

Sosyal Güvenlik ve Aile Yardımı Uygulamaları

Social Security and Family Aid Practices

Hicran Atatanır

Sosyal Güvenlik Uzmanı, Sosyal Güvenlik Kurumu

Social Security Expert, Social Security Organization

hatatanir@sgk.gov.tr

Temmuz 2011, Cilt 2, Sayı 1, Sayfa: 143-169

July 2011, Volume 2, Number 1, Page: 143-169

P-ISSN: 2146-0000

E-ISSN: 2146-7854

©2010-2011

İMTİYAZ SAHİBİ / OWNER OF THE JOURNAL
Ahmet ÇETİN
(ÇASGEM Adına / On Behalf of the ÇASGEM)

EDİTÖR / EDITOR IN CHIEF
Dr. Erdem CAM

SORUMLU YAZI İŞLERİ MÜDÜRÜ / DESK EDITOR
Ceylan Güliz BOZDEMİR

TARANDIĞIMIZ İNDEKSLER / INDEXES
INDEX COPERNICUS INTERNATIONAL - PL
KWS NET LABOUR JOURNALS INDEX - USA
ASOS İNDEKS - TR

SAYFA TASARIM / PAGE DESIGN
Dr. Yusuf BUDAK

P-ISSN
2146 - 0000
E-ISSN
2146 - 7854

YAYIN KURULU / EDITORIAL BOARD

Dr. Serhat AYRIM - ÇSGB
Dr. Sıddık TOPALOĞLU - ÇSGB
Dr. Havva Nurdan Rana GÜVEN - ÇSGB
Nurcan ÖNDER - ÇSGB
Ahmet ÇETİN - ÇASGEM
Dr. Erdem CAM - ÇASGEM

ULUSLARARASI DANIŞMA KURULU / INTERNATIONAL ADVISORY BOARD

Prof. Dr. Yener ALTUNBAŞ *Bangor University - UK*
Prof. Dr. Mehmet DEMİRBAĞ *University of Sheffield - UK*
Prof. Dr. Shahrokh Waleck DALPOUR *University of Maine - USA*
Prof. Dr. Özay MEHMET *Eastern Mediterranean University - N.CY*
Prof. Dr. Theo NICHOLS *University of Cardiff - UK*
Prof. Dr. Mustafa ÖZBİLGİN *Brunel University - UK*
Prof. Dr. Işık Urla ZEYTİNOĞLU *McMaster University - CA*
Doç. Dr. Kevin FARNSWORTH *University of Sheffield - UK*
Doç. Dr. Alper KARA *University of Hull - UK*
Doç. Dr. Yıldırım YILDIRIM *Syracuse University - USA*
Dr. Sürhan ÇAM *University of Cardiff - UK*
Dr. Tayo FASHOYIN *International Labour Organization - CH*
Dr. Ali Osman ÖZTÜRK *North Carolina State University - USA*

ULUSAL DANIŞMA KURULU / NATIONAL ADVISORY BOARD

Prof. Dr. Ahmet Cevat ACAR *İstanbul Üniversitesi*
Prof. Dr. Yusuf ALPER *Uludağ Üniversitesi*
Prof. Dr. Cihangir AKIN *Sakarya Üniversitesi*
Prof. Dr. Mustafa AYKAÇ *Kırklareli Üniversitesi*
Prof. Dr. Mehmet BARCA *Yıldırım Beyazıt Üniversitesi*
Prof. Dr. Eyüp BEDİR *Gazi Üniversitesi*
Prof. Dr. Vedat BİLGİN *Gazi Üniversitesi*
Prof. Dr. Toker DERELİ *Işık Üniversitesi*
Prof. Dr. Nihat ERDOĞMUŞ *Kocaeli Üniversitesi*
Prof. Dr. Halis Yunus ERSÖZ *İstanbul Üniversitesi*
Prof. Dr. Seyfettin GÜRSEL *Bahçeşehir Üniversitesi*
Prof. Dr. Tamer KOÇEL *İstanbul Kültür Üniversitesi*
Prof. Dr. Metin KUTAL *Kadir Has Üniversitesi*
Prof. Dr. Ahmet MAKAL *Ankara Üniversitesi*
Prof. Dr. Sedat MURAT *İstanbul Üniversitesi*
Prof. Dr. Hamdi MOLLAMAHMUTOĞLU *Çankaya Üniversitesi*
Prof. Dr. Ahmet SELAMOĞLU *Kocaeli Üniversitesi*
Prof. Dr. Ali SEYYAR *Sakarya Üniversitesi*
Prof. Dr. Haluk Hadi SÜMER *Selçuk Üniversitesi*
Prof. Dr. İnsan TUNALI *Koç Üniversitesi*
Prof. Dr. Cavide Bedia UYARGİL *İstanbul Üniversitesi*
Prof. Dr. Recep VARÇIN *Ankara Üniversitesi*
Prof. Dr. Nevzat YALÇINTAŞ *İstanbul Üniversitesi*
Doç. Dr. Aşkın KESER *Uludağ Üniversitesi*

**Dergide yayınlanan yazılardaki görüşler ve bu konudaki sorumluluk yazar(lar)ına aittir.
Yayınlanan eserlerde yer alan tüm içerik kaynak gösterilmeden kullanılamaz.**

*All the opinions written in articles are under responsibilities of the authors.
The published contents in the articles cannot be used without being cited.*

Sosyal Güvenlik ve Aile Yardımı Uygulamaları

Social Security and Family Aid Practices

Hicran Atatanır¹

Özet

Sosyal güvenlik politikalarının temelini sosyal risklere karşı bireyleri koruma ve yarınlarını güvence altına alma arayışı oluşturmaktadır. Bu politikalar, toplumun yapıtaşı olan aileyi ve ailenin yapıtaşı olan çocuğu merkeze alan politikalar ile bütünleştirilmediği sürece bireyi gerçek anlamda korumuş ve yarınlarını güvence altına almış kabul edilemez. Kimi ülkelerde aile yardımları bir sosyal sigorta kolu olarak sosyal güvenlik sistemlerince içselleştirilmiş iken kimi ülkelerde primli sistem içerisinde sigortalının evlilik bağına veya çocuk sayısına bağlı olarak sunulan gelir destekleri olarak kabul edile gelmiştir. Aile yardımlarına ilişkin pratikler ülkeden ülkeye değiştiği gibi, aile kavramı da demografik yapıdaki göstergelere göre farklılaşabilmektedir. Bununla birlikte, demografik dengelerdeki ve aile yapısındaki değişimin bu alandaki sosyal güvenlik politikalarına ne yönde etki edeceği, uygulamalara temel olarak sosyal devlet ilkesinin mi finansal dengelerin mi yön vereceği ülke gündemlerinden düşmeyen önemli konu başlıklarını oluşturmaktadır. Makalede bu sorulara Avrupa'daki ve Türkiye'deki mevcut uygulamalar çerçevesinde yanıt bulunmaya ve Türkiye için aile yardımlarının modern bir sosyal güvenlik politikası olarak geliştirilebilirliği değerlendirilmeye çalışılmıştır.

Anahtar Sözcükler: Sosyal güvenlik, aile yardımı, demografik değişim.

Abstract

The basis of social security politics are underlined by guarding persons against to social risks and by questing of provision for the future. The politics are not acceptable to be in effect protection for persons and to be in effect provision for their future so long as not to become a united whole with politics which are focus on family whom corner stone of society and on child whom corner stone of family. While the some countries have been internalized the family allowances as social insurance branches, some countries have been accepted this allowances to be income supports depending on insured person's marital status or their number of children. Also practices of family allowances changes country to country, family concept has been undergone a change according to indicators of demographic change at the same time. Nonetheless, some questions are common agenda items for countries: Which direction way have been influenced on the family politics of social security by demographic balance and change of the family concept? Which is most dominant effect on family allowance practices: principle of social state or the financial balances? In this article aims that answers the above questions within the frame of present practices in Europe and Turkey and that reviews the perfectible of family allowances as modern social security politic in Turkey.

Keywords: Social security, family allowance, demographic change.

¹ Sosyal Güvenlik Uzmanı, Sosyal Güvenlik Kurumu - Hacettepe Üniversitesi, Sosyal Hizmet Ana Bilim Dalı
Doktora Öğrencisi, hatatanir@sgk.gov.tr

Giriş

Sosyal güvenlik, insanı ve toplumu tehdit eden ve yaşam mücadelesinde yarın endişesi yaratan olay ve gelişmelere son derece duyarlı bir alanı temsil etmektedir. Bu alan, aynı zamanda, olumsuz iktisadi ve toplumsal koşullar karşısında bireyin asgari bir güvenceye kavuşturulması ve yarın endişesinden arındırılmasına yönelik politikalarla şekillenen kurumsal bir yapıyı da ifade etmektedir. Bu duyarlılık, kurumsal yapı ile birleştiğinde yaşam kalitesini belirleyici ve hayata yön verici bir amacı da kaçınılmaz olarak üstlenmektedir.

Bireyi topluma kazandıran ve bu anlamda toplumsal bütünü en temel halkasını oluşturan aile kavramı, yaşadığı değişim ile sosyal güvenliğin geleceği ile ilgili tartışılmakta olan en önemli konulardan birisini oluşturmaktadır. Aile kurumunda ve işlevlerindeki değişimlerin neden olduğu sorunlar araştırmacıların ve profesyonellerin bu alana odaklanmalarına yol açmaktadır. Gündelik yaşamda da, sosyo-iktisadi koşullar karşısında, parçalanmış ailelere ilişkin pek çok olay gündeme gelmekte, artan suç oranlarından, madde bağımlılığına kadar karşılaşılan çeşitli sorunlarla ilgili olarak, dikkatler aile yaşamına ve onun toplumsal yaşamdaki fonksiyonuna çevrilmektedir.

Yapısındaki birlik ve bütünlüğün, dayanışmanın ve sağlıklı bireyleri topluma kazandırma fonksiyonunun bozulması, birey için ilk ve öncelikli “Sosyal güvenlik” kurumu olan ailenin bu anlamda işlevlerini yitirmesine neden olmaktadır. Bu ise birçok alanda olduğu gibi sosyal güvenlik alanında da aileye yönelik tedbirlerin alınmasını kaçınılmaz kılmaktadır. Nitekim sosyologlar, sosyal güvenlik sistemlerinin üzerinde şekillendiği geleneksel aile yapısının, boşanma oranlarında ve tek ebeveynli aile sayısındaki artışa paralel olarak ‘yeniden düzenlenmesi’ gereken bir kurum olduğu görüşünde birleşmektedir.

Bu makalede, sosyal güvenliğin demografik yapı ve aile yapısı ile olan ilgisi değişim süreci çerçevesinde irdelenmeye, belli başlı Avrupa ülkelerindeki ve ülkemizdeki aile yardımı uygulamaları karşılaştırmalı olarak değerlendirilmeye ve bir sosyal güvenlik politikası olarak aile yardımlarının ülkemiz açısından uygulanabilirliği tartışılmaya çalışılmıştır.

1.Sosyal Güvenlik ve Demografik Değişim

Sosyal güvenlik alanındaki her düzenleme, hiç kuşkusuz, doğrudan ya da dolaylı olarak, nüfusun değişik kesimlerini hedeflemekte (Güzel vd., 2010: 63) ve bu hedefler ise demografik veriler esas alınarak ve yaratacağı etkiler, finansal projeksiyonlar çerçevesinde değerlendirilerek şekillendirilmektedir. Bu anlamda, siyasi otorite, sosyal güvenlik alanında yeni düzenlemeler yaparken, toplumsal korumaya kavuşturmak istediği nüfus yapısı ve özellikleri konusunda demografik değişimin verdiği sinyalleri dikkate almak zorundadır.

Bugün için alınan sinyaller demografik değişim sürecinde nüfusun yaşlanmasıyla birlikte kamunun tasarruf oranının daha da düşeceği, sağlık ve emeklilik ücretleri gibi harcamaların ise ciddi ölçüde artacağı yönündedir. 65 ve üzeri yaş grubunda görülen hızlı nüfus artışı, önümüzdeki dönemde sosyal güvenlik sistemlerini giderek daha fazla tehdit edecek faktörlerden birisi olarak görülmektedir (Lee, 2007: 19)

Diğer taraftan, değişimin “aile kurma” ile ilgili verdiği sinyaller de bulunmaktadır. Bu anlamda, evlenme oranları düşme eğilimindedir. Kişiler, eskisine oranla daha az evlenmektedir. Örneğin Almanya’da 1960 yılında bin kişi içinde evlenenlerin sayısı 9,5 iken şimdilerde 5’tir. İsveç’te de evlenme oranı 2000 yılında % 4,5’tir. Evlenme yaşı ise, 30’ları

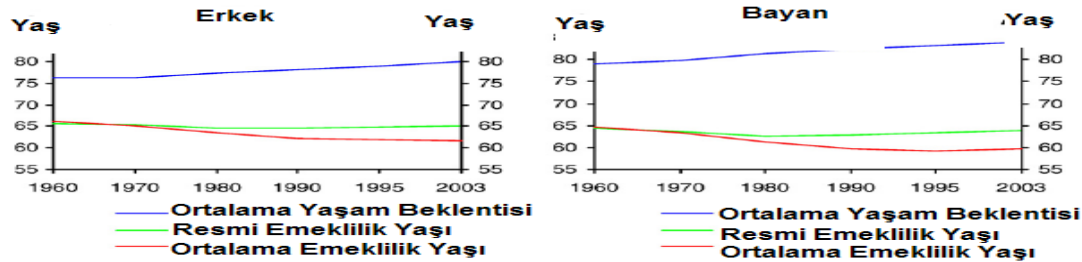
bulmaktadır. Ayrıca aile kurabilenler bile ailelerini ayakta tutma ve devam ettirme anlamında zorluk çekmektedirler. Bunun sonucunda “boşanmalar” söz konusu olmaktadır. Bu durum, aile yapısını etkileyen diğer önemli bir konu olmuştur. Örneğin, Almanya ve Fransa’da 1980 yılında boşanma ile sonuçlanan evlilikler, 1960 yılına göre iki kata ulaşmıştır. Bu oranlar, gelişmiş ülkeler açısından farklılık arz etmektedir. İskandinav ülkeleri ve İngiltere’de oran, % 40’ın üstünde bulunmaktadır (Véron ve Pennec, 2007: 48-49).

Bu değişim, özellikle gelişmiş ülke ekonomilerinde aileye yönelik harcamalarda belirgin bir artış yaratmakta, sosyal güvenlik sistemleri için aile kavramının yeniden tanımlanması, kadının işgücüne katılımının önündeki engellerin kaldırılması ve aile ve çocuk yoksulluğu ile mücadelede gelirin yeniden dağılımının sağlanması konuları üzerinde bir kez daha düşünmeyi zorunlu kılmaktadır.

