

## **TÜRKİYE’DE REFAH BAĞIMLILIĞI İLE BİR MÜCADELE ARACI OLARAK SOSYAL YARDIM ALANLARIN İSTİHDAMA YÖNLENDİRİLMESİ SİSTEMİNİN UYGULANMASI**

*Bünyamin ESEN*

*Sosyal Politika Bilim Uzmanı (London School of Economics)*

*Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Doktora Adayı (Boğaziçi  
Üniversitesi)*

*e. SGK Sosyal Güvenlik Denetmeni*

### **ÖZET**

Refah bağımlılığı küresel ölçekte tüm refah rejimlerinin temel sorunlarından birini oluşturmaktadır. Refah bağımlılığı kavramı, bireylerin kendi başlarına ayakta durma, çalışma, üretme ve girişimcilik azminin ortadan kalkmasını ve bazen nesiller boyunca refah yardımları ile yaşamaya alışmaları sorununu ifade etmektedir. Bu sorun refah rejimlerinin mali ve idari sürdürülebilirliğine zarar verdiği kadar toplumsal yapıya da zarar verir. Kendine özgü kapsamlı bir refah sistemi olan Türkiye, geleneksel olarak ailecilik, kayıtdışılık, zayıf idari kapasite ve refah bağımlılığının yoğun olarak görüldüğü Akdeniz Refah Devletleri arasında sınıflandırılmaktadır. Refah bağımlılığı Türk refah sisteminin temel sorunlarından biridir. Söz konusu bu sorunla başa çıkmak üzere üretilen çözümlerden birini de sosyal yardım alan bireylerin istihdama ve emeği ile çalışmaya yönlendirilmesi sistemi oluşturur.

2016 yılında uygulanmaya başlanan bu sistem kapsamında Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı’ndan düzenli sosyal yardım alan hanelerde yaşayan kişilerin İŞKUR tarafından uygulanan mesleki eğitim ve aktif iş gücü programlarına dâhil edilmesi; bu kişilerin durumuna uygun iş bulunması halinde de kendilerine iş teklif edilmesi sağlanmaktadır. Bu sistem kapsamındaki bir kişinin, kendisine teklif edilen eğitimi veya işi geçerli bir mazereti olmaksızın üç kez reddetmesi halindeyse yaşadığı hanenin düzenli sosyal yardımının bir yıl boyunca kesilmesi şeklinde bir yaptırım uygulanmaktadır. Yeni sistemin bir unsuru da düzenli sosyal yardım alan hanelerde yaşayan kişilerin istihdamının teşvik edilmesi amacıyla bu gibi kişiler istihdam edecek özel sektör işverenlerine sosyal sigortalar primi desteği verilmesidir.

Türkiye’de uygulanan bu sistemin temel amacı, düzenli sosyal yardım alan kişilerin işgücü piyasasına dahil olarak kendi başlarına hayatlarını sürdürebilmelerini sağlamaktır. Bu çalışmada ülkemizde sosyal yardım alanların istihdamaya yönlendirilmesi sisteminin uygulanması ayrıntılı olarak açıklanmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Sosyal yardım, refah devleti, refah bağımlılığı, Türk Refah Devleti, sosyal sigortalar prim desteği, sosyal sigortalar prim teşviki, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı

## **IMPLEMENTATION OF EMPLOYMENT GUIDANCE SYSTEM FOR RECIPIENTS OF SOCIAL ASSISTANCE AS A POLICY IN TURKEY AGAINST WELFARE DEPENDENCY**

### **ABSTRACT**

Welfare dependency is one of the main problems of all welfare regimes on a global scale. Welfare dependency refers to the problem of disappearance of the determination of individuals to stand on their own, to work and produce and to keep the entrepreneurship spirit, and getting used to live on welfare benefits, sometimes for generations. Welfare dependency not just damages the financial and administrative sustainability of welfare regimes, but also harms the social structure. Turkey, with its own comprehensive welfare system, is traditionally classified among the Extended-Mediterranean Welfare States, in which familialism, informality, weak administrative capacity and welfare dependency are important characteristics. Welfare dependency also one of the main problems of the Turkish welfare system. One of the solutions produced to deal with this problem is the system of directing individuals who receive continual social assistance to employment and to live on their own labour.

Within the scope of this system, which started to be implemented in 2016, people living in households receiving regular social assistance from the Ministry of Family and Social Services are being included to vocational training and active labour programs implemented by the Turkish Labour and Employment Agency, and they are offered a job in the event of occurrence of a suitable work for them. Within the scope of this system, in the case that the offered person refused the training or work offer three times without a justified cause, the sanction of cutting the regular social assistance of the household in which he/she lives will be imposed. Another element of the new system is the provision of social insurance premium support to private sector employers who will employ people living in the households receiving regular social welfare, for the encouragement of employment of such persons.

The main objective of the system that is being started to be implemented in Turkey is to ensure that persons receiving regular social assistance are able to survive on their own through being included to the labour market. In this study, the implementation of the system of directing welfare recipients to employment in Turkey is being explained in detail.

**Keywords:** Social assistance, welfare state, welfare dependency, Turkish Welfare State, social insurance premium support, social insurance premium incentive, Ministry of Family and Social Work.

