

## TÜRKİYE İÇİN ÇOCUK YARDIMI ÖNERİSİ

**Selim DAĞLIOĞLU**

Dr., Daire Başkanı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü  
selim.daglioglu@gmail.com  
ORCID: 0000-0002-2006-8788

**Başvuru Tarihi:** 24/07/2023

**Kabul Tarihi:** 10/10/2023

**DOI:** 10.21441/sosyalguvence.1331074

**Türü:** Araştırma Makalesi

**Atıf:** DAĞLIOĞLU, S. (2023), Türkiye İçin Çocuk Yardımı Önerisi, Sosyal Güvence Dergisi, Sayı 23, s. 1019-1051. doi: 10.21441/sosyalguvence.1331074

### ÖZ

Ülkeler, nüfusun yaşlanması sorunuyla karşı karşıyadır. Doğurganlık hızındaki azalış ve ortalama yaşam süresindeki artış, bu sorunu daha derinleştirmekte ve nüfusun yaşlanma hızını artırmaktadır. Bu bakımdan ülkeler, yaşlanma sorununun ele alınmasında doğurganlık hızlarının artırılmasına yönelik tedbirlere öncelik vermektedir. Doğurganlık hızındaki azalış ve doğumda yaşam beklentisindeki artış, genç bir nüfusa sahip olan Türkiye'nin de yakın zamanda yaşlanma sorunuyla karşılaşacağına habercisi niteliğindedir. Son yıllarda rakamlar, Türkiye nüfusu için yapılan ve doğurganlık hızında azalış öngören projeksiyonlardaki rakamların altında gerçekleşmektedir. Bu, Türkiye'deki yaşlanmanın öngörülenden daha hızlı gerçekleşeceğini göstermektedir. Bu bakımdan doğurganlık hızını artıracak tedbirlerin alınması önem arz etmektedir. Başta çocuk yardımları olmak üzere aile yardımları, nüfusun yaşlanması sorunuyla mücadelede yaygın olarak kullanılan araçlardan biridir. Türkiye'de de bazı çocuk yardımları bulunmaktadır. Ancak bu yardımlar, kurumsal bir yapı içerisinde sağlanmadığı gibi yardımlardan sınırlı bir grup yararlanabilmektedir. Bu çalışmada Türkiye için bir çocuk yardımı uygulama önerisi geliştirilmiş ve önerilen uygulamanın gelir-gider projeksiyonu yapılmıştır. Kullanılan bazı parametrelere ilişkin varsayımlardaki sapmaların uygulamayı nasıl etkileyeceğinin incelenmesi amacıyla duyarlılık analizi de yapılmıştır. Çalışma sonucunda 15 yaş ve altındaki tüm çocuklar için çocukların bakımını üstlenen ve ülkede ikamet eden tüm kişilere her bir çocuk için asgari ücretin %3,33'ü oranında çocuk yardımı yapıldığı bir uygulama önerilmiştir. Söz konusu uygulamanın finansmanı için ise çalışan kişilerden kazançları üzerinden %1,84 oranda (%0,5 işveren hissesi ve %0,34 işçi hissesi ve %1 oranında devlet katkısı) prim toplanması önerilmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Aile Yardımları, Aktüerya, Çocuk Yardımı, Gelir-Gider Projeksiyonu, Sosyal Güvenlik.

## **A CHILD BENEFIT PROPOSAL FOR TÜRKİYE**

### **ABSTRACT**

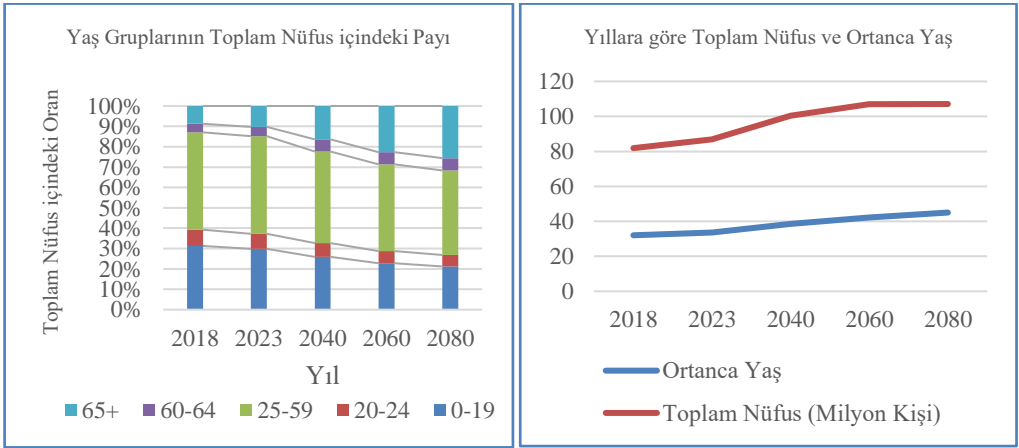
Countries are faced with the problem of aging of the population. The decrease in the fertility rate and the increase in the average life expectancy deepen this problem and increase the aging rate of the population in the countries. In this respect, countries give priority to measures to increase fertility rates in addressing the aging problem. The decrease in the fertility rate and the increase in life expectancy at birth herald that Türkiye, which already has a young population, will soon face the problem of aging. In recent years, the figures have been below the figures in the projections for the Turkish population, which predict a decrease in the fertility rate. This shows that the aging of population in Türkiye will occur faster than anticipated. In this respect, it is important to take measures to increase the fertility rate. Family benefits, especially child benefits, are one of the tools widely used in tackling the problem of aging of the population. There are also some child benefits in Türkiye. However, these benefits are not provided within an institutional structure and only a limited group can benefit from these. In this study, a child benefit application proposal was developed for Türkiye and the income-expenditure projection of the proposed application was made. Sensitivity analysis was also carried out in order to examine how the projections would be affected by the deviations in the assumptions regarding some parameters. As a result of the study, an application was proposed for all children aged 15 and under, in which all persons who take care of children and reside in the country receive child benefit at the rate of 3.33% of the minimum wage for each child. In order to finance the application, it was recommended to collect a premium of 1.84% (0.5% employer's share, 0.34% worker's share and 1% state contribution) over their earnings.

**Key Words:** Family Benefits, Actuarial, Child Benefit, Income-Expenditure Projection, Social Security.

## GİRİŞ

Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), 2018-2080 dönemi nüfus projeksiyonu yayınlamıştır. Söz konusu projeksiyonda göre Türkiye nüfusunun 2080 yılında 107 Milyona ulaşacağı öngörülmektedir. Ayrıca 2018 yılında ülke nüfusunun %40'ını oluşturan 25 yaş altı nüfusun, 2080 yılında ülke nüfusunun %27'sini oluşturması, 2018 yılında 32 olan ortanca yaşın 2080 yılında 45 yaşa çıkması, 60 ve üzeri yaş grubunun ülke nüfusu içindeki payının artması ve nüfusun yaşlanması beklenmektedir (Şekil 1).

**Şekil 1:** Türkiye Nüfusu Yaşlanma Olgusu



**Kaynak:** Yaş grubu ve cinsiyete göre nüfus, 2018, 2023, 2040, 2060, 2080, Nüfus Projeksiyonları, TÜİK- Yıllara ve cinsiyete göre ortanca yaş, 2018-2080, Nüfus Projeksiyonları, TÜİK

TÜİK, projeksiyonlarda üç ana varsayımda bulunmuştur. Bunlardan birincisi olan ana senaryoda “*Toplam doğurganlık hızının 2018-2023 döneminde yenilenme düzeyi olarak kabul edilen 2,10 düzeyinde sabit kalacağı; doğal akışı içinde doğrusal olarak azalıp, 2030 yılında 2,05; 2040 yılında 1,95; 2050 yılında 1,85 ve 2080 yılında 1,80'e düşeceği varsayılmıştır*”. Bunlardan ikincisi olan yüksek senaryoda “*Toplam doğurganlık hızının 2018-2023 döneminde 2,20 düzeyinde sabit kalacağı; doğal akışı içinde doğrusal olarak azalıp, 2030 yılında 2,15; 2040 yılında 2,10; 2050 yılında 2,05 ve 2080 yılında 2,00 değerine düşeceği varsayılmıştır*”. Bunların üçüncüsü olan düşük senaryoda ise “*Toplam doğurganlık hızının 2018-2023 döneminde 2,00 düzeyinde sabit kalacağı; doğal akışı içinde doğrusal olarak azalıp, 2030 yılında 1,95; 2040 yılında 1,80; 2050 yılında 1,65 ve 2080 yılında 1,60 değerine düşeceği varsayılmıştır*”. TÜİK 2018-2080 projeksiyonunun temel varsayımları arasında yer alan doğurganlık hızı varsayımında 2022 yılı itibariyle önemli sapmalar olmuştur. En düşük senaryo varsayımı altında 2050 yılında 1,65 olarak gerçekleşmesi öngörülen doğurganlık

hızının altındaki doğurganlık hızı (1,62), 2022 yılı itibariyle gerçekleşmiş durumdadır.

“Toplam doğurganlık hızı, bir kadının doğurgan olduğu dönem olan 15-49 yaş grubunda doğurabileceği ortalama çocuk sayısını ifade etmektedir. Toplam doğurganlık hızı, 2001 yılında 2,38 çocuk iken 2022 yılında 1,62 çocuk olarak gerçekleşti. Yani, bir kadının doğurgan olduğu dönem boyunca doğurabileceği ortalama çocuk sayısı 2022 yılında 1,62 oldu. Bu durum, doğurganlığın nüfusun yenilenme düzeyi olan 2,10'un altında kaldığını gösterdi” (TÜİK Doğum İstatistikleri, 2022). Doğurganlık hızının TÜİK 2018-2080 projeksiyonunda öngörülenden hızlı düşmesi, Türkiye nüfusunun öngörülenden daha düşük sayılara ulaşacağı ve daha hızlı yaşlanacağı anlamına gelmektedir.

Nüfusun yaşlanması, ekonomik ve sosyal pek çok sorunu beraberinde getirmekte ve sağlıktan sosyal güvenliğe, çevresel konulardan eğitim ve istihdama farklı alanlarda olumsuz etkiler yaratabilmektedir. “Demografik eğilimler, bir taraftan işgücününün yaşlanmasına ve çalışma çağındaki nüfusun azalmasına yol açarken, diğer taraftan sosyal güvenlik sistemlerinin de geleceğini tehlikeye sokmaktadır” (Uyanık, 2017: 85-86). Nüfusun yaşlanmasının sosyal güvenlik sistemleri üzerindeki etkisi iki şekilde ortaya çıkabilmektedir. Birinci olarak “yaşlanma, çalışma çağındaki nüfusun azalmasına ve emekli sayısında bir artışa neden olmak suretiyle, sigorta sistemleri ve kamu maliyesi üzerine mali bir yük getirir (Gündoğan, 2001: 96). Primli sosyal güvenlik sistemlerinde çalışma çağındaki nüfustaki azalmaya bağlı olarak prim ödeyen kişi sayısındaki azalış, gelirlerde bir azalışa yol açarken yaşlı nüfustaki artışa bağlı olarak aylık alanların sayısındaki artış da giderleri artırmaktadır (Alper ve diğerleri, 2012: 46). Bununla birlikte “yaşlı nüfus, sağlık hizmet talebi en yüksek olan gruptur ve toplam sağlık harcamaları içindeki payı” (Alper ve diğerleri, 2012:47), diğer grupların toplamından fazladır. Bu bakımdan yaşlanmanın sosyal güvenlik sistemleri üzerindeki olumsuz ikinci etkisi, sağlık harcamaları üzerinden ortaya çıkmaktadır.

“Demografik geçiş sürecinin son aşamalarında nüfus artış hızı yavaşlarken, çalışma çağındaki nüfusun hızla artması ‘Demografik Fırsat Penceresi’ olarak adlandırılmaktadır. Demografik fırsat penceresi ülkelerin tarihinde bir kez oluşan fırsattır.” (Hoşgör ve Tansel, 2010: 124). Türkiye nüfusu artış hızı, 2018 yılından itibaren azalış eğilimine girmiştir. 2021 yılında binde 12,7 olan yıllık nüfus artış hızı, 2022 yılında binde 7,1 olarak gerçekleşmiştir. Çalışma çağındaki nüfusu oluşturan 15-64 yaş grubundaki artış ise halen devam etmektedir. Çalışma çağındaki nüfusun toplam nüfus içindeki oranı 2007 yılında %66,5 iken bu oran, 2022 yılında %68,1 olarak gerçekleşmiştir (TÜİK ADNKS Sonuçları, 2022). Bu dönemdeki nüfus yapısının getirdiği fırsatlardan yararlanırken bu dönemin mümkün olduğu ölçüde uzun sürmesi için doğurganlık hızlarındaki azalışın yavaşlatılması ülke yararına olacaktır.

Hâlihazırda Türkiye, genç bir nüfusa sahiptir ve ülke nüfusu halen artmaktadır. Ancak ülke nüfusuna ilişkin olarak yapılan projeksiyonlar, nüfusun yaşlanacağını göstermektedir. Ülkenin kalkınma süreçleri ile aktif sigortalılardan toplanan primlere dayalı olarak finanse edilen sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilmesi, ülkedeki aktif nüfusun belirli oranlarda devam etmesine bağlıdır. “*Projeksiyonlara göre, çalışma çağındaki nüfusu oluşturan 15-64 yaş grubu nüfus, 2041 yılında en yüksek değerine ulaşacaktır. Bu tarihten sonra azalmaya başlayacak ve demografik fırsat penceresi kapanacaktır.*” (Hoşgör ve Tansel, 2010: 124-125). Nüfus politikalarındaki değişiklikler ile demografik değişimler için alınan tedbirlerin etkilerini 15-20 yıl gibi sürelerde göstereceği düşünüldüğünde Türkiye halen genç bir nüfusa sahipken ülke nüfusunun yaşlanma hızının azaltılmasına yönelik tedbirlerin bir an önce alınmasında yarar bulunmaktadır.