Sosyal güvenlik kapsamının gelişmesinin yanında, uygulamalar daha koruyucu bir anlam da kazanmaktadır. Örneğin sosyal sigorta ödemeleri bir yandan daha önceki kazanç düzeyini dikkate almakta, öte yandan değişen yaşam koşullarına göre ayarlanmaktadır (Koray, 2008: 332)

Sosyal güvenlik politikaları da doğum, ortalama yaşam süresi, göç, yaş piramidi, gibi demografik veriler üzerinde belirleyici olabilmektedir. Sağlık politikası yaş piramidini etkilemekte; sosyal güvenlik çerçevesinde, tıp alanındaki gelişmelerden halkın yararlandırılması ve önleyici tedbirlerin artırılması, bebek ölüm hızı üzerinde önemli bir etki yapmakta, giderek toplum bireylerinin ortalama yaşam süresini uzatmaktadır (Güzel vd, 2010: 64). Sosyal güvenlik sistemi içerisinde sigortalıların, emeklilerin ya da bunların hak sahiplerinin gelir düzeylerini artırıcı ve sağlık gibi temel hizmetlerden daha fazla faydalanabilmelerine olanak tanıyıcı politikalar izlenmesi, toplumdaki ortalama yaşam sürelerinin uzamasına olumlu bir katkıda bulunabileceği gibi, bu yöndeki bir katkı da uzayan ortalama yaşam süresine paralel olarak emeklilik yaşının yükseltilebilmesine zemin hazırlayabilmektedir.

Şekil 1 : OECD Ortalama Yaşam Beklentisi ve Emeklilik Yaşı



Not: 20 OECD ülkesinin ortalaması

Kaynak: Torben M. Andersen (2008) Increasing longevity and social security reforms—A legislative procedure approach, Journal of Public Economics.

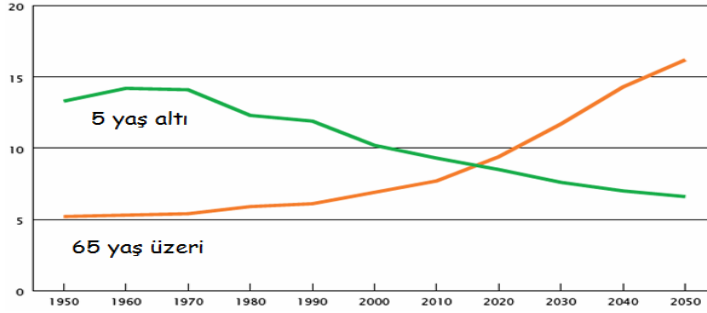
1.1. Yaşlanma

Sosyal güvenlik için, demografik değişimle gelen sorunların temelinde nüfusun yaşlanması yer almaktadır. Nüfusun yaşlanması sadece yaşlı ya da emekli nüfus oranındaki artışı değil, aynı zamanda bütün yaş grupları arasındaki dengenin topyekûn değişimini ifade etmektedir (Tuncay ve Ekmekçi, 2008: 49). Doğum oranlarındaki düşüşe bağlı olarak genç nüfusun azalması, ülkelerin izledikleri politikalara bağlı olarak yakın ya da uzak bir gelecekte çalışma çağındaki nüfus oranının gerilemesi ve sağlık durumlarına göre ekstra desteğe ihtiyaç duyabilecek yaşlı ve çok yaşlı insan sayısının önemli oranda artması (Lee,

2007: 21; Veron ve Pennec, 2007: 48) değişim sürecinin alt başlıklarını oluşturmakta ve sahip olunan bakıma muhtaç fert sayısı ve sosyo-iktisadi koşulları ile yardıma ihtiyaç duyabilecek ailelerin nüfus profiline yakından bakılmasını gerektirmektedir.

Yaş yapısındaki en önemli değişimin, çocuk-yaşlı dengesinde gerçekleşmesi ve 2050 yılında tarihte ilk kez yaşlı sayısının, çocuk sayısına ulaşması beklenmektedir. Nüfus içinde yaşlıların oranının artışı ile birlikte, sağlık ve sosyal güvenlik gereksinimlerinin karşılanamaması önümüzdeki yıllarda özellikle gelişmekte olan ülkeler için önemli bir sorun olarak ortaya çıkacaktır (Mandıracıoğlu, 2010: 39).

Şekil 2: Dünyada Çocuklar ve Yaşlıların Nüfus İçindeki Oranlarının Değişimi



Kaynak: Mandıracıoğlu, A., Dünyada ve Türkiye’de Yaşlıların Demografik Özellikleri, Ege Tıp Dergisi

Nitekim Dünya’da geçtiğimiz 50 yıl içinde 65 yaş ve üzerindeki insanlar için çalışan 15-64 yaş aralığındaki insanların oranı (potansiyel destek oranı), 1950’de % 11.6 iken 2000 yılında % 9.1’e kadar düşmüştür. Bu düşüş gelişmiş ülkelerde daha ani iken (8,2’den 4,7’ye), gelişmekte olan ülkelerde (14,9’dan 12,2’ye) daha yavaştır (UN, 2010). Bugün, her 65 yaş ve üstü için çalışan 5 kişi varken 2050 yılında bu sayı 2 kişiden az olacaktır (NIH, 2007: 1003).

Genç nüfus azalırken bağımlı nüfusun artıyor oluşu, primli ve primsiz sosyal güvenlik sistemleri arasında denge kurulmasını daha hassas bir noktaya taşımaktadır. Bir taraftan primsiz sistem içerisinde yer alan engelli ve yaşlı insanların asgari yaşam standartları korunmaya çalışılırken, diğer taraftan primli sistem içerisinde yer alan çalışanlar, emekliler ve bakmakla yükümlü oldukları insanlar için etkin sağlık ve emeklilik politikaları izleyebilmek güçleşmektedir. Emekli aylıklarının yeterli düzeyde seyredebilmesi için, aktif nüfusun yeterli büyüklükte olması gerekmekte, bu sağlanamadığında sosyal güvenlik kurumlarının finansman dengeleri açısından telafisi güç bozulmalar oluşabilmektedir. Oysaki küresel yaşlanma süreci çalışanlardan alınan primlerin, gittikçe artan oranlarda yaşlıların sosyal güvenlik hizmetlerini desteklemek için kullanılmasını gerektirmektedir. Bu durumun sistemin finansmanında yarattığı tabloya bağlı olarak, başta emeklilik sistemleri olmak üzere izlenen sosyal güvenlik politikaları “cömert” olmaktan “daha az cömert olmaya” kayan bir tutum sergilemekte ve aile yardımı, işsizlik sigortası gibi toplumsal gelir transferlerinin “gerekliliği” daha çok tartışılır hale gelmektedir (Chassard, 1995: 43-44).

Örneğin Almanya ve Japonya’da son yıllarda toplam nüfus içindeki yaşlıların oranı hızla artmaktadır. Sosyal güvenlik harcamaları içindeki yaşlıların payı da buna paralel olarak gittikçe artmaktadır. Her iki ülkede de, toplam sosyal güvenlik harcamalarının yaklaşık üçte ikisi yaşlılara ayrılmaktadır. Bu, çalışmakta olan genç işgücünün, yaşlılara sosyal transferde bulunmakta olduğu anlamına gelmektedir. Yaşlılara ve ileri yaşlılığa bağlı bakıma muhtaçlara yapılan harcamaların artması nedeniyle çalışan işgücünün sosyal sigorta

prim yüklerinin yanında gelir vergileri de belirli bir dereceye kadar artırılmaktadır (Seyyar ve Oğlak, 2004: 736)

Yaşlanma oranındaki artışın, çalışan ve çalışmayan nüfus arasındaki bağımlılık oranını olduğu kadar sağlıklı ve sağlıksız nüfus arasındaki bağımlılık oranını arttırıcı etki göstermesi mümkündür. Bu ise sosyal güvenliğin özel kollarına farklı şekillerde yansımaktadır: örneğin, yaşlılık sigortası planlarının sürdürülebilirliğini tehdit etmekte, çalışan nüfusun yaşlanması karşısında yenilikçi istihdam politikalarını izlenmesini gerektirmekte, uzun süreli bakım programlarına olan ihtiyacı arttırmaktadır. Toplumsal düzeyde ise yaşlanma, yeni bir toplumsal mutabakat üzerinde anlaşacak uzun ömürlü bir toplumun ortaya çıkmasına katkı sağlamak için yaşamın tüm alanlarına yönelik radikal bir değişimi zorunlu kılmaktadır (Oberlin, 2007: 5).

Bu değişimi zorunlu kılan faktörlerden birisini de nispeten kadınların yaşlılığı daha uzun ve zor koşullarda yaşıyor olması oluşturmaktadır. Çocuk bakımı, doğum v.b. nedenlerle kadınların emek piyasalarında erkeklerden daha az süre bulunmaları ve erkeklere nazaran yaşam beklentilerinin daha uzun olması da yaşlı kadınların yoksulluğa maruz kalma ihtimallerini ve sürelerini arttırmakta ve onları daha savunmasız bırakmaktadır. Yukarıda sayılan sebeplerden dolayı, uygulanacak politikaların seçiminde çeşitlendirmeye gidilmektedir. Kimi uygulamalar dullara yönelik olurken, kimi uygulamalarda boşanmış veya hiç evlenmemiş yoksul kadınların ihtiyaçları dikkate alınmaktadır. Kuşkusuz refah devletlerinde bireylere bağlanan toplumsal yardımlar, bir nebze yoksulluğu hafifletmekle birlikte, uzun vadede yoksulluğu azaltıcı bir etki yapmayacaktır. Ülkemizde diğer çoğu ülkede olduğu gibi artan boşanma oranlarının geleceğe yansımalarını tahmin etmek çok da zor değildir. Bugünün boşanmış kadınlarının ve/veya hane halkı reisi kadın olan ailelerin gelecekte karşı karşıya kalacakları yaşlılık ile birlikte yoksulluk riskinden etkilenme olasılıkları da artmaktadır. Enformel sektör, toplumsal mekanizmaların yetersizliği ve diğer sosyo-iktisadi faktörler dikkate alındığında kadınlar arasında hâlihazırda yaşanan ve gelecekte olması kuvvetle muhtemel yoksulluk fenomeninin çözümü için kalıcı ve etkili sosyo-iktisadi politikaların izlenmesinin gerekliliği bir kez daha su yüzüne çıkmaktadır (Öztürk, Çetin: 2009, 2693-2694).

1.2. Aile Yapısındaki Değişim

Sosyal güvenlik politikalarına yansıyan demografik değişim yaşlanma ile sınırlı değildir. Aile yapısı da bugün önemli bir değişim sürecindedir. Geniş aileden çekirdek aileye yaşanan dönüşümün ardından özellikle batı ülkelerinde boşanma oranlarının artması ile birlikte tek ebeveynli ailelerin çoğalması ve buna paralel yeni yardım türlerinin ortaya çıkması, sosyal güvenlik harcamalarını arttıran bir diğer demografik gelişme olarak gözlenmektedir (Steck, 2009: 14).

Doğum oranlarının düşmesine paralel olarak çocuksuz aile sayısı artmakta, boşanma oranları ve tek ebeveyn olarak çocuğunun bakımını üstlenen ebeveyn sayısı da önemli artışlar göstermektedir. Örneğin ülkemizde 1990 yılında 25 bin 712 olan boşanma sayısı, 2010 yılında 118 bin 568'e çıkmış bulunmaktadır (TÜİK, 2010.) Bu kategori içinde tek başına yaşayan annelerin sayısı oldukça önemlidir. Öyle ki tek ebeveynli 10 aileden 9'unda aile reisi kadındır. AB ülkelerinde ise tek ebeveynli ailelerin % 85'inde çocukların sorumluluğunu anne üstlenmektedir. Bu da evlilik dışı çocuk sahibi, boşanmış veya ayrılmış kadınların sayıca fazla olduklarını göstermektedir (Kurtulmuş, 1998, 10).

Boşanma oranlarındaki artışın yanı sıra kadınların işgücüne artan oranlı katılım gösteriyor oluşu da sosyal güvenlik alanında dinamik aile yardımı politikalarının benimsenmesi ihtiyacını ortaya koyan faktörlerden biri olarak değerlendirilmektedir (Steck, 2009: 17) İşgücünün yüzdesi olarak kadın istihdamı 1970-1992 yılları arasında düşük gelirli ekonomiler hariç tüm dünyada artış göstermiştir. Aynı dönemde dünya ortalaması % 35'dir (Kurtulmuş, 1998: 9). 2009 yılı için kadınların istihdam oranı dünya geneli için % 51,6'ya yükselmiş bulunmaktadır (ILO, 2010: 50). 2010 yılı için Türkiye'de kadınların işgücüne katılım oranı ise % 27,6'dır (ILO, 2010: 52).

Eğitim yaşının yükselmesi ve gençlerin iyi bir meslek sahibi olabilmek için çoğu zaman gerekli kariyer imkânlarını sonuna kadar kullanmaları, evlilik yaşının yükselmesi gibi nedenlerle çocuklar daha uzun süre aileleri ile birlikte oturmakta, genç işsizliğinin Almanya hariç AB ülkelerinin ve dünyanın birçok yerinde büyük bir problem olması da bu eğilimi arttırmaktadır. Yine evlenme konusundaki baskıların azalması, kadınların çalışma hayatında yoğun olarak yer alması ve eğitim seviyelerinin yükselmesi gibi sebeplerle Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) 25-29 yaş arasındaki kadınların yaklaşık yarısı, 44 yaşın altındaki kadınların üçte biri evlenmeksizin beraber yaşamaktadır (Kurtulmuş, 1998: 10-11).

Aile yapısının değişiyor oluşu, sosyal güvenliğin kapsamı ve sunulan hizmetlerden yararlanma koşulları üzerinde bir kere daha düşünülmesini zorunlu kılmaktadır. Dünyada olduğu gibi, ülkemizde de hastalık sigortasının kapsamının genişletilip genişletilmeyeceği, evlilik bağı bulunmadan birlikte yaşayanların sosyal güvenlik yardımlarından yararlandırılıp yararlandırılmayacağı, boşanan ve çocuklarıyla yalnız başına yaşayan kadın işçilerin korunması konuları sosyal güvenlik alanında yeni düzenlemeler yapılmasını gerektirmektedir (Güzel vd., 2010: 65).

