

MODERN BİR SOSYAL GÜVENLİK VASITASI OLARAK AİLE ÖDENEKLERİ

Yard. Doç. Dr. Sevgi KURTULMUŞ*

GİRİŞ

Aile ödenekleri, aileler için çocukların varlığından ve bu varlığın ortaya çıkardığı kendine has ihtiyaçlardan doğan ekonomik dengesizliği hafifletmek için, toplumun nakit olarak yaptığı pozitif bir yardım şeklidir. Aile gelirinin önemli bir kalemi olmakla birlikte, aynı zamanda da kendine özgü bir türüdür(1).

Aile ödeneklerinden; ya aile reisine bağımlı kişilerin bakımında düzenli ve devamlı bir katkı ya da ailenin normal hayatı boyunca belirli zamanlarda ve bilhassa ailenin herhangi bir sosyal güvenlik kapsamından bağımsız olarak ihtiyaca düştüğü anda özel yardım sağlayarak ailenin normal gelişmesini temin edebilmek için verilen nakit veya mal türünden tüm ivazlar anlaşılmalıdır(2). Tanımından da anlaşılacağı gibi ödeneklerin asıl gayesi ailenin ve çocuğun normal gelişimini sağlamaktır. Bununla birlikte; ödeneklerin doğum oranlarını artırmak (teşvik etmek) ve/veya kamu sağlığı politikasını iyileştirmek gibi başka amaçları da olabilir.

Temel olarak aile ödenekleri, ailede çocuklardan dolayı ortaya çıkan ekonomik dengesizliği azaltmak için ödenen para ivazları olmakla birlikte, modern dünyada sosyal hizmetlerin ve aileler için birtakım indirimlerin de önemli halé geldiğini görmekteyiz(3).

Ayrıca; ailenin ihtiyaçlarının sürekli değişmesi, aile ödeneklerinin her zaman aynı zeminde tanımlanamayacağı gerçeğini de ortaya çıkarmaktadır. Bunun için de, sistemin

(*) İ.Ü. İktisat Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü.

değişen ihtiyaçlara göre sürekli ayarlanması gerekmektedir. Bunda da amaç yardımı en etkili şekilde devam ettirmek ve fakirliğe karşı uygulanan kamu politikalarını başarılı kılmaktır⁽⁴⁾.

I. AİLE ÖDENEKLERİ SİSTEMİNİN TAHLİLİ

Aile ödeneklerinin, ailelerin bütçesi üzerindeki etkisi, gelir testine bağlı olarak ve-rilip verilmemesine göre değişmektedir. Ödeneklerin gelire bakılmaksızın bütün nüfusa ödenmesiyle; sadece geliri belirli bir sınırı aşmayan kişilere ödenmesi birbirinden çok farklıdır. Çoğu ülkelerde ödenekler ekonomik güçlük içindeki ailelere ödenir. Çünkü bunların gerçekten ailelerinin geçimini temin edebilmek için ödeneğe ihtiyaç duyan kim-seler olduğu düşünülür.

Yüksek gelirlili bir aile reisi, ailesinin masraflarını fazlaca zorluk çekmeden karşı-larken dar ya da mütevazı geliri olan kimse, ailesini geçindirmek için ücretine ilaveten ek bir gelire ihtiyaç duyar. Ödenek, bu durumdaki kişilere dolaysız veya dolaylı ekono-mik katkı sağlar.

Dolaysız ivazlar genellikle düzenli, periyodik -çoğu kere aylık- olan nakit ödeme-ler olup, peşin hesaplanarak normal gelire eklenir. Miktar, her çocuk için önceden tayin edilmiştir. Doyalsız yardımlar, sadece para şeklinde olmayıp bazen yeni doğan çocuklar için süt mama veya ekmek tayınları gibi aynı yardımlar şeklinde de gerçekleştirilebilir.

Aile reisinin belli bir miktar para almasından değil de daha az harcamasına imkan tanyacak düzenlemelere gidilmesinden dolayı, dolaylı yardımlar olarak nitelendirebile-ceğimiz ivazların da aile bütçesi üzerinde pozitif bir etkisi vardır. Ailelere yönelik sosyal hizmetler ailelerin nominal gelirini artırmamakla birlikte, gerçek gelirden bir artışa yol açar. Tıbbi muayene ve hizmetler, çocuklar için oyun sahaları, kreşler, ucuz tatil imkânları, indirimli mağazalar, burslar, üniversite eğitim kursları gibi imkânlar ailelere yapılan dolaylı yardımların sıkça görülen örnekleridir. Bütün bu imkânlar aile reisinin zaten tek başına karşılamakta zorluk çektiği geçim masraflarını hafifletmeye yardımcı olur.

Ülke ne kadar fakir olursa aile reisi için çocukları yetiştirmek o kadar masraflı olacaktır. Fransa, Almanya, Japonya, İngiltere, İtalya ve ABD gibi kalkınmış ülkelerde parasız eğitim ve çocuklar için sağlık hizmetleri varken, az gelişmiş ülkelerde bu imkan-lar çoğu zaman ya hiç yoktur, ya da yetersizdir⁽⁵⁾.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında aile ödenekleri sisteminin desteklenmesinde o günkü konjoktürel şartlar altında başlıca şu etkenlerin sebep olduğu söylenebilir⁽⁶⁾.

- Aile ödeneklerinin fakirliği azaltıcı bir politika olarak görülmesi.
- Endüstride ve silahlı kuvvetlerde ülkenin ihtiyaçlarına cevap verebilecek yetiş-kin, sağlıklı nüfusu temin edici bir faktör olarak kabul edilmesi.
- Yüksek ücret taleplerini frenlemesi bakımından enflasyonu düşürücü tesirinin önemli olması.

- Vergi mükellefi olmadığı için vergi indiriminden yararlanamayan düşük gelir gruplarının ilave gelire kavuşturulması.

Bazı ülkelerde aile ödenekleri, nüfus artışını sağlamak için verilmekte, bazıları da ise fakirliği elimine etmek için ödenmektedir. Aile ödeneklerinin menşeyini, çocukların toplumun gelecekteki hayat standartlarını ve prodüktif kaynaklarını temsil ettiği fikri oluşturmaktadır. Gelişmiş ülkelerde; genellikle iki çeşit olarak yapılan yardımların (para transferleri ve vergi indirimleri) toplam nominal değer açısından çocuğun yetiştirilmesinin maliyetine eşit ya da biraz az olmasına dikkat edilmektedir. Bunun sebebi de, ana-babaların çocuklarının ihtiyaçlarını çok büyük fedekârlıklar yapmaksızın asgari düzeylerde karşılayabilmesi gereğidir⁽⁷⁾.

