

**TC.
AİLE, ÇALIŞMA VE SOSYAL HİZMETLER BAKANLIĞI**

**BİR SOSYAL POLİTİKA ARACI OLARAK ÇOCUK
ÖDENEKLERİ: SEÇİLİ ÜLKELER VE TÜRKİYE'DEKİ
UYGULAMALAR**

UZMANLIK TEZİ

**Hazırlayan
Hande ZENGİN**

**Danışman
Pınar YAVUZKANAT**

Ankara, 2018

ONAY SAYFASI

AİLE, ÇALIŞMA VE SOSYAL HİZMETLER BAKANLIĞINA

Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Uzman Yardımcısı Hande ZENGİN tarafından hazırlanan “Bir Sosyal Politika Aracı Olarak Çocuk Ödenekleri: Seçili Ülkeler ve Türkiye’deki Uygulamalar” başlıklı tez çalışması Tez Jürisi tarafından “Yüz üzerinden puanla” değerlendirilmiştir.

Adı SOYADI	Verdiği Puan	İmza
BAŞKAN:.....
ÜYE :
ÜYE :
ÜYE :
ÜYE :

UZMAN YARDIMCISI TEZ PUANI:.....

SONUÇ: Tez Jürisi tarafından belirlenen puanlar neticesinde Uzman Yardımcısının tezi:

- Başarılı (Yeterlilik sınavına girmeye hak kazandı)
- Yeterli (Yeterlilik sınavına girmeye hak kazandı; ancak tezinde düzeltmeler var.)
- Başarısız (Tez yetersiz görüldü ve tezin tekrar savunmaya girebilmesi için altı ay süre verildi.)

İÇİNDEKİLER

KAPAK

ONAY SAYFASI

İÇİNDEKİLER	i
SİMGELER VE KISALTMALAR	iv
ŞEKİLLER DİZİNİ	v
TABLolar DİZİNİ	vi
ÖZ	viii
ABSTRACT	ix

GİRİŞ	1
1.Kavramsal Çerçeve	7
1.1. Sosyal Devlet Kavramı.....	7
1.1.1. Sosyal devlet kavramının tarihsel gelişimi.....	10
1.2. Sosyal Politika Kavramı	17
1.2.1. Sosyal politikanın araçları.....	18
1.2.1.1. Sosyal güvenlik.	19
1.2.1.2. Sosyal koruma.	20
1.2.1.2.1. Sosyal koruma harcaması.	21
1.2.1.2.2. Sosyal koruma istatistiklerinde kullanılan metodolojiler.	25
1.2.1.2.3. Sosyal koruma harcamalarına ilişkin istatistiklerin karşılaştırılması..	26
1.3. Çocuk Ödenekleri	29
2.Uluslararası Belgelerde Çocuk ve Çocuk Ödenekleri	43
2.1. Birleşmiş Milletler Belgeleri.....	43
2.1.1. İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi.....	43
2.1.2. Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi.	45
2.1.3. BM Çocuk Hakları Sözleşmesi.....	46
2.2. Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) Belgeleri.....	49

2.2.1.	Philadelphia Bildirgesi.....	50
2.2.2.	Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Hakkında 102 Sayılı Sözleşme.	50
2.2.3.	202 Sayılı Sosyal Koruma Tabanlarına İlişkin Tavsiye Kararı.....	53
2.3.	Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği Belgeleri.....	56
2.3.1.	Paris ve Roma Antlaşmaları.	56
2.3.2.	Avrupa Sosyal Şartı.	57
2.3.2.1.	1961 tarihli Avrupa sosyal şartı.....	57
2.3.2.2.	1996 Tarihli Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı.	58
2.3.3.	Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu.	59
2.3.4.	3/58, 1408/71 ve 883/04 Sayılı Koordinasyon Tüzükleri.	60
2.3.5.	Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi.....	61
3.	Türkiye’de Çocuk Ödenekleri	63
3.1.	Türkiye’nin Nüfus Yapısı.....	65
3.1.1.	Doğum oranları ve doğum sayıları.	67
3.2.	Türkiye’de Sosyal Yardımlar.....	70
3.3.	Türkiye’de Çocuklara Yönelik Yardım ve Destekler.....	76
3.3.1.	Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü tarafından çocuklara yönelik yürütülen sosyal yardım programları.	77
3.3.1.1.	3294 Sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu kapsamında çocuklara yönelik sosyal yardımlar.	80
3.3.1.1.1.	Muhtaç asker çocuğu yardımı.	80
3.3.1.1.2.	Öksüz ve yetim yardımı.	81
3.3.1.1.3.	Eğitim yardımları.....	81
3.3.1.1.4.	Eğitim materyali yardımları.	81
3.3.1.1.5.	Şarh eğitim yardımları.	82
3.3.1.1.6.	Şarh sağlık yardımları.....	83
3.3.1.1.7.	Doğum yardımı.....	84
3.3.1.1.8.	Öğle yemeği yardımı.	85
3.3.1.1.9.	Ücretsiz ders kitabı.	85
3.3.1.1.10.	Öğrenci taşıma barınma ve iaae yardımı.	86

3.3.2. Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğünce sağlanan Sosyal ve Ekonomik Destek (SED) Hizmeti.	86
3.3.3. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu kapsamında verilen aile yardımı ödeneği.....	90
3.3.4. Vakıflar Genel Müdürlüğü tarafından yapılan sosyal yardımlar.	92
3.3.5. Milli Eğitim Bakanlığı (MEB) tarafından yapılan sosyal yardımlar. ...	92
3.3.6. Özel sektör çalışanlarına yönelik aile ve çocuk yardımları.....	93
3.3.7. Asgari geçim indirimi.	94
3.3.8. 5434 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu kapsamında verilen eğitim yardımı.....	95
4.Seçili Ülkelerde Çocuk Ödenekleri.....	96
4.1. Avrupa Birliği Ülkelerinde Çocuk Ödenekleri.....	96
4.1.1. Nüfus yapısı.	96
4.1.2. Çocuk ödenekleri.....	100
4.1.2.1. Çocuk ödeneklerinin finansmanı.	102
4.1.2.2. Çocuk ödeneklerinin temel bileşenleri.	104
4.1.2.3. Seçili Avrupa ülkelerinde çocuk ödenekleri.	106
4.1.2.4. Çocuk ödenekleri düzeylerinin karşılaştırılması.	115
4.2. OECD Ülkelerinde Çocuk Ödenekleri.....	123
4.2.1. Nüfus yapısı.	123
4.2.2. Çocuk ödenekleri.....	125
4.2.3. Seçili OECD ülkelerinde çocuk ödenekleri.....	128
4.3. İİT Ülkelerinde Çocuk Ödenekleri.....	130
SONUÇ VE TARTIŞMA.....	133
KAYNAKÇA	141
DOĞRULUK BEYANI.....	147