Demir (2016: 43-44)’in nüfus politikalarının uygulanabilir ve başarılı olması için ileri sürdüğü temel şartlardan üçü; ekonomik faktörler, kadın faktörü ve teşvikler olarak ön plana çıkmaktadır. Demir (2016: 44)’ya göre “*nüfus politikalarına hukuksal zeminden ziyade ekonomik ve sosyal durum yön vermektedir*”. Ailenin sosyal ve ekonomik durumu, ailedeki çocuk sayısını doğrudan etkilemektedir. Bu bakımdan çocuk sayısına bağlı olarak yapılacak çocuk yardımı, ailedeki çocuk sayının artırılmasını teşvik edici bir politika olacak ve doğurganlık hızlarını artırabilecektir. Bununla birlikte toplum yapısı ile kadınların eğitim ve istihdam düzeyleri de doğurganlık hızını etkilemektedir. Demir (2016: 44)’ya göre “*Kadının eğitim seviyesinin yükselmesi ile doğum oranının da azaldığı yapılan araştırmalar neticesinde görülmektedir. Bunun yanında çalışma hayatında kadın oranının çokluğu ile doğum oranları arasında da ters bir orantının olduğu söylenebilir*”. Bu bakımdan doğum yaptıkları ve çocukların bakımını üstlendikleri dönemlerde kadınların istihdamda kalmasına imkân veren doğum izinleri ve kreş yardımı gibi aile yardımları ile esnek çalışma ve uzaktan çalışma gibi istihdam şekilleri, doğurganlık hızlarının artırılmasına imkân verecektir.

Akademik yazında Türkiye nüfusunun yaşlanma olgusuyla karşı karşıya kalacağı konusunda ittifak bulunmaktadır. Ülke nüfusunun yaşlanması nedeniyle ortaya çıkabilecek sorunların bertaraf edilmesine yönelik tedbirler arasında çocuklar için ebeveynlere sağlanan nakdi yardımlar, ebeveynlere analık izninden sonra ücretli veya ücretsiz doğum izni verilmesi, kreş yardımı yapılması, kadınların çocuklarının bakımını üstlendiği dönemde sosyal sigorta primlerinin devlet tarafından karşılanması gibi aile yardımları sıklıkla gündeme getirilmektedir. Oktay (2014), “*Genç ve dinamik nüfus yapısının korunması ve doğum oranlarının artırılması için öncelikle ailelere sağlanan nakdi yardımların miktarı arttırılmalı, doğum öncesi ve doğumdan sonra*

kullanılacak doğum izinlerinin süreleri arttırılmalı, babalara da ücretsiz doğum izni hakkı verilmeli, kadınların işgücüne katılım oranlarının azalmaması için esnek çalışma ve kreş imkânları arttırılmalıdır. Kreş mecburiyeti olan işyerleri iyi denetlenmeli, işyerinde kreş yoksa çalışan kadınların çocuklarının kreş paraları devlet tarafından finanse edilmelidir. Çocuk bakım hizmeti sağlayan işyerlerine teşvik verilmesi, çocuk 3 yaşına gelinceye kadar, anneye çalışan kadın olup olmadığına bakılmaksızın nakdi yardım yapılması, çalışan kadınların doğumdan sonra işveren tarafından işe alınma zorunluluğu getirilmesi doğumları teşvik edebilecektir. Bu durumun, işverenin kadın çalışanı tercih etmemesine sebebiyet vermemesi için sigorta primleri devlet tarafından ödenmelidir.”

2012 tarihli ve 202 sayılı Sosyal Koruma Zeminleri Tavsiye Kararı'nın beşinci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi ile ILO, üyelerine sosyal koruma tabanlarının “çocuklar için, en azından ulusal düzeyde tanımlanmış asgari düzeyde, beslenme, eğitim, bakım ve diğer gerekli mal ve hizmetlere erişimi sağlayan temel gelir güvenliği” garanti etmesini tavsiye etmektedir. Aile yardımları; 202 sayılı ILO Tavsiye Kararından çocuklara yönelik temel gelir güvenliğine ek olarak doğurganlık hızının ve ülke nüfusunun artırılması, yoksulluğun azaltılması ile çocuk yoksulluğunun engellenmesi konusunda olumlu katkı sağlamaktadır (Gauthier ve Hatzius (1997: 295), Björklund (2006: 3), Hájek, J. ve Olexová, C. (2023), Immervoll ve diğ. (2000), Oberlin ve diğ. (2007: 1), Prud'homme (2004; akt. Özdemir ve Karabayır (2019): 96) ve Van Lancker ve diğ. (2015)). Bu çalışmanın amacı, Türkiye’de kurumsal bir aile yardımı oluşturulmasının ilk basamağı olarak bir çocuk yardımı uygulama önerisi getirilmesidir. Bu çerçevede birinci bölümde çocuk yardımı kavramı ele alınmış ve Türkiye’de çocuklar göz önünde bulundurularak yapılan, çocuk yardımı olarak kabul edilebilecek mevcut yardımlar incelenmiştir. İkinci bölümde çalışmada kullanılan veriler ile yöntem tanıtılmış ve kullanılan varsayımlar açıklanmıştır. Üçüncü bölümde çocuk yardımı uygulama önerisi sunulmuştur. Dördüncü bölümde ise önerilen çocuk yardımı uygulamasının uzun dönem gelir-gider projeksiyonu ile çocuk yardımı fonu mali görünümü sunulmuştur. Çalışmada kullanılan varsayımlardaki sapmaların uygulamanın uzun dönem mali görünümü üzerindeki etkilerinin incelendiği duyarlılık analizi sonuçları ise beşinci bölümde sunulmuştur.

## 1. ÇOCUK YARDIMI KAVRAMI VE TÜRKİYE’DEKİ ÖRNEKLERİ

Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Hakkında Sözleşme (102 sayılı Sözleşme), 9 sosyal güvenlik koluna ilişkin asgari standartları belirlemektedir. Bu sosyal güvenlik kollarından biri de aile yardımlarıdır. 102 sayılı Sözleşme’nin 40’inci maddesinde aile yardımları yapılmasını gerektiren hal, *çocukların geçimini sağlama mükellefiyeti* olarak belirlenmiştir. Sözleşme’nin 41’inci maddesinde aile yardımları kapsamında

korunan kimseler; “işçi ve hizmetli kategorileri, çalışan nüfus kategorileri ya da çocuk geçindirmekle mükellef olduğu süre içinde geçim kaynakları mevzuatla tayin olunan hadleri aşmayan bütün mukimler” olarak belirlenmiştir. 42’nci madde çerçevesinde korunan kimselere “periyodik ödeme yapılması ya da çocuklara yiyecek, giyecek, mesken, tatil geçirme yerleri veya ev idaresinde yardım sağlanması” şeklinde yardım yapılması mümkündür. Bu yardımlardan dönemsel ödeme şeklindeki nakdi yardımlar genel olarak çocuk yardımı veya aile ödeneği gibi isimlerle anılmaktadır.

Dağlıoğlu ve Bektaş (2023b), AB üyesi ülkelerde aşağıdaki aile yardımlarının bulunduğunu tespit etmiştir:

- Acil Durum Yardımı (3 ülke),
- Araç Satın Alma Desteği (1 ülke),
- Çocuk Bakım Yardımı (22 ülke),
- Çocuk Yardımı (tüm ülkelerde, 27 ülke),
- Doğum Yardımı (19 ülke),
- Ebeveyn İzni (26 ülke),
- Ebeveyn Parası (21 ülke),
- Eğitim Yardımı (14 ülke),
- Engelli Çocuk Yardımı (24 ülke),
- Geniş Aile Yardımı (10 ülke),
- Hasta Çocuk Bakım Yardımı (2 ülke),
- Kiliseye Kabul ve Kıyafet Yardımı (1 ülke),
- Konut Yardımı (4 ülke),
- Nafaka Yardımı (15 ülke),
- Sosyal ve Kültürel Yardımlar (8 ülke),
- Tek Ebeveyn Yardımı (16 ülke),
- Vergi Muafiyetleri ve Sigorta Prim Destekleri (21 ülke).

Kurumsal bir aile yardımı sosyal güvenlik kolu bulunmamakla birlikte Türkiye’de bazı aile yardımlarının bulunduğu bilinmektedir. Türkiye’deki mevcut bazı yardımlar; gıda yardımları, yakacak yardımları, barınma yardımları (Dodurka (2014: 7-8) ve Türk ve Ünlü (2016: 99)), şartlı nakit transferleri (şartlı eğitim yardımı ve şartlı sağlık yardımı), asgari geçim indirimi<sup>3</sup>, devlet memurları için aile yardımı ödeneği ve doğum yardımı, 5434 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu kapsamında verilen eğitim yardımı, kreşte ücretsiz bakım ile doğum yardımı ve çeyiz hesabı kapsamındaki destekleri (Şentürk (2016: 109-117), Karabayır (2019: 31-35) ve Akpınar (2021: 435)) ve analık halinde ödenen geçici iş göremezlik ödenekleri

<sup>3</sup> Uygulama 7349 sayılı Kanun’un 3’üncü maddesiyle yürürlükten kaldırılmıştır.

(Akpınar (2021: 435)) Türkiye'deki mevcut aile yardımlarına örnek olarak gösterilmektedir. Dağlıoğlu ve Bektaş (2022) ise Türkiye'de çocuklar göz önünde bulundurulurken verilen aşağıdaki yardımların aile yardımı niteliği taşıdığını ifade etmektedir:

- Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı tarafından verilen bazı yardımlar (Çoklu Doğum Yardımı, Doğum Yardımı, Eğitim Materyali Yardımı, Engelliler için Evde Bakım Desteği, Engelli Öğrencilerin Ücretsiz Taşınması, Engelli Yakını Aylığı, Muhtaç Asker Çocuğu Yardımı, Muhtelif Eğitim Yardımları, Öğrenci Barınma-Taşıma-Yemek Yardımı, Öksüz ve Yetim Yardımı, Sosyal ve Ekonomik Destek (SED) Hizmeti, Şartlı Eğitim Yardımı, Şartlı Sağlık Yardımı, Yabancılara Yönelik Şartlı Eğitim Yardımı ve Yükseköğretim Öğrencilerine Yönelik Yardımları ile Koruyucu Aile Hizmeti kapsamında sağlanan yardımların bir bölümü),

- Belediyelerce verilen bazı yardımlar (Ailelere yeni doğan bebekler için ihtiyaç paketi, bebek bezi, bebek arabası; çocuklar için ise kırtasiye, tablet, okul kıyafeti, gündelik kıyafet veya okul öncesi dönemdeki çocukların gündelik bakımları şeklinde aynı yardımlar ile tek seferlik veya aylık para/kupon, alışveriş kartı şeklinde verilen nakdi yardımlar, kreş yardımı),

- Devlet memurları için Aile Yardımı Ödeneği,  
- Ebeveynin çocuk bakımına yönelik izinler,  
- Emzirme Ödeneği,  
- Engelli Özel Eğitim Desteği,  
- Engellilere Yönelik Vergi Muafiyetleri,  
- Gençlik Kampları,  
- Özel Okul Eğitim ve Öğretim Desteği,  
- İşverenler tarafından toplu iş sözleşmelerine göre verilen aile yardımları (çocuk yardımı, doğum yardımı, eğitim yardımı, kreş yardımı, engelli çocuk yardımı, sünnet yardımı),

- Ücretsiz ders kitapları,  
- Vazife malulleri ile terör mağdurlarına çocukları için yapılan Eğitim ve Öğretim Yardımı,

- Yarım Çalışma Ödeneği.

Onlara göre de yapılacak bir düzenlemeyle Burs ve Öğrenim Kredileri de aile yardımı niteliği taşıyabilecektir.

Dağlıoğlu ve Bektaş (2022)'da sunulan yardımlardan Çoklu Doğum Yardımı, Devlet memurları için Aile Yardımı Ödeneği ve işverenler tarafından toplu iş sözleşmelerine göre verilen çocuk yardımları; birer çocuk yardımudur. Eğitime devam eden çocuklar ile engelli çocuklar için ebeveynlere dönemsel olarak nakdi ödeme



şeklinde verilen aile yardımları da teknik olarak çocuk yardımının özel bir halidir. Ancak ülkeler, bu yardımları ayrı bir aile yardımı olarak vermektedir.

## 2. YÖNTEM VE VERİ

Bir çocuk yardımı uygulaması oluşturulurken

- Yardım kapsamında kimlerin güvence altına alınacağı,
- Hangi yaş grubundaki çocuklar için yardım yapılacağı,
- Yapılacak yardımın miktarı,
- Finansman yöntemi,
- Yardımların yapılması için staj (belirli bir süre çalışma ya da ikamet etme veya

prim ödeme) süresi aranıp aranmayacağı

hususlarının tespiti gerekmektedir. Bu hususlarda karar verilmesinde uzun dönemli gelir-gider projeksiyonlarından yararlanılabilir.