## I- GİRİŞ

Refah bağımlılığı küresel ölçekte tüm refah rejimlerinin temel sorunlarından birini oluşturmaktadır. Refah bağımlılığı kavramı, bireylerin kendi başlarına ayakta durma, çalışma, üretme ve girişimcilik azminin ortadan kalkmasını ve bazen nesiller boyunca refah yardımları ile yaşamaya alışmaları sorununu ifade etmektedir. Bu sorun refah rejimlerinin mali ve idari sürdürülebilirliğine zarar verdiği kadar toplumsal yapıya da zarar verir. Emeğin en yüce değer olduğu toplumlarda bireylerin çalışma ve üretme azminin güçlendirilmesi en önemli üretken sosyal sermayelerden biridir. Kapsamlı refah sistemleri ise, her ne kadar düşük duruma gelmiş bireylere tekrardan ayağa kalkma fırsatı sunan mekanizmalara sahip olsa da, bireylerin yoksulluk ve sosyal yardıma sürekli olarak bağımlılık döngüsüne girmesine neden olabilecek sosyal tehlikelere de açıktır. Refah rejimlerinin etkinliği, etkililiği ve verimliliği ile de doğrudan bağlı olan bu tartışma, üretken toplumsal kesimlerin güçlendirilmesi odaklı ekonomi politikaları ile de sıkı sıkıya bağımlıdır.

Bu bağlamda Türkiye’de de refah bağımlılığı kavramını tartışmak elzemdir. Kendine özgü kapsamlı bir refah sistemi olan Türkiye, geleneksel olarak ailecilik, kayıtdışılık, zayıf idari kapasite ve refah bağımlılığının ana karakterleri arasında olduğu “Genişletilmiş Akdeniz Refah Devletleri” arasında sınıflandırılmaktadır. Refah bağımlılığı Türk refah sisteminin de temel sorunlarından biridir. Söz konusu bu sorunla başa çıkmak üzere üretilen çözümlerden birini de sosyal yardım alan bireylerin istihdama ve emeği ile çalışmaya yönlendirilmesi sistemi oluşturur.

Türkiye’de uygulanmakta olan sosyal yardım sisteminde önemli değişiklikler yapan bu model 2016 yılında 6704 sayılı Kanun<sup>1</sup> ile getirilmiştir. Yapı-

1 T.C. Yasalar (2016) **65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına dair 6704 sayılı Kanun**, Resmi Gazete (Tarih: 26.04.2016, Sayı: 29695), Ankara.

lan bu değişiklikler kapsamında, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarından düzenli sosyal yardım alan hanelerde yaşayan kişilere Çalışma ve İş Kurumu (İŞKUR) tarafından mesleki eğitim uygulanması ve bu kişilerin aktif iş gücü programları dâhil edilmesine başlanılmıştır. Keza, bu kişilerin durumuna uygun iş bulunması halinde de kendilerine iş teklif edilmesi uygulamasına geçilmiştir.

Kendisine eğitim veya iş teklif edilen kişinin, kendisine teklif edilen eğitimi veya işi geçerli bir mazeret olmaksızın üç kez reddetmesi halinde ise hanesine ödenen düzenli sosyal yardım bir yıl boyunca kesilmektedir. Refah bağımlılığı sorunu ile baş etmeye dönük bu düzenleme ile sosyal yardım alan kişilerin istihdama dâhil olmaları suretiyle kendi başlarına ayakta durabilecek hale gelmeleri temel hedeftir.

Türkiye'nin ürettiği bu “Sosyal Yardım Alanların İstihdama Yönlendirilmesi Sistemi” dünya refah rejimlerinin refah bağımlılığı ile mücadele etmek amacıyla ürettiği çözümler arasında önemli bir yere sahiptir. Sistem bir yandan cezalandırma (refah yardımlarından mahrum bırakma) öte yandan ise ödüllendirme (prim teşvikleri ve devlet destekleri verme) şeklinde ikili bir sacayağı üzerinden yükselmektedir. Bu çerçevede, düzenli sosyal yardım alan hanelerde yaşayan kişilerin istihdamını teşvik üzere sosyal sigortalar prim desteği de uygulanmaktadır. 26.04.2016 tarihinden bu yana yürürlükte bulunan bu destek kapsamında, düzenli sosyal yardım alan hanelerde bulunan kişilerin işverenlerce istihdam edilmeleri halinde kendilerini çalıştıran işverenlere sigorta prim desteği verilmekte; destek kapsamında olan sigortalıların sigorta primine esas kazanç alt sınırı üzerinden hesaplanacak sosyal sigortalar primlerinin işveren hissesinin bir yıl boyunca Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı bütçesinden karşılanmaktadır. Söz konusu prim teşvikinin sahadaki uygulaması ise Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından yapılmaktadır.

Sosyal yardım alan kişilerin istihdamı halinde uygulanacak destek ile ilgili alt mevzuat uzunca bir gecikmeden sonra 22.06.2017 tarihinde Resmî Gazetede yayımlanan Sosyal Yardım Yararlanıcılarının İstihdamına İlişkin Yönetmelik ile belirlenmiş bulunmaktadır. Uygulama esaslarını belirleyen bu yönetmelik 1 Ocak 2018 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Söz konusu yönetmelikle birlikte sosyal destek alan vatandaşların istihdama teşviki sisteminin 2018 yılından bu yana kesintisiz olarak uygulanagelmektedir.

Hem sosyal yardım faydalanıcılarının istihdama yönlendirilmeleri sistemiyle ilgili, hem de işverenlerin sosyal yardım faydalanıcılarını istihdam etmeleri halinde uygulanacak sosyal sigortalar prim desteği ile ilgili olarak bilgilendirilmesi ihtiyacı bulunmaktadır.

Bu makalemizde refah bağımlılığı ile mücadele politikalarına önemli bir Batı-dışı alternatif politika önerisi olan “Sosyal Yardım Alanların İstihdama Yönlendirilmesi Sistemi”nin uygulandığı hem sosyal yardım faydalanıcıları hem de işverenler açısından ayrıntılı olarak açıklanmıştır.