SİMGELER VE KISALTMALAR

Kısaltmalar	Açıklaması
AB	Avrupa Birliği
ADNKS	Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi
AKÇT	Avrupa Kömür Çelik Topluluğu
ASGS	Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi
ASPB	Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı
ASŞ	Avrupa Sosyal Şartı
ASGK	Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu
BM	Birleşmiş Milletler
EUROSTAT	Avrupa İstatistiki Veri Tabanı
GSYH	Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
GSS	Genel Sağlık Sigortası
ILO	Uluslararası Çalışma Örgütü
İİT	İslam İşbirliği Teşkilatı
MEB	Milli Eğitim Bakanlığı
OECD	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
SED	Sosyal ve Ekonomik Destek
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
SOCX	Sosyal Harcamalar Veri Tabanı
SYDTF	Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu
ŞNT	Şartlı Nakit Transferi
TKİ	Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu
TTK	Türkiye Taşkömürü Kurumu
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
YURT-KUR	Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu

ŞEKİLLER DİZİNİ

Şekil No	Sayfa No
Şekil 1.1. Sosyal Koruma Harcamalarının GSYH İçindeki Payı (%).....	27
Şekil 1.2. AB Ülkelerinde Sosyal Koruma Yardımlarının Dağılımı, 2014 (%)	28
Şekil 1.3. Türkiye’de Sosyal Koruma Yardımlarının Dağılımı, 2015 (%).....	29
Şekil 1.4. Çocuk Ödeneklerinin GSYH İçindeki Payı (%).....	34
Şekil 1.5. Çocuk Ödeneklerinin Toplam Kamu Sosyal Koruma Harcamaları İçindeki Payı (%).....	35
Şekil 1.6. Bölgelere Göre Çocuk Ödeneklerinin GSYH İçindeki Payları ve Çocuk Nüfusu Oranları (%).....	36
Şekil 1.7. Çocuk Ödenekleri Alan Hane Halkı Oranı (%), 2015.....	37
Şekil 1.8. Çocuk Ödeneklerinin Kapsama Alanı (%), 2015	39
Şekil 3.1. Türkiye’de Çocuk Nüfusunun Toplam Nüfus İçindeki Oranı (%), 1935-2016	66
Şekil 3.2. Yaş Grubuna Göre Yaşlı Nüfus Oranı (%), 2012-2016	67
Şekil 3.3. Yıllara Göre SED Hizmeti Verilen Çocuk Sayısı.....	90
Şekil 4.1. AB Ülkelerinde Çocuk Nüfusu (Milyon), 2015	97
Şekil 4.2. AB Ülkelerinde Çocuk Nüfusu Oranı (%), 2015	98
Şekil 4.3. AB-28 Nüfus Piramidi, 2001 ve 2016.....	99
Şekil 4.4. Çocuk Ödeneklerinin GSYH İçindeki Payı (%), 2014.....	101
Şekil 4.5. Türkiye ve AB Ülkelerinde Çocuk Ödeneklerinin Sosyal Koruma Harcamaları İçindeki Payı (%), 2014.....	102
Şekil 4.6. Satın Alma Gücü Paritesine Göre Tek Ebeveynli Bir Ailenin Alabileceği Çocuk Ödenekleri (Euro)	119
Şekil 4.7. OECD Ülkelerinde 15 Yaş Altı Çocuk Nüfusu Oranı (%), 2013-2014 ..	124
Şekil 4.8. Yıllara Göre Çocuk ödeneklerinin GSYH İçindeki Payı OECD Ortalaması (%).....	126
Şekil 4.9. Seçili OECD Ülkelerinde Çocuk Ödeneklerinin GSYH İçindeki Payı (%)	127
Şekil 4.10. İİT Ülkelerinde Çocuk Ödeneklerinin GSYH İçindeki Payı (%), 2011.	131

TABLolar DİZİNİ

Tablo No	Sayfa No
Tablo 2.1. 102 No'lu Sözleşme ile 2012 tarihli 202 Sayılı Tavsiye Kararın Karşılaştırılması	55
Tablo 3.1. Türkiye'de Temel Doğurganlık Göstergeleri, 2001-2016	68
Tablo 3.2. Nüfus Senaryoları.....	69
Tablo 3.3. Türkiye'de Sosyal Yardımlar (2016)	72
Tablo 3.4. Sosyal Yardım Hizmeti Veren Kamu Kuruluşlarının Sosyal Yardım Harcama Tutarları, 2014-2016	75
Tablo 3.5. Ana Gruplar Bazında Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü Tarafından Doğrudan Çocuklara Yönelik Yürütülen Sosyal Yardım Programları	78
Tablo 3.6. Niteliklerine Göre Çocuklara Yönelik Sosyal Yardım Programları (GSS Prim Desteği Hariç).....	79
Tablo 3.7. Muhtaç Asker Çocuğu Yardımlarının Yıllara Göre Dağılımı.....	80
Tablo 3.8. Öksüz ve Yetim Yardımının Yıllara Göre Dağılımı	81
Tablo 3.9. Eğitim Materyali Yardımlarının Yıllara Göre Dağılımı	82
Tablo 3.10. 2016 Yılı Şartlı Eğitim Yardımları Okul Kademelerine ve Cinsiyete Göre Faydalanıcı Sayısı	83
Tablo 3.11. 2016 Yılı Şartlı Sağlık Yardımları	84
Tablo 3.12. Doğum Yardımının Yıllara Göre Dağılımı	85
Tablo 3.13. 2016 Yılı SED Miktarları.....	89
Tablo 3.14. Aile Yardımı Ödeneği	91
Tablo 3.15. Aile ve Çocuk Yardımları İçin SGK Primleri İstisna Oranları	93
Tablo 3.16. Aile ve Çocuk Yardımları İçin Gelir Vergisi İstisna Oranları	94
Tablo 3.17. Asgari Geçim İndirimi Tutarları	95
Tablo 4.1. Avrupa Ülkelerinde Çocuk Ödeneklerinin Finansman Şekli.....	103
Tablo 4.2. Avrupa Ülkelerinde Çocuk Ödeneklerinin Temel Bileşenleri.....	105
Tablo 4.3. Seçili Avrupa Ülkelerinde Çocuk Ödenekleri, 2015	107
Tablo 4.4. Satın Alma Gücü Paritesine Göre İki Çocuklu Bir Ailenin Alabileceği Çocuk Ödenekleri Miktarı (Euro), 2009	116

