SOSYAL GÜVENLİK REFORMUNUN 15'İNCİ YILINDA YENİDEN REFORMU KONUŞMAK

Prof. Dr. Yusuf ALPER[1]

Özet

1990'lı yılların başından itibaren çok yönlü ve kronik problemler yaşayan Türk sosyal sigorta sisteminin problemlerini çözmeye yönelik 2 önemli düzenleme yapılmıştır. Bunlardan ilki; 1999 yılında yürürlüğe giren 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunudur ve bu kanunla işsizlik sigortası hayata geçirilirken yaşlılık sigortasından aylık bağlama şartları ve aylık hesaplama sistemleri değiştirilmiştir. İkinci önemli düzenleme,, 2006 ve 2008 yıllarında yürürlüğe giren 5502 ve 5510 sayılı Kanunlarla gerçekleştirilmiş ve Türk sosyal sigorta sistemi yeniden yapılandırılarak, "tek kurumlu ve tek kanunlu" bir sistem haline getirilmiştir. 2011 yılında kurulan Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ile de sosyal yardım ve hizmetler ayağı da değiştirilerek yaygın kullanımıyla "sosyal güvenlik reformu" tamamlanmıştır.

Niçin reform yapıldığının gerekçesi; "bir tercih olarak değil", içinde bulunulan şartlara bağlı "kaçınılmaz zorunluluklardan kaynaklanan sebepler" olarak belirtilmiştir. Nüfusun yaşlanması, mevcut sistemin yoksulluğa karşı koruma sağlayamaması, finansman açığı, sistemin bütün nüfusu koruma kapsamına alamaması, mevcut sosyal güvenlik kurumlarının finansman, örgütlenme, yönetim ve alt yapı sorunları olduğu belirtilerek (Başbakanlık, 2004), bu verilerle sistemin sürdürülemez olduğu ileri sürülmüştür. Sosyal güvenlik reformunun temel amacı, hazırlayanların "veciz" ifadesiyle; " ***Adil, kolay erişilebilir, yoksulluğa karşı daha etkin koruma sağlayan, mali açıdan sürdürülebilir bir sosyal koruma sistemi oluşturmak****"* (Başbakanlık, 2004*),* şeklinde açıklanmıştır.

15 yıl, iktisadi ve sosyal hayatta orta hatta uzun dönem olarak adlandırılır. Reformdan bugüne 2008-2023 arasında geçen 15 yıllık sürede beklenen; reformun orta dönemli hedeflerinin büyük ölçüde gerçekleşmiş olması, uzun dönemli hedefler bakımından da "iyiye giden" olumlu gösterge değişikliklerinin görülmeye başlanmış olmasıdır. Ancak beklenenin aksine, Cumhuriyetin 100'üncü yılına denk gelen 15 yılın sonunda Türk sosyal sigorta sistemi aşağıda belirtilen başlıklarda çok yönlü-karmaşık sorunlar yaşamaya başlamıştır. Türkiye'de yeniden sosyal güvenlik reformunu gündeme getiren sorun alanları aşağıda özetlenmiştir.

1) **Sosyal Güvenlik Kurumunun idari özerkliği zayıflamıştır**. Kurumda, 18 yılda 17 Kurum başkanı görev yapmıştır. Özerk yönetim gereği Kurum yönetiminde yer alan sosyal taraflar Kuruma "yabancılaşmış" Sosyal güvenlik kurumunun "politika oluşturma" görevi zayıflamıştır.
2) **Sosyal sigorta mevzuatında "istikrarsızlık" devam etmektedir**. 5510 sayılı Kanunda şubat 2024 tarihi itibarıyla 15 yılda 93 değişiklik yapılmıştır. 2023 yılında 1'i AYM kararı, 8 i Kanunla olmak üzere ile olmak üzere 9 yasal değişiklik yapılmıştır. Sosyal sigorta mevzuatı yap-boz sistemine dönmüştür (Alper, 2022).
3) **Sistemin temel göstergeleri bozulmuştur**: 3 Mart 2023 tarihinde yürürlüğe giren ve "emeklilikte yaşa takılanlar" kanunu olarak bilinen 7438 sayılı Kanun, 4447 sayılı Kanunla hayata geçirilen 47 yıllık bir geçiş dönemini boşa çıkarmıştır. Nisan-Kasım 2023 tarihleri arasındaki 8 aylık dönemde geçmiş 6,5 yılda emekli olan kişi sayısı kadar kişiye yaşlılık aylığı bağlanmıştır. Bir yıllık süreden emekli olacak kişi sayısı son 10 yılda emekli olan kişi sayısına ulaşacak görünmektedir. Özellikle 4/a'lı aktif

[1]Prof. Dr. Bursa Uludağ Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, yalper@uludag.edu.tr. ORCID: : 000-0003-4000

sigortalılarda yaşanan sayısal azalma Sosyal sigorta sisteminin temel göstergesi olan aktif/pasif sigortalı oranını, 2008 yılının gerisine düşürmüş 1,68'e gerilemiştir (SGK, 2023/kasım-sigortalı).