Yeni düzenlemelerin aile yapısındaki değişim ve yaşlanma olgusuna duyarlı politika ve uygulamaların yanı sıra artan sağlık harcamalarından, emeklilik harcamalarından ve gelecekte çok daha büyük boyutlara ulaşacak bağımlı nüfusa ilişkin harcamalardan kaçınılmaz olarak etkilenecek sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliğini sağlama amacına dönük istihdam politikalarını bu kapsamda harekete geçirmesi gerekmektedir. Temelde bu politikaların nesiller arası nimet-külfet dengesini kurabilmesi ve koruması gerekmektedir. Yaşlı nüfusun artan sosyal güvenlik talepleri ve harcama kalemleri karşısında çocuklara aile yardımı politikalarıyla daha iyi bir gelecek şansı sunulması gerek söz konusu dengenin kurulabilmesi gerekse sosyal güvenlik hizmetlerinden farklı yaş gruplarının etkin bir şekilde faydalanabilmesi açısından önem arz etmektedir.

Nitekim toplumların varlıklarını devam ettirebilmeleri için gerekli ön koşul sağlıklı çocukların yetiştirilmesi ve topluma kazandırılmasıdır. Diğer taraftan, yukarıda sıraladığımız göstergeler, sosyal güvenlik sistemi içerisinde çocuğun bakımını üstlenen ebeveynin yükünü hafifletmeyi amaçlayan geleneksel aile politikasından büyük ölçüde farklılaşma anlamına gelmektedir. Bu farklılaşmanın sosyal güvenlik dünyasında bulacağı karşılık ise sistemlerin yapısal özellikleri ve aile yardımı politikaları doğru analiz edilmeden tespit edilemeyecek niteliktedir.

2.Aile Yardımları

Geçmişte birden çok kuşağın bir arada yaşadığı geniş aileler daha çok kırsal kesimde yaşayan, çoğu kez bütün bireylerin birlikte çalışıp, birlikte ürettikleri iktisadi bir birim iken, bugünün çekirdek aileleri, kentlerdeki yaşam ve üretim koşullarına bağlı olarak doğmuş

birlikteliklerdir. Dolayısıyla aile fertleri, üretimin aile dışında yapılmasına bağlı olarak ev dışında çalışarak bağımsızlaşan bireyler haline gelmiştir. Bu durum, geniş ailedeki ilişkilerin kent yaşamı ile değişmesine ve aile bireylerinin üretime doğrudan katılarak sosyal güvenlik sisteminin bağımsız birer öznesi olmasına zemin hazırlamıştır (Bosco, Hutsebaut, 1996:137; Chassard, 1995: 64). Bu ise toplumsal ve iktisadi risklere karşı bireysel sorumlulukları ön plana çıkarmış ve aile, toplumsal dayanışma ilişkilerinde refahının artırılması gereken bir birim değil, kendi başına yeterli olması gereken iktisadi bir birim ve temel sosyal güvenlik kurumu olarak kabul görmüştür. Bu gelişmeler sonucu ailenin bir bütün olarak ele alınıp desteklenmesinden çok, özel risk gruplarından yola çıkarak hizmetlerin geliştirilmesi eğilimi görülmüştür (Çoban ve Özbesler, 2009: 34).

Özellikle 1980 sonrası yaşanan iktisadi durgunluk ve kriz dönemlerinde iyice belirginleşen sosyal yardımların bütçe üzerindeki yükü, artan işsizlik, yoksulluk, sosyal dışlanma sonucu, sosyal koruma politikalarının, ülkedeki bütün aileleri kapsamak yerine sosyal risk taşıyan özel gruplara (özürlüler, yaşlılar, yoksullar, tek ebeveynli aileler vb) yöneldiği söylenebilir. Bu dönemde, özellikle çocukların yetiştirilme sürecinde aileye yüklenen maliyetlerin sosyalleştirilmesi anlayışı içinde çocuklardan hareketle ebeveynin korunması (Danimarka örneği), tek ebeveynli ailelerin desteklenmesi yönünde sosyal güvenlik, istihdam ve gelir güvencesi sağlayıcı aile yardım sistemi getirilmiştir (Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü, 2006: 4).

Bugünkü anlamı ile aileye yönelik yardımlar sanayileşme ile birlikte geleneksel toplumun ve iktisadi yapı ile ailenin değişmesi ve bağımlı çalışmanın yaygınlaşması gibi nedenlerle sosyal bir zaruret olarak ortaya çıkmıştır. Tek ebeveynli ailelerin sayıca çoğalması ve sanayi-ötesi toplumlarda orta sınıfın sahip olduğu refah seviyesinin gerilemesi gibi gelişmeler fakirliği önleyici sosyal politika tedbirlerinin orta sınıflara da genişletilmesi ve aileyi destekleyici programlarda çocukların iktisadi risklere karşı korunmasının esas alındığı yaklaşımları gündeme getirmektedir (Kurtulmuş,1998: 7).

Kaynağı refah devletinin sosyal politikaları olan aile yardım politikaları ise, genel olarak devletin, doğrudan veya dolaylı olarak, aileyle ilgili olarak saptadığı tüm politika, karar ve icraatları kapsayan geniş kapsamlı faaliyetler bütünüdür (Songül, 2010: 7). Devletin eğitim, sağlık, konut, sosyal güvenlik, sosyal yardım ve bireysel sosyal hizmetlerinin bütünü olan sosyal politikalarının (Çoban ve Özbesler, 2009: 34) aile yaşamına etki eden en önemli yansıma noktasıdır.

Aile yardımları doğrudan aileyi hedef alan ve aile ile ilgili belirlenmiş açık amaçlara ulaşmak için tasarlanmış politikalar olarak ya da doğrudan aileyi hedef almamakla birlikte, yarattığı sonuçlar itibariyle dolaylı olarak aile üzerinde etki yaratan politikalar olarak da varlık gösterebilmektedir: Aileyi sürekli gelir ve iş sahibi yapmayı amaçlayan güçlendirme politikaları; aile hayatını geliştirmeye yönelik eğitim ve danışma hizmetleri; ailesi olmayanlar için ailenin yerini tutacak veya alabilecek aile dışı kurumları geliştirmeye yönelik hizmetler (Songül, 2010: 13) bunlardan birkaçıdır.

Uluslararası Sosyal Güvenlik Birliği (ISSA) ise, aile yardımlarına ilişkin politikaları, yalnızca aile yaşamını etkileyen sınırlı koşullara bağlı sunulan özel bir destek veya ailenin süreklilik arz eden katkıları nispetinde ve belirli prosedürler çerçevesinde sağlanan hizmetler olarak değil, ailelerin normal yaşam standartlarını koruyabilmelerini ve gelişimleri için gerekli imkânları temin edici aynı veya nakdi olanaklar olarak tanımlamaktadır (Seyyar ve Oğlak, 2004: 737).

Türkiye'nin 28 Haziran 1952 tarihinde belirli hükümlerini onaylamış olduğu Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) 102 sayılı Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Hakkındaki Sözleşmesinin 40 ıncı maddesinde aile yardımları 'Yardım yapılacak hal, mevzuatla tayin olunacağı şekilde, çocukların geçimini sağlama mükellefiyeti' olarak tanımlanmıştır. Yapılacak yardımlar ise sözleşmenin 42 nci maddesinde konulacak şartlar çerçevesinde *periyodik ödemeler yapılması; çocuklara yiyecek, giyecek, mesken, tatil geçirme yerleri veya ev idaresinde yardım sağlanması yahut bu yardımların mezcedilerek temini* olarak sıralanmıştır. Anılan sözleşmede riskler bazında iş kazası, meslek hastalığı, analık, hastalık, işsizlik, malullük, yaşlılık, ölüm ve aile yardımı sigorta kolları belirlenmiş ve bu dokuz riske karşı çalışanların sigortalanması tavsiye edilmiştir (www.ilo.org). Türkiye'nin onaylamadığı maddeler arasında bulunan aile yardımları ile ilgili hükümler sigorta kolu olarak ülkemizde uygulamada yer almayan bir risk alanını oluşturmaktadır.

Oysaki sosyal güvenlik politikaları aileyi desteklemeye yönelik politikalar içinde en etkin olan politikalardır. Gelişmiş ülkelerin çoğunda ailenin korunması ve güçlendirilmesi resmi politika olarak benimsenmekte, bu amaçla en etkin vasıta olarak sosyal güvenlik politikalarına başvurulmaktadır (Kurtulmuş, 1998: 14). Yeniden gelir dağılımı politikasının önemli unsurlarından biri de olan aile yardımları özellikle çocukların aile içinde sosyal güvenliklerinin sağlanması noktasında fonksiyonel bir rol de oynamaktadır (Lee, 2007: 23-24).

Bugün aile yardımlarının sosyal güvenlik sistemi içerisinde finanse edilmesi gerektiğini düşündüren iki önemli neden bulunmaktadır. Bunlardan ilki, sosyal güvenlik sistemlerinin kadınların hem çalışması hem de çocuk sahibi olabilmesini olanaklı kılacak demografik bir düzenleyici güç olabilme potansiyelinden kaynaklanmaktadır. Bu potansiyel, ülkelerin gelişmişlik düzeyi ile sınırlı bir bakış açısından bağımsız olarak, kadına yönelik aktif işgücü politikaları ile eşgüdüm içerisinde sürdürülebilecek ve ailelerin iktisadi anlamda aleyhine işleyen sürece yön verebilecek bir güçtür. Diğer sebep ise, aile ve çocuk yoksulluğu ile mücadelede gelirin yeniden dağılımına yönelik çalışmaları kapsayan aile yardımı politikalarının, hem sosyal risklerle karşı karşıya gelen aileye asgari bir gelir güvencesi sağlaması hem de ailenin bir bütün olarak korunmasını hedeflemesinden kaynaklanmaktadır (Prud'homme, 2004: 8). Nitekim sosyal devlet anlayışında aile, temel toplumsal kurum olarak kabul edilmiş, çalışanların sosyal güvenceleri sosyal sigortacılık sistemi içinde ele alınırken, çalışanlara yönelik sosyal yardım programlarında aile refahını arttırmak hedeflenmiştir (Çoban ve Özbesler, 2009: 34).

3. Avrupa'da Aile Yardımı Politikaları

Avrupa'da sosyal güvenlik politikaları, sanayi toplumunun ortaya çıkardığı koşulların olumsuz etkilerini ortadan kaldırmak üzere gönüllü kuruluşların, yardım sandıklarının ve sendikaların dayanışmasına dayalı, işverenlerin bireysel sorumlu ve devletin de gelir transferi yolu ile yoksullara yardımcı olduğu ilk dönemden (1850-1880), finansmana katkı ve zorunluluk nedenleriyle çalışanlara çeşitli güvenceler sağlayan sosyal sigorta uygulamalarının görüldüğü, ikinci dönem (1880-1945), özellikle, kamu tarafından sağlanan yardımların başlamasıyla, kişilere gelir garantisi ve belirli bir hayat standardı sağlama uygulamaların başladığı refah dönemine rastlayan üçüncü döneme (1945-1974) ve son olarak da, sosyal güvenlik sistemlerinin zorlanmaya başladığı, devamlılığının güçleştiği ve krizlerin oluştuğu, yeniden yapılanma arayışlarıyla geçen dördüncü dönemden (1975-1990) sonra, 1990'lı yıllardan günümüze uzanan son dönemden oluşan bir gelişim seyri izlemiştir (Ekin, 1999: 30-32).

Bu gelişim seyri içinde aile yardımları ilk kez Fransa'da 1870'lerde kalabalık aileleri iktisadi yönden desteklemek amacıyla birçok idari hizmetlerde ve demiryollarında çalışan işçilerin normal ücretlerine ek olarak yapılan ödemeler şeklinde uygulamaya konulmuştur (Karaca ve Kocabaş, 2009: 5) 1884 yılında özel bir işletmenin, işçilerine ücret dışında ek bir aile yardımı verdiği görülmüştür (Songül, 2010: 14). 1932 tarihli kanunla sadece ücretlilere tanınmış olan aile yardımlarından yararlanma hakkı, bu kanun ile mesleki bir faaliyet yürütmeyenlere de verilerek uygulama alanı genişletilmiş ve 1945 reformu ile çağdaş sistemleri de etkileyecek şekilde günümüzdeki evrensel sistemin temelleri atılmıştır (Karaca ve Kocabaş, 2009: 5).

Bugünün Fransa'sı çocuklara ilişkin nakit yardımları ile birlikte hizmet ve mal yardımlarını da içeren çok çeşitli aile yardımlarının uygulandığı açık bir aile politikasına sahiptir. Ancak Fransa'da aile yardımları sadece çocuk yardımlarını değil; vergi indirim, sosyal güvenlik ivazları, gelir düzeyine bağlı olarak verilen ek yardımlar ve sübvansiyonlar gibi çeşitli yardımları da içermektedir. Ancak çocuk parası, nüfus artışını teşvik etmek amacıyla birinci çocuk istisna tutularak ikinci çocuktan itibaren verilmektedir (Karaca ve Kocabaş, 2009:6).

Dünya sosyal güvenlik sistemine öncülük eden en önemli ülkelerden birisi olan Almanya'da ise aile yardımları, çocukların bakım ve eğitimlerine yönelik desteklerin yanı sıra, ailelere yönelik sosyal konutlar, özel sosyal yardımlar, vergi muafiyetleri ve kira yardımları şeklinde kendini gösteren ve genel olarak sigortalı olsun ya da olmasın herkese eşit olarak sunulan hizmetlerdir. Sosyal sigorta kapsamı dışında kalan veya sigortalı olduğu halde geliri az olan ailelere kamusal sosyal yardım aracılığıyla aynı hizmetler de verilmektedir (Seyyar, 1999: 71).

İngiltere de sosyal yardımlar konusunda köklü uygulamaların yapıldığı bir ülkedir. Bu ülke sosyal güvenlik hareketlerine en önce başlayan ve getirdiği uygulamalarla diğer ülkelere model teşkil eden ülkelerden bir diğeridir (Özkan ve Çifçi, 2010: 22). William Beveridge' in 20 Kasım 1942 tarihinde açıkladığı ünlü Beveridge Raporuna esas oluşturan ilkelerden birisi de aile yardımlarıdır. Bu ilke çerçevesinde asgari geçim standardının korunabilmesi için gerekli tedbirlerin alınması; evlenme, doğum, analık ve çocuk yardımlarında bulunulması hedeflenmiştir (Blackburn, 2004:12). Temel olarak sağlık hizmeti ve tipik sosyal risklere karşı gelir güvencesi sunan İngiliz sosyal güvenlik sistemi, tüm nüfusu primli ve primsiz rejim içerisinde kapsayacak şekilde yapılandırılmıştır. Aile yardımları primli sistem içerisinde ve çalışanlara yönelik ödenen analık ödeneği, çocuklu dul aylığı ve dul anneye çocuk aylığı olarak, primsiz sistem içerisinde ise birer sosyal hizmet olarak analık ve çocuk bakım hizmetleri, aile kredisi ve öğrenci burs imkânları şeklinde verilmektedir (Özkan ve Çifçi, 2010: 22).

