

# EMEKLİLİK GÜVENCESİ VE YAŞLI REFAHI

Şenay GÖKBAYRAK\*

**Öz:** Yaşlanma emeklilik sistemlerinin finansal ve sosyal sürdürülebilirliği üzerinde olumsuz etkiler yaratmaktadır. Bu etkileri azaltmaya yönelik olarak son kırk yıllık süreçte, emeklilik güvencesini sağlamada piyasanın rolünü arttıran emeklilik reformları, sorunları çözemediği gibi geniş nüfus grupları açısından yaşlılık güvencesinden dışlanma, yoksulluk ve gelir dağılımı adaletsizliğinin artmasına neden olmuştur. Bu çalışma, yaşlanma karşısında sosyal güvenlik sistemlerine yönelik gerçekleştirilen reformların yaşlıların refahı açısından ortaya çıkardığı sonuçları Dünya ve Türkiye açısından karşılaştırmalı bir perspektifle değerlendirmeyi amaçlamaktadır. Çalışmanın sonuçları, yaşlanmanın sosyal güvenlik sistemleri üzerinde yarattığı olumsuz etkilerin, çalışan nüfusa temel çalışma haklarına dayalı istihdam olanakları sağlama ve yaşlıların yaratılan gelirden adil pay almalarını sağlayacak gelir dağılımı politikalarıyla çözülebileceğini göstermektedir.

**Anahtar sözcükler:** Yaşlanma, emeklilik sistemleri, yaşlı refahı

## Retirement Systems and Elderly Welfare

**Abstract:** Population ageing have been creating enormous effects on financial and social sustainability of pension systems. During the four decades, welfare state reforms aimed at increasing the role of market in the retirement systems, not only failed to reach the expected outcomes but also created exclusion from social security for the large groups of population, poverty and income inequality in old-age. In this study, it is aimed at the effects of welfare state reforms on the old-age income security from comparative perspective. The findings of the study show that in order to solving the negative effects of ageing on the social security systems, it is important to fundamental labour rights of young generations and also income redistribution policies aimed at social justice for old-age population.

**Key words:** Ageing, pension systems, elderly welfare.

## Giriş

Yaşlanma, başta gelişmiş ülkeler olmak üzere, gidecek tüm Dünya'nın temel sorunu haline gelen sosyal bir olguyu ifade etmektedir. Gelişmiş toplumlarda doğuştan yaşam beklentisinin uzaması buna karşılık doğum oranlarının azalmasına bağlı olarak toplam nüfus içerisinde yaşlı nüfusun payı artmaktadır. Yaşlı nüfus artarken; yaşlı nüfusa sunulacak hizmetleri finanse edecek genç nüfusun doğum oranlarındaki azalma ve/veya işsizlik nedeniyle azalması yaşlı bağımlı oranını arttırmaktadır. Yaşlı bağımlı oranındaki artış, yaşlılık dönemindeki temel gelir güvencesi olan emeklilik sistemlerinin finansal sürdürülebilirliğini ciddi ölçüde zorlaştırmaktadır. Son kırk yıllık süreçte emeklilik sistemlerinin finansal sürdürülebilirliğini sağlamak üzere, başta Dünya Bankası olmak üzere ulus ötesi yönetim mekanizmalarının çerçevesini çizdiği yapıda gerçekleştirilen reformlarla emeklilik güvencesini sağlama sürecinde kamunun rolü daraltılarak, ikinci basamak mesleki emeklilik programları ve üçüncü basamak bireysel emeklilik programlarından oluşan özel emeklilik programlarıyla piyasanın rolü artırılmıştır.

Kamu-piyasa ortaklığı içerisinde ortaya çıkan reformlar, geniş nüfus kesimlerinin emeklilik güvencesinden dışlanmasına ve var olan eşitsizliklerin

artmasına neden olmuştur. Uluslararası Çalışma Örgütü'nün son Dünya Sosyal Koruma Raporu (2024) verilerine göre, Dünya nüfusunun yarısı bir şekilde sosyal korumaya ulaşmakla birlikte 3,8 milyar insanın hiçbir şekilde sosyal korumaya erişimi bulunmamaktadır. Gelişmiş sosyal koruma olanaklarına erişim açısından bölgeler, cinsiyetler arasında önemli farklılıklar ve kendini yeniden üreten eşitsizlikler bulunmaktadır. Yaşlılık döneminde sosyal korumaya erişim açısından yüksek gelir grubundaki ülkelerde yaşayan yaşlıların %96,8'i sosyal güvenceye sahipken; bu oran en düşük gelir grubunda yer alan ülkelerde yaşayan yaşlılar için %12,7 olmaktadır. Yüksek gelir grubundaki ülkelerde yaşayan yaşlı kadınların %86'sı sosyal güvenceye erişebilirken; düşük gelir grubunda yer alan ülkelerde yaşayan yaşlı kadınlar için bu oran %8,6 a inmektedir (ILO, 2024). Yaşlanan toplum gerçeği karşısında, yaşlı nüfusun sosyal güvenceye erişimi sadece yaşlıların sorunu olmaktan çıkarak bir toplumda yaşayan herkesin temel sorunlarından biri haline gelmektedir.