Ancak; aile ödeneklerinin nüfus patlamasını şiddetlendirme riskinin söz konusu olduğu ülkelerde, yardımlar çocuk yetiştirme maliyetlerini tam olarak telafi edici nitelikte değil, çocuğun yetiştirilmesine katkı mahiyetindedir. Bu durumda, hayat seviyesinin yükseltilmesi için kısa vadeli bir tedbir olarak sosyal hizmetlerin güçlendirilmesi gerekmektedir⁽⁸⁾.

Çocuklu ailelerin hayat standardı hükümetler tarafından; vergi ve refah politikaları, gelir politikaları, çeşitli sübvansiyonlar ve aynı yardımlar yoluyla yükseltilebilir ve ya düşürülebilir.

Aile ödenekleri sisteminin bu kadar önemli hale gelmesinin sebepleri, aile çevresinin çocuğun hayatında en önemli tesire sahip olması ve çoğu zaman ailenin sorumlulukları ile geliri arasında bir korelasyon bulunmamasıdır.

Bu açıdan; çocuğa yapılan bütün yatırımlar aileyi de kapsamak zorundadır. Çocuğun hayat standardı büyük ölçüde, ailesinin hayat standardı ile belirlenmektedir.

Çünkü, bir çocuğun hayatındaki en önemli tesiri oluşturan ve onun istikbaldeki ilerlemesinin zeminini hazırlayan faktör aile çevresidir. Bu yüzden iyi bir aile politikasının yanı sıra, aile gelir politikası ve mesken politikalarına da en az eğitim politikası kadar önem verilmelidir.

Aile ödenekleri tutarlı bir aile politikasının önemli bir bölümüdür. Çünkü, okula boş mideyle giden çocuk öğretmenin zamanını ve vergi mükellefinin parasını heba ediyor demektir. Ayrıca, ebeveyninin daha fazla okula göndermemesi sebebiyle iş piyasasına girmek zorunda kalan küçük yaştaki yetenekli bir çocuk, tüm toplum için değerli bir potansiyel kayıptır. Bu açıdan bakıldığında, çocuğun yetiştirilmesi mesuliyetini yüklenen ailenin geçimini sağlamak suretiyle çocuğun gelişmesine katkıda bulunan devlet, direkt bir iktisadi input sağlamaktadır.

Aile ödeneklerini çoğu durumda hükümetler hazine açısından istenmeyen büyük bir yük olarak görürler. İşverenler ise, çalışma saiklerini azaltıcı veya ihmal edici bir unsur şeklinde telakki ettikleri aile ödeneklerini işten bağımsız olarak aileye sadece çocuk sahibi olmak dolayısıyla ilave gelir sağladığı görüşünü benimserler.

Bazı çevreler ve iktisatçılar ise; aile ödeneklerini ebeveynin mesuliyetini azaltıcı

bir unsur ve ailenin özel hayatına devletin bir müdahalesi olarak değerlendirirler⁽⁹⁾. Bunun da ötesinde bazıları ise; çocuk sahibi olmayı pahalı bir hobi olarak kabul etmekte ve ebeveynlerin bu kararlarının sonuçlarına katlanmaları gerektiğini savunarak aile ödeneklerine karşı çıkmaktadırlar⁽¹⁰⁾. Ancak, burada bu görüşte olanların, doğmanın çocukların kendilerinin tercihi olmadıkları gerçeğini gözardı ettiklerini söyleyebiliriz.

Çocukların bakım ve eğitiminden öncelikle aile mesuldür. Toplum; ailenin tek başına tamamını üstlenemeyeceği ihtiyaç ve hizmetlerin yükünü paylaşmak amacıyla müdahale eder. Bu, çocukların yükünün hafifletilmesi demektir. Ayrıca, devlet gelecekte üretim girdisi olarak kabul ettiği çocuğun gelişme ve eğitiminin masraflarının en azından belirli bir kısmını üstlenerek "toplumsal bir irade" göstermektedir.

Bazı resmi istatistiklerde öğrenim masrafları bağımlı çocuklara sahip aileler için bir fayda olarak gösterilir. Oysa, bu bir istatistiki yorum hatasıdır. Çünkü öğrenim ebeveyn için masraf, toplum için ise faydadır⁽¹¹⁾.

Devletin; eğitim, sağlık ve diğer sosyal hizmetler yoluyla doğrudan, aile ödenekleri vasıtasıyla dolaylı olarak çocuklar üzerinde faal ve entegre bir yatırım yapmakta olduğu dikkate alınırsa, eğitim ve aile politikalarının birlikte uygulanmasının lüzumu açıkça ortaya çıkar.

Fakirlik ve aile gelir desteği hususu birbirine karıştırılmamalıdır. Fakirlik; ihtiyaç içindeki herhangi bir kişiye bekâr, evli, çocuklu ya da çocuksuz olduğuna bakılmaksızın kamu kanallarıyla yardımın gerekliliğini ifade etmektedir. Aile gelir desteği ise; gelecek nesilleri yetiştirmenin masrafını fakirlik ihtimalini önlemek amacıyla bütün gelir düzeylerindeki ebeveyn ve ebeveyn olmayanlar arasında yaymak anlamına gelmektedir. Bu iki kavram da birbirinden oldukça farklıdır.

Bütün nüfusun kapsama alındığı ülkelerde, aile ödenekleri zengin ya da fakir tüm ailelere fayda sağlar. Düşük gelirli ailelere daha fazla ödenek verilmesiyle de zengin ebeveyn ve ebeveyn olmayanların katkıda bulunduğu yatay gelir dağılımı tesis edilmiş olur. Burada, söz konusu bu yatay gelir dağılımının sadece toplumsal fedakârlığa ya da "sosyal şuur"a dayanmadığını vurgulamak yerinde olacaktır. Çünkü; aile ödenekleri bütün toplumun uzun vadede faydalanmaya çalıştığı sosyal bir yatırımdır. Dünya pazarlarındaki rekabete katılabilmek ve dayanabilmek için modern endüstri toplumları iyi öğrenim görmüş, iş disiplinine sahip gençlere muhtaçtır. Bu ihtiyacın karşılanması hususunda, rakiplerine göre daha yetersiz nesiller yetiştiren bir millet önemli ölçüde geri kalmaya mahkumdur. Çocukları yetiştirmek pahalı olmakla birlikte geleceğin üreticileri ve dolaşısıyla zenginliği için katlanılan bir yatırımdır.