Danimarka ve İngiltere'de (Avrupa dışında da ABD'de) aile yardımlarıyla hedef alınan grup, aile değil çocuklardır. Aile üyeleri çocukların ebeveynleri olarak ele alınmaktadır. Bu nedenle çocuğa yönelik sosyal koruma hizmetleri, çocuk yardımları (ödenekleri) şeklinde ayrı bir başlıkta olmayıp bu yardımların daha çok aile yardımları (ödenekleri) başlığı altında yer aldığı görülmüştür. Bu anlamda, Avrupa Birliği ülkelerinin tümünde ailede çocuğu destekleyen önlemler alınmıştır. Ülkelerin çoğunda, destek programları çocuk yardımları biçiminde yürütülmektedir. Ailenin gelir düzeyinden bağımsız olarak verilen bu yardımlar çocuğun yaşına ve sırasına göre artış göstermektedir. Danimarka, İsveç, Norveç, Finlandiya ile Belçika ve Hollanda'da tek ebeveynli ailelere özel çocuk yardımları da bulunmaktadır (Kammerman ve Kahn, 2001: 88).

Aile yardımı politikalarını yürütmekle görevli kurumsal yapılar da ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Örneğin, Fransa, Almanya, Belçika, Lüksemburg gibi bazı ülkelerde aile yardımları belirli bakanların ya da hükümet mekanizmasının sorumlu olduğu bir görev alanı olarak kabul edilmektedir. Bu ülkelerde aile işlerinden sorumlu bakanlar vardır ve bakanların görevleri arasında aile sözü açıkça belirtilmiştir. Açık aile politikası da bu yapıyı tanımlamada kullanılmaktadır. Hollanda ve Portekiz gibi bazı ülkelerde ise aile adının yer aldığı bürokratik bir mekanizma vardır. İngiltere ve Danimarka gibi bazı ülkelerde ise aile ile ilgili bir bakanlık ya da bürokratik mekanizma olmamasına karşın yerleşmiş aile yardım politikaları ve uygulamaları bulunmaktadır (Songül, 2010: 18).

Tablo 1: Bazı Avrupa Ülkelerinde Aile Yardımları Sigortasının Finansmanı ve Kişi Başına Düşen Gayri Safi Yurt İçi Hâsıla (GSYH)(\$)

Aile Yardımları Sigortasının Finansmanı		Kişi Başına Düşen GSYH (\$)	Nüfus (Milyon)
Almanya	Vergi	36,922	82.2
Avusturya	Prim ve devlet katkısı	43,528	8.3
Belçika	Prim ve devlet katkısı	38,750	10.5
Bulgaristan	Devlet finansör	3,459	7.5
Çek Cumhuriyeti	Genel vergi	15,106	10.3
Danimarka	Vergi	57,000	5.4
Estonya	Genel vergi	10,727	1.4
Finlandiya	Vergi	42,014	5.3
Fransa	Prim ve vergi	36,734	63.8
Hollanda	Devlet finansör	44,333	16.4
İngiltere	Vergi	40,599	60.6
İrlanda	Vergi	59,351	4.2
İspanya	Vergi	32,226	47.1
İsveç	Vergi	46,658	9.1
İsviçre	Prim ve Kamu katkıları	65,524	7.7
İtalya	Prim	35,450	59.3
Letonya	Genel vergi	59,351	2.3
Litvanya	Genel vergi	8,551	3.4
Lüksemburg	Prim ve vergi	98,130	0.5
Macaristan	Genel vergi	13,127	10.1
Polonya	Devlet finansör	26,875	38.1
Portekiz	Prim	20,439	10.6
Romanya	Prim – Devlet bütçesi	4,539	21.6
Slovakya	Devlet bütçesi	9,647	5.4
Slovenya	Genel vergi	19,066	2.0
Yunanistan	Prim	25,082	11.1

Kaynak: MISSOC (Mutual Informatiof of Social Protection)

[http://ec.europa.eu/employment_social/missoc/db/public/compareTables.do?lang=en]

Kurumsal yapılanmanın yanı sıra aile yardımlarını da kapsayan sosyal güvenlik harcamalarının finansmanında da birçok ülkede işçi ve işverenin yanı sıra ve bazen tek başına devletin önemli bir katkı yaptığı görülmektedir. AB'de sosyal güvenlik sistemine devlet katkı payı ortalaması üçte bir oranındadır. Danimarka, İsveç, Finlandiya, İngiltere gibi ülkelerde daha genel bir sosyal güvenlik anlayışı olduğundan sistemin finansmanında primlerden çok devlet katkısının daha önemli bir yeri vardır; bu nedenle bu ülkelerde sosyal güvenlik sisteminde yarıyı bulmakta, hatta geçmektedir. Dolayısıyla, birçok AB üyesinde yukarıda da belirttiğimiz gibi vergilerle finanse edilen sosyal güvenlik harcamaları bütçe harcamalarının yarısına yaklaşmaktadır(Koray, 2008:335). Kişi başına düşen GSYH ve nüfus rakamları ile aile yardımları sigortasının finansman şeklini gösterir tablo aşağıdadır.

Aile yardımları ile bütünleştirilmiş çocuk merkezli politikaların, çocuğun eğitimi konusunda ailenin rolü ile toplumun rolünün doğru tanımlanmasında, çocuklarla ebeveynleri arasında sağlıklı bir dengenin kurulmasında yapıcı etkiler bıraktığını ortaya koyan önemli göstergeler bulunmaktadır. Bu göstergeler;

- Yetersiz ve düzensiz bakımın çocuğun geleceği üzerindeki olumsuz etkileri konusunda artan bilinç,
- Eğitimi beşeri sermayeye bir yatırım olarak gören yeni bir yaklaşım
- Aile içerisindeki kadın ve erkeğin iş yükü dağılımını sorgulayan anlayış,
- Cinsiyet ayrımcılığı ve çocukların sosyal dışlanma öznesi olması gibi eşitsiz uygulamalara yönelik artan farkındalık,
- Çocuk hakları alanındaki uluslararası örgütlere daha aktif katılım

olarak sıralanabilir (Oberlin, 2007: 9).

20 Kasım 1989 tarihinde Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından kabul edilen Çocuk Hakları Sözleşmesi ile de çocukların refah haklarına, koruyucu haklara, yetişkin haklarına ve ana-baba karşısında haklara sahip birer bireyler olduğu ve korunmalarının ailenin yanı sıra devletin de sosyal sorumluluğu olduğu anlayışı hâkimiyet kazanmıştır (Özkan ve Çifçi, 2010: 23).

Devletin bu sosyal sorumluluğu üstlenip üstelenmediğine ilişkin göstergelerden en önemlilerini çocukların sağlık ve eğitim hizmetlerine erişim olanakları oluşturmaktadır. Ancak özellikle eğitim, çocuğun yalnızca bugünü üzerinde değil geleceği üzerinde de belirleyici role sahip olmakla bu alanda yürütülen aile yardım politikalarına daha yakından bakılmasını gerektirmektedir.

3.1. Çocukların Eğitimine Yönelik Aile Yardımları

Ailelere yapılan yardım istisnasız bütün Avrupa ülkelerinde mevcut bulunmaktadır. Genel olarak, çocuk doğduğu zaman başlamakta ve zorunlu eğitimin sonuna kadar ödenmektedir. Yükseköğrenim de dâhil bütün eğitim aşamalarında miktarlar ilgili çocukların sayı ve yaşlarına göre değişmektedir ve bir kural olarak ihtiyacı olsun olmasın herkese verilmektedir. Bununla birlikte, Çek Cumhuriyeti, İtalya, Portekiz, Slovakya, İzlanda ve Bulgaristan'da miktarlar aile gelirlerine göre orantılıdır. Ayrıca, İspanya, Çek Cumhuriyeti, Malta, Polonya, Slovenya ve Slovakya'da gelirleri belirli bir düzeyin üzerinde olan aileler yardım almamaktadırlar. Vergi indirimi Kuzey ülkeleri, Hollanda ve Malta hariç olmak üzere ülkelerin çoğunluğunda bulunmaktadır. Aile yardımların aksine, vergi indirimi genellikle çocukların sayı ve yaşından bağımsız olarak verilmektedir. Bu kurala istisna teşkil

eden az sayıda ülke bulunmaktadır. Estonya'da bu indirim ancak üçüncü çocuğun doğması ile birlikte geçerli olurken Belçika, Yunanistan, Lüksemburg ve Romanya'da çocukların sayısı dikkate alınmaktadır (EURODICE, EUROSTAT, 2005: 191).

Zorunlu eğitim çağındaki çocuklara öğretim yardımı sadece çok az ülkede mevcut bulunmaktadır. Bu ülkelerin dördünde (Belçika, Fransa, Lüksemburg ve Hollanda) bu yardımlar sadece ortaokul eğitiminden ileriye doğru bulunmakta ve her zaman ailenin gelir durumuna göre belirlenmektedir. Burada yükseköğrenimdeki öğrenciler için üç çeşit mali destek göz önünde tutulmuştur. Bunlar, ilk olarak geçim koşullarını sağlamak için öğrenim yardımları ve/veya öğrenci kredileri, ikinci olarak öğrencilerin ailelerine yardım (vergi indirimi ve aile yardımları şeklinde) ve üçüncü olarak da kayıt veya öğrenim ücret ve harçlarının ödenmesine destektir (muafiyet, indirimler veya ücretlerin ödenmesi için kredilerin verilmesi). Son yardım şekli öğrenim ücret ve harçlarının bulunduğu ülkelerde uygulanmaktadır (EURODICE, EUROSTAT, 2005: 21-22).

Bu yardımın değişik türleri birleştirildiğinde finansal destek olarak dört ana modelde sonuçlanmaktadır: İlk yardım şekli Kuzey ülkelerinde ve Birleşik Krallıkta (İskoçya) bulunmaktadır. Öğrenciler öğrenim için ücret ödememekte ve geçim giderlerini sağlamak için yardım (bağışlar ve/veya krediler şeklinde) almaktadırlar. Aynı model ön lisans için gündüz eğitime devam eden tam zamanlı öğrencilerin çoğunluğu için Macaristan, Malta ve Polonya'da da bulunmaktadır. Bu ülkelerin tamamında öğrenciler mali açıdan bağımsız olarak değerlendirilmekte ve bu öğrencilerin ailelerinin hiç birisi mali yardım almamaktadır. İkinci model Çek Cumhuriyeti, Almanya, Estonya, Yunanistan, Kıbrıs, Lüksemburg, Slovenya, Slovakya ve Romanya'da bulunmaktadır. Bu birinciden özellikle bağış ve kredilerin yanı sıra öğrencilerin aileleri için mali yardım içermesi ile ayrılmaktadır. Bu yardım hem aile yardımlarını hem de vergi indirimini kapsamaktadır. İlgili ülkeye bağlı olarak, bağışlar veya krediler doğrudan öğrencilere veya ebeveynlerine geçim standartlarını karşılamak amacıyla verilmektedir (EURODICE, EUROSTAT, 2005: 191-192).

Üçüncü model, içlerinde en az yaygın olanıdır ve öğrencileri okul ücretlerini ödedikleri Hollanda ve Birleşik Krallıkta bulunmaktadır. Bu model öğrenim ücretlerinin yanı sıra geçim giderlerinin karşılanması mali yardımı ile nitelendirilmektedir. Buradaki öğrencilerin ebeveynleri özel bir şekilde yardım almamaktadırlar. Hollanda'da öğrencilere verilen miktar onların eğitim ücretlerinin bir kısmını karşılamak için hesaplanmaktadır. Birleşik Krallıkta (İngiltere, Galler ve Kuzey İrlanda), eğitim ücretlerindeki miktar ihtiyaç sahibinin gelirin göre belirlenir. Dördüncü model üç tipte destek içerir ve Belçika, İspanya, Fransa, İrlanda, İtalya, Letonya, Litvanya, Avusturya, Portekiz ve Lihtenştayn'da uygulanır. Bu ülkelerin tümünde, yükseköğrenim kurumları kayıt ve/veya okul ücreti almaktadır. Destek, ihtiyaç sahibi ailelerin gelirin göre öğrencilere verilen okul yardımlarını, aile ödeneklerini (İtalya ve Lihtenştayn haricinde), öğrenci ebeveynlerine vergi indirimlerini ve kayıt ve/veya okul ücretlerini ödeme yardımlarını ihtiva eder. Ücretlerin ödenmesi ile ilgili yardımlar, ödemelerden tamamen veya kısmen muafiyet sağlanması, özel bağışlar veya gerek okul ücretini gerekse geçim masraflarını karşılayacak krediler şeklindedir. Letonya ve Litvanya'da, devlet sübvansiyonu olmayan yükseköğrenim kurumlarında okuyan ve göreceli olarak yüksek miktarlarda okul ücreti ödeyen öğrenciler, diğer ihtiyaçların yanında söz konusu ücretleri de ödemek üzere kredi alabilirler (EURODICE, EUROSTAT, 2005: 192).

Görüldüğü üzere birçok ülkede çocukların eğitime yönelik aile yardımları vergi indirim/muafiyetleri ile veya öğrenim bursları ile karşılanmakta, ailenin gelir kistasına ve geçim koşullarına göre öğrenim yardımları ve/veya öğrenci kredileri, vergi indirimleri veya

kayıt veya öğrenim ücret ve harçlarının ödenmesine yönelik muafiyetler, indirimler veya ücretlerin ödenmesi için verilen krediler ile çeşitlendirilmektedir.

Diğer taraftan UNICEF Innocenti Araştırma Merkezi tarafından yayınlanan “Zengin Ülkelerde Çocuk Yoksulluğu” 2005 raporu, yoksulluk içinde yaşayan çocukların oranının son on yıl içerisinde Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü’nün (OECD) 24 üye devletinden 17’sinde artmış olduğunu göstermektedir. Rapor, çocuk yoksulluğu düzeylerinin üç faktörün birleşimi ile belirlendiğini ileri sürmektedir:

- Ebeveynlerin yaşı, eğitim düzeyleri, aile başına düşen çocuk sayısı ve yalnız ebeveynlik gibi sosyal ve ailevi değişiklikler.
- İktisadi durgunluk, teknolojik yenilik, düşük vasıflı işçilerin göçü, az ücretli işler, çift gelire sahip hane halkları ile birlikte özelleştirme ve küreselleşme trendleri gibi işgücü piyasası faktörleri,
- Hükümetlerin politika ve harcama önceliklerindeki değişiklikler (UNICEF, 2006: 4).