Tablo 4.5. Satın Alma Gücü Paritesine Göre İki Çocuklu ve Ebeveynlerden Birinin Çalıştığı Bir Ailenin Alabileceği Çocuk Ödeneklerinin Bileşenleri, 2009 (Euro) ..	122
Tablo 4.6. Seçili OECD Ülkelerinde Çocuk Ödenekleri, 2017.....	129

ÖZ

Avrupa’da doğurganlık hızının giderek düşmesi, nüfusun yaşlanmasına neden olurken üretimin azalması için de bir tehdit oluşturmaktadır. Bu tür sonuçları engellemeye yönelik, ulusal stratejinin bir parçası olarak ILO’nun 102 No’lu Sözleşmesiyle düzenlenen çocuk ödenekleri uygulaması kullanılmaktadır. Bu uygulama ile doğurganlık oranlarını artırmak ve yoksulluğu engellemenin yanı sıra, çocuk sahibi kadınların işgücüne katılmalarının desteklenmesi amaçlanmaktadır. Türkiye’de çocuk ödeneklerine ilişkin yasal düzenleme ve uygulama çalışmaları devam etmekle birlikte, çeşitli kurum ve kuruluşlarca düzenli ödenek niteliğinde destekler uygulanmaktadır.

Bu çalışmada, öncelikle çocuk ödenekleri uygulamasına esas teşkil eden kavramlar ile uluslararası belgeler incelenmiş; sonrasında Türkiye’deki uygulamalar ile seçili ülke uygulamalarına yer verilmiştir. Çalışmanın sonucunda, Türkiye açısından çocuk özelinde yürütülen birçok yardım ve desteğin düzenlilik gösterdiği, ödenek niteliği kazandığı ve bu nedenle kavramsal olarak çocuk ödenekleri başlığı altında incelenebileceği sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar kelimeler: Çocuk ödenekleri, aile yardımları ödeneği, sosyal devlet, sosyal koruma, sosyal güvenlik.

ABSTRACT

The declining rate of fertility in Europe poses a threat to the aging of population and in production. As part of national strategy to prevent such consequences, the child benefits schemes which is organized by ILO Convention No. 102 are being implemented. With this schemes, it is aimed to increase fertility rates and to prevent poverty as well as to support participation of female with child laborforce. Legislation and implementation activities related to child benefits in Turkey continues. In addition, regular benefit programs are implemented by various institutions in our country.

In this study, primarily the concepts and international conventions that are the basis for the child benefits were examined. Then, implementations in Turkey and selected countries are examined. It has been concluded that many social assistance and support schemes for children in Turkey has become regular and has the characteristics of a benefit. Therefore, it has been evaluated that social assistance and support schemes for children in Turkey could be conceptually examined under the title of child benefits.

Keywords: Child benefits, family benefits, social state, social protection, social security.

GİRİŞ

Toplumların varlıklarını devam ettirebilmeleri için gerekli ön koşul sağlıklı çocukların yetiştirilmesi ve topluma kazandırılmasıdır. Bu doğrultuda, sosyal devletin birincil görevleri arasında toplumun temel taşı olan aile kurumuna hak ettiği önemin verilerek; aile ve çocuklara yönelik planlı, uzun vadeli ve kalıcı politikalar belirlenmesi bulunmaktadır. Sosyal devletin temellerinin atıldığı gelişmiş ülkelerin çoğunda, sosyal koruma politikaları bireyin yaşamı süresince devamlılık gösteren bir yapıya sahiptir. Birey, yaşamının her döneminde sosyal koruma sisteminin güvencesi altında bulunmaktadır. Sosyal devlet, sosyal politika geliştirme sürecinde demografik değişimleri de hesaba katmak durumundadır. Çünkü sosyal koruma politikaları doğum, ortalama yaşam süresi, göç, yaş piramidi vb. demografik veriler üzerinde belirleyici bir etken olabilmektedir (Güzel, Okur & Caniklioğlu, 2010, s. 64).

Günümüzde aile yapısı değişime uğramakta, bu kapsamda geniş aile yapısından çekirdek aileye doğru bir dönüşüm yaşanmaktadır (Taşçı, 2013, s. 77). Bu durum nüfusun dinamik yapısının korunması ile birlikte kadınların iş ve aile yaşamlarının düzenlenmesi perspektifinde benimsenecek sosyal koruma politikalarının önemini ortaya koymaktadır.

Gelişmiş ülkelerde değişime uğrayan aile yapısı sonucu giderek azalan doğurganlık hızı sonucunda genç nüfus azalmakta ve yaşlı nüfusu artmaktadır. Bu nedenle, gelişmiş ülkelerde ailelere çocuk teşvikinin yapılması amacıyla *çocuk ödenekleri* sistemi geliştirilmiştir. Çocuk ödenekleri, Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) tarafından 1952 yılında 102 No'lu "Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Sözleşmesi" nde belirlenen dokuz sosyal koruma riskinden birisi olan ailevi yükler kapsamında çocuklara yönelik sağlanan düzenli ayni ve nakdi yardımları ifade etmektedir (ILO, World Social Protection Report 2014/15, s. 4).

Çocuk ödenekleri eğitim, sağlık, konut, sosyal koruma, sosyal yardım ve bireysel sosyal hizmetlerin bütünü olan bir sosyal politika aracı olarak aile yaşamına etki eden

en önemli etkenlerden birisidir. Kaynağı refah devletinin sosyal politikaları olan çocuk ödenekleri, genel olarak devletin, doğrudan veya dolaylı olarak, aileyle ilgili olarak saptadığı tüm politika, karar ve icraatları kapsayan geniş kapsamlı faaliyetler bütünü olarak tanımlanmaktadır (ILO Social Protection Report, 2014/15, s.11).

Bugün, çocuk ödeneklerinin sosyal koruma sistemi içerisinde finanse edilmesi gerektiğini düşündüren iki önemli neden bulunmaktadır. Bunlardan ilki, sosyal koruma sistemlerinin kadınların hem çalışması hem de çocuk sahibi olabilmelerini 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 güçlendirilmesinde destek olabilecek bir güçtür. Bir diğer sebep ise, yoksulluk ile mücadelede gelirin yeniden dağıtımına yönelik çalışmaları kapsayan çocuk ödenekleri politikalarının, hem sosyal risklerle karşı karşıya gelen ailelere bir gelir güvencesi sağlaması hem de ailenin bir bütün olarak korunmasını hedeflemesinden kaynaklanmaktadır. Nitekim sosyal devlet anlayışında aile, temel toplumsal kurum olarak kabul edilmiş, çalışanların sosyal güvenceleri sosyal koruma sistemi içinde ele alınırken, çalışanlara yönelik sosyal yardım programlarında aile ve çocuk refahını arttırmak hedeflenmiştir (Çoban & Özbesler, 2009, s. 34).

20 Kasım 1989 tarihinde Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından kabul edilen Çocuk Hakları Sözleşmesi ile çocukların refah haklarına, koruyucu haklara, yetişkin haklarına ve ana-baba karşısında haklara sahip birer birey oldukları ve korunmalarının ailenin yanı sıra devletin de sosyal sorumluluğu olduğu anlayışı hâkimiyet kazanmıştır. Devletin bu sosyal sorumluluğu üstlenme durumunu ortaya koyan göstergelerden en önemlileri çocukların sağlık ve eğitim hizmetlerine erişim olanaklarıdır. Eğitim hizmetlerine erişim, çocuğun yalnızca bugünü üzerinde değil geleceği üzerinde de belirleyici role sahip olduğundan, bu alandaki koruma politikaları daha da önem kazanmaktadır (Özkan & Çifçi, 2010, s. 23).

Türkiye sosyal bir devlet olduğundan, bunun gereklerini en iyi şekilde yerine getirmeye çalışmakta ve uygulanan sosyal politikalarını devamlı geliştirmektedir. Dünyada 2008 küresel krizi sonrası dönemde sosyal harcamalardaki azalma eğilimine karşın; Türkiye’de neredeyse sürekli artış yönlü bir sosyal harcama eğilimi bulunmaktadır. Özellikle, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı aracılığıyla yapılan sosyal hizmet ve yardımlar bu oranın artmasında oldukça etkilidir.

Türkiye’de, ILO ve Avrupa Konseyi tarafından kabul gören sağlık, hastalık, yaşlılık, iş kazası ve meslek hastalıkları, analık, maluliyet ve ölüm riskleri olmak üzere yedi sosyal risk alanı 16 Haziran 2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile güvence altına alınmıştır. İşsizlik sigortası ise 8 Eylül 1999 tarihli ve 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu ile düzenlenmiştir. Çocuk ödeneklerine yönelik tüm sigortalıları kapsayan bir düzenleme ise henüz yapılmamıştır. Nüfusun dinamik yapısının korunması ve diğer hususlar göz önüne alındığında aile yardımları bağlamında çocuk ödenekleri ailelerin ekonomik olarak desteklenmesi yönünde önem arz etmektedir.

Son yıllarda, Türkiye’de sosyal devlet politikaları çerçevesindeki uygulamaların birçoğu aile ve çocuk temelinde yürütülmektedir. Ailenin korunması için gerekli olan sosyal güvenliğe kavuşturulması 1982 Anayasası’nda sosyal bir hak olarak karşımıza çıkmaktadır. Türkiye’de, ekonomik ve sosyal açıdan dezavantajlı durumda olan aileler ile çocukların korunup desteklenmesi ve bu yolla sosyal adaletin ve eşitliğin sağlanması ile sosyal devlet ilkesine hayat verilmiş olmaktadır (Çimen, 2009, s. 144).

Çocuklar toplumun geleceğidir. Bu geleceğin sağlıklı ve iyi yetişmiş olması oldukça önemlidir. Bunu sağlamak için sosyal koruma harcamalarının dağıtımında çocukların ailenin harcamaları içindeki payının göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Bir ülkenin GSYH’sinden sosyal harcamalara ayırdığı payın büyüklüğü, o ülkenin gelişmişlik seviyesi ve vatandaşlarının refahı ile ilişkili olmaktadır. Dolayısıyla, bu oran arttıkça vatandaşların refahı ve buna bağlı olarak o

ülkenin gelişmişlik seviyesi yükselmektedir (ILO World Social Protection Report, 2014, s. 10).

Bugün, bütün gelişmiş ülkeler çocuk ödeneklerini sosyal korumanın en temel unsurlarından birisi olarak kabul etmektedir. Bu ülkelerde ailelere çocuk teşvikinin yapılması amacıyla çocuk ödeneklerine ilişkin politikalar üretilmekte, bu politikalar devletler tarafından desteklenmekte ve finanse edilmektedir (ILO World Social Protection Report, 2014, s. 9).

Sosyal koruma harcamaları içinde aile ve çocuklara yapılan harcamalar Avrupa Birliği (AB) ülkelerinde üçüncü sırada yer alırken; Türkiye’de dördüncü sırada yer almakta olup, özellikle 2000’li yıllardan itibaren artma eğilimindedir (Eurostat, TÜİK Sosyal Koruma İstatistikleri).

Türkiye’de çocuğa yönelik yardım ve destekler her ne kadar bir sözleşmeye ve kabule dayalı herkesi içeren bir yapı olmasa da, gelinen noktada özellikle son yıllarda çocuklara yönelik düzenli yardım ve destek uygulamaları geniş kitlelere ulaşması ve düzenlilik gereğince “ödenek” haline gelmiştir. Bugün çocuk ödeneği niteliğinde olabilecek pek çok yardım ve destek bulunmaktadır. Bu yardım ve desteklerin hedef kitlesi genel olarak gelir seviyesi düşük olan vatandaşlardır. Özellikle Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı’nın şartlı eğitim ve şartlı sağlık yardımı programları kapsamında yoksul ailelere yardımlar yapılmaktadır. Bununla birlikte bazı bakanlıklar ve belediyeler tarafından da çeşitli yardımlar yapılmaktadır. Sigortalılar için uygulanan aile yardımları ödeneği de bulunmaktadır.

Çalışmada, çocuğa yönelik sosyal koruma yardımlarının tümü “çocuk ödenekleri” olarak ele alınmıştır. Yabancı literatürde “child benefits” olarak ele alınan kavramın çalışma kapsamında bu ifadeyle ele alınmasındaki temel neden, bu ödemelerin düzenli ve aylık temeliyle ele alınmasıdır. Türkiye açısından da gerek sigortalılık kapsamında gerekse sosyal yardımlar çerçevesinde ödemelerin düzenli nitelik göstermesi bunların esasında bir ödenek şeklini aldığını göstermektedir. Ancak, Türkiye’de çocuğa yönelik

yardım ve destekler düzenli bir hal almaya başlamakla birlikte, kurumsal açıdan dağınık bir yapıya sahiptir. Pek çok farklı kurum çocuklara yönelik farklı türlerde yardım ve destek sunmaktadır. Çalışmada, tüm bu gerekçeler nedeniyle Türkiye’de farklı kurumlarca çocuklara yönelik yapılan tüm bu yardım ve desteklere “çocuk ödenekleri” kavramı ile yaklaşılması önerilmektedir.

Bu çalışma ile farklı kurumlarca yürütülen çocuklara yönelik yardım ve desteklerin detaylı bir incelemesi “çocuk ödenekleri” başlığı altında incelenmiştir. Ayrıca çeşitli ülkelerde uygulanan çocuk ödenekleri sisteminin içeriği, miktarı ve ödeme şartları karşılaştırmalı bakış açısı ile ele alınmıştır.

Çalışmanın sonucunda, Türkiye’de çocuklara yönelik dağınık biçimde uygulanan yardım ve desteklerin yasal açıdan olmasa dahi içeriği ve kapsamı bakımından çocuk ödenekleri kapsamında değerlendirilebileceği ve finansal sonuçlarıyla birlikte değerlendirilmesinin etüt edilebileceği önerilmiştir. Yapılan çalışmanın bütüncül bir incelemeyi içermesi ve karşılaştırmalı sonuçlarıyla birlikte “çocuk ödenekleri” adına Türkiye için bir rehber olması hedeflenmiştir.

Konuya ilişkin ulusal literatürde yapılan sınırlı sayıda çalışma mevcuttur. Tosun (2003), Türk ve AB üyesi ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerinde aile yardımı uygulamalarını incelediği çalışmasında aile yardımlarının sosyal güvenlik sistemleri içindeki yerini hukuki, kurumsal ve finansal açıdan ele almıştır. Kuşlu (2005), “*Aile Yardımı ve Türkiye Uygulaması*” adlı çalışmasında Avrupa ülkelerinde aile yardımlarını değerlendirmiştir. Atatanır (2011), “*Sosyal Güvenlik ve Aile Yardımı Uygulamaları*” adlı makalesinde, Türkiye’de aile yardımlarının etkili bir devlet politikasına dönüştürülebileceği belirtilmiştir. Albayrak (2014), Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Uzmanlık Tezinde Almanya, Avusturya, İsviçre ve Türkiye’deki aile yardımları ve çocuk paralarını incelemiş ve Türkiye’de aile yardımlarının prime dayalı olarak gerçekleştirilebileceği ve bu kapsamda 0-14 yaş arası çocuklar için aylık 50 TL çocuk yardımı ve doğum yapan ebeveynlere 12 ay boyunca aylık 250 TL çocuk yetiştirme yardımı sağlanarak uygulanmaya başlanabileceğini ifade etmiştir. Benzer

şekilde, Şentürk (2015) “Türkiye İçin Bir Aile Sigortası Model Önerisi” isimli çalışmasında Türkiye’de aile yardımı niteliğindeki yardımlara değinmiş ve sonucunda bir model önermiştir. Yapılan çalışmalarda, bu yardım ve desteklerin “çocuk paraları”, “çocuk yardımları” vb. isimlerle ele alındığı görülmektedir.

Çalışmada, seçili Avrupa ülkeleri ile Avrupa Birliği (AB), Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) ve İslam İşbirliği Teşkilatı (İİT) üyesi ülkelerdeki çocuk ödenekleri incelenmiştir. Bu ülkelerin ve uluslararası kuruluşların çalışma kapsamına alınmasının nedeni, Türkiye’nin söz konusu ülke ve uluslararası kuruluşlar ile oldukça yakın sosyoekonomik ilişkilere sahip olmasıdır.

Bu çerçevede, beş bölümden oluşan çalışmanın birinci bölümünde öncelikle tarihsel perspektifte sosyal devlet, sosyal politika, sosyal güvenlik, sosyal koruma ve çocuk ödenekleri kavramları ele alınmakta ve AB, OECD ve Türkiye’nin sosyal koruma harcamalarının alt bileşenleri incelenmektedir.

Çalışmanın ikinci bölümünde, uluslararası belgeler düzeyinde çocuk ve çocuk ödenekleri ele alınmaktadır. Bu kapsamda, Birleşmiş Milletler, Uluslararası Çalışma Örgütü, Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği’nin konuya ilişkin üst politika belgeleri incelenmektedir.

Çalışmanın üçüncü bölümünde, Türkiye’nin nüfus yapısına değinilmekte ve devamında Türkiye’de sosyal yardımların tarihsel gelişimi ile çocuk ödenekleri kapsamında değerlendirilebilecek yardım ve hizmetler incelenmektedir.

Çalışmanın dördüncü bölümünde ise, seçili AB, OECD ve İİT üyesi ülkelerdeki nüfus yapısı, çocuk yoksulluğu oranları ve çocuk ödenekleri programları karşılaştırmalı olarak ele alınmaktadır.

Çalışmanın beşinci ve son bölümünde, konuya ilişkin ulaşılan sonuçlar tartışılarak, birtakım önerilerde bulunmaktadır.

1. Kavramsal Çerçeve

Bu bölümde, çalışmanın konusuna ışık tutabilecek kavramlara değinilmektedir. Bu çerçevede, öncelikle sosyal devlet, sosyal politika, sosyal güvenlik ve sosyal koruma kavramları ile bu kavramların tarihsel gelişim süreci açıklanmaktadır. Sonrasında ise sosyal koruma harcamalarının tanımı ile alt başlıklarına yer verilmekte ve alt başlıklarından birisi olan çocuk ödenekleri konusu ele alınmaktadır.

1.1.Sosyal Devlet Kavramı

Yaklaşık bir asır önce ortaya çıkan ve sosyal, ekonomik ve politik alanda giderek etkileri artan sosyal devlet, özellikle 1970'lerin ortalarından günümüze kadar ulusal ve uluslararası düzeyde önemini ve güncelliğini kaybetmeyen bir tartışma konusudur (Aktan & Özkıvrak, 2008, s.7).

Sosyal devlet, kolaylıkla tanımlanabilecek bir kavram olmadığından kapsamlı ve genel kabul gören bir tanımı bulunmamaktadır. Bunun yerine, farklı bakış açılarına göre yapılan tanımlardan söz edilebilmektedir. Dile getirilen pek çok tanımlama girişiminde insan onuruna yaraşır yaşam standartlarının sağlanması, sosyal adaletin temini, devletin adil gelir dağılım amacıyla piyasaya müdahalesi ve sosyal ve ekonomik haklara yer verilmesi gibi hususlar ön plana çıkmaktadır. Nitekim bu hususlar sosyal devletin temel özellikleri olarak nitelendirilmektedir (Aktan & Özkıvrak, 2008, s.3).

Sosyal devlet kavramını tanımlamadan önce, ilişkili olduğu ve üzerinde çok tartışılan kavramlar olan “*refah devleti*” ve “*sosyalist devlet*” ile ilişkilerini ele almak gerekmektedir.

Doktrinde sosyal devlet ve refah devleti kavramlarının aynı anlama geldiği ve bu kavramların birbirinden farklı olduğu yönünde iki farklı görüş bulunmaktadır. Farklı kavramlar olduğunu savunan görüşlere göre refah devleti, sosyal devletten daha

kapsamlı sosyal yardımlar sunan bir yapılanma olarak, ileri derecede sanayileşmiş ülkelerde ortaya çıkmış ve gelişmiştir. Ayrıca, refah devletinin sanayileşmenin neden olduğu olumsuzlukları gidermeye çalışan bir sosyal devlet olarak ifade etmenin doğru bir yaklaşım olmayacağı değerlendirilmektedir. Buna karşılık, sosyal devlet ile refah devletinin aynı anlama geldiğini savunan görüşlere göre ise; ayrıma esas oluşturan kriterler refah devletinin tarihsel gelişim süreci ile ilgilidir. Almanya’da, Weimar Cumhuriyeti döneminde devletin üstlendiği sorumlulukların fazlalığını ifade etmek amacıyla olumsuz anlamda kullanılan refah devleti terimi, daha sonraki yıllarda yerini devletin sosyal yönünü ifade etmek üzere kullanılan sosyal devlet kavramına bırakmıştır. İngiltere uygulamasında refah devleti kavramı, 19. yüzyılın sonlarında ortaya çıkan politik felsefenin somutlaştırılması amacıyla Beveridge Raporu’ndan itibaren kullanılmakta ve ilk ortaya çıktığı andan itibaren olumlu bir anlam taşımaktadır. Türk hukukunda ise, sosyal devlet başta olmak üzere, refah devleti ya da sosyal refah devleti kavramları kullanılmaktadır. Esas itibariyle, her üç kavram da aynı kurumsal yapı ve anlayışa karşılık gelmektedir. Almanya’da bu kavramın farklı kullanılmasının temeli tarihsel nedenlere dayanmakta, refah devletinin iyi bir üne sahip olmamasından dolayı sosyal devlet tabiri tercih edilmektedir. Gelişmekte olan ülkelerdeki devlet biçimi sosyal devlet olarak adlandırılırken, gelişmiş ülkelerde refah devleti olarak adlandırılmaktadır (Ayman Güler, 2006, s. 2). Günümüzde, refah devleti ile sosyal devlet kavramlarının farklı anlamlar taşıdığına ilişkin bazı yaklaşımlara karşın, genel olarak iki kavramın da aynı anlama geldiği görüşü daha yaygındır. İkinci husus olarak sosyal devlet ile sosyalist devlet kavramlarının ilişkisi incelendiğinde; sosyal devleti liberalizmden sosyalizme geçişte bir aşama olarak ifade eden görüşler bulunmakla birlikte; özünde iki kavramın aynı anlama gelmediği değerlendirilmektedir. Sosyalist devlette üretim araçları devletin tekelinde bulunmakta ve toplumda herkesin ekonomik olarak eşit olması hedeflenmektedir. Sosyal devlette ise, kapitalist sistemin ilkeleri benimsemekte ve bu sistemin yol açtığı olumsuz koşulları bertaraf etmek amacıyla devletin sosyo-ekonomik alana müdahale etme imkânı bulunmaktadır (Gümüş, 2010, ss. 167-168).

Briggs' in 1960'lı yıllarda yapmış olduğu sosyal devlet tanımı şu şekildedir (s. 222): “Sosyal devlet, piyasa güçlerinin fonksiyonunu üç yönde düzenleyerek, piyasanın gücünü organize etmektedir.” Briggs, sosyal devletin üç özelliğinden de bahsetmektedir: İlk olarak; piyasanın iş veya mülkiyet değerlerinden yararlanamayan bireylere ve ailelere çalışma durumuna veya yoksulluk düzeyine bakılmaksızın minimum bir gelirin garanti edilmesi gerekmektedir. İkincisi; bireylerin ve ailelerin sosyal bağlamda krize girmelerine yol açan hastalık, yaşlılık ve işsizlik gibi sosyal risklere karşı korunmaları zorunludur. Üçüncüsü ise; bütün vatandaşlara en iyi yaşam standartlarının ve sosyal hizmetlerin, hiçbir ayırım yapılmaksızın sağlanması temel hedef olarak belirlenmelidir. Söz konusu tanım oldukça uzun bir zaman önce yapılmasına karşın, günümüzde de geçerliliğini sürdürmektedir.

Türk Anayasa Mahkemesi kararlarında da sosyal devletin gereklerini oluşturan bazı temel özelliklere yer verilmektedir. Bunlar; kişi ile toplum arasında denge, emek ve sermaye arasında denge, çalışanların insanca yaşaması, çalışma hayatının istikrar içinde gelişmesi, çalışanların korunması, işsizliğin önlenmesi ve milli gelirin daha adil dağılımı için çalışılması, sosyal güvenlik ve sosyal adalet ihtiyaçlarının karşılanması, toplumsal kutuplaşmaların azalmasına özen gösterilmesidir. Bu özellikler kullanılarak da bir sosyal devlet tanımı yapılabilmektedir. Esas olarak, sosyal devleti tanımlama hususunda en doğru yöntemin sosyal devletin genel niteliklerinden veya amaçlarından yararlanılarak yapılan tanımlamalar olduğu değerlendirilmektedir. Örneğin, refah kavramı temel alınarak yapılan tanımlarda refah kavramının zamanın koşullarına göre değişen bir kavram olduğu göz önünde tutulmalıdır. Sosyal devletin genel niteliklerinden veya amaçlarından yararlanılarak yapılan tanımlamalarda ise, en önemli noktayı yaşama hakkının bir uzantısı olan “insan onuruna yaraşır asgari yaşam standartlarını sağlamak” oluşturmaktadır. Bu hak, sosyal devletin varlığı açısından zorunlu bir husus olarak görülmektedir. İnsan onuruna yaraşır asgari yaşam standartlarını sağlanabilmesi için devletin sosyal adaleti sağlaması; sosyal adaletin temini için ise devletin piyasaya farklı yöntemlerle müdahale etmesi ve sosyal ve ekonomik hakları tanınması gerekmektedir. Böylelikle liberal devletin toplumla ilişkisinde yeni bir sayfa açan sosyal devlet, sosyal amaçlarla piyasaya müdahale

etmekte ve bireyi hayırseverlik vb. anlayışların belirsizliğinden kurtararak güvence altına almaktadır (Özbudun, 2017: 99).

Sonuç olarak, sosyal devletin tüm bu özelliklerinden hareketle yapılan tanımlamaya göre sosyal devlet; bireylere, insan onuruna yaraşır asgari yaşam standartlarını sunmaya yönelmiş; bu amaçla milli gelirin daha adil dağıtılmasına ve böylelikle sosyal adaletin teminini sağlayan; bu bağlamda devletin ekonomik ve sosyal hayata aktif müdahalelerde bulunmasını hedefleyen ve bireylere, kişisel ve siyasi haklar yanında sosyal ve ekonomik hakların da tanınmasını öngören bir devlet anlayışını ifade etmektedir (Gümüş, 2010, s. 188).

Bu tanımdan hareketle sosyal devletin birincil görevleri arasında, toplumun temel taşı olan aile kurumuna hak ettiği önemin verilerek; aile ve çocuklara yönelik planlı, uzun vadeli ve kalıcı politikalar belirlenmesinin olduğu söylenebilmektedir.

1.1.1.Sosyal devlet kavramının tarihsel gelişimi.

Bir yönetim tarzı olarak sosyal devletin oluşumunu her şeyden önce bir dizi ekonomik, siyasi ve sosyal dönüşüm bağlamında ele almak gerekmektedir. Bu dönüşümler ana hatlarıyla; tarımsal üretimin ticarileşerek geleneksel kırsal yapının çözülmesi, modern sanayinin ortaya çıkışı, kentleşme, demografik dönüşümler ve kapitalist üretim ilişkilerinin yaygınlaşması olarak sıralanmaktadır (Ayman Güler, 2006, s. 2).

20. yüzyıl kapitalizminin devlet biçimlerinden birisi olan sosyal devlet, ilk olarak Sanayi Devriminin etkileriyle ortaya çıkmaya başlamıştır. Kapitalist devletin sosyal devlet biçimine dönüşümü üç kavram üzerinden ele alınmaktadır: Birincisi; tarihsel gelişim sıralamasında ilk sırada yer alan ve sosyal devlet kavramında en dar kategori olan “sosyal yardım hizmetleri”dir. Avrupa’da sosyal yardım hizmetleri, devletin çeşitli sebeplerle kendi bakımını ve gelişimini sağlama olanaklarından yoksun kesimlerine yönelik olarak yaptığı hizmetler olarak ifade edilmektedir. Bu işlev,

çağdaş devletlerde kapitalizmin feodalist yapıyı çözerek yükselmesiyle birlikte ortaya çıkmış; bunun devamında da kapitalist devletler çözüme yönelik yeni araçlar ortaya koymuştur. Örneğin, İngiltere’de uygulanan “Yoksulluk Yasası (1601)” bu araçlardan birisi olmuştur. Genel kabule göre, sosyal devlet uygulamalarının ortaya çıkışı bu yasa olarak kabul edilmektedir. İkinci kategori, “sosyal güvenlik hizmetleri” dir. Yine Avrupa ülkelerinde 19. yüzyılın son çeyreğinde belirmeye başlayan kaza sigortası, sağlık sigortası, emeklilik sigortası sistemleri vb. uygulamalar, ilk uygulamaları Almanya’da olmak üzere 1875–1925 yılları arasında yaygınlaşan uygulamalar olmuştur. Bu açıdan Osmanlı Devleti’nin uygulamaları, Avrupa tarihinin aşamalarıyla neredeyse eşanlı biçimde gerçekleşmiştir. İlk iki kategorideki hizmetler tarihsel süreçte giderek kurumsallaşmıştır. II. Dünya Savaşı sonrası dönemde olgunlaşan üçüncü kategori ise “sosyal devlet” olmuştur (Ayman Güler, 2006, s. 2).

18. yüzyılda ortaya çıkan Sanayi Devrimi ile birlikte üretim hacmi ve zenginlik daha önce görülmemiş seviyelere ulaşmış; çalışma ilişkilerindeki farklılaşma işçi sınıfı üzerinde de olumsuz etkilere neden olmuştur. Yaşanan değişimlerden en önemlisi, sanayileşen ülkelerde toplum, işçi ve işveren olmak üzere iki sınıfa ayrılmıştır. İşveren sınıfı özgür ve zengin biçimde yaşarken; işçi sınıfı düşük ücretlere ve kötü yaşam koşullarına maruz kalmıştır. Böylelikle yeni bir toplumsal gerilim ortaya çıkmıştır (Talas, 1990, ss. 36-37). Bunun arka planında 1789 Fransız Devrimi sonrası benimsenen klasik liberal düşüncenin yetersizlikleri olduğu düşünülmüş ve sosyal devletin ortaya çıkışında bu düşünce önemli bir rol oynamıştır. Bu dönemde, işçi sınıfı önemli mücadeleler sergileyerek içinde bulunduğu olumsuz koşullara karşı çıkmaya başlamıştır. Özetle sosyal devlet, endüstri toplumunun işçi ve işveren sınıfının çatışmasından doğmuştur. Bunun üzerine, özellikle sanayileşen batılı toplumlar klasik liberal devlet anlayışından uzaklaşarak, sosyal devlet anlayışına geçmek için gerekli tedbirleri almaya başlamışlardır (Gözler, 2000, s. 155).

Sosyal devletin ortaya çıkmasında işçi sınıfının mücadelelerinin yanı sıra, liberal kapitalist düzenin başarısızlığının en önemli kanıtı olarak gösterilen 1929 Büyük Bunalımı ve yaşanan dünya savaşlarının yol açtığı yıkımlar da önemli rol oynamıştır.

Bu süreç, devletin sosyo-ekonomik konulardaki etkinliğinin artırılmasına yönelik düşünceleri beraberinde getirmiştir. J. M. Keynes'in ekonomi politikaları ile desteklenen bu düşünce, devletin ekonomik sisteme müdahalesini zorunlu kılmıştır. Bu yaklaşım kapitalist düzenin kurumlarını korurken, hem ekonomik hem de sosyal hedefleri olan yeni bir devlet anlayışının ortaya çıkmasına neden olmuştur. Söz konusu değişim ile birlikte liberal devlet anlayışının yerini; çalışma ve sosyal adalet ilkelerine dayanan, bireylerin insan onuruna yaraşır biçimde yaşamaları için zorunlu olan maddi ihtiyaçlarını karşılamayı da görev edinen, başta eğitim ve sağlık olmak üzere konut, sosyal güvenlik, sosyal hizmetler alanında çok sayıda sorumluluk yüklenen bir "sosyal devlet" anlayışına bırakmıştır (Gözler, 2000, s. 155).

Sosyal devlete ilişkin vatandaşlarına haklar tanıyan ilk anayasalar; 1917 Meksika, 1919 Weimar ve 1931 İspanya Anayasalarıdır. 2. Dünya Savaşı sonrası 1961 ve 1982 Türkiye Anayasalarında da bu ilkeye yer verilerek, devletin temel niteliklerinin sayıldığı ikinci maddede ilk kez devletin "sosyal bir devlet" olduğu ifadesi yer almıştır (Esen, 2012, s. 78).

"Refah Devleti" kavramı ise ilk kez Almanya'da 19. yüzyılın sonunda sosyal güvenlik alanında alınan önlemler nedeniyle kullanılmaya başlanmıştır (Aktan & Özkıvrak, 2008, ss. 9-10). Almanya'da gerçekleştirilen sosyal reformların, sanayileşmenin önderliğini yapan İngiltere'yi önemli ölçüde etkilediği görülmektedir. Özellikle 1942 yılında hazırlanan "Beveridge Raporu" ile getirilen esaslar, II. Dünya Savaşı'ndan sonraki dönemde yeni refah devleti anlayışının temelini oluşturmuştur. Rapor; işsizliği azaltmayı, kapsamlı bir sağlık sistemi kurmayı ve asgari ücreti garanti etmeyi hedeflemiştir. Beveridge Raporundan sonra pek çok Batı ülkesi vatandaşlarına asgari düzeyde bir hayat standardı sağlamak amacıyla, ekonomik ve sosyal hakların hayata geçirilmesine yönelik çok sayıda hukuki düzenleme yapmıştır (Aktan & Özkıvrak, 2008, s. 51).

1945'lerden itibaren başta gelişmiş ülkeler olmak üzere hemen hemen her ülkede sosyal harcamaların sürekli artış eğilimi gösterdiği bilinmektedir. Bu ülkelerin

çoğunda yaşlılık, malullük, ölüm, hastalık, analık, iş kazaları ve meslek hastalıkları sigortaları kurulmuş; artan refaha bağlı olarak geniş toplum kesimlerinin durumlarının iyileştirilmesine ve refahın tabana yayılmasına yönelik sosyal refah harcamalarında artışlar gerçekleşmiştir. Bunun gerisinde, 1929 Bunalