

|||
AİLE
SİGORTASI

Türkiye’de Yeni Bir Sosyal Yardım Sistemi

Dr. Erkan Karaarslan

Ankara • 2026

Yazar	Dr. Erkan Karaarslan
Yayınlayan, Dağıtım ve Satış	Dataminners Danışmanlık Eğitim Yazılım Kentsel Dönüşüm Hizmetleri Ltd. Şti.
Baskı	Hermes Matbaa
Baskı Yeri	Ankara
Baskı Tarihi	Ekim 2026

Bu eser, yazarın bilimsel ve mesleki çalışmasıdır. Eserde yer alan görüş ve değerlendirmeler yazara aittir.

Eserin tüm yayın hakları saklıdır. Yasal istisnalar dışında, hak sahibinin yazılı izni olmaksızın eserin tamamı veya bir bölümü elektronik, mekanik, fotokopi ya da başka herhangi bir yöntemle çoğaltılamaz, yayımlanamaz ve dağıtılamaz.

Bibliyografik kayıt, ISBN ve varsa bandrol bilgileri yayınevi tarafından baskı öncesinde bu sayfaya ayrıca eklenebilir.

ISBN: 978-625-91166-0-0

ÖNSÖZ

Elinizdeki kitap, sosyal yardımı ihtiyaç sahibine yapılan bir ödeme olmanın ötesinde, insan onurunu koruyan bir sosyal hak olarak ele alıyor. İlk çalışmayı hazırlarken sorduğum soru bugün de aynı: Türkiye’de hiçbir haneyi korumasız bırakmayan, yardımları nesnel ölçütlerle belirleyen ve kamu kaynaklarını etkili kullanan bir sistem kurabilir miyiz? Bu kitabın amacı, bu soruya gerekçeleri, kurumları ve uygulanabilir araçlarıyla birlikte cevap aramaktır.

Bu arayışın mesleki geçmişimde önemli bir yeri var. Sosyal Güvenlik Kurumunda görev yaptığım yıllarda, Genel Müdür Yedigörmüş ve Sağlıkta Dönüşüm Projesi Koordinatörü Savaş Yılmaz ile birlikte bütünsel bir Sosyal Yardım Kanunu hazırlamıştık. Farklı kurumların uygulamalarını ortak bir çerçevede buluşturmayı, ihtiyaç tespitini nesnelleştirmeyi ve yardımın sürekliliğini sağlamayı amaçlıyorduk. Kanun metni kadar, onu uygulayacak kurumsal kapasitenin ve güvenilir bilginin de gerekli olduğunu bu süreçte yakından gördüm.

2011 yılında, kızım Zeynep Naz’ın doğduğu günlerde, Aile Sigortası Projesini değerli hocalar Hakkı Hakan Yılmaz ve Oğuz Karadeniz ile birlikte CHP Bilim Kültür Platformuna sunduk. Bir çocuğun dünyaya gelişinin taşıdığı umut ile hiçbir çocuğun yatağa aç girmediği bir ülke düşüncesi benim için aynı dönemde buluştu. Projeye verdiğim emeğin kişisel anlamı da burada yatıyor: çocukların geleceğinin ailelerinin yoksulluğuyla sınırlanmaması ve her hanenin yarınını güvenle kurabilmesi.

Aile sigortası yaklaşımının merkezinde, hanenin koşullarını dikkate alan düzenli destek bulunuyor. Çocuk, yaşlı, engelli, çalışan yoksul ve bakım sorumluluğu taşıyan kişi aynı ihtiyaçlara sahip değildir. Bu nedenle adalet, herkese aynı tutarı vermekle sağlanamaz. Yardımın miktarı ve biçimi, kişinin içinde yaşadığı haneyle birlikte değerlendirilmelidir. Sosyal hizmet ve istihdam desteği de bu değerlendirmeyi tamamlamalıdır.

Bu baskıda ilk metnin reform yaklaşımını koruyarak verileri, mevzuatı ve kurumsal değerlendirmeleri gözden geçirdim. İlk önerilerin hangilerinin gerçekleştiğini, hangilerinin kısmen hayata geçtiğini ve hangi alanların yeniden düzenlenmesi gerektiğini ele aldım. Merkezi idare ile belediyelerin ilişkisine, sosyal yardımın istihdamla bağının kurulmasına ve çocuk yoksulluğunun kalıcılışmasını önleyecek hizmetlere özellikle yer verdim.