Bu çalışma, yaşlılık riskine karşı koruma sağlamanın toplumsal bir sorun olduğu ve bu nedenle de yaşlılara yönelik sosyal korumanın kamusal bir sorumluluk gerektirdiği gerçeğinden hareketle, yaşlanma

\*Prof. Dr. Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkiler Bölümü (ORCID No: 0000-0002-3833-7034)

Geliş Tarihi / Received : 13.11.2024

Kabul Tarihi / Accepted : 20.11.2024

karşısında sosyal güvenlik sistemlerine yönelik gerçekleştirilen reformların yaşlıların refahı açısından ortaya çıkardığı sonuçları Dünya ve Türkiye açısından karşılaştırmalı bir perspektifle değerlendirmeyi amaçlamaktadır. Bu amaç kapsamında çalışmanın birinci bölümünde, emeklilik güvencesi ve yaşlı refahına yönelik kamusal sorumluluğun doğası, emeklilik güvencesine erişimde piyasanın rolünü artıran emeklilik reformlarının sonuçları bağlamında değerlendirilmeye çalışılacaktır. Çalışmanın ikinci bölümünde ise, son dönemde kamuoyu gündeminde giderek çok daha fazla yer alan emeklilerin yeterli gelir güvencesine erişimi sorunu, ülkemizde yaşlılara sunulan sosyal güvence olanakları çerçevesinde değerlendirilecektir.

### I. Kamu Piyasa Ortaklığı İçerisinde Emeklilik Güvencesi ve Yaşlı Refahı

Yaşlılık riski, toplumdaki tüm bireylerin yaşam süreçlerinin belirli bir döneminde mutlaka karşılaşacakları uzun dönemli sosyal bir risk olması nedeniyle sosyal güvenlik sistemlerinin koruma sağladığı sosyal risklerin başında gelmektedir. Yaşlılık riski karşısında güvence arayışı toplumun tüm bireyleri ama öncelikle dar gelirli nüfus grupları için öncelikli bir gereksinim olarak ortaya çıkmaktadır. Bu gereksinim, yaşlılık döneminde fiziksel çalışma gücünün kaybı nedeniyle çalışamayacak durumda kalacak bireylerin toplum tarafından korunmasını beraberinde getirmektedir. Kamu emeklilik programlarının toplumsal yapı içerisinde önemli işlevleri bulunmaktadır. Kamu emeklilik programları, bireyler açısından gelirin yaşam boyu sürekliliğini ve böylece yaşam boyu tüketimi sağlama gibi ekonomik bir işleve sahiptir. Bu işlevinin yanı sıra toplumsal üretime uzun yıllar katkı yapan çalışanları, yaşlılık döneminde koruyup yoksulluğu önlemeye çalışarak toplumsal barış ve dayanışmayı sağlama gibi oldukça önemli sosyal bir işleve de sahiptir. Kamu emeklilik programları kapsamında ortaya çıkan toplumsal dayanışma, benimsenen emeklilik modelinin özelliği ve sistemden sağlanan sosyal karşılıkların niteliğine göre, geliri üst gelir gruplarından alt gelir gruplarına yeniden dağıtım işlevinin de ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Seçilen finansman yönteminin özelliğine göre, kamu emeklilik programları kuşaklar arasında gelirin yeniden dağıtımına da neden olmaktadır. Kamu emeklilik programlarının finansmanında dağıtım yönteminin uygulandığı ülkelerde, sisteme çalışan genç kuşaklar tarafından yapılan katkılar; sistemden pasif olarak yararlanan emeklilere yapılan harcamaların kaynağını oluşturarak; gelirin kuşaklar arası yeniden dağılımını sağlamaktadır (**Gökbayrak, 2010**).

Sosyal güvenlik sistemlerinin tarihsel gelişimine koşut bir biçimde, emeklilik sistemleri 19. yüzyılın sonlarına doğru ortaya çıkmaya başlamış ve benimsenen sosyal güvenlik modelinin özelliklerine göre

iki farklı model çerçevesinde kurumsallaşmışlardır. İlk model, Bismark dönemi Almanyası'nda 1889 yılında ortaya çıkan yaşlılık sigortası örneğinde görüldüğü üzere, çalışma esasına dayalı; yapılan katkılar ile orantılı karşılıklar sunan; çalışan ve işverenlerin ödediği primlerle finanse edilen sosyal sigorta modelidir. Çalışılan dönemdeki kazanç ve katkı düzeyine bağlı olarak belirlenen emeklilik geliri, emeklilik döneminde de toplumda var olan statü ve hiyerarşik yapının sürdürülmesine izin vermektedir (**Esping-Anderson, 1990; 2006; Bonoli2006; Whiteside,2006**). İkinci model ise, II. Dünya Savaşı sonrasında refah devleti anlayışının kurumsallaşmasına koşut olarak, vatandaşlık esasına dayalı toplumun tüm bireylerine asgari bir gelir güvencesini sağlamayı hedefleyen ve vergilerle finanse edilen, temel özellikleri ilk olarak Beveridge raporunda tanımlandığı için Beveridge Modeli olarak da adlandırılan Evrensel Modeldir. II. Dünya Savaşı sonrası dönemde, refah devleti anlayışının güçlendiği koşullarda sosyal güvenlik sistemlerine atfedilen role uygun olarak her iki model çerçevesinde, emeklilik sistemlerinin kapsamı genişlemiş (**Marier ve Skinner, 2008**); iki model süreç içerisinde birbirine yakınlaşarak karma modelleri ortaya çıkarmış ve bu şekilde emeklilik döneminde sağlanan güvence derinlik kazanmıştır.

1970'li yılların sonunda kapitalist sistemin içerisine girdiği krizden çıkış sürecinde ortaya çıkan politikalar doğrultusunda, refah devletlerinin yeniden yapılandırma çabalarına girilmiştir. 1980'li yılların başından itibaren sosyal güvenlik gereksiniminin karşılanmasında kamu ve piyasanın rolünün yeniden tanımlandığı bir süreç deneyimlenmiştir (**Taylor-Gobby, 2001; Esping-Andersen, 2006; Lindbeck, 2008**). Bu yeniden tanımlama sürecinde refahın yaratımı ve dağıtımında kamu ve piyasaya atfedilen rollerin ne kadar ve nasıl olması gerektiğine ilişkin neo-liberal ana akım politik iktisat anlayışı belirleyici olmuştur. Emeklilik sistemlerinde, 1980'li yılların başından itibaren yaşanan piyasalaşma ve özelleştirme yönündeki reformların asıl olarak; kamu-piyasa ortaklığı ile sosyal güvenlik hizmetlerinden dışlanan kamu anlayışını yansıtan uygulamalar olduğu görülmektedir. Gerçekleşen emeklilik reformlarının tamamında, kamu emeklilik programlarının meta dışlaştırma derecesini azaltıcı yönde parametrik değişimlerin yanı sıra; sistemler içerisinde daralan kamu emeklilik programlarının rolünü ikame edici şekilde özel emeklilik programlarının rolünün artırılmasına tanık olunan paradigmatik reformlar ön plana çıkmıştır (**Gökbayrak, 2010**). İlk aşama olan ve kamu emeklilik programlarını hedef alan parametrik reformlarla kamu emeklilik programlarının gelirlerini artırıcı giderlerini azaltıcı yönde düzenlemeler yaşama geçirilmiştir. Kamu emeklilik programlarından emekli olma koşullarını zorlaştıran yönde emeklilik yaşının yükseltilmesi;

emekli olabilmek için gerekli katkı sürelerinin ve miktarlarının artırılması yönündeki düzenlemelerle kamu emeklilik programlarının gelirleri artırılmaya çalışılmıştır. Emekli aylıklarının hesaplanmasına yönelik yöntem farklılıklarıyla emekli aylıklarının miktarlarını azaltıcı düzenlemelerle de kamu emeklilik programlarının giderlerini azaltmak amaçlanmıştır. Parametrik reformlarla kamunun emeklilik güvencesindeki rolü daraltılırken; paradigmatik reformlarla özel emeklilik programlarının sistemdeki rolü artırılmıştır (**Gökbayrak, 2010; Alper ve ark., 2015; Stevens, 2017; Gelepithis, 2018**).

Son kırk yıllık süreçte gerçekleştirilen emeklilik reformları sonucunda, emeklilik güvencesi genel olarak üç basamaklı bir sistem içerisinde sunulmaktadır. İlk basamak, kamu emeklilik programlarından oluşmakta olup; yaşlılık döneminde asgari bir gelir güvencesi sağlayarak; yoksulluğu önleme ve gelirin yeniden dağılımı işlevini üstlenmektedir. İkinci basamak mesleki emeklilik programları, mesleki dayanışma kapsamında yaşlılık döneminde ek gelir sağlama amacı taşıyan özel yönetimli programlardan oluşmaktadır. Üçüncü basamak bireysel emeklilik programları ise, yaşlılık döneminde kullanılmak üzere çalışılan dönemdeki bireysel tasarrufların değerlendirilmesi amacını taşıyan özel yönetimli programlar olarak karşımıza çıkmaktadır (**Gökbayrak, 2010**). Bu çerçevede emeklilik sistemlerinde kamu-piyasa ortaklığının farklı refah rejimlerine sahip ülkeler açısından ortaya çıkardığı sonuçlar, emeklilik güvencesine erişim ile emeklilik gelirinin yeterliliği açısından ciddi bir meşruiyet sorunu yaratmıştır. Emeklilik reformları sonucunda ortaya çıkan kamu-piyasa ortaklığı uygulamalarının piyasa tarafı açısından beklentileri karşılayamaması, hem emeklilik güvencesinin kamusal doğası hem de sosyal risklere karşı güvence sağlamada ortaya çıkan piyasa başarısızlıkları nedeniyle şaşırtıcı değildir (**Orszag ve Stiglitz, 1999; Barr ve Diamond, 2006; Gökbayrak, 2010**).

Özel emeklilik programlarının rolünü artıran hemen her ülkede, emeklilik güvencesine erişim açısından ciddi sınırlılıklar ortaya çıkmıştır. Özel emeklilik programlarına erişim ve programlardan elde edilecek karşılıkların programlara yapılacak katkılarla sıkı bir şekilde ilişkili olması, bireylerin çalışma statüsü ve biçimleri, çalışılan dönemdeki gelirin yüksekliği ve sürekliliği ile çalışma ilişkilerinin kurumsallaşma düzeyleri gibi değişkenleri özel emeklilik programlarına erişim açısından temel belirleyici haline getirmektedir. Bu çerçevede, farklı refah rejimlerine sahip olan ülkelerde ortaya çıkan piyasalaşma sürecine ilişkin deneyimler, başta mesleki emeklilik programları olmak üzere özel emeklilik programlarının kapsamının, düzenli işlerin yoğun olduğu kamu sektöründe; yüksek nitelik gerektiren işlerden oluşan finans sektörü işleri ile spesifik nitelik-

lere ihtiyaç duyulan imalat sanayi işlerinde genişlediğini buna karşılık inşaat, sağlık sektöründe nitelik gerektirmeyen destek hizmetleri ile diğer hizmetler sektörü işlerinde çalışanlar açısından özel emeklilik programlarının kapsamının oldukça sınırlı kaldığını; bu sektörlerde yer alan çalışanların ancak toplu pazarlık kapsamında çalışma koşullarının belirlenmesi durumunda özel emeklilik programlarına erişebildiklerini ortaya çıkarmaktadır. İşgücü piyasalarında deregülasyon sürecine bağlı olarak ortaya çıkan düzensizleşme ve eğretilişme nedeniyle başta kadınlar, göçmenler olmak üzere eğreti işlerde çalışmak zorunda kalanlar için özel emeklilik programlarına erişim şansının bulunmadığı açıktır (**Gökbayrak, 2010; Mesa-Lago, 2014; Wib, 2015; Pavolini ve Seeleib-Kaiser 2016; Gelepithis, 2018**).

Kamu piyasa ortaklığını ortaya çıkaran emeklilik reformları, emeklilik döneminde sağlanan gelir güvencesinin yetersizliğini de beraberinde getirmiştir. Farklı refah rejimlerine sahip ülkelerin hemen hemen hepsinde kamu emeklilik programlarından elde edilen aylık gelir, özel emeklilik programlarından elde edilen aylık gelire oranla daha yüksektir. Özel emeklilik programlarının ağırlıklı bir biçimde tanımlanmış katkı esasına göre şekillenmesi, sisteme yapılan katkılar ile sistemden sağlanan karşılıklar arasındaki ilişkinin güçlenmesine neden olmaktadır. Özel emeklilik programlarına uzun süre, düzenli ve görece anlamlı katkı yapabilenlerin sistemden sağladığı faydalar artmaktadır. Buna karşılık, çalışma ilişkilerinin doğası açısından işgücü piyasalarının kurumsal olmayan güvencesiz tarafında yer alanlar için özel emeklilik programlarına erişimde ortaya çıkan sınırlılık, özel emeklilik programlarından elde edilen gelirin sınırlı kalmasına ve işgücü piyasalarında var olan eşitsiz yapının geleceğe aktarımına neden olmaktadır. Bu açıdan değerlendirildiğinde, kadınların toplumsal cinsiyetçi roller nedeniyle gerek özel emeklilik programlarına erişim gerekse sağlanan karşılıkların yetersiz kalması nedeniyle çalışma yaşamındaki toplumsal cinsiyet eşitsizliğinin emeklilik dönemine de aktarıldığına tanık olunmaktadır (**Gökbayrak, 2011**).

Özel emeklilik programlarının sermaye piyasalarının derinleşmesine katkı sağlayarak, ekonomik büyümeyi artıracak beklentisi krizlerin olmadığı bir ortamda gerçekleşmekle birlikte; 2008 küresel krizi bu beklentinin de oldukça kırılğan bir yapıya bağlı olduğunu göstermiştir. Emeklilik güvencesinde kamu-piyasa ortaklığının yarattığı sosyal meşruiyet sorunlarının yanı sıra 2008 kriz sonrasında özel emeklilik fonlarında yaşanan değer kayıpları ile yönetim sorunları, emeklilik sisteminin finansal sürdürülebilirliğini sağlama çabası içerisinde olan her ülkede finansal sürdürülebilirliğin yanında sosyal sürdürülebilirliğin önemini de gündeme taşımıştır (**Orenstein, 2011; Mesa-Lago, 2014; Naczyk ve**

**Domonkos,2016; Ortizvd,2018; Ebbinghaus ve Wib, 2024).** Bu tartışmalar, kamu emeklilik programlarının emeklilik güvencesi sağlamadaki rolünü artırırken; özel emeklilik programlarının rolünü azaltan tersine reform sürecin başlamasını beraberinde getirmiştir. Emeklilik sistemlerinde ortaya çıkan yeniden reform süreci değerlendirildiğinde, gerçekleştirilmekten özenen özel emeklilik programlarından bir vazgeçiş değil; sosyal sürdürülebilirliğe ilişkin zayıflayan meşruiyeti yeniden sağlanma çabası olduğu anlaşılmaktadır. Özel emeklilik reformlarının yasallığı açısından ortaya çıkan en önemli sorunlardan biri olan emeklilik güvencesine erişim açısından tersine reformları gerçekleştiren her ülkede emeklilik sistemlerinin kapsamının genişlediği ortaya çıkmaktadır. Bu kapsam genişlemesi, özel emeklilik programlarına erişimde öncelikle sorun yaşayan kadınlar ve düşük gelirli çalışanlar açısından geçerli bir durumdur. Gerçekleştirilen yeniden reformlarla büyük ölçüde katkıya dayalı olmayan kamu sosyal güvence programlarının ortaya çıkması, işgücü piyasalarında düzensiz, güvencesiz ve düşük ücretli çalışanların emeklilik güvencesine erişim şansını yaratmıştır (**Mesa-Lago,2014; Ortiz ve ark.,2018**). Emekli aylıklarının yeterliliği açısından tersine reform süreci emekli aylıkların endekslenme yöntemlerine bağlı olarak emekli aylıklarının artmasını sağlamıştır. Yaşlıların artan refaktan pay alması ve emekli aylıklarının satın alma gücünün korunması açısından kamu emeklilik programlarından elde edilen aylıkların ücret artış oranlarına ve enflasyona endekslenmesi hem emeklilerin tüketimlerini sürdürerek ekonomide toplam talebe istikrar kazandırması hem de toplumsal refaktan emeklilerin de pay alarak toplumsal adalet ve huzuru sağlaması açısından kritik bir öneme sahip bulunmaktadır (**Gökbayrak,2010; Ortiz ve ark.,2018**).

