

• ANALİZ

Türkiye'nin Kamu Sosyal Yardım Harcamalarının Analizi

Faruk Taşçı

TÜRKİYE'NİN KAMU SOSYAL YARDIM HARCAMALARININ ANALİZİ

FARUK TAŞCI

COPYRIGHT © 2025

Bu yayının tüm hakları SETA Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı'na aittir. SETA'nın izni olmaksızın yayının tümünün veya bir kısmının elektronik veya mekanik (fotokopi, kayıt ve bilgi depolama vd.) yollarla basımı, yayımı, çoğaltılması veya dağıtımı yapılamaz. Kaynak göstermek suretiyle alıntı yapılabilir.

Bu yayındaki fikirler tamamen yazarına aittir ve SETA Vakfı'nın yayın politikasını yansıtmayabilir.

ISBN: 978-625-8322-46-0

Editörya: Ebrar Üzümcü, Mustafa Said İşeri, Berrin Çalışkan, Melisa Onuk
Mizanpaj: Said Demirtaş

SETA | SİYASET, EKONOMİ VE TOPLUM ARAŞTIRMALARI VAKFI

Nenehatun Cd. No: 66 GOP Çankaya 06700 Ankara TÜRKİYE
Tel: +90 312 551 21 00 | Faks: +90 312 551 21 90
www.setav.org | info@setav.org | @setavakfi

SETA | İstanbul

Defterdar Mh. Savaklar Cd. Ayvansaray Kavşağı No: 41-43
34050 Eyüpsultan İstanbul TÜRKİYE
Tel: +90 212 395 11 00 | Faks: +90 212 395 11 11

SETA | Washington D.C.

1025 Connecticut Avenue, N.W., Suite 410
Washington D.C., 20036 USA
Tel: 202 223 98 85 | Faks: 202 223 60 99
www.setadc.org | info@setadc.org | @setadc

SETA | Berlin

Kronenstrasse 1, 10117 Berlin GERMANY
berlin@setav.org

SETA | Brüksel

Avenue des Arts 6, 1000 Bruxelles BELGIUM
Tel: +32 2 313 39 41

İÇİNDEKİLER

ÖZET | 7

GİRİŞ | 9

KAMU SOSYAL YARDIM AKTÖRLERİ VE UYGULAMALARI | 10

KAMU SOSYAL YARDIMLARINDAN BEKLENEN ETKİ/KATKI | 12

BEKLENEN ETKİYİ ANLAMAK İÇİN
KAMU SOSYAL YARDIM HARCAMALARI | 13

SONUÇ VE ÖNERİLER | 18



Bu analizde Türkiye'deki kamu sosyal yardım harcamalarının gelişiminin nasıl olduğu ve bu gelişimin yoksullukla mücadeledeki karşılığının ne olduğu incelenmektedir.

ÖZET

Gerek çalışma hayatı gerekse çalışma hayatı dışı yönleri olan sosyal politikanın önemli araçlarından biri sosyal güvenlik/koruma bileşenlerinden sosyal yardımlardır. Muhtaç durumdakilere yönelik ayni ve nakdi destekler anlamına gelen sosyal yardımlar, sivil toplum ve özel sektör aktörleri eliyle yapılmakla birlikte sosyal yardımlarda esas ve etkili aktör ise kamudur.

Kamu sosyal yardım aktörleri içinde Vakıflar Genel Müdürlüğü (VGM) bünyesinde muhtaçlık aylığı, aşevi hizmetleri ve muhtaçlara burslar, Milli Eğitim Bakanlığı (MEB) bünyesinde burslar ve Kredi ve Yurtlar Genel Müdürlüğü (Yurt-Kur) bursları bulunmaktadır. Bunların yanında belediyeler tarafından aileler, kadınlar, çocuklar, gençler, yaşlılar, engelliler ve diğer dezavantajlı grupların ihtiyaçlarına yönelik çeşitli sosyal yardım uygulamaları söz konusudur. Ancak Türkiye'de kamu sosyal yardımlarının beşte dördü gibi büyük çoğunluğu Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı (ASHB) tarafından gerçekleştirilmektedir.

Kamu sosyal yardım uygulamalarında temel hedef ise muhtaçların kendi başlarına ayakta kalmasını sağlayacak bir mekanizma kurmaktır. Bu nedenle asıl olan muhtaçlara yönelik uygulamalarda sosyal yardım-istihdam ilişkisinin kurulması olup sadece doğrudan ayni ve nakdi destekler vermek geçici/pansuman tedbirdir veya çalışamayacak durumda olan muhtaçlar için elzemdir. Çalışabilecek durumdaki muhtaçlar için kamu

sosyal yardımlarının (ASHB uygulamalarında olduğu gibi) istihdam odaklı olması en doğru sosyal yardım yöntemidir.

Nihayetinde kamu sosyal yardım uygulamalarının sonucunda “kamu sosyal yardım harcamaları” ortaya çıkmaktadır. Kamu sosyal yardım harcamaları, kamu sosyal harcama kalemlerinden eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik/koruma içinde sosyal güvenlik/koruma harcamalarının bir değişkenidir.

Türkiye’de kamu sosyal yardım harcamaları Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) ortalamasının altında olmakla birlikte son yirmi yıllık süreçte kendi içinde dalgalı bir gelişim seyri takip ederek yüzde 15’ler bandında yerini almıştır. Özelde kamu sosyal yardım harcamalarında ise Türkiye yüzde 0,3’lerden yüzde 1,08’lere dalgalı bir gelişme seyriyle yükselmiştir.

Türkiye’nin kamu sosyal yardım harcamalarındaki bu yükselişinin de etkisiyle göreceli yoksulluk oranlarında belli düzeyde de olsa azalmalar gözlemlenmiştir. Başka bir ifadeyle bazı farklı değişkenlerin de katkısıyla kamu sosyal yardım harcamaları yoksullukla mücadelede faydalı olmuştur. Bununla birlikte yoksullukla mücadelede kamu sosyal yardım harcamalarının faydasını daha da artırmak için bazı adımların atılması gerekmektedir:

ASHB bünyesinde Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) üzerinden uygulanmakta olan sosyal yardım-istihdam ilişkisinin daha da güçlendirilmesi elzemdir. Bunun yanında ASHB bünyesindeki sosyal yardım-istihdam ilişkisi tecrübesi dikkate alınarak diğer kamu sosyal yardım aktörlerinin de kendi uygulamalarına uygun sosyal yardım-istihdam ilişki modelleri geliştirmeleri isabetli olacaktır.

