayfası, s.13.

²²⁵ Recep Kapar, “Şili Sosyal Güvenlik Sisteminde Sağlık ve Emeklilik Sigortalarında Yaşanan Değişimler” **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 1, Sayı 1, (1999),

TABLO 18: ŞİLİ YAŞLILIK SİGORTASI REFORMU

Reformun başlangıç yılı	1981
Eski sistem	Devlet tarafından dağıtım yöntemi temeline dayalı olarak finanse edilen zorunlu yaşlılık sigortası sistemi.
Yapılan reform	Fon biriktirme temeline dayalı olarak özel şirketler tarafından sunulan bireysel özel emeklilik sistemi, devlet tarafından dağıtım yöntemi temeline dayalı olarak finanse edilen zorunlu yaşlılık sigortası sisteminin yerini almıştır.
Devlet tarafından sunulan eski yaşlılık sigortası sistemi	Kaldırıldı. (Devlet tarafından sunulan sisteme yeni üye kaydedilmiyor, son üye de emekli olduktan sonra sistem kendiliğinden tasfiye edilmiş olacak)
Yeni sistemin finansmanı	AFP'lerce sağlanan emeklilik ödemeleri fon biriktirme temeline göre finanse edilmektedir
Devlet tarafından sunulan sosyal güvence	Yeni sistemde devlete düşen görevler; minimum emeklilik aylığı uygulaması, sosyal yardımlar.
Eski çalışanların yeni sisteme katılımı	Gönüllü
Yeni işe başlayacakların yeni sisteme katılımı	Zorunlu
Özel fonları yöneten şirketler	AFP
Devlet tarafından sağlanan minimum emeklilik aylığı	Var
Emeklilik katkılarını toplama şekli	Merkezileştirilmemiş (AFP'ler tarafından toplanacak)
Eski katılımlar karşılığı devlet tahvili	Var
Yeni sistemin Performansı	Fonlar (Milyon ABD \$) 35,461 Fonlar (%GSMH) 55.0 Ortalama Yıllık Getiri Oranı 10.7

Kaynak: Monica Queisser, "The Second-Generation Pension Reforms in Latin America," **OECD, Ageing Working Paper**, AWP 5.4, (1998), s.27.

Klaus Schmidt-Hebbel, "Latin America's Pension Revolution: A Review of Approaches and Experience," **World Bank**, (Washington, DC:1999), s. 29.

Katharina Müller, "The Making of Pension Privatization in Latin America and Eastern Europe," **Pension Reform in Europe: Process and Progress** (Edited by: Robert Holzmann, Mitchell Orenstein, and Michal Rutkowski, The World Bank, Washington DC:2003), s.49.

2.2.1.2. Arjantin

Arjantin yaşlılık sigortasında reform yapan kanun Ekim 1993 yılında kabul edilmiş, 1994 yılında da uygulamaya konulmuştur. 1994 yılına kadar Arjantin yaşlılık sigortası sistemi, devlet tarafından dağıtım yöntemi temeline dayalı olarak finanse edilen zorunlu yaşlılık sigortası sisteminden oluşmaktaydı. 1994 yılındaki reform uygulamaya konulmadan önce, sistem için acil olarak gerekli olduğu düşünülen bir takım geleneksel düzenlemeler diğer birçok Latin Amerika ülkesinde olduğu gibi Arjantin’de de yapılmış (emeklilik yaşının ve katılım oranlarının yükseltilmesi gibi), ancak bunların yeterli olmadığı görülmüştür.²²⁶

Arjantin’i zorunlu yaşlılık sigortası sisteminde değişiklikler yapmaya iten nedenler özellikle işgücü piyasasında yaşanan kriz, idari yönetimden kaynaklanan sorunlar ve demografik sorunlar olarak sıralanabilir. Mevcut sistemde işçi ve işverenlerin katkısının ücretlerinin yaklaşık %50’sine çıkması, işgücü piyasasının özellikleriyle bağlantılı olarak istihdam düzeyindeki dalgalanmaların sosyal güvenlik fonlarında yüksek oranlı aşınmaya yol açması, yüksek vergi oranlarından dolayı çalışanların %50’sinden fazlasının kaçak olarak istihdam edilmesi ve kayıtdışı sektörde çalışanların sayısında ortaya çıkan artışın vergi ve sosyal güvenlik sistemlerine daha düşük düzeyli katılıma neden olması, tüm bunların sonucu olarak aktif/pasif oranının birler düzeyine kadar düşmesi, işgücü piyasasında yaşanan temel sorunlar olarak gösterilmektedir.²²⁷ Bunun yanında, sigortalılar arasında var olan farklı uygulamalar ve yasal düzenlemelerdeki diğer aksaklıklar da idari yönetimden kaynaklanan sorunların temelini oluşturmaktadır. Bu sorunların dışında, gelecekte nüfusun artan oranda yaşlanacak olması ve bunun yaşlılık sigortası sistemi üzerinde meydana getireceği yük de yaşlılık sigortasında reform yapılması konusunda etkili olmuştur.

²²⁶Gustavo Demarco ve Susana Maciel, **Argentina’s New Pension System**, <http://www.cipe.org/publications/fs/ert/e22/mac2E22.htm>, 10.07.2004 tarihli internet sayfası.

²²⁷ Aynı.

Tablo 19’da Arjantin’le ilgili demografik veriler görülmektedir. Tablo’dan da görüldüğü gibi, Arjantin’de 2050 yılına kadar nüfus artış hızında bir düşüş yaşanacağı, ortalama yaşam süresinde bir artış olacağı ve bunların sonucu olarak da yaşlı bağımlılık oranının artacağı tahmin edilmektedir. Bu veriler diğer faktörler kadar ciddi sorun olmasa da gelecekte Arjantin için dağıtım yöntemiyle finansmanda önemli sorunlar oluşturulacağı düşünülmüştür. Bütün bunların sonucu olarak Arjantin’de mevcut yaşlılık sigortası sisteminin yeniden düzenlenmesi gündeme gelmiş ve değiştirilmiş program 1994 yılında uygulanmaya başlanmıştır.²²⁸

TABLO 19: ARJANTİN DEMOGRAFİK VERİLERİ

	1975	2000	2025	2050
Nüfus Artış Hızı (5 yıllık ortalama)	1,5	1,2	0,7	0,4
Ortalama Yaşam Süresi (5 yıllık ortalama)	68,5	73,8	77,8	80,0
Yaşlı Bağımlılık Oranı	12,0	15,5	18,8	28,5

Kaynak: United Nations , **World Population Ageing: 1950-2050**, (United Nations New York: 2001), s.118-119.

Arjantin’deki yeni emeklilik sistemi, diğer bazı Latin Amerika ülkelerinden farklı olarak çok ayaklı karma bir modelden oluşmaktadır. Yeni sistem, kamu ve özel sektör birlikteliği altında dağıtım ve fon biriktirme yöntemine dayalı olarak düzenlenmiştir. Devlet tarafından dağıtım yöntemi temeline dayalı olarak finanse edilen zorunlu yaşlılık sigortası sistemi, Şili’de olduğu gibi tamamen ortadan kaldırılmamış, yeniden düzenlenerek genel bir yaşlılık sigortası sağlamaya devam etmiştir. Bunun yanında yaşlılık sigortası sistemine ikinci bir ayak dahil edilmiş, bu

²²⁸ Aynı.

ayakla da dağıtım yöntemi temeline dayalı olarak devlet tarafından sunulan yaşlılık sigortası sistemine fon biriktirme temeline dayalı olarak özel şirketler tarafından sunulan bireysel özel emeklilik sistemi ilave edilmiştir. Yeni işe başlayacak işçiler eski sisteminde kalmak veya bireysel özel emeklilik sistemine girmek konusunda seçim serbestisine sahiptirler. Bu seçim serbestisi altında, Arjantin’de uygulamaya konulan bu yeni karma sistemle bireyler kendi sosyal güvencelerini sağlayacak kararları kendileri verecekler, bireysel tasarruflarını değerlendirecekleri şirketleri özgürce seçebilecekler ve buna ilave olarak eğer isterlerse yeniden düzenlenmiş ve devlet tarafından sunulan sistemde de kalmaya devam edebileceklerdir.

Arjantin’de devlet tarafından sunulan yaşlılık sigortası sistemi uygulamadan kaldırılmasa da, bireysel emeklilik şirketleri tarafından yürütülen sistemin daha iyi olacağı düşüncesi altında, 2001 yılı itibariyle, devlet tarafından sunulan yaşlılık sigortası sisteminde kalanların oranı %20 olarak gerçekleşirken, sigortalıların %80’i özel emeklilik sistemine geçmiştir. Bireylerin özel emeklilik şirketlerini daha çok tercih etmelerinin diğer bazı nedenleri ise, özel emeklilik şirketleriyle ilgili devlet tarafından yapılan yasal düzenlemeler, özel emeklilik şirketleri tarafından yapılan reklamlar ve sigortalıların özel emeklilik fonlarının getirilerinin kamusal emeklilik planlarından daha yüksek getiriler sağlayacağını düşünmeleri olarak sıralanabilir.²²⁹

Arjantin yaşlılık sigortası reformu Şili’deki reform uygulamalarından bazı noktalarda ayrılmakta, bazı noktalarda ise büyük benzerlikler taşımaktadır. En temel farklılık, yaşlılık sigortasında özelleştirmenin Arjantin’de Şili’ye oranla daha dar kapsamlı olarak uygulamaya konulmasıdır. Arjantin’de devlet, hala birçok çalışana dağıtım yöntemi temeline dayalı olarak genel bir emeklilik maaşı sağlamakta, ayrıca, yeni sistemde de bireysel emeklilik uygulaması yanında ilave ödemelerde bulunmaktadır. Şili’de ise minimum emeklilik aylığı uygulaması özel sistemin başarısızlığı altında garanti edilmekte ve sadece hiçbir emeklilik güvencesi olmayan kimselere sağlanmaktadır. Bunun sonucu olarak Arjantin’de devlet tarafından sağlanacak

²²⁹ Lago, a.g.e., s. 4.

yeniden dağılım, devlet tarafından yapılacak emeklilik ödemelerinin Şili'den fazla olması nedeniyle daha büyük oranda gerçekleşmektedir.²³⁰

Yaşlılık sigortasında özelleştirmenin Arjantin'de Şili'ye oranla daha dar kapsamlı olarak uygulamaya konulmasının en temel nedeni ise, Şili'de bu derece radikal bir reformun askeri bir yönetimin kararları altında alınmış olmasıdır. Ancak Arjantin'deki reform demokratik bir süreçle şekillenmiş, bunun sonucu olarak da Şili reformu kadar radikal olamamıştır. Devlet tarafından dağıtım yöntemine göre finanse edilen zorunlu yaşlılık sigortası sisteminin kaldırılmaması genç ve yaşlı nesiller arasında yeniden gelir dağılımı amacına büyük oranda hizmet etmiş ve yaşlılık sigortası reformunun sosyal olarak kabul görmesini sağlayarak politik desteği kuvvetlendirmiştir.²³¹

Arjantin yaşlılık sigortası reformunu Şili'deki reform uygulamalarından ayıran bir diğer nokta, Şili'de özel emeklilik sistemini tercih edenlere devlet tarafından verilen tahviller yerine Arjantin'de geçmiş katılımları karşılamak üzere sigortalılara katkılarına ve geçmiş hizmetlerine bağlı olarak tamamlayıcı bir ödemede bulunulmamasıdır. Bunun yerine, eski sistemden kaynaklanan borçlar, bireylere emeklilik aylıklarıyla beraber emeklilik yaşamları süresince kademeli olarak ödenmektedir. Ödemelerin bu şekilde vadelenilmesi devlet açısından bir avantaj oluşturmaktadır.

İki ülke arasında yaşlılık sigortası reformunun uygulanmasında idari açıdan görülen bir diğer farklılık ise, Arjantin'de katılımların toplanması vergi idaresi tarafından merkezleştirilmiş şekilde yapılırken, Şili'de bunun tersi olarak katılımların AFP'ler

²³⁰ Dimitri Vitas, "The Argentina Pension Reform and its Relevance for Eastern Europe," **World Bank Working Papers**, No:1819, (August, 1997), s. 4.

²³¹ Vitas, a.g.e., s. 8.

tarafından toplanmasıdır. Arjantin’de böyle bir uygulamadaki amaç, kaçakla mücadele ve katılımların düzenli şekilde toplanmasını sağlamaktır.²³²

Tüm bu farklılıkların yanında bu iki ülkede yaşlılık sigortası alanında yapılan reform çalışmalarının genel yapıları açısından benzer bazı yönleri de bulunmaktadır. Özellikle, bireysel özel emeklilik fonlarının yönetimi ve devlet tarafından bu konuda alınan düzenlemeler açısından iki ülkedeki uygulamalar birbirine çok benzemektedir.

Sonuç olarak, Arjantin yaşlılık sigortası sistemi devlete yüklenen yüklerin tam olarak ortadan kaldırılamaması ve hükümetin emekliliğe hak kazanan herkese genel bir emeklilik ücreti ödenmesini garanti etmesi nedenleriyle pahalı bir sistem olarak değerlendirilebilir.

Arjantin’de 1994 yılında gerçekleştirilen yaşlılık sigortası reformuyla ilgili temel özellikler Tablo 20’de özetlenmektedir.

²³² Vittas, a.g.e., s. 5.

TABLO 20: ARJANTİN YAŞLILIK SİGORTASI REFORMU

Reformun başlangıç yılı	1994
Eski sistem	Devlet tarafından dağıtım yöntemi temeline dayalı olarak finanse edilen zorunlu yaşlılık sigortası sistemi.
Yapılan reform	Yeni sistem dağıtım yöntemi temeline dayalı olarak devlet tarafından sunulan yaşlılık sigortası sistemi ve fon biriktirme temeline dayalı olarak özel şirketler tarafından sunulan bireysel özel emeklilik sisteminin karmasından oluşmaktadır.
Devlet tarafından sunulan eski yaşlılık sigortası sistemi	Devam etmektedir.
Yeni sistemin finansmanı	- Kamu tarafından sağlanan genel emeklilik aylığı dağıtım temeline göre, - Kamu tarafından sağlanan ilave emeklilik ödemeleri dağıtım temeline göre, -Özel emeklilik şirketlerince sağlanan emeklilik ödemeleri fon biriktirme temeline göre finanse edilmektedir.
Devlet tarafından sunulan sosyal güvence	Devam ediyor
Eski çalışanların yeni sisteme katılımı	İsteğe bağlı
Yeni işe başlayacakların yeni sisteme katılımı	İsteğe bağlı
Özel fonları yöneten şirketler	AFJP (Administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones)
Devlet tarafından sağlanan minimum emeklilik aylığı	Var
Emeklilik katkılarını toplama şekli	Merkezileştirilmiş
Eski katılımlar karşılığı devlet tahvili	Yok
Yeni sistemin Performansı	Fonlar (Milyon ABD \$) 20,786 Fonlar (%GSMH) 7.4 Ortalama Yıllık Getiri Oranı 6.6

Kaynak: Monica Queisser, "The Second-Generation Pension Reforms in Latin America," **OECD, Ageing Working Paper, AWP 5.4, (1998), s.27.**

Klaus Schmidt-Hebbel, "Latin America's Pension Revolution: A Review of Approaches and Experience," **World Bank, (Washington, DC:1999), s. 29.**

Katharina Müller, "The Making of Pension Privatization in Latin America and Eastern Europe," **Pension Reform in Europe: Process and Progress (Edited by: Robert Holzmann, Mitchell Orenstein, and Michal Rutkowski, The World Bank, Washington DC:2003), s.49.**

2.2.1.3. Peru

Peru dünyada yaşlılık sigortası sisteminde özelleştirmeye yer veren ikinci ülkedir. Peru'da özelleştirme öncesi uygulanan yaşlılık sigortası sisteminin genel yapısı, devlet tarafından dağıtım yöntemine dayalı olarak finanse edilen zorunlu yaşlılık sigortası sistemi iken, bu sistemin iflas etmiş olması ve uzun dönemli sürdürülebilirliğinin tehlikeye düşmesi sonucunda yaşlılık sigortası sisteminde fon biriktirme yöntemine dayalı olarak finanse edilen bireysel özel emeklilik sistemi 1993 yılında hayata geçirilmiştir.²³³ Devlet tarafından sunulan yaşlılık sigortası sisteminin iflas etmesinin temel nedenleri ise diğer Latin Amerika ülkeleriyle büyük benzerlikler göstermektedir. Bu nedenler; kayıtdışılığın çok olması nedeniyle sisteme düşük oranda katılım yapılması, yüksek enflasyon, etkin olmayan idari yönetim, bireylerin erken yaşta emekli olmaları ve bunun sisteme getirdiği ilave yüklerin yarattığı mali kriz olarak sayılabilir. Ayrıca, Peru yaşlılık sigortası sisteminin iflasına neden olan bir diğer faktör olan demografik faktörler de diğer Latin Amerika ülkeleriyle büyük benzerlikler göstermektedir. Buna göre, Peru için yaşlanma diğer Latin Amerika ülkelerinde olduğu gibi, bugün için çok ciddi sorunlar yaratmasa da gelecekte dağıtım yöntemiyle finansmanın sürdürülebilmesine imkan vermeyecek ölçüde değişecektir. Tablo 21'den de bu durum açıkça görülmektedir.

TABLO 21: PERU DEMOGRAFİK VERİLERİ

	1975	2000	2025	2050
Nüfus Artış Hızı (5 yıllık ortalama)	2,7	1,6	0,9	0,5
Ortalama Yaşam Süresi (5 yıllık ortalama)	58,4	69,5	75,1	77,5
Yaşlı Bağımlılık Oranı	6,6	7,8	12,7	26,2

Kaynak: United Nations, *World Population Ageing: 1950-2050*, (United Nations New York: 2001), s. 374-375.

²³³ Carlos Bolona, *Peru's Pension Reform*,

http://www.josepinera.com/icpr/pag/pag_tex_perupension.htm, 15.07.2004 tarihli internet sayfası.

Peru yaşlılık sigortası sisteminde yapılan reformun Şili'deki uygulamalardan ayrıldığı çok önemli noktalar olduğu gibi, Şili'deki reforma benzer birçok yönü de bulunmaktadır. İki reform arasındaki en temel farklılık, Peru'da 1993 reformuyla hayata geçirilen bireysel özel emeklilik sisteminin, Şili'de olduğu gibi devlet tarafından yönetilen mevcut sistemin yerini almaması, mevcut sisteme alternatif olarak getirilmiş olmasıdır. Diğer bir deyişle, Peru'da Şili'deki uygulamanın tersine devlet tarafından yürütülen yaşlılık sigortası tamamen ortadan kaldırılmamış Arjantin'de olduğu gibi devamı sağlanmıştır.²³⁴ Ancak Arjantin'deki yeni sistem devlet ve özel sektör karmasından oluşurken, Peru'daki yeni sistem devlet ve özel sektörü birbirlerine alternatif olarak getirmektedir. Peru'da yeni yaşlılık sigortası sisteminin uygulamaya konulmasının, Şili'deki gibi radikal bir adımla gerçekleştirilememesinin temel nedeni ise, sendikaların, bürokratların ve diğer bazı baskı gruplarının buna tepki göstermesidir. Bu tepkilerin sonucu olarak özel emeklilik sistemi yalnızca zorunlu yaşlılık sigortası sistemine alternatif olabilmıştır.

Peru'daki yeni reforma göre yaşlılık sigortası sistemine kayıtlı mevcut çalışanlar ve işe yeni başlayacaklar bu iki sistem arasında tercih yapma özgürlüğüne sahiptirler. Bu anlamda işe yeni başlayanlar için yeni sisteme geçme konusunda Şili'deki gibi bir zorunluluk bulunmamaktadır. Tercihini belirtmeyen çalışanlar ise otomatik olarak devlet tarafından yönetilen sisteme kayıt edileceklerdir.²³⁵

Peru yaşlılık sigortası sisteminde yapılan reformun Şili'deki uygulamalardan ayrıldığı bir diğer önemli nokta ise, Şili'de sağlanan minimum emeklilik aylığı uygulamasının Peru emeklilik sisteminde yer almamasıdır. Peru'da özel emeklilik fonların erimesine karşı devlet garantisi de bulunmamaktadır. Peru sisteminde bu minimum garantilerin olmaması, bireyleri fonlarını yatırdıkları şirketin kötü yönetilmesi sonucu büyük bir riskle karşı karşıya bırakmaktadır. Fon biriktirme yöntemi altında, özel şirketlerce yönetilen bu fonların sık sık bu tür sorunlarla

²³⁴ Monica Queisser, "The Second-Generation Pension Reforms in Latin America," **OECD, Ageing Working Paper**, AWP 5.4, (1998), s.65.