Emeklilik güvencesine erişimde, son kırk yıldır gerçekleştirilen reform deneyimi, yaşlıların refahının sağlanmasında kamunun rolünün vazgeçilemez önemini; emeklilik sistemlerinin finansal sürdürülebilirliğinin ancak sosyal sürdürülebilirlikle sağlanabileceğini bu bağlamda ekonomik ve sosyal olan arasında bir karşılığın değil tam tersine karşılıklı bir tamamlayıcılık ilişkisi olduğunu göstermektedir (**Gökbayrak,2022**). Bu deneyim ışığında çalışmanın ilerleyen kesiminde Türkiye’de emeklilik sistemi, yaşlıların refahı açısından değerlendirilmeye çalışılacaktır.

## II. Türkiye’de Emeklilik Sistemi ve Yaşlı Refahı

Türkiye’de kamu emeklilik programı, emeklilik döneminde sağlanan karşılıkların belirli olduğu tanımlanmış karşılık esasına dayanan ve çalışan aktif sigortalıların ödediği primlerle bugünün pasif sigortalı olan emeklileri finanse ettiği dağıtım yöntemiyle finanse edilmektedir. Türkiye’de bazı

meslek gruplarına yönelik oluşturulmuş ikinci basamak mesleki emeklilik programları (OYAK, Ereğli Kömür Havzası Amele Birliği Yardımlaşma ve Biriktirme Sandığı, İLKSAN, POLSAN, Merkez Bankası Çalışanlarının Sandığı gibi) ve 2001 yılında 4632 Sayılı Kanunla düzenlenen üçüncü basamak bireysel emeklilik programı bulunmaktadır. Primsiz sistem kapsamında 2022 Sayılı Kanuna (65 Yaş Kanunu) dayalı olarak herhangi bir geliri ve güvencesi olmayan yoksul yaşlılara aylık ödemesi yapılmaktadır.

Türkiye’de süreç içerisinde, prim gelirlerinin uygulanan ekonomi politikaları sonucunda reel ücretlerde azalma ve prime esas kazanç düzeyinde düşme sonucunda azalması; işgücü piyasasının yapısal sorunları (işsizlik, kayıt dışı ve eğreti istihdam); sistemden aktif ve pasif sigortalıların bağımlısı olarak yararlanan nüfusun yüksekliği ve sisteme popülist amaçlı müdahaleler sonucunda kamu emeklilik programlarının finansal sürdürülebilirliği ciddi bir baskı altına girmiştir. Bu baskı sonucunda ilk olarak 1999 yılında 4447 Sayılı Kanun ile sistemin gelirlerini artırıp giderlerini azaltıcı yönde, emeklilik yaşının kademeli olarak yükseltilmesi, emekli aylıklarının hesabında tüm çalışılan dönemdeki kazancı hesaba katılarak emekli aylıkların azaltılması gibi parametrik reform çalışması gerçekleştirilmiştir; ardından 2001 yılında paradigmatik reform niteliğinde bireysel emeklilik programı sisteme dâhil edilerek emeklilik güvencesinin sağlanmasında kamunun rolü azaltılırken; piyasanın rolü artırılmaya çalışılmıştır. Ancak çalışma esasına dayalı güvence sunan bir sosyal güvenlik sistemi nedeniyle işgücü piyasasının yapısal sorunların sürmesi reformlardan beklenen sonucun ortaya çıkmasını engellemiş ve 2006 yılında tekrar bir reform sürecine girişmiştir. 2006 yılında 5502 Sayılı Kanun ile daha önce üç farklı çalışan statüsüne ayrı kurumlar kapsamında sunulan sosyal güvence Sosyal Güvenlik Kurumu’nun kurulmasıyla tek çatı altında toplanmıştır. 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu kapsamında kamu emeklilik programına ilişkin olarak emeklilik yaşı kademeli olarak artırılarak, 2048 yılında 65 yaş olarak belirlenmiş; emekli olmak için gerekli prim ödeme gün sayıları artırılmış; aylık bağlama oranı gerçekleştirilen düzenlemelerle düşürülmüş ve emekli aylıklarının güncellenmesinde, ağırlıklı olarak fiyat artışlarının dikkate alınması ve dolayısıyla büyümeden emeklilerin pay alamaması gibi bir durum oluşmuştur. Türkiye’de kamu emeklilik programına yönelik gerçekleştirilen parametrik reformlarla kamu emeklilik programının yaşlılara refah sunumundaki rolü daralırken; bireysel emeklilik sistemine önce çeşitli vergi avantajları şimdilerde ise doğrudan devlet katkısı ve otomatik katılım uygulamasıyla emeklilik güvencesi sağlamada piyasanın rolü desteklenmeye çalışılmıştır (**Gökbayrak,2010**).