Çalışmada TÜİK 2018-2080 dönemi nüfus projeksiyonundan yararlanılmış olup ayrıca bir nüfus projeksiyonu yapılmamıştır. Gelir-gider projeksiyonlarında  $N_t^{(l)}$ , TÜİK 2018-2080 dönemi nüfus projeksiyonunda ( $l$ ) senaryosuna (ana senaryo, yüksek senaryo ve düşük senaryo) bağlı olarak tahmin edilen  $t$  yılındaki kişi sayılarını ve  $N_{it}^{(l)}$ ,  $t$  yılda  $i$  yaş seçeneği altındaki toplam çocuk sayısını göstermektedir. Projeksiyonlar; yaş koşulu 15, 16, 17 ve 18 olmak üzere 4 farklı yaş seçeneği için yapılmıştır.

Yıllara göre çocuk yardımı gider tutarlarını gösteren gider projeksiyonu,

$$GDR_t = M_t * N_{it}^{(l)} \quad (1)$$

şeklinde hesaplanmaktadır. Burada  $t$ , ilgili yılı;  $GDR_t$ ,  $t$  yılındaki toplam gideri;  $M_t$ ,  $t$  yılında bir çocuk için verilen yıllık çocuk yardımı miktarını göstermektedir.

$t$  yılında bir çocuk için verilen çocuk yardımı miktarı,

$$M_t = MO_i * A_t^{(j)} \quad (2)$$

şeklinde hesaplanmaktadır. Burada  $A_t^{(j)}$ ,  $j$  senaryosu için  $t$  yıldaki asgari ücret tutarını göstermektedir.  $MO_i$ ,  $i$  oran seçeneği altında bir çocuk için verilen çocuk yardımı miktarının o yıldaki asgari ücrete oranını gösteren yıllara göre sabit bir değerdir.  $MO_i = 0,02; 0,03; 0,04; 0,05; 0,1$  veya  $0,3$  olmak üzere 6 farklı  $MO_i$  oran seçeneği kullanılmıştır.

Gelir ve gider projeksiyonları, herhangi bir enflasyon oranı öngörüsünde bulunulmaksızın reel değerler üzerinden yapılmıştır. Bu çerçevede hem gider hem de gelir projeksiyonunda kullanılan ilgili yıldaki  $A_t$  asgari ücret tutarı için dört farklı

senaryo için öngörülebilir bulunulmuştur. Bu senaryolar; asgari ücrette herhangi bir reel artış olmadığı sabit asgari ücret seçeneği, asgari ücretin her yıl reel olarak %1 oranında arttığı %1 reel artış seçeneği, asgari ücretin her yıl reel olarak %2 oranında arttığı %2 reel artış seçeneği ve asgari ücretin her yıl reel olarak %3 oranında arttığı %3 reel artış seçeneğidir. Buradan gider ve gelir projeksiyonlarında  $A_t^{(j)}$ ,

$$A_t^{(j)} = A * (1 + j) \quad (3)$$

şeklinde hesaplanmıştır. Burada  $A$ , Türkiye’de geçerli yıllık brüt asgari ücreti (01.01.2023-30.06.2023 dönemi için 10.008,00 TL ve 01.07.2023-31.12.2023 dönemi için 13.414,50 TL olmak üzere 2023 yılı için yıllık 140.535,00 TL) ve  $j = 0; 0,03; 0,0492$  veya  $0,09$  olmak üzere  $j$ , reel asgari ücret artış oranını göstermektedir.

**Tablo 1:** Dönemlere Göre Asgari Ücret Reel Artış Oranları

Yıl	Asgari Ücret (Yıllık TL)	TÜFE Endeksi (2003=100; Aralık)	Dönem	Reel Artış (%)	Dönem	Reel Artış (%)
2004	5.202,90	104,12	2004-2009	0,34	2004-2019	3,01
2009	8.154,00	160,44	2009-2014	2,59	2004-2014	1,46
2014	13.230,00	229,01	2014-2019	6,17	2009-2023	6,61
2019	30.700,80	393,88	2019-2023	12,43	2014-2023	8,91
2023	140.535,00	1128,45	2004-2023	4,92		

**Kaynak:** Asgari ücret, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, <https://www.csgeb.gov.tr/asgari-ucret/> -Tüketici fiyat endeks rakamları (2003=100), Enflasyon ve Fiyat, İstatistik Veri Portalı, <https://data.tuik.gov.tr>

TÜFE Endeksi 2003 yılı fiyatlarına göre yayınlandığından 2004-2023 yılları arasında herhangi bir  $d$  dönemindeki yıllık brüt asgari ücretteki reel artışlar ( $r_d$ ),

$$r_d = \left( \frac{A_{T_2}}{A_{T_1}} * \frac{TÜFE_{T_1}}{TÜFE_{T_2}} \right)^{\frac{1}{d}} - 1 \quad (4)$$

şeklindeki eşitlik kullanılarak hesaplanmış ve Tablo 1 oluşturulmuştur. Burada  $T_1$ , ortalama reel artış oranının hesaplanacağı ilk yılı ve  $T_2$ , son yılı göstermek üzere  $d = T_2 - T_1$  şeklindedir.

Reel asgari ücret artışları, 2004-2019 döneminde düşük seyrederken 2019-2023 döneminde oldukça yüksek seyretmiştir. Çalışmada bazı dönemlerdeki yüksek artışları da hesaba katacak şekilde 2004-2023 döneminde 19 yılda gerçekleşen asgari ücretteki ortalama reel artış oranları ana seçenek olarak tercih edilmiştir. Diğer bir ifadeyle asgari

ücretteki ortalama reel artış oranının; %4,92 olacağı varsayılmıştır. Bunun dışında asgari ücrette meydana gelecek reel artış seçenekleri, bu varsayımda meydana gelecek sapmaların ortaya çıkaracağı sonuçların değerlendirilmesinde kullanılmıştır.

Yıllara göre gelir tutarlarını gösteren gelir projeksiyonu,

$$GLR_t = S_t * PEK_t * P_i \quad (5)$$

şeklinde hesaplanmaktadır. Burada  $t$ , ilgili yılı;  $S_t$ ,  $t$  yılındaki toplam sigortalı sayısını;  $PEK_t$ ,  $t$  yılında  $S_t$  sigortalıları tarafından üzerinden prim ödenen ortalama yıllık prime esas kazanç tutarını ve  $P_i$ ,  $i$  seçeneği ile belirlenen sabit prim oranını göstermektedir. Projeksiyonlar, %1, %2, %3 ve %4 prim oranı olmak üzere 4 farklı  $P_i$  prim seçeneği için yapılmıştır.

$t$  yılındaki toplam sigortalı sayısı,

$$S_t = SO^{(j)} * N_{it}^{(l)} \quad (6)$$

şeklinde hesaplanmaktadır. Burada  $SO^{(j)}$ ,  $j$  senaryosu altında sigortalı oranını göstermektedir.  $N_{it}^{(l)}$ , yukarıda açıklandığı gibidir. Gelecek yıllarda SGK'ye prim ödeyecek toplam sigortalı sayısını temel olarak nüfus (nüfus sayısı, işgücüne katılan kişi sayısı, cinsiyet, vb.), ekonominin genel durumu (milli gelir, fiyatlar genel düzeyi, gelir dağılımı, işsizlik, dış ticaret hacmi, vb.), emeklilik yaşı, kayıt dışı istihdam oranı gibi değişkenler etkilemektedir. Ancak bu değişkenleri içeren sigortalı sayısına ilişkin projeksiyon karmaşık modelleri gerektirmektedir. Çalışmada sigortalı sayısına ilişkin öngörüler sadeleştirilerek gelecek yıllardaki sigortalı sayısını ortalama olarak ortaya koyabilecek öngörüler üretecek sigortalı sayısı projeksiyonu Eş. 6 yardımıyla üretilmiştir. Söz konusu projeksiyonların oluşturulması sırasında yıllara göre sigortalı olarak çalışan kişi sayısının 15-64 yaş grubundaki aktif nüfusa oranı bilgilerinden yararlanılmıştır. SGK' de kayıtlı toplam sigortalı sayıları kullanılarak

$$SO^{(j)} = \frac{\sum_{l=m}^{2022} S_l}{\sum_{l=m}^{2022} N_{il}^{(k)}}, m = 2009, 2010, \dots, 2022 \quad (7)$$

şeklindeki eşitlik yardımıyla  $m = 2009, 2010, \dots, 2022$  ve  $m$  farklı yılları göstermek üzere  $m - 2022$  döneminde gerçekleşen ortalama oranlar hesaplanarak Tablo 2 oluşturulmuştur.

**Tablo 2: Sigortalı Oranları**

Yıl	Sigortalı(*)	Nüfus (15-64)	Oran (Sigortalı/Nüfus)	Dönem	Ortalama Oran
2009	14.884.747	48.618.564	0,31	2009-2022	0,37
2010	15.961.323	49.516.670	0,32	2010-2022	0,37
2011	17.196.133	50.346.979	0,34	2011-2022	0,38
2012	18.168.897	51.088.202	0,36	2012-2022	0,38
2013	18.697.084	51.926.356	0,36	2013-2022	0,38
2014	19.598.356	52.640.512	0,37	2014-2022	0,38
2015	20.520.430	53.359.594	0,38	2015-2022	0,38
2016	19.742.587	54.237.586	0,36	2016-2022	0,38
2017	20.917.320	54.881.652	0,38	2017-2022	0,39
2018	20.712.450	55.633.349	0,37	2018-2022	0,39
2019	20.739.964	56.391.925	0,37	2019-2022	0,39
2020	21.698.839	56.592.570	0,38	2020-2022	0,40
2021	23.015.674	57.459.186	0,40	2021-2022	0,41
2022	24.359.822	58.092.773	0,42	2022-2022	0,42

**Kaynak:** Aktif sigortalılar, SGK Veri Uygulaması, <https://veri.sgk.gov.tr> -Yıllara, yaş grubu ve cinsiyete göre nüfus, 1935-2022, Adrese Dayalı Nüfus Kayıt İstatistikleri, İstatistik Veri Portalı, <https://data.tuik.gov.tr>

(\*) Sigortalı sayıları, ilgili SGK Yıllıklarındaki aktif sigortalı sayılarından çırak ile stajyer ve kursiyer sayılarının çıkarılması ve bu sayıya Özel Sandıklardaki aktif sigortalı sayısının eklenmesiyle bulunan sayıları göstermektedir.

Tablo 2'den de görüleceği gibi 2011-2022 döneminde aktif nüfusun %38'i sigortalı olarak çalışmıştır. Toplam sigortalı sayısının aktif nüfusa oranı; 0,31 oranıyla en düşük 2009 yılında gerçekleşmiştir. Bu oran 2022 yılında 0,42'ye ulaşmıştır. Çalışmada sigortalı sayısı öngörülerinde 0,38 oranı ana seçenek olarak kullanılmıştır. Bunun dışında bu orandaki sapmaların nasıl bir etki doğuracağını tespit edilmesi amacıyla bu oran için 0,31; 0,37; 0,40 ve 0,45 seçenekleri de kullanılmıştır.

$t$  yılında sigortalılar tarafından üzerinden prim ödenecek yıllık ortalama kazanç,  $A_t^{(j)}$  Eş. (3)'teki gibi ve  $j = 1; 1,5; 1,71; 1,85$  veya 2 olmak üzere

$$PEK_t = j * A_t^{(j)} \quad (8)$$

şeklindeki  $j$  senaryosu altında yıllık brüt asgari ücretin sabit oranını göstermektedir. Burada  $j$ , yıllar itibarıyla sabittir.

2022 yılında SGK' de toplam; 23.741.403 zorunlu sigortalı bulunmaktadır. Bunlardan %73'ü 4/1-a (eski SSK); 13'ü 4/1-b (eski BAĞ-KUR) ve 14'ü 4/1-c (eski Emekli Sandığı) sigortalıdır. 4/1-b sigortalılarının %99,7'si kazançlarını, asgari ücret üzerinden bildirmiştir. 4/1-c sigortalılarının kazanç bilgileri ise yayınlanmamıştır. 2007-2022 döneminde SGK' ye bildirilen zorunlu 4/1-a sigortalı sayıları ile ortalama günlük kazançları (OGK) ve 2007-2022 dönemindeki günlük asgari ücret tutarları (GAÜ) kullanılarak  $t$ , ilgili yılı ve  $i$ , ilgili dönemi göstermek üzere

$$OGK_t = \frac{TGK_t}{S_t} \quad (9)$$

$$l_t = \frac{OGK_t}{GAÜ_t} \quad (10)$$

$$OGK_i = \frac{\sum_{t=k}^{2022} TGK_t}{\sum_{t=k}^{2022} S_t}; k = 2007, 2012 \text{ veya } 2017 \quad (11)$$

$$l_i = \frac{OGK_i}{GAÜ_i} \quad (12)$$

$$GKO_i = \sqrt{(2022-t+1) \prod_{t=k}^{2022} l_t}; k = 2007, 2012 \text{ veya } 2017 \quad (13)$$

şeklindeki eşitlikler çerçevesinde Tablo 3 hazırlanmıştır:

**Tablo 3:** 4/1-a Kapsamındaki Sigortalıların Kazançlarının Asgari Ücrete Oranı

Yıl	Günlük Asgari Ücret (TL)	Toplam Zorunlu Sigortalı Sayısı	Toplam Kazanç	Ortalama Günlük Kazanç (OGK-TL)	Kazanç Oranı	Dönem	Günlük Asgari Ücret (TL)
2007	19,50	8.505.390,00	293.095.739,40	34,46	1,77	2007-2022	58,28
2008	20,79	8.802.989,00	329.782.327,53	37,46	1,80	2012-2022	74,32
2009	22,65	9.030.202,00	361.478.986,06	40,03	1,77	2017-2022	103,46
2010	24,83	10.030.810,00	435.242.228,76	43,39	1,75	<b>Dönem</b>	<b>OGK (TL)</b>
2011	27,23	11.030.939,00	511.995.037,66	46,41	1,70	2007-2022	115,73
2012	30,45	11.939.620,00	626.560.777,13	52,48	1,72	2012-2022	138,34
2013	33,34	12.484.113,00	720.246.997,66	57,69	1,73	2017-2022	189,52