Ancak, çoğu ülkede emeklilerin ihtiyaçlarına çocukların ihtiyaçlarından daha fazla önem verilmektedir. Bu, çocuklu ailelerin baskı grubu oluşturamamalarından kaynaklanmakla birlikte, genel kamuoyunu etkileyen iletişim araçlarının rolü de büyüktür. Örnek olarak; İngiltere'de ortalama kazançlara göre aile ödeneklerinin değeri (miktarı) düşerken, emekli maaşlarının değeri artmaktadır. 1948-77 döneminde emekli aylıklarının 19 kere artırılmasına rağmen, 1946-77 arasında aile ödenekleri 5 misli artırılmıştır⁽¹²⁾.

Yapılan bir takım sosyolojik araştırmalarda da; çok az ailenin hayat standartlarının aile ödenekleri yoluyla artırılabilmediği, bir ya da daha fazla çocuğun doğumundan sonra hayat şartlarının değişmediği ve böylece aile ödeneklerinin milli geliri dağıtıcı etkisinin az olduğu iddia edilmiştir⁽¹³⁾.

Fakat; aile davranışlarını etkilemenin kolay bir mesele olduğunu düşünmek hatalı olacaktır. Sosyal güvenlik ivazlarıyla; aile yapılarındaki değişimlerin, ailelerin hayat tarzının, aile ödeneklerinden faydalananların şahsi niteliklerinin karşılıklı etki ve korelasyonunun incelenmesi ise ayrı sosyolojik araştırma konularıdır.

Kaanatimizce; aile ödenekleri çocuğun sağlık, eğitim, yetişme gibi masraflarının tamamını karşılayacak miktarda olmamalıdır. Çünkü aile ödenekleri tek başına fakirliği ortadan kaldırıcı bir müessese değildir. Ayrıca, ebeveynlerin genellikle az bir kısmının ücretinin, ortalama bir ailenin ihtiyaçlarını karşılamaya yetmediği gözönüne alınarak servet-testi yapılmaksızın tüm nüfusun kapsama dahil edilmesi sistemin geliri yeniden dağıtıcı tesirini ortadan kaldıracaktır. Diğer yandan çocuğun aileye daha fazla masraflı olduğu zamanlarda ve aile reisinin gelirinin azalmaya başladığı dönemlerde aile ödenekleri miktarının çoğaltılması maksada daha uygun olacaktır.

Özetle; sosyal bir ivaz olarak ortaya çıkan aile ödenekleri, sisteminin başarısı için, ailelerin ihtiyaçlarını karşılayacak ülkenin ekonomik imkanlarını dikkate alacak, şartlar ve ihtiyaçlara göre nüfus siyasetini pozitif ya da negatif yönde etkileyecek en uygun metodların aranması gerekmektedir.

A. AİLE ÖDENEKLERİNİN EKONOMİK GELİŐMEYE KATKISI

Kişilerin tüketim alışkanlıkları birbirlerinden bağımsız değildir. Refah seviyesi daha iyi olanları görerek onları taklit etmek suretiyle tüketim alışkanlıkları dar gelirli gruplarda da değişmektedir. Diğer yandan, taklit arzusu her zaman bir öncekinden daha ısrarlı şekilde, yeni mallar ya da mevcut mallar için yeni müşteriler elde etmek için sürekli reklamlarla artırılmaktadır. Taklit etkisinin, toplum bünyesini zedeleyici sosyolojik sonuçları olmakla birlikte, insanların çalışma arzusunu da teşvik etmesi bakımından iktisadi bir motivasyon olduğu ve hatta hayat standardının yükselmesine yol açtığı söylenebilir. Normal geçinme sınırlarının altında olanlar ve büyük şehirlerde yaşayanlar açısından taklit olayı daha da önemlidir. Bunun için, sadece ekonomik güçlük içindekilerin faydalandırıldığı aile ödeneklerinin rolü daha büyüktür. Hem milli gelirin dağılımına, hem de -özellikle gelişmesini henüz tamamlayamamış- ülkelerde çok düşük olan kişi başına gerçek gelirden yükselmeye katkıda bulunacaktır.

Öte yandan; gelirleri geçinme seviyesininin üstünde olmasına rağmen zengin sayılmayan ailelere yapılan dolaylı ve/veya dolaysız yardımlar sadece ailenin durumunu düzeltmekle kalmaz, aynı zamanda gelirlerdeki artışın tasarruf eğilimini kuvvetlendirmesi sebebiyle milli ekonomiyi de canlandırır. Bu da; üretimi artırıcı bir faktör, bir istihdam kaynağı ve faal nüfusu artırma aracıdır⁽¹⁴⁾.

Ailelere yönelik yardımların yükseltilmesiyle çalışanların gelirlerinde de artış olması, çalışanların refah üreticileri olmaları yanında tüketici olmalarını da temin eder. Bu ikilik ekonomiyi güçlendiren önemli vasıtalarından biridir. Ülke nüfusunun geniş katmanlarının sadece başkaları için refah üreticisi olmaları, Afrika, Asya ve Latin Amerika ülkelerinin çoğunun fakirliğinin ve az gelişmişliğinin nedenlerinden biri olmuştur. Toplu tüketim gerçekleşmediği için endüstri malları genellikle çok pahalıdır. Kişilerin pahalı mallar almalarına da aile bütçeleri müsait değildir. Böylece, bir fasit daire ortaya çıkmaktadır. Bunun kırılabilmesi içinse; en çok kullanılan malların müşterisi olan ailelerin daha fazla satın alma gücüne sahip olmaları gerekir. Bu yolla mal ve hizmetlerin birim maliyetleri düşürülmüş olur ve böylece geniş kitleler için kitle üretim yapılabilir.

Üretilen mal ve hizmetleri tüketecek olan ailelerin mali kaynaklarındaki artış hayat standardını iyileştirecektir. Nakit ya da eşya cinsinden aile yardımları dolaysız olarak tüketim kapasitesinde bir artışa yol açar ve bunun sonucu da ülkenin ekonomik hayatına yansır⁽¹⁵⁾.