Gerçekleştirilen reformlar sonucunda, işgücü piyasasının yapısal sorunları ve giderek güvencesizleşen istihdam pratikleri nedeniyle kamu emeklilik programından emekli olmanın geniş bir çalışan kesimi için zorlaştığı; bireysel emeklilik programının da geniş nüfus kesimleri açısından işlevselliğinin sınırlı kaldığı görülmektedir. Reform süreçleri finansal sürdürülebilirlik açısından da beklenen sonuçları ortaya çıkarmamıştır. Sosyal Güvenlik Kurumu verilerine göre, Temmuz 2024 itibarıyla sosyal güvenlik sistemine katkı yapan aktif sigortalı sayısı 25.050.493; sistemden yaşlılık, malullük, görev malullüğü ile ölüm aylığı alan toplam pasif sigortalı sayısı 16.437.571; sistemden bağımlı olarak yararlanan kişi sayısı ise 34.087.110'dür. Sistemin aktüeryal dengesini gösteren ve finansal sürdürülebilirlik açısından sistemin dengede olduğu durumda 4 olması beklenen aktif/pasif oranı ise 1,60'a inmiş durumdadır (**SGK, Aylık İstatistik Bülteni,2024**). Temmuz 2024 itibarıyla kamu emeklilik programından bir hizmeti akdine bağlı olarak çalışmış 4-a kapsamında emekli aylığı alanların sayısı 8.373.396; kendi nam ve hesabına bağımsız çalışarak emekli aylığına hak kazanmış 4-b kapsamında aylık alanların sayısı 1.794.503; devlet memuru olarak görev yapmış ve emekli aylığına hak kazanmış 4-c kapsamında emekli aylığı alanların sayısı ise 1.658.554 olmak üzere toplam 11.826.453 kişi bulunmaktadır. Yaşlılık aylığı alan kişi sayısı yıllar içerisinde artarak 2009 yılında 6,2 milyon kişiden 2024 yılında 11,8 milyon kişiye ulaşmıştır. Özellikle 2022 yılının sonunda çıkarılan emeklilikte yaşa takılanlara yönelik düzenlemeler sonucunda, 2022 yılında yaşlılık aylığı alan kişi sayısı 9,5 milyondan; 2024 yılında 11,8 milyona hızlı bir yükseliş sergilemiştir (**SGK, Aylık İstatistik Bülteni,2024**).

Türkiye'de son yıllarda 65 yaş üzeri nüfusun 15-64 yaş arası çalışma çağındaki nüfusa oranı olarak tanımlanan yaşlı bağımlı olarak hızla yükselmektedir. Bu demografik değişim karşısında emeklilik sisteminin finansal sürdürülebilirliği sorunu önemini korumakla birlikte kamu emeklilik programından sağlanan emekli aylıklarının yeterliliği kapsamında sosyal sürdürülebilirlik sorunu da önemli bir gündem maddesi olmayı sürdürmektedir. 2010 yılında %10,8 olan yaşlı bağımlılık oranı, hızla artarak 2023 yılında %15'e yükselmiş durumdadır (**TÜİK,2024**). Söz konusu oranlar, toplam nüfus içerisinde yaşlı nüfusun payının önemli ölçüde arttığını; yaşlıları finanse edecek genç nüfus sayısının ise hem doğum oranlarındaki azalma hem de genç nüfustaki işsizlik nedeniyle sınırlı kaldığını göstermesi açısından kritik öneme sahiptir. Yaşanan bu demografik dönüşüm, emeklilik sisteminin finansal sürdürülebilirliği açısından önümüzdeki yılların zorlu geçeceğini gösterirken; kamu emeklilik programına yönelik gerçekleştirilen parametrik reformlarla emekli aylıklarının yeterliliği anlamında sosyal sürdürülebilirlik açısından da ciddi sorunları gündeme taşımak-

tadır. Emekli aylıklarının asgari ücrete oranının yıllar içerisinde önemli ölçüde azalarak; yaşlıların önemli refah kayıpları yaşadığına tanık olunmaktadır. Yaptığımız hesaplamalar; 2000 yılında 4-a kapsamındaki aylıkların asgari ücrete oranının %91,2'den 2024'ün ilk altı ayında %54,6'ya gerilediğini; söz konusu dönemde 4-b kapsamında sigortalılar için %61,2'den %48,9'a ve 4-c kapsamındaki sigortalılar için ise %239,7'den %70,8'e indiğini göstermektedir. Söz konusu dönem içerisinde farklı statüde yer alan sigortalılar arasındaki eşitsizliklerin arttığı; sistemin yoksulluğa karşı koruma ve refah sağlama açısından işlevini yerine getiremez hale geldiği anlaşılmaktadır.