**Tablo 3 (Devamı):** 4/1-a Kapsamındaki Sigortalıların Kazançlarının Asgari Ücrete Oranı

Yıl	Günlük Asgari Ücret (TL)	Toplam Zorunlu Sigortalı Sayısı	Toplam Kazanç	Ortalama Günlük Kazanç (OGK-TL)	Kazanç Oranı	Dönem	Günlük Asgari Ücret (TL)
2014	36,75	13.240.122,00	852.918.558,75	64,42	1,75	Dönem	Kazanç Oranı
2015	41,25	13.999.398,00	1.005.183.139,90	71,80	1,74	2007-2022	1,99
2016	54,90	13.775.188,00	1.153.366.527,71	83,73	1,53	2012-2022	1,86
2017	59,25	14.477.817,00	1.406.454.072,45	97,15	1,64	2017-2022	1,83
2018	67,65	14.229.170,00	1.613.693.976,70	113,41	1,68	Dönem	GKO
2019	85,28	14.314.313,00	1.987.915.060,55	138,88	1,63	2007-2022	1,72
2020	98,10	15.203.423,00	2.509.456.840,66	165,06	1,68	2012-2022	1,71
2021	119,25	16.169.679,00	3.304.948.063,70	204,39	1,71	2017-2022	1,72
2022	191,25	17.332.991,00	6.561.443.534,21	378,55	1,98		

**Kaynak:** Sigortalı ve işyeri istatistikleri-Tablo-1.17, SGK İstatistik Yıllıkları, <https://www.sgk.gov.tr/Istatistik/Yillik/fcd5e59b-6af9-4d90-a451-ee7500eb1cb4>

2007-2022 döneminde 4/1-a zorunlu sigortalıların SGK' ye bildirilen ortalama kazançlarının en düşük asgari ücretin 1,53 katı oranında ve en yüksek 1,98 katı oranında gerçekleşmiştir. Son 10 yılı içeren 2012-2022 döneminde ise sigortalı ortalama günlük kazançlar; asgari ücretin 1,86 (aritmetik ortalama) katı ve asgari ücretin 1,71 (geometrik ortalama) katı olarak gerçekleşmiştir. Projeksiyonlarda ana seçenek olarak 1,71 oranı kullanılmıştır. Duyarlılık analizlerinde bu oran için 1,00; 1,50; 1,85 ve 2,00 oran seçenekleri de kullanılmıştır.

Gelir ve giderlere ilişkin peşin değerler, çocuk yardımı uygulamasının 2024 yılı başında başlayacağı varsayımı altında  $k = 2023$  olmak üzere

$$PD_{GLR}^{(f)} = \sum_{t=k+1}^{2080} GLR_t * (1 + f)^{(k-t)} \quad (14)$$

$$PD_{GDR}^{(f)} = \sum_{t=k+1}^{2080} GDR_t * (1 + f)^{(k-t)} \quad (15)$$

şeklinde 2023 yılı için hesaplanmıştır. Burada  $f = 0; 0,01$  veya  $0,02$  farklı senaryolar altında  $f$ , reel faiz oranını göstermektedir.

Çocuk yardımı uygulama önerisi geliştirilirken,  $f = 0$  olmak üzere Eş. 14 ve Eş. 15 kullanılarak

$$PD_{FARK}^{(f)} = PD_{GLR}^{(f)} - PD_{GDR}^{(f)} \quad (16)$$

şeklindeki eşitlikte sıfır değeri veren prim oranı ve çocuk yardımı miktarının asgari ücrete oranı seçenekleri oluşturulmuştur.

Çalışmada kullanılan brüt asgari ücret verileri, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı internet sitesinden; tekli yaşlar 2018-2080 dönemi nüfus projeksiyonu, TÜİK Başkanlığından; 2009-2022 dönemindeki Türkiye nüfusu verileri, TÜİK İstatistik Veri Portalı'ndan; 2009-2022 dönemindeki sigortalı sayısı, SGK Veri Uygulaması'ndan ve 2009-2022 dönemindeki sigortalılara ait kazanç bilgileri ilgili yıl SGK İstatistik Yıllığı'ndan temin edilmiştir.

### 3. ÇOCUK YARDIMI UYGULAMA ÖNERİSİ

En yaygın aile yardımı türü olan çocuk yardımı, tüm AB üyesi ülkelerde bulunmaktadır (Dağlıoğlu ve Bektaş, 2023a: 192). Dağlıoğlu ve Bektaş (2022: 343), çocuk yardımı örneklerinin Türkiye'de de bulunduğunu ancak bu yardımların sınırlı bir gruba ve farklı kurumlar tarafından verildiğini belirterek bu durumun, yardımların etkinliğinin azalmasına yol açabileceğini vurgulamaktadır. Onlar, kurumsal olarak çerçevesi çizilmiş ve kuralları oluşturulmuş bütüncül bir aile yardımı sosyal güvenlik kolunun kurulmasının, aile yardımlarına ulaşım açısından toplumda fırsat eşitliği yaratacağını ve bu yardımların takibine imkân vererek yardımların daha etkin bir şekilde yapılmasını sağlayacağını savunmaktadır. Türkiye'de kurumsal bir aile yardımı uygulaması oluşturulması için çocuk yardımı olarak kabul edilebilecek mevcut yardımların gözden geçirilmesi ve bu yardımlardan yararlanacak grubun genişletilmesi kaçınılmazdır.

Çocuk yardımı uygulaması geliştirilmesinde öncelikli olarak karar verilmesi gereken husus, bu yardımlar ile kimlerin güvence altına alınacağıdır. 102 sayılı Sözleşme'nin 41'inci maddesine göre aile yardımları kapsamında korunan kimselerin "a. Bütün işçi ve hizmetlilerin yüzde ellisinden az olmamak üzere, mevzuatla tayin olunan işçi ve hizmetli kategorileri;

b. Veya bütün mukimlerin yüzde yirmisinden az olmamak üzere, mevzuatla tayin olunan faal nüfus kategorileri;

c. Veya çocuk geçindirmekle mükellef olduğu süre içinde geçim kaynakları

*mevzuatla tayin olunan hadleri aşmayan bütün mukimler;*” olarak belirlenmesi mümkündür. Ülkeler, ülkede ikamet eden tüm kişileri aile yardımları sosyal güvenlik kolu kapsamında güvence altına almakta ve gelir koşulu getirilmesi gibi bazı istisnalar dışında ülkede ikamet eden tüm kişilere bakımını üstlendikleri çocuklar için çocuk yardımı yapmaktadır. Ülkeler genel olarak çocuk yardımlarında dikkate alınacak çocukların da ülkede ikamet etmesi koşulunu aramaktadır (Dağlıoğlu ve Bektaş, 2023a: 186-187)).

Nüfusu projeksiyonları, halen genç nüfusa sahip olan Türkiye'nin ilerleyen yıllarda nüfusun yaşlanması sorunuyla karşı karşıya kalacağını göstermektedir. Mevcut nüfus yapısı içinde alınacak tedbirler ile doğurganlık hızının halen artırılması ya da en azından azalışın yavaşlatılması, mümkündür. Ülkedeki ikamet eden tüm kişileri kapsayacak şekilde bir çocuk yardımı uygulaması geliştirilmesi ülkedeki doğurganlık hızlarının, nüfusun yenilenme düzeyi olan 2,10 seviyelerine tekrar çıkarılmasına katkı sağlayabilecektir. Bu bakımdan herhangi bir ayırım yapılmaksızın ülkede ikamet eden tüm kişilerin çocuk yardımı kapsamına alınması ve belli bir yaşın altındaki tüm çocuklar için bu çocukların bakımını üstlenen kişilere çocuk yardımı yapılacağı bir uygulamanın geliştirilmesinin yararlı olacağı düşünülmektedir.

Güvence altına alınacak korunan kimselerin belirlenmesinden sonra karar verilmesi gereken husus ise bu yardımların hangi koşullar altında yapılacağıdır. Çocuk yardımı yapılmasında çocuklar için üst yaş sınırı, korunan kimselerin gelir seviyesi ve staj süresi koşulu aranabilmektedir. Prim alınması konusu temelde sistemin finansmanına ilişkin bir husus olmakla birlikte çocuk yardımından yararlanılabilmesi için belirli bir süre ülkede ikamet, prim ödeme ya da çalışma gibi staj süresi koşulları da aranabilmektedir.

Aile yardımlarına ilişkin asgari standartlar, 102 sayılı Sözleşme'nin VII. bölümünde 39 ila 45'inci maddeleri arasında düzenlenmiştir. Ancak bu bölümde aile yardımlarından yararlanacak kimselere yapılacak yardımlarda dikkate alınacak çocukların yaşına ilişkin bir asgari standarda yer verilmemiştir. Sözleşme'nin 40'inci maddesinde “*Yardım yapılacak hal, mevzuatla tayin olunacağı şekilde, çocukların geçimini sağlama mükellefiyetidir.*” şeklinde tanımlanmaktadır. 1'inci maddede ise “*“Çocuk” tabiri, mevzuatla tayin edilen şekle göre, tahsil mecburiyetinin sona erdiği yaşın altındaki bir çocuk veya 15 yaşını doldurmamış bir çocuk demektir.*” şeklindeki tanım yer almaktadır. Bu bakımdan aile yardımları yapılırken göz önünde bulundurulacak çocuklara ilişkin asgari yaş şartı, ülkedeki zorunlu eğitim yaşı veya 15 yaşın doldurulması olarak belirlenebilir.

222 sayılı İlköğretim ve Eğitim Kanunu'nun 3'üncü maddesi ve 1739 sayılı Milli



Eğitim Temel Kanunu'nun 22'nci maddesinde “*Mecburi ilköğretim çağı, 6-14 yaş grubundaki çocukları kapsar.*” denilmektedir. 1739 sayılı Kanun'un Geçici 3'üncü maddesiyle 2012-2013 döneminden itibaren ortaöğretim zorunlu hale getirilmiştir. Buradan aile yardımları kapsamında göz önünde bulundurulacak çocuklara ilişkin yaş üst sınırı, Türkiye’de en düşük 15 olarak uygulanabilir.

Ülke uygulamalarında bazı istisnalar dışında ülkelerde yaş koşulu, 15 ila 18 arasında değişmektedir. Bununla birlikte en yaygın uygulama olarak 18 azami yaş şartı karşımıza çıkmaktadır. Türkiye’de memurlara, çocukları için verilen aile ödeneğinde yaş şartı 25 olarak uygulanmaktadır. 25 yaş, aile yardımları kapsamında sağlanacak çocuk yardımları için oldukça yüksektir. 18 yaşın üzerindeki yaşlar için eğitim, engel durumu, vb. belli özel koşulların aranması gerektiği düşünülmektedir.

Çocuk yardımları, 102 sayılı Sözleşme’deki amacının dışında bir nüfus politika aracı olarak kullanılacak ise bu yardımların ebeveynlerin çocuk sahibi olmasını özendirecek bir seviyede olması yararlı olacaktır. Bunun için ülkede ikamet eden kişilerin tamamını kapsama alacak şekilde yapılması, yardımlar yapılırken göz önünde bulundurulacak çocukların yaş üst sınırı belirlenirken eğitim ve engel durumu gibi durumlar dikkate alınarak ileri yaşlardaki çocuklar için de yardım yapılması ve yardım miktarının mümkün olduğu ölçüde yüksek tutulmasında yarar bulunmaktadır. Ancak yardım kapsamı, çocuk yaş koşulu ve yardım miktarının belirlenmesinde çocuk yardımlarının finansmanı önemli bir kısıt teşkil etmektedir.

**Tablo 4.** Farklı Yaş ve Prim Oranlarına Göre Çocuk Yardımı Miktarları

YAŞ	PRİM ORANI (%)	MİKTAR/ASGARİ ÜCRET (%)
15	1	2,1742554806
15	2	4,3485109613
15	3	6,5227664420
15	4	8,6970219226
16	1	2,0422098737
16	2	4,0844197474
16	3	6,1266296211
16	4	8,1688394948
17	1	1,9248902341
17	2	3,8497804683
17	3	5,7746707024
17	4	7,6995609365
18	1	1,8198636240
18	2	3,6397272481
18	3	5,4595908721
18	4	7,2794544961

Tablo 4, farklı yaş ve prim oranları altında sağlanabilecek çocuk yardımı miktarlarını göstermektedir. Tablodan görüleceği gibi aynı prim oranları altında üst yaş sınırı arttıkça yapılabilecek çocuk yardımı miktarı düşmektedir. Yardım kapsamı, çocuk yaş üst sınır şartı, prim oranı ve yardım miktarı arasında tercih yapılırken geniş kapsam, düşük prim oranı ve yüksek yardım miktarı tercihlerinin çocuk yaş üst sınırı tercihine göre daha öncelikli olması yardımların amacına ulaşmasında daha etkili olacaktır. Çocuk yaş üst sınırının 15 yaş üzerinde belirlenmesi halinde çocuğun istihdam durumunun kontrol edilmesi gibi hususlarında da gündeme geleceği dikkate alınarak Türkiye için oluşturulacak kurumsal bir çocuk yardımı uygulamasında başlangıçta çocuk üst yaş sınırının 15 olarak belirlenmesi ve ilerleyen dönemlerde uygulamada yapılacak değişikliklerle artırılması önerilmektedir.