Geçen yıllarda veri sistemleri ve başvuru kanalları gelişti; sosyal yardım uygulamalarının kurumsal görünümü değişti. Buna rağmen bir kaydın dijitalleşmesi, tek başına hakkaniyetli bir karar verildiğini göstermez. İhtiyacın doğru ölçülmesi, vatandaşın kararın gerekçesini öğrenebilmesi, yanlış bilgiyi düzeltebilmesi ve farklı kurumların birbirini tamamlayan hizmetler sunması gerekir. Bu kitapta teknik imkânlarla sosyal haklar arasındaki ilişkinin kurulmasına önem verdim.

Yapay zekâ bilgiye erişimi hızlandırırsa da kitap yazmaya devam ediyorum. Bir kitabın değeri, bilgileri yan yana getirmekle sınırlı değildir. Yıllar içinde edinilen deneyimi, yapılan tercihlerin gerekçesini ve yazarın sorumluluğunu okura sunar. Ben de bu çalışmayla hangi sosyal yardım düzenini neden savunduğumu, hangi sorunlara nasıl çözüm aradığımı kalıcı ve tartışılabilir bir metne dönüştürmek istiyorum.

Kitabı okurken yürürlükteki sistemin açıklamalarıyla önerilen modelin hükümlerini ayırmak gerekir. Model kanun, mevcut hukuk değil bir reform önerisidir. İlk baskının maliyet hesapları da ait oldukları dönemin varsayımlarını gösteren tarihsel çalışmalar olarak ekte korunmuştur. Kendi makalelerimden yararlanırken de geçmişteki önerilerin hangi bağlamda ortaya çıktığını görünür kılmaya çalıştım.

Dileğim, bu kitabın sosyal yardım alanında çalışanlara, politika geliştirenlere ve sosyal devletin geleceğini düşünen okurlara yararlı olmasıdır. Daha adil bir sistem, ihtiyaç sahibinin sesini duyan ve uygulamasını sorgulayabilen kurumlarla kurulabilir. Bu tartışmaya katkı sunabilirsem, çalışmam amacına ulaşmış olacaktır.

Dr. Erkan Karaarslan
Ankara, Ekim 2026

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	3
I. GİRİŞ	13
II. YOKSULLUK.....	19
2.1. Yoksulluk Kavramı.....	21
2.2. Yoksulluk Tanımları.....	22
2.2.1. Mutlak Yoksulluk - Göreli Yoksulluk	22
2.2.2. Objektif Yoksulluk - Sübjektif Yoksulluk	23
2.3. Yoksulluğun Temel Boyutları	24
2.4. Yoksulluk Göstergeleri.....	25
III. SOSYAL YARDIM KAVRAMI	29
IV. DÜNYA'DA YOKSULLUK, GÜVENLİK AĞLARI VE SOSYAL YARDIM SİSTEMLERİ	35
4.1. Dünya'da Yoksulluk	37
4.1.1. Genel Olarak.....	37
4.1.2. Güney Asya Ve Doğu Asya-Pasifik	38
4.1.3. Avrupa Ve Orta Asya Ülkeleri	38
4.1.4. Latin Amerika Ve Karayipler	39
4.1.5. Orta Doğu-Kuzey Afrika Ve Sahra Altı Afrika	39
4.1.6. OECD Ülkelerinde Gelir Dağılımı Ve Yoksulluk	40
4.2. Dünyada Güvenlik Ağları	41
4.2.1. İyi Bir Güvenlik Ağının Özellikleri.....	41
4.2.2. Ülkelerin Güvenlik Ağına Sahip Olma Nedenleri	44
4.2.3. Koruma Ve Teşvik İçin Güvenlik Ağı	44
4.3. Bazı Ülkelerde Uygulanan Sosyal Yardım Sistemleri İle İlgili Bilgiler	50
4.3.1. Portekiz.....	50
4.3.2. Tunus	51
3. Aktif İşgücü Piyasası Programları.....	52