## II- TÜRKİYE REFAH MODELİNDEKİ SON DÖNEMDEKİ GELİŞMELER VE “REFAH BAĞIMLILIĞI” KAVRAMI

Türkiye’de sosyal yardımların sunumu konusunda parçalı bir idari yapı söz konusu olsa da sosyal yardım sisteminin temel yürütücüsü Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı’dır.<sup>2</sup> Bakanlık tarafından uygulanmakta ve koordine edilmekte olan sosyal yardım sisteminde 2016 yılında 6704 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik ile Türkiye tarihinde ilk defa olmak üzere sosyal yardım politikaları ile istihdam politikalarının uyumlulaştırılmasına yönelik sistematik bir düzenleme yapılmış bulunmaktadır. Bu düzenleme 2014 yılında yayımlanan “2014-2023 Ulusal İstihdam Stratejisi” kapsamında istihdam ile sosyal koruma arasındaki ilişkiyi güçlendirmek ve uyumlulaştırmak amacıyla matuf düzenlemelerden biridir (YPK, 2017).

Türkiye’nin sosyal yardım ve sosyal hizmetler sistemi son yirmi yıl içerisinde hızlı bir gelişim göstermiştir. 2000’li yıllar öncesinde parçalı, bütünsellikten uzak ve dar bütçeli bir yapı arz eden Türk Refah Modeli 2000’li yıllarla birlikte derinlik ve kapsam açısından hızlı bir gelişmiş göstermiştir (Konunun ayrıntılı bir tartışması için bkz.: Esen, 2015). Sosyal Yardım sistemi 2011 yılından itibaren de tek bir bakanlık örgütlenmesi altında yönetilmeye başlanılmıştır. Anılan dönemde hem sosyal yardım ve hizmetlere ayrılan bütçenin artışı hem de yapılan yardım ve hizmetlerin çeşitlenmesi olarak ortaya çıkan bu gelişiminde sosyal yardım ve hizmetlerden yararlanan hane sayısı çok yüksek düzeyde artmıştır. 2002 yılında sosyal yardım ve hizmetlere ayrılan kamu bütçesi 1,37 Milyar TL iken bu rakam 2014 itibarıyla 25,5 Milyar TL’ye çıkmıştır.<sup>3</sup> Sistemin ana belkemiğini oluşturan ortak yapı olarak Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı’nın bütçesi 2022 itibarıyla ise 66,1 Milyar TL’ye, 2023 bütçesinde ise 149,8 Milyar TL’ye ulaşmış bulunmaktadır (ASHB, 2021, 2022).

2 2011 yılında Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı adı ile kurulan ve Türkiye’de sosyal yardımların (sosyal güvenlik haricindeki) tüm yönetiminden sorumlu olan bakanlık, 2018 yılında “Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile birleştirilmiş ve “Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı” adı almıştır. Ancak söz konusu birleşme üç yıl sonrasında ortadan kaldırılmış ve ilgili bakanlık 2021 yılında yeniden Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı adıyla örgütlenmiştir. Bu makale ilgili yerlerde söz konusu bakanlık kastedilmektedir.

3 Karagöl, Erdal Tanas ve Dama, Nergis (2015) “Geçmişten Günümüze Sosyal Yardımlar”, SETA Analiz, Kasım 2015, Sayı: 139.

2002 yılında sosyal yardım harcama bütçesinin gayri safi yurtiçi hasılaya (GSYH) oranı % 0,5 iken bu rakam 2014 itibariyle % 1,38'e yükselmiş<sup>4</sup> ve günümüzde dek istikrarlı bir şekilde artış trendi sürmüştür. Resmî istatistiklere göre, 2016 yılı itibariyle sosyal yardımların GSYİH içerisindeki payı % 1,45'e, düzenli sosyal yardımlardan faydalanan hane sayısı ise 2,3 Milyona ulaşmış ve yıllar itibariyle istikrarlı bir şekilde kapsam genişletilmiştir.<sup>5</sup> 2022 yılı sonu itibariyle ise sosyal yardımlardan yararlanan hane sayısı 4 milyon 332 bin 805'e ulaşmış bulunmaktadır (ASHB, 2022). Bu çerçevede sosyal koruma harcamalarının gayrisafî yurt içi hasıla (GSYH) içindeki payı da 2020 yılında %13,0, 2021 yılında ise %10,8 olmuştur (TÜİK, 2021, 2022). Sosyal politikalara ayrılan toplam kaynağın artmasının bir göstergesi olarak, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın 2023 yılı toplam bütçesi toplamda 310 Milyar TL'ye ulaşmış bulunmaktadır (Cumhurbaşkanlığı, 2022). Bu rakama Sosyal Güvenlik Kurumu'nun özerk bütçesinin dahil olmadığını altını çizmek gerekir. Özetle, sosyal yardım, sosyal hizmetler ve sosyal güvenliğe ayrılan kaynağın son yirmi yılda istikrarlı bir şekilde artmakta olduğu görülmektedir.

Sosyal yardım ve hizmetlerin bu şekilde geliştiği ve yaygınlaştığı ülkelerin temel sorunlarından biri yardımlara bağımlılık olarak ortaya çıkar. Dünya sosyal politika literatüründe "refah bağımlılığı" (*İng. welfare dependency*) olarak bilinen bu sorun, bireylerin uzun dönemli olarak devletten alacağı yardıma bağımlı hale gelmesi, yardım almaya alışarak kendi başına ayakta durma isteği ve iradesini kaybetmesi olarak tanımlanmaktadır.<sup>6</sup> Refah bağımlılığı literatürde yoğun bir şekilde tartışılan bir kavramdır. Bazı bilim insanları refah bağımlılığı kavramının refah devletlerinin küçültülmesi amacıyla araçsallaştırıldığını savunurken bazı diğer bilim insanları ise refah bağımlılığını temel bir refah devleti sorunu olarak ele almakta ve analiz etmektedir.