102 sayılı Sözleşme'nin 44'üncü maddesinde "66 ncı maddede belirtilen esaslara uygun olarak tesbit edilecek bir erkek işçinin ücretinin % 3 ü ile korunan kimselerin çocukları sayısının çarpımına veya bu ücretin % 1,5 u ile bütün mukimlerin çocukları sayısının çarpımına eşit olmalıdır." şeklinde aile yardımları sosyal güvenlik kolundan yapılacak yardımların toplam tutarına ilişkin bir asgari standart benimsenmiştir. Buradan çocuk yardımı ile birlikte diğer ayni ve nakdi aile yardımlarının tutarının 44'üncü maddede belirlenen asgari standartları karşılaması yeterlidir. Çocuk yardımıyla birlikte aile yardımı olarak kabul edilebilecek Türkiye'deki mevcut yardımların sağlanmaya devam edileceği ve çocuk yardımları kapsamında Türkiye'de ikamet eden tüm mukimlerin güvence altına alınacağı bir uygulamada her bir çocuk için asgari ücretin, %1,5' i oranında bir çocuk yardımı yapılması, asgari standardın sağlanması için yeterlidir. Ülke örnekleri incelendiğinde AB üyesi ülkelerde çocuk yardımı tutarlarının asgari ücretin %2'si ile %30'u arasında değiştiği görülmektedir (Dağlıoğlu ve Bektaş, 2023a: 190-191). Diğer ülkelerde bu oranlar, %70'e kadar çıkabilmektedir.

Bir çocuk yardımı uygulaması geliştirilirken sistemin finansmanın nasıl sağlanacağına da öncelikli olarak karar verilmesi gerekmektedir. Bazı istisnalar dışında ülkeler, aile yardımlarını vergilerle finanse etmektedir. Başlangıçta aile yardımlarının finansmanı için prim alan ülkelerde de prim toplama uygulaması terk edilmektedir (Dağlıoğlu ve Bektaş, 2023a:192; İtalya örneği). Uygulamanın finansmanı için ülkede çalışan ve/veya ikamet eden kişilerden prim alınmasına karar verilmesi halinde yardım yapılacak kişilerden belirli bir süre prim ödeme koşulu aranıp aranmayacağı da önemli bir husustur. Ülke örnekleri incelendiğinde uygulamanın finansmanı için prim toplanan ülkeler de dahil ülkelerin, bazı istisnalar dışında, bu yardımları belirli bir staj süresine bağlı olmaksızın ödeme eğiliminde olduğunu ve yardımlardan yararlanılabilmesi için bir prim ödeme koşulu öngörmediği anlaşılmaktadır (Dağlıoğlu ve Bektaş, 2023a: 186-190).

Türkiye’de uygulanmakta olan sosyal sigorta sistemi, önemli miktarda açık vermektedir. Bu nedenle sisteme ilave yük getirilmesinden kaçınılmalıdır. Bu bakımdan yeni kurulacak bir sosyal güvenlik kolunun finansman yönteminde prim toplanması gerektiği düşünülmektedir. Bununla birlikte çocuk yardımlarının ödenme süresi ile sosyal sigorta kolları nedeniyle işçi ve işverenlerden toplanan sosyal sigorta prim yükü<sup>4</sup> dikkate alındığında Türkiye’de kurulacak bir aile yardımları sosyal sigorta kolu için düşük miktarda prim oranı belirlenmesi gerektiği düşünülmektedir. Buna karşın bu yardımların doğurganlık hızının ve nüfusun artırılması ile çocuk yoksulluğunun engellenmesi gibi konulardaki pozitif katkıları göz önünde bulundurularak ve gelir dağılımında adaletin sağlanmasında bir araç olarak çocuk yardımlarından yararlanılabilmesi için herhangi bir staj süresi ve prim ödeme koşulu getirilmemesi, yararlı olacaktır.

**Tablo 5.** Çocuk Yardımı Miktarlarının Karşılanması İçin Gerekli Prim Oranları

YAŞ	MİKTAR/ASGARİ ÜCRET (%)	PRİM ORANI (%)
15	2	0,9198551034
15	3	1,3797826551
15	4	1,8397102069
15	5	2,2996377586
15	10	4,5992755171
15	30	13,7978265512

Tablo 5, 15 yaş koşulu altında farklı çocuk yardımı miktarlarının yapılması halinde ortaya çıkacak maliyetlerin finanse edebilmesi için gerekli prim oranlarını göstermektedir. 15 yaş üst sınırı altında asgari ücretin %2’si ile %30’u arasında değişen oranlarda çocuk yardımı yapılabilmesi için uygulamanın aktüeryal dengesini sağlayan prim oranları; %0,92 ile %13,80 arasında değişmektedir.

102 sayılı Sözleşme’ de sosyal riskin ortaya çıkardığı yardım yapılacak hal süresi dikkate alındığında hastalık, analık, sağlık ve işsizlik yardımları genel olarak kısa süre sağlanan yardımlardır. İş kazası ve meslek hastalığı yardımlarında ise bazı durumlarda yardım yapılacak halin süresi uzundur. Ancak ülkelerce iş kazası ve meslek hastalığı

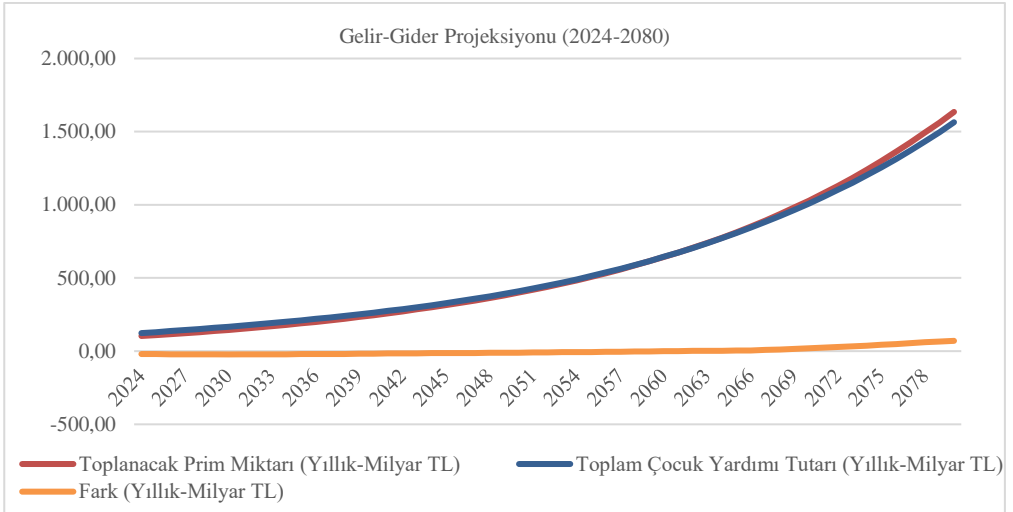
<sup>4</sup> Türkiye’de işçinin brüt ücreti üzerinden toplam %37,5 oranında sosyal sigorta primi alınmaktadır (iş kazası ve meslek hastalığı, hastalık ve analık sigortası kollarından oluşan kısa vadeli sigorta kolları için işverenlerden %2 oranında; malullük, yaşlılık ve ölüm sigortası kollarından oluşan uzun vadeli sigorta kolları için %11 işveren hissesi ve %9 işçi hissesi olmak üzere toplam %20 oranında, işsizlik sigortası için işveren hissesi %2 ve işçi hissesi %1 olmak üzere toplam %3 ve genel sağlık sigortası için %7,5 işveren hissesi ve %5 işçi hissesi olmak üzere toplam %12,5 oranında prim alınmaktadır).

ile karşılaşılma olasılıklarının azaltılmasına yönelik alınan önlemlere bağlı olarak bu sosyal riske maruz kalan korunan kimselerin sayısı görece azdır. Bu çerçevede bir prime ve/veya staj süresine dayalı olarak yardımların yapıldığı sosyal sigorta uygulamalarında iş kazası ve meslek hastalığı, hastalık, analık, sağlık ve işsizlik yardımları yapılması için gerekli prim oranları ve staj süreleri, düşük oranları ve kısa süreleri içermektedir. Buna karşın malullük, yaşlılık ve ölüm sosyal sigorta kollarından yardım yapılmasını gerektiren hal, korunan kimselere uzun süre yardım yapılmasını gerektirmektedir. Bu bakımdan özellikle yaşlılık sosyal sigorta kolu olmak üzere sosyal sigorta uygulamalarında bu yardımlar için daha yüksek oranlarda prim ödenmesi ve daha uzun staj süresi öngörülmektedir. Bu sosyal sigorta kolları, nüfusun yaşlanması olgusundan olumsuz etkilenmektedir.

Aile yardımları sosyal güvenlik kolundan yapılan yardımlar; genel olarak hastalık, analık, sağlık ve işsizlik yardımlarına göre daha uzun süre yapılan yardımlar olmakla birlikte maluliyet, yaşlılık ve ölüm yardımlarına göre daha kısa süre sağlanan yardımlardır. Bu bakımdan aile yardımları için ülkeler; maluliyet, yaşlılık ve ölüm yardımlarında olduğu gibi yüksek prim oranları ve uzun staj süresi koşulu öngörmemektedir. Ayrıca aile yardımları nüfusun yaşlanması sorunundan olumsuz etkilenmemektedir. Aksine düşen doğurganlık hızlarına bağlı olarak çocuk sayısındaki azalma, yapılan toplam aile yardımı miktarını da azaltmaktadır.

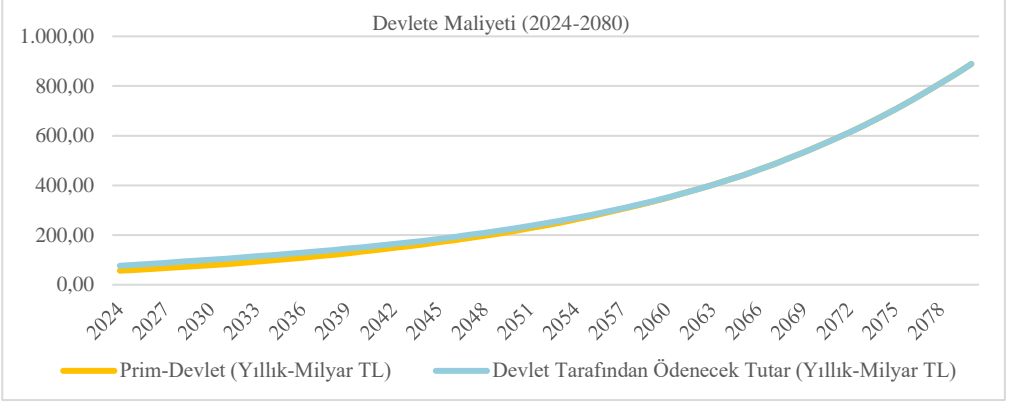
Tablo 5 incelendiğinde asgari ücretin %4 ve altı oranlarındaki çocuk yardımı miktarlarının sağlandığı uygulamalarda %2'nin altındaki prim oranları, sistemin aktüeryal dengesinin ve dolayısıyla sürdürülebilirliğinin sağlanması için yeterli görünmektedir. Türkiye'de çalışanların sosyal sigorta prim yükü dikkate alındığında %2'nin altındaki prim oranlarının benimsenmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir. Bu durumda da çocuk yardımı miktarının asgari ücretin % 4'ü ve altı oranlarda olması gerekmektedir.

Çalışmada çocuk yardımı uygulamasının finansmanında prim toplanması; ancak bu yardımlardan yararlanılabilmesi için prim ödeme süresi şeklindeki bir staj süre koşulunun getirilmemesi önerilmektedir. Bu durumda da kaçınılmaz olarak sistemin; ilk yıllarda açık vermesi, projeksiyon döneminin (2024-2080) ortalarında toplanan primlerin ödenecek çocuk yardımı tutarlarını karşılaması ve projeksiyon döneminin sonunda ise sistemin fazla vermesi beklenmektedir.

**Şekil 2. 15 Yaş, %4 Yardım ve %1,8397 Prim Oranı Gelir-Gider Projeksiyonu**

Şekil 2, 15 yaş ve altındaki tüm çocuklar için çocukların bakımını üstlenen ve ülkede ikamet eden tüm kişilere her bir çocuk için asgari ücretin %4'ü oranında çocuk yardımı yapıldığı bir uygulamada sigortalı kişilerin kazançları üzerinden %1,8397102069 oranında prim toplanması halinde sisteminin 2024-2080 dönemindeki gelir-gider projeksiyonunu göstermektedir. Uygulamada aktüeryal denge, 2024-2080 döneminin tamamı için ortalama olarak sağlanmaktadır. Diğer bir ifadeyle 2024-2060 döneminde gelirler, giderleri karşılamayarak fark serisi kadar bir açık ortaya çıkmaktadır. 2061-2080 döneminde ise gelirler, giderleri karşıladığı gibi sistem fazla vermekte ve bir fon oluşmaktadır. 2024-2080 döneminin sonunda tüm dönem boyunca toplanan primler ile yapılan yardımlar karşılanmakta ve aktüeryal denge sağlanmaktadır.