Nüfusun daha fazla ihtiyaç içinde bulunan kategorilerine verilen aile ödenekleri, üretime ve dolayısıyla tüketime sağladığı motivasyonla söz konusu fasit daireyi kırıp ekonomik gelişme sağlama yolunda önemli rol oynar.

Sosyal güvenlik ivazlarının çoğu gibi, aile ödenekleri de, kişinin sadece ekonomik ihtiyaçlarını değil hayatının tüm yönlerini kapsayacak şekilde, kelimenin en geniş anlamıyla refahını dikkate alarak daima artan bir boyutta seyretmektedir.

Aile ödenekleri nakit ivazları şeklinde sınırlansa, ya da sosyal güvenliğin çağdaş anlamı çerçevesinde insan kişiliğinin gelişmesinde temel olan ihtiyaçları giderici sosyal hizmetlerin yaygınlaştırılması yönünde bir eğilim gösterse bile, sadece aile bütçeleri üzerinde değil, aynı zamanda milli ekonomi üzerinde de inkâr edilmez iktisadi etkileri söz konusudur. Farklı uygulamalarıyla aile ödenekleri sisteminin şartlara göre kişi başına milli gelir, milli hasıla, tasarruf eğilimleri, hayat standartları, demografik politika, iş ve istihdam piyasası üzerinde olumlu ya da olumsuz etkileri vardır.

Aile ödeneklerinin aile ihtiyaçlarına adaptasyonu ve milli gelir içindeki hacimleri, ülkelerin ekonomik, sosyal ve demografik şartlarına göre değişebilir. Bu bakımdan; her ülkenin kanun ve mevzuatı, istatistikleri ve ülkenin kendine has toplumsal yapısı bilmeden aile ödeneklerinin milli ekonomi üzerindeki etkisini kesin olarak hesaplamak mümkün değildir⁽¹⁶⁾.

Diğer yandan; aile ödeneklerinin kabul edilmesi, yaygınlaştırılması ve miktarının artırılması ülkenin ekonomik imkanlarına bağlıdır. Aile ödenekleri ile ülkenin ekonomik imkanları arasındaki bu bağ sisteminin devlet bütçesinden finanse edildiği ülkelerde daha kuvvetlidir.

B. AİLE ÖDENEKLERİNİN DEMOGRAFİK POLİTİKAYLA İLGİSİ

Aile ödeneklerinin doğum oranları üzerinde etkisi olup olmadığı tartışma konusudur. Ancak, aile gelirleri içinde aile ödenekleri yüksek bir miktar teşkil edecek olursa, nüfus üzerinde belirli bir tesir meydana getirebilir⁽¹⁷⁾.

Bazı gelişmiş ülkelerdeki uygulamalarda aile ödenekleri, nüfus artışını teşvik etmek için değil, mevcut çocuklara yardım maksadıyla verilmekte ve bu maksadın gerçekleşmesi hususunda gerekli tedbirler alınmaktadır. Genç neslin yetişmesine katkıda bulunmayı öncelikli olarak göze alan bir sistemde de nüfus artışına yol açılmayacaktır⁽¹⁸⁾.

Fransa gibi bazı ülkelerde ise aile ödenekleri doğum oranlarını yükseltmede bir vasıta olarak kullanılmıştır. Fransa'da geniş aileler için özel yardımlar yapılmakta ve ikinci, üçüncü, dördüncü çocuğa nisbi olarak yükselen miktarlarda aile ödenekleri verilmektedir. Buna mukabil, çoğu ülkeler nüfusun hızla artışı önlemek için yardımlarını sadece ilk iki ya da üç çocuğa ödenmesi fikrini savunmuşlardır.

Gelişmekte olan ülkelerde nakit aile ödeneklerinin hacmini artırmanın pek doğru olmadığı sosyal hizmetlerin yaygınlaştırılmasının daha iyi olacağı ve böylece ebeveynlerin fazla çocuk sahibi olmalarının önlenebileceği öne sürülmüştür⁽¹⁹⁾. Ancak gelişmekte olan ülkelerde, hem ülke nüfusunun geniş kitlelerinin çok çeşitli alanlarda sosyal yardıma ihtiyaç duyacak gelir seviyesinde olmaları, hem de hükümetlerin nüfus artış hızlarını kontrol edici politikaları tercih etmeleri aile ödenekleri sisteminin nüfus politikası ile birlikte ele alınmasını gerektirmektedir.

C. AİLE ÖDENEKLERİNİN İSTİHDAMA ETKİSİ

Geleneksel olarak ailenin bakımından sorumlu olan babadır. Fakat günümüzde annenin sadece ev işleri ile değil, aynı zamanda dışarıda kazandığı ücretle de aile bütçesine katkısı tabii hale gelmektedir. Bunun çeşitli nedenleri vardır. Birincisi, babanın kazancının artan çocuk sayısına paralel olarak giderek yetersiz hale gelmesidir. İkinci sebep ise; günümüzde kadının hem eskiye oranla daha bağımsız hale gelmesi, hem de daha fazla kalifiye olmasıdır. Diğer yandan, artık iş hayatında aşağı yukarı çoğu istihdam kademeleri/türleri açısından kadın-erkek çalışan ayırımının kalmamış olmasını da hatırlamak gerekir.

Ancak kadının çalışmaya başlaması aile için birçok problemi de beraberinde getirir. Gerçekte, çocuksuz bir ailede kadının dışarıda çalışabilmesi daha kolayken, çocuklu ailelerde annenin çocuğun bakım, terbiye ve yetiştirilmesi gibi görevlerinden dolayı çalışmaması daha tabiidir⁽²⁰⁾. Çocuk sayısı arttıkça kadının dışarıda çalışması daha da güçleşecektir. Annenin, herşeye rağmen çalışmak zorunda kalması çoğu zaman fiziki ve ruhi çöküntülere yol açmaktadır. Çocuklar açısından ise durum daha da kötüdür. Günlerini genellikle yetersiz kreş ortamlarında geçiren çocuklar anne ilgisi ve şefkatinden yoksun şekilde büyümektedirler. Aslında, kreşlerde sağlanan fiziki ve ruhi şartlar ne kadar iyi olursa olsun bir annenin bakımının ve ihtimamının yerini tutamayacağı açıktır.