4) **Aylıklar yoksulluk seviyesinin altına düşmüştür:** Türkiye'nin sosyal koruma harcamaları 2013 yılında GSYİH'nın % 13,2' sine ulaşmışken, 2022 yılında 2005 yılının gerisine düşerek % 8,2'ye düşmüştür (TÜİK,2023). Bu düşüş, sosyal koruma harcamalarının % 90'ını kullanan sosyal sigorta sistemini de olumsuz etkilemiş, gelir ve aylıklar yoksulluk seviyesinin altına düşmüştür. Sosyal sigortacılık ilkelerine aykırı bayram ikramiyeleri, maktu aylık artışları ve taban aylık uygulamalarına rağmen, asgari ücretin çok altına düşen aylıklar dolayısıyla "emekli yoksulluğunu" ortadan kaldırmaktan uzaktır.

Reformdan 15 yıl sonra gelinen nokta, yeniden reformu düşünmektir.

Anahtar kelimeler: *sosyal güvenlik reformu, aktif/pasif oranı, sosyal koruma harcamaları, emekli yoksulluğu*

Bildiri Teması: sosyal güvenlik

TALKING REFORM AGAIN ON THE 15'TH ANNIVERSARY OF THE SOCIAL SECURITY REFORM

Abstract

Since the beginning of the 1990s, two important arrangements were made to solve the problems of the Turkish social insurance system, which has been experiencing multifaceted and chronic problems. The first of these is the Unemployment Insurance Law No. 4447, which came into force in 1999, and with this law, unemployment insurance was introduced, while the conditions and calculation systems of pension calculation for old age insurance were changed. The second important regulation was realized with Laws No. 5502 and 5510, which entered into force in 2006 and 2008, restructuring the Turkish social insurance system into a system with a "single institution and a single law". In 2011, with the establishment of the Ministry of Family and Social Policies, the social assistance and services pillar was also changed and the "social security reform" was completed.

The rationale for why the reform was undertaken was stated as "not as a choice" but as "reasons arising from inevitable necessities" due to the current circumstances. The aging of the population, the inability of the existing system to provide protection against poverty, the financing deficit, the inability of the system to cover the entire population, and the financing, organization, management and infrastructure problems of the existing social security institutions (Prime Ministry, 2004), it was argued that the system was unsustainable. The main objective of the social security reform, in the "succinct" words of the drafters, was described as "to create a social protection system that is fair, easily accessible,

provides more effective protection against poverty and is financially sustainable" (Prime Ministry, 2004).

15 years is considered a medium or even long period in economic and social life. In the 15 years between 2008 and 2023 since the reform, the expectation was that the medium-term objectives of the reform would have been realized to a large extent, and that positive changes in indicators "for the better" would have started to be seen in terms of long-term objectives. However, contrary to expectations, at the end of 15 years, coinciding with the 100th anniversary of the Republic, the Turkish social insurance system started to experience multifaceted and complex problems in the following areas. The problem areas that bring social security reform back to the agenda in Turkey are summarized below.

1) **The administrative autonomy of the Social Security Institution has weakened**. There have been 17 heads of the Institution in 18 years. The social partners, who take part in the management of the Institution as required by autonomous management, have become "alienated" from the Institution and the "policy-making" role of the Social Security Institution has weakened.

2) "**Instability" in social insurance legislation continues**. As of February 2024, 93 amendments were made to Law No. 5510 in 15 years. In 2023, 9 legal amendments were made, 1 by the Constitutional Court decision and 8 by law. Social insurance legislation has turned into “work-break-rework” system (Alper, 2022).

3) **Key indicators of the system have detoriated**: Law No. 7438, known as the law on "those who are over-age in retirement", which entered into force on March 3, 2023, wasted a 47-year transition period implemented by Law No. 4447. In the 8-month period between April and November 2023, as many people were granted old-age pensions as the number of people who retired in the previous 6.5 years. It seems that the number of people who will retire in one year will reach the number of people who retired in the last 10 years. The numerical decline in the number of active insured people, especially in 4/a, has brought the ratio of active/passive insured people, which is the main indicator of the social insurance system, down to 1.68 (SGK, 2023/November-November-insured).

4) **Pensions have fallen below the poverty level**: While Turkey's social protection expenditures reached 13.2% of GDP in 2013, they fell to 8.2% in 2022, falling behind 2005 (TurkStat, 2023). This decline has also negatively affected the social insurance system, which utilizes 90% of social protection expenditures, with incomes and pensions falling below the poverty level. Despite the implementation of holiday bonuses, lump sum salary increases and base salaries, which are contrary to the principles of social insurance, the system is far from eliminating "pensioner poverty" due to pensions falling far below the minimum wage.

The point reached 15 years after the reform is to think about reform again.

Keywords: social security reform, active/passive ratio, social protection expenditures, pensioner poverty