Şekil 3, 15 yaş ve altındaki tüm çocuklar için çocukların bakımını üstlenen kişilere her bir çocuk için asgari ücretin %4'ü oranında çocuk yardımı yapıldığı bir uygulamada çalışanların kazançlarının %1,8397102069'ü prim toplanması halinde devletin 2024-2080 döneminde yapacağı ödemeleri göstermektedir. Uygulamanın devlete olan maliyetine ilişkin projeksiyon; %1,8397102069 oranındaki primlerin %1'inin devlet katkısı, %0,5'inin işveren hissesi ve geri kalan kısmın işçi hissesi olacağı varsayımı altında gerçekleştirilmiştir.

**Şekil 3. Uygulamanın Devlete Maliyeti**

Sosyal sigorta uygulamalarında ortaya çıkan fazla miktarların doğrudan devlet bütçesine aktarılması mümkün olmadığı gibi uygulamada ileriki dönemde ortaya çıkacak fazlanın ilk dönemlerde ortaya çıkan açıkların kapatılması karşılığında devlet bütçesine aktarılması da mümkün değildir. Ancak uygulamada ilk yıllarda ortaya çıkan açıkların devlet tarafından karşılanması da kaçınılmazdır. Bu çerçevede uygulamanın ilk yıllarında devlet tarafından sigortalıların kazançlarının %1'i kadar ödenecek devlet desteğine ilave olarak giderlerin toplanan primlerle karşılanamayan kısmı kadarının devlet tarafından karşılanması gerekecektir. Ancak ilerleyen yıllarda her ne kadar uygulama fazla verse de %1 oranındaki devlet katkısı ödenmeye devam edecektir. Bu nedenle 2080 yılının sonunda aslında bir aktüeryal denge sağlanmayacak ve sistemde bir fazla ortaya çıkacaktır. Bu kapsamda her bir çocuk için çocuğun bakımını üstlenen ve ülkede ikamet eden tüm kişilere herhangi bir süre prim ödeme koşulu olmaksızın çocuk yardımı yapıldığı bir uygulamada sistemin aktüeryal dengesinin sağlanabilmesi için Tablo 5'te öngörülenden daha fazla oranlarda prim toplanması gerekmektedir.

Bu çerçevede çocuğun bakımını üstlenen ve ülkede ikamet eden kişilere herhangi bir prim ödeme koşulu aranmaksızın 15 ve altı yaşlardaki her bir çocuk için asgari ücretin %3,33'ü oranında çocuk yardımı yapıldığı ve uygulamanın finansmanın sigortalıların kazançları üzerinden %1,84 (%0,5 işveren hissesi; %0,34 işçi hissesi ve %1 oranında devlet katkısı) oranında prim alındığı bir uygulamanın geliştirilmesi önerilmektedir.

#### 4. UYGULAMANIN UZUN DÖNEM MALİ GÖRÜNÜMÜ

Bu bölümde, üçüncü bölümde önerilen çocuk yardımı uygulamasının 2024-2080 dönemi gelir-gider projeksiyonu sunulmuştur (Tablo 6). Gelir projeksiyonu toplanacak prim miktarının devlet katkısı, işveren hissesi ve işçi hissesi detayını da içermektedir. Tablo 6, uygulamada toplanan primlerin toplam çocuk yardımı tutarının ödenmesinden

sonra kalan prim gelirlerinin farklı reel faiz oranlarına göre değerlendirilmesi halinde çocuk yardımı fonunda oluşacak toplam miktarı da göstermektedir. Ayrıca söz konusu gelir-gider projeksiyonları yapılırken asgari ücret, sigortalı sayısı ve toplam çocuk sayısı değişkenlerine ilişkin oluşturulan öngörüler, Tablo 7’de sunulmuştur.

Çocuk yardımı uygulaması projeksiyonları, ikinci bölümde detaylı olarak açıklanan eşitlikler ve varsayımlara çerçevesinde üretilmiştir. Burada 2024-2080 döneminde; asgari ücretteki ortalama reel artış oranının %4,92 olacağı, toplam sigortalı sayısının 15-64 yaş grubundaki toplam nüfusun 0,38’i oranında olacağı ve sigortalıların ortalama günlük kazançlarının asgari ücretin 1,71 katı olacağı varsayılmıştır. 01.01.2023-30.06.2023 dönemi için 10.008,00TL ve 01.07.2023-31.12.2023 dönemi için 13.414,50 TL olmak üzere 2023 yılı için yıllık brüt asgari ücret 140.535,00 TL’dir.

Farklı yaş koşulları altında uygulamanın 2024-2080 döneminde aktüeryal dengesini sağlayan farklı çocuk yardımı miktarları ile prim oranı seçeneklerinin hesaplanmasında 2024 yılı asgari ücreti, 2023 yılı asgari ücretinin (140.535,00 TL) reel %4,92 artacağı varsayımı altında hesaplanmıştır. Bu durumda 2024 yılı ortalama aylık asgari ücreti; 12.287,44 TL olmaktadır. Ancak 01.07.2023-31.12.2023 dönemi için 13.414,50 TL olduğu göz önünde bulundurularak 2024-2080 döneminde ortalama reel asgari ücret artış oranı %4,92 olarak gerçekleşeceği varsayımı sürdürülmekle birlikte 2024 yılı yıllık asgari ücret hesabında düzeltme yapılarak bu tutarın, 168.893,92 TL olacağı varsayılmıştır.

**Tablo 6. Gelir-Gider Projeksiyonu (Yıllık-Milyar TL)**

YIL	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2045	2060	2080
Toplam Gelir	119	126	133	141	149	157	165	360	736	1.869
Devlet Katkısı	64,69	68,35	72,33	76,48	80,82	85,31	89,92	196	400	1.016
Prim-İşveren	32,34	34,17	36,16	38,24	40,41	42,65	44,96	97,78	200	508
Prim-İşçi	21,97	23,22	24,57	25,98	27,45	28,98	30,55	66,44	136	345
Toplam Gider	118	124	131	138	145	152	159	313	614	1.489
Fark	1,17	1,68	2,43	3,11	4,10	5,11	6,42	47,24	122,59	380,12
Fon (%0 reel faiz)	1,17	2,85	5,28	8,38	12,48	17,59	24,01	413	1.662	6.348
Fon (%1 reel faiz)	1,17	2,86	5,32	8,47	12,65	17,89	24,50	437,27	1.833	7.299
Fon (%2 reel faiz)	1,17	2,87	5,36	8,57	12,84	18,21	24,99	464	2.032	8.501

Uygulamanın başlandığı ilk yıl devlet tarafından yaklaşık olarak 64,7 Milyar TL sisteme katkı yapılması gerekmektedir. Bu tutar, 2030’lu yılların başından itibaren 100

Milyar TL'ye ulaşmaktadır. Bununla birlikte Dağlıoğlu ve Bektaş (2022)'de detaylı bir şekilde açıklandığı gibi başta memurlara çocukları için verilen aile yardımı ödeneği olmak üzere Türkiye'de herhangi bir prime bağlı olmaksızın devlet tarafından yapılan bazı çocuk yardımları bulunmaktadır. Çocuk yardımı uygulamasının başlamasıyla birlikte devlet tarafından bu yardımların verilmesine devam edilmeyeceği düşünülürse sistemin kurulmasıyla birlikte devlet tarafından ödenecek tutardan bu yardımlar için yapılan ödemelerin düşülerek uygulamanın başlamasıyla birlikte devlet tarafından ödenecek ilave miktarın dikkate alınması yararlı olacaktır.

**Tablo 7.** Bazı Değişkenlere İlişkin Öngörüler (Milyon kişi veya Aylık TL)

YIL	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2045	2060	2080
Asgari Ücret	169	177	186	195	205	215	225	463	952	2.487
Çocuk Sayısı	20,95	21,03	21,10	21,18	21,21	21,23	21,19	20,27	19,37	17,98
Sigortalı Sayısı	22,40	22,56	22,75	22,93	23,09	23,23	23,34	24,70	24,60	23,89
Çocuk Yardımı	469	492	516	541	568	596	625	1.285	2.641	6.901

İlk yıldan itibaren sistem fazla vermekte ve bir çocuk yardımı fonu oluşmaktadır. Zaman içerisinde fonda biriken bu tutarlar dikkate alınarak diğer aile yardımı türlerinin de sisteme dâhil edilmesiyle kurumsal bir aile yardımı sisteminin kurulması mümkün hale gelecektir. Bu durumda hâlihazırda devlet tarafından herhangi bir prime bağlı olmaksızın yapılan bazı yardımlar da bu uygulama kapsamına dâhil edilebilecektir. Böylece uygulamanın devlete olan maliyeti, Tablo 6'da yer alan tutarlardan daha düşük olacaktır.

## 5. PROJEKSİYONLARIN DUYARLILIK ANALİZİ

Çalışmadaki projeksiyonlar, TÜİK 2018-2080 Nüfus Projeksiyonu'na dayanmaktadır. Bu projeksiyondan sapmalar, çalışmada elde edilen sonuçları doğrudan etkileyecektir. Ayrıca projeksiyonlar; asgari ücret artış oranı, sigortalı kazanç oranı ve sigortalı oranı değişkenlerine ilişkin bazı varsayımlara bağlı olarak üretilmiştir. Bu varsayımlardaki sapmaların da çalışmada elde edilen sonuçları etkileme potansiyeli bulunmaktadır.

Bu bölümde nüfus projeksiyonundaki sapmalar ile bazı değişkenlere ilişkin varsayımlardaki sapmaların elde edilen sonuçları ne yönde etkileyeceğini tespit etmek amacıyla yapılan duyarlılık analizi sonuçları sunulmuştur.

### 5.1. Nüfus Değişmelerinin Etkisi

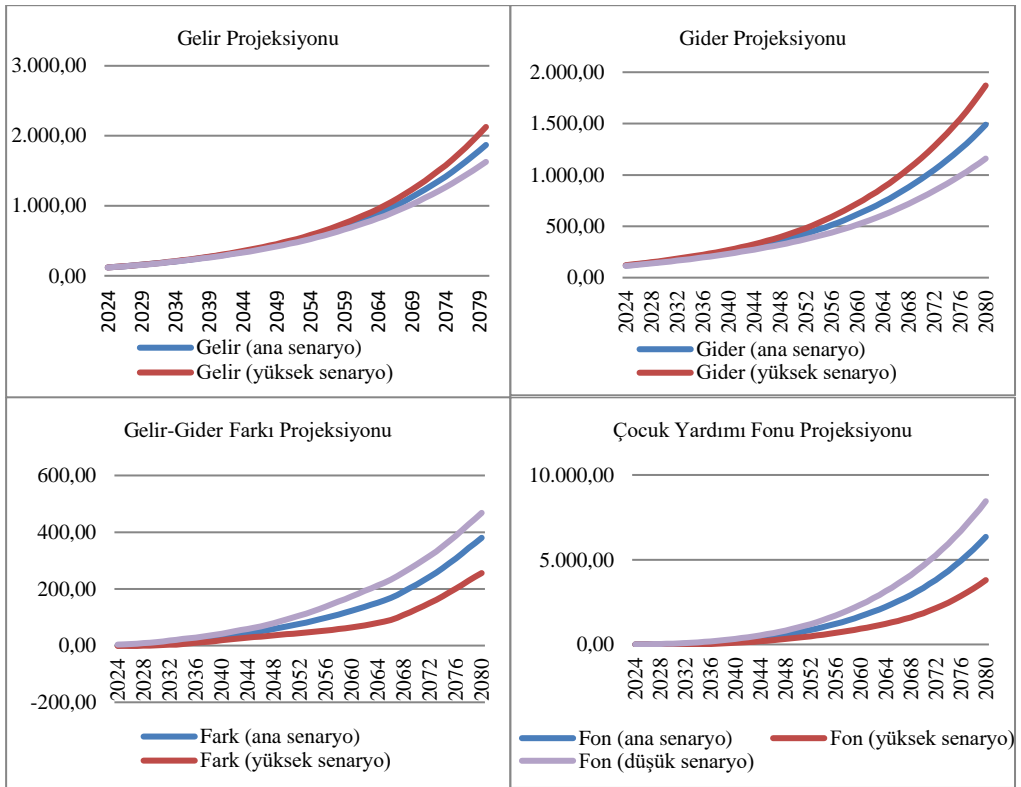
Bu çalışmada yapılan projeksiyonlar, ana senaryo çerçevesindeki TÜİK nüfus projeksiyonuna dayanmaktadır. Diğer değişkenlere ilişkin varsayımlar sabitken doğurganlık hızı senaryolarına bağlı olarak ortaya çıkacak nüfus değişmelerinin çocuk



yardımları uygulamasının uzun dönem mali görünümünü üzerinde bir etkisinin olması muhtemeldir.

Şekil 4, doğurganlık hızındaki değişmelerin çocuk yardımı uygulamasının uzun dönemli mali görünümünü ne yönde etkileyeceğini göstermektedir. Buna göre doğurganlık hızında meydana gelen artışlar, nüfusu ve dolayısıyla aktif sigortalı sayısını artıracak için uygulama kapsamında toplanan primleri de artıracaktır. Bununla birlikte artan çocuk sayıları, daha fazla çocuk yardımı yapılmasını gerektirecektir. Artan çocuk sayısına bağlı olarak sigortalı sayısında meydana gelecek artışlar, ancak ilerleyen dönemde gerçekleşeceğinden ilk yıllarda giderler, gelirlere göre daha fazla artacaktır. Bu nedenle doğurganlık hızının, TÜİK ana senaryosunda öngörülen yüksek doğurganlık hızı oranlarının gerçekleşmesi halinde uygulamada açık çıkması muhtemeldir. Doğurganlık hızlarının TÜİK yüksek senaryosunda öngörüldüğü şekilde gerçekleşmesi halinde 2024-2030 döneminde sistem açık verecektir. Bu durumda 2030 yılına kadar bir çocuk yardımı fonu oluşması da mümkün gözükmemektedir.