Annenin çalışması ile sağlanan gelir artışının aile gelirine reel bir faydası olabilir. Ancak; anne çalıştığı takdirde ulaşım, giyim, kuşam, çocuğun bakımı için de ayrıca masraflar gerekecektir. Çocuğun kreşe verilmesi ya da özel bakıcı tutulması aile bütçesinde ilave giderlere yol açacaktır. Anne genellikle kazancının büyük bölümünü çocuğun bakımını temin etmek için harcar. Daha da ötesi, kadının evdeki ücretsiz işi için ayırdığı zaman azalır. Böylece, hazır ve pratik yiyecek masrafları, bazı ev işlerinin parayla yapılması, yardımcı kadın gibi birtakım yeni masraf kalemleri de ortaya çıkar. Bütün bunların neticesinde ailede kadının çalışması sonucunda sağladığı gerçek kazanç, çoğu kere gerilde görülen artıştan çok daha az olmaktadır.

Kadının çalışmasının; çocuğun bakımı ile ilgili hizmet sektöründe genişleme ve istihdam artışlarına yol açtığı söylenebilir. Hatta, ikinci bir iş dolayısıyla bütün yeni ilave masraflara rağmen aile bütçesi iyileşecek, fakat kadının çalışması neticesi işsizler ordusuna bir kişi daha eklenecektir.

Bazı gelişmiş ülkelerde (misal olarak; Fransa'da) kadının çocuklarına daha fazla zaman ayırabilmesi için tek ücretli ailelere özel bir yardım verilmektedir. Bu özel yardım olmasa bile, eğer aile ödenekleri nisbi olarak yüksekse kadının dışarıda çalışmasına pek ihtiyaç kalmaz. Aile ödenekleri ve aile reisinin ücreti aileyi geçindirmeye yeterse, baba da ek iş yapma ihtiyacı duymayacak ve boş zamanlarını ailesine ayıracaktır.

Bu açılardan bakıldığında, aile ödeneklerinin iş piyasası üzerinde düzenleyici etkisinden söz edilebilir⁽²¹⁾.

II. AİLE ÖDENEKLERİ UYGULAMALARINDA GENEL EĞİLİMLER

Günümüz modern endüstri toplumlarında aile ödenekleri sisteminin önemini artıran sebeplerden birisi de aile yapılarında meydana gelen değişimlerdir. Geleneksel aile yapılarının yerini çekirdek aile türüne bırakması ile aile içinde değişen ilişkiler zinciri ve buna bağlı olarak çocukların konumu artık özellikle batı toplumlarında sıkça görülmeye başlanan "tek -ebeveyn"li aileler açısından daha da hassas duruma gelmektedir.

Hemen hemen bütün ülkelerde ana babanın bir arada yaşadığı ailelerin çoğunlukta olmasına rağmen, son yıllarda tek ebeveynli ailelerin sayısında da önemli bir artış olduğu gözlenmektedir. Bu kategori içinde, tek başına yaşayan annelerin sayısı oldukça önemlidir. Tek ebeveynli 10 aileden 9'unda aile reisi kadındır⁽²²⁾.

Bu trendin sebepleri arasında, hızlı şehirleşme ve endüstrileşme sonucunda erkek ağırlıklı aile kavramının değişmesi ve kadının ailede ikinci gelir elde eden kişi olarak bağımsızlaşmış ve sivrilmesi, artık kadının evliliğe geleceğinin garantisini bakmaması yani sıra; özellikle kapitalist batı ülkelerinde görüldüğü gibi toplumların yeni aile modellerine meyyal hale gelişleri, boşanmaların artması, ayrı yaşayan çiftlerin evlilik dışı beraberliklerin yaygınlaşması da önemli yer tutar⁽²³⁾.

Günümüzde, kadınların artan oranda işgücüne katılmaları, bağımlı sigortalılık yerine kadınların direkt sigortalı hale gelmesi sonucunu doğurmuştur.

Sosyal Güvenlik sistemleri, tek ebeveynli ailelerin ihtiyaçlarını genellikle aile ödenekleri içinde özel bir şekilde ele almışlardır. Bu uygulama; ya ilk çocuk için ana-babalı çocuğa göre ek bir yardım vermek, ya çocuk sayısını tek ebeveynli aileler için bir fazla hesap etmek, veyahut tüm çocuklar için aile ödeneklerini artırmak şeklinde olabilir.

Fransa'da tek ebeveynli çocuklar için ödenek, bir ya da daha fazla çocuğu tek başına yetiştiren herhangi bir kişiye verilir. Bu yardım, test edilmiş gelire tabidir ve bir seneye müddetle ya da son çocuk üç yaşına erişinceye kadar ödenir⁽²⁴⁾.

Son yıllarda tek ebeveynli ailelerin fakirliği önleyici politikalara esas teşkil edecek sınıflardan birisi olarak ele alınması hususunda önemli atılımlar gerçekleştirilmiştir⁽²⁵⁾.

Ancak; bugün batı ülkelerinde, tek ebeveynli ailelere ve gayri meşru çocuklara verilen aile ödeneklerinin, meşru aile düzenini ve boşanma oranlarının artmasını dolaylı da olsa etkileyip etkilemediği tartışma konusudur⁽²⁶⁾.

Çoğu ülkede, aile ödeneklerinden öncelikle ücretliler yararlandırılmıştır. Ancak, sistemin kapsamının giderek genişletildiği ve bağımsız çalışanlar, çiftçiler, küçük esnaf ve emekliler gibi sınıfların da kapsamına dahil edildiği gözlenmektedir⁽²⁷⁾. Aile ödeneklerinin istihdama bağlandığı bazı ülkelerde eğilim, bu bağı kırmak ve ülkedeki bütün çocukları yardımlardan faydalandırmak yönünde olmuştur.