Refah bağımlılığı, Anglo-sakson, sosyal demokrat, Bismarkçı Kıta Avrupası ve Akdeniz refah modellerinin tümünün ortak sorununu olarak ortaya çıkmaktadır. Refah bağımlılığı bir yandan sosyal politika bütçesinin optimal kaynak dağıtımından uzaklaşmasını sağladığı gibi öte yandan da bireyler açısından yoksulluğu ortadan kaldırmacı değil kalıcılaştırıcı bir etki yapmaktadır. Refah bağımlılığı sonucunda birey için yoksulluktan bir çıkış stratejisi olması gereken sosyal yardımlar bir kısır döngü haline gelmektedir.

4 Karagöl ve Dama, 2015, sf. 11.

5 ASPB (2017b), **Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı 2016 Faaliyet Raporu**, Ankara, s. 48.

6 Konunun tartışmaları bir analizi için bkz.: Charles, Charles (2008) **Losing Ground: American Social Policy, 1950-1980**, 10th Anniversary Edition, Basic Books. *İlgili tartışmalar için ayrıca bkz.:* Brendon, O'Connor (2001) "The Intellectual Origins of 'Welfare Dependency'", **Australian Journal of Social Studies**, Cilt: 36, Sayı: 3.

Refah bağımlılığı sorunun aşırı yaygınlaştığı uç durumlarda, esasında geçici bir tedbir olarak algılanması gereken sosyal yardımlar bireyler tarafından uzun dönemli bir gelir kaynağı olarak görülür ve nesiller boyunca çalışmaksızın yalnızca refah yardımları ile hayatını süren bireyler görülür. Başka bir ifade ile bireyi ayağa kaldırmak için verilen destek adeta bireyin düşkün halini sürdürmesinin nedeni haline dönüşmektedir. Politikaların ana amacından uzaklaşarak hedeflenenin tam tersi etki üretmesine klasik bir örnek olan refah bağımlılığı, toplumun atalete alıştırılması, bireylerin girişimcilik ve çalışma iradesinin yok olması ve yardımların kalıcı bir yaşam stratejisi haline gelmesi nedenleriyle ekonomik olduğu kadar sosyal sorunlara da neden olur.

Gelişmiş refah devletlerinin önemli bir sorunu olan refah bağımlılığı sorunu Türkiye’de de refah harcamalarının artış trendine paralel olarak artan bir oranda görülmeye başlanılmıştır. Ülkemiz sosyal yardım sisteminde 2016 yılında 6704 sayılı Kanun ile geçilen yeni sistem işte bu refah bağımlılığı sorunuyla mücadele etmeyi hedeflemektedir. Yapılan değişiklik ile düzenli sosyal yardım alan kişilerin kalıcı olarak yardıma bağımlı hale gelmesinin ve tek başına ayakta kalma azminin erozyona uğramasının önüne geçilmesi ve bu kişilerin istihdama katılımının teşviki amaçlanmıştır. Dünyada refah bağımlılığı ile mücadele etmeyi hedefleyen politikalar arasında orijinal bir örnek oluşturan Sosyal Yardım Alanların İstihdam Yönlendirilmesi sistemi başlı başına irdelenmeyi hak etmektedir.

### **III- SOSYAL YARDIM ALANLARININ İSTİHDAMA YÖNLENDİRİLMESİNİN UYGULAMA ESASLARI**

Öncelikle, sosyal yardım alanların istihdama yönlendirilmesi sistemi kapsamına hangi sosyal yardımları alan hanelerin girdiğini ele almak faydalı olacaktır. Sistem kapsamına “nakdî düzenli sosyal yardımlar” alan haneler girmektedir. Türkiye refah sisteminde “nakdî düzenli sosyal yardımlar” arasına giren yardımlar şunlardır (ASHB, 2017a: Md. 3):

- Şartlı eğitim yardımları,
- Şartlı sağlık yardımları,
- Şartlı gebelik yardımları,
- Eşi vefat etmiş kadınlara yönelik yardımlar,
- Muhtaç asker ailelerine yönelik yardımlar,
- Öksüz, yetim ve asker çocuğu yardımları

- Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Kurulu tarafından belirlenecek diğer düzenli yardımlar.<sup>7</sup>

Bu sayılan nakdî düzenli sosyal yardımlardan en az bir defa yararlanmış olanların ikamet ettiği hanede bulunan<sup>8</sup> ve çalışabilir durumda olanlar, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı tarafından bütünlüklü sosyal yardım sistemi üzerinden Türkiye İş Kurumu sistemine kaydedilmektedir. Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, İŞKUR ile birlikte sosyal yardım alanların kayıtları, uygun işe yerleştirilmesi, bu kişilerle iletişime geçilmesi gibi altyapı hazırlıklarını birlikte gerçekleştirmektedir. Ülkemizde, sosyal yardım alanların kayıtlarının düzgün tutulması ve bu yardımları istismar etmek isteyenlerin engellenmesi için Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı tarafından sosyal yardımlara ilişkin tüm iş ve işlemlerin yürütüldüğü, sosyal yardım verileri ile yararlanıcıların sosyo-ekonomik verilerinin tutulduğu Bütünlüklü Sosyal Yardım Bilgi Sistemi veri tabanını kullanılmaktadır.