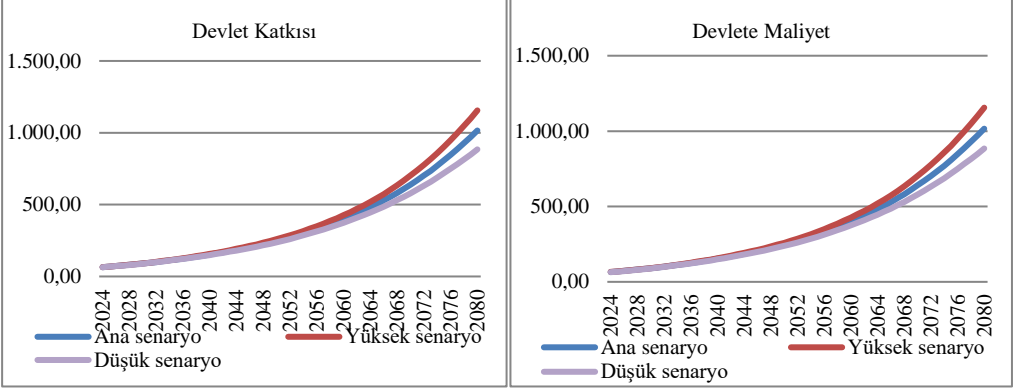
Şekil 4. Nüfus Değişmelerinin Etkileri



Doğurganlık hızındaki düşüş, çocuk yardımı uygulaması üzerinde herhangi bir

olumsuz etki yaratmadığı gibi doğurganlık hızındaki artışların yarattığı etkilerin tersi yönde bir etki ortaya çıkmakta ve daha yüksek tutarlardaki çocuk yardımı fonu oluşmasına imkân vermektedir.

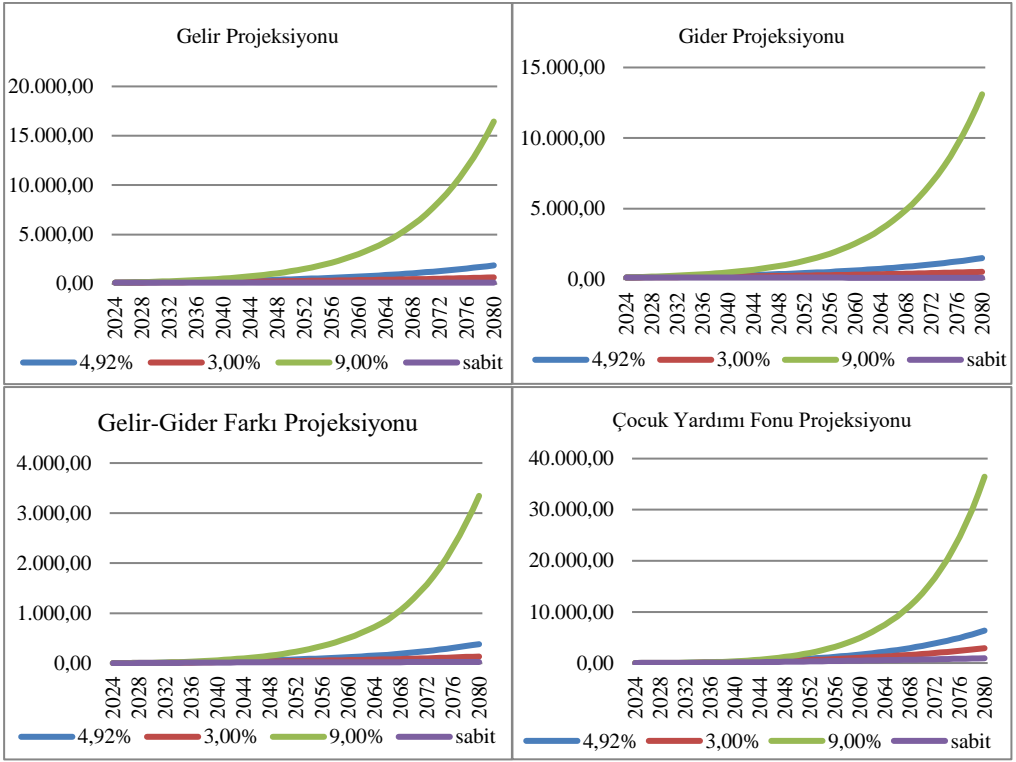
**Şekil 5.** Nüfus Değişmelerinin Devlet Maliyeti Üzerindeki Etkisi



Doğurganlık hızının öngörülenden fazla olması, önerilen uygulamanın devlete olan maliyetini (devlet katkısı ve açık finansmanı) artırırken doğurganlık hızı için öngörülenden daha düşük rakamların ortaya çıkması uygulamanın devlete olan maliyetinin öngörülenden daha düşük çıkmasına imkân vermektedir. Doğurganlık hızı, 2022 yılında 1,62 çocuk olarak gerçekleşmiştir. Bu bakımdan TÜİK projeksiyonunda öngörülen doğurganlık hızlarından daha düşük doğurganlık hızlarının gerçekleşmesi muhtemeldir. Bu çerçevede önerilen uygulamanın devlete maliyetinin daha düşük olması ve daha yüksek çocuk yardımı fonu oluşması ihtimali daha yüksek gözükmemektedir.

## 5.2. Asgari Ücret Değişmelerinin Etkisi

Uygulama kapsamında toplanacak prim gelirleri ile her bir çocuk için çocuğun bakımını üstlenen kişiye verilecek çocuk yardımı miktarı, asgari ücretin bir fonksiyonudur. Bu bakımdan asgari ücretteki artışlar, sistemin hem gelir hem de gider projeksiyonunu etkilemektedir.

**Şekil 6.** Asgari Ücret Değişmelerinin Etkileri

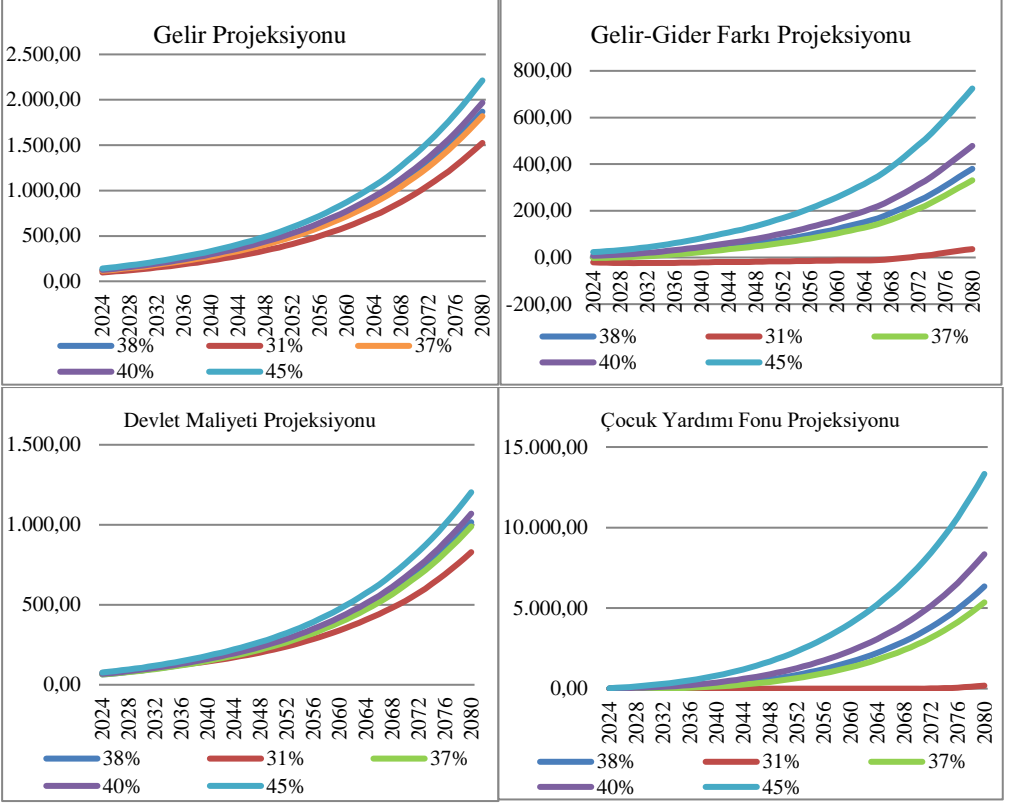
Asgari ücret artışlarının uygulamanın gelir-gider projeksiyonları üzerinde olumsuz bir etkisi bulunmamaktadır. Reel asgari ücret artış oranları arttıkça uygulamanın mali görünümü pozitif etkilenmekte ve çocuk yardımı fonunda oluşan miktar, artmaktadır (Şekil 6).

### 5.3. Aktif Sigortalı Sayısındaki Değişmelerin Etkisi

Aktif sigortalı sayısının nüfusa oranı, kazançları üzerinden prim toplanacak sigortalı sayısını etkilemektedir. Bu nedenle bu orandaki değişimler, sadece uygulamanın gelir kısmını oluşturan toplanacak prim miktarını etkilerken uygulamanın gider kısmını oluşturan yapılacak çocuk yardımı miktarını etkilemez. Bu bakımdan gider kısmı sabitken gelir kısmında meydana gelecek bir azalma uygulamanın açık vermesine neden olurken, meydana gelecek bir artış ise daha yüksek tutarlarda çocuk yardımı fonu oluşmasına imkân verecektir.

Şekil 7, aktif sigortalıların aktif nüfusa oranının %38 olduğu ana varsayımdaki değişmelerin gelir-gider projeksiyonları ile çocuk yardımı fonu üzerindeki etkilerini göstermektedir.

Şekil 7. Sigortalı Sayısındaki Değişmelerin Etkileri



Buna göre aktif sigortalıların aktif nüfusa oranının %37 ve altındaki oranlarda gerçekleşmesi durumunda gelirlerin giderleri karşılayamaması durumu ortaya çıkmaktadır. Diğer değişkenler sabitken bu oranının %37 olduğu durumda uygulama ilk yıllarda açık verse de 2030 ve sonrası dönemde gelirler giderleri karşılamakta ve bir çocuk yardımı fonu oluşmaktadır. Ancak bu oranın %31 olduğu durumda 2068 yılına kadar uygulama sürekli olarak açık vermektedir. Bu bakımdan aktif sigortalı sayılarındaki azalma uygulamanın sürdürülebilirliği üzerinde kritik bir öneme sahiptir.

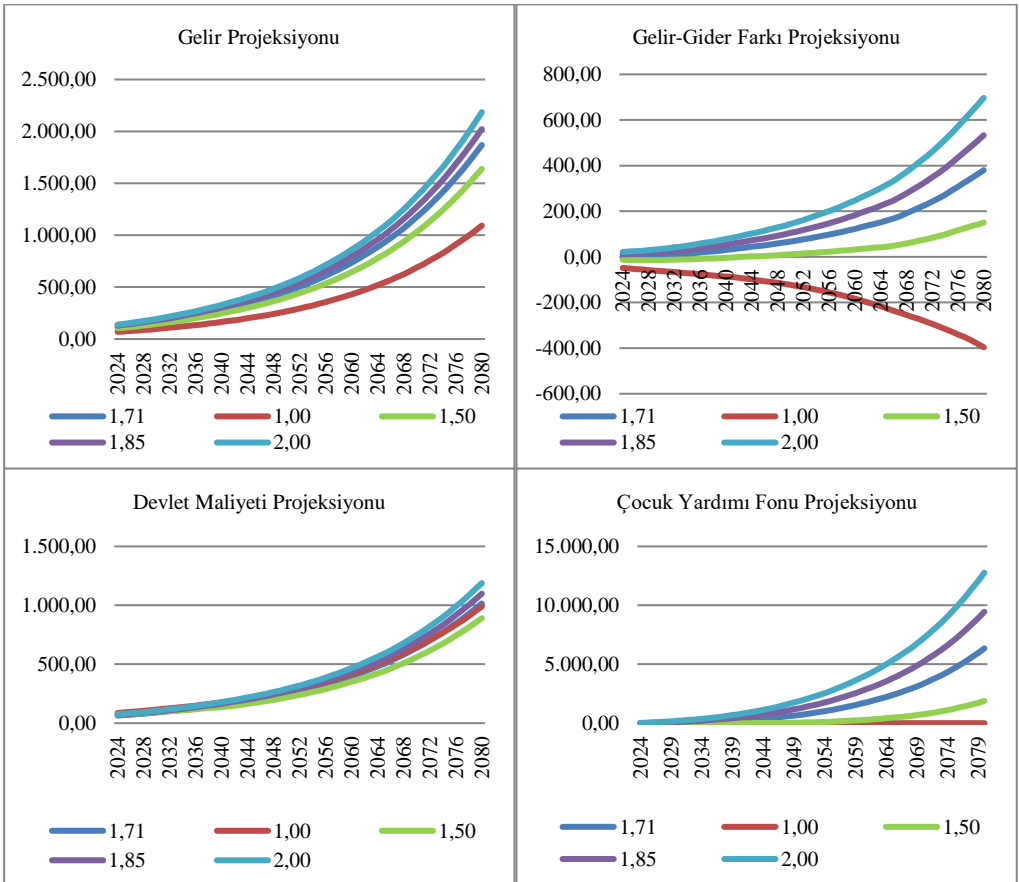
SGK verilerine göre 2017 yılından beri bu oran, %40 ve üzerinde gerçekleşmektedir. 2022 yılında bu oran, %45 olarak en yüksek seviyede gerçekleşmiştir. Kamuoyunda EYT düzenlemesi olarak bilinin ve 2000 yılı öncesi sigorta başlangıcı olan kişilere yaşlılık aylığı bağlanması için gerekli yaş koşulunu kaldıran düzenlemeyle birlikte bu oranda bir azalma meydana gelmesi kuvvetle muhtemeldir. EYT düzenlemesi sonucunda ortaya çıkacak sigortalı sayıları, çocuk yardımı uygulamasının sürdürülebilirliği üzerindeki en zorlayıcı sınama olarak karşımıza çıkmaktadır.