Nüfusun giderek yaşlandığı ve işsizliğin artış gösterdiği bir toplumda aileyi desteklemeye yönelik politika ve yatırımların çok küçük yaşta kişiler üzerinde yarattığı etkiyi doğru bir şekilde tespit edebilmek kolay olmamaktadır. Ebeveynlerin ve bakımdan sorumlu kişilerin teşviklere nasıl yanıt verdiği ve kaynakların aile içinde nasıl paylaşıldığı belirleyici olmaktadır. Yine de, devletin aile yaşam standardını iyileştirmeye ayırdığı Gayri Safi Yurtiçi Hâsıla (GSYİH) oranı ne kadar büyükse, çocukların yoksulluk içinde büyümek zorunda kalma riski o kadar düşmektedir.

Yine anılan raporda GSYİH’sının % 10’unu ya da daha fazlasını sosyal harcamalara ayıran OECD ülkelerinin hiçbirinde çocuk yoksulluğu oranının % 10’un üstünde olmadığı, GSYİH’sının %5’inden azını bu tür yardımlara ayıran ülkelerin hiçbirinde çocuk yoksulluğu oranının % 15’in altında olmadığı belirtilmesi bunun açık bir örneğini ortaya koymaktadır.

4. Türkiye’de Mevcut Aile Yardımı Uygulamaları

Ülkemizde aile kurumu daima çok önemli olarak algılanmış ve toplumun temel taşı olarak kabul edilmiştir. Buna karşın ciddi gelişmelerin ve ilerlemelerin olduğunu söylemek çok zordur. Ülkemizde var olan politikalar değerlendirildiğinde; aileyi sürekli gelir sahibi yapacak iktisadi önlemler ve iş bulma (istihdam) politikalarını içeren aile güçlendirme politikalarının neredeyse hiç olmadığı söylenebilir. Aile yardımları ve aynı nakdi yardımlardan söz edilebilse de bunların yeterli olmadığını ve aileyi güçlendirmekten çok, bağımlı kılıcı bir pozisyonda tuttuğunu söylemek mümkündür (Çoban ve Özbesler, 2009: 37).

Aynı nakdi yardımlar kapsamında Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarınca (SYDV) 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Yasası ile herhangi bir sosyal güvencesi olmayıp yardım talebinde bulunan korumaya muhtaç kişilere, barınma, gıda ve yakacak gibi sosyal yardımlar yapılmakta iken, sosyal hizmet kapsamında ise 2828 sayılı yeni adıyla Sosyal Hizmetler Kanununa göre (KHK/633) muhtaçlığı tespit edilen ailelere en çok üç çocuğa kadar aynı-nakdi yardım yapılmaktadır. Bu yardımlar, anılan kurumların yanı sıra belediyeler, sivil toplum kuruluşları gibi birbirinden farklı pek çok kurum ve kuruluş tarafından da yapılmakta; ailelerin gereksinimlerinin karşılanması noktasında belli bir standart birliğinin gözetilmediği görülmektedir.

Sosyal güvenlik sistemi içerisinde aile, bazı teşvik, yardım ve muafiyetlerle desteklenmektedir. Aile yardımı, lojman tazminatı, eş yardımı, çocuk yardımı, emzirme ödeneği ve asgari geçim indirimi gibi çeşitli adlar altında yapılan bu yardım ve ödenek tutarları yeterli düzeyde değildir. Örneğin 2011 yılı Ocak ayı itibarıyla devlet memurlarına çocuk başına yapılan yardım 15,49 TL, aile yardımı ise 112,94 TL'dir (Maliye Bakanlığı, 2011). Bu yardım, memurun her ne şekilde olursa olsun menfaat karşılığı çalışmayan veya herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşundan aylık almayan eşi ve çocuklarından her biri için her ay aylığı ile birlikte ödenmektedir.

Asgari geçim indirimi ise ücretlilerin aldıkları ücretlerin, 16 yaşından büyükler için uygulanan asgari ücretle bağlantılı olarak; medeni durumları, eşlerinin gelir elde edip etmemeleri ile çocuk sayısına bağlı olarak vergi dışı bırakılması uygulamasını kapsamakta olup, 2011 yılında bekâr bir ücretli için 59,74 TL; eşi çalışmayan/gelir sahibi olmayan ve 4-5 çocuk sahibi bir ücretli için 101, 55 TL tutarında asgari geçim indirimi yapılmaktadır.

Devlet memurları, eş ve çocukları için 657 sayılı Kanunun 202 ila 206 ncı maddelerinde yer alan düzenlemeler çerçevesinde aile yardımı ödeneğinden yararlandırılmakta iken, işçiler bireysel ve toplu iş sözleşmelerinde öngörülmesi halinde işveren tarafından ücretlerine çocuk yardımı eklenmesi suretiyle desteklenmektedir. Özellikle kamu toplu sözleşmelerinde, devlet memurlarına yapılan esas ve usule göre ve aynı miktarda aile ve çocuk yardımı yapılmaktadır. Doğrudan çocuk yardımlarına ek, emzirme odası ve çocuk bakım yurtları olmayan işverenlerce sosyal ödeme, kreş parası, emzirme, öğrenim parası adı altında yardımda bulunmaktadır.

Bir destek mekanizması da 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 4 üncü maddenin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında sigortalı kabul edilen işçilere verilen doğum ve evlenme yardımları ile Kurumca tutarları yıllar itibarıyla belirlenecek çocuk ve aile zamları prime esas kazançta tabi tutulmayarak sağlanmaktadır (Md. 80/b). *5510 Sayılı Kanununun 4 üncü Maddesinin Birinci Fıkrasının (A) ve (B) Bentleri Kapsamındaki Sigortalılar İle Sadece Genel Sağlık Sigortasına Tabi Sigortalıların Prime Esas Tutulacak Kazançlarına Dair Tebliğ* ile aylık sigorta primine esas kazançların hesaplanmasında çocuk zammı için aylık asgari ücretin %2'si; aile zammı için ise aylık asgari ücretin % 10'u oranındaki tutar prime tabi tutulmayacak tutar olarak belirlenmiş bulunmaktadır (28.09.2008 tarih – 27011 sayılı Resmi Gazete).

Yine 6111 sayılı Kanununun 117 ve 118 nci maddelerinde ise sözleşmeli personele aile yardımı ödeneği verilmesi, çocuk için ödenmekte olan aile yardımı ödeneğindeki sayı sınırının kaldırılması hususlarında düzenlemeler yapılmıştır. 6111 sayılı Kanununun 118 inci maddesiyle 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye eklenen ek 8 inci maddede yer alan; "Aydın veya haftanın bazı günleri ya da günün belirli saatleri gibi kısmi zamanlı çalışan sözleşmeli personel hariç olmak üzere kamu kurum ve kuruluşlarının merkez ve taşra teşkilatları ile döner sermaye işletmelerinde sözleşmeli personel pozisyonlarında istihdam edilenlerden aile yardımı ödeneğinden veya başka bir ad altında da olsa aynı amaçla yapılan herhangi bir ödemeden yararlanamayanlara, Devlet memurlarına verilen aile yardımı ödeneği, herhangi bir vergi ve kesintiye tabi tutulmaksızın aynı usul ve esaslar çerçevesinde ödenir" hükmü uyarınca, kamu kurum ve kuruluşlarında sözleşmeli personel olarak istihdam edilenlerin de aile yardımı ödeneğinden yararlandırılmasına imkân sağlanmıştır. Anılan 117 nci maddenin birinci fıkrasının (g) bendi ile de 657 sayılı Kanununun 202 nci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan "Ancak ikiden fazla çocuk için aile yardımı ödeneği verilmez." cümlesi, 01.01.2011 tarihinden geçerli olmak üzere yürürlükten kaldırılarak aile

yardımları ödeneğinde sayı sınırlaması uygulamasına son verilmiş bulunmaktadır (25.02.2011 tarihli ve Mükerrer Resmi Gazete).

Önemli sayıda düzenleme yapılmış ve yapılıyor olmasına karşılık, sosyal güvenlik sistemimiz içerisinde aile yardımlarının sistematik, doğrudan sorumlu bir kamu kurumu tarafından yönetilen ve tutar itibarıyla gerçekten aileye yardımcı dokunacak bir finansman modeline ve kaynağına dayalı bir yapılanmaya sahip olmadığını görmekteyiz. Peki neden?

Aile yardımları örgütlenmesinde ve finansmanında gözlenen bu dağınık ve pasif yapının şekillenmesinde, 1980'lerden itibaren egemen olan yeni sağın, sosyal devletin aileyi açıktan ve sistemli destekleyen politikalarının gönüllü sivil yardımlaşmayı, geleneksel dayanışmayı ve yardımseverliği ikincilleştirdiği ve güçsüzleştirdiği teziyle karşı çıkışı etkili olmuştur. Sosyal devletin aileye yönelik refah artışı programlarının çalışma ahlakını ve aile değerlerini zayıflattığı öne sürülmüş; sosyal devletin refah programlarının yerine çalışma, gönüllü sivil toplumculuk temelli aile ve piyasa merkezli refah anlayışı 1980'lerden itibaren yaygın olarak savunulmaya başlanmıştır. Yeni refah anlayışında çalışabilecek herkesin kendilerinin ve ailelerinin refahlarından sorumlu olduğu ve sosyal risklerin de sigortacılık sistemi güvencesiyle çözmeleri gerektiği, devletin bu görevinin aileye ve geleneksel yardım kuruluşlarıyla sivil topluma devredilmesi savunulmuş ve bu doğrultuda politikalar geliştirilmiştir. Ve zamanla aile, sosyal dayanışma ilişkilerinde refahının artırılması gereken bir birim değil, kendi başına yeterli olması gereken iktisadi bir birim ve temel sosyal güvenlik kurumu olarak kabul görmüştür (Çoban ve Özbesler, 2009: 35).

Oysaki 1982 Anayasasında, ailenin Türk toplumunun temeli olduğuna ve herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğuna; devletin ailenin huzur ve refahını ve özellikle ananın ve çocukların korunmasını sağlamakla, sosyal güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri almakla ve teşkilatı kurmakla yükümlü olduğuna hükmedilmiştir (Md.41 ve Md.60). Her "aile" ve her aile ferdi bu anayasal hakka sahiptir. Ancak sahip olduğu bu hakkı kullanamayan önemli sayıda aile ve ferdi bulunmaktadır. Bu konuda bakılabilecek göstergelerin başında ise gelir dağılımı eşitsizliği gelmektedir.

Gelir dağılımı eşitsizliğini, iktisat doktoru Mukhopadhaya'nın 1950 ile 1998 yıl aralığını kapsayan Dünya Gelir Eşitsizliği veritabanı temelinde değerlendirdiğimizde Türkiye'nin, Latin Amerika ülkeleri ile birlikte ikinci en yüksek Gini değerlerine sahip ülkeler grubunda yer aldığını, bu tespiti paralel bir biçimde, Dünya Bankası'nın raporlarında Türkiye'nin "yüksek derecede eşitsiz orta gelirli bir ülke" olarak tanımlandığını görmekteyiz (SPF, 2010: 12).

Tablo 2: Türkiye'de Hanehalkı Büyüklüğüne Göre Fert Yoksulluk Oranı

Hanehalkı Büyüklüğü	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1-2	16,48	13,50	13,96	8,25	10,66	10,33
3-4	16,68	17,48	13,84	9,36	8,49	9,28
5-6	29,47	32,04	27,74	22,77	17,76	21,16
7+	47,38	49,22	51,97	45,99	42,98	42,07
Türkiye	26,96	28,12	25,60	20,50	17,81	18,56

Kaynak: TÜİK (2009) 2008 Yoksulluk Çalışması Sonuçları.

Türkiye genelinde yıllara göre (2002-2009) ailelerin yüzde 9,5-12,5' u açlık, yüzde 29-36'sı yoksulluk sınırının altında bulunmaktadır. Kırsal kesimde yaşayan ailelerin yüzde 15'e yakını açlık, yüzde 40'dan fazlası yoksulluk sınırının altında bulunmaktadır. Güneydoğu Anadolu Bölgesinde yaşayan ailelerin yüzde 18'e yakını açlık, yüzde 60' a yakını da yoksulluk sınırının altında bulunmaktadır (Ensari, 2010: 13).

Kamu Harcamaları İzleme Platformu (KAHİP) tarafından açıklanan 2010 yılı kamu harcamaları raporunda, sosyal koruma harcamalarının GSYİH içinde payının yüzde 12 olduğu, sosyal güvenlik, sosyal yardım ve sosyal hizmetler harcamalarının 27 ülkeli AB ortalamasının yaklaşık % 25 olduğu belirtilmiştir. Anılan raporda sosyal koruma harcamaları içinde yoksullara yönelik sosyal yardım ve hizmetlerin GSYİH içindeki payın ise sadece % 0,78 olduğu belirtilmiştir. Yine nüfusun % 31'ini çocukların oluşturduğu ülkemizde 2009 yılında eğitim dâhil, sosyal hizmet ve adalet hizmetleri çerçevesinde çocuğa yönelik kamu harcamalarının GSYİH' ya oranı yalnızca % 3.65'dir. Bu ise 2009 yılında çocuk başına 535 TL harcama yapıldığını göstermektedir (www.kahip.org)

Ülkemizde ve daha çok ülkemiz gibi çocukların geleceğini doğrudan aile bütçesinin elverdiği koşulların belirlediği ülkelerde uygulanan ve çocuğu ve/veya kadını merkeze alarak bir tür aile yardım mekanizması oluşturan Şartlı Nakit Transferleri ve arka planındaki çocuk yoksulluğu, üzerinde ayrıca durulması gereken konu başlıklarından birisini oluşturmaktadır.

4.1. Şartlı Nakit Transferleri

Çocuk yoksulluğu ve temelde yoksulluk sorununa çözüm amacıyla Dünya Bankası Türkiye'de Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu (SYDT), Brezilya'da "Acil Toplumsal İhtiyaçlar Fonu", Hindistan'da "Ulusal Yenilenme Fonu", Bolivya'da "Acil Sosyal Fonu" gibi kuruluşlar aracılığıyla, Sosyal Riski Azaltma Projesini uygulamaya koymuştur. Bu projenin dört bileşeninden biri şartlı nakit transferidir ve transfer çocukların okula kayıt ve devamı, anne ve bebeklerin temel sağlık kontrolleri ile aşıları düzenli olarak yaptırılmaları gibi belirli şartlara bağlanmıştır. Bu transfer programları ile (Güney Afrika'da çocuk destek yardımı ve Latin Amerika ve Karayipler'de uygulanan şartlı nakit transferi programları gibi) çocuk yoksulluğunun azaltılmasına yönelik olarak piyasa ekonomisine geçiş sürecinde olan ülkelerde yaşayan çocuklu ailelere parasal desteklerde bulunulmuştur (Barrientos ve Dejong, 2006: 544).