Ayrıca kamu sosyal yardım harcamalarının etkinliğini artırmak adına özellikle ASHB bünyesindeki 52 kalem sosyal yardım programının sadeleştirilmesi gerekmektedir. Kamu sosyal yardımlarının beşte dördünün yürütüldüğü ASHB bünyesinde sosyal yardım programlarındaki sadeleşme, kamu sosyal yardım harcamalarında “gerekli-gereksiz” harcama ayırımını tam olarak kavrama adına da önemlidir. Zira bazı sosyal yardım uygulamalarının yerine başka uygulamaların getirilmesi veya bir kısım uygulamaların tamamen kaldırılması ancak bu sadeleşme çabaları sonrasında mümkün olabilecektir.

Bu kapsamda ek olarak kamu sosyal yardım harcamalarının etkisinin ne olduğuna dair bir araştırma-geliştirme (Ar-Ge) faaliyeti olarak periyodik nicel-nitel araştırmalar yapılması lazımdır. Böylece kamu sosyal yardım harcamalarının ne ölçüde ve nasıl yoksullukla mücadelede etkili olduğu veya istenen ölçüde etkili olup olmadığına cevabı ya da etkili olan diğer değişkenlerin neler olduğu tam manasıyla anlaşılabilir.

GİRİŞ

Sosyal yardım yoksullukla mücadelede en önemli sosyal politika adımlarından biridir. Bu adımın atılması daha çok yine sosyal politikanın önemli araçlarından olan sosyal yardım uygulamalarıyla mümkün olmaktadır.

Sosyal yardım, yoksullara yönelik ayni ve nakdi destekler bütünüdür. Sosyal yardım uygulamalarında çeşitli aktörler bulunmaktadır. Sivil toplum ile özel sektör bu aktörler arasında olmakla birlikte esas ve etkili aktör kamudur. Kamu sosyal yardım aktörleri denildiğinde ise Türkiye’de belediyeler ve merkezi yönetim kurumlarının sosyal yardımları akla gelmektedir. Belediyelerin aileler, kadınlar, çocuklar, gençler, yaşlılar, engelliler ve diğer dezavantajlı durumdaki kesimlere yönelik farklı şekillerde sosyal yardımları söz konusudur. Ayrıca VGM, MEB ve Yurt-Kur eliyle de sosyal yardımlar yapılmaktadır. Kamu sosyal yardımlarının en geniş yelpazesi ve etkilisi ise ASHB tarafından 52 kalem sosyal yardım programıyla yürütülmektedir.

Kamu eliyle uygulanan sosyal yardımların sonucunda ortaya “kamu sosyal yardım harcamaları” çıkmaktadır. Söz konusu harcama; kamu sosyal harcamalarının eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik/koruma kalemlerinden sosyal güvenlik/koruma içinde bir bileşendir ve temelde yoksulluğun giderilmesine dönük harcamalardır.

Bu bağlamda analizde Türkiye’deki kamu sosyal yardım harcamalarının gelişiminin nasıl olduğu ve bu gelişimin yoksullukla mücadeledeki karşılığının ne olduğu incelenmektedir. Söz konusu incelemenin daha iyi anlaşılması adına öncelikle kamu sosyal yardım aktörleri ve uygulamaları ana hatlarıyla ortaya koyul-

maktadır. Sonrasında kamu sosyal yardımlarının beklenen etki veya katkısının neler olduğuna değinilmektedir. Nihayetinde beklenen etkiyi anlamak için kamu sosyal yardım harcamalarına bakılmaktadır.

KAMU SOSYAL YARDIM AKTÖRLERİ VE UYGULAMALARI

En genel tanımıyla “sosyal yardım” muhtaç durumdaki yoksullara yönelik ayni ve nakdi destekler olarak bilinmektedir. Sivil toplum (dernekler ve vakıflar) ve özel sektörün aktörlüklerinin yanında sosyal yardımlarda kamunun aktör olma vasfı daha ön plandadır.

Kamu sosyal yardım aktörleri içinde ASHB, VGM, MEB, Yurt-Kur, Türkiye Kömür İşletmeleri-Türkiye Taşkömürü Kurumu (TKİ-TKK) ile belediyeler bulunmaktadır (Şekil 1).



ASHB; aile yardımları, barınma-gıda yardımları, engelli-yaşlı yardımları, sağlık yardımları, eğitim yardımları ve proje destekleri şeklinde 6 ana başlıkta toplam 52 farklı sosyal yardım programı uygulamaktadır.¹

VGM, annesiz ya da babasız muhtaç çocuklar ile yüzde 40 ve üzeri engelli muhtaçlara belli şartlar dahilinde muhtaç aylığı sunmaktadır.² Sosyal güvencesi olmayan ya da hane geliri net asgari ücretten fazla olmayanlara her gün üç kap sıcak yemekten oluşan bir öğün yemek aşevlerinde verilmektedir.³ Vakfiyelerdeki hayır şartlarını yerine getirmek amacıyla MEB'e bağlı resmi ve örgün ilkökul, ortaokul ve liselerde okuyan öğrencilere eğitim yardımı ile üniversitelerdeki muhtaç yerli ve uluslararası öğrencilere burs verilmektedir.⁴ MEB tarafından ise Resmi Okullarda Yatılılık, Bursluluk, Sosyal Yardımlar ve Okul Pansiyonları Yönetmeli-

¹ *Faaliyet Raporu 2023*, (ASHB Yayınları, Ankara: 2024), s. 139.

² “Muhtaç Aylığı”, VGM, <https://www.vgm.gov.tr/faaliyetler/hayir-hizmetleri/muhtac-ayligi>, (Erişim tarihi: 12 Ocak 2025).

³ “Aşevi Hizmeti”, VGM, <https://www.vgm.gov.tr/faaliyetler/hayir-hizmetleri/asevi-hizmeti>, (Erişim tarihi: 12 Ocak 2025).

⁴ “Eğitim Yardımı ve Burs Hizmetleri”, VGM, <https://www.vgm.gov.tr/faaliyetler/hayir-hizmetleri/egitim-yar-dimi-ve-burs-hizmetleri>, (Erişim tarihi: 12 Ocak 2025).