8. Doğrudan Transfer Programları	53
4.3.3. Brezilya	54
1. Asgari Yaşlılık Aylığı	54
2. Genç Faaliyet Programı Ve Genç Faaliyet Ödeneği	54
7. Aile Fon Programı	55
4.3.4. Fransa	55
1. Minimum Yaşlılık Geliri	55
2. Aile Ödeneği	55
3. İşsizlik	55
4. Diğer Primsiz Yardımlar	56
4.3.5. İspanya	56
1. Sağlık Hizmetleri Yardımları	56
2. Sakatlık Aylıkları	57
Primsiz Düzeyde İşsizlik Teminatı	60
V. ÜLKEMİZDE SOSYAL YARDIMLARIN GELİŞİMİ	63
5.1. Cumhuriyet Öncesi Dönemde Sosyal Yardımlar	65
5.2. Cumhuriyet Sonrası Dönemde Sosyal Yardımlar	66
VI. TÜRKİYE’DE YOKSULLUK	71
6.1. Genel Olarak	73
6.2. Kırsal Ve Kentsel Yoksulluk	78
6.3. Bölgesel Farklılıklar	79
6.4. Kadın Yoksulluğu	81
VII. ÜLKEMİZDEKİ SOSYAL YARDIM SİSTEMİNİN ANALİZİ	83
7.1. Türkiye’de Sosyal Yardım Yapan Kurumlar	85
7.1.1. Sağlık Yardımları Ve Genel Sağlık Sigortası	86
7.1.2. Yaşlı Ve Engelli Aylıkları	86
7.1.3. Sosyal Hizmetler: SHÇEK’ten Aile Ve Sosyal Hizmetler Bakanlığına ..	87

7.1.3.1. İlk Baskı Döneminde Sosyal Hizmetler Ve Çocuk Esirgeme Kurumu	87
7.1.3.2. SHÇEK Dönemindeki Yardım Türleri Ve Tutarları	89
7.1.4. Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü Ve Sosyal Yardımlaşma Ve Dayanışma Vakıfları	90
7.1.5. Vakıflar Genel Müdürlüğü	93
7.1.6. Yerel Yönetimler Ve Sosyal Yardımlar	94
7.1.6.1. Belediyelerin Sosyal Yardım Alanındaki Hukuki Konumu	94
7.1.6.2. Belediyelerin Sosyal Yardım Araçları	94
7.1.6.3. Belediyelerin Mali Ağırlığındaki Artış	95
7.1.6.4. Merkezi Yönetim-Belediye Veri Entegrasyonu	96
7.1.6.5. Sosyal Belediyecilikten Bütünleşik Sosyal Korumaya	96
7.1.7. Sivil Toplum Kuruluşları	99
7.2. Türkiye’de Sosyal Yardım Sisteminin Yapısal Sorunları Ve Değerlendirilmesi	100
VIII. TÜRKİYE’DE SOSYAL HİZMETLER	107
8.1. Türkiye’de Sosyal Hizmetlerin Tarihi	109
8.2. Türkiye’de Sosyal Hizmet Uygulamaları	111
8.2.1. Evlat Edindirme Hizmetleri	112
8.2.2. Koruyucu Aile Hizmetleri	113
8.2.3. Çocuk Yuvaları	114
8.2.4. Sevgi Evleri/Çocuk Evleri	114
8.2.5. Yetiştirme Yurtları	115
8.2.6. Kreş Ve Gündüz Bakımevleri	117
8.2.7. Çocuk Ve Gençlik Merkezleri	117
8.2.8. Yaşlı Dayanışma Merkezleri	119
8.2.9. Huzurevleri	119
8.2.10. Engellilere Yönelik Hizmetler	120