²³⁵ Aynı.

karşılaşması mümkündür.²³⁶ Sonuç olarak bireysel özel emeklilik sistemine karşı olan güven önemli ölçüde sarsılmaktadır.

Tüm bunların yanında Peru'daki yeni yaşlılık sigortası sisteminin Şili'dekine benzer yönleri de bulunmaktadır. Peru'da da özel emeklilik fonları AFP adını alan şirketler tarafından yürütülmektedir. Üyeler katılımlarını bu şirketlerdeki hesaplara yatırmakta ve istedikleri zaman şirketlerini değiştirebilme hakkına sahip olmaktadır. Özel sistem geniş şekilde devlet gözetimi ve denetimine tabidir. Peru'da da Şili'de olduğu gibi, yeni sisteme geçen bireylerin geçmiş katılımlarını tazmin için özel olarak çıkarılan tahviller kullanılmaktadır.²³⁷

1993 yılında gerçekleştirilen reform sonucunda, yeni sistemin başlangıç yıllarında hem hükümetin hem de özel emeklilik şirketlerinin yoğun kampanyaları nedeniyle özel emeklilik sistemine yüksek oranda katılım sağlanmıştır. Ancak daha sonraki yıllarda yeni sisteme katılım oranlarında düşmeler görülmüştür. Bu düşüş çeşitli nedenlere bağlı olarak gerçekleşmiştir. Birincisi, kamu ve özel yönetim arasındaki rekabet, çalışanların özel emeklilik sistemine geçişini azaltmıştır. Örneğin, kamu emeklilik sistemine bireylerin yapacakları katılım oranlarının özel kesime yapılacak olandan daha düşük olması kamu emeklilik planlarının tercihinde önemli bir etken olmuştur. İkincisi, özel emeklilik uygulamasında emeklilik yaşı 65 iken, kamu emeklilik programlarında 55 ve 60 yaş arasında değişmektedir. Bu da kamu ve özel yönetim arasında rekabet yaratan uygulamalardan bir tanesidir. Üçüncüsü, devletin özellikle geçmiş katılımları karşılamak üzere verdiği devlet tahvillerindeki uygulama sorunları, bireylerin yeni sisteme olan güvenini azaltmıştır. Dördüncüsü, bireyler daha sonraki yıllarda yeni sistem hakkında geniş bir şekilde bilgilendirilmemiştir.²³⁸ Bütün bu nedenlere Peru reformunun Şili'deki uygulamalardan temel farkları olarak sözü edilen nedenler de ilave edilebilir. Çünkü bu farklılıklar nedeniyle de Peru'daki yeni sisteme çok büyük katılımlar sağlanamamıştır.

²³⁶ Queisser, a.g.e., s. 70.

²³⁷ Queisser, a.g.e., s. 65.

²³⁸ Queisser, a.g.e., s. 66.

Peru hükümeti yukarıda sayılan bu nedenlerle katılımların düşük olduğu yaşlılık sigortası sisteminin özel sektör ayağını kuvvetlendirmek için çeşitli önlemler almıştır. Örneğin, 1995’de katılım oranları ve emeklilik aylıkları arasında kamu ve özel sektör arasında var olan farklılıkların giderilmesi için bir takım değişiklikler yapılmıştır. Ancak yine de kamu ve sektör arasında uygulamada görülen farkların yarattığı adaletsizlik nedeni ile bireysel özel emeklilik sistemine olan katılım beklenenden daha az gerçekleşmiştir. Peru’daki AFP’lerin gelirleri Arjantin ve Şili’dekinden daha az olmuştur. Bunun nedeni ise, Peru’da çalışanların gelirlerinin daha düşük olmasıdır. Bu da AFP’lerin sermayelerini düşürmüştür.²³⁹ AFP fonlarının getirisi Peru’da başladığı 1993 yılından 2001 yılına kadar ortalama %6.0 oranında gerçekleşmiştir. Bu incelenen diğer iki Latin Amerika ülkesine göre daha düşük bir orandır (Şili, %10,7, Arjantin %7,95).

Sonuç olarak Peru’da gerçekleştirilen reform zorunlu yaşlılık sigortası üzerinde ilk yıllarında önemli etkiler gösterememiştir. Buna ilave olarak devlet tarafından sunulan yaşlılık sigortası sistemi üzerindeki yükün gelecek yıllarda daha da artacağı tahmin edilmektedir. Çünkü genellikle genç çalışanların eski sistemden ayrılarak yeni sisteme geçmeleri sistemde önemli gelir kayıplarının yaşanmasına neden olmuştur.

Peru yaşlılık sigortası sisteminin reform sonrası, genel özellikleri ve Tablo 22’de özetlenmiştir.

²³⁹ Monica Queisser, “Pension Reform and Private Pension Funds in Peru and Colombia,” **The World Bank Policy Research Working Paper**, No: 1853, (November 1997), s. 4.

TABLO 22: PERU YAŞLILIK SİĞORTASI REFORMU

Reformun başlangıç yılı	1993
Eski sistem	Devlet tarafından dağıtım yöntemi temeline dayalı olarak finanse edilen zorunlu yaşlılık sigortası sistemi.
Yapılan reform	Bireysel özel emeklilik sistemi, devlet tarafından sunulan zorunlu yaşlılık sigortası sistemine alternatif olarak getirilmiştir.
Devlet tarafından sunulan eski yaşlılık sigortası sistemi	Devam etmektedir.
Yeni sistemin finansmanı	Yeni özel emeklilik sistemi fon biriktirme temeline göre finanse edilmektedir.
Devlet tarafından sunulan sosyal güvence	Devam ediyor
Eski çalışanların yeni sisteme katılımı	İsteğe bağlı
Yeni işe başlayacakların yeni sisteme Katılımı	İsteğe bağlı
Özel fonları yöneten şirketler	AFP
Devlet tarafından sağlanan minimum emeklilik aylığı	Yok
Emeklilik katkılarını toplama şekli	Merkezileştirilmemiş
Eski katılımlar karşılığı devlet tahvili	Var
Yeni sistemin Performansı (2001)	Fonlar (Milyon ABD \$) 3,589 Fonlar (%GSMH) 6.6. Ortalama Yıllık Getiri Oranı 6.0.

Kaynak: Monica Queisser, "The Second-Generation Pension Reforms in Latin America," **OECD, Ageing Working Paper**, AWP 5.4, (1998), s.27.

Klaus Schmidt-Hebbel, "Latin America's Pension Revolution: A Review of Approaches and Experience," **World Bank**, (Washington, DC:1999), s. 29.

Katharina Müller, "The Making of Pension Privatization in Latin America and Eastern Europe," **Pension Reform in Europe: Process and Progress** (Edited by: Robert Holzmann, Mitchell Orenstein, and Michal Rutkowski, The World Bank, Washington DC:2003), s.49.

2.2.1.4. Meksika

Meksika’da yaşlılık sigortasında radikal reformlar ilk kez 1992 yılında gündeme gelmiş ve bireysel tasarruflara dayanan ilave bir zorunlu emeklilik sistemi hayata geçirilmiştir. Bu sistem altında işverenler ücretlerin belirli bir yüzdesini ticari bankalardaki özel tasarruf hesaplarına yatıracaklardır. Bankalar bu fonları toplayacak ve Merkez Bankasına transfer edeceklerdir. Meksika’daki bu reform yönetimle ilgili sorunlar nedeniyle başarısız olmuştur. Düzenleyici ve denetleyici mekanizmanın iyi oluşturulmaması başarısızlığın temel nedenleridir.²⁴⁰ 1997 yılında yaşlılık sigortasında yapılan yeni reform çalışmaları bu uygulamayı ortadan kaldırmış ve Meksika’da devlet tarafından dağıtım yöntemine dayalı olarak finanse edilen zorunlu yaşlılık sigortası sistemi Temmuz 1997 yılında yapılan düzenlemelerle özelleştirilmiştir.²⁴¹ Yapılan düzenlemelerle fon biriktirme temeline dayalı olarak özel şirketler tarafından sunulan bireysel özel emeklilik sistemi, devlet tarafından sunulan zorunlu yaşlılık sigortası sisteminin yerini almıştır. Yeni sistemde emeklilik fonları AFORE (Administradoras de Fondos de Retiro) adını alan özel şirketler tarafından yönetilecektir.²⁴²

Meksika’da yaşlılık sigortası sisteminde Şili benzeri bu tür bir radikal değişikliğin gerçekleştirilmesinin altında yatan nedenlerden bir tanesi özellikle politik faktörlerin etkisiyle sistemde yaşanan olumsuzluklardır. Meksika örneğinde, politikacıların çeşitli nedenlerle genç nesillere hizmetin yükünü daha fazla yüklediği ve reformun gerçekleştiği yılda çalışan gençler üzerindeki toplam vergilerin çok yüksek oranlarda olduğu görülmüştür. Bu da, Meksika’da kayıt dışı istihdamı çok fazla arttırmıştır. İşçiler kayıtlı sektörden kayıt dışı alana kaydıklarında ise, sistemin gelir kaynaklarında önemli düşüşler yaşanmıştır. Bu nedenle gelirler, programdan öngörülen harcamaları yapmaya yetemeyecek duruma gelmiş, hükümet harcamalarda bir takım kısıntılar yapma yoluna gitmiştir. Politik faktörlerin dışında, yaşlılık

²⁴⁰ Gloria Grandolini ve Luis Cerda, “The 1997 Pension Reform in Mexico,” **World Bank Policy Research Working Papers**, No:1933, (June 1998), s. 9-10.

²⁴¹ Rodríguez, a.g.e.,

²⁴² Tapen Sinha, **The Great Pension Reform, AFOREs and the Future of Privatized Retirement in Mexico**, <http://www.utexas.edu/depts/bbr/tbr/Oct.98.Sinha.html>, 20.07.2004 tarihli internet sayfası.

sigortası sisteminin yapısındaki sorunlar (örneğin, farklı statüde çalışanlar için farklı emeklilik sistemlerinin bulunması ve çalışanların meslek değiştirme durumlarında çeşitli sorunlar yaşanması gibi) ve idari yönetimde karşılan sorunlar da Meksika yaşlılık sigortası sistemini işleyemez duruma getirmiştir.

Demografik yapıdaki değişikliklerde yukarıda sayılan olumsuzluklarla bir arada değerlendirildiğinde Meksika yaşlılık sigortası sisteminde reform yapılması kaçınılmaz duruma gelmiştir. Meksika ile ilgili demografik veriler Tablo 23’de gösterilmektedir. Görüldüğü gibi, Meksika’da yaşlılık sigortası alanında mali baskının artmasının diğer bir nedeni olarak özellikle gelecek 50 yılda nüfusun yaşlanması ve bağımlılık oranındaki önemli artışlar gösterilebilir. 2050 yılına kadar bağımlılık oranının 8.1’den 30’a çıkacağı tahmin edilmektedir. Meksika nüfusuyla ilgili yapılan tahminler şu anda bir sorun oluşturmaya da gelecekteki tehlikeler dikkate alınarak sistemde değişiklikler yapılmasının zorunluluğunu ortaya çıkarmaktadır.

TABLO 23: MEKSİKA DEMOGRAFİK VERİLERİ

	1975	2000	2025	2050
Nüfus Artış Hızı (5 yıllık ortalama)	2,7	1,4	0,7	0,2
Ortalama Yaşam Süresi (5 yıllık ortalama)	65,1	73,0	76,7	78,8
Yaşlı Bağımlılık Oranı	8,1	7,6	13,8	30,0

Kaynak: United Nations, *World Population Ageing: 1950-2050*, (United Nations New York: 2001), s.332-333.

1997 yılında gerçekleştirilen Meksika yaşlılık sigortası reformu, Şili yaşlılık sigortası reformuna bazı yönlerden çok benzemektedir. Meksika’da bireysel özel emeklilik sistemi, Arjantin ve Peru’da olduğu gibi devlet tarafından sunulan zorunlu yaşlılık sigortasının yanında yerini almamış, aynen Şili’de olduğu gibi, eski sistemin yerini almıştır. Yine Şili’de olduğu gibi yeni işe başlayanlar için bireysel özel emeklilik

sistemine katılım zorunlu olarak belirlenmiştir. Şili ve Arjantin’de olduğu gibi Meksika’da da eski ya da yeni kurallar altında emeklilik aylığına hak kazanan bütün emekliler devlet tarafından minimum emeklilik aylığı ile korunmaktadırlar.

Meksika’daki reformun Şili uygulamasından ayrılan yönlerinin başında ise, devlet tarafından sunulan zorunlu yaşlılık sigortası sistemine kayıtlı eski çalışanların da yeni bireysel özel emeklilik sistemine katılımının zorunlu tutulmuş olması gelmektedir.²⁴³ Ayrıca, Meksika, hem Şili hem de yaşlılık sigortası sistemlerinde reform gerçekleştiren diğer Latin Amerika ülkelerinden farklı olarak, yeni sisteme geçişin maliyetlerini karşılama konusunda da değişik bir yol izlemiştir. Yeni sisteme geçen bireylere, eski emeklilik sistemine yaptıkları geçmiş katılımları için devlet tahvili ya da ilave emeklilik aylığı verilmemiştir. Bunun yerine çalışanlara eski sistemin kurallarına göre hesaplanmış emeklilik aylığı ve bireysel hesaplarında biriken paraya göre hesaplanmış emeklilik aylığı arasında seçim yapabilme hakkı tanınmıştır. Buna göre devlet, eski sisteme göre hesaplanacak aylık ile yeni sisteme göre hesaplanacak aylık arasındaki farkı genel bütçeden ödemektedir. Bu geçiş maliyeti diğer Latin Amerika ülkeleriyle karşılaştırıldığında, Meksika’daki sistemin oldukça cömert olduğu söylenebilir.²⁴⁴

Kısa uygulama süresi sonucunda Meksika yaşlılık sigortası reformunun kesin sonuçları ortaya çıkmamış olsa da eldeki veriler ışığında yeni sistemin birçok risk ve sorunla karşı karşıya olduğu söylenebilir. Sisteme getirilen en büyük eleştiri, yeni emeklilik sisteminin düşük getirisi nedeniyle, eski sistem kurallarına göre emeklilik aylıklarının hesaplanmasını isteyen bireylerin sayısının çok olmasının devlet bütçesine getireceği aşırı yüküdür. Diğer Latin Amerika ülkelerinden farklı olarak devletin bu tür bir garantisinin olması nedeniyle birçok çalışan yeni sistemin getiri oranındaki düşüklük nedeniyle eski sistemdeki aylık hesaplamasını tercih edecektir.²⁴⁵ Ayrıca, bireylere bu tür bir hakkın tanınması, ahlaki bir tehlike de

²⁴³ Queisser, (1998), a.g.e., s.22.

²⁴⁴ Aynı.

²⁴⁵ Congressional Budget Office, “Social Security Privatization: Experience Abroad,” **CBO Paper**, Washington DC, (January 1998), s.8.

oluşturmaktadır. Bu uygulama altında yeni sisteme geçen ve emekliliklerine az kalmış yaşlı sigortalılar, devlet garantisi nedeniyle yüksek riskli yatırımları seçmekte, bu durum fonların yönetimi açısından olumsuz sonuçlar doğurmaktadır. Bu uygulamaya yöneltilen bir diğer eleştiri ise mali açıdan bu sistemin devletin yükümlülükleri açısından belirsizlikler içerdiği için diğer Latin Amerika ülkelerindeki uygulamalardan daha riskli olduğudur.²⁴⁶

Bu risklerinin yanında sistemin olumlu tarafı ise istenmeyen demografik değişimlerden tamamen arındırılmış olmasıdır. Şili’de olduğu gibi bireysel özel emeklilik sistemine katılım zorunlu olduğu ve yeni sistem de fon biriktirme yöntemine dayalı olarak işletildiği için yeni rejimin demografik etkilerden ve gelir-gider dengesizliklerinden arınacağı söylenebilir.

Yeni sisteme katılımın hem eski çalışanlar için hem de işe yeni başlayacaklar için zorunlu tutulması nedeniyle Meksika’da özel emeklilik fonlarının değeri, diğer Latin Amerika ülkelerine göre oldukça yüksek oranda gerçekleşmiştir. Buna göre 2001 yılında fonların toplam değeri 26,987 milyon dolardır. Diğer ülkelere göre yüksek olan bu rakam, ülkedeki özel emeklilik fonlarının sermaye birikimine olan katkısının büyüklüğünü göstermektedir. Meksika’da özel emeklilik fonlarının dört yılda neredeyse Şili’dekine yakın bir değere ulaşmasının temel nedeni, Meksika ekonomisinin güçlülüğü ve Meksika özel emeklilik sistemine kayıtlı sigortalı sayısının bölgedeki en yüksek sigortalı sayısı olmasıdır.²⁴⁷ Fonların ortalama yıllık getirisi ise 11.4 oranında gerçekleşmiştir. Bu oran da özel emeklilik fonu uygulamalarını 20 yıldan fazla bir süredir uygulayan Şili’den bile yüksek bir orandır.

Meksika yaşlılık sigortası reformunun temel bazı özellikleri Tablo 24’de özetlenmektedir.

²⁴⁶ Grandolini ve Cerda, a.g.e., 32-33.

²⁴⁷ Mesa-Lago, a.g.e., s. 14.

TABLO 24: MEKSİKA YAŞLILIK SİĞORTASI REFORMU

Reformun başlangıç yılı	1997
Eski sistem	Devlet tarafından dağıtım yöntemi temeline dayalı olarak finanse edilen zorunlu yaşlılık sigortası sistemi.
Yapılan reform	Fon biriktirme temeline dayalı olarak özel şirketler tarafından sunulan bireysel özel emeklilik sistemi, devlet tarafından dağıtım yöntemi temeline dayalı olarak finanse edilen zorunlu yaşlılık sigortası sisteminin yerini almıştır.
Devlet tarafından sunulan eski yaşlılık sigortası sistemi	Kaldırıldı. (Devlet tarafından sunulan sisteme yeni üye kaydedilmiyor, son üye de emekli olduktan sonra sistem kendiliğinden tasfiye edilmiş olacak)
Yeni sistemin finansmanı	Yeni özel emeklilik sistemi fon biriktirme temeline göre finanse edilmektedir.
Devlet tarafından sunulan sosyal güvence	Devlet yeni sisteme geçen ancak eski sistem kurallarına göre emeklilik aylığının hesaplanmasını isteyenlere ödemede bulunmakta ve yeni sistem altında minimum emeklilik aylığını garanti etmektedir.
Eski çalışanların yeni sisteme katılımı	Zorunlu (Eski çalışanların da yeni sisteme geçmeleri zorunlu ancak emeklilik hesaplamalarını eski sistem ya da yeni sistem altında hesaplayabilmeyi seçme özgürlükleri vardır)
Yeni işe başlayacakların yeni sisteme katılımı	Zorunlu
Özel fonları yöneten şirketler	AFORE (Administradoras de Fondos de Retiro)
Devlet tarafından sağlanan minimum emeklilik aylığı	Var
Emeklilik katkılarını toplama şekli	Merkezileştirilmemiş (AFORE'ler tarafından toplanacak)
Eski katılımlar karşılığı devlet tahvili	Yok
Yeni sistemin Performansı (2001)	Fonlar (Milyon ABD \$) 26,987 Fonlar (%GSMH) 4.3 Ortalama Yıllık Getiri Oranı 11.04

Kaynak: Monica Queisser, "The Second-Generation Pension Reforms in Latin America," **OECD, Ageing Working Paper**, AWP 5.4, (1998), s.27.

Klaus Schmidt-Hebbel, "Latin America's Pension Revolution: A Review of Approaches and Experience," **World Bank**, (Washington, DC:1999), s. 29.

Katharina Müller, "The Making of Pension Privatization in Latin America and Eastern Europe," **Pension Reform in Europe: Process and Progress** (Edited by: Robert Holzmann, Mitchell Orenstein, and Michal Rutkowski, The World Bank, Washington DC:2003), s.49.