OECD (2023) verilerine göre, göreceli yoksulluk oranı ile yoksulların ortalama geliri arasındaki açığın ölçüsü olan yoksulluk derinliği bakımından Türkiye %45 'lik oranla birinci sırada yer almaktadır. Yoksul yaşlılara yönelik primsiz sistem kapsamında sunulan yaşlı aylıklarından yararlanan kişi sayısı ise Nisan 2024 itibarıyla 775.158' dir. Yaşlanmayla birlikte artan bir ihtiyaç haline gelen bakım hizmetleri açısından durum değerlendirildiğinde ise, kamusal bakım hizmetlerinin sınırlı kaldığı anlaşılmaktadır. Nisan 2024 itibarıyla Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı (2024) nın verilerine göre 168 huzurevinde 14.654 yaşlı kalırken; 265 özel huzurevinde 13.043 yaşlı kalmaktadır. Diğer bakanlıklar ve yerel yönetimlere bağlı 23 huzurevinden ise 1.965 yaşlı yararlanmaktadır. Toplam 38 adet bulunan gündüzlü bakım ve yaşlı yaşam merkezlerinden yararlanan toplam yaşlı sayısı ise 989 kişidir. Söz konusu rakamlar, yaşlı bağımlı oranının hızla arttığı bir süreçte yaşlıların refahı açısından sadece gelir yetersizliğini değil aynı zamanda hizmetlerin yeterliliğinin de sınırlı kaldığını göstermesi açısından kritik önem taşımaktadır.

Emeklilik döneminde gelir güvencesini artırmak için tamamlayıcı özel emeklilik programlarının kapsamını genişletme yönündeki çabaların ise, özel emeklilik reformlarının Dünya'da sergilediği deneyimden çıkan dersler ve tersine reform süreçleri dikkate alındığında tekrar düşünülmesi gerekmektedir. Türkiye'de bireysel emeklilik programının sergilediği gelişim dinamikleri de yaşlılık döneminde söz konusu programın dar gelirli nüfus grupları açısından ne kadar işlevsel olabileceğini tartışmalı hale getirmektedir (**Gökbayrak,2010**).

### Sonuç

Yaşlanma ve çalışma yaşamında yaşanan dönüşümler bir taraftan yaşlılık dönemindeki gelir güvencesine olan ihtiyacın artmasına neden olurken; diğer taraftan bu güvenceyi sağlayacak olan sosyal güvenlik sistemlerinin finansal ve sosyal sürdürülebilirliğinin önemini her geçen gün arttırmaktadır. Tüm Dünya'da yaklaşık kırk yıllık süreçte, emeklilik

sistemlerine yönelik ortaya çıkan en ılımlı şekliyle kamu-piyasa ortaklığı, sosyal güvenliğin kamusal niteliği ve bu alandaki piyasa başarısızlıkları nedeniyle beklentileri karşılayamamıştır. Söz konusu reformlar, geniş nüfus kesimlerinin yaşlılık döneminde gelir güvencesinden dışlanmasına buna bağlı olarak da yoksulluk ve gelir dağılımı adaletsizliğinin önemli ölçüde artmasına neden olmuştur. Hızla yaşlanan toplumlar gerçeği karşısında yaşlılık döneminde sosyal güvence erişim ve refah artışı, sadece ekonomik ve sosyal bir mesele olmayıp giderek politik bir mesele haline de gelmektedir.

Yaşanan deneyim emeklilik güvencesinin kamusal doğasının vazgeçilemez önemini ve kamunun sistemdeki rolüyle ancak hem finansal hem sosyal sürdürülebilirliğin sağlanacağını göstermektedir. Yaşanan demografik ve sosyo-ekonomik dönüşümlerin emeklilik sistemleri üzerindeki olumsuz etkisini aşmanın yolu, özel emeklilik programlarının rolünü artıran paradigmatik reformlarda olduğu gibi emeklilik güvencesi arayışında bireyleri kendi kaderlerine terk etmekten değil; yaşlanmanın toplumlar üzerindeki maliyetini toplumsal olarak paylaşmaktan geçmektedir. Sosyal güvenlik sistemlerinin gelişim dinamikleri, sağlıklı ve huzurlu toplumlar için kamusallığın en önemli tezahür alanlarından biri olan sosyal güvenlik sistemlerinin kritik önemine ilişkin anlamlı dersler vermektedir.

Emeklilik sistemlerinin yaşadığı finansal ve sosyal sürdürülebilirlik sorunları karşısında sistemin kamusallığını azaltmak ve/veya yok etmek, etkili sonuçlar ortaya çıkarmadığı gibi var olan sorunların artmasına neden olmaktadır. Kamu emeklilik programlarının gelir tabanını genişletmek ve programlardan sağlanan karşılıkların yeterliliğini artırmak, sosyal güvenlik sistemlerinin düzenlenmesi kadar esas olarak söz konusu sistemlerin üzerinde yükseldiği işgücü piyasaları ve çalışma ilişkileri alanında yaşanan sorunların çözülmesine bağlıdır. Bu çerçevede, sosyal politika tarihi, herkesin temel çalışma haklarına erişiminin sağlandığı istihdam olanaklarının sadece bugünün çalışanlarının güvencesini değil sosyal güvenlik sistemleri aracılığıyla gelirin yeniden dağılımını sağlayacak bölüşüm ilişkilerinin düzenlenmesine bağlı olarak bugünün yaşlı kuşağının refah artışını sağlayan temel patika olduğunu bir kez daha bize göstermektedir.