Temel olarak aile ödenekleri, çocukların sebep olduğu ekonomik dengesizliği azaltmak için verilen para yardımlardır. Yiyecek, giyecek, tıbbi bakım, eğitim gibi çeşitli masrafların çocuğun yaşı ile orantılı bir şekilde arttığı bilinmektedir. Bunun için; son yıllarda, aileye yapılan direkt para yardımlarının yanısıra bir takım sosyal hizmetlerin ve ailelerin yararına düzenlenmiş kolaylıkların artırılması hususunda önemli bir eğilim belirmiştir. "Misal olarak; F. Almanya altı aylık oluncaya kadar bebeklere bakımları için gerekli olan bütün malzeme ve hizmetleri kapsayacak ilave yardımlar yapmayı planlamaktadır."⁽²⁸⁾

Aile ödenekleri sistemi ile ilgili tesbit edilen bir diğer eğilim de; Avrupa ülkelerinin çoğunda aile ödeneklerinin sosyal güvenlik harcamaları içindeki payının giderek azalmakta olduğudur. Ancak; bu istatistiki eğilimin önemli bir sebebi analık sigortası gibi aileyi etkileyen diğer ivazların başka başlıklar altında toplanmasıdır. Aileye desteği artırmak için özel bir çaba sarfedilen birkaç ülke istisna olmak üzere aile ödeneklerinin, emekli aylığı, hastalık ve işsizlik sigortalarına göre öneminin azaldığı söylenebilir. Ayrıca, diğer sosyal sigorta ivazlarından ve emekli aylığından farklı olarak aile ödenekleri fiyat veya ücret düzeyindeki değişikliklere otomatik olarak bağlanmadığı için değeri süratle düşmektedir⁽²⁹⁾.

Bazı Avrupa ülkelerinde çocuklar için vergi indirimleri ya kaldırılmış ya da azaltılmış; sosyal güvenlik sistemi içinde nakit aile ödenekleri buna göre yeniden hesaplanmış ve miktarları artırılmıştır. Vergi indirimlerinin kaldırılmasının sebebi, daha önceki ikili sistemde çocuklar için yapılan vergi indiriminin dolaysız vergiye tabi ailelerin nisbi

gelir artışlarına yardım ettiği ancak geliri vergi eşliğinin altında olan fakir ailelere hiçbir faydası olmadığı şeklinde öteden beri yapılan eleştirilerdir⁽³⁰⁾. Trendin; para transferlerinin lehine olmasının diğer bir sebebi de, vergi indirimlerinin doğrudan babaya yapılması, para transferlerinin ise anneye ödenmesidir.

Özetle; bugün aile ödenekleri sistemine Batı ülkelerinde dört elle sarılmış olunmasının ana sebebinin ailede meydana gelen çökme olduğu açıktır. Ailedeki çöküşün temelinde "değer yargıları"nın kaybolması yatmaktadır. Aile fertlerinin hem dünyaya bakışı, hem de birbirleri ile ilişkilerinde hakim olan "materyalist" ahlak çocuğun yetiştirilmesi ve yönlendirilmesinde ailenin ifa etmesi gereken fonksiyonları yerine getirememesi sonucunu doğurmaktadır. Aile içi ilişkilerde gaye olması gereken, psikolojik tatmin kurulamamaktadır. Bununla birlikte dün insanlar için tatmin edici olan maddi unsurların, günümüzde Batı'da gelişen hayat standartları, lüks, israf ve moda akımları çerçevesinde değiştiği gözlenmektedir. Aile içi maddi ve psikolojik tatmin unsurlarındaki söz konusu değişimle ebeveyn çocuklarını maddi bir yük olarak görmekte, çocuklar da ana-babaları ile aralarında kuvvetli ve yeterli hissi bir bağ hissetmemektedir. Ayrıca; tek -ebeveynli ailelerin ve gayri meşru çocukların daha hayatlarının ilk yıllarından itibaren bir çocuğun ruhi gelişmesi için vazgeçilemez öneme sahip sevgi ortamından uzak büyüdüğü de aşikârdır.

Bütün bunların sonucunda; günümüz Batı toplumlarında çocuk 13-15 yaş gibi çok genç bir yaşta aile ortamının dışına çıkmakta, kendi hayatını ekonomik açıdan kendi kazınarak aileden kopmaktadır. Daha sonraki yıllarda ise, bütün aile fertleri senede birkaç defa (analar, babalar günü ve thanks giving-şükran-günü gibi özel günlerde) biraraya gelebilmektedir. Aile ödenekleri ile, hiç değilse çocuklar için ailenin katlandığı ekonomik yük azaltılarak, ailedeki maddi tatmin unsurlarının sağlanabilmesine ve bu şekilde bir nebze bile olsa ailedeki çöküş önlenmeye çalışılmaktadır. Ancak, yeterli düzeyde aile yardımı yapılması halinde dahi, çocuğun yetiştirilmesi ve yönlendirilmesindeki yeterli psikolojik tatmin unsurlarının sağlam bir aile ilişkileri dışında nasıl sağlanacağı ise, Batı ülkeleri açısından önemli bir sosyal siyaset problemi olarak durmaktadır. Ailenin gelişimi ile ilgili trendin, bir takım kalkınmakta olan ülkelerde olduğu gibi modernleşme çabaları içinde olan ülkemizde de aynı yönde olduğu maalesef gözlenmektedir. Mevcut şartlar altında iktisadi gelişme sağlanırken, ailenin önemi gözardı edilmemeli aileyi destekleyici iktisadi ve kültürel tedbirler ihmal edilmeksizin tatbik edilmelidir. Aksi takdirde; iktisadi kalkınma uğruna gelecek nesillerimiz ve cemiyet yapımız feda edilmiş olur.

III. AİLE ÖDENEKLERİNİN UYGULANMASINA YÖNELİK TEKLİFLER

Gerek miktar, gerekse kapsam bakımından ülkeden ülkeye farklılık gösteren aile ödenekleri uygulamaları, sistemin kurulmasında esas alınan amaç açısından da değişiklikler arz etmektedir. Bir yandan sosyal amaç, diğer yanda çoğu ülke için sosyal amaçla gelişen- ekonomik amaç ve öte taraftan kesimler arasında yatay ve dikey gelir dağılımını gerçekleştirmede adaletin sağlanması gayeleri arasında optimum politikanın belirlenmesi

önemlidir. Bunu da öncelikle kanunlar ve hükümetlerin benimsediği genel siyasetler belirlemektedir. Burada, İktisadi, sosyal refahı ve gelir dağılımında adaleti sağlayıcı, fakirliği önleyici özellikleri ile çeşitli ülkelerdeki farklı uygulamaları göz önüne alınarak aile ödenekleri sisteminin beklenen sonuçları vermesi açısından önemli görülen hususlar teklif edilecektir.