2.2.2. ABD

Amerikan yaşlılık sigortası sistemi 1935 yılında Sosyal Güvenlik Kanunu (Social Security Act) ile kurulmuştur. Bugün Amerika'da çalışan nüfusun %96'sı devlet tarafından sunulan yaşlılık sigortası kapsamındadır (Old Age, Survivors, and Disability Insurance-OASDI). Yaşlılık sigortası sistemi dağıtım yöntemi altında işçi ve işverenlerin ödediği primlerle finanse edilmektedir.²⁴⁸ Bunun dışında devlet tarafından sunulan zorunlu yaşlılık sigortasına ilave olarak mesleki ve gönüllü emeklilik planları da uygulamada yer almaktadır. Ancak bunların kapsadığı sigortalı sayısı düşüktür.

Amerikan sosyal güvenlik sistemi, kapsadığı nüfusun fazlalığına karşın sağladığı faydaların düşüklüğü, işçi ve işverenlerden toplanan primlerin diğer ülkelerden düşük olması, emeklilik yaşının yüksek belirlenmesi ve erken emekliliğin kanunlarla sınırlandırılmış olması gibi faktörlerle bugün için çok büyük sorunlarla karşı karşıya görünmemektedir.²⁴⁹ Sosyal güvenlik sisteminde reform gerçekleştiren pek çok ülkeyle karşılaştırıldığında, ABD yaşlılık sigortası sisteminin oldukça sağlıklı olduğu gözlemlenmektedir. Amerikan sosyal güvenlik yönetiminin 2004 yılında yayınladığı rapora göre, sosyal güvenlik sisteminin gelirleri giderlerini karşılamaya yetecek düzeydedir ve açık vermemektedir.²⁵⁰ Bu rapora göre sosyal güvenlik sisteminin 2003 yılı gelirleri 631,9 milyar dolar iken, giderleri 479,1 milyar dolardır.

Ancak ABD yaşlılık sistemindeki sürdürülebilirliğin sağlanabilmesi için sadece şimdiki durumun değil gelecekteki ekonomik ve demografik şartların da değerlendirilmesi gerektiği, mevcut prim oranları ve harcama düzeyiyle ABD'nin

²⁴⁸ David Lindeman, "Government Pensions Up There: Lessons from United States," International Seminars Pension Schemes for Civil Servants and Pension Funds, Brazil, (01-02 October 2003), s. 3.

²⁴⁹ Estelle James, "Social Security Reform Around the World: Lesson From Other Countries," National Center for Policy Analyses Policy Report, No. 253, (August, 2002), s.28.

²⁵⁰ Board Of Trustees Of The Federal OASDI Trust Funds, The 2004 OASDI Trustees Report, (Washington, D.C: March 2004), s. 12.

çok da uzun süre yaşlılık sigortası sistemini sağlıklı şekilde yürütemeyeceği artık birçok kesim tarafından dile getirilmeye başlanmıştır.²⁵¹

Amerikan sosyal güvenlik yönetimi tarafından yapılan tahminlere göre, sosyal güvenliğin bugünkü gelir fazlalığı çok yakında inişe geçecek, ve Amerikan genç nüfusunun da emekli olmasıyla beraber açık vermeye başlayacaktır. Tablo 25’de ABD yaşlılık sisteminin işleyişini etkileyebilecek önemli demografik veriler gösterilmektedir. ABD, bugün için gelişmiş ülkeler arasında en genç nüfusa sahip ülkelerden bir tanesidir. Ancak gelecekte yaşlı nüfusun toplam nüfus içerisindeki oranı önemli ölçüde artacaktır. ABD’nin gelecekte yaşlanacak olan genç nüfusu, ortalama yaşam süresinin artması nedeniyle kendisinden önceki nesilden daha uzun yaşayacak ve daha uzun süre yaşlılık sigortası sisteminden yararlanacaktır. Bu nedenle farklı nesiller arasında yaşlılık sigortasından faydalanma açısından bir adaletsizlik olacaktır.²⁵²

TABLO 25: ABD DEMOGRAFİK VERİLERİ

	1975	2000	2025	2050
Nüfus Artış Hızı (5 yıllık ortalama)	0,9	0,9	0,7	0,5
Ortalama Yaşam Süresi (5 yıllık ortalama)	73,3	77,5	81,1	82,6
Yaşlı Bağımlılık Oranı	16,3	18,6	29,3	34,9

Kaynak: United Nations , **World Population Ageing: 1950-2050**, (United Nations New York: 2001),s. 462-463.

Bu demografik yapının da etkisiyle, yine Amerikan sosyal güvenlik yönetiminin tahminlerine göre de, sosyal güvenlik harcamalarının 2003 yılında GSMH içindeki %4.3’lük payı 2078’de %6.6’ya çıkacaktır. Bu artışı dengelemek ancak, %15’lik bir

²⁵¹ Jagadeesh Gokhale ve Bernd Raffelhüschen, “Population Aging and Fiscal Policy in Europe and the United States,” **Economic Review**, Q IV, (1999), s.11.

²⁵² James, a.g.e., s. 23.

vergi artışı ya da %13'lük bir harcama kısıntısı ile mümkün olabilecektir. Zaten mevcut durumda Amerikan sosyal güvenlik sisteminin kuruluşunda %2 olarak belirlenen prim kesintileri 2004 yılı itibariyle %12.4'lük düzeye yükseltilmiştir. Tüm bu veriler ışığında Amerikan sosyal güvenlik sistemi hakkında orta ve uzun vadede yapılan tahminlerde mevcut kanunlar altında, 2018 yılında sosyal güvenlik gelirlerinin harcamalarını karşılamaya yetmeyeceği, 2042 yılında ise, sosyal güvenlik fonlarının tamamen iflas edeceği tahmin edilmektedir.²⁵³ Yapılan hesaplamalarda bugün 55 yaşın altındaki bütün Amerikalılar için sistemin gelecekteki getirisinin özel fonlarla yapılacak yatırımlardan daha düşük getiriler sağlayacağı tahmin edilmektedir.²⁵⁴

Bütün bu tahminlerin dışında, Amerikan yaşlılık sigortası sistemi bir de nesnel eşitlik konusu açısından eleştirilere uğramaktadır. ABD'de şimdiye kadar sosyal güvenlikle ilgili nesnel muhasebe altında yapılan hesaplamalarda, şimdiki mali politikaların önemli bir nesnel eşitsizlik durumu oluşturduğu ortaya konulmuştur. Bu durumun gelecekte ne yönde değişeceği ise, farklı nüfus tahminleriyle değerlendirilmeye çalışılmaktadır. Ancak, ABD'de yapılan birçok çalışmada, eğer demografik değişim mevcut şekliyle devam ederse, bu nesnel eşitsizliğin artarak devam edeceği öngörülmektedir. Ayrıca, ABD sosyal güvenlik sisteminde değişiklik yapılmazsa, geleceğin çalışanları üzerine çok fazla yük yükleneceği gibi, geleceğin emeklilerinin talepleri de karşılanamayacaktır.²⁵⁵

ABD'de sosyal güvenlik konusunda olumsuz tahminler ve eleştiriler yoğun olarak yapılsa da, sosyal güvenlik diğer ülkelerde olduğu gibi bir kriz durumuna gelmediği için, reformun gerçekleştirilmesinde çok önemli rolleri bulunan politikacılar sorunun varlığını kabul etmede ağır davranmaktadırlar. Akademik çevrelerden ve sosyal güvenlik yönetiminden gelen çeşitli uyarılara karşın, sosyal güvenliğin devlet

²⁵³ Board Of Trustees Of The Federal OASDI Trust Funds, a.g.e., s.3.

²⁵⁴ Daniel J. Mitchell, **Creating a Better Social Security System for America**, (1997), <http://www.heritage.org/Research/SocialSecurity/BG1109.cfm>, 11.07.2004 tarihli internet sayfası.

²⁵⁵ Ronald Lee ve Hisashi Yamagata, "Sustainable Social Security: What Would It Cost?," **National Tax Journal**, V 56, part 1, (Marc 2003), s. 31.

tarafından sunumu ABD’de hala popüler bir konu olarak gündemde kalmaktadır. Amerika’da bugün birçok politikacı hala politik kariyerinin devamı için sosyal güvenliğin devlet tarafından sunulmasının gerekli olduğunu düşünmektedir.²⁵⁶

Ancak son yıllarda bu görüşler değişime uğramaya başlamıştır. Birçok bireye göre alınacak parametrik önlemler sistemin zaten düşük olan getiri oranını daha da düşük hale getirecek ve sosyal güvenliğin sorunlarının çözümünde başarılı olamayacaktır. 2000 yılında Amerikan hükümeti sosyal güvenlikte reform yapma konusundaki istekliliğini belirtmiş ve parametrik tedbirler dışında bireysel özel emeklilik sistemini hayata geçirme konusunda kararlılığını ortaya koymuştur. Amerika’da 2000 yılında yapılan seçimler sosyal güvenliğin özelleştirilmesi konusunun politik ajanda içerisinde yer almasını sağlamıştır.²⁵⁷ Ancak çeşitli nedenlerle hedeflenen reform çalışmaları tamamlanamamıştır. Hedef ABD sosyal güvenlik sistemini karma bir yapıya kavuşturur.²⁵⁸

2.2.3. Avrupa Ülkeleri

Avrupa Birliği (AB) ülkelerinde, devlet tarafından sunulan yaşlılık sigortası sistemlerinde reformlar yapılmasının temel sebepleri, yaşlanan nüfus ve sosyal güvenliğin bütçe üzerindeki artan yüküdür. Bunun yanında her ülkenin kendine has bir takım sorunları da bulunmaktadır.

AB ülkeleri açısından sosyal güvenlik konusunda reformu gündeme getiren en önemli etkenler olarak şunlar sıralanabilir:

- i. Yaşlılık sigortası sisteminin yüksek harcama düzeyi ve bunun bütçede yarattığı baskı,

²⁵⁶ Michael Tanner, “A Tale Of Two Countries: Russia And The United States Face Pension Reform,” Prepared for “A Liberal Agenda for the New Century: A Global Perspective,” a conference cosponsored by the Cato Institute, (Moscow: April 8-9, 2004), s.12.

²⁵⁷ <http://www.heritage.org/Research/SocialSecurity/BG1109.cfm>, 11.07.2004 tarihli internet sayfası.

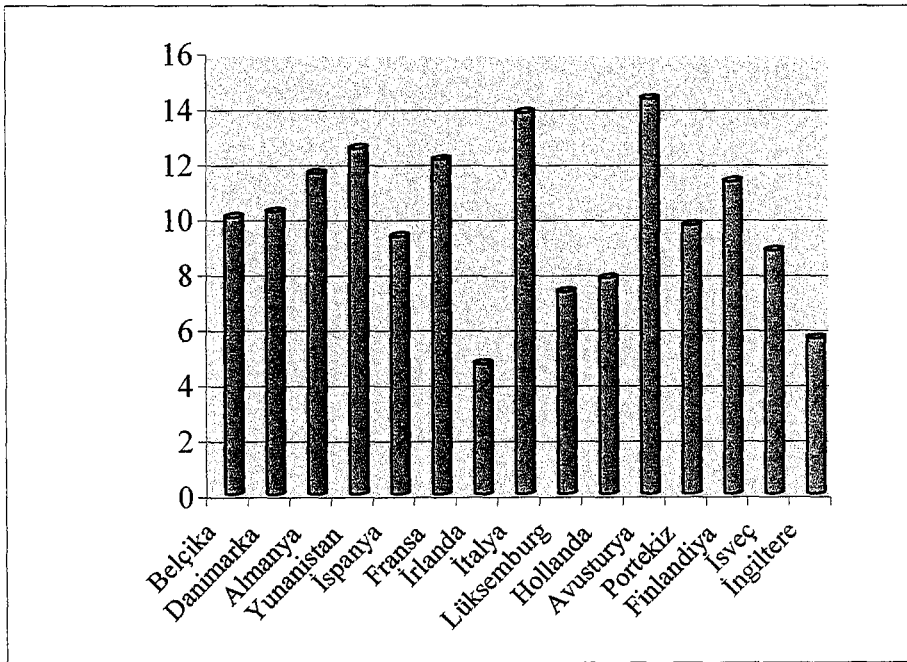
²⁵⁸ Tanner, a.g.e., s. 14.

- ii. Sosyo-ekonomik ve demografik değişikliklerin mevcut sistemde yarattığı baskı,
- iii. Avrupa ekonomik bütünleşmesi nedeniyle oluşan reform ihtiyacı.²⁵⁹

Bunlardan birincisi olan yaşlılık sigortası sisteminin yüksek harcama düzeyi ve bunun bütçede yarattığı baskı, hemen hemen tüm Avrupa ülkelerinin yaşadığı en büyük sorunların başında gelmektedir. AB ülkelerinde 2000 yılında yaşlılık sigortası kapsamında yapılan harcamaların GSMH'ya oranı Şekil 5'de gösterilmektedir. Şekilde de görülebildiği gibi, bu harcamalar pek çok ülke için GSMH'nın %10'undan fazla bir orana ulaşmıştır.

ŞEKİL 5: AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİNDE YAŞLILIK SİGORTASI KAPSAMINDA YAPILAN HARCAMALAR (% GSMH)

2000 Yılı



Kaynak:Robert Holzman, Mitchell Orentin ve Michak Rutkowski, **Pension Reform in Europe: Process and Progress**, (The Word Bank, Washington DC: 2003), s.10.

²⁵⁹ Robert Holzman, Mitchell Orentin ve Michak Rutkowski, **Pension Reform in Europe: Process and Progress**, (The Word Bank, Washington DC:2003), s.14

Eğer yaşlılık sigortası sistemlerinde hiçbir reform yapılmayacak olursa, Avrupa'da yaşlılık sigortasıyla ilgili harcamaların yakın zamanda daha da artacağı tahmin edilmektedir. 2002 yılında Avrupa Komisyonu'nun hazırladığı bir rapora göre, mevcut kuralların değişmediği varsayıldığında 2050 yılına kadar Avrupa ülkelerinin emeklilik harcamalarının ortalama olarak GSMH içindeki payının %10.2'den %13.5'e çıkacağı tahmin edilmektedir.²⁶⁰ Bu ülkeler içerisinde bazısının durumu ortalamadan daha iyi, bazısının ise daha kötüdür. Örneğin, altı büyük AB üyesi ülkeden İngiltere'nin ciddi bir sorunla karşılaşmayacağı hatta zorunlu yaşlılık sigortası harcamalarının 2050 yılına kadar %5.3'den %4.4'e düşeceği tahmin edilmektedir. Polonya'da da benzer bir düşüş beklenmektedir. Bunun yanında diğer dört Avrupa ülkesinde (özellikle İspanya'da) sosyal güvenliğin maliyeti önemli ölçüde artacaktır.²⁶¹ Bu durum Tablo 26'dan da açıkça görülmektedir.

TABLO 26: SOSYAL GÜVENLİK HARCAMALARIN GSMH İÇERİSİNDEKİ ORANI (TAHMİNİ)

Ülkeler	2000	2050
Fransa	12.1	15.8
Almanya	11.8	16.9
İtalya	13.8	14.1
Polonya	10.8	8.3
İspanya	9.4	17.3
İngiltere	5.5	4.4
AB-15	10.2	13.5

Kaynak: Association of British Insurer, **European Pension Reform and Private Pensions**, (Association of British Insurers, London: 2004), s.4.

²⁶⁰ Association of British Insurer, **European Pension Reform and Private Pensions**, (Association of British Insurers, London: 2004), s.7.

²⁶¹ Aynı.

Bunların yanında sosyo-ekonomik ve demografik değişikliklerin mevcut sistemde yarattığı baskı da Avrupa ülkeleri için yaşlılık sigortası sistemlerinde önemli sorunlar oluşturmaktadır. Sosyo-ekonomik değişiklikler sonucu, çalışma yaşamında ve şartlarında meydana gelen değişiklikler yaşlılık sigortası sistemleri içerisinde bireyler arasında belirgin farkların oluşmasına neden olmakta bu da yaşlılık sigortası reformunu kaçınılmaz duruma getirmektedir. Bunun yanında diğer ülke örneklerinde de görüldüğü gibi demografik değişimlerin de hesaba katılması yaşlılık sigortasında reform ihtiyacını daha da arttırmaktadır. Demografik değişimle beraber, doğum oranlarındaki düşüş, ortalama yaşam süresinin uzaması, birçok Avrupa ülkesinde toplam nüfus içindeki yaşlı nüfusun oranını arttırmıştır. Bunların sonucu olarak da, 65 yaşın üzerindekiilerin bağımlılık oranı 1975'lerdeki %17,6'lık seviyesinden, 2000'lerde %21,7'ye çıkmıştır. 2050 yılında ise bu oranın %51,4 olacağı tahmin edilmektedir. 1975'lerde Avrupa'da 71,5 olan ortalama yaşam süresinin ise 2050'lerde 80,8'lere kadar yükselmesi beklenmektedir. Demografik şartlardaki değişiklikler son yıllarda Avrupa ülkelerinde sosyal güvenlik alanında nesillerarası eşitlik konusu açısından da tartışmaların gündeme gelmesine neden olmuştur.

TABLO 27: AVRUPA ÜLKELERİ DEMOGRAFİK VERİLERİ

	1975	2000	2025	2050
Nüfus Artış Hızı (5 yıllık ortalama)	0,5	-0,2	-0,4	-0,6
Ortalama Yaşam Süresi (5 yıllık ortalama)	71,5	73,7	78,4	80,8
Yaşlı Bağımlılık Oranı	17,6	21,7	33,2	51,4

Kaynak: United Nations , **World Population Ageing: 1950-2050**, (United Nations New York: 2001), s.78-79.

AB ülkeleri içerisinde sosyal güvenlik konusunda yapılacak reform ihtiyacının bir diğer nedeni ise, Avrupa ekonomik bütünleşmesidir. Bilindiği gibi, AB'nde Maastrich Anlaşması mali kriterlerine göre, üye ülkelerin mali açıkları

GSMH'lerinin %3'ünden fazla, devlet borçları ise GSMH'nin %60'ından az olmamalıdır. Ancak, AB'nde birçok ülke sosyal güvenlik sistemlerinde reform gerçekleştirmeden bütçe açıklarını azaltmayı başaramamaktadır. Örneğin, Avustralya'da sadece sosyal güvenlik açıklarının GSMH'ya oranı %5'tir.²⁶² Birçok AB ülkesinde bütçe açıklarında bir kısıtlamaya gitmek için sosyal güvenlikte reform yapılması gündeme gelmektedir.

Şimdiye kadar birçok Avrupa ülkesi yaşlılık sigortası sistemlerinde yukarıda belirtilen nedenlerle günün şartlarına uyum sağlamak amacıyla değişiklikler yapmıştır. Avrupa ülkelerinde İngiltere bu konuda öncü konumundadır. İngiltere'de reform çalışmaları 1980'li yıllarda başlamıştır. AB ülkelerinde gerçekleştirilen reformların çoğu devlet tarafından dağıtım yöntemine göre işletilen yaşlılık sigortası sistemlerinde dönüşümü öngörmekte ve özel emeklilik sistemlerini ön plana çıkarmaktadır. AB ülkelerinde sosyal güvenlik sistemlerinde yapılan bu reform çalışmaları ile devletlerin bu alandaki yüklerinin gelecekte önemli ölçülerde azalacağı ve daha çok bireyin tasarruflarını bireysel emeklilik hesaplarında değerlendireceği tahmin edilmektedir.

Aşağıda üç büyük Avrupa ülkesi olan İngiltere, Almanya ve Fransa'nın yaşlılık sigortası sistemleri ve bu sistemlerde yaptıkları önemli değişiklikler ayrıntılı olarak incelenmeye çalışılacaktır.

2.2.3.1. İngiltere

İngiltere, hem dünyada resmi olarak yaşlılık sigortası sistemi uygulamasına başlayan (18 yy.da), hem de yaşlılık sigortası sisteminde fon biriktirme esasına dayalı uygulamaya geçiş süresinde reform çalışmalarını başlatan ilk ülkelerden bir tanesidir (1980'lerde).²⁶³ İngiltere diğer AB üyesi ülkelerle karşılaştırıldığında yaşlılık sigortası sisteminde uzun dönemde sorunlar yaşamayacağı düşünülen çok az sayıdaki

²⁶² Holzman, Orentin ve Michak Rutkowsski, *a.g.e.*, s. 6.