#### 5.4. Sigortalı Kazançlarındaki Değişmelerin Etkisi

Üzerinden prim toplanacak sigortalı kazançlarındaki değişmeler, uygulamanın gelir kısmını etkilerken gider kısmını oluşturan toplam çocuk yardımı miktarını etkilememektedir. Kazanç miktarında meydana gelen azalma, toplam giderde bir azalma olmaksızın toplanacak gelir miktarında bir azalmaya neden olmaktadır. Bu bakımdan sigortalıların ortalama kazanç miktarlarındaki değişmeler, uygulamanın açık vermesi durumunu ortaya çıkarırken bu ortalamadaki artış çocuk yardımı fonunda artışa imkân vermektedir (Şekil 8).

SGK verilerine göre sigortalıların kazançlarının asgari ücrete oranı, 2007-2022 döneminde en düşük, 1,53 olarak gerçekleşmiştir. Son yıllarda bu oran 1,63 ve üzerinde gerçekleşmektedir. Bu oranın uzun dönemde 1,50 ve üzeri oranlarda olması kuvvetle muhtemeldir. Bu çerçevede sigortalı kazançlarının uygulamanın sürdürülebilirliği üzerinde önemli bir risk oluşturmadığı düşünülmektedir.

**Şekil 8.** Sigortalı Kazançlarındaki Değişmelerin Etkileri



## SONUÇ VE ÖNERİLER

Çocuk yardımı uygulamasının ilk defa kurulacağı göz önünde bulundurularak uygulamasının çalışanlardan alınacak primler ve devlet katkısı ile finanse edilmesi önerilmektedir. Bununla birlikte çocuk yardımı yapılacak kişilere yardım yapılması için herhangi bir süre prim ödeme koşulunun getirilmemesi ve uygulama kapsamında prim toplanmasına başlanır başlanmaz her bir çocuk için bu çocukların bakımını üstlenen kişilere yardımların verilmeye başlanması, yararlı olacaktır.

Çocuk üst yaş sınırı arttıkça uygulama kapsamında yapılacak toplam çocuk yardımı miktarı artmakta ve uygulamanın sürdürülebilmesi için sigortalıların kazançları üzerinden alınması gereken prim oranı da artmaktadır. Prim oranında herhangi bir artış yapılmaksızın her bir çocuk için verilecek çocuk yardımı miktarının düşürülmesi mümkündür. Ancak çocuk üst yaş sınırı, prim oranı ve yardım miktarı arasında yapılacak tercihlerde mümkün olduğu ölçüde prim oranının düşük ve yardım miktarının yüksek tutulması gerektiği değerlendirilmektedir. Bu çerçevede çocuk yardımı uygulamasının ilk yıllarında çocuk üst yaş sınırının 15 olarak belirlenmesi ve ilerleyen dönemde çocukların engel durumları ve/veya eğitim durumları dikkate alınarak 15 yaş üstündeki çocuklar için ayrı bir aile yardımı türü olan engelli çocuk yardımı ve/veya eğitim yardımı yapılması önerilmektedir. İlerleyen yıllarda çocuk üst yaş sınırının 18'e yükseltilmesi de daha uygun olacaktır.

Türkiye'de kurumsal aile yardımları sosyal güvenlik kolunun kurulmasının ilk ayağı olarak bir çocuk yardım uygulamasının kurulması önerilmektedir. Çalışmada yapılan projeksiyonlar ve 102 sayılı Sözleşme' de aile yardımları için belirlenen asgari standartlar göz önünde bulundurularak bu uygulama kapsamında 15 ve altındaki yaşlarda bulunan tüm çocuklar için çocukların bakımını üstlenen kişilere her, ay brüt asgari ücretin %3,33'ü oranında yardım yapılması önerilmektedir. 15 üst yaş sınırı ve brüt asgari ücretin %3,33'ü oranındaki çocuk yardımı yapılması önerisi altında uygulamanın sürdürülebilmesi için çalışanların brüt kazançları üzerinden %1,84 oranında (%0,5 işveren hissesi, %0,34 işçi hissesi ve %1 devlet katkısı) prim toplanması önerilmektedir. Bu uygulamaya 2024 yılı itibariyle başlanmasıyla birlikte her bir çocuk için aylık 469 TL çocuk yardımı yapılarak 2024 yılında toplam 118 Milyar TL çocuk yardımı yapılması, 54 Milyar TL'si çalışanlardan toplanacak prim olmak üzere uygulamada 119 Milyar TL toplam gelir miktarı oluşacağı öngörülmektedir. Uygulamanın ilk yılından itibaren bir çocuk yardımı fonu oluşması beklenmektedir. Oluşacak çocuk yardımı fonunun ilerleyen dönemde diğer aile yardımlarının da uygulama kapsamına alınarak Türkiye'de kurumsal bir aile yardımları sosyal güvenlik kolu oluşturulmasını kolaylaştıracağı düşünülmektedir.

Bazı lke örneklerinde yardım yapılacak kişiler ile yapılacak yardımın miktarının belirlenmesinde gelir testi uygulamaları bulunmaktadır. ocuk yardımlarının bir sosyal politika aracı olarak kullanılması halinde gelir testi uygulamaları yararlı olabilecektir. Ancak ocuk yardımlarının bir nüfus politika aracı olarak kullanılması halinde gelir testi uygulamaları, yararlı olmayacaktır. Zira doğurganlık hızlarının artırılabilmesi için daha az sayıda ocuk sahibi olan ailelerin ocuk sahibi olması için teşvik edilmesi gerekmektedir. Daha az sayıda ocuk sahibi olan aileler ise genel olarak daha yüksek gelir seviyesine sahip ve her iki ebeveynin de gelir getirici bir faaliyet yürüttüğü ailelerdir. Bu bakımdan çalışmada bir gelir testi uygulamasına yer verilmemiştir. Bununla birlikte ocuk yardımı uygulaması geliştirilirken doğurganlık hızları göz önünde bulundurularak bölgelere göre ocuk yardımı miktarlarının belirlenmesi yararlı olacaktır.

## KAYNAKÇA

- Akpınar, T. (2021). Sosyal Koruma Kapsamında Türkiye’de Aile Yardımları. Cataloging-In-Publication Data, 432.
- Alper, Y., Değer, Ç. ve Sayan, S. (2012). 2050’ye Doğru Nüfusbilim ve Yönetim: Sosyal Güvenlik (Emeklilik) Sistemine Bakış, İstanbul: TÜSİAD
- Björklund, A. (2006). Does family policy affect fertility?. *Journal of population economics*, 19(1), 3-24.. <https://doi.org/10.1007/s00148-005-0024-0>
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı. Asgari Ücret Net Hesabı ve İşverene Maliyeti. [<https://www.csgeb.gov.tr/asgari-ucret/>]. (Erişim Tarihi: 17.05.2023)
- Dağlıoğlu, S. & Bektaş, U. E. (2022). 102 sayılı ILO Sözleşmesi’ne Göre Aile Yardımı Olarak Sınıflandırılabilir Türkiye’deki Mevcut Yardımlar. *SGD-Sosyal Güvenlik Dergisi*, 12 (2) , 327-346. DOI: 10.32331/sgd.1223517
- Dağlıoğlu, S. & Bektaş, U. E. (2023a). Comparative Analysis of Practices of Child Benefits in EU Member States. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi*, 26 (1) , 180-195. DOI: 10.29249/selcuksbmyd.1226333
- Dağlıoğlu, S. & Bektaş, U. E. (2023b). Comparative Analysis of Practices of Family Benefits in EU Member States. *Sinop Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 7 (1), 479-507. DOI: 10.30561/sinopusd.1226990
- Demir, O. (2016). Nüfus Politikaları ve Çin, Fransa ve Türkiye Örneklerinin Değerlendirilmesi. *Social Sciences*, 11 (1), 41-61. Retrieved from <https://dergipark.org.tr/en/pub/nwsasocial/issue/20122/213754>
- Dodurka, B. Z. (2014). Türkiye’de Merkezi Devlet Eliyle Yapılan Sosyal Yardımlar-Çalışma Raporu. Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu, 1-25.
- Gauthier, A. H. ve Hatzius, J. (1997). Family Benefits and Fertility: An Econometric Analysis, *Population Studies*, 51(3), s.295
- Gündoğan, N. (2001). İşgücünün Yaşlanması ve İşgücü Piyasalarına Etkileri. Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 56 (04).
- Hájek, J., and Olexová, C. (2023). Child benefits and child tax allowances in the Czech Republic, Slovak Republic and Sweden. *International Journal of Sociology and Social Policy*, (ahead-of-print).
- Hoşgör, Ş. & Tansel, A. (2010). 2050’ye Doğru Nüfusbilim ve Yönetim: Eğitim, İşgücü, Sağlık ve Sosyal Güvenlik Sistemine Yansımalar, İstanbul: TÜSİAD
- Immervoll, H., Sutherland, H., and de Vos, K. (2000). Child poverty and child benefits in the European Union (No. EM1/00). EUROMOD Working Paper.
- İlköğretim ve Eğitim Kanunu. (1961, 5 Ocak) Resmi Gazete (Sayı: 10705) [<https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/10705.pdf>]. (Erişim Tarihi: 31.08.2021)
- Milli Eğitim Temel Kanunu. (1974, 14 Haziran) Resmi Gazete (Sayı: 14574) [<https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/14574.pdf>]. (Erişim Tarihi: 19.07.2023)
- Karabayır, İ. (2019). ILO Temel Sosyal Güvenlik Standartları Kapsamında Aile Yardımlarının Türk Sosyal Güvenlik Sistemine Entegrasyonu: AB Araştırmalı



Öneriler, Yüksek Lisans Tezi, Sakarya Üniversitesi.

Oberlin, E. M., Caristo, A. M., Lagomarsino, G. and Santos, S. (2007). Family allowances: Policy, practice and the fight against poverty in Europe and Latin America?, Technical Report 02, International Social Security Association

Oktay, E. Y. (2014). Türkiye’de Cumhuriyet’in İlanından Günümüze Uygulanan Nüfus Politikaları. *Yalova Sosyal Bilimler Dergisi*, 4 (7) , - . DOI: 10.17828/yasbed.49556

Prud’Homme, N. (2004). Children in new family structures: Changes in family structures in the world and adaptation of family policies. Akt. Özdemir, M. Ç. ve Karabayır, İ. (2019). Sosyal Güvenlik’te Uluslararası Çalışma Standardı Olarak Almanya’da Aile Yardımları. *Fırat Üniversitesi Uluslararası İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 3 (1) , 91-113.

1. Sosyal Koruma Zeminleri Tavsiye Kararı. ILO (2012, No. 202).

[[https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:3065524:NO](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:3065524:NO)]. (Erişim Tarihi: 10.10.2023)

Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Hakkında Sözleşme. ILO (1952, No.102) Onay (1974, 15 Ekim) Resmi Gazete (Sayı: 15037) [<https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/15037.pdf>]. (Erişim Tarihi: 02.09.2021).

Sosyal Güvenlik Kurumu. İstatistik Yıllıkları. [<https://www.sgk.gov.tr/Istatistik/Yillik/fcd5e59b-6af9-4d90-a451-ee7500eb1cb4>]. (Erişim Tarihi: 19.07.2023)

Sosyal Güvenlik Kurumu. SGK Veri Uygulaması. [<https://veri.sgk.gov.tr/>]. (Erişim Tarihi: 17.05.2023)

Şentürk, F. (2016). Türkiye İçin Bir Aile Sigortası Model Önerisi. *Sosyal Güvençe*, 0 (9), 102-139.

Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK). Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi Sonuçları, 2022. [<https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Adrese-Dayali-Nufus-Kayit-Sistemi-Sonuclari-2022-49685>]. (Erişim Tarihi: 10.10.2023)

Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK). Doğum İstatistikleri, 2022. [<https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Dogum-Istatistikleri-2022-49673>]. (Erişim Tarihi: 24.07.2023)

Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK). İstatistik Veri Portalı. [<https://data.tuik.gov.tr/Kategori/GetKategori?p=nufus-ve-demografi-109&dil=1>]. (Erişim Tarihi: 17.05.2023)

Türk, T., ve Ünlü, H. (2016). Yoksullukla Mücadele Politikaları: 2000 Sonrası Türkiye Örneği. *Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi*, 7(14), 92-104.

Uyanık, Y. (2017). Nüfus Yaşlanmasının İşgücü Piyasaları Üzerindeki Etkileri. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 19 (1) , 72-94. Retrieved from <https://dergipark.org.tr/en/pub/gaziuiibfd/issue/36470/416301>

Van Lancker, W., Ghysels, J., & Cantillon, B. (2015). The impact of child benefits on single mother poverty: Exploring the role of targeting in 15 European countries. *International Journal of Social Welfare*, 24(3), 210-222.