### Kaynaklar

**Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Aylık İstatistik Bülteni** [erişim tarihi:28.10.2024] <https://www.aile.gov.tr/sgbd/istatistik-sayfaları/aylik-istatistik-bulteni/>  
**Alper, Y; Arıcı, K.; Özşuca,Ş.T; Aydın, U.; Gökbayrak, Ş.** (2015), *Tamamlayıcı Emeklilikte Bir Başarı Öyküsü OYAK, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.*  
**Barr, N. ve Diamond, P.** (2006), "The Economics of Pension", *Oxford Review of Economic Policy*, 22(1):15-39.  
**Bonoli, G.** (2004), *The Politics of Pension Reform: Institutions and Policy Change in Western Europe*, Cambridge University Press.

**Ebbinghaus, B. ve Wiß, T.** (2024), "The political economy of pension policy", *Handbook On The Political Economy of Social Policy*, Edited by Bent Greve; Amílcar Moreira; Minna van Gerven, Edward Elgar Publishing : 190-204.

**Esping-Andersen, G.** (2006), "Altın Çağ Sonrası? Küresel Bir Ekonomide Refah Devleti İkilemleri", *Sosyal Politika Yazıları içinde (der: Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder)*, İletişim Yayınları, İstanbul: 53-100.

**Esping-Anderson, G.** (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press.

**Gelepithis, M.** (2018), "Three paths to more encompassing supplementary pensions", *Journal of Social Policy*, 47(3):603-623.

**Gökbayrak, Ş.** (2010), *Refah Devletinin Dönüşümü ve Özel Emeklilik Programları*, Siyasal Kitabevi, Ankara.

**Gökbayrak, Ş.** (2011), "İşgücü Piyasaları ve Sosyal Güvenlikte Dönüşüm Ekseninde Kadınların Emeklilik Güvencesi", *Çalışma ve Toplum*, 29(2), 165-190.

**Gökbayrak, Ş.** (2022), "Zor Zamanlarda Sosyal Güvenliği Yeniden Düşünmek Sosyal Güvenlik ve Gelirin Yeniden Dağılımı", *Çalışma ve Toplum*, 72(1), 107-142.

**ILO** (2024), *World Social Protection Report 2024-26*, International Labour Organization.

**Lindbeck, A.** (2008), *Prospects for The Welfare State*, Institute for International Economic Studies, Stockholm University Seminar Paper:755.

**Marier, P. ve Skinner, S.** (2008), "Orienting the Public - Private Mix of Pension", *Public and Private Social Policy: Health and Pension Policy in a New Era içinde (eds: Dainiel Beland ve Brian Gran)*, Palgrave Macmillan : 45-69.

**Mesa Lago, C.** (2014), *Reversing pension privatization: The experience of Argentina, Bolivia, Chile and Hungary*, ESS Working Paper No. 44, International Labour Office, Geneva.

**Naczyk, M. and Domonkos, S.** (2016) *The financial crisis and varieties of pension privatization reversals in Eastern Europe*, *Governance*, 29(2): 167-84.

**OECD** (2023), *Pensions at a Glance 2023: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/678055dd-en>.

**Orenstein, M. A.** (2011), "Pension privatization in crisis: Death or rebirth of a global policy trend?", *International Social Security Review*, 64(3): 65-80.

**Orszag, P.R ve Stiglitz, J. E.** (1999), "Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems", paper presented at the conference on "New Ideas About Old Age Security", The World Bank, Washington, D.C.

**Ortiz, I; Durán-Valverde, F; Urban, S; Wodsak, V; Yu, Z** (2018); *Reversing Pension Privatization: Rebuilding public pension systems in Eastern European and Latin American countries (2000-18)*, Working Paper No. 63, Social Protection Department, International Labour Office, Geneva.

**Pavolini, E. ve Seeleib-Kaiser, M.** (2016), *Comparing Occupational Welfare in Europe: The Case of Occupational Pensions*, OSE Research Paper No. 30.

**SGK İstatistik Bültenleri**, <https://www.sgk.gov.tr/Istatistik/Aylik/42919466-593f-4600-937d-1f95c9e252e6>

**Stevens, Y.** (2017), "The silent pension pillar implosion", *European Journal of Social Security*, 19(2):98-117.

**Taylor-Gooby, P.** (2001), "Sustaining welfare state in hard times: who will foot the bill?" *Journal of European Social Policy*, 11(2): 133-147

**TUİK** (2024), *Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi Sonuçları*, <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Adrese-Dayali-Nufus-Kayit-Sistemi-SonucLari-2023>

**Whiteside, N.** (2006), "Adapting Private Pensions to Public Purposes: Historical Perspectives on the Policies of Reform", *Journal of European Social Policy*, 16(1): 43-54.

**Wiß, T.** (2015), "From Welfare States to welfare sectors: Explaining sectoral differences in occupational pensions with economic and political power of employees", *Journal of European Social Policy*, 25(5): 489-504.