8.2.11. Kadın Konukevleri.....	122
8.2.12. Aile Danışma Merkezleri	123
8.2.13. Toplum Merkezleri	123
IX. TÜRKİYE’DE SOSYAL YARDIM SİSTEMİNİN BUGÜNKÜ HARİTASI	127
9.1. Genel Görünüm.....	129
9.2. Merkezi Koordinasyon: Aile Ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı	129
9.3. Yerel Uygulama Ağı: Sosyal Yardımlaşma Ve Dayanışma Vakıfları	130
9.4. Yardım Programlarının Yapısı	131
9.5. Sistemin Ölçeği	131
9.6. Dijitalleşme Ve Yeni Nesil Sosyal İnceleme	133
9.7. Bugünkü Haritanın Gösterdiği Temel Açıklar	134
X. TÜRKİYE’DE SOSYAL YARDIM ALANINDA REFORM İHTİYACI	137
10.1. Genel Gerekçeler.....	139
10.2. Mevcut Sistemin Yoksulluğa Karşı Koruma Sağlamaması	143
10.3. Sosyal Gerekçeler	145
10.4. Ekonomik Gerekçeler	148
10.5. Siyasal Gerekçeler	150
10.6. Avrupa Birliği Sosyal Politika Çerçevesi Ve 2026 İtibarıyla Türkiye..	150
10.6.1. Sosyal Politika Ve İstihdam Faslıının Güncel Kapsamı.....	150
10.6.2. 2025 Türkiye Raporu Ve Devam Eden Politika Diyalogu	151
10.6.3. Türkiye’de Kurumsal Karşılık	151
10.6.4. Güncel Ulusal Planlama Belgeleriyle Uyum	152
10.7. Sosyal Yardım Bağımlılığı Mı, Sosyal Koruma Mı?	153
XI. MODEL BİR SOSYAL YARDIM KANUNU TEKLİFİ	157
11.1. Genel Gerekçe	159
11.2. Sosyal Yardım Kanunu Teklifi - 2026 Kurumsal Yapısına Uyarlanmış Model Metin.....	166

XII. MODEL SOSYAL YARDIM KANUNU TEKLİFİNİN 2026 İTİBARIYLA DEĞERLENDİRİLMESİ VE GETİRDİĞİ YENİLİKLER.....	185
12.1. Yeni Düzenlemenin Amacı.....	187
12.2. Bütünleşik Sosyal Yardım Bilgi Sistemi Ve Veri Yönetişi.....	188
12.3. Yardım Türleri Ve Miktarları.....	190
Sürekli Yardımlar	190
Sürekli Yardımlar	190
Geçici Yardımlar.....	190
12.4. Yeni Düzenlemenin Olası Etkileri.....	191
12.4.1. Sosyal Etkiler	191
12.4.2. Ekonomik Etkiler.....	194
12.4.3. Yönetişim Ve Sosyal Bütünleşme Etkileri	195
12.5. Mevzuat Uyumlaştırması.....	196
XIII. BİR REFORM ÖNERİSİNİN ON BEŞ YILLIK MUHASEBESİ	199
13.1. İlk Baskının Sorusu Bugün Değişmiştir	201
13.2. Gerçekleşen, Kısmen Gerçekleşen Ve Açık Kalan Öneriler.....	202
13.3. Model Kanunun Bugün Taşıdığı Değer	204
13.4. Gerçekleşmeyen Veya Tamamlanmamış Alanlar	204
13.5. On Beş Yıl Sonra Ulaşılan Sonuç	205
XIV. SONUÇ.....	207
EK 1 - İLK BASKININ TARİHSEL ETKİ ANALİZİ VE MALİYET PROJEKSİYONLARI	215
Ek 1.1. Yardım Tutarları Ve İlk Varsayımlar	217
Ek 1.2. İlk Baskı Ekonomik Etki Ve Maliyet Hesapları.....	218
Ek 1.3. İlk Baskının Mevzuat Ve 2009-2029 Projeksiyonu.....	232
2009-2029 Tahmini Toplam Yardım Tutarları (İlk Baskı Modeli - Tarihsel Senaryo).....	234
KAYNAKÇA	237