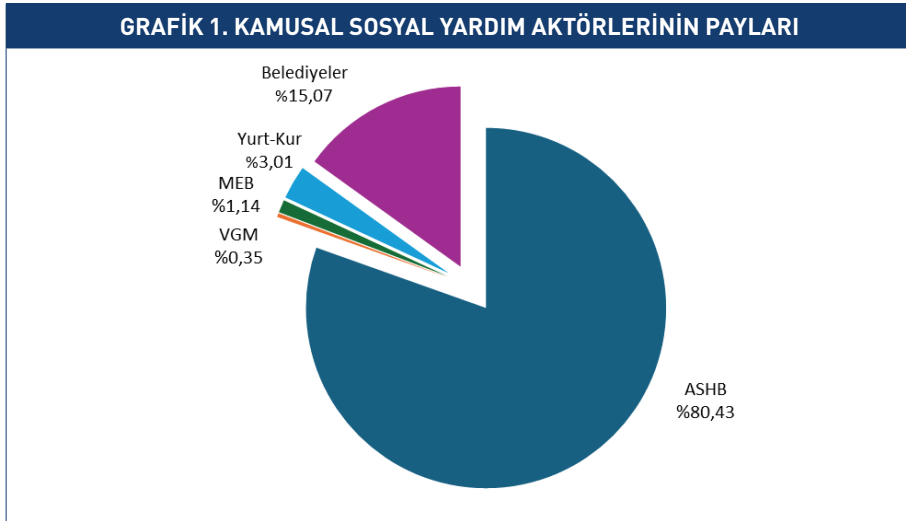
ği kapsamında ortaöğretim kurumlarındaki başarılı ve gelir seviyesi düşük öğrencilere burs hizmeti sunulmaktadır.⁵

Gençlik ve Spor Bakanlığına bağlı Yurt-Kur bünyesinde üniversite öğrencilerine öğrencinin gelir ve başarı durumu ile ailesinin gelir ve sosyal durumu esas alınarak burs verilmektedir.⁶

Bir diğer kamu sosyal yardım aktörü, TKİ-TKK olmakla birlikte geçtiğimiz yıllarda TKİ tarafından verilen kömür yardımı nakliye masrafları 2023'ten itibaren Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı (SYDV) tarafından karşılanmaktadır. Dolayısıyla süreç artık ASHB içinde değerlendirilmektedir.

Kamu sosyal yardım aktörlerinden biri de belediyelerdir. Belediyelerin bünyesinde muhtaç durumdaki kadın, çocuk, genç, engelli ve yaşlı bireylere/ailelere yönelik farklı isimlerle aynı ve nakdi olarak sosyal yardımlar yapılmaktadır. Mevzuatta belediyelere herhangi bir standart getirilmediği için yapılan sosyal yardımlarla ilgili kurumsal yapılanmanın standardı da bulunmamaktadır. Buna bağlı olarak belediyelerin sosyal yardımları belediyelere hatta belediye başkanlarına göre değişebilmektedir. Bunlara bütçe yetersizlikleri ve nitelikli uzman personel sorunu da eklenmelidir.⁷

Nihayetinde tüm kamu sosyal yardım aktörleri içinde ASHB'nin yeri büyüktür. ASHB tüm kamusal sosyal yardımların yüzde 80,43'ünü yüklenmiş durumdadır. Sonrasında yüzde 15,07 ile belediyelerin sosyal yardımları gelmektedir. Yurt-Kur (yüzde 3,01), MEB (yüzde 1,14) ve VGM (yüzde 0,35) küçük oranlarla da olsa kamusal sosyal yardım süreçlerine katkı sağlamaktadır (Grafik 1). Dolayısıyla fiiliyatta "kamusal sosyal yardım" dendiğinde ASHB'nin sosyal yardımları ön planda durmaktadır.



Kaynak: 2025 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı, [T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Ankara: 2024], s. 325.

5 2023 Yılı İdare Faaliyet Raporu, (MEB Yayınları, Ankara: 2024), s. 75.

6 "Kredi ve Burs Hizmetleri", Yurt-Kur, <https://kygm.gsb.gov.tr/sayfalar/3228/3200/kredi-burs-hizmetleri>, (Erişim tarihi: 12 Ocak 2025).

7 *Bir Şehrin Sosyal Politika Yönetim Rehberi: Esenler Örneği*, ed. Faruk Taşçı, Başak Işıl Alpar, Osman Akgül, Halim Baş, M. Erkam Kocakaya ve F. Zehra Aktaş, (Esenler Belediyesi Şehir Düşünce Merkezi Şehir Yayınları, İstanbul: 2020), s. 44-54.

KAMU SOSYAL YARDIMLARINDAN BEKLENEN ETKİ/KATKI

Sosyal yardımlar, muhtaç durumdakilere yönelik aynı ve nakdi destekler olmakla birlikte sosyal yardımların esas hedefi aynı ve nakdi desteklerin sürekliliği değildir. Sosyal yardımlar pansuman tedbirdir. Asıl amaçsa çalışabilecek durumda olan muhtaçların çalışma imkanı bulana kadar sosyal yardımlardan istifade etmesini sağlamaktır. Dolayısıyla sosyal yardım alıcılarının istihdama yönlendirilmesi önemlidir. Temelde kamusal sosyal yardımlardan beklenen de budur. Başka bir ifadeyle hedef, muhtaçlara kamusal sosyal yardım uygulamalarında istihdama yönlendirme hizmetlerinin sunulması sonrasında kişinin kendi başına ayakta kalmasının sağlanmasıdır.⁸

Belediyelerin sosyal yardım yaptıkları bilinen bir gerçektir. Aile, kadın, çocuk, genç, engelli ve yaşlı gibi geniş toplum kesimlerine yönelik muhtaçlıkları giderme anlamında belediyelerin sosyal yardımları olabilmektedir. Bazı belediyelerin İŞKUR'a yönlendirme şeklinde sosyal yardım alan kesimleri istihdam alanına sevk etme gibi özel çabaları görülse de belediyelerin genelinde sistematik ve süreklilik arz eden bir uygulamadan bahsetmek mümkün değildir.

VGM, Yurt-Kur ve MEB sosyal yardımlarının kapladıkları alansa çok küçüktür. Küçük olmasının yanı sıra kamusal sosyal yardımlardan beklenen etki olan "istihdam dostu" yönü de pek görünmemektedir. MEB'in burs verdiği hedef kitlenin çoğunun iş gücü çağında olmadığı bilinmektedir. İş dünyasıyla entegre meslek okullarındaki öğrencilere "kısmi zaman odaklı öğrenci bursu" imkanı bulunmamaktadır. Benzer şekilde Yurt-Kur burslarında hedef kitle iş gücü çağındadır ancak fiiliyatta öğrencidir. Öğrencilerin istihdamla ilişkileri kısmi zamanlı olmak kaydıyla mümkündür ancak Yurt-Kur'un "kısmi zaman odaklı öğrenci bursu" hizmeti bulunmamaktadır. VGM'de istihdam odaklı sosyal yardım için muhtaçlık aylığı üzerinden bir uygulama yoktur ancak muhtaçlık aylığı alanlardan çalışabilecek durumda olanların İŞKUR üzerinden istihdama yönlendirmeleri söz konusu olabilir. Hepsi bir yana ASHB'nin sosyal yardımları ayrı bir yerde ve güçte durmaktadır. ASHB bünyesinde çalışamayacak durumda olanlara yönelik sosyal yardımlarda "istihdam şartı" bulunmamaktadır. Zira istihdam şartı çalışabilecek durumda (gücü) olanlar içindir. Zaten ASHB bünyesinde sosyal yardım alanların yaklaşık yüzde 82'si engellilik, yaşlılık, hastalık veya bakım nedeniyle çalışamayacak durumdadır.⁹

Geri kalanlar çalışabilecek gücü olanlardır ve çalışabilecek gücü olanlardan sosyal yardım almaya hak kazananlara yönelik sosyal yardım-istihdam ilişkisi mevcuttur. Bunun için Sosyal Yardım Sisteminin İstihdam ile Bağlantısının Kurulması ve

8 Faruk Taşçı, *Türkiye'de Sosyal Politika ve Dönüşüm: Zihniyet, Aktörler ve Uygulamalar*, (SETA Rapor, İstanbul: 2017), s. 50.

9 "Bakanımız Mahinur Özdemir Göktaş: 'İstihdam Dostu Sosyal Yardım Anlayışı Doğrultusunda Çalışmalarımızı Sürdüreceğiz', ASHB, 11 Temmuz 2023, <https://www.aile.gov.tr/sygm/haberler/bakanimiz-mahinur-ozdemir-goktas-istihdam-dostu-sosyal-yardim-anlayisi-dogrultusunda-calismalarimizi-surdurecegiz>, (Erişim tarihi: 12 Ocak 2025).

Etkinleştirilmesi Eylem Planı 2010'dan bu yana titizlikle uygulanmaktadır. Buradaki uygulama, sosyal yardım başvurusunda bulunan çalışabilir durumdaki kişilerin İŞKUR'a kayıtlarının yapılması şeklindedir. Eylem planı kapsamında ilk yıl olan 2011'de İŞKUR'a 285 bin 194 sosyal yardım başvurusu olmuştur.¹⁰

2025'e gelindiğinde sosyal yardım-istihdam ilişkisiyle ilgili adımlar daha sistematik hale gelmiştir. Mevcut uygulamada (i) işe yönlendirme yardımı, (ii) işe başlama yardımı ve (iii) işveren prim desteği devrededir.¹¹ “İşe yönlendirme yardımı” sosyal yardıma başvuranların İŞKUR tarafından işe yönlendirmeleriyle ilgili bir süreçtir. Bu süreçte sosyal yardıma başvurup yönlendirilen kişi iş görüşmesine gitme ve iş başvuru/kabul aşamasındaki giderleri için destek almaktadır. Bu destek bir yılda en fazla üç kere mümkün olmaktadır. 2025 için destek miktarı en fazla 2 bin 210 TL'dir. ASHB tarafından İŞKUR'a yönlendirilen kişinin işe başlaması durumunda aynı yıl içinde bir seferlik “işe başlama yardımı” yapılmaktadır. 2025 için bu miktar 8 bin 668 TL'dir (brüt asgari ücretin üçte biri).

Bu tarz bir istihdamı sağlama almak adına üçüncü bir hamle olarak “işveren destek primi” bulunmaktadır. Bu, ASHB'nin İŞKUR'a yönlendirdiği ve süreçte özel sektör tarafından istihdam edilen sosyal yardım alıcısını istihdamda tutmak için önemli bir adım olarak görülebilir. Buna göre böyle bir kişiyi istihdam eden özel sektör işverenin ödemeyle yükümlü olduğu sigorta primleri bir yıl boyunca ASHB tarafından karşılanmaktadır. Bu kapsamda 2024'te 127 bin sosyal yardım alıcısı adına işverenlere 564,1 milyon liralık özel işveren sigorta prim desteği verilmiştir.¹²

ASHB tarafından İŞKUR üzerinden kurulan bu mekanizmaya dahil olan sosyal yardım alıcısı “İŞKUR tarafından teklif edilen işi, mesleki eğitimi veya aktif iş gücü programlarını haklı bir sebep olmaksızın üst üste üçüncü kez kabul etmez” ise sosyal yardım bağımlılığı riskini engellemek adına düzenli sosyal yardımı kesilmektedir. Bu çerçevede 2024'te 1.496 sosyal yardım alıcısının kendilerine teklif edilen iş ya da programı üç kez reddettileri gerekçesiyle sosyal yardımları kesilmiştir.¹³

BEKLENEN ETKİYİ ANLAMAK İÇİN KAMU SOSYAL YARDIM HARCAMALARI

Başta ASHB olmak üzere tüm kamu sosyal yardım aktörlerinin yaptıkları sosyal yardımların gerçekte bir karşılığının olup olmadığını anlamak için elimizde “kamu sosyal yardım harcama” verileri bulunmaktadır. Kamu sosyal yardım