Sosyal yardım alanların istihdama yönlendirilmesi sisteminin nakdî düzenli sosyal yardımlardan yalnızca “çalışabilir durumda” olanlar için getirildiğini altını çizmek gerekir. Belirtmek gerekir ki, 18 yaşından büyük ve 56 yaşından küçük olanlar Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı tarafından çalışabilir kategorisinde değerlendirilmektedir (ASHB, 2017a: Md. 10/7-(b)).

Bu altyapı çerçevesinde, sosyal yardım alan hanelerde yaşayan bireylerin iş bulmasına veya işe hazırlanmasına İŞKUR tarafından aracılık etmektedir. Tespit edilen bu kişiler Çalışma ve İş Kurumu tarafından mesleki eğitime veya diğer aktif iş gücü programlarına tabi tutulmaktadır. İŞKUR tarafından uygulanan aktif işgücü programları kapsamındaki temel faaliyetler (i) mesleki eğitim kursları, (ii) girişimcilik eğitim programları, (iii) işbaşı eğitim programları ve (iv) toplum yararına programlardır. Gerek mesleki eğitim gerekse de aktif iş gücü programları kişilerin istihdam edilebilirliklerini (yetenek, beceri ve deneyimlerini) arttırmaya yöneliktir.

Yeni sistem yalnızca sosyal yardım alanların istihdam edilebilirliklerini arttırmaya odaklanmamıştır. Aynı doğrultuda, sosyal yardım alan kişilerin durumlarına uygun bir işin tespit edilmesi halinde de İŞKUR tarafından kendilerine iş teklif edilmektedir. Teklif edilecek iş, mesleki eğitim veya diğer aktif

7 Sayılanlar dışında düzenli olma niteliği bulunmayan sosyal yardımlardan yararlananlar kapsamda değildir.

8 Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nın uygulamasına göre “hane” kavramı aralarında akrabalık bağı bulunsun ya da bulunmasın adres kayıt sistemindeki kayıtlara göre aynı konutta ya da aynı konutun bir bölümünde yaşayan bir kişiyi veya birden fazla kişiden oluşan topluluğu ifade etmektedir.



işgücü programları ilçe belediyesi için ilçe sınırı, büyükşehir belediyesi için işyeri servis aracı veya en fazla iki şehir içi toplu taşıma aracıyla ulaşım sağlanabilen il sınırı dâhilinde yer almaktadır. Ancak kişinin istemesi halinde farklı il veya ilçelerde istihdam edilebilmesi mümkündür (ASHB, 2017a: Md 10).

“Sosyal Yardım Alanların İstihdama Yönlendirilmesi Sistemi” refah bağımlılığı sorunlu ile mücadele etmek amacıyla Batı-dışı politika çözümlerine dair de ilginç ve farklı bir örneği oluşturmaktadır. Bu sistem kapsamında sosyal yardım ile sosyal güvenlik politikalarının uyumlulaştırıldığı ve ortak bir düzenlemede politika sonucu üretmek üzere işlevselleştirildiği görülmektedir.

#### **IV- SOSYAL YARDIM ALANLARININ TEKLİF EDİLEN İŞ VEYA EĞİTİMİ REDDETME Sİ HALİNDE UYGULANAN YAPTIRIM**

Sosyal yardım alanların istihdama yönlendirilmesi sistemi kapsamında, haklı bir sebep göstermeden mesleki eğitimi veya aktif iş gücü programlarını ya da Türkiye İş Kurumu tarafından teklif edilen işi üçüncü kez kabul etmeyenlerin Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Kurulu tarafından belirlenen nakdî düzenli sosyal yardımları, durumun bütünleşik sosyal yardım sistemi üzerinden Türkiye İş Kurumu veri tabanından tespit edilmesini takip eden aybaşından itibaren bir yıl süreyle kesilmektedir. Bu kesinti süresi bir yıl ile sınırlı olarak uygulanmaktadır. Kişilerin haklı bir sebep ile işi reddetmeleri halinde ise kesinti yaptırımını uygulanmayacaktır.

Burada “haklı bir sebep” kavramını açmak gerekmektedir. Kadınların bakmak zorunda olduğu ilkökul çağında veya daha küçük yaşta çocuk ya da çocukları olması İŞKUR tarafından teklif edilen eğitim veya işi reddetmek için haklı bir neden kabul edilmektedir. Keza, erkek olsun kadın olsun kişinin sürekli hastalık hali veya çalışmasına engel teşkil eden bu ve benzeri nitelikteki mazeretlerinin Vakıflar tarafından tespit edilmesi halinde bu tespit kararı Vakıfça kayıt altına alınarak bu kişiler çalışamaz olarak nitelendirilir ve İŞKUR sistemine kayıtları yapılmaz. Kişilerin bu sayılanlar dışındaki mazeretlerini ise, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının müteveli heyetleri “haklı bir sebep” olup olmadığı yönünden değerlendirmektedir.<sup>9</sup>

9 ASPB, 2017a: Md. 11/II.

## V- SOSYAL YARDIM ALAN KİŞİLERİ İSTİHDAM EDEN İŞVERENLERE UYGULANAN PRİM DESTEĞİ

Sosyal yardım alan kişilerin özel sektör işverenlerce 5510 sayılı Kanunun 4/1-(a) bendi kapsamında istihdam edilmeleri halinde kendilerine sigorta prim desteği verilmekte, prime esas kazanç alt sınırı üzerinden hesaplanan sigorta primlerinin işveren hisselerine ait tutarın tamamı işe başladığı tarihten itibaren bir yıl süresince Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'ndan karşılanmaktadır.<sup>10</sup> Bu şekilde işe alınan her bir çalışan için azami teşvik süresi bir yıldır. Ancak 3294 sayılı Yasa'da tanınan yetki gereğince Cumhurbaşkanı bir yıllık süreyi toplamda iki yıl olacak şekilde bir yıl daha uzatmaya yetkili bulunmaktadır (SGK 2018).