Ülkemizde SYDT Fonundan yapılan eğitim yardımlarının; eğitim materyali yardımı, ücretsiz kitap yardımı, şartlı nakit transferi eğitim yardımı, öğle yemeği yardımı, yükseköğrenim bursları, öğrenci barınma yardımı ve özürlü öğrencilerin okullarına ücretsiz taşınması projesi kapsamında verilen destekler olarak 7 ana başlık toplanmakla birlikte eğitim yardımları bileşenleri içinde en fazla yararlanılan yardım türünün Şartlı Nakit Transferi Eğitim Yardımı olduğu görülmektedir (Biçer ve Ortakaya, 2008:182)

Örneğin eski sosyalist ülkelerde sosyal yardım sisteminin önemli bir unsuru olan ve temel amacını ailenin yaşam standardını korumak ve annenin işgücüne katılımını kolaylaştırmak olan söz konusu yardımlar, piyasa ekonomisine geçiş süreciyle artan yoksulluğa paralel olarak yoksulluğu azaltmanın temel araçlarından biri olarak yalnızca yoksul ailelere verilen bir yardıma dönüşmüştür. Çek Cumhuriyeti, Macaristan ve Polonya ile ilgili yapılan ampirik araştırmalarda, geçiş sürecinde aile ve çocuk yardımı şeklinde verilen nakit transferler olmadığı takdirde, bu ülkelerde çocuklu ailelerde yoksulluk

oranının bugünkü seviyesinden daha fazla olacağı sonucuna varılmıştır (Barrientos ve Dejong, 2006: 544).

Şartlı nakit transferleri uygulamalarının temel hedefi yoksul ailelerde insan sermayesi birikimini mümkün kılmak olsa da, uygulanan programlar, mevcut yoksulluğun azaltılması, çocuk işçiliğinin önlenmesi veya kriz dönemlerinde bir sosyal güvenlik ağının oluşturulması gibi diğer hedefleri açısından farklılık gösterebilmektedir (Altay, 2005:173).

Örneğin transferlerin Brezilya ayağında çocuk işgücü kullanımının önüne geçmek ve çocukların okula devamını sağlamak; Meksika, Bangladeş, Pakistan'da (Pencap Bölgesi), Ekvador gibi gelişmekte olan ülkelerde çocukların eğitim ve sağlık standartlarını iyileştirilmek ve yardımların anneler vasıtasıyla çocuklara ulaştırılarak annenin aile içindeki statüsünün güçlendirilmek amaçlanmıştır (Barrientos ve Dejong, 2006: 544).

Türkiye'de de, işsizlik ve yoksulluk risklerini azaltacak bir sosyal güvenlik ağının bulunmamasından, mevcut ağın korunmasız gruplara yarar sağlayamamasından ve sunulan yardımların kapsayıcı olmaktan ziyade düzensiz ve sınırlı olmasından doğrudan etkilenen kesimi çocuklar oluşturmaktadır. Batı ve Doğu Avrupa ülkelerinde bulunan, "evrensel çocuk aylığı" gibi başka nakit transferleri de yapılmamaktadır. 1994 Yaşam Standartları Değerlendirmesi, Türkiye'de çocuk sahibi olmanın yoksulluk riskini arttırdığını ortaya koymuştur. Bütün yaş grupları açısından değerlendirildiğinde, 10 yaşın altındaki çocuklar, en yüksek yoksulluk riskine sahiptir (World Bank, 2001: 17).

Diğer uluslararası raporlarda da Türkiye'nin çocukların maddi refahı açısından OECD ülkeleri arasında son sırada yer aldığı (OECD, 2009: 23) dünya standartları içerisinde yoksul bir ülke olmamasına rağmen çocuk yoksulluğunda çok kötü bir sicili olduğu (UNICEF, 2006: 5) ve 15 yaş altı çocuk yoksulluğu oranının arttığı ve özellikle kırsal bölgelerde çocuk yoksulluğunun tehlikeli seviyelere yükseldiği (Avrupa Birliği, Türkiye 2009 İlerleme Raporu: 25) belirtilmektedir. Uluslararası örgütler Türkiye'nin, çocuklu ailelerin yoksulluk sınırı altında yer alma olasılığının en yüksek olduğu ülkelerden biri olduğu konusunda hemfikir görünmektedir (SPF, 2010: 31).

Ülkemizde de çocuk yoksulluğunun azaltılmasında, çocukların düzenli olarak okula devamını sağlamada, anne ve bebeklerin düzenli sağlık kontrollerinin yaptırılmasında nüfusun en yoksul yüzde 8'ini hedefleyen bir sosyal güvenlik ağı oluşturulması amaçlanmıştır (WB, 2001:1). Bu amaç çerçevesinde, ailelere, çocuklarını okula göndermeleri ve onların temel sağlık ve beslenme ihtiyaçlarını sağlamaları koşuluyla, 0-6 yaş arasındaki küçük çocuklara yönelik yardımlar sağlık yardımı, 6-17 yaş arasında eğitim çağındaki çocuklara yönelik yardımlar eğitim yardımı ve gebe bayanlara yönelik yardımlar gebelik yardımı yapılması öngörülmüştür (SYDGM, 2011).

Dünya Bankası'nın yoksullukla mücadele programı çerçevesinde büyük bölümünü finanse ettiği bu proje ile yoksul kesimler için bir tür *sosyal güvenlik ağı* oluşturulabilmekte ve bu ağ çocukları yoksulluğun zararlarından koruyabilmekte midir? Başka bir ifadeyle taşıma suyla değirmen dönebilmekte midir?

Yapılan karşılaştırmalı analizler, çocukluk ile yoksulluk arasında güçlü; hanedeki çocuk sayısı ile yoksulluğun derinliği arasında doğrusal bir korelasyon olduğunu ve söz konusu nakit transferlerin çocukları yoksulluğun en can alıcı zararlarından koruma noktasında etkili olduğunu göstermiştir. Ancak bu nakit transferlerin her zaman yoksulluk üzerinde etkili olabileceği anlamına gelmemektedir. Bu etkinin yaratılması temel gereksinimlerin (su, eğitim, barınma, sağlık, ulaşım) karşılanabilmesi noktasında ciddi

yatırımların yapılmasını; nakit transferler ile desteklenerek artan talep karşısında arzın bu talebe cevap verebilir olmasını gerektirmektedir. Nakit transferler ile yoksullara yönelik temel hizmetler arasında tamamlayıcı bir ilişki bulunmaktadır (Barrientos and Dejong, 2006: 544).Yine başka bir ifadeyle alt yapının sağlamlığı ve kaynak suyun devamlılığı değerimin dönebilmesinde belirleyici olmaktadır.

Geçtiğimiz günlerde sosyal yardımları tek bir çatı altında toplayarak, ailelere ve korunmaya muhtaç gruplara devlet eliyle götürülen hizmetleri yeknesaklaştırmak ve tek elden yönetmek adına önemli bir adım atılmış bulunmaktadır: Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı. Makalemizin konusu itibariyle Bakanlık oluşumuna ve kuruluş amaçlarına yakından bakılmasında fayda bulunmaktadır.

4.2. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı

Sosyal güvenlik ve refahı yoksulluk tehdidi altında olan aileleri de kapsayan korunmaya muhtaç kesimler için, Bakanlar Kurulu 03.06.2011 tarihinde “gerekli tedbirleri alma” ve “teşkilatı kurma” yükümlülüğünü yerine getirme noktasında önemli bir adım atmış bulunmaktadır. Ülkemizde doğrudan aileyi korumaya yönelik sistemli ve açık bir politikanın ürünü olmayan ve dağınık bir yapı arz eden alanda, sosyal hizmetler ve yardımlara ilişkin ulusal düzeyde politika ve stratejiler geliştirmek, uygulamak, uygulanmasını izlemek ve ortaya çıkan yeni hizmet modellerine göre güncelleyerek geliştirmek Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı kurulmuştur.

08.06.2011 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren “Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun Hükmünde Kararname” ile Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu, Kadının Statüsü, Aile ve Sosyal Araştırmalar, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlükleri, Özürlüler İdaresi Başkanlığı ile Sosyal Güvenlik Kurumu Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü kapatılıp (Geçici Madde 1), Bakanlık ana hizmet birimlerine dönüştürülerek, uzmanlaşmış kurumsal bir yapılanmaya gidilmiştir. Bu tek çatı altında, her kurumun kendi mevzuatı uyarınca farklı başlıklar altında örgütlediği aileye yönelik destek mekanizmalarının karmaşadan arındırılacağı ve güncel veriler ışığında izlenecek politikalar ekseninde yeknesak düzenlemelere gidileceği umulmaktadır.

08.06.2011 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren “Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun Hükmünde Kararname” 2 nci maddesinin ilgili bentlerinde Bakanlığın doğrudan aileye yönelik görevleri;

Sosyal ve kültürel dokudaki aşınmalara karşı aile yapısının ve değerlerinin korunarak gelecek nesillere sağlıklı biçimde aktarılmasını sağlamak üzere, ulusal politika ve stratejilerin belirlenmesini koordine etmek, aile bütünlüğünün korunması ve aile refahının arttırılmasına yönelik sosyal hizmet ve yardım faaliyetlerini yürütmek, bu alanda ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile gönüllü kuruluşlar arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlamak,

Öncelikle çocuğun aile içinde yetiştirilmesi ve desteklenmesi amacıyla aileyi eğitim, danışmanlık ve sosyal yardımlarla güçlendirmek,

Ailenin bütünlüğünü korumak, parçalanmış ailelerin korunmaya, yardıma ve bakıma muhtaç fertleriyle çocuklarına her türlü maddi, manevi ve sosyal destek sağlamak; bu amaçla gerekli planlamaları yapmak ve eğitim faaliyetlerinde bulunmak

olarak sıralanmış ve ailelerin maddi refahının geliştirilmesine yönelik çalışmalar yapmak, ailedeki yapısal değişimleri, nedenleri ve sonuçları bakımından araştırmak,

değerlendirmek ve nüfus yapısındaki değişimlerin aile yapısı üzerindeki etkilerini izlemek, sorun alanlarını tespit etmek ve bu konuda ulusal bir politikanın geliştirilmesine yardımcı olmak üzere Aile ve Toplum Hizmetleri Genel Müdürlüğü hizmet birimi oluşturulmuştur.

Bakanlığın ve ilgili Genel Müdürlüğün görevleri tanımlanırken başvuru alan *“sosyal ve kültürel doku”*, *“aile yapısı ve değerleri”* *“her türlü maddi, manevi ve sosyal destek”* ifadelerinin izlenecek politikalarda nasıl karşılıklar bulacağı elbette zamanla görülecektir. Kaçınılmaz olarak siyasi iktidarların anılan kavramlara yüklediği anlam çerçevesinde şekillenmesi beklenen politikaların, popülizmden ve ötekileştirmekten uzak kalabilmesi, toplumun farklı kesimlerinde yer alan ailelerin hizmetlere ulaşılabilirliğini arttıracaktır.

5. Neler Yapılabilir?

Bu makalenin konusu, sosyal güvenlik sistemi içerisinde aile yardımlarının örgütlenmesi meselesidir. 31.12.2011 tarihine kadar teşkilatlanması beklenen Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın bu meselenin çözümünde nasıl bir rol oynayacağı henüz bilinmemektedir. Temeldeki görüş, aile yardımlarını siyasi çevrelerin ve bütçe dengelerinin insafına bırakmayacak bir yasal prosedür çerçevesinde, özellikle çocukların eğitimi ve kadınların işgücüne tam zamanlı katılımı amacını gözeterek, süreklilik arz eden bir sigortacılık mantığı ile organize edilmesi gerektiğidir. Burada özellikle kadının toplumdaki rolünün, kapıdan girecek yardımı bekleyen, erkeğe olan iktisadi bağımlılığını devlet babaya olan bağımlılığa dönüştüren bir anlayıştan ziyade, çalışma yaşamında aktif rol üstlenebilen ve profesyonelleşme imkânlarına ulaşabilen, çocuklarını kendi ayakları üzerinde de durabilen bir anne olarak yetiştirebilen bir anlayışla belirlenebilmesi ve bu rol algısı doğrultusunda aile yardımlarının organize edilebilmesi önem taşımaktadır.

Bugün için aile yardımları sosyal güvenlik sistemimiz içerisinde bir politika ya da sigorta kolu olarak nitelendirilebileceğimiz bir yapıya sahip değildir. Aileyi korumaya ve gelir desteği sağlamaya yönelik uygulamalar, daha çok kendisini, sigortalının bakmakla yükümlü olduğu ya da vefatı halinde hak sahibi olan aile fertlerine, kanunla belirlenmiş koşulları sağladığı sürece ve sigortalı üzerinden sağlanan yardımlar, bağlanan gelir ve aylıklar olarak kendini göstermektedir. Şu halde, eğer ailede bir sigortalı var ve diğer aile fertleri bakmakla yükümlü olunan veya sigortalının ölümü halinde hak sahibi olabilecek kişiler ise, ailenin gelecek güvencesinden, refahından, sağlık hizmetinden, gelir/aylık temininden ve devamlılığın söz etmek mümkün olabilmektedir.

Aile yardımı politikalarını yalnızca çocuk sahibi olan ailelerin artan maliyetlerini analık ve ebeveynlik ödenekleri ile dengelemek veya aileye barınma, gıda, yakacak yardımları sunmak olarak gören algının değişmesi gerekmektedir. Aile yardımları aynı zamanda ailenin sosyal ve kültürel gereksinimlerini, eğitim taleplerini, kadının işgücüne katılım ihtiyacını karşılamayı da amaç edinen geniş bir uygulama alanına sahiptir. Bu kapsam demografik, sosyal ve iktisadi etkenlerle değişse de, aile yardımları alanında başarılı uygulamaların sahip pek çok ülke bulunmaktadır. Bu ülkelerin başarı sağlamasında belirleyici olan faktörlerin neler olduğu yönündeki tespitler, ülkemiz için yol gösterici olabilecek niteliktedir.

Bu yöndeki ilk tespit, sosyal güvenlik sistemlerinin finansmanına devletin katkısı olarak karşımıza çıkmaktadır. Vergilendirme, özellikle İngiltere ve İrlanda gibi ülkelerde aile yardımları ve ulusal sağlık sigortasının finansman kaynağı olarak görülmektedir. Danimarka, toplanan vergilerle sosyal güvenliğin finansmanına katılmaktadır. Hollanda'da ise ücret gelirleri üzerinden alınan doğrudan vergiler, sosyal güvenliğin finansman

kaynağını oluşturmaktadır. Diğer AB ülkelerinde sosyal güvenliğin vergilendirme yoluyla finansmanında dolaylı vergiler kullanılmaktadır. İsveç'te sosyal güvenliğin finansmanında gelir vergisi ve dolaylı vergiler önemli yer tutmaktadır (Blackburn, 2004: 879) Bu anlamda AB'ye üye ülkelerde sosyal güvenlik sistemleri ve vergi sistemleri iç içe bulunmaktadır. Özellikle, birden fazla çocuklu aileler, tek ebeveynli aileler, sakatlar ve yaşlılar gibi belirli gruplar, gelir vergisinin dışında tutulmakta ve bu gruplara vergi kredileri sağlanmaktadır.