Aile ödenekleri sistemini etkileyen en önemli faktör -çoğu durumda- ekonomik faktördür. Hükümetler genellikle aile ödeneklerinin gelir dağılımı üzerindeki olumlu tesirini, getireceği mali yükten çekinerek gözardı etmek ve kapsamın genişletilmesi için çaba göstermemek eğilimindedirler.

Ancak, sosyal amaç tercih edilecek olursa, gelir seviyesi düşük olan grupların tamamının kapsama dahil edilmesi gerekmektedir. Bu da, gelişmekte olan ülkelerde zaten bir işte çalışmak rüchaniyetini elde etmiş olan kesimleri sosyal ve ekonomik bakımdan daha da avantajlı hale getirmektedir.

Bazı sistemlerde aile ödenekleri ücretlerin bir eki olarak kabul edilmekte ve bunun sonucunda da kapsam ücretlilerle sınırlı tutulmaktadır. Ekonomik düzeyin yüksek olduğu ülkelerde ücretliler nüfusun büyük bir kısmını teşkil etmektedirler. Bu yüzden, kapsamın diğer kesimlere de genişletilmesi büyük bir masraf gerektirmez. Fakat, gelişmekte olan ülkelerde ücretliler nüfusun sınırlı bir kısmını meydana getirir. Sistemin; özellikle tarım kesimini ve iktisaden faal olmayan grupları da içine alacak şekilde genişletilmesi önemli masraflar gerektirir. Bunun için aile ödenekleri sisteminin mevcut olmadığı kalkınmakta olan ülkelerde, nüfusun en fazla ihtiyaç duyduğu sektörden başlayarak ailelerin ihtiyaçlarının karşılanması için milli gelirin ne kadarının ayrılması gerektiğinin belirlenmesi amacıyla matematiksel analizler yapılmalıdır.

Esas olan aile ödeneklerinin sosyo-mesleki gruplarına bakılmaksızın bütün aileleri kapsamasıdır. Çalışma saiklerinin ve ebeveynlik mesuliyetlerinin korunabilmesi için ödenekler "istihdam şartı"na bağlı olmamalıdır. Ancak, ekonomik şartlar dolayısıyla çoğu ülkede ödeneklerin verilmesinin istihdama bağlandığı görülmektedir. Sistemin kapsamını "istihdam" ile sınırlayan gelişmekte olan ülkelerde "üretim hacmi"nin genişlemesi amacıyla çalışanlar teşvik edilmektedir. Bu durumda; aile reisinin hastalık, sakatlık veya işkazası gibi sebeplerle çalışmadığı zamanlarda ödeneklerin kesilmemesine dikkat edilmelidir.

Aile ödenekleri hem verilmiş sebebi ve şartları açısından, hem de ailenin gelirinde artış sağlaması bakımından diğer gelir türlerinden oldukça farklıdır. Bundan dolayı gelire bağlı olmaksızın sosyal bir hak olarak telakki edilmeli ve çocuk sahibi olan bütün ailelere verilmelidir. Ödenekleri belirli sosyo-mesleki gruplarla sınırlandırmak ailelerin ihtiyaçlarını dikkate almamak demektir. Ancak, uygulamada çoğu ülkede sosyo-mesleki gruplar açısından sınırlamalar olduğu gibi, "ihtiyaç" faktörü esas alınarak da sınırlamalar getirilmiştir. Bu amaçla sınırlamaların zaruri olduğu durumlarda, sadece ailenin durumunu dikkate alan, ekonomik ve sosyal kriterler esas alınmalıdır. Esas olarak, servet testi yardımlar istisnai ihtiyaçların karşılanması amacıyla kullanılmalıdır.

Aile ödenekleri bazen ailenin bazen de çocukların özel ihtiyaçlarını karşılamakla birlikte, asıl gaye çocukların bakımına yardımcı olmaktır. Aile ödenekleri sürekli bir gelir mahiyetinde olmakla birlikte, bazen ailenin istisnai ve ilave masraflarını karşılamak için veya aile hayatı için gerekli bir temel gelirin yokluğunu telafi etmek amacıyla da verilir.

Gelir dağılımı politikasının bir unsuru olan aile ödenekleri, ekonomik gelişme seviyesiyle birlikte muhtelif sosyal yardımlar arasındaki siyasi tercihlere bağlıdır. Öte yandan aile ödeneklerinin aile ihtiyaçlarına adaptasyonu ve kapsamının genişletilmesi, milli gelir içindeki nisbi hacmi ülkelerin ekonomik, sosyal ve demografik durumuna göre değişir⁽³¹⁾.

Aile ödeneklerinin ekonomik hedefleri yanısıra demografik hedefleri de vardır. Fakat çok az istisnası hariç aile ödeneklerinin nüfus artışını etkilediği söylenemez. Başka bir ifadeyle, sistemin başarmayı hedeflediği demografik amaçlar analiz edildiğinde, sadece aile ödeneklerinin uygulanması ile belirtilen amaçların elde edilmesi arasında bir korelasyon söz konusu değildir. Doğum oranlarıyla ödenek miktarlarının birbirinden bağımsız olmaları tabiidir. Ayrıca, en iyimser bakışla, yeni doğan çocuk dolayısıyla ailenin hayat standardını düşürmeyecek tarzda ödenekleri dağıtımına eğilimi hakimdir⁽³²⁾.

Sistemin kurulmasında planlar yapılırken, en iyi fon metodu tesbit edilmeli, yardım miktarının tesbitinde teknik araçlardan yararlanılmalıdır. Çocukların temel ihtiyaçlarını açıklayan parametrelerden istifade edilerek verilecek yardım miktarının söz konusu ihtiyaçlardan az olmamasına gayret edilmelidir. Ödenek miktarı yeteri kadar net ve tam hesaplanmış olmalıdır. Bu, çocuğun varlığı -doğumu- sebebiyle ailenin hayat seviyesinin düşmesini önleyeceği gibi "insan" unsuruna verilen önemin de bir ifadesi olacaktır.

Ayrıca devlet okullarına giden bütün çocuklar için ücretsiz okul taşımacılığı, ücretsiz (ya da çok düşük ücretli) okul yemekleri ve okul kıyafetlerinin masraflarını karşılayacak yardımlar da aile ödeneklerine ilave olarak çocuğun sebep olduğu ilave masrafları karşılamak amacıyla verilmelidir⁽³³⁾.

Aile ödenekleri sistemi, sağlık hizmetleriyle bir arada ele alınmalı, sağlık hizmetlerinin ücretsiz olarak bütün nüfusu kapsamadığı ülkelerde, özellikle ana-çocuk sağlığına önem verilmelidir.

Aile ödeneklerinin çocukların asgari bakım masraflarını karşılayacak şekilde ayarlanmasının önemi yanısıra mevcut vergi indirimi sistemlerinin yeniden gözden geçirilmesi de gereklidir.

İyi bir vergi sistemi, zengin ve fakir arasında gelirin dikey yeniden dağılımı sağlamanın yanı sıra yatay olarak da eşit olmalıdır. Yatay eşitlik aynı refah seviyesindeki kişilerin aynı vergiyi ödemeleri anlamını taşımaktadır.

Aynı gelir düzeyindeki ebeveyn olmayanların vergi yükümlülüğüyle karşılaştırıldığında bütün gelir düzeyleri de vergi ödeyen ailer için vergi yükümlülüğünün, bağımlı çocukların sayısı ve yaşlarıyla uyumlu olarak azaltılması gerekir⁽³⁴⁾.

Vergi yükümlülüğü, diğer gruplarla karşılaştırıldığında, çocuklu ailelerin nisbi fakirliğini önlemek için, brüt gelir düzeyi kadar, aile mesuliyetlerini de dikkate almak zorundadır⁽³⁵⁾.

Aile ödeneklerinin miktarının reel olarak korunabilmesi bakımından uygulanan vergi sisteminin de çocuklu aileleri destekleyici yönde olmasının yanısıra, ödeneklerin fiyat artışlarına karşı fiyat ya da ücretlere göre endekslenmesi de oldukça önemlidir.

Enflasyondan korunmuş, yaşa göre ödenen aile yardımları asgari ücretle takviye edilirse, fakirlik problemi büyük oranda çözülecektir.

Gelire bakılmaksızın tüm çocuklu aileler için yardım verilmesi, milli ve geniş kapsamlı bir sistemdir. Bu sistemlerde adaletin sağlanması içinse, gerekli vergi ayarlamaları yoluyla sadece ihtiyaç içinde olan ailelere yardım yapılmalıdır.

Servet testine dayanan sistemlerde ise, aile yapısından bağımsız yıllık garanti edilmiş bir gelir olarak kabul edilen aile ödenekleri bütün fakirleri kapsayacaktır. Ancak, servet testine dayanan, aile yapısından bağımsız yıllık garanti edilmiş bir gelir bütün fakirleri kapsayabilir.

Garanti edilmiş yıllık gelir, benzer gelir elde eden fakat, farklı ihtiyaçları olan aileler arasında bir ayırım yapamadığı için (mesela özürlü çocukları olan ailelere, normal aileler gibi davranılırsa, yatay adalet ihlâl edilmiş olur) mahzurludur. Böyle bir yol tercih edilecek olursa, özel ihtiyaçları olan aileler için ek bazı düzenlemeler yapılmalıdır.

Sonuç olarak, aile ödenekleri sisteminin adalet ve kapsam kriterlerinde başarısızlığa uğramaması, aynı derecede fakir olan ailelere eşit miktarda yardım verilmesi ve çalışan, çalışmayan bütün muhtaç ailelerin kapsama dahil edilmesi aile ödeneklerinden beklenen sosyal refah hedeflerinin gerçekleşmesi için üzerinde hassasiyetle durulması gereken hususlardır.

DİPNOTLAR

1. Hochard J., Cao, A.J.; "Family Benefits and Individual Incomes", **International Social Security Review**, No : 1, 1974, s: 126.
2. Ranivo R.A., "Study of Some Problems Relating To Persons Entitled To Family Allowances", **International Social Security Review**, No : 4, 1971, s: 529.
3. Hochard J., "Family Allowances and Taxation", **International Social Security Association VI**, Manila, s: 13.
4. Parker, Hermiona, **The Outer Circle Policy Unit**, London, s: 21.
5. Perez R.A., "Family Benefits and Other Social Benefits", **International Social Security Review**, No: 1, 1974, s: 120.

6. Brown, John C., **Children in Social Security-Family Income Support, Part Two**, London, 1984, s. 30.
7. The Committee on Fiscal Affairs, **The Tax/Benefit Position of Selected Income Groups in OECD Member Countries**, Paris, 1980, s. 67.
8. Perez, a.g.m., s. 120.
9. Brown, a.g.e., s. 29.
10. Parker, a.g.e., s.2.17.
11. A.g.e., s. 1.4.
12. A.g.e., s.1.7.
13. Sigg. Roland. "Sociology on Social Security: A Fresh Approach", **International Social Security Review**, No. 1, 1985, s. 9.
14. Perez, a.g.m., ss. 116-117.
15. A.g.m., s. 117.
16. A.g.m., s. 119.
17. A.g.m., s. 134.
18. Vadakin J.C., **Children, Poverty and Family Allowances**, New York, 1968, s. 7.
19. Perez, a.g.m., s. 118.
20. Dilik, Salih, **Türkiye'de Sosyal Sigortalar, İktisadi Açından Bir Tahlil Denemesi**, Ankara, 1971, s. 100.
21. Perez, a.g.m., s. 118.
22. General Secreteriat of the ISSA, "Social Security and Family Policy", **International Social Security Review**, No. 3, 1982, s. 284.
23. Permanent Committee on Family Allowances, **International Social Security Review**, No. 3, 1985, s. 339.
24. General Secreteriat of the ISSA, a.g.m., s. 284.
25. Berthoud R., Brown J.C., Cooper S., **Poverty and the Development of Anti-Poverty Policy in the United Kingdom**, London, 1981, s. 267.
26. Permanent Committee on Family Allowances, **International Social Security Review**, No. 1, 1984, s. 66.
27. Hochard, a.gr., s. 13.
28. Marriuzzo A.J.E., **Concept of the Dependent Child**, International Social Security Assosiation, VI, Manila, 1980, s. 26.

29. General Secretariat of the ISSA, **a.g.m.**, s. 286.
30. **A.g.m.**, s. 283.
31. Hochard, Cao, **a.g.m.**, s. 141.
32. American Regional Round Table on Family Allowances, **International Social Security Review**, No. 3, 1981, s. 369.
33. Parker, **a.g.e.**, s. 10.3
34. **A.g.e.**, s. 3.11.
35. **A.g.e.**, s. 3.2.