Sosyal Yardım Alanların İstihdamına Dair Prim desteğinden yararlanabilmek için işe alınan sigortalının şu şartları taşıması gerekmektedir:

- İşe başladığı tarihten önceki son bir yıl içerisinde Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Kurulu tarafından belirlenen nakdî düzenli sosyal yardımlardan en az bir defa yararlanmış olanların ikamet ettiği hanede bulunması.
- Gelir testine göre aile içindeki geliri kişi başına düşen aylık tutarı asgari ücretin üçte birinden az olması.
- 18 yaşını doldurmuş (19 yaşından gün almış) ve 54 yaşını doldurmamış (55 yaşından gün almamış) olması.<sup>11</sup>
- Türkiye İş Kurumuna kayıtlı işsizler arasında olması.
- 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun kapsamında aylık almıyor olması.
- 2828 sayılı Sosyal Hizmetler Kanununun<sup>12</sup> Ek 7'nci maddesi kapsamın-

10 5510 sayılı Kanun uyarınca 4/1-(a) sigortalılarının prime esas kazanç üzerinden işsizlik sigortası primi hariç olmak üzere %34,5 oranında sosyal sigortalar primi alınmaktadır. Bunun %14'ü sigortalı hissesi iken %20,5 oranındaki tutarı ise işveren hissesidir. İşverenin uyumlu bir prim yükümlüsü olması ve 5 Puanlık Prim Teşvikinden yararlanması durumunda işveren hissesi oranı %15,5'a düşmektedir. 2023 yılı prime esas kazanç alt tutarı dikkate alınınca Sosyal Yardım Alanların İstihdam Edilmesi Teşvikinden bu şekilde azami olarak yararlanılabilecek teşvik tutarı çalışan başına 5 Puanlık Teşvik hariç 1.551 Lira 24 Kuruştur.

11 ASPB, 2017a: Md. 10/7-(b).

12 T.C. Yasalar (1983) **2828 sayılı Sosyal Hizmet Kanunu**, Resmi Gazete (Tarih: 27.05.1983, Sayı: 18059), Ankara.

da engelli yakını olarak engellilerin evde bakımına destek için yapılacak sosyal yardımlardan yararlanmıyor olması.

Bu şartları taşıyan bir kişiyi 5510 sayılı Kanunun 4/1-(a) statüsü kapsamında sigortalı olacak şekilde 26.04.2016 ve sonrasındaki bir tarihte işe alan özel sektör işverenlerinin destekten yararlanması mümkün bulunmaktadır.

Sosyal Yardım Alanların İstihdamı Prim Teşviki, 5335 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 30 uncu maddesinin ikinci fıkrası kapsamına giren kurum ve kuruluşlara ait işyerleri ile bu işyerlerinin yaptırdığı her türlü alım ve yapım işlerine ilişkin işyerleri, sosyal güvenlik destek primine tabi çalışanlar ve yurt dışında çalışan sigortalılar hakkında uygulanmamaktadır.

Sosyal Yardım Alanların İstihdama Yönlendirilmesi Sistemi kapsamında doğrudan işsizlere veya çalışanlara değil işverene destek verilmesinin temel amacı bu kişilerin istihdam edilebilirliklerinin artırılmasıdır. Zira, bilindiği üzere, sosyal yardım alan kesimlerin önemli bir kısmı ana akım istihdam ihtiyaçlarına hitap etmeyen, mesleksiz, deneyimsiz ve niteliksiz alt kesimlerden oluşmaktadır. Her ne kadar, istihdam edilebilirlik ile sosyal yardıma muhtaçlık arasında doğrudan bir nedensellik olduğu iddia edilmeyecek olsa da iki olgu arasında tutarlı bir korelasyon bulunmaktadır. Bu nedendir ki, sosyal yardım alan kişilerin istihdamının işverenlerce tercih edilmesi için finansal destek sağlanması dolaylı yoldan bu kişilerin istihdamının desteklenmesini sağlayacak bir araçtır.

## **VI- İŞVERENLERİN PRİM TEŞVİKİNDEN YARARLANMA ŞARTLARI VE TEŞVİKTEN UZAKLAŞTIRILMA**

Sosyal yardım alanların istihdamı desteğine yukarıda sayılanlar şartlar dışında bir şart daha getirilmiş bulunmaktadır. Sosyal yardım alanların istihdamı desteğinden faydalanabilmek için, yeni işe alınan sigortalının işe alındığı takvim yılından bir önceki takvim yılında işyerinden bildirilen aylık prim ve hizmet belgelerindeki sigortalı sayısının ortalamasına ilave olması şartına bağlanmış bulunmaktadır. Bu şart işyerlerinin mevcut istihdamı arttırmalarına ve işsizliğin azaltılmasına dönük olarak getirilmiş bir şarttır (Esen, 2018).