TABLO DİZİNİ

Tablo 1 — Dünya Bankası'nın güncel uluslararası yoksulluk eşikleri (2021 SGP)	37
Tablo 2 — Küresel aşırı yoksulluğun güncel görünümü	38
Tablo 3 — Asya bölgelerinde aşırı yoksulluk (2022, 3,00 ABD doları eşiği)	38
Tablo 4 — Avrupa ve Orta Asya'da aşırı yoksulluk (2022)	39
Tablo 5 — Latin Amerika ve Karayipler'de aşırı yoksulluk (2022)	39
Tablo 6 — Orta Doğu-Kuzey Afrika ve Sahra Altı Afrika'da aşırı yoksulluk (2022)	39
Tablo 7 — Koruma ve Teşvik için Güvenlik Ağları	45
Tablo 8 — OECD Ülkelerinde Sosyal Yardımların GSYİH'ya Oranı (%).....	48
Tablo 9 — Göreli yoksulluk oranları, 2024-2025.....	74
Tablo 10 — Hanehalkı tipine göre göreli yoksulluk oranı, 2025	74
Tablo 11 — Eğitim durumuna göre göreli yoksulluk oranı, 2025.....	75
Tablo 12 — Yaş gruplarına göre yoksulluk veya sosyal dışlanma riski, 2025	76
Tablo 13 — Seçilmiş yoksulluk ve yoksunluk göstergeleri, 2025	76
Tablo 14 — İBBS 2. Düzeyde göreli yoksulluk oranı bakımından seçilmiş bölgeler, 2025.....	77
Tablo 15 — Seçilmiş yaşam koşulları göstergeleri, 2025	80
Tablo 16 — Belediyelerin sosyal yardım harcamalarının gelişimi	95
Tablo 17 — Seçilmiş güncel sosyal yardım programları ve tutarları, 2026	99
Tablo 18 — Koruyucu aile hizmetinde güncel göstergeler	114
Tablo 19 — Kuruluş bakımı altındaki çocuk sayısı	114
Tablo 20 — Sosyal ve Ekonomik Destek (SED) kapsamındaki çocuk sayısı.....	115
Tablo 21 — Aile odaklı çocuk hizmetlerinde seçilmiş göstergeler	116
Tablo 22 — Kreş, gündüz bakımevi ve çocuk kulübü hizmetleri	117
Tablo 23 — Huzurevi ve yaşlı bakım hizmetlerinde güncel görünüm	120
Tablo 24 — Türkiye'de sosyal yardım sisteminin 2026 kurumsal haritası	132

Tablo 25 — İlk baskı reform önerilerinin 2026 itibarıyla genel durumu...	202
Tablo 26 — Mevcut ve Yeni Yardım Miktarları (İlk Baskı - Tarihsel Etki Analizi)	217
Tablo 27 — Mevcut Yardımlardan Yararlananların Yeni Sisteme Göre Sınıflandırılması (Bin TL) (2007) (İlk Baskı - Tarihsel Etki Analizi)	219
Tablo 28 — Mevcut Yardımlardan Yararlananların Yeni Sisteme Göre Sınıflandırılması (2007) (İlk Baskı - Tarihsel Etki Analizi)	220
Tablo 29 — Hesaplamalarda Kullanılan Parametreler (İlk Baskı - Tarihsel Etki Analizi).....	221
Tablo 30 — Değişik Varsayımlar Altında Yardımlara Muhatap Kişi ve Hane Sayısı (İlk Baskı - Tarihsel Etki Analizi)	224
Tablo 31 — Tahmin Edilen Yardıma Muhatap Nüfus ve Genel Nüfus İçindeki Payı (İlk Baskı - Tarihsel Etki Analizi)	225
Tablo 32 — Temmuz-Aralık 2007 Brüt Asgari Ücret (585,00 TL) ve GSS Primi (24 TL) Dahil Edildiğinde (İlk Baskı - Tarihsel Etki Analizi)	228
Tablo 33 — Değişik Yoksulluk Varsayımları Altında Yeni Sistemin Maliyeti (İlk Baskı - Tarihsel Etki Analizi)	229
Tablo 34 — Alternatif Kıyas Yöntemlerine Göre Maliyetler ve Yararlanma Sayıları (İlk Baskı - Tarihsel Etki Analizi).....	231
Tablo 35 — 2009-2029 Tahmini Toplam Yardım Tutarları (milyon TL) (İlk Baskı - Tarihsel Etki Analizi)	234