Bir diğer tespit aile yardımlarının niteliğini büyük ölçüde sosyal güvenlik uygulamalarının belirlemesi olarak ifade edilebilir. Bu ülkelerde, ülkemizden farklı olarak sosyal güvenlik sistemi, sosyal sigorta sistemi ve sosyal yardım sisteminin yanı sıra sosyal koruma sistemini de kapsamaktadır. Sosyal koruma sisteminin geliştirilmiş olması, aileler açısından doğurduğu yararlı sonuçlar itibariyle aile yardımlarına ilişkin politikaları somutlaştıran, açık kılan, evlilik yardımı, eş yardımı, çocuk yardımı, kira yardımı, eğitime katkı payı, şiddetten zarar görenlere tazminat gibi ek iktisadi katkılarla aileyi ve bir bütün olarak toplumu koruyan ve geliştiren bir sistemdir (Songül, 2010: 4) Avrupa ülkelerinde gelişmiş sosyal güvenlik ve sosyal politika anlayışı ile aile kurumunun pek çok kaynaktan Türkiye'den çok daha elverişli koşullarda beslendiği açıkça görülmektedir (Kontaş, 1992: 19)

Genel olarak bakıldığında, aile yardımları konusunda farklı ideolojik temellere dayalı iki temel yaklaşım olduğu görülmektedir. Bunlardan ilki, aile yaşamının organizasyonunu, iş yaşamı ile dengelenmesini ve bir devlet değil ebeveyn sorumluluğu olarak çocukların eğitimini amaçlamaktadır. İkincisi ise, çocuğu bireysel haklara sahip bir vatandaş olarak kabul etme anlayışına dayalı ve hem ebeveynleri hem de toplumu çocuğun gelişiminden ve tam iyilik halinden sorumlu tutan görüşü temel almaktadır (Kammerman ve Kahn, 2001: 83) Bu yaklaşımların olumlu ve olumsuz yönleri ve rehber niteliğindeki örnek uygulamaları bir arada değerlendirerek gerçekleştirilecek çalışmalar, bu alanda kısa zamanda önemli mesafelerin alınmasını sağlayabilir.

Bazı münferit örnekler olarak, Almanya'da çok çocuklu aileler ve özürülü çocuğu olan düşük gelirli ailelere tatil imkânı sağlamak için Gençlik, Aile, Kadın ve Sağlık Bakanlığı'nun 180 adet aile tatil tesisini desteklemesi, Kolombiya'da aile yardımı alan ailelerin alışveriş yapmaları için, fiyatların çok düşük tutulduğu özel mağazaların bulunması, Danimarka'da aile geliri 40.000 krandan az ise çocuğa verilen gündüz bakım hizmetinin parasız olması, gelir 135.000 krandan az ise ebeveyn gündüz bakımının toplam masrafının üçte birinin ödenmesi, İsveç'te 7-12 yaşları arasındaki çocukların anne ve babalarının çalışması sebebiyle okul saatleri sonrasında evlerinde yalnız kalmamaları için "okul sonrası merkez" adı verilen kurumların çatısı altında barındırılmaları, Portekiz'de çocuğa bakmak için işin bırakılması halinde ücretlerinin % 65'ini ödenmesi, Avusturya'da doğumdan sonra 12 ay çocuk büyütme yardımının verilmesi, bu sürenin ana veya babanın işsizliği halinde üç yıla kadar çıkarılabilmesi (Kurtulmuş, 1998: 17), çalışmaları halinde aylıklarının % 80 inin, Almanya'da % 65'inin ödenebilmesi sayılabilir.

Hükümetler aile fakirliğini önlemek için mali politikalar vasıtası ile devlet bütçesinden harcama yaparak ihtiyaç içindeki aileleri destekleyebileceği gibi hiçbir harcama yapmaksızın bir takım kararlar almak suretiyle de aile gelirini etkilemektedir. Bilindiği gibi devlet vergi oranları ve metotlarını tespiti, asgari ücretin belirlenmesi, aile ödenekleri sigortasının kurulması, fiyat artışları, konut politikaları gibi bir takım metotlarla esasen kendi bütçesinden herhangi bir harcama yapmaksızın aile bütçesini doğrudan etkilemektedir(Kurtulmuş, 1998: 14).

Türkiye’de de aile yardımları konusundaki mevcut uygulamalar ve dayanağı farklı Kanun hükümleriyle getirilen düzenlemeler, demografik gelişmeler ve aile yaşamındaki öncelikler gözetilerek, gerçek asgari yaşam standartları esas alınarak belirli bir yasa ve yasanın uygulanmasından sorumlu belirli bir kamu kurumu politikası çerçevesinde tayin edilen şekle göre ailelerin geleceğini teminat altına almayı amaçlayan bir anlayışla yeniden düzenlenerek etkili bir devlet politikasına dönüştürülebilir. Bu eksende, genel sağlık sigortası uygulaması ile atılan dev adım aile yardımları sigortası için de atılacak adımlar da rehber olabilecek uygulama örnekleri ve mevzuat çalışmaları içermektedir ve bu anlamda kazanılmış önemli bir kurumsal deneyim de bulunmaktadır. Temel sorun bu sigorta kolunun finansmanında çalışan veya işverenlerin prim ödeme yükümlüsü olarak belirlenmesinden ziyade devletin 5510 sayılı Kanununun ile getirmiş olduğu (Madde 80, Geçici Madde 12) gelir testi uygulamasını baz alarak ya da ailenin muhtaç olarak nitelendirilebilmesine esas ölçütleri belirleyerek izleyeceği aile yardım politikalarında sistemin temel finansörü olabilmesidir.

Bu konuda özellikle iktisadi çevrelerin en güçlü argümanı, açık veren bir sistemde temel sigortacılık hizmetlerinin sürdürülebilirliği dahi risk altında iken aile yardımlarının sosyal sigorta mantığıyla finanse edilebilirliğinin güç, mevcut gelir dağılımı ve aktif/pasif nüfus arasındaki denge üzerindeki muhtemel olumsuz etkilerinin daha makro ölçekte olacağı yönündedir. Gerçekten de ülkemizde uzun yıllar nüfusun hızlı bir şekilde artmış olması nedeniyle emek arzı emek talebinin üzerinde seyretmiş ve bu ise istihdam edilemeyen önemli bir işgücü fazlası yaratmıştır. Sistemin açık veriyor olmasının temelinde tasarrufların ve sermaye oluşumunun üretim ve istihdama yönelik yatırımlara yeterli düzeyde kaymamasına paralel olarak işsizlik ve kayıt dışı istihdam sorununun büyüyor olması yatmaktadır. Ancak bu açığın bedelinin gelecekte aile bütçesinin insafına terkedilen çocukların, kayıt dışılığa itilen anne babalarının ödememesi gerekmektedir. Özellikle çocuk ve gençlerin eğitim ve istihdam olanaklarının artırılabilmesi yönünde izlenecek aile yardım politikaları, nüfusu yaşlanmakta olan ülkemizde varlıklarına daha çok ihtiyaç duyulacak aktif işgücünün geliştirilebilmesi açısından da önem taşımaktadır.

Önceki bölümlerde bahsettiğimiz, geleneksel aile yapısındaki ve çalışma koşullarındaki değişim doğrultusunda ülkemizdeki sosyal sigortacılık mantığı yeniden sorgulanmalı ve bu değişim süreçleri ile beliren yeni sosyal risklerin neler olduğu ve mevcut sistemin bu riskleri karşılama noktasındaki eksiklikleri ya da yeterlilikleri şimdiden tespit edilmelidir. Nitekim risk algılaması ülkelerin sosyal ve iktisadi koşullarına göre değişebilmektedir.

Bugün Avrupa’da profesyonel anlamda kariyer yapma arayışı içinde olan ebeveynlerin kariyer ve çocuk bakım yükünü bir arada göğüslemede aile politikalarının anne ve babalara nasıl yardım edebileceği tartışılmakta (Steck, 2009: 18) iken, ülkemiz gibi gelişimi devam eden ülkeler büyüyen kayıt dışı ekonomi ve işsizlik sorunlarıyla mücadele etmektedir.

Geleneksel aile yapısına dayalı mevcut sosyal güvenlik politikalarının, demografik değişimle gelen süreç ve yarattığı sorunlar karşısında izleyeceği aktif aile politikalarıyla sürece yön verebileceğine ve yarattığı olumsuz etkileri hafifletebileceğine inanılmaktadır (Oberlin, 2007:9) Örneğin Türkiye’deki ailelerin çocuk yetiştirmenin yarattığı gider artışları karşısında sosyal gelire kavuşturulmasına, iktisadi yüklerinin hafifletilmesine, gelişmiş ülkelerdeki ailelere kıyasla daha çok ihtiyacı vardır (Songül, 2010: 11) Türkiye’deki sosyal transferleri karşılaştırmalı olarak inceleyen çalışmalar, 2004 yılında kamu sosyal

harcamalarının GSYH içindeki payının yüzde 12,5 olduğunu, aynı oranın Yunanistan'da yüzde 26 ve Portekiz'de yüzde 24,9 düzeyinde olduğunu belirtmektedirler. Bir çok raporda AB üye ülkeleri ile kıyaslandığında Türkiye'nin kamu harcamalarının düşük olduğu ve bunun temelde eğitim, sosyal güvenlik ve genel kamu hizmeti harcamalarının düşüklüğünden kaynaklandığı vurgulanmaktadır (SPF, 2010: 40) Ailelerin sahip olduğu gelir düzeyi itibariyle iktisadi istikrarsızlık, işsizlik ve yoksulluk faktörlerinden daha derinlemesine etkilenebileceğine işaret eden bu göstergeler, düzenli aile yardımı politikalarına duyulan ihtiyacı da gözler önüne sermektedir.

Aile yardımlarının nüfus artışını ve tüketim alışkanlıklarını körükleyeceğini öngörmek ve Türk toplumunda ailelerin böyle bir devlet katkısına ihtiyacı olduğunu göz ardı etmek doğru bir yaklaşım olarak değerlendirilmemektedir. Bununla birlikte ailelerin çocuk yardımı ile desteklenmedikleri sürece daha çok yoksullaşma riski taşıdıkları bilinmektedir. Kemikleşen sosyal sorunlardan ailelerin daha uzun süre olumsuz etkilenmemesi ve örselenmemesi için devlet kapsamlı ve doğrudan aileyi hedefleyen, çözüm üreten politikalar belirlemek ve süratle uygulamaya koymak durumundadır. Türkiye'de devlet, pek çok gelişmiş ülkede olduğu gibi, toplumda yaşanan çeşitli sorunlara, aile politikaları oluşturmak yoluyla sağlıklı bir tepki verebilir (Kontaş, 1992: 14-17).

Sonuç

Yaş piramidinin gelişim seyri, sosyal güvenlik sistemleri ve finansmanı üzerinde etkili olmaktadır. Demografik yapı sosyal güvenlik sistemine ve politikalarına etki ettiği gibi, sosyal güvenlik sistemleri de demografik yapıya etki edebilmekte, doğum, ortalama yaşam süresi, göç, yaş piramidi, gibi demografik veriler üzerinde belirleyici olabilmektedir. Ancak asıl belirleyici unsurun, sosyal güvenliğin finansman yükünü göğüsleyen aktif nüfustaki azalış olduğu görülmektedir.

Bu demografik değişimin yarattığı etki, sosyal güvenlik kurumlarının gelecekte karşı karşıya kalacağı en önemli sorunlardan birisi olarak kabul edilmektedir. Bir taraftan nüfusun yaşlanmasına, diğer taraftan buna paralel olarak yaş grupları arasındaki dengenin değişmesine karşı izlenecek sosyal güvenlik politikalarının, hem aktif ve pasif nüfus arasında nimet-külfet dengesini gözetici hem de sosyal güvenlik sisteminin sürükleyici unsuru olan aktif nüfusu arttırıcı olması beklenmektedir.

Aile yapısı da değişmekte ve bu değişimin sosyal güvenlik dünyasında yarattığı etki, aile yardımlarının sosyal güvenlik yöntemi ve aracı olarak kabul edildiği ülkeler ile ailelerin bir şekilde desteklendiği fakat kurumsal anlamda süreklilik arz eden aile yardımı politikalarının izlenmediği ülkelerde farklılık arz etmektedir.

Aile yardımlarının bir sosyal sigorta kolu olduğu ülkelerde ailelere sağlanan yardımlarda ve yapılan ödemelerde esas alınan gelir düzeyi, çocuk sayısı, eğitim olanakları ve yoksullaşma düzeyi gibi ölçütler aile yapısı değişim gösterdikçe farklılaşmaktadır. Bu farklılaşma, geleneksel aile yapısı üzerine kurgulanmış yardım ve ödemelerin, kapsamdaki kişilerin yeniden tanımlanmasını gerektirmektedir. Bu tanımlama süreci ise sosyal güvenlik politikalarının demografik verilerle kurduğu ilişkinin doğrudan ya da dolaylı oluşuna göre uzamakta ya da kısalmaktadır.

Özellikle Avrupa'da, nüfusun yaşlanması, tek ebeveynli aile sayısındaki artış ve esneklenen çalışma yaşamı ile gelişen yeni sosyal riskler dikkatleri mevcut sosyal güvenlik sistemlerinin sınırlarına çekmiş ve yeni sosyal politikalar içeren bir yapılanma ihtiyacı doğurmuştur. Bu ihtiyacın varlığını önceden gören ve sosyal güvenlik sistemini etkin aile

politikalarını kapsayacak şekilde yeniden yapılandırılan sistemler, bu değişimle ve yeni sosyal risklerle baş etmede yol gösterici uygulamalar ortaya koymuşlardır.

Bugün bazı ülkelerde nüfus artışını teşvik etmek, bazılarında ise fakirliği elimine etmek için başvurulmakta olan aile yardımlarının menşeyini, çocukların toplumun gelecekteki hayat standartlarını ve prodüktif kaynaklarını temsil ettiği fikri oluşturmaktadır (Kurtulmuş, 1998: 16) Aile yardımları, çocuklar nedeniyle düşen ailenin hayat standardını yükseltmek amacıyla işveren ve hükümet tarafından düzenli olarak yapılan yardımlar olmakla birlikte, refahın yaygınlaştırılması noktasında çocukların yetiştirilmesi masraflarının ebeveynler ve ebeveyn olmayanlar arasında paylaşılması gibi bir fonksiyona da sahip bulunmaktadır (Kurtulmuş: 1998: 17).