Destekten yararlanmak için işyerinin 5510 sayılı Kanun uyarınca aylık prim ve hizmet belgelerini yasal süresi içinde SGK’ya vermesi, sigortalıların tamamına ait sigorta primlerinin Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığınca karşılanmayan tutarını yasal süresi içinde ödemesi ve kapsama giren sigortalının

işe alındığı işyerinden dolayı SGK'ya prim, idari para cezası ve bunlara ilişkin gecikme cezası ve gecikme zammı borcu bulunmaması şartları aranmaktadır. SGK'ya olan prim, idari para cezası ve bunlara ilişkin gecikme cezası ve gecikme zammı borçlarının çeşitli yapılandırma kanunlarına veya 6183 sayılı Kanunun<sup>13</sup> 48 inci maddesine göre tecil ve taksitlendirilmiş veya ilgili kanunlar uyarınca prim borçlarının yeniden yapılandırılmış olması, bu tecil, taksitlendirme ve yeniden yapılandırma devam ettiği sürece işverenlerin prim desteğinden yararlanmasına engel teşkil etmemektedir.

Mahkeme kararıyla veya yapılan kontrol ve denetimlerde çalıştırdığı kişileri sigortalı olarak bildirmede tespit edilen işyerleri ilk tespitinde bir ay süreyle, ilk tespit tarihinden itibaren üç yıl içinde tekrar eden her bir tespit için ise bir yıl süreyle 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanun'un Ek 5'inci maddesi kapsamındaki teşvikten uzaklaştırılır (SGK 2017). Ancak beş kişiden fazla olmamak koşuluyla çalıştırılan toplam sigortalı sayısının %1'ini aşmayan sayıda, çalıştırılanların sigortalı olarak bildirilmediğinin veya bildirilen kişilerin fiilen çalışmadığının tespit edilmesi hâlinde teşvikten uzaklaştırılma uygulanmamaktadır.

Öte yandan, işyerince bildirilen bir sigortalının işyerinde fiilen çalışmadığı (sahte sigortalı olduğu) Mahkeme kararıyla veya yapılan kontrol ve denetimlerde tespit edilirse teşvikten uzaklaştırma yaptırımını uygulanmamaktadır (Esen, 2018).

## VII-SONUÇ

Bu makalemizde refah bağımlılığı ile mücadele politikalarına önemli bir Batı-dışı alternatif politika önerisi olan “Sosyal Yardım Alanların İstihdama Yönlendirilmesi Sistemi”nin uygulanışı hem sosyal yardım faydalanıcıları hem de işverenler açısından ayrıntılı olarak açıklanmıştır.

“Sosyal Yardım Alanların İstihdama Yönlendirilmesi Sistemi” 2016 yılında uygulanmaya başlanılmış olup, sistem kapsamında Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'ndan düzenli sosyal yardım alan hanelerde yaşayan kişilerin İŞKUR tarafından uygulanan mesleki eğitim ve aktif iş gücü programlarına dâhil edilmesi; bu kişilerin durumuna uygun iş bulunması halinde de kendilerine iş teklif edilmesi söz konusudur. Bu sistem kapsamındaki bir kişinin, kendisine teklif edilen eğitimi veya işi üç kez reddetmesi halindeyse yaşadığı hanenin düzenli sosyal yardımının bir yıl boyunca kesilmesi şeklinde bir yaptırım uygulanmaktadır.

13 T.C. Yasalar (1953) **Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında 6183 sayılı Kanun**, Resmî Gazete (Tarih: 28.07.1953, Sayı: 8469), Ankara.

Söz konusu bu düzenlemeye ilave olarak, düzenli sosyal yardım alan hanelerde yaşayan kişilerin işverenlerce istihdam edilmeleri halinde işverenlere sigorta prim desteği verilmesi de söz konusudur. İşe başladığı tarihten önceki son bir yıl içerisinde Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Kurulu tarafından belirlenen nakdî düzenli sosyal yardımlardan en az bir defa yararlanmış olanların ikamet ettiği hanede bulunanlardan Türkiye İş Kurumuna kayıtlı işsizler arasında olması kaydıyla, özel sektör işverenlerince istihdam edilen sigortalılar için; prime esas kazanç alt sınırı üzerinden hesaplanan sigorta primlerinin işveren hisselerine ait tutarın tamamı işe başladığı tarihten itibaren bir yıl süreyle Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı tarafından karşılanmaktadır. Ancak, yeni işe alınan sigortalının işe alındığı takvim yılından bir önceki takvim yılında işyerinden bildirilen aylık prim ve hizmet belgelerindeki sigortalı sayısının ortalamasına ilave olması zorunludur.

Uygulanan bu yeni sistem, gelişmiş refah devletlerinin önemli bir sorunu olan ve ülkemizde de ortaya çıkmaya başlayan refah bağımlılığı sorunu ile baş etmeye dönük bir düzenlemedir. Sistemin temel hedefi düzenli sosyal yardım alan kişilerin istihdama dâhil olmaları suretiyle kendi başlarına ayakta durabilecek hale gelmeleridir. “Sosyal Yardım Alanların İstihdama Yönlendirilmesi Sistemi” refah bağımlılığı sorunlu ile mücadele etmek amacıyla Batı-dışı politika çözümlerine dair de ilginç ve farklı bir örneği oluşturmaktadır. Bu sistem kapsamında sosyal yardım ile sosyal güvenlik politikalarının uyumlulaştırıldığı ve ortak bir düzenlemede politika sonucu üretmek üzere işlevselleştirildiği görülmektedir.

Bu makalede “Sosyal Yardım Alanların İstihdama Yönlendirilmesi Sistemi”nin temel unsurları, politika hedefleri ve modelin uygulanışı derlenerek analiz edilmiş olup söz konusu modelin aktüeryal ve idari açıdan etkinliği ve etkililiğine dair politika sonuçlarına odaklanan daha ileri düzey akademik araştırmalara ihtiyaç bulunmaktadır.

### **KAYNAKÇA:**

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (2017) **Türkiye’de Bütünleşik Sosyal Yardım Sistemi**, ASPB ve Dünya Bankası Yayınları, Ankara.