²⁶³ David Blake, *The United Kingdom Pension System: Key Issues*, (May 2003), <http://www.lse.ac.uk/ubs/pdf/dp11.pdf>, 12.07.2004 tarihli internet sayfası, s. 1.

ülkeden bir tanesidir. Bunun çok önemli iki nedeni vardır. Birincisi, devlet tarafından sunulan yaşlılık sigortası sisteminin 1980 yılından bu yana önemli reformlara tabi tutulması, ikincisi ise devlet tarafından sunulan zorunlu yaşlılık sigortasına dahil olan sigortalıların sayısının yapılan reformlarla oldukça azaltılmasıdır. İngiltere’de bugün birçok çalışan özel emeklilik programlarına dahildir. Özel emeklilik programlarına dahil olma hükümet tarafından birçok teşvik ve vergi indirimiyle desteklenmektedir.²⁶⁴

İngiltere’nin bugünkü yaşlılık sigortası sisteminin temelleri, 1975 yılında atılmıştır. Bu yılda, İngiltere’deki yaşlılık sigortası sisteminde var olan ancak minimum ve yetersiz düzeyde olduğu düşünülen devlet temel emeklilik rejimine tamamlayıcı olması amacıyla devlet gelir bağlantılı emeklilik rejimi (SERPS), oluşturulmuştur. İngiltere’de devlet tarafından yürütülen bu iki emeklilik rejimi de dağıtım yöntemine göre finanse edilmektedir. Bu yıllarda aynı zamanda, işverenler tarafından yürütülen mesleki özel emeklilik planlarının da oluşturulmasına imkan tanınmıştır.

Temelleri bu şekilde oluşturulan İngiliz yaşlılık sigortası sisteminde 1980’li yılların ortalarından itibaren önemli değişiklikler yapılmıştır. Özellikle 1986 ve 1995 yılında yapılan reformlar, yaşlılık sigortası sisteminde devlete düşen yüklerin azaltılmaya çalışıldığı ve özelleştirmeye ağırlık verildiği önemli reformlardır. Bu reformların ilki olan ve 1986 yılında kabul edilen Sosyal Güvenlik Anlaşması (Social Security Act) ile, çalışanlara kamu emeklilik sistemlerinden işverenler tarafından yönetilen mesleki özel emeklilik planlarına geçebilme serbestisi tanınmıştır. 1988 yılından itibaren de, çalışanlara kamu emeklilik programlarından ayrılarak kendi oluşturacakları bireysel özel emeklilik planlarına geçebilme hakkı tanınmıştır.

²⁶⁴ Alan Budd ve Nigel Campbell, **The Roles Of The Public And Private Sectors In The UK Pension System**, <http://archive.treasury.gov.uk/pub/html/decs/misc/pensions.html>, 10.07.2004 tarihli internet sayfası.

Yaşlılık sigortasında yapılan bu önemli değişiklikler sonucunda İngiltere’de yaşlılık sigortası uygulamasında üç basamaklı bir yapıyı ortaya çıkarmıştır. Birinci basamakta, zorunlu olan ve devlet tarafından dağıtım esasına göre işletilen devlet temel emeklilik rejimi yer almaktadır. Bu ilk basamağı oluşturan, devlet temel emeklilik rejimi, devletin sosyal güvenlik alanında yaptığı en temel harcama olma niteliğindedir. İkinci basamak da bireyler için zorunludur. Ancak bireyler bu basamak içerisinde, birikimlerini nerede tasarruf edeceklerini seçme konusunda özgürdürler. Bu basamakta, devlet tarafından sunulan dağıtım yöntemine göre işletilen tamamlayıcı gelir bağlantılı emeklilik rejimi, fon biriktirme yöntemine göre işletilen özel sektör mesleki emeklilik planları ya da bireyler tarafından kurulmuş ve yine fon biriktirme yöntemine göre işletilen bireysel özel emeklilik planları yer almaktadır. Bireyler devlet tarafından sunulan dağıtım yöntemine göre işletilen tamamlayıcı gelir bağlantılı emeklilik rejimine katılmak istemediklerinde işverenler tarafından sunulan mesleki emeklilik planlarına ya da bireysel emeklilik planlarına dahil olabilmektedirler. Üçüncü basamakta ise bireyler, bireysel özel emeklilik sistemine gönüllü olarak ilave katılımlar yapabilmekte ve ek bir emeklilik geliri elde edebilmektedirler. Bütün bunların ışığında İngiltere yaşlılık sigortası sistemi bireylere emeklilikle ilgili tasarruflarında geniş bir seçme özgürlüğü tanımaktadır. Ancak bu özgürlük sistemin yapısını oldukça karmaşık bir hale getirmektedir.

1995 yılında alınan ilave kararlarla özel emeklilik programlarına olan güven arttırılmaya çalışılmıştır. 1995 yılındaki değişikliklerle ayrıca, devlet tarafından sunulan yaşlılık sigortası programlarının gelecek maliyetlerinin düşürülmesi için bazı önlemler alınmıştır. Örneğin, devlet tarafından sunulan yaşlılık sigortası sistemindeki emeklilik yaşının 2010 yılına kadar yükseltilmesi planlanmaktadır. 1986 ve 1995 reformlarının devletin yaşlılık sigortası maliyetlerinde önemli bir azaltma yaratacağı tahmin edilmektedir. 1995 yılındaki reformla yaklaşık altı milyon çalışan bireysel emeklilik planlarına, 8,3 milyon çalışan ise mesleki emeklilik planlarına geçmiştir. Gelecekte devletten emeklilik maaşı alanların sayısının daha da azalacağı tahmin edilmektedir. Buna göre Tablo 28’den de görüldüğü gibi, eski sistemin devam etmesi halinde 2020 yılında 25.0 milyar sterlin olacağı tahmin edilen yaşlılık sigortası

harcamalarının 1995 reformundan sonra, 2020 yılında 10.9 milyar sterline düşeceği tahmin edilmektedir.

**TABLO 28: İNGİLTERE'DE GERÇEKLEŞTİRİLEN
REFORMLARIN DEVLET TARAFINDAN YAPILAN YAŞLILIK
SİGORTASI HARCAMALARI ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ**

Milyar Sterlin (1994-1995 Fiyatlarıyla)

	1994-1995	2000-2001	2010-2011	2020-2021
Orijinal Rejim (1975-1980)	1.8	4.2	12.0	25.0
1986 Reformu sonrası	1.8	4.2	9.2	14.5
1995 Reformu sonrası	1.8	4.2	8.4	10.9

Kaynak: Congressional Budget Office, "Social Security Privatization: Experience Abroad," **CBO Paper**, Washington DC, (January 1998), s.36. .

Görüldüğü gibi, İngiltere'de yaşlılık sigortası programında yapılan değişikliklerde temel olarak devlet tarafından sunulan yaşlılık sigortası sistemi korunarak, özel emeklilik sisteminin, zorunlu yaşlılık sigortası sistemini tamamlayıcı olarak sistemde yer aldığı bir reform uygulaması tercih edilmiştir. İngiltere'de yapılan özel emeklilik sistemine katılımın gönüllü olarak sisteme dahil edilmesi ancak ilave bazı önlemlerle bireylerin bu sisteme katılmasının özendirilmesidir.²⁶⁵ İngiltere yaşlılık sigortası reformu 20 yılı aşkın bir geçmişi olması ve başarılı sonuçlar doğurması nedeniyle birçok ülke için dikkat çekici olmuştur. İngiltere, AB ülkeleri içerisinde yaşlılık sigortasının yapısı bakımından oldukça farklı özellikler göstermektedir. AB ülkelerinin sosyal güvenlik harcamalarının gelecekteki değerleriyle ilgili yapılan tahminlere göre, Tablo 26'da da görüldüğü gibi İngiltere'de yaşlılık sigortası harcamalarının GSMH içindeki payı, gelecek 50 yılda %5.5'lik düzeyinden %4.4'e

²⁶⁵ Blake, a.g.e., s. 29.

düŖecektir. Mevcut haliyle İngiltere yaŖlılık sigortası sisteminin gelecekte mali olarak sürdürülebilirliğinde bir sorun görünmemektedir. Bunun sağlanmasında en büyük pay ise, gelecekte devletin yaŖlılık sigortası ile ilgili harcamalarının azalacak olmasıdır.

Durum demografik veriler açısından da değerlendirildiğinde ise, İngiltere’de uzun dönemde yaŖanması muhtemel yaŖlanma sorununa karŖın alınan önlemlerin başarılı olduğu söylenebilir. İngiltere ile ilgili demografik veriler Tablo 29’da gösterilmektedir. Buna göre İngiltere’de pek çok Avrupa ülkesinde görüldüğü gibi, uzun dönemde bir yaŖlanma sorunu ile karŖıya kalacak ve bu da yaŖlılık sigortası sisteminde bağımlılık oranını önemli ölçüde arttıracaktır. Ancak, İngiltere’de demografik değişikliklerden çok fazla etkilenen dağıtım yöntemiyle finansman yerine fon biriktirme yöntemiyle iŖletilen özel emeklilik programlarına ağırlık verilmesi, İngiliz yaŖlılık sigortası sistemi üzerinde ileride sorun yaratması düşünölen yaŖlanma sorununun etkilerini önemli ölçüde azaltmıŖtır.²⁶⁶

TABLO 29: İNGİLTERE DEMOGRAFİK VERİLERİ

	1975	2000	2025	2050
Nüfus ArtıŖ Hızı (5 yıllık ortalama)	0,0	0,2	0,0	-0,3
Ortalama YaŖam Süresi (5 yıllık ortalama)	72,8	78,2	81,4	83,0
YaŖlı Bağımlılık Oranı	22,2	24,1	34,8	47,3

Kaynak: United Nations, **World Population Ageing: 1950-2050**, (United Nations New York: 2001),s. 458-459.

²⁶⁶ Richard Jackson, **The Global Retirement Crises**, (Center for Strategic and International Studies, Washington: April 2002), s. 59.

2.2.3.2. Almanya

Alman yaşlılık sigortası sistemi dünyadaki ilk resmi yaşlılık sigortası sistemidir. Sistem, kuruluş yıllarında sigortalılara katlanılabilir bir prim düzeyi ile yüksek ve güvenilir bir emeklilik gelirini garanti eden geniş bir koruma sistemi olarak oluşturulmuş, bu yönüyle sosyal güvenlik alanında diğer birçok ülkeye de model oluşturmuştur.²⁶⁷

Alman yaşlılık sigortası sisteminin temeli, son yıllarda yapılan önemli değişikliklerden önce, devlet tarafından dağıtım yöntemine göre finanse edilen zorunlu yaşlılık sigortası sistemine dayanmaktaydı. Bunun yanında toplam içerisinde çok önemsiz bir paya sahip olmakla birlikte, gönüllü mesleki özel emeklilik planları ve gönüllü bireysel özel emeklilik planları da yaşlılık sigortası sisteminde mevcuttu. Ancak, Alman yaşlılık sigortası sistemi özellikle son yıllarda önemli değişiklikler geçirmiştir.

Almanya'yı yaşlılık sigortası sisteminde önemli değişiklikler yapmaya iten nedenlerin başında, zaman içerisinde yaşlılık sigortasının devlete olan yükünün, geniş koruma kapsamı nedeniyle çok fazla artmış olması gelmektedir. Bunun sonucu olarak yaşlılık sigortası devletin sosyal harcamaları içerisinde en önemli kalem durumuna gelmiştir. Bu harcamalar 2001 yılında, toplam kamu harcamalarının %21'ini ve GSMH'nin da %11.8'ini oluşturmaktadır.²⁶⁸

Yaşlılık sigortasının devlet açısından maliyetini arttıran bir diğer önemli neden ise, yaşlanan nüfusun sosyal güvenlik sistemi üzerinde oluşturduğu ciddi baskıdır. Alman yaşlılık sigortası sistemi Büyük Buhran, İkinci Dünya Savaşı gibi çok büyük zorluklardan başarıyla çıksa da, son yıllarda Almanya'da görülen nüfustaki yaşlanma sorunuyla başa çıkamaz duruma gelmiştir.²⁶⁹ Bu nedenle, Almanya'da son yıllarda

²⁶⁷ Axel Börsch-Supan ve Christina B. Wilke, "The German Public Pension System: How It Was, How It Will Be," **NBER Working Paper Series**, Working Paper 10525, (May 2004), s.4.

²⁶⁸ Aynı, s.7.

²⁶⁹ Aynı, s.4.

yaşlılık sigortasındaki sorunlarla ilgili alınan önlemlerin temel amacı orta ve uzun vadede yaşlılık sigortası sisteminin yaşlanan nüfus karşısında devamını sağlayabilmektir.

Tablo 30'da Almanya'nın nüfus yapısıyla ilgili bu durumun ciddiyeti açıkça görülmektedir. Tablodan da görülebileceği gibi, ele alınan dönemde hem düşük nüfus artış hızı hem de ortalama yaşam süresinin 72,5'lerden 83,4'lere çıkması nedeniyle toplam nüfus içinde 60 yaş üzerindeki bireylerin sayısı artmakta, bu da bağımlılık oranını önemli ölçüde yükseltmektedir. Bu oranlar, birçok Avrupa ülkesinden çok daha yüksektir.

TABLO 30: ALMANYA DEMOGRAFİK VERİLERİ

	1975	2000	2025	2050
Nüfus Artış Hızı (5 yıllık ortalama)	-0,1	0,0	-0,3	-0,5
Ortalama Yaşam Süresi (5 yıllık ortalama)	72,5	78,2	81,4	83,4
Yaşlı Bağımlılık Oranı	23,3	24,1	39,0	54,7

Kaynak: United Nations, **World Population Ageing: 1950-2050**, (United Nations New York:2001),s. 244-245.

Almanya'da yaşlanma sorununun dışında zorunlu yaşlılık sigortası sisteminde yaşanan diğer bazı sorunlar olarak, çalışanların zorunlu katılımlardan kurtulmak için serbest çalışma yolunu seçmesi ve bunun sisteme olan katılımları düşürmesi, bazı emeklilerin sistemden yeterli düzeyde fayda sağlayamamaları sıralanabilir.²⁷⁰

²⁷⁰ Elizabeth Miranda, Rudolph G. Penner ve C. Eugene Steuerle, **Social Security in Nine European Countries: A Portrait of Reform**, (Urban Institute, February 2002), s.7

Bütün bu nedenlere bağılı olarak Alman yaşlılık sigortası sisteminde önce 1992 yılında önemli değişiklikler yapılmıştır. 1992 yılı düzenlemeleri özellikle parametrik bir takım önlemleri içermektedir. Bu önlemlerle sistemin mali yükünün hafifletilmesi amaçlanmaktadır. 1992 yılı reformundaki temel değişiklikler, yaşlılık sigortasından yapılan harcamaların azaltılması ve sosyal güvenlik katılımlarının artırılmasıdır. Bu mekanizmayla diğer birçok reformda öncelikle nesillerarasındaki yüklerin eşitlenmesine çalışılmıştır. 1992 reformunun getirdiği bir diğer temel değişiklik ise emeklilik yaşının 65'e yükseltilmesi olmuştur.²⁷¹

Ancak, Almanya'da yaşlılık sigortası sisteminde köklü değişiklikler yapan esas reform parlamentodan 2001 yılında geçirilmiştir. 2001 yılında yaşlılık sigortası sisteminde temel bazı değişiklikler yapan kanunla, yaşlılık sigortası sisteminde yaşanan sorunları parametrik önlemlerle gidermenin dışında temel bazı değişikliklerin yapılması gereği ortaya konulmuştur.²⁷² 2001 yılı yaşlılık sigortası reformunun üç temel amacı vardır.²⁷³

- i. Yaşlılık sigortasına yapılan ödemelerin sürdürülebilir olmasını sağlamak ve nesillerarasındaki yükleri birbirine eşitlemek (Bu amaçla katılım oranlarının kademeli olarak artırılması planlanmıştır),
- ii. Yaşlılık sigortasından yapılan harcamaları 2030 yılına kadar kademeli olarak düşürmek ve bunun sonucunda da yaşlılık sigortasının uzun dönemde sürdürülebilirliğini sağlamak,
- iii. İlave özel emeklilik tasarruflarının yaygınlaştırılmasını sağlamak amacıyla, devlet tarafından sunulan yaşlılık sigortası dışındaki ilave özel emeklilik planlarına yapılan katılımlara çeşitli destekler, vergi indirimleri ya da doğrudan katkıları sağlayarak, bireylerin bireysel ve mesleki özel emeklilik planlarına katılımlarını teşvik etmek.

²⁷¹ Supan ve Wilke, a.g.e., s. 27.

²⁷² Harald Conrad ve Tetsuo Fukawa, "The 2000/2001 Pension Reform in Germany: Implications and Possible Lessons for Japan," *The Japanese Journal of Social Security Policy*, Vol 2, No 2, (December 2003), s.73.

²⁷³ Supan ve Wilke, a.g.e., s. 29.

Amaçları bu şekilde sıralanabilecek bu reformla, devlet tarafından sunulan zorunlu yaşlılık sigortası sistemine ilave olarak özel emeklilik sisteminin önemi artırılarak, yaşlılık sigortası sisteminde karma bir yapı oluşturulmuştur.²⁷⁴ Diğer bir deyişle, kabul edilen bu reformla dağıtım yöntemine göre işletilen zorunlu devlet yaşlılık sigortasının yerini ikili bir yaşlılık sigortası yapısı almıştır. Bu ikili yapının birinci ayağı, üzerinde bazı düzenlemeler yapılan devlet yaşlılık sigortası sistemi, ikinci ayağı ise önemi daha da artırılmış özel emeklilik sistemidir.²⁷⁵ Bu yapı oluşturulurken, zorunlu yaşlılık sigortasının oldukça geniş olan haklarında önemli kısıtlamalar gerçekleştirilmiş, bunun karşılığında özel emeklilik fonlarına katılım çeşitli devlet teşvikleri ve vergi avantajlarıyla özendirilmiştir. Diğer bir deyişle, Almanya’da bugün için tamamlayıcı özel emeklilik planlarına katılım zorunlu tutulmamış, çalışanların özel emeklilik programlarına katılması konusunda yasal bir zorlama yapılmamıştır.

Almanya’da 2001 yılındaki değişiklikleri takip eden yeni düzenlemeler, 2003 yılında alınan ilave kararlarla desteklenmiştir. Buna göre, emeklilik yaşının 65’den 67’ye yükseltilmesi ve devlet tarafından yapılan emeklilik ödemelerinin kademeli olarak yeniden azaltılması gündeme gelmiştir. 2004 yılında bu reform önerileri yasalaşmış ancak, emeklilik yaşındaki artış uygulaması ertelenmiştir.

Son yıllarda Alman yaşlılık sigortası sisteminin özellikle yaşadığı yaşlanma sorunu nedeniyle çok ayaklı bir yapıya dönüştürülmesi çalışmalarının sonuçlarını değerlendirmek için henüz çok erkendir. Ancak, Almanya’da yaşlılık sigortası konusunda yapılan bu reform çalışmaları konusundaki en büyük eleştiri, gönüllü katılımlara bırakılan özel emeklilik sisteminin yeterli katılımı sağlayıp sağlayamayacağı ve özel fonlarda biriken tasarrufların yeterli olup olmayacağı soruları üzerine odaklanmaktadır. Bu eleştirinin yapılmasındaki en büyük etken ise, ilk yıllarda özel emeklilik sistemine olan düşük katılımlardır. 2003 yılının ortalarına kadar tüm çalışanların yaklaşık %35’i yeni sisteme dahil olmuştur.²⁷⁶ Yine de

²⁷⁴ Supan ve Wilke, a.g.e., s.7.

²⁷⁵ www.bfa.de/eng/eng_zulagenstelle.g/eng_g_riester.html, 10.08.2004 tarihli internet sayfası.

²⁷⁶ Supan ve Wilke, a.g.e., s 40.

Almanya’da yapılan tahminler gelecekte bireysel özel emeklilik sistemine giderek artan oranda talep olacağı yönündedir. Çünkü, bireylerin büyük çoğunluğu, yeni yapılan düzenlemelerle devlet tarafından sunulan yaşlılık sigortası sistemi altında yaşlılıklarında yoksulluk çekeceklerini düşündükleri için özel emeklilik sisteminin zorunlu hale gelmesine bile sıcak bakmaktadırlar. Bunun yanında, yeni yaşlılık sigortası sisteminin Alman mali piyasalarına önemli katkıları olacağı da tahmin edilmektedir. 2008 yılına kadar toplam çalışanların %75-80 oranında bu yeni sisteme dahil olması ve onuncu yılın sonunda 200 milyar euro fon birikiminin sağlanması hedeflenmektedir.²⁷⁷

Sonuç olarak artan şekilde yaşlanmaya devam eden Alman nüfusu karşısında yaşlılık sigortası konusunda alınan önlemlerin, sorunun ciddiyetiyle paralel radikal önlemler olmadığı söylenebilir. Çünkü, her ne kadar devlet emeklilik programlarında kısıntı yapılsa da, emeklilere sağlanan geniş hakların, geleneksel yapıdan dolayı Şili benzeri radikal bir kararla bir anda sınırlandırılması Almanya için çok da kolay görünmemektedir.²⁷⁸

2.2.3.3. Fransa

Fransız yaşlılık sigortası sistemi, 1945 yılında devlet tarafından zorunlu olarak dağıtım yöntemine göre işletilen, temel bir rejimle uygulanmaya başlamıştır. Ülkede genel yaşlılık sigortası rejiminin oluşturulmasından sonra, birçok mesleki grup bu rejimden ayrılarak kendi emeklilik sistemlerini kurmuşlardır. Çalışanların mesleki yaşlılık sigortası rejimini oluşturmalarının temel nedeni ise, bazı gruplar için katılımların devlet tarafından sunulan genel rejimden daha düşük olması, bazıları için ise elde edilen faydaların devlet tarafından sunulan genel rejimden daha yüksek olmasıdır. Fransa’da 1972 yılında kabul edilen Tamamlayıcı Emeklilik Kanunu’na göre de, sosyal güvenlik kapsamında olan her bir özel sektör çalışanı için tamamlayıcı bir mesleki yaşlılık sigortası rejimine dahil olmak zorunlu hale

²⁷⁷ www.bfa.de/eng/eng_zulagenstelle.g/eng_g_riester.html 10.08.2004 tarihli internet sayfası.

²⁷⁸ Richard Jackson, “Germany and the Challenge of Global Aging,” **Center for Strategic and International Studies Report**, (March 2003), s. 15.

getirilmiştir.²⁷⁹ Dolayısıyla tamamlayıcı mesleki yaşlılık sigortası rejimi, Fransız yaşlılık sigortası sisteminde çok önemli bir rol üstlenmektedir.

Temelleri bu şekilde atılan Fransız yaşlılık sigortası sisteminde temel emeklilik rejimi zorunlu olarak devlet tarafından sunulmakta ve dağıtım yöntemine göre finanse edilmektedir. Mesleki emeklilik rejimi ise, sendikalar ve işverenler tarafından yine dağıtım yöntemine göre işletilmektedir.²⁸⁰ Bu iki sosyal sigorta uygulamasının dışında diğer birçok Avrupa ülkesinde olduğu gibi, 65 yaşın üzerinde ve emeklilikleri için yeterli düzeyde gelire sahip olmayan bireylere, devlet temel emeklilik rejiminden katılımlarına bakılmaksızın minimum bir emeklilik aylığı ödemesinde bulunmaktadır.²⁸¹ Görüldüğü gibi, Fransız yaşlılık sigortası sisteminde diğer ülkelerden farklı olarak mesleki emeklilik rejimleri ağırlıklı bir yer tutmakta ve bu rejimler yine diğer ülkelerden farklı olarak dağıtım yöntemine göre işletilmektedir.

Ancak, Fransa'da özellikle 1980'li yıllardan sonra dağıtım yöntemiyle finanse edilen yaşlılık sigortasının geleceği üzerinde yoğun olarak tartışmalar başlatılmıştır. Özellikle nüfusun yaşlanmasından kaynaklanan, yaşlılık sigortası sisteminin artan maliyetleri, dikkatleri yaşlılık sigortasında reform yapılmasının gerekliliği üzerine çekmiştir. Ülkede yapılan tahminlere göre, yaşlılık sigortası sisteminde bir reform gerçekleştirilmediği takdirde, Fransız sosyal güvenlik sisteminin gelecek 10 yılda açık vereceği, yaşlılık sigortası maliyetlerinin artacağı ve bu alanda yapılan harcamaların 2000 yılında GSMH içindeki %12'lik payının 2040 yılına kadar %16'lara çıkacağı tahmin edilmektedir.²⁸²

²⁷⁹ Samia Benallah, Pierre Concialdi ve Antoine Mathi, "The French Experience of Pension Reforms," European Network for Research on Supplementary Pensions (ENRSP) seminar, (London:19-21 September 2003), s.6.

²⁸⁰ Aynı, s.7.

²⁸¹ Association of British Insurer, a.g.e., s. 13.

²⁸² Aynı, s. 6.

Fransa'da yaşlılık sigortasıyla ilgili bu tür ağır bir faturanın ortaya çıkmasında temel neden olarak gösterilen ülkedeki yaşlanma sorunu ve bununla ilgili demografik veriler, Tablo 31'de gösterilmiştir. Fransa'da da diğer birçok Avrupa ülkesinde olduğu gibi, bağımlılık oranının 2050 yılında önemli miktarda artacağı tahmin edilmektedir. Bunun nedenleri olarak da düşük nüfus artış hızı ve ortalama yaşam süresindeki artışlar gösterilmektedir. Bu değişkenlere bağlı olarak, mevcut çalışan genç nüfusun ileride emekli olacağı ve bu yükün gelecek yıllarda çok fazla artacağı düşünülmektedir. Bu da Fransa'da nesillerarasında emeklilik yükünde dengesizliğe neden olacaktır.²⁸³

TABLO 31: FRANSA DEMOGRAFİK VERİLERİ

	1975	2000	2025	2050
Nüfus Artış Hızı (5 yıllık ortalama)	0,4	0,4	0,1	-0,2
Ortalama Yaşam Süresi (5 yıllık ortalama)	73,7	79,0	82,0	84,0
Yaşlı Bağımlılık Oranı	21,5	24,5	36,2	46,7

Kaynak: United Nations, **World Population Ageing: 1950-2050**, (United Nations New York: 2001),s. 232-233.

Fransa'da demografik etkenlerin dışında yaşlılık sigortası sistemini zor durumda bırakan bir diğer önemli uygulama da, genç yaşta emekli olanların sayısının artmasıdır. Ülkede, kamuda çalışanların 37.5 yıl, özel sektörde çalışanların 40 yıl prim ödedikten sonra emekli olmaları bu durumu yaratan en önemli etkidir. Bütün bu olumsuzlukların giderilebilmesi için, Fransa için yapılan hesaplamalarda, 2040 yılına kadar prim ödenen yıl sayısının 6 yıl uzatılması, kesintilerin %50 arttırılması, harcamaların ise 1/3 oranında azaltılması gerektiği öngörülmektedir.²⁸⁴

²⁸³ Bruno Palier, "Facing Pension Crisis In France," **Center for European Studies Working Paper**, Harvard University, Number: WP302, (August 2002), s. 3.

²⁸⁴ Association of British Insurer, **a.g.e.**, s.6.

Fransa'da özellikle 1980'li yıllardan sonra yaşlılık sigortasının artan maliyetleri, toplam nüfus içerisinde yaşlı nüfusun oranının giderek artması ve uygulamada yer alan diğer bir takım sorunlara karşın, 1990'lı yıllara kadar yaşlılık sigortasıyla ilgili önemli değişiklikler yapılamamıştır. Bunun en önemli gerekçesi ise, yaşlılık sigortasıyla ilgili yapılacak reformların kamu oyunda güçlü bir şekilde veto görmesidir. Fransa'da zorunlu olarak devlet tarafından sunulan temel yaşlılık sigortasının bireyler için yüksek getiri oranları sağlaması, geniş sosyal hakların çekiciliği, yönetimdeki sıkı devlet kontrolü, sistemin popülaritesini arttırmış ve değişime gösterilen direnç de çok fazla olmuştur.²⁸⁵ Hükümetler ise genellikle reform çalışmalarını ertelemişlerdir.

Fransız zorunlu temel emeklilik rejimini zayıflatan ve geleceğin emeklilerinin haklarında önemli kısıtlamalar yapan en önemli değişiklikler ancak 1993 yılındaki bir reformla gerçekleştirilebilmiştir. Reformun temel amacı, emeklilik haklarının sınırlandırılarak, sistemin gelecekteki mali yükünün hafifletilmesidir. Bu amaca yönelik olarak, emeklilik aylığının hesaplanmasında ve emeklilik hakkının elde edilmesiyle ilgili hizmet sürelerinde önemli değişiklikler yapılmıştır.²⁸⁶ Bu reformun en büyük eksikliği, sadece devlet tarafından sunulan temel yaşlılık sigortası rejiminde bir takım düzenlemeler yapmış olması, ancak tamamlayıcı mesleki emeklilik rejimleriyle ilgili buna paralel düzenlemelerin gerçekleştirilmemiş olmasıdır.²⁸⁷

Fransa'da nüfusun yaşlanması nedeniyle, yaşlılık sigortası sisteminin artan maliyetleriyle başa çıkmak amacıyla planlanan önemli reformlardan bir diğeri de, Mart 1997'de Fransız parlamentosundan geçirilen ve bireysel emeklilikle ilgili önemli değişiklikleri içeren bir kanundur. Ancak, bu kanun Haziran 1997'deki

²⁸⁵ Palier, a.g.e., s.5.

²⁸⁶ Benallah, Concialdi ve Math, a.g.e., s. 8.

²⁸⁷ Palier, a.g.e., s.12.

hükümet değişikliği nedeniyle uygulanamamış ve 2002 yılında da resmi olarak yürürlükten kaldırılmıştır.²⁸⁸

Fransa'da son olarak 2003 yılında, gelecekte sosyal güvenliğin devlete olan yükünü azaltmak amacıyla, sendikaların karşı çıkmalarına karşın sosyal güvenlik reformu gerçekleştirilmiş ve buna ilişkin düzenlemeler parlamentoda yasalaşmıştır. Bu reformun temel mantığı ise;

- i. çalışma süresinin arttırılması ve emeklilik yaşının ileriye çekilmesi,
- ii. devletin gelecekteki mali yüklerinin azaltılması,
- iii. fon biriktirme yöntemine dayanan emeklilik rejimlerinin desteklenmesi ve
- iv. mevcut farklı sosyal güvenlik rejimleri arasında bir birliktelik sağlanması olarak açıklanmıştır.²⁸⁹

Fransa'da son yıllarda gündeme gelen reformlarla yaşlılık sigortasının sunumu ve nüfusun ortalama yaşam süresi arasında bir bağlantı kurulmaya çalışılmaktadır. Bu amaçla, 2020 yılına kadar prim ödeme yıl sayısının aşamalı olarak arttırılması planlanmaktadır. Bunu muhtemelen ilave artışlar da takip edecektir. Fransız hükümeti tarafından, mesleki yaşlılık sigortası planlarının fon biriktirme yöntemine dayalı olarak yürütülmesi ve bireysel özel emeklilik sistemiyle ilgili yasal ve mali çerçevenin hazırlanmasına ise çalışılmaktadır.

Yaşlılık sigortası konusunda reform tartışmalarında rol alan kişilere göre, Fransız yaşlılık sigortası sisteminde dağıtım yöntemi ve fon biriktirme yönteminin birlikteliğine dayalı karma bir yapıya geçilmesi zorunludur. Ancak bu yeni sistemin işleyişiyle ilgili bir fikir birliğine varılamamıştır.²⁹⁰ Çünkü, Fransız temel emeklilik rejimi yeni düzenlemeler yapılmış bu haliyle bile halen bireylere yüksek oranda bir

²⁸⁸ Anne Lavigne, "Pension Funds in France: Still a Dead End?" *The Geneva Papers*, Vol. 28, Issue.1, (January 2003), s.127.

²⁸⁹ Benallah, Concialdi ve Antoine Math, *a.g.e.*, s. 10.

²⁹⁰ Palier, *a.g.e.*, s.16.

emeklilik gelirini garanti edebilecek görünmektedir. Bu durum, devlet tarafından sunulan yaşlılık sigortası sisteminin bireyler tarafından talep görmesine, bireysel özel emeklilik uygulamalarının ise kamuoyundan destek bulmamasına neden olmaktadır. Ancak, özellikle 2020’li yıllardan sonra, nüfustaki yaşlanmanın çok ciddi boyutlara ulaşmasıyla ilave bireysel özel emeklilik uygulamaların zorunlu hale gelmesi kaçınılmaz olacaktır. Diğer bir deyişle, bu şartlar altında bireyler bugünün emeklileriyle aynı yaşam standartlarına sahip olmak istiyorlarsa, gelecekte bireysel özel emeklilik planlarına güvenmek zorunda kalacaklardır.²⁹¹

Görüldüğü gibi, incelenen Avrupa ülkeleri arasında farklar olsa da özellikle 1990’larda yaşlılık sigortasıyla ilgili yapılan reformlardaki temel mantık, geliri genç ve yaşlı yaş grupları arasında transfer eden zorunlu yaşlılık sigortası sistemlerinde önemli kısıntılara gitmek ve buna ilave olarak, böylesi bir transfere imkan vermeyen fon biriktirme yöntemine dayalı özel emeklilik sistemlerini teşvik etmektir. Her ülke bu temel mantık çerçevesinde yaşlılık sigortası sistemlerinde reforma gitmiştir ve hemen hemen her ülkenin ilk yaptığı düzenleme de, zorunlu yaşlılık sigortası sistemlerinin faydalanma kurallarında bir takım kısıntılar yapma ya da katılım oranlarını arttırma olmuştur.

²⁹¹ Association of British Insurer, a.g.e., s.18.

SONUÇ

Kaynakların (para, mal ve hizmetlerin) bir nesilden sonrakine ya da tam tersi yönde transfer edilmesini ve böylece kaynakların nesillerarasında yeniden dağıtılmasını sağlayan nesillerarası transferler, ekonomide çeşitli şekillerde ve birçok nedenle gerçekleşmektedir. Ancak, özellikle iki kaynaktan sağlanan nesillerarası transferler ön plana çıkmaktadır: Aile bireyleri arasında gerçekleştirilen nesillerarası özel transferler ve kamu kesimi tarafından gerçekleştirilen nesillerarası kamusal transferler.

Bunlardan nesillerarası özel transferler, neredeyse tüm gelişmiş ülkelerde aile gelir ve harcamalarının önemli bir bileşenidir. Bu tür transferlere verilebilecek en geleneksel örnekler; çocukların eğitimi için aile tarafından yapılan harcamalar ya da orta yaşlı yetişkin aile bireylerinin yaşlı aile bireylerini korumak için yaptıkları harcamalardır. Nesillerarası özel transferlerin, bireyler arasında gelir adaletsizliğinin azaltılması, gelir azalmalarına karşı sigorta sağlanması, yaşlıların emeklilik dönemlerinde desteklenmesi, genç nesle eğitim garantisinin sağlanması, hasta olan ya da engeli bulunan aile bireyine yardımda bulunulması, sermaye piyasasındaki aksaklıkların giderilmesi gibi nedenlerle gerçekleşebildiği bilinmektedir.

Bunun yanında, birçok ülkede nesillerarası transferlerin önemli bir kısmı devlet tarafından gerçekleştirilmektedir. Bugün ülkelerin birçoğu, ulusal gelirlerinin gittikçe artan oranlarını kamu kesimi transferlerine ayırmaktadırlar. Kamu kesimi tarafından gerçekleştirilen nesillerarası transferlere, yaşlılık sigortası, eğitim için yapılan harcamalar, alt yapı harcamaları, çevre koruması için yapılan harcamalar gibi birçok harcama örnek olarak gösterilebilir. Ancak, geliri nesillerarasında transfer eden bu tür devlet faaliyetlerinin farklı nesiller üzerindeki etkilerinin varlığı ancak son yıllarda daha yaygın bir şekilde dikkat çekmeye başlamıştır.

Değişen dünyada artık kamusal malların dağıtım kararlarının, politik sınırların yanı sıra nesillerarası sınırlar da göz önünde bulundurularak sonuçlandırılması gerekmektedir. Çünkü, nesillerarası kamusal mallar, klasik kamusal mallardan

farklılıklar göstermektedirler. Bu farklılıklardan en önemlisi, nesillerarası kamusal malların faydalarının uzun dönemli olması ve gelecek nesilleri de etkilemesidir. Nesillerarası kamusal malların optimal sunumu için, bu tür malların uzun dönemli etkilerinin (gelecek nesillere yayılan faydalarının) değerlendirilmesi ve üretimde bulunurken bunların hesaba katılması gerekmektedir. Ancak, bu hesaplamalar çok da kolay yapılamamaktadır. Gelecek nesillerle ilgili belirsizlikler ve yeterli bilgiye ulaşamaması nesillerarası kamusal malların sunumunda piyasa açısından önemli etkisizlikler yaratmaktadır. Bu nedenle de nesillerarası mallardan birçoğunun piyasa tarafından sunumu mümkün olamamakta ve üretim genellikle devletten beklenmektedir. Ancak, devlet açısından da karar verme aşamalarında yer alan bir çok aktörün (bu aktörler politikacılar, bürokratlar, seçmenler ve baskı gruplarından oluşmaktadır) çoğunlukla kısa dönemli faaliyetlerle ilgilendikleri ve bu malların devlet tarafından sunumunda da benzer sorunların yaşandığı görülmektedir. Gerçekten bir takım politik kısıtlar devletin uzun dönemli planlar yapmasını engellemekte ve gelecek nesillere verilen sözlerin bazen yerine getirilememesine yol açmaktadır. Politik kısıtların dışında nüfus yapısındaki değişikliklere bağlı olarak da kamusal nesillerarası transferlerin düzeyi ve yönü değişebilmekte ve bu durum da nesillerarası kamusal malların sunumunda etkisizlikler oluşturabilmektedir.

Sözü edilen bu olumsuzlukların giderilebilmesi ve nesillerarası kamu mallarının optimal sunumunun gerçekleştirilebilmesi için yukarıda sözü edilen aktörlere önemli görevler düşmektedir. Örneğin, politikacılar ileri görüşlü davranarak şimdiki kararlarını gelecekteki beklentilerle ilişkilendirmelidir. Politikacılar toplum içerisinde çatışan çıkarlar arasındaki makul dengeleri nesilsel eşitliği sağlayacak şekilde kurmalı ve kamu kaynakları politik çıkarlar sağlayan rantlar uğruna feda edilmemelidir. Çünkü, bugün alınacak bazı kararların uzantıları başka nesillerin refahlarını da önemli şekilde etkileyebilmektedir. Bunun yanında, kamu harcamalarının nesillerarası açıdan değerlendirilebilmesi ve bu etkisizliklerin giderilebilmesi için bunu destekleyecek uzun dönemli kurumsal bir yapıya ihtiyaç duyulduğundan, bürokratlar tarafından mevcut kurumların etkin işleyebilmesi için zaman içerisinde değişen nesilsel istekler etkin bir şekilde değerlendirilmelidir. Ayrıca, nesillerarası kamusal malların sunumu için kurumlar, şimdiki nesli yapılan

faaliyete motive etmek için onlara yeterli miktarda fayda sağlamalıdır. Ortalama seçmen ise, her dönemde gerçekleşecek transfer miktarını oylarıyla belirleyeceği için, genç ve yaşlı nesil yine uzun dönemli bir bakış açısı ile önerilen politikaları çok iyi değerlendirmeli, verecekleri kararların farklı nesiller üzerinde yapacağı etkiyi hesap etmelidirler. Nesiller arasında yeniden gelir dağılımının baskı gruplarının istediği şekilde oluşması, grup üyelerinin tercihlerini belli etmedeki başarılarına, organizasyon güçlerine ve temsilcilerinin yasal aşamalarda ne kadar etkili olduklarına bağlı olacağından özellikle yaş grupları etrafında birleşen çıkarların nesiller arası kamusal malların sunumu açısından önem taşıdığı açıktır.

Nesiller arası kamusal mallara bir örnek olarak gösterilen ve dünyanın pek çok ülkesinde geniş şekilde devlet tarafından yürütülen yaşlılık sigortası, nesiller arası etkiler taşıyan bir tür kamusal mal olduğu için yaşlılık sigortası sistemindeki mevcut sorunların ya da ileride doğması muhtemel sorunların nesiller arası kamusal malların teorik çerçevesi dikkate alınarak çözümlenmesi gerekmektedir.

Tarihsel açıdan devletlerin yaşlılık sigortası alanındaki müdahaleleri göz önünde bulundurulduğunda, sosyal güvenlik alanında giderek artan müdahalelerin 19. yüzyıldan bu yana geliştiği ve sosyal güvenlik sistemlerinin sosyal devlet mantığıyla bir insan hakkı olarak kabul görmeye başladığı anlaşılmaktadır. Devletin yaşlılık sigortası alanındaki bu müdahalesinin gerekçeleri ise, yaşlılık sigortasının sunumunda piyasa başarısızlıkları, yaşlılıkta gelir azalmalarına karşı bir güvence sağlanması, yaşlılık sigortasının gelirin yeniden dağılımının sağlanmasında bir araç olarak görülmesi ve bireylerin geleceği görme konusundaki başarısızlıkları konuları üzerine odaklanmıştır.

Yaşlılık sigortasının temel fonksiyonları, bilindiği gibi sigorta, tasarruf ve geliri yeniden dağıtma fonksiyonudur. Bu üç fonksiyondan geliri yeniden dağıtma fonksiyonu nesiliçinde ve nesiller arasında olmak üzere iki şekilde gerçekleşmektedir. Nesiller arası yeniden gelir dağılımı etkisiyle, yaşlılarla diğer yaş grupları ve genç nesiller arasındaki refah farklılıklarının azaltılarak, eşitliğin sağlanması

amaçlanmaktadır. Bu amaç, yaşlılık sigortasının nesillerarası kamusal mal olarak değerlendirilmesinin temel bileşenidir.

Yaşlılık sigortasında, gelirin nesillerarasında yeniden dağılımının gerçekleştirilmesinde ise etkili olan bazı faktörler bulunmaktadır. Bu faktörler; finansman yöntemi, politik faktörler, yaşlılık sigortasının kapsamında yapılan değişiklikler ve nüfus yapısıdır.

Yaşlılık sigortası sistemlerinde kullanılacak finansman yönteminin nesillerarası transferler açısından çok önemli etkileri bulunmaktadır. Yaşlılık sigortalarına finansman açısından bakıldığında gelir-gider dengesinin sağlanmasında başlıca iki teknikten yararlanılmaktadır. Bunlar, her aktif neslin kendinden önceki nesli finanse ettiği dağıtım yöntemi ve her neslin kendi sosyal güvenlik harcamalarını karşılamak üzere tasarruf yapmasını öngören fon biriktirme yöntemidir. Görüldüğü gibi, seçilen finansman yöntemine bağlı olarak nesillerarası transferlerin derecesi de değişecektir. Dağıtım yöntemiyle finansmanda kaynaklar nesillerarasında yeniden dağıtılırken, fon biriktirme yöntemi ile, kaynaklar nesillerarasında yeniden dağıtılmamaktadır. Ayrıca, yaşlılık sigortasının finansman yöntemleri nüfus yapısı açısından karşılaştırıldığında da ikisi arasında belirgin farklar olduğu söylenebilir. Bunlardan dağıtım yöntemi yapısı gereği demografik değişikliklere oldukça duyarlı olmasına rağmen, fon biriktirme yöntemi bu değişikliklerden bağımsızdır. Bunlara ilave olarak ekonomik risklere duyarlılık açısından da iki yöntem arasında temel ayrılıklar bulunmakta, dağıtım yöntemi ekonomik risklere çok fazla duyarlı olmamasına rağmen, fon biriktirme yöntemi ekonomik risklerden yüksek ölçüde etkilenmektedir. Bütün bunlardan çıkarılacak sonuç, herhangi bir finansman yönteminin diğerine tercih edilecek olmasının, nesillerarası transferlerde ve diğer faktörlerde meydana getireceği sonuçlar üzerinde dikkatle durulması gerektiğidir. Örneğin, nesillerarasında gelişigüzel transferlerin oluşması engellenilmek isteniyorsa, nesillerarası transferlerin oluşmasına imkan vermeyen fon biriktirme yöntemi tercih edilebilir. Yine aynı şekilde demografik yapısı dağıtım yöntemine uygun olmayan ülkelerde fon biriktirme yöntemi yaşlılık sigortasının finansmanında tercih edilen yöntem olabilir. Ancak, ekonomik risklerin çok yüksek olduğu bir ülkede fon

biriktirme esasına dayanan finansman yönteminin tercih edilmesi uygun olmayacaktır.

Yaşlılık sigortasının sunumunda etkili olan ve nesillerarası transferleri etkileyen önemli bir diğer faktör ise, politik faktörlerdir. Yaşlılık sigortasının oluşmasında ve sürdürülmesinde oluşacak nesillerarası yeniden gelir dağılımını etkileyen politik faktörler, nesillerarası kamusal malların sunumunda etkili olan faktörler olan politikacılar, bürokratlar, baskı grupları ve seçmenlerdir. Nesillerarasında adaletsiz durumların oluşması istenmiyorsa, bu aktörlerin, sunulan hizmetin uzun dönemli sonuçlarına odaklanmaları gerekmektedir.

Yaşlılık sigortası kapsamında yapılacak değişiklikler de yaşlılık sigortası sisteminin işleyişini değiştirerek nesillerarası transferi etkileyebilir. Bu değişikliklerden ilk akla gelebilecek olanları ise; emeklilik yaşının yükseltilmesi, emeklilik için gereken asgari sigortalılık süresinin arttırılması, prim oranlarının değiştirilmesi, emeklilik aylıkları ve sosyal yardımların kısılması, ayrıcalıklı uygulamaların kaldırılması, erken ve malulen emeklilik şartlarının zorlaştırılması, sisteme devletin de katkıda bulunmasının sağlanması olarak sıralanabilir.

Son olarak, nüfus yapısındaki değişim de, yaşlılık sigortasının işleyişini ve standartlarını önemli ölçüde etkilemektedir. Bu değişimlerin yansıması ise ilk olarak nesillerarası transferler üzerinde görülmektedir. Son yıllarda dünya nüfusundaki gelişme eğilimleri yaşlı nüfusun artması yönündedir. Özellikle gelişmiş ülkelerdeki nüfusun hızla yaşlanması yönündeki demografik değişiklik, bu ülkelerde yaşlılık sigortası harcamalarının artış trendine girmesinin en önemli nedeni olarak gösterilmektedir. Bu yöndeki bir demografik değişiklik, dünya genelinde genç ve yaşlı nesillerarasındaki mücadelenin de artmasına yol açmıştır. Özellikle, 1990'lı yıllardan sonra, hemen hemen tüm ülkelerde temel olarak yaşlı nüfusu mali açıdan desteklemeyi amaç edinen ve devlet tarafından sunulan dağıtım esaslı yaşlılık sigortaları programlarında büyük sorunlar yaşanmaya başlanmıştır. Bu gelişmeler sonucunda da ülkelerin çoğu, yaşlılık sigortası sistemlerinde köklü ve ciddi reformlar yapma arayışı içine girmişlerdir.

Dünya genelinde dağıtım yöntemine dayalı olarak finanse edilen yaşlılık sigortası sistemlerinde sorunlar yaşanmasının tek nedeni ülkelerin yaşlanan nüfusları değildir. Demografik etkenlere bağlı olarak, yaşlılık sigortası sistemlerinde soruna neden olan bir başka durum ise, sosyal sigortalarda aktif/pasif sigortalı dengesinin, pasif sigortalılar lehine olmak üzere bozulması olarak gösterilebilir. Bir diğer neden ise, sosyal yapıdaki dönüşümler, işsizlik nedeniyle prim ödeyenlerin sayısının azalması, özellikle az gelişmiş ülkelerde görülen enflasyon ve sosyal güvenlik kurumlarının yönetiminde karşılaşılan sorunlardır.

Artık dünyada birçok ülke, yaşlılık sigortasının dağıtım yöntemiyle finansmanında bir takım değişikliklerin yapılmasını gerekli görmektedir. Bu alanda önerilen reformlar, sosyal sigorta programlarının yönetiminde devletin rolü, finansman sorunları, kazanılmış hakların durumu konularında ciddi tartışmaları ön plana çıkartmaktadır. Ancak, ülkelerin yaşlılık sigortası konusunda yaşadıkları sorunları çözmeye yönelik tek bir reform modeli bulunmamaktadır. Çeşitli ülkelerdeki reform tercihleri, ülkelerin ekonomik ve politik yapılarındaki devletçi ya da liberal farklılıklar, enflasyon, demografik etkenler ve sosyo-kültürel yapı gibi bazı faktörlerle değişiklikler göstermektedir. Örneğin, ülkelerin önemli bir bölümünde fon biriktirme yöntemine dayalı özel emeklilik uygulamaları zorunlu kamu emeklilik programlarını tamamlayıcı olarak uygulamaya konulmuş, bazılarında ise özel emeklilik programları tamamıyla zorunlu yaşlılık sigortası programlarının yerine geçmiştir. Bunların yanında önemli sayıda ülkede, dağıtım yöntemiyle finanse edilen yaşlılık sigortası programlarının kapsamında yapılacak düzenlemelerle sorunlar çözülmeye çalışılmaktadır.

Ülkemizde ve çeşitli ülkelerde yaşlılık sigortası uygulamaları, hem yaşanan sorunlar hem de bu sorunların giderilmesi yönünde alınan önlemler değerlendirildiğinde mevcut sistemlerin durumu, bu sistemlerde meydana gelen bazı sorunlar nedeniyle yapılan reform çalışmaları ve bunların uygulama sonuçlarıyla ilgili önemli bazı farklılıklar olduğu görülmektedir. Bunlardan yola çıkılarak, Türkiye'deki mevcut sistemin bu açılarından değerlendirilmesi, yapılan ya da yapılması düşünülen

düzenlemelerin dünyadaki örnekleriyle karşılaştırılması çok büyük önem taşımaktadır.

Dünyada yaşlılık sigortası konusunda önemli reformlar gerçekleştiren ülkelerin başında Latin Amerika ülkeleri gelmektedir. Sekiz Latin Amerika ülkesi (Şili, Arjantin, Peru, Bolivya, Meksika, Uruguay, El Salvador, Kolombiya), 1981 yılından bu yana yaşlılık sigortası sistemlerinde özelleştirme uygulamalarına yer vermişlerdir. Latin Amerika ülkelerini dağıtım yöntemine göre finanse edilen yaşlılık sigortası sistemlerinde değişiklik yapmaya iten nedenler çok büyük benzerlikler göstermektedir. Latin Amerika'da yaşlılık sigortası sisteminde ortaya çıkan finansman krizi özellikle mali ve politik faktörlerden kaynaklanmakta, bunun yanında yaşlanma sorunu, önemli bir neden olarak gösterilmemektedir.

Ancak, Latin Amerika ülkelerini sosyal güvenlik alanında değişiklik yapmaya iten nedenler ortak olsa da, bu ülkeler arasındaki özelleştirme uygulamalarında bazı temel farklılıklar bulunmaktadır. Örneğin, Şili'deki uygulama yaşlılık sigortası alanında tam anlamıyla radikal bir sistem değişikliğini ifade etmektedir. Çünkü, Şili'de sosyal güvenlik garantisinin tamamen devlet tarafından sağlandığı tek ayaklı bir sistemden, devletin asgari garantilerinin dışında, tamamen bireylerin sorumluluğunun söz konusu olduğu bir başka tek ayaklı sisteme geçilmiş ve yeni işe başlayan tüm çalışanların yeni sisteme katılımı zorunlu tutulmuştur. Arjantin'deki yeni emeklilik sistemi, çok ayaklı karma bir modeli temsil etmektedir. Yeni sistem, kamu ve özel sektör birlikteliği altında dağıtım ve fon biriktirme yöntemine dayalı olarak düzenlenmiştir. Peru'da hayata geçirilen özel emeklilik sistemi ise, Şili'de olduğu gibi devlet tarafından yönetilen mevcut sistemin yerini almamış, mevcut sisteme alternatif olarak getirilmiştir. Bireyler iki sistem arasında tercih yapabilmektedirler. Son olarak Meksika'da fon biriktirme temeline dayalı olarak özel şirketler tarafından sunulan bireysel emeklilik sistemi, devlet tarafından sunulan sistemin yerini almış, hatta Şili'deki uygulamadan da ileri bir aşama olarak eski ve yeni tüm çalışanların bu yeni sisteme katılımı zorunlu tutulmuştur.

Görüldüğü gibi, bu ülkeler arasındaki en temel farklılık uygulamaya geçirilen bireysel emeklilik sistemlerine katılımın bazı ülkelerde zorunlu bazı ülkelerde ise gönüllü tutulmasıdır. Buna göre; devlet tarafından sunulan yaşlılık sigortası sistemleri, Şili’de kademeli olarak, Meksika’da ise tamamen ortadan kaldırılmış, Arjantin ve Peru’da ise yeniden düzenlenerek özel emeklilik sisteminin yanında yer almaya devam etmiştir. Yaşlılık sigortasında özelleştirme uygulamalarının Arjantin ve Peru’da diğer iki Latin Amerika ülkesinden daha dar kapsamlı olarak gerçekleştirilmesinin temel nedenleri, sendikaların, bürokratların ve diğer bazı baskı gruplarının buna tepki göstermesidir. Ancak, yeni özel emeklilik sistemine katılımın gönüllü olduğu bu ülkelerde bile bireylerin birçoğunun yeni sisteme katıldığı gözlemlenmiştir.

Bu ülkelerdeki reform uygulamalarında karşılaşılan bir diğer farklılık ise, yeni sisteme geçen sigortalılara eski katılımları karşılığında sağlanacak güvencelerle ilgilidir. Örneğin, Şili’de ve Peru’da, yeni sisteme geçmeyi tercih eden çalışanlara, eski sisteme yapmış oldukları sosyal güvenlik prim ödemeleri karşılığında, vadeleri emekliye ayrıldıklarında dolmak üzere özel olarak ihraç edilen devlet tahvilleri verilmiştir. Arjantin’de geçmiş katılımları karşılamak üzere sigortalılara katkılarına ve geçmiş hizmetlerine bağlı olarak tamamlayıcı bir ödemede bulunmaktadır. Meksika’da ise bunlardan farklı bir uygulama ile çalışanlara eski sistemin kurallarına göre hesaplanmış emeklilik aylığı ve bireysel hesaplarında biriken paraya göre hesaplanmış emeklilik aylığı arasında seçim yapabilme hakkı tanınmıştır. Bu uygulamalar değerlendirildiğinde, Meksika’daki tazmin yolunun hem devlet açısından belirsizlikler yarattığı hem de fonların yönetimi açısından olumsuz bazı sonuçlar doğurduğu için, özel emeklilik sistemine geçiş döneminde devlet bütçesine en fazla yük getirecek uygulama olduğu söylenebilir.

Tüm bu farklılıkların yanında Latin Amerika ülkeleri arasında yaşlılık sigortası alanında yapılan reform çalışmaları sonucundaki özelleştirme uygulamalarının genel yapıları açısından benzer bazı yönleri de bulunmaktadır. Örneğin, özellikle, bireysel özel emeklilik fonlarının yönetimi ve devlet tarafından bu konuda alınan düzenlemeler açısından dört Latin Amerika ülkesindeki uygulamalar birbirine çok

benzemektedir. Özel emeklilik fonlarını yöneten şirketler yapı olarak birbirine çok benzer kurallar altında işletilmektedir. Herbir ülkede özel emeklilik sistemleri geniş şekilde devletin gözetim ve denetimi altındadır. Ayrıca Peru hariç diğer ülkelerin hepsinde bireylere minimum emeklilik aylığı sağlanması devlet garantisi altındadır.

Latin Amerika ülkelerinde Şili dışındaki diğer ülkelerde gerçekleştirilen bu reformların sonuçlarını değerlendirmek için ise oldukça erkendir. Ancak, Şili’de yeni yaşlılık sigortasının sonuçları başarılı olarak nitelendirilmekte ve diğer ülkeler için model oluşturmaktadır. Şili’de yaşlılık sigortası sistemi, politik baskılardan önemli ölçülerde arındırılmıştır, fayda ve katılım arasında net bağlantı sağlanmıştır, ayrıcalıklı emeklilik uygulamaları önemli ölçüde ortadan kalkmıştır, yaşlılık sigortası sistemindeki uzun vadeli demografik baskılar azaltılmıştır, bireylere kendi kaynaklarını kontrol etme yetkisi verilmiştir. Bütün bu sonuçlar aslında fon biriktirme yönteminin dağıtım yöntemine tercih edilmesinin olumlu sonuçlarıdır. Ayrıca, yapılan reformlar sermaye birikimini arttırmış, milli tasarrufları teşvik etmiştir. Sistem 1981’de çalışmaya başladığından itibaren özel emeklilik fonlarının yıllık ortalama reel getirisi tahminlerin üzerinde gerçekleşmiş ve 2001 yılında %10.7 olmuştur. Diğer iki Latin Amerika ülkesi Arjantin ve Peru’da ise, hem özel emeklilik uygulamasına daha sonraki yıllarda başlanması hem de kademeli geçişin tercih edilmesi nedeniyle özel emeklilik fonlarının değeri Şili’de olduğu kadar yüksek oranda gerçekleşmemiştir. Ancak, Meksika’da özel emeklilik fonlarının değeri, diğer Latin Amerika ülkelerine göre oldukça yüksek oranda gerçekleşmiştir. Meksika’da özel emeklilik fonlarının dört yılda neredeyse Şili’dekine yakın bir değere ulaşmasının temel nedeni, Meksika ekonomisinin güçlülüğü ve Meksika özel emeklilik sistemine kayıtlı sigortalı sayısının bölgedeki en yüksek sigortalı sayısı olmasıdır.

Görüldüğü gibi, incelenen Latin Amerika ülkeleri arasında, reformu gerekli kılan nedenler ve uyguladıkları reformların genel yapısı bakımından büyük benzerlikler bulunmaktadır. Ancak, tüm bu faktörler açısından Latin Amerika ülkeleri, Avrupa ülkeleri ve ABD ile karşılaştırıldığında aralarında büyük farklar olduğu görülmektedir. Gözlemlenen en temel farklılık yaşlılık sigortası sistemlerinde

yaşanan sorunun kaynağıyla ilgilidir. Yukarıda da ifade edildiği gibi Latin Amerika ülkelerinde yaşlılık sigortası sisteminde yaşanan en önemli sorunlar politik ve mali nedenlerden kaynaklanmakta Avrupa ülkeleri arasındaki en önemli sorun ise nüfusun yaşlanması yönündeki demografik değişikliğin dağıtım yöntemi üzerinde yarattığı aşırı baskıdan ortaya çıkmaktadır. Aynı durum, bugün için sorun oluşturmasa da, gelecekte sorun oluşturabilecek kapasitede olması nedeniyle ABD açısından da büyük endişe yaratmakta ve sistemin sürdürülebilirliğini tehlikeye düşürerek, bütçe üzerinde mali baskı yaratmaktadır. Demografik baskı dışında, Avrupa ülkelerini yaşlılık sigortası sistemlerinde değişikliğe iten bir diğer önemli faktör de, Avrupa ekonomik bütünleşmesi nedeniyle oluşan reform ihtiyacıdır. Avrupa ülkeleri ve ABD için yaşlılık sigortası sisteminde değişimi gerekli kılan bir diğer önemli faktör ise, nesnel eşitlik hesaplamaları altında mevcut politikaların gelecek nesiller üzerinde adaletsiz sonuçlar doğuracak olmasının özellikle kamuoyunda geniş şekilde yer bulmasıdır.

Latin Amerika ülkeleri ve Avrupa ülkeleri arasında yaşlılık sigortası alanındaki reform uygulamaları bakımından da önemli farklılıklar bulunmaktadır. Avrupa ülkelerinde, devlet tarafından dağıtım yöntemine göre işletilen zorunlu yaşlılık sigortası uygulamaları Latin Amerika'da birçok ülkede olduğu gibi sistemden kaldırılmamış, çoğu Avrupa ülkesinin sisteminde zaten mevcut olan özel emeklilik uygulamaları çeşitli şekillerde hükümetler tarafından teşvik edilerek, bireylerin özel emeklilik sistemlerine katılımı artırılmaya çalışılmıştır. Yapılan reformlarda temel hedef, devletin üzerine düşen mali yükün hafifletilmesidir. Bu konuda Avrupa'daki en başarılı ülkenin İngiltere olduğu söylenebilir. Yaşlılık sigortası sisteminde reform çalışmalarına 1980'li yıllarda başlayan İngiltere, diğer AB üyesi ülkelerle karşılaştırıldığında yaşlılık sigortası sisteminde uzun dönemli sorunlar yaşamayan çok az sayıdaki ülkeden bir tanesidir. İngiltere yaşlılık sigortası reformu 20 yılı aşkın bir geçmişi olması ve başarılı sonuçlar doğurması nedeniyle birçok ülke için dikkat çekici olmuştur. İngiltere'de bu başarının elde edilmesi, büyük oranda yaşlılık sigortası sisteminin üç basamaklı karma bir yapı üzerine kurulmasından kaynaklanmaktadır. İngiltere'de yaşlılık sigortası programında yapılan değişikliklerde temel olarak devlet tarafından sunulan yaşlılık sigortası sistemi

korunarak, özel emeklilik sisteminin, zorunlu yaşlılık sigortası sistemini tamamlayıcı olarak sistemde yer aldığı bir reform uygulaması tercih edilmiştir. Ülkede özel emeklilik sisteminin teşvik edilmesi amacıyla hem devlet tarafından sunulan yaşlılık sigortası sisteminin bireylere sağladığı faydalarda önemli kısıntılara gidilmiş, hem de bireylerin özel emeklilik sistemine geçişi çeşitli yasalarla özendirilmiştir. Bu önlemlerin sonucunda özel emeklilik fonlarında büyük oranda artış sağlanmıştır.

İncelenen örneklerden Almanya'da da, İngiltere'dekine benzer reform uygulamaları yer almaktadır. Ancak, Alman yaşlılık sigortası sisteminin dünyanın ilk yaşlılık sigortası sistemi olması, gelenekçi yapısı dolayısıyla bireylere geniş bir sosyal koruma sağlaması ve sistemde yapılacak değişikliklere toplum içerisinde büyük direnç gösterilmesi nedeniyle, bu ülkede yaşlılık sigortası sisteminde köklü değişiklikler yapan reform uygulaması ancak 2001 yılında uygulamaya geçirilebilmiştir. Benzer nedenlerle Fransa'da da, emeklilik haklarını sınırlandıran bazı parametrik düzenlemeler bile ancak son yıllarda uygulamaya konulabilmiştir. ABD'de ise, mevcut sosyal güvenlik sistemi sürdürüldüğü zaman gelecekte önemli nesilsel eşitsizliklere yol açacağı birçok kesim tarafından dile getirilse de politikacıların isteksizliği nedeniyle gerekli önlemler bir türlü uygulamaya geçirilememektedir. Bütün bu örnekler bize, yaşlılık sigortası uygulamasında, özellikle baskı gruplarının ve seçmenlerin önemli rollerini göstermektedir. Ayrıca bu dirençler karşısında, mali olarak sürdürülmesi mümkün görünmeyen bir harcamanın bile politikacılar tarafından devam ettirilmeye çalışılması, yaşlılık sigortasının sunumunda politik faktörlerin güçlü etkilerini ortaya koymaktadır. Bu ülke örneklerinde politik tercihler ekonomik tercihlerin önüne geçmiş görünmektedir.

İncelenen ülkelerdeki uygulamalardan da görüldüğü gibi, yaşlılık sigortası hizmetinin yürütülmesinde çok önemli sorunlar yaşayan Latin Amerika ülkelerinin çoğu yaşlılık sigortası sistemlerinde özelleştirme uygulamalarına geniş şekilde yer vermektedirler. Bunun yanında Avrupa ülkeleri arasında yaşlılık sigortası alanındaki reform uygulamaları arasında temel bazı farklar bulunmaktadır. Ancak, 1990'lı yıllarda, geliri genç ve yaşlı yaş grupları arasında transfer eden zorunlu yaşlılık sigortası sistemlerinde önemli kısıntılara gitmek ve buna ilave olarak, böylesi bir

transfere imkan vermeyen fon biriktirme yöntemine dayalı özel emeklilik sistemlerini teşvik etmek birçok Avrupa ülkesi tarafından kabul edilen uygulamalar olmuştur. Gelecekte, yaşlılık sigortası sistemlerinde bu türlü değişimleri hala gerçekleştirmemiş olan diğer birçok Avrupa ülkesi ve ABD, yaşlılık sigortası sistemlerinde reforma gidecek ve yaşlılık sigortası uygulamasında karma bir yapıyı benimseyecek yada benimsemek zorunda kalacak görünmektedirler.

İncelenen bütün bu ülkelerle, Türkiye'deki yaşlılık sigortası sistemi karşılaştırılacak olursa, özet olarak ülkemizde reforma neden olan sorunların daha çok Latin Amerika ülkeleriyle paralellik gösterdiği, bu nedenle alınan bazı önlemlerin ise Avrupa'daki uygulamalara daha yakın olduğu söylenebilir. Ülkemizde 1992 yılından sonra sosyal güvenlik sistemimizde yaşanan gelir-gider dengesizliği ile beraber, yaşlılık sigortası sistemimizin temel felsefesi değişmiştir. Sistemin işleyişinde dağıtım yöntemine geçilmesine yönelik olarak yasal veya kurumsal bir değişiklik yapılmadığı halde, sosyal sigorta kurumlarının finansman yöntemi fiilen dağıtım yöntemine dönüşmüştür. Bu durumun nesillerarası transferler açısından anlamı, yaşlılık sigortası sistemimizin artık, tehlikesiz geçen zamanlardan tehlikeye maruz kalınan dönemlere gelir transferi sağlayan fon biriktirme esaslı bir sosyal güvenlik sistemi değil, nesillerarası gelir dağılımını amaçlayan dağıtım esaslı bir sosyal güvenlik sistemi olduğudur.

Türkiye'de sosyal güvenlik kurumlarının gelir-gider dengesizliklerini ortaya çıkartan temel nedenler, Latin Amerika ülkeleriyle büyük benzerlikler taşımaktadır. Sosyal güvenlik sistemimizin 1990'lı yılların başından itibaren finansman krizine girmesi gelişmiş ülkelerdeki sosyal güvenlik sistemlerindeki sorunlar ile eşzamanlı olarak ortaya çıkmasına karşın, genç bir nüfusa sahip bulunan Türkiye'de sorunların kaynağında demografik değişim bulunmamaktadır. Buna karşılık, dağıtım yönteminde yaşanan sorunların genellikle politik ve ekonomik bazı etkenlerden kaynaklandığı, sosyal güvenlik fonlarının kötü yönetimi, ileriye göremeyen kararların alınması, ülkedeki çeşitli baskı gruplarının alınması düşünülen politika kararlarına gösterdikleri direnç, sermaye piyasalarının gelişmemiş olması, enflasyon, kayıt dışı istihdamın fazlalığı gibi nedenlere bağlı olduğu söylenebilir.

Ülkemizde sosyal güvenlik kurumlarının bu nedenlere bağlı olarak açık vermeleri, bu kurumlara devlet bütçesinden yapılan transferleri arttırmıştır. Bu da, daha çok genç neslin vergi ödediği varsayımı altında onlara ilave bir yük getirmekte ve kaynakları, genç nesillerden emekli yaşlı nesillere yeniden dağıtmaktadır. Diğer bir deyişle, Türkiye’de yaşlılık sigortası sistemi, açık vermesi ve bu açıkların devlet bütçesinden karşılanması nedeniyle, gençler üzerinde daha fazla yük oluşturmaya başlayan bir sistem haline gelmiştir. Türkiye’de ayrıca, popülist politikalar sonucu iktidarların sosyal güvenlik kurumlarının sahip olduğu olanakları, sigortalıların bu konudaki taleplerini göstererek, kısa vadeli politik amaçlarını gerçekleştirmek için kullandıkları görülmektedir. Ülkemizde politikacıların kısa vadeli amaçlara odaklanması sonucu aktüeryal öngörülerin yapılmamış ya da yapılan saptamaların dikkate alınmamış olması nedeniyle, dağıtım yöntemiyle finanse edilen yaşlılık sigortası sistemimizde önemli sorunlar ortaya çıkmış ve bu da sistemin kendisinden beklenen nesillerarası yeniden gelir dağılımı sağlama işlevini önemli ölçüde etkilemiştir. Aslında genç nüfus yapımızın dağıtım esaslı yaşlılık sigortası uygulamasında önemli avantajlar doğuruyor olması gerekirken, sözü edilen bu faktörlere bağlı olarak sosyal güvenlik kurumlarımız sürekli açıklar vermiştir.

Bu açıkların ciddi boyutlara ulaşması ve sosyal güvenlik sistemimizin gelecekte sürdürülemez olacak olması nedeniyle son yıllarda bu alanda reform çalışmaları başlatılmıştır. Bu amaçla ilk olarak, devlet tarafından dağıtım temeline göre sunulan sosyal güvenlik sisteminin mali sürdürülebilirliğini sağlamak için 1999 yılında, 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu ile, parametrik önlemleri içeren bir reform gerçekleştirilmiş, bu reformla yaşlılık sigortası sistemimizin değişen koşullara adapte edilerek kendi kendine yeterli hale getirilmesine çalışılmıştır. İkinci olarak ise, 7 Ekim 2001 tarihinde yürürlüğe giren Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu ile isteğe bağlı özel emeklilik sistemini yürürlüğe koyan yasal ve düzenleyici çerçeve oluşturulmuştur.

Reform tercihinde Avrupa ülkelerinde olduğu gibi kamu ve özel sektör birlikteliğine dayanan karma bir yaşlılık sigortası yapısı benimsenmiş, yine Avrupa ülkelerinde olduğu gibi bireylerin özel emeklilik sistemine katılımı isteklerine bırakılmıştır.

Ülkemizin ekonomik yapısı düşünüldüğünde böyle bir uygulamanın yerinde olduğu söylenebilir. Çünkü, özel emeklilik uygulamasının tamamen dağıtım yöntemiyle işletilen zorunlu yaşlılık sigortası sisteminin yerini alması halinde, yeni sistemin kendisinden beklenen sermaye birikiminde artış sağlayabilmesi, ancak ekonominin gücüne, sigortalı sayısına, yatırımların kârlılığına bağlı olacaktır. Bu şartların sağlanmadığı durumda fon birikimine dayalı bireysel özel emeklilik sistemi başarılı olamaz. Ayrıca, nesillerarası yeniden dağılım sağlayan dağıtım yöntemine dayalı sosyal güvenlik sistemi de uygulamadan kaldırılırsa, sosyal sigorta sistemi kendisinden beklenen fonksiyonları yerine getiremeyecektir.

Ancak, ülkemizde de, sigortalının gelirinde önemli tamamlayıcı etkiler gösteren bireysel emeklilik sisteminin, devlet bütçesi üzerindeki yükü hafifletmesi, mali sektörde uzun vadeli fonları arttırması böylece mali sektörün daha sağlıklı işlemesi, enflasyonla mücadele ve istikrarlı büyümeye olumlu katkı sağlaması, kurumsal yatırım piyasalarındaki dalgalanmaların ve spekülasyonların azalması ve sermaye piyasasının derinleşmesi isteniyorsa, Avrupa ülkelerinde olduğu gibi, hem devlet tarafından sunulan yaşlılık sigortası hizmetlerinde kısıntıya gidilmesi, hem de bireylerin özel emeklilik sistemlerine katılımının çeşitli yasal düzenlemelerle teşvik edilmesi gerekmektedir. Daha da önemlisi reform programını devam ettirebilecek sağlam ve sürdürülebilir bir politik istegin var olması gerekmektedir.

Türkiye için yaşlılık sigortasıyla ilgili bundan sonra yapılacak reform çalışmalarında ise, bu hizmetin nesillerarası mal olma özelliği de dikkate alınarak aşağıdaki konulara özellikle dikkat edilmesi gerekmektedir:

- i. Yaşlılık sigortasının sunumunda nesillerarası faydalar mutlaka dikkate alınmalıdır. Aksi durumda gerçek marjinal faydalar, marjinal maliyetlere eşitlenmemiş olduğundan etkin sunum gerçekleşmemiş olacaktır.
- ii. Sistem, üzerindeki baskının önemli nedenlerinden bir tanesi olan ve yaşlılık sigortasının uzun dönemli etkilerini değerlendirmeye almayan politik faktörlerden arındırılmalıdır.

- iii. Yaşlılık sigortasının sunumunda nesillerarası eşitlik konusunda çok önemli bir yer tutan nüfus tahminleri doğru yapılmalı ve uzun dönemli olarak değerlendirmeye alınmalıdır.
- iv. Tüm bu veriler ışığında, nesillerarası etkiler taşıyan yaşlılık sigortası için nesilsel hesaplamalar yapılmalıdır. Bu hesaplamalar yapılmadan kısa dönemli çıktılara odaklanılarak, yaşlılık sigortası sisteminin uzun dönemli sürdürülebilirliği mümkün olmayacaktır. Gelecek nesilleri şimdiki nesillerden daha kötü duruma düşürecek kararlar alınmamalıdır.

Nesilsel eşitlik kavramı çerçevesinde, kaynakların nesillerarasında nasıl dağıtıldığı günümüzde önemli bir konu haline gelmiştir. Nesilsel muhasebe hesaplamalarını benimseyen birçok teorisyene göre, yaşlılık sigortası programı ile dünyanın birçok ülkesinde gençlerin pahasına yaşlılara kaynak aktarılmaktadır. Bu nedenle yaşlılık sigortasında özelleştirme uygulamaları, yukarı da söz edildiği gibi, gittikçe yaygınlaşmaktadır. Fon biriktirme yöntemine dayalı özel emeklilik uygulamaları, her nesil kendi emekliliğini finanse ettiğinden, nesillerarası ilişkileri sonlandıracak ve gençler ve yaşlılar arasındaki mücadelenin de son bulmasına neden olacaktır. Bu konuda ülkeler, yaşlılık sigortası sisteminin ekonomik sürdürülebilirliği ve programın sosyal faydası arasındaki dengenin ne şekilde oluşacağına karar vermek zorundadırlar.

KAYNAKÇA

KİTAPLAR

Ahmad, Ehtisham. "Social Security and the Poor, Choices for Developing Countries," **World Bank Research Observer**, Vol. 6, Oxford University Press: 1991.

Association of British Insurer. **European Pension Reform and Private Pensions**, Association of British Insurers, London: 2004.

Atkinson, A.B. **Incomes and the Welfare State Essays on Britain and Europe**, Cambridge University. Press, 1995.

Aydın, Ufuk. "**Sosyal Güvenlik Sorunlarının Çözümünde Özel Sigortalar**" Anadolu Üniversitesi Yayınları No: 1117, Eskişehir: 1999.

Bodie, Zvi, Olivia S. Mitchell ve John A. Turner. **Securing Employer-Based Pensions**, Pension Research Council, University of Pennsylvania Press, 1996.

Çelik, Abdülhalim. **Küreselleşme Sürecinde Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Dönüşümü ve Türkiye**, Kamu-İş, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara: 2002.

Çelikoğlu, İlyas. **Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Finansman Yöntemleri ve Türkiye Uygulaması**, DPT Uzmanlık Tezleri, DPT Yayın No: 2355, Eylül 1994.

Dilik, Sait. "**Sosyal Güvenlik**," Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara: 1992.

DPT. **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara: 2001.

Ekin, Nusret, Yusuf Alper ve Tekin Akgeyik. **Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Arayışlar: Özelleştirme ve Yeniden Yapılanma**, İstanbul Ticaret Odası Yayın No: 1999-69, İstanbul:1999.

Ergenekon, Çağatay. **Emekliliğin Finansmanı:Global Uygulamalar Işığında Türkiye İçin Bir Özel Emeklilik Modeli Önerisi**, TÜGİAD Ekonomi Ödülleri Kitapları-2, İstanbul: 2001.

Ergenekon, Çağatay. **Özel Emeklilik Fonları: Şili Örneğinden Alınacak Dersler**, Menkul Kıymetler Borsası, İstanbul:1998.

Freeman, Gary P. "Voters, Bureaucrats, and the State: on the Autonomy of Social Security Policymaking", **Social Security**, Edited by Gerald D. Nash, Noel H. Pugach, Richard F. Tomasson, University of New Mexico:1988.

Gokhale, Jagadees ve Laurence J. Kotlikoff. "Generational Justice and Generational Accounting," **The Generational Equity Debate**, Edited by John Williamson, Diane Watts ve Eric Kingson, Columbia University Press, New York:1999.

Güzel, Ali ve Ali Rıza Okur. **Sosyal Güvenlik Hukuku**, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul: 1994.

Güzel, Ali, Ali Rıza Okur ve Müjdat Şakar. **Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Emeklilik Programları, Sorunları ve Çözüm İçin Bir Model Önerisi**, Türkiye Sosyal Ekonomik Siyasal Araştırmalar Vakfı, İstanbul: 1990.

Holzman, Robert, Mitchell. Orentein ve Michak Rutkowsski. **Pension Reform in Europe: Process and Progress**, The World Bank, Washington DC:2003.

ILO. **From Pyramid to Pillar: Population Change and Social Security in Europe**, International Labor Office, Geneva: 1989.

Jackson, Richard. **The Global Retirement Crises**, Center for Strategic and International Studies, Washington: April 2002.

Lee, Ronald. "Intergenerational Transfers and the Economic Life Cycle: A Cross-Cultural Perspective," **Sharing the Wealth: Demographic Change and Economic Transfers Between Generations**, Oxford Univ. Press: 1999.

Miranda, Elizabeth, Rudolph G. Penner ve C. Eugene Steuerle. **Social Security in Nine European Countries: A Portrait of Reform**, Urban Institute, February 2002.

Munnell, Alicia H. "America Can Afford to Grow Old", **The Generational Equity Debate** Columbia Univ. Press, 1999.

Katharina Müller "The Making of Pension Privatization in Latin America and Eastern Europe," **Pension Reform in Europe: Process and Progress** (Edited by: Robert Holzmann, Mitchell Orenstein, and Michal Rutkowski, The World Bank, Washington DC:2003.

Önal, Beyazıt. "**Türkiye'de Bireysel Özel Emeklilik Sistemi**", TÜGİAD Ekonomi Ödülleri Kitapları-3, Adana: 2001.

Pechman, Joseph A., Henry J.Aaron ve Michael K. Tavsing. **Social Security:Prospective for Reform**, The Brooking Institution. Washington: 1968.

Sandler, Todd. "Intergenerational Public Goods: Strategies, Efficiency and Institutions", **Global Public Goods**, Edited by Inge Kaul, Isabellla Grunberg ve Marc A. Stern, Cambridge University Press: 1995.

Steuerle, C.Eugene ve Jon M. Bakija. **Retooling Social Security for the 21. Century: Right and Wrong Approaches to Reform** The Urban Institute Press , Washington DC: 1994.

Stiglitz, Joseph E. **Kamu Kesimi Ekonomisi**, Çeviren: Ömer Faruk Batirel. Marmara Üniversitesi Yayın No: 549, İstanbul:1994.

TİSK. **Gelişmiş Ülkelerde ve Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Yeniden Yapılandırılması**, TİSK İnceleme Yayınları, No:18, 1996.

TOBB. **Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara:1993.

Tuncay, A. Can. **Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri**, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul: 1996.

TÜGİAD. **2000’li Yıllara Doğru Türkiye’nin Önde Gelen Sorunlarına Yaklaşımlar: Sosyal Güvenlik**, TÜGİAD 1997.

Walker, Alan. “Intergenerational Relations and the Provision of Welfare,” **The New Generational Contract**, Edited by, Alan Walker, UCL Press, London: 1996.

Yıldırım, Kemal. **Mikroekonomik Analiz**, TC. Anadolu Üniversitesi, Eğitim Sağlık ve Bilimsel Araştırma Çalışmaları Vakfı Yayınları No:149, Eskişehir:1999.

Yıldırım, Kemal İlyas Şıklar ve İbrahim Bakırtaş. **Mikro İktisada Giriş**, Ekin Kitabevi, Bursa:2003.