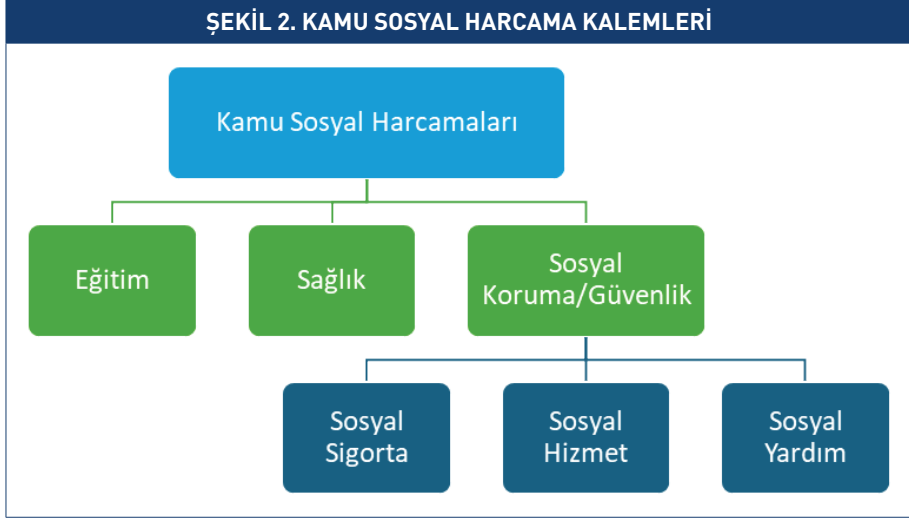
¹⁰ 2011 Yılı Faaliyet Raporu, (ASHB Yayınları, Ankara: 2012), s. 63.

¹¹ “Sosyal Yardım Yaranlanıcılarının İstihdamına Yönelik Yardımlar”, ASHB, <https://www.aile.gov.tr/media/191263/i-stihdam-2025.pdf>, (Erişim tarihi: 12 Ocak 2025).

¹² Sefa Bilgitekin, “Sosyal Yardım Faydalanıcılarının İstihdamı İçin İşverenlere 564 Milyon Lira Destek”, Anadolu Ajansı, 19 Aralık 2024.

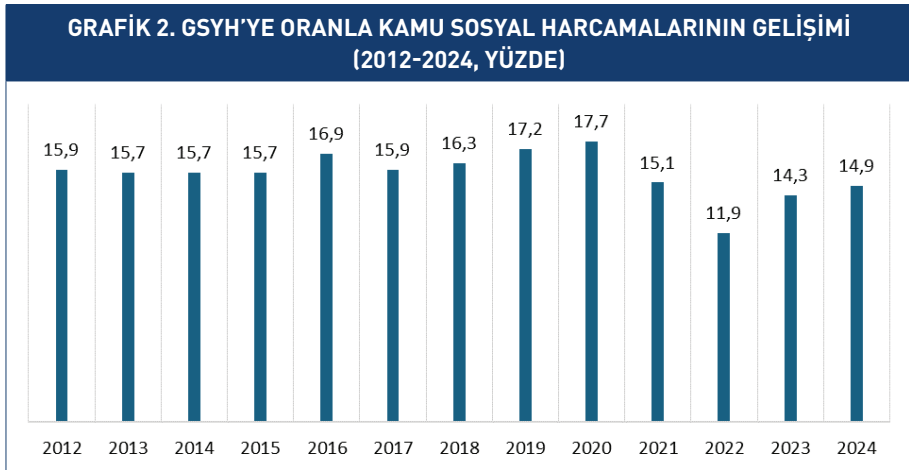
¹³ Orhan Onur Gemicci, “Sosyal Yardım Alan 19 Bin Kişi Bu Yıl İşe Yerleştirildi”, Anadolu Ajansı, 23 Aralık 2024.

harcamaları dendiğinde eğitim, sağlık ve sosyal koruma/güvenlik olmak üzere üç temel kaleme girilmektedir. Bunlardan sosyal koruma/güvenlik, sosyal yardımla ilişkilidir çünkü bu kalemin bünyesinde üç bileşen bulunmaktadır. Bu bileşenler: sosyal sigorta, sosyal hizmet ve sosyal yardımdır (Şekil 2).



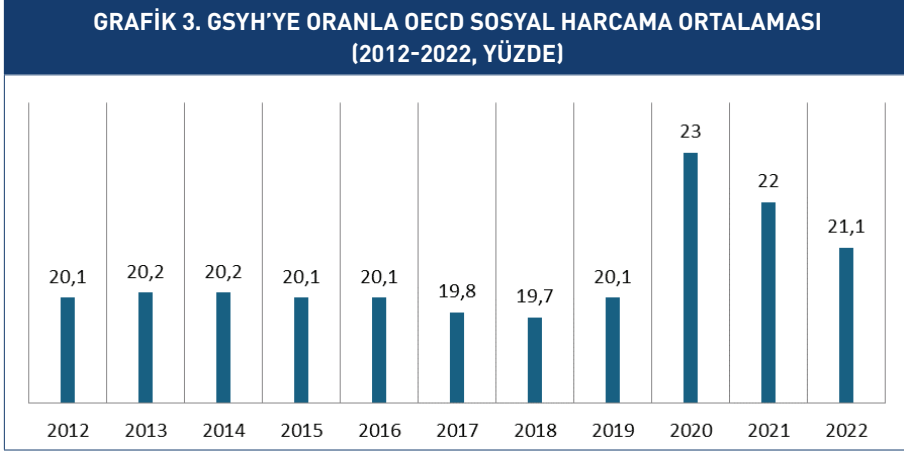
Kaynak: 2025 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı, s. 325.

Bu yönüyle sosyal yardımların da içinde olduğu kamu sosyal harcamalarının gayrisafi yurt içi hasıla (GSYH) içindeki oranı aynı zamanda sosyal devlet olma derecesi/seviyesi açısından önemli bir göstere olmaktadır. Buna göre Türkiye 2012'den 2024'e kadar kamu sosyal harcamaları seviyesini 2020'de yüzde 17,7'ye çıkarmakla birlikte ortalama yüzde 15'lerde koruyabilen bir ülke konumundadır (Grafik 2).



Kaynak: 2012-2014 için: Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) 2018 Yılı Programı, (T.C. Kalkınma Bakanlığı, Ankara: 2018), s. 53; 2015-2018 için: 2021 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı, (T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Ankara: 2021), s. 52; 2019-2025 için: 2025 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı, s. 55.

Bununla birlikte kamu sosyal harcamalarında Türkiye'nin kendi içindeki artış ve yüzde 15'lik ortalama seviyesi OECD ortalamasının altında kalmıştır. OECD'nin kamu sosyal harcama ortalaması son on yılda yüzde 20'ler civarında seyretmektedir (Grafik 3).



Kaynak: "Social Expenditure Aggregates", OECD, [Kamu sosyal harcamalarında sosyal yardım harcamalarının yerine bakıldığında Türkiye'de sürekli bir artışın yaşandığı görülmektedir. Kamu sosyal yardım aktörlerinin sosyal yardım harcama miktarları son üç yılda ortalama 2-3 kat artmış durumdadır hatta ASHB'nin SYDV'ler kalemindeki sosyal yardım harcama miktarlarındaki artış 6 kattan ve VGM'nin imaret hizmetlerindeki artış 8 kattan fazladır \(Tablo 1\).](https://data-explorer.oecd.org/vis?fs[0]=Topic%2C1%7CSociety%23SOC%23%7CSocial%20protection%23SOC_PRO%23&pg=0&fc=Topic&bp=true&snb=12&df[ds]=dsDisseminateFinalDMZ&df[id]=DSD_SOCX_AGG%40DF_SOCX_AGG&df[ag]=OECD.ELS.SPD&df[vs]=1.0&pd=2010%2C&dq=A..PT_B1GQ.ES10..T.&to[TIME_PERIOD]=false&vw=tb, (Erişim tarihi: 7 Ocak 2025).</p>
</div>
<div data-bbox=)

TABLO 1. KAMU KURULUŞLARININ SOSYAL YARDIM HARCAMALARI (2021-2023, TL)

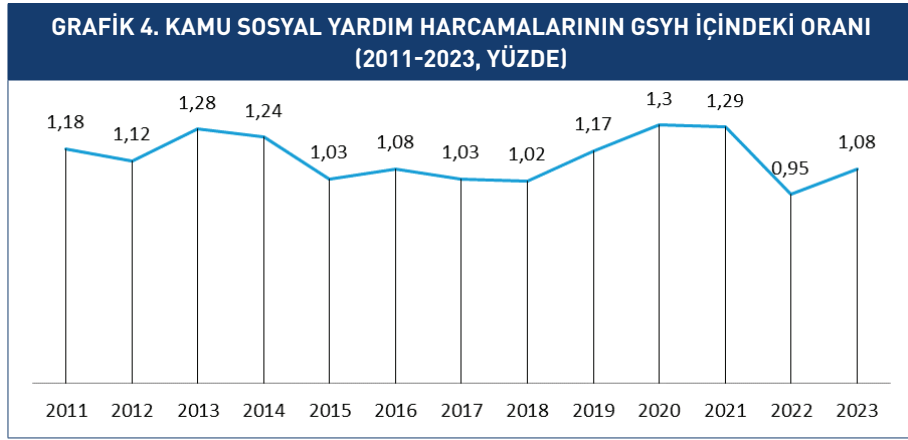
KURUM	YARDIM TÜRÜ	2021	2022	2023
ASHB	Yaşlı ve Engelli Aylığı	13.233.342	21.576.925	35.970.361
	Sosyal ve Ekonomik Destek (Çocukları Muhtaç Aileler)	1.959.161	3.497.109	6.826.921
	Evde Bakım	10.683.999	17.939.582	31.657.199
	SYDV'ler (Fon) Tarafından Verilen Tüm Sosyal Yardımlara Aktarılan Kaynak	12.782.513	31.518.565	95.278.489
	Genel Sağlık Sigortası Primleri	34.473.958	33.552.337	61.107.145
VGM	Muhtaç Aylığı	58.800	93.366	153.406
	İmaret Hizmetleri	75.684	198.399	660.388
	Burs	40.279	48.138	182.267
MEB	Burs	1.143.503	1.896.591	3.258.905
Yurt-Kur	Burs	6.729.943	5.118.225	8.636.656
TKİ-TTK	Kömür Yardımı	1.225.402	3.961.487	-
Belediyeler	Tüm Sosyal Yardımlar	11.276.971	23.707.573	43.263.018
TOPLAM		93.683.555	143.108.297	286.994.755

Kaynak: 2025 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı, s. 325.

* Belediyelerin sosyal yardım harcamaları projeksiyon yöntemi ile tahmin edilmiştir.

** Geçtiğimiz yıllarda TKİ tarafından verilen kömür yardımı nakliye masrafları 2023'te SYDV'ler tarafından karşılanmıştır.

Miktar olarak kamu sosyal yardımlarındaki artış GSYH içindeki oransal açıdan ele alındığında sürekli bir artışın değil dalgalı bir artışın olduğu görülmektedir. Tüm kamu sosyal yardım aktörlerinin harcamalarının GSYH içindeki oranı son on yılda ortalama yüzde 1’ler düzeyindedir. Koronavirüs (Covid-19) salgını döneminde sosyal yardım desteklerindeki önemli artışla¹⁴ 2020 ve 2021 yıllarında yüzde 1,30 ve yüzde 1,29 ile zirveleri gören oran 6 Şubat depremleri sonrasında kamu kaynaklarının içinde deprem bölgelerinin imarıyla ilgili ihtiyaçlara¹⁵ öncelik verilmesinin de etkisiyle 2022’de yüzde 0,95 ile en düşük seviyeye gerilemiştir. 2023 itibarıyla yüzde 1,08’dedir (Grafik 4). 2004’teki oranın yüzde 0,3 olduğu¹⁶ düşünüldüğünde gelinen noktada yaklaşık 2 kattan fazla artış olduğu görülmektedir.



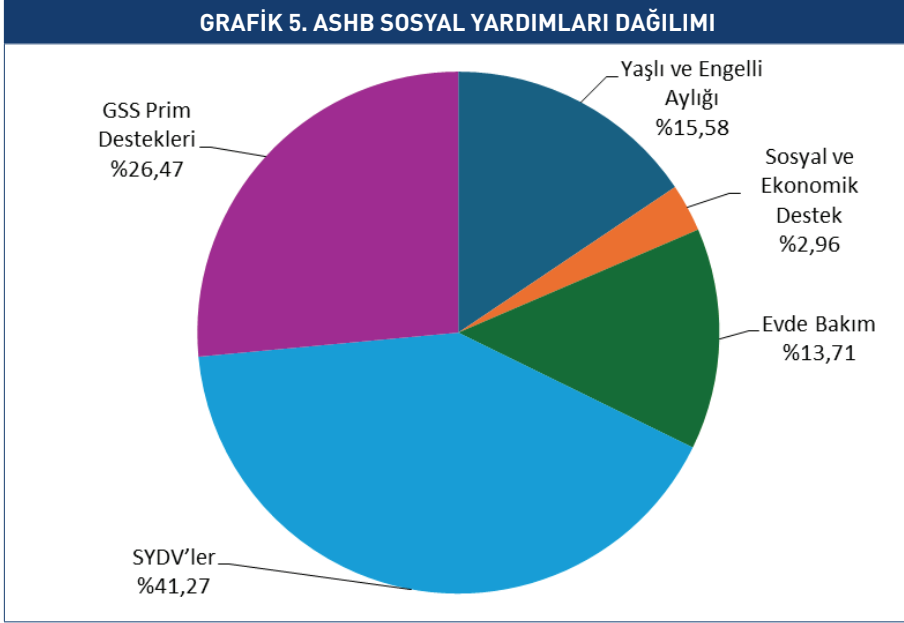
Kaynak: 2021-2023 için: 2025 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı, s. 325; 2018-2020 için: 2022 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı, s. 292; 2015-2017 için: 2019 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı, s. 117; 2011-2014 için: Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) 2018 Yılı Programı, s. 130.

Kamu sosyal yardımlarında 2004’ten başlayıp 2023’e kadar geçen süreçteki artışta en önemli payın ASHB’de olduğu açıktır (Grafik 1). ASHB’nin sosyal yardım harcamalarında yaşlı ve engelli aylığı, sosyal ve ekonomik destek, evde bakım, SYDV’ler tarafından verilen tüm sosyal yardımlara aktarılan kaynak ve genel sağlık sigortası (GSS) primleri olmak üzere beş temel kalem bulunmaktadır (Tablo 1). Bunlar içinde yüzde 41,27’lik payla SYDV’ler ve yüzde 26,47’lik payla GSS prim destekleri diğer üç kalemin önemli oranlarda önlerindedir (Grafik 5).

14 “Kovid-19’la Mücadele Sürecinde Yaklaşık 7 Milyon Aileye 10,6 Milyar Lira Destek Sağlandı”, ASHB, 24 Temmuz 2021, <https://www.aile.gov.tr/haberler/kovid-19la-mucadele-surecinde-yaklasik-7-milyon-aileye-10-6-milyar-lira-destek-saglandi>, (Erişim tarihi: 21 Aralık 2024).

15 Resmî hesaplamalara göre 6 Şubat depremlerinin ekonomik anlamda maliyetin milli gelire oranı tahminen yüzde 2,6 civarıdır. Bkz. *2023 Kahramanmaraş ve Hatay Depremleri Raporu*, (T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Ankara: 2023), s. 124.

16 “Kamu Kesimi Sosyal Harcama İstatistikleri”, T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2021/11/Kamu-Kesimi-Sosyal-Harcama-Istatistikleri_15112021.xlsx, (Erişim tarihi: 21 Ocak 2025).



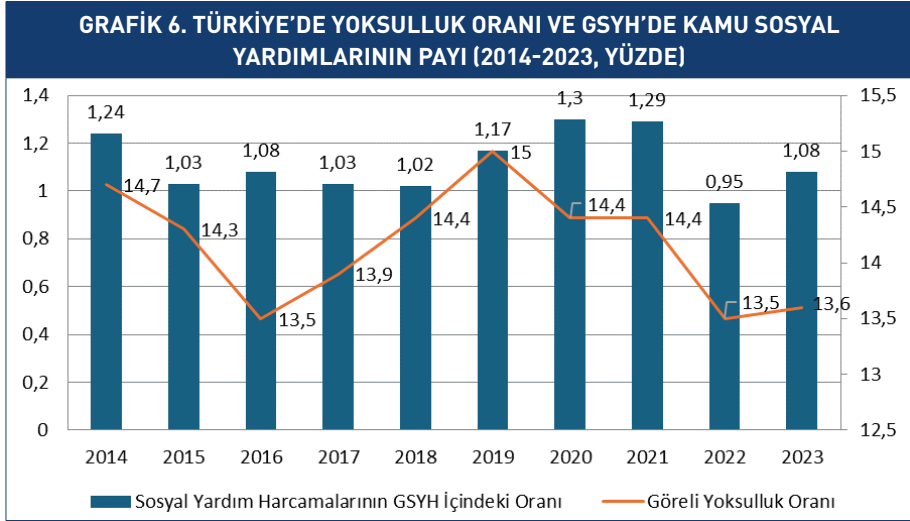
Kaynak: 2025 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı, s. 325.

En nihayetinde kamu sosyal yardım harcamaları muhtaç durumdaki yoksullara yönelik aynı ve nakdi desteklerin toplamıdır. Bu nedenle yoksulluk oranları ile kamu sosyal yardım harcamalarının birlikte ele alınması yoksullukla mücadeledeki yeri anlamak açısından gereklidir.

Bu noktada kişinin, toplumsal ortalama refah seviyesinin (medyan gelirin) belli bir oranının (çoğunlukla yüzde 50 veya yüzde 60) altında olması durumu olan ya da kişinin içinde yaşadığı toplumun hayat standartlarına göre muhtaç durumda olması anlamındaki görel yoksulluk¹⁷ verileri ile kamu sosyal yardım harcamalarının GSYH içindeki oranları akla gelmektedir.

Son on yıllık verilere bakıldığında kamu sosyal yardım harcamalarının yüzde 1'lerin üstünde nispeten yüksek seyrettiği yıllarda (2014-2016) görel yoksulluk oranlarının düştüğü anlaşılmaktadır. Yine kamu sosyal yardım harcamalarının arttığı yıllarda (2019-2021) görel yoksulluk oranlarının azaldığı; kamu sosyal yardım harcamalarında düşme ve kısmi toparlanmanın olduğu son iki yılda da (2022-2023) görel yoksulluk oranının nispeten düşük seyrettiği görülmektedir (Grafik 6).

¹⁷ “Yoksulluk: Terminoloji, Temel Kavramlar ve Ölçüm Yöntemleri”, *Yoksullukla Mücadele Stratejileri*, ed. Coşkun C. Aktan ve İsmail Y. Vural, (Hak-İş Yayınları, Ankara: 2002), s. 42.



Kaynak: "Yoksulluk ve Yaşam Koşulları İstatistikleri, 2024", TÜİK, 30 Aralık 2024, <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Yoksulluk-ve-Yasam-Kosullari-Istatistikleri-2024-53714>, (Erişim tarihi: 12 Ocak 2025); 2025 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı, s. 325.

Buradan yola çıkarak tek nedeni kamu sosyal yardım harcamalarındaki artış olmasa da yoksulluk oranlarındaki düşüşte kamu sosyal yardım harcamalarının etkisi olduğunu söylemek mümkündür. Başka bir ifadeyle başta ASHB'nin 52 kalem sosyal yardım programı olmak üzere VGM, MEB ve Yurt-Kur gibi kamu kurumlarının sosyal yardımlarının muhtaç durumdakilerin muhtaçlıklarını gidermede belli işlevler gördükleri açıktır.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Muhtaç durumdakilere dönük ayni ve nakdi destekler olan sosyal yardım uygulamalarında kamu önemli bir aktördür. Kamu sosyal yardım aktörleri içinde ise VGM, MEB, Yurt-Kur ve belediyeler bulunmaktadır. Ancak Türkiye'de kamu sosyal yardım uygulamalarının ana aktörü ASHB'dir.

Aktörlerin uygulamalarıyla ortaya kamu sosyal yardım harcamaları çıkmaktadır. Kamu sosyal yardım harcamaları; eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik/koruma içinde sosyal güvenlik/koruma harcamalarının bir değişkeni konumundadır.

Türkiye'de kamu sosyal yardım harcamalarında son yirmi yılda üç kata yakın belli bir artış söz konusudur. Bu artışın da etkisiyle yoksulluk oranlarında belli bir seviyede de olsa azalma görülmektedir. Dolayısıyla diğer farklı değişkenlerin de etkisiyle kamu sosyal yardım harcamaları eliyle yoksullukla mücadelede ilerleme katedilmiş durumdadır.

Mevcut katkıyı artırmak için:

- Sosyal yardım-istihdam ilişkisine daha fazla önem vermek gerekmektedir. ASHB bünyesinde çalışabilecek durumdaki muhtaçlara doğrudan ayni ve

nakdi destekler vermek yerine İŞKUR üzerinden istihdama yönlendirme hizmeti sunulmaktadır. Bunun daha da güçlendirilmesinin yanı sıra diğer kamu sosyal yardım aktörlerinin sosyal yardım uygulamalarında istihdam odaklılık mümkün olduğunca ön plana alınmalıdır.

- Sosyal yardım uygulamalarında mümkün olduğunca sade ve yeknesak bir çerçeve ortaya koyulmalıdır. Bu durum özellikle 52 kalem sosyal yardım programının uygulandığı ASHB için elzemdir. Mevcut haliyle uygulanan 52 programın verimliliğinin ne düzeyde olduğu noktasında tam bir cevap bulmak pek mümkün görünmemektedir.
- Bu noktada yoksullukla mücadelede kamu sosyal yardımlarının etkili olup olmadığının tespit edilebilmesi için veriye ve sahaya dayalı detaylı araştırmaların periyodik olarak yapılması gerekmektedir.

YAZAR HAKKINDA

FARUK TAŞCI

Lisans eğitimini Boğaziçi Üniversitesi Sosyoloji Bölümü'nde (2005), yüksek lisansını (2007) ve doktorasını (2011) İstanbul Üniversitesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü'nde bitirmiştir. Aynı bölümde 28 Aralık 2020'den bu yana profesör olarak görevini sürdürmektedir. Taşçı, Haziran 2022'de dahil olduğu SETA Vakfı'nda Toplum ve Medya direktörü olarak görev yapmaktadır. Ulusal İstihdam Stratejisi Çalıştaylarında (2009, 2011) komisyon üyeliği, 10. Kalkınma Planı Sosyal Yardımlar ve Hizmetler Çalışma Grubunda (2013) raportörlük görevlerini yürütmüştür. Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının "Aile Eğitim Programı İçerik Değerlendirme Çalışması"nda program geliştirme ekibinde yer almıştır (2022). Dönemin Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı bünyesindeki *Sosyal Politika Çalışmaları Dergisi*'nin de editörlüğünü (2018-2019) yapmıştır. Çalışmalarında aile, toplum, sosyal politika ve dezavantajlı gruplar üzerine odaklanan ve sosyal politika alanında birçok çalışmaya imza atan Taşçı, İslam'da ekonomi ve şehir gibi konularla da ilgilenmektedir.

Türkiye'nin Kamu Sosyal Yardım Harcamalarının Analizi

Faruk Taşçı

L Sosyal politikanın sosyal güvenlik araçlarından biri olan sosyal yardım muhtaç durumdakilere yönelik ayni ve nakdi desteklerdir. Bu destekler sivil toplum ve özel sektör tarafından uygulanmakla birlikte esas ve etkili aktör ise kamudur. Türkiye'de kamu sosyal yardımlarında belediyeler, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Milli Eğitim Bakanlığı ve Yurt-Kur tarafından çeşitli isimler ve şekillerde uygulamalar bulunmaktadır. Ancak Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı tüm kamu sosyal yardımlarının çoğunluğunu yürütmektedir. Bu yönüyle Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı kamu sosyal yardım harcamalarının lokomotif konumundadır.

Kamu sosyal harcamalarının eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik/koruma kalemlerinden sosyal güvenlik/koruma kaleminin bir parçası olan kamu sosyal yardım harcamaları temelde yoksullukla mücadele için önemlidir. Kamu sosyal yardım harcamalarındaki artış veya azalış ile yoksulluk oranlarındaki artış veya azalış arasında bir ilişki kurmak mümkündür. Bu çerçevede elinizdeki analiz Türkiye'deki kamu sosyal yardım harcamalarının gelişim seyri ile yoksulluk oranlarının gelişimine bakmak suretiyle bir değerlendirme sunmaktadır.



ANKARA • İSTANBUL • WASHINGTON D.C. • BERLİN

www.setav.org