ASHB (2017a) **Sosyal Yardım Yararlanıcılarının İstihdamına İlişkin Yönetmelik**, Resmî Gazete (Tarih: 22.06.2017, Sayı: 30104), Ankara.

ASHB (2017b), **Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı 2016 Yılı Faaliyet Raporu**, Ankara, <http://www.aile.gov.tr/data/58b58e4c691407119c139239/2016%20%20Faaliyet%20Raporu.pdf> (Erişim tarihi: 17.11.2017).

ASHB (2021) “Bakanlığımızın 2022 yılı Bütçesi TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu’nda Kabul Edildi”, **Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı**, **10.11.2021**, <https://www.aile.gov.tr/sgbd/haberler/bakanligimizin-2022-yili-butcesi-tbmm-plan-ve-butce-komisyonu-nda-kabul-edildi/> (Erişim tarihi: 09.10.2023).

ASHB (2022) “Bakanımız Derya Yanık, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunda Bakanlığın 2023 Yılı Bütçesinin Sunumunu Yaptı”, **Aile ve Sosyal Hizmet Bakanlığı**, **03.11.2022**, <https://www.aile.gov.tr/chgm/haberler/bakanimiz-derya-yanik-tbmm-plan-ve-butce-komisyonunda-bakanligin-2023-yili-butcesinin-sunumunu-yapti/> (Erişim tarihi: 09.01.2023).

Cumhurbaşkanlığı (2022) **2023 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Teklifi ve Bağlı Cetvelleri**, <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/10/2023-Yili-Merkezi-Yonetim-Butce-Kanunu-Teklifi-ve-Bagli-Cetveller.pdf> (Erişim tarihi: 09.01.2023).

Esen, B. (2015). “Türkiye’de sosyal politikanın dönüşümü”, **Lacivert Dergisi**, 2(14), Haziran 2015, ss. 22-26.

Esen, B. (2018) “Sosyal Yardım Alanları İstihdam Eden İşverenlere Verilen Prim Desteğinin Uygulanması”, **Lebib Yalkın Mevzuat Dergisi**, Sayı: 171, Mart 2018.

Karagöl, Erdal Tanas ve Dama, Nergis (2015) “Geçmişten Günümüze Sosyal Yardımlar”, **SETA Analiz Dergisi**, Kasım 2015, Sayı: 139.

Kutlu, D. (2016) “Türkiye’de Sosyal yardım ve istihdam ilişkisinin güncel boyutları: Kurumsal ve sosyolojik bir çözümleme”, **Mülkiye Dergisi**, 40(2), 101-142.

Murray, C. (2008) **Losng Ground: American Social Policy, 1950-1980**, 10th Anniversary Edition, Basic Books.

O’Connor, B. (2001) “The Intellectual Origins of ‘Welfare Dependency’”, **Australian Journal of Social Studies**, Cilt: 36, Sayı: 3.

SGK (2017) “**Sigorta Primi Teşvik, Destek ve İndirimlerinde Yasaklamaya İlişkin Yeni Uygulama**” konulu **11.04.2017 tarih ve 2017-18 sayılı Genelge**, SGK Sigorta Primleri Genel Müdürlüğü, Ankara.

SGK (2018) “**3294 sayılı Kanunun Ek 5’inci Maddesinde Yer Alan Sigorta Prim Desteği**” konulu **15.02.2018 tarihli ve 2018-8 sayılı Genelge**, SGK Sigorta Primleri Genel Müdürlüğü, Ankara.

SGK (2021) **“2018/8 sayılı Genelge Değişikliği” konulu 27.05.2021 tarihli ve 2021/18 sayılı Genelge**, SGK Sigorta Primleri Genel Müdürlüğü, Ankara.

T.C. Yasalar (1953) **Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında 6183 sayılı Kanun**, Resmî Gazete (Tarih: 28.07.1953, Sayı: 8469), Ankara.

T.C. Yasalar (1976) **65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında 2022 sayılı Kanun**, Resmî Gazete (Tarih: 10.07.1976, Sayı: 15642), Ankara.

T.C. Yasalar (1983) **2828 sayılı Sosyal Hizmet Kanunu**, Resmî Gazete (Tarih: 27.05.1983, Sayı: 18059), Ankara.

T.C. Yasalar (1986) **3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu**, Resmî Gazete (Tarih: 14.06.1986, Sayı: 19134), Ankara.

T.C. Yasalar (2006) **5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu**, Resmî Gazete (Tarih: 16.06.2006, Sayı: 26200), Ankara.

T.C. Yasalar (2016) **65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına dair 6704 sayılı Kanun**, Resmî Gazete (Tarih: 26.04.2016, Sayı: 29695), Ankara.

TÜİK (2021) **Sosyal Koruma İstatistikleri, 2020**, Yayın Tarihi: 23.12.2021, Sayı: 37193, Ankara.

TÜİK (2022) **Sosyal Koruma İstatistikleri, 2021**, Yayın Tarihi: 23.12.2022, Sayı: 45744, Ankara.

Yüksek Planlama Kurulu (2017) **“Ulusal İstihdam Stratejisi (2014-2023) ve Eylem Planları (2017-2019)”**, Karar No: 2017/22, 04.07.2017, Ankara. [www.sp.gov.tr/upload/xSPTemelBelge/files/MzrVo+Ulusal\\_Istihdam\\_Stratejisi\\_ve\\_Eylem\\_Plani.pdf](http://www.sp.gov.tr/upload/xSPTemelBelge/files/MzrVo+Ulusal_Istihdam_Stratejisi_ve_Eylem_Plani.pdf) (Erişim tarihi: 09.01.2023).