MAKALELER

Adams, Paul ve Dominic Gary. “The Old The Young an The Welfare State,” **Generation**, Vol. 19 Issue 3, Fall 1995.

Alper, Yusuf. “Sosyal Güvenlikte Yeni Bir Adım: Bireysel Emeklilik” **Çimento Müstahsilleri İşverenleri Sendikası Dergisi**, Cilt 16, Sayı 2, Mart 2002.

Auerbach, Alan J., Jagadees Gokhale ve Laurance J. Kotlikoff. "Generational Accounting: A New Approach to Understanding the Effects of Fiscal Policy on Saving", **Scandinavian Journal of Economics**, Vol. 9 Issue 4(2), 1992.

Auerbach, Alan, J. ve Jagadeesh Gokhale. "Generational Accounting: A Meaningful Way to Evaluate Fiscal Policy", **Journal of Economic Perspective**, Vol. 8, Issue 1, Winter 94.

Aydın, Ufuk. "Sosyal Güvenlikte Özelleştirme Sebepler ve Uygulamalar," **Çimento Müstahsilleri İşverenleri Sendikası Dergisi**, Sayı 5 Cilt 12, Eylül 1998.

Azariadis, Costas ve Galasso Vincenzo. "Constitutional Rules and Intergenerational Fiscal Policy", **Constitutional Political Economy**, 9(1), 1998.

Barr, Nicholas. "The Truth About Pension Reform", **IMF Finance and Development**, September 2001.

Becker, Gary ve Kevin M. Murphy. "The Family and The State", **Journal of Law and Economics**, Vol. 31, Issue 1, 1988.

Binstock, Robert H. "A New Area in the Politics of Aging: How Will Old Age Interest Group Responds," **Generations**, Vol. 19, Issue 3, Fall 1995.

Blinder, Alan, S. "Intergenerational Transfers and Life Cycle Consumption" **American Economic Review**, Vol 66. 1976.

Boadway, Robin ve David Wildasin. "A Median Voter Model of Social Security," **International Tax Review**, Vol. 30, No. 2, May 1989.

Boldrin, Michele ve Ana Montes Alonso. "Intergenerational States: Education and Pensions," **Center for Economic Policy Research Discussion Papers**, No: 3275, March 2002.

Board Of Trustees Of The Federal OASDI Trust Funds, **The 2004 OASDI Trustees Report**, Washington, D.C: March 2004.

Börsch-Supan, Axel ve Christina B. Wilke. "The German Public Pension System: How It Was, How It Will Be," **National Bureau Of Economic Research, Working Paper**, Working Paper 10525, May 2004.

Browning, Edgar K. "Why The Social Insurance Budget Is Too Large In A Democracy", **Economic Inquiry**, Vol. XII, September 1975.

Brunner, Johan K. ve Susanne Pech. "Adverse Selection In The Annuity Market When Payoffs Vary Over The Time Of Retirement," **Johannes Kepler University of Linz, Department of Economics Working Paper**, WP No. 0030, Austria: 2000.

Butare, Theopiste. "Social Needs and The Role Of Government end Markets:The Case of Retirement Pension," **International Social Security Review**, Vol. 51, Issue3, July. 1998.

Cangiano, Marco, Carlo Cotterelli ve Luis Cubeddu. "Pension Development and Reform in Transition Economies", **IMF Working -Paper**, WP/98/151, 1998.

Congressional Budget Office. "Social Security Privatization: Experience Abroad," **CBO Paper**, Washington DC, January 1998.

Conrad, Harald ve Tetsuo Fukawa. "The 2000/2001 Pension Reform in Germany: Implications and Possible Lessons for Japan," **The Japanese Journal of Social Security Policy**, Vol. 2, No 2, December 2003.

Cooley, Thomas F. ve Jorge Soares. "A Positive Theory of Social Security Based on Reputation," **Journal of Political Economy**, Vol. 107, Issue 11, 1999.

Cox, Donald ve Emmanuel Jimenez. "Social Security and Private Transfers in Developing Countries: The Case of Peru," **World Bank Economic Review**, Vol.6, Issue 1, Washington, DC: 1992.

Cox, Donald ve Emmanuel Jimenez. "Private Transfers and the Effectiveness of Public Income Redistribution in the Philippines," **Boston College Working Paper**, WP No: 236, 1993.

Cox, Donald, Zekeriya Eser ve Emmanuel Jimenez. "Motives For Private Transfers Over The Life Cycle: An Analytical Framework and Evidence For Peru," **Boston College Working Papers in Economics**: WP Number: 327, 1996.

Cox, Donald ve Emmanuel Jimenez. "Private Transfers and Public Policy in Developing Countries," **The World Bank Country Economic Department**, WP 345, December 1989.

Cox, Donald, Bruce E. Hansen ve Emmanuel Jimenez. "How Responsive are Private Transfers to Income? Evidence From A Laissez-Faire Economy," **World Bank**, November 1999.

Danışoğlu, Emel. "Sosyal Güvenlik Sisteminde Yenilenme İhtiyacı," **DPT Planlama Dergisi**: DPT'nin Kuruluşunun 42. yılı, (zel Sayı), Ankara:2002.

Edwards, Sebastian. "The Chilean Pension Reform: A Pioneering Program," **National Bureau Of Economic Research, Working Paper**, WP No: 5811, Cambridge, November 1996.

Falkingham, Jane ve Ann Harding. "Poverty Alleviation Versus Social Insurance Systems: A Comparison Of Lifetime Redistribution," **NATSEM, Discussion Paper**, No: 12, April 1996.

Gale, William ve John K Scholz. "Intergenerational Transfers and the Accumulation of Wealth," **Journal of Economic Perspectives**, Vol. 8, Issue 4, Fall, 1994.

Gale, William. **Intergenerational Transfers and the Accumulation of Wealth**, Institute for Research on Poverty, Discussion Paper No. 1019-93, September 1993.

Gil, Joan ve G. Lopez Casasnovas. "Life-Time Redistribution Effects of The Spanish Public Pension Systems," **Universitat Pompeu Fabra Economics Working Papers**, Department of Economics and Business, December, 1997.

Gokhale, Jagadeesh. "Generational Equity and Sustainability in US Fiscal Policy", **Economic Commentary**, Federal Reserve Bank of Cleveland, Issue. April 15, 1998.

Gokhale, Jagadeesh ve Bernd Raffelhüschen. "Population Aging and Fiscal Policy in Europe and the United States," **Economic Review**, Q IV, 1999.

Gorin, Stephan. "Generational Equity and Privatization: Myth and Reality", **Health and Social Work**, Vol..25, Issue3, Aug. 2000.

Grandolini, Gloria ve Luis Cerda. "The 1997 Pension Reform in Mexico," **World Bank Policy Research Working Papers**, No:1933, June 1998.

Grossman, Gene M., ve Elhanen Helpman. "Intergenerational Redistribution With Short Lived Governments," **Economic Journal**, Vol. 108, Issue 450, September 1998.

Gruber, Jonathan ve David Wise. "An International Perspective on Policies for Ageing Society," **NBER WP**, No:8103, 2001.

Hagemann, Robert P. ve Christopher John. "Fiscal Reform in Sweden: What Generational Accounting Tells Us," **Contemporary Economic Policy**, Vol. 15, Issue 3, Jul97.

Hebbel, S. Klaus. "Latin America's Pension Revolution: A Review of Approaches and Experience," **World Bank**, Washington, DC:1999.

ILO. "Social Security: Issues, Challenges and Prospects," **ILO Report VI**, 89th Sessions Geneva: June 2001.

Jackson, Richard. "Germany and the Challenge of Global Aging," **Center for Strategic and International Studies Report**, March 2003.

James, Estelle. "Social Security Reform Around the World: Lesson From Other Countries," **National Center for Policy Analyses Policy Report**, No. 253, August, 2000.

Johnson, Malcolm L. "Generational Equity and the Reformulation of Retirement", **SEDAP Research Paper**, No:12, February 2000.

Joseph, Altonji G., Hayashi Fumio ve Laurance Kotlikoff. "Parental Altruism and Inter Vivos Transfers: Theory and Evidence," **Journal of Political Economy**, Vol. 105, No.61, 1997.

Kapar, Recep. "Şili Sosyal Güvenlik Sisteminde Sağlık ve Emeklilik Sigortalarında Yaşanan Değişimler" **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 1, Sayı 1, 1999.

King, Anthony ve Peter McDonald. "Private Transfer Across Australian Generations" **University of Canberra Discussion Paper**, No. 41, March 1999.

Kohli, Martin. "Private and Public Transfers Between Generations: Linking The Family and The State," **European Societies**, Vol.1, Issue.1, 1999.

Kotlikoff, Laurence J. "Intergenerational Transfers and Saving," **Journal of Economic Perspective**, Vol..2. number 2, Spring 1988.

Kotlikoff, Laurence J. "Generational Effects of Social Security", Testimony to the House Budget Committee, April 1999.

Kotlikoff, Laurence H. Laurence Summers. "The Role of Intergenerational Transfers in Aggregate Capital Accumulation," **Journal of Political Economy**, Vol. 89, No 41, 1981.

Kotlikoff, Laurence ve Bernd Raffelhüschen. "Generational Accounting Around the World, Generational Accounting Around the Globe," **The American Economic Review**, Vol.89, May 1999.

Köthenbürger, Marco ve Panu Poutvaara. "Social Security Reform and Intergenerational Trade: Is There Scope for a Pareto-Improvement?," **CESIFO Working Paper**, No: 795, February 2002.

Lal, Deepak. "Labor Market Insurance and Social Safety Nets In Developing Countries," **Ucla Department of Economics Working Paper** , No. 716, July 1994.

Lavigne, Anne. "Pension Funds in France: Still a Dead End?" **The Geneva Papers**, Vol.. 28, Issue.1, January 2003.

Lee, Ronald ve Hisashi Yamagata. "Sustainable Social Security: What Would It Cost?," **National Tax Journal**, V 56, part 1, March 2003.

Lee, Ronald. "Demographic Change, Welfare and Intergenerational Transfers: A Global Overview," **Institution Of Business and Economic Research Paper**, No: 2003,0004. California: 2003.

Li, Haizheng. Economic Efficiency And Social Insurance Reforms In China, **Contemporary Economic Policy**, Vol. 18 Issue 2, April 2000.

Lowry, William. "Public Provision of Intergenerational Goods: The Case of Preserved Lands", **American Journal of Political Science**, Austin: 42(4), Oct 1998.

McGary, Katleen ve Robert F. Scheoni. "Transfer Behavior Within the Family: Result From the Asset and Health Dynamics Survey," **World Bank Working Paper**, No:5099, April 1995.

Mulligan, Casey B. ve Sali-i Martin Xavier. "Social Security in Theory and Practice (II): Efficiency Theories, Narrative Theories and Implications for Reform," **National Bureau Of Economic Research**, WP No: 7119,1999.

Mulligan Casey B. ve Xavier Sala-i Martin. "Gerontocracy, Retirement and Social Security," **National Bureau of Economic Research**, WP No: 7117, May 1999.

Özsuça, Şerife Türcan "Özel Emeklilik Programları Kamu Emeklilik Programlarına Alternatif Olabilir mi?," **Ekonomik Yaklaşım**, Cilt 8,İlkbahar-yaz 1997.

Palier, Bruno. "Facing Pension Crisis In France," **Center for European Studies Working Paper**, Harvard University, Number: WP302, August 2002.

Pestieau, Pierre. "The Political Economy of Redistributive Social Security," **IMF Working Paper** , W/99/180, December 1999.

Ponza, M. .J. Duncan ve M. Corcoran, F. Goskind. "The Guns Of Autumn? Age Differences in Support For Income to the Young and Old" **Public Opinion Quarterly**, University of Chicago Press Vol. 52,:1998.

Poterba, James. "Demographic Change, Intergenerational Linkages, and Public Education", **American Economic Review**, Vol.88, Issue 2, May 1998.

Queisser, Monica. "The Second-Generation Pension Reforms in Latin America," **OECD, Ageing Working Paper**, AWP 5.4, 1998.

Queisser, Monica. Pension Reform and Private Pension Funds in Peru and Colombia," **The World Bank Policy Research Working Paper**, No: 1853, November 1997.

Rangel, Antonio. "Forward and Backward Intergenerational Goods: Why is Social Security Good For the Environment?," **American Economic Review**, June 93(3), 2003.

Rangel, Antonio. "Forward and Backward Intergenerational Goods: A Theory of Intergenerational Exchange," **National Bureau Of Economic Research, Working Paper**, Wp 7518, February 2000.

Rangel, Antonia ve Richard Zeckhauser. "Can Market and Voting Institutions Generate Optimal Intergenerational Risk Sharing?," **National Bureau Of Economic Research, Working Paper**, No.6949. 1999.

Rodríguez, L.Jacobo. "In Praise and Criticism of Mexico's Pension Reform," **CATO Policy Analysis**, No: 340, April 1999.

Sandler,Todd. "A Theory of Intergenerational Clup", **Economic Inquiry**, Vol. XX, April 1982.

Sang, Ho Lok. "A Universal Fully Funded Pension Scheme," **Contemporary Economic Policy**, Vol.15, Issue 3, Jul 1997.

Sjoblom, Kriss. "Voting For Social Security," **Public Choice** , No: 3 (45) 1985.

The World Bank, "Interhousehold Transfers: Using Research to Inform Policy", **World Bank Prem Notes**, Number 36, March 2000.

Vittas, Dimitri. "The Argentina Pension Reform and its Relevance for Eastern Europe," **World Bank Working Papers**, No:1819, August, 1997.

Weaver, Kent R "The Politics of Public Pension Reform," **Center for Retirement Research at Boston College Working Paper**, No: 2003-06, May 2003.

Wheeler, Peter M ve John R Kearney. "Income Protection For The Aged In the 21st Century: A Framework to Help Inform the Debate," **Social Security Bulletin**, Vol. 59 Issue 2, Summer 1996.

World Bank. "Private and Public Safety Nets-Transfers Between Households," **World Bank, Policy Views from the Country Economics Department**, September 1993.

World Bank. "**Why are the Pensions? The Economics of Pensions and Retirement Behavior**", World Bank, Washington D.C: 1999.

World Bank. "Redistribution Across Income Levels in Pay-as-you-go," **World Bank Development Brief**, Number 44 November 1994.

World Bank. **Why are the Pensions? The Economics of Pensions and Retirement Behavior**, World Bank, Washington D.C:1999.

YAYINLANMAMIŞ TEZ RAPOR VE BİLDİRİLER

Arrow, Kenneth J. "Intergenerational Equity and the Rate of Discount in Long-Term Social Investment," IEZ, World Congress, December 1995.

Benallah, Samia, Pierre Concialdi ve Antoine Mathi, "The French Experience of Pension Reforms," European Network for Research on Supplementary Pensions (ENRSP) Seminar, London:19-21 September 2003.

Dağalp, Namık. "Bireysel Emeklilik Sistemi:Son Gelişmeler ve Beklentiler," Bireysel Emeklilik Sistemi ve Son Gelişmeler Semineri, İstanbul: 5 Nisan 2002.

Ignazio, Visco. "The Fiscal Implications Of Ageing Populations In OECD Countries," Oxford Center On Population Ageing, Pensions Symposium, 7th June, 2001.

Kohli, Martin. "Intergenerational Family Transfer in Ageing Societies," 98th Annual Meeting of the American Sociological Association, August, Atlanta: 2003.

Kruse, Agneta. Pensions Reform: Effects on Intergenerational Risk Sharing and Redistribution, EISS Conferance, Gothenburg: September 2000.

Lal, Deepak. "Private Provision of Public Goods and Services", Paper for Egon-Sohmen Symposium, Budapest: Sept.6-7, 1996.

Lindeman, David. "Government Pensions Up There: Lessons from United States," International Seminars Pension Schemes for Civil Servants and Pension Funds, Brazil, 01-02 October 2003.

Özsuca, Şerife. T. "Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sisteminin Ekonomi Üzerindeki Etkileri (1965-1988)," Yayınlanmamış Doktora Tezi Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara: 1990.

Tanner, Michael. "A Tale Of Two Countries: Russia And The United States Face Pension Reform," Prepared for "A Liberal Agenda for the New Century: A Global Perspective," a conference cosponsored by the Cato Institute, Moscow: April 8-9, 2004.

İNTERNET SAYFALARI

Blake, David. **The United Kingdom Pension System: Key Issues**, (May 2003), <http://www.lse.ac.uk/ubs/pdf/dp11.pdf>, 12.07.2004 tarihli internet sayfası.

Bolona, Carlos. **Peru's Pension Reform**, http://www.josepinera.com/icpr/pag/pag_tex_perupension.htm, 15.07.2004 tarihli internet sayfası.

Budd, Alan ve Nigel Campbell. **The Roles Of The Public And Private Sectors In The UK Pension System**, <http://archive.treasury.gov.uk/pub/html/decs/misc/pensions.html>, 10.07.2004 tarihli internet sayfası.

Colard, David. **Generational Accounting and Generational Transfers**, (June 2000) <http://www.bath.ac.uk/ifipa/GSP/wp5.pdf>, 15.04.2003 tarihli internet sayfası.

Demarco, Gustavo ve Susana Maciel. **Argentina's New Pension System**, <http://www.cipe.org/publications/fs/ert/e22/mac2E22.htm>, 10.07.2004 tarihli internet sayfası.

Gatti, Roberta **Family Alturism and Incentives**, http://econ.worldbank.org/files/1315_wps2505.pdf 23.02.2001 tarihli internet sayfası.

Kotlikoff, Laurence J. **"Generational Policy"**, <http://econ.bu.edu/kotlikof/Genpolicy.pdf>. 208.01.2002 tarihli internet sayfası.

Larrain, Luis A. **A Bold Step in Chile's Reforms: Privatization of the Pension System**, <http://www.cipe.org/publications/fs/ert/e08/4chilea.htm>, 10.07.2004 tarihli internet sayfası.

Legros, Florence. **Pension Reforms Between Economic and Political Problems**” (July 2001), <http://www.cepii.fr/anglaisgraph/workpap/summaries/2001/wp01-05.htm> 19.06.2003 tarihli internet sayfası.

Mesa-Lago, Carmelo. **Reassessing Pension Reform in Chile and Other Countries in Latin America**, http://www.adb.org/Documents/Events/2002/SocialProtection/lago_paper.pdf, 07.07.2004 tarihli internet sayfası.

Mitchell, Daniel J. **Creating a Better Social Security System for America**, (1997), <http://www.heritage.org/Research/SocialSecurity/BG1109.cfm>, 11.07.2004 tarihli internet sayfası.

Sinha, Tapen. **The Great Pension Reform, AFOREs and the Future of Privatized Retirement in Mexico**, <http://www.utexas.edu/depts/bbr/tbr/Oct.98.Sinha.html>, 20.07.2004 tarihli internet sayfası.

Social Security Privatization And The Annuities Market, (February 1998) <http://www.cbo.gov/> 12.02.2003 tarihli internet sayfası

“Sosyal Güvenlik Sisteminin Yeniden Yapılandırılması Tartışmaları ve Çözüm Önerileri,” (1997), www.tcmb.gov.tr/yeni/evds/teblig/97/ayse.pdf, 18.08.2003 tarihli internet sayfası

www.estellejames.com/presentations/james_annuities_policy.ppt, 12.2.2002 tarihli internet sayfası.

http://users.hunterlink.net.au/~ddhrg/econ/moral_hazard.html#1 03.05.2003 tarihli internet sayfası.

<http://idari.cu.edu.tr/igunes/master/emeklilik.doc> 05.05.2003 tarihli internet sayfası.

www.treasury.gov.tr/sosyal_guvenlik.pdf 06.06.2003 tarihli internet sayfası.

<http://www.bireyselemeklilik.gov.tr/tarihce.htm> 03.10.2002 tarihli internet sayfası.

<http://www.ncpa.org/pi/congress/pd051199e.html> 05.07.2004 tarihli internet sayfası.

<http://www.heritage.org/Research/SocialSecurity/BG1109.cfm>, 11.07.2004 tarihli internet sayfası.

www.bfa.de/eng/eng_zulagenstelle.g/eng_g_riester.html, 10.08.2004 tarihli internet sayfası.

www.bfa.de/eng/eng_zulagenstelle.g/eng_g_riester.html 10.08.2004 tarihli internet sayfası.