Bu anlamda aile yardımları toplumun ve ailenin bütünlüğünü korumayı ve geleceğini güvence altına almayı amaçlayan önemli bir sosyal devlet politikasıdır. Türkiye’de de aile yardımları bir sosyal güvenlik sigorta kolu olarak tek elden şekillendirilerek geleceğe yatırım yapan etkili bir devlet politikasına dönüştürülebilir. Bu amaçla, mevcut aile yardımı uygulamaları aile yapısındaki değişime duyarlı ve esnek bir yapılanma ile yeniden organize edilebilir. Bu yapılırken elbette makro ve mikro iktisadi dengelerin iyi gözetilmesi, yardımlardan faydalanacak aileleri belirleyici ölçütlerin doğru tespit edilmesi gerekmektedir. Aksi takdirde söz konusu uygulamalar, işsizlik oranlarını arttırıcı, büyüme ve istihdam oranlarını azaltıcı ve üretime katılan fakat yardımlardan faydalanmayan ailelerin adil bir gelir dağılımından yoksun kalmasına yol açıcı olumsuz etkiler yaratabilir.

Sosyal güvenlik ve aile yardımı uygulamaları alanında karar alıcıların popülizmden uzak, etkili ve yerinde politikalar izleyebilmesinde;

- Sosyal güvenlik sisteminin aile yardımı politikaları ile demografik dengelere etki edebilirliğini,
- Aile yardımları uygulamalarının sosyal devlet anlayışı ve iktisadi göstergeler arasında denge kurabilirliğini,
- Söz konusu uygulamaların üretimsizliği/bağımlı nüfusu körüklemeksizin ve primli sistemi işlevsizleştirmeksizin sürdürülebilirliğini

sağlayıcı tedbirleri de beraberinde alması gerekmektedir.

İktisadi krizlerden, işsizlikten ve eğitimsizlikten büyük aileler de tek ebeveynli aileler de doğrudan etkilenmekte ve sosyal korumaya artan oranlarda ihtiyaç duymaktadır. Bu ihtiyacı karşılama noktasında Dünya Bankası kredi desteğiyle 2001 yılında uygulamaya konulan Sosyal Riski Azaltma Projesinin Şartlı Nakit Transferi bileşeni, ailelerin çocuklarını okula göndermesi veya sağlık kontrolünden geçirmesi gibi şartlarla yapılan transferleri içeren bir sosyal yardım mekanizması uygulamaya konulmuştur. Dünya Bankası kredisi ile uygulanan ve Türkiye genelindeki en yoksul %6’lık kesime ulaşmayı hedefleyen bu program geçicidir ve sürdürülebilirliği Dünya Bankası desteğinin devamlılığına bağlı görünmektedir.

Aileyi bir bütün olarak koruma ve özellikle çocukların bugünlerini ve geleceklerini güvence altına almayı amaç edinen aile yardımları sigortası ile doğrudan devlet-vatandaş ilişkisine dayanan ve sosyal hak temelinde örgütlenen bir sosyal politika uygulamaya konulabilir. Bu politika yalnızca nüfusun yaşlanması ile sosyal güvenlik sisteminin gelecekte katlanacağı maliyetleri karşılama gücü üzerinde değil, psikolojik,

sosyolojik ve iktisadi anlamda yaratacağı yararlar boyutuyla da uzun vadede önemli kazanımlar sağlayabilecek bir perspektifle kurgulanabilir.

Bu kurguda en önemli sorun, finansmanın nasıl sağlanacağı konusunda yaşanmaktadır. Dünyadaki genel uygulama aile yardımı sigortasının vergilerle karşılanmasıdır. Bazı ülkelerde işverenlerin ödedikleri primlerle de karşılanabilmektedir. Ülkemizde aile yardımları devlet memurları için 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu; işçiler için toplu sözleşmelerle düzenlenmiş ve ailenin çocuk sahibi olduktan sonra artan masraflarını karşılama maksadıyla uygulamaya konulmuş olmakla birlikte, yardım tutarlarının yeterli seviyede olmadığı görülmektedir. Bu yardımlardan sınırlı sayıda bir kesimin faydalanıyor olması ve asgari ücretle geçimini sağlayan önemli sayıda ailenin, ücret tutarları itibarıyla mali anlamda ayakta durmakta zorlanıyor olması aile yardımları sigortasını gerekli kılan faktörlerden diğerleridir.

Aile yardımları sigortasının finansmanında çalışan ve/veya işveren üzerindeki prim yüküne yenisinin eklenmesi anlayışından ziyade, aileyi koruma ve toplumdaki her bireyin sosyal güvenliğini sağlamaktan anayasal olarak sorumlu kamu tarafından dolaylı/dolaysız sübvansiyonlarla finanse edilme esasına dayalı kurumsal bir yapılanma ve mevzuat düzenlemesine gidilmelidir. 5510 sayılı Kanunla getirilen Genel Sağlık Sigortası uygulaması ve muhtaç aileleri belirleyici ölçütlerden biri olarak kullanabilecek gelir testi sonuçları, rehber oluşturabilecek uygulama örneklerinin yanı sıra önemli bir kurumsal bilgi ve deneyimi içerisinde barındırmaktadır.

Aile yardımı uygulamalarını bir devlet politikasına dönüştürmüş ülkeler, konuyu iktisadi dengelerin vicdanına bırakılmayacak bir sosyal devlet sorunu olarak ele almaktadır. Ülkemizde de bu alanda yapılacak çalışmalar, çocukları ve gençleri merkeze alan ve eğitim ve istihdam olanaklarını arttıran bir anlayış ile daha adil ve daha aydınlık bir geleceğin şekillenmesinde yadsınamayacak bir fark yaratabilir.

Kaynakça

- Altay, Asuman (2005) *Yoksulluk Sadece Devletin Sorunu mu? Kamu Harcamaları Açısından Bir Değerlendirme*, **Sosyoekonomi**, Yıl: 1 Sayı: 2, 155- 178.
- Biçer, Ersin ve Ortakaya, A. Fatih (2008) *SYDGM'nin Sosyal Yardımların ve Proje Desteklerinin Etki Analizi Projesi Sonuçları Üzerine Bir Değerlendirme*, **V. Aile Şurası Aile Destek Hizmetleri Bildirileri**, Başbakanlık Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü Yayınları, 179-183.
- Blackburn, Robin (2004) *How to Rescue a Failing Pension Regime: The British Case*, **New Political Economy**, Colchester, Vol.9, No: 4, 559-581.
- Bosco, Alessandra ve Martin Hutsebaut (1996) **Avrupa'da Sosyal Koruma: Değişim ve Sorunlar**, ETUC-ETUI Konferansı, Brüksel.
- Sosyal Politika Forumu (SBF) (2010) **Türkiye'de Eşitsizlikler: Kalıcı Eşitsizliklere Genel Bir Bakış**, (C., Ayşen; A. Buğra, V. Yılmaz, S. Günseli ve B.Y. Çakar), Boğaziçi Üniversitesi.
- Chassard, Yves (1995) **Social Protection in the European Union: Recent Trends and Prospects**, ISSA, Geneva.
- Çoban, Arzu İçağasioğlu ve Cengiz Özbesler (2009) *Türkiye'de Aileye Yönelik Sosyal Politika ve Hizmetler*, **Aile ve Toplum**, Temmuz-Ağustos, 31-42.

- Ekin, Nusret (1999) **Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Özelleştirme ve Yeniden Yapılanma**, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, İstanbul.
- Ensari, Sıddık (2010) *TÜİK'in Yoksulluk Analizleri Üzerine*, **Maliye Finans Yazıları**, Yıl: 24, Sayı: 87, Nisan, 9-15.
- Güzel, Ali; Ali Rıza Okur ve Nurşen Caniklioğlu (2010) **Sosyal Güvenlik Hukuku**, Beta Yayınları, İstanbul.
- Information on Education, Systems and Policies In Europe (EURYDICE), Europe Union Statistical Information Service (EUROSTAT) (2005) **Avrupa'da Eğitime İlişkin Temel Veriler**, Avrupa Toplulukları Resmi Yayınlar Bürosu, Lüksemburg.
- International Labour Office (ILO) (2010) *102 Sayılı Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Hakkında Sözleşme*, [<http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/about/soz102.htm>] (24.3.2011)
- International Labour Office (ILO) (2010) **The Annual Report of the International Labour Office on the Situation of Employment**, Geneva.
- International Labour Office (ILO) (2011) *Providing coverage in times of crisis and beyond*, **World Social Security Report 2010/11**, Geneva
- International Social Security Association (ISSA) (2010) **Family Benefits and Demographic Change**, Switzerland.
- Kamerman, Sheila B. ve Alfred J., Kahn (2001) *Child and family policies in the united states at the opening of the twenty-first century*, **Social Policy and Administration**, Volume 35, Issue 1, 69-84.
- Kamu Harcamaları İzleme Platformu (KAHİP) **2011 Yılı Kamu Harcamaları İzleme Raporu**, [www.kahip.org] (22.06.2011)
- Karaca, Nuray Gökçe ve Fatma Kocabaş (2003) *Fransa'da Aile Yardımları*, **Çimento İşveren**, Cilt: 17 Sayı: 6, 4-15.
- Kontaş, Mehmet (1992) **Çeşitli Ülkelerde ve Türkiye'de Aile Politikası Uygulamaları ve Türkiye İçin Politika Önerileri**, Uzmanlık Tezi, Devlet Planlama Teşkilatı Sosyal Politika Genel Müdürlüğü Araştırma Dairesi Başkanlığı, Ankara.
- Koray, Meryem (2008) **Sosyal Politika**, Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Kurtulmuş, Sevgi (1998) **Teorik Esasları ve Tatbikatları Bakımından Aile Ödenekleri**, Başbakanlık Aile Araştırma Kurumu, Bilim Serisi: 102, Ankara.
- Lee, Ronald D. (2007) **Demographic Change, Welfare, and Intergenerational Transfers: A Global Overview, Ages, Generations and the Social Contract The Demographic Challenges Facing the Welfare State**, Springer, Netherlands.
- Maliye Bakanlığı, *Asgari Geçim İndirimi*, [http://www.alomaliye.com/2007/asgari_gecim_indirimi_mevzuati.htm](07.05.2011)
- Mandıracioğlu, Aliye (2010) *Dünyada ve Türkiye'de Yaşlıların Demografik Özellikleri*, **Ege Üniversitesi Tıp Fakültesi Ege Tıp Dergisi**, 49(3).

- MISSOC (Mutual Information of Social Protection) (2011) European Commission Directorate - General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, [http://ec.europa.eu/employment_social/missoc/db/public/compareTables.do?lang=en] (18.06.2011)
- National Institute on Aging (NIH) (2007) *Why Population Aging Matters*, Publication No. 07 - 6134, [http://www.nia.nih.gov/NR/rdonlyres/9E91407E-CFE8-4903-9875-D5AA75BD1D50/0/WPAM.pdf] (30.04.2011)
- Oberlin, Ernesto Murro (2007) *Family allowances: Policy, practice and the fight against poverty in Europe and Latin America?*, **Technical Report of World Social Security Forum**, Moscow.
- Özkan, Yasemin ve Elif Gökçe Arslan Çifçi (2010) *Avrupa Ülkelerinin Bazıları ile Türkiye’de Çocuğa Yönelik Sosyal Koruma Hizmetlerinin Değerlendirilmesi*, **Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi**, Yıl: 13 Sayı: 66, 19-27.
- Öztürk, Mustafa ve Başak Işıl ÇETİN (2009) *Dünya’da ve Türkiye’de Yoksulluk ve Kadınlar*, **Journal of Yasar University**, 3 (11), 2661-2698.
- Prud’Homme, Nicole (2004) **Children in new family structures: Changes in family structures in the world and adaptation of family policies**, Beijing
- Resmi Gazete (2011) 28.09.2008 tarih – 27011 sayılı ve 25.2.2011 tarihli ve Mükerrer Sayılı, Başbakanlık Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü.
- Seyyar, Ali ve Sema OĞLAK (2006), *Almanya ve Japonya’da Bakım Sigortası Uygulamaları*, **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Dergisi**, Cilt 55, Sayı 1, Kitap No 4890, 736-757.
- Seyyar, Ali (1999) **Sosyal Siyaset Açısından Kadın ve Aile Politikaları**, İstanbul.
- Steck, Philippe (2009) *Addressing changes in family structures: Adapting family policies to global changes in family life*, Piriápolis, **Technical Seminar Report on Family Policies**, Uruguay.
- Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (SYDGM), *Şartlı Nakit Transferi Dokümanı*, [http://www.sydgm.gov.tr/tr/html/265/Sartli+Nakit+Transferi/] (17.06.2011)
- The United Nations Children's Fund (UNICEF) (2006) **Çocuk Yoksulluğu’nun Önlenmesi**, **Ankara**.
- Torben, M. Andersen (2008) *Increasing longevity and social security reforms—A legislative procedure approach*, **Journal of Public Economics**, 92 (3-4), 633-646.
- Tuncay, Can ve Ömer Ekmekçi (2008) **Sosyal Güvenlik Hukuku’nun Esasları**, İstanbul: Legal Yayınları.
- Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB) (2007) *Sosyal Güvenlik Sisteminin Yeniden Yapılandırılması Tartışmaları ve Çözüm Önerileri*, [http://www.tcmb.gov.tr/yeni/evds/teblig/97/ayse.pdf] (18.06.2011)
- Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) (2009) *2008 Yoksulluk Çalışması Sonuçları*, **Haber Bülteni**, Sayı: 205, Aralık, 1-3.
- Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) (2011) *Eolenme ve Boşanma İstatistikleri*, **Haber Bülteni**, Sayı: 126, Nisan, 13-17.

- United Nations (2002) *Department of Economic and Social Affairs Population Division: World Population Ageing 1950-2050*.
[<http://www.un.org/esa/population/ouublications/worldageing19502050>] (11.03.2011)
- Veron, Jacques ve Sophia Pennec (2007), **Demographic Context of The Social Contract in Developed Countries: Unity And Diversity,' Ages, Generations and the Social Contract The Demographic Challenges Facing the Welfare State**, Springer, Netherlands.
- World Bank (WB), (2001) **Social Risk Mitigation Project**,
[<http://www.wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDBP/IB/2>] (10.03.2011)
- Yolcuoğlu, İsmet Galip (2010) **Aile**,
[<http://www.sosyalhizmetuzmani.org/ailearastirma5.htm>] (10.03.2011)
- Zabcı, Filiz (2002) *Sosyal Riski Azaltma Projesi: Yoksulluğu Azaltmak mı, Zengini Yoksuldan Korumak mı? Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Tartışma Metinleri*, No.51, [http://www.politics.ankara.edu.tr/tartisma_metinleri.php] (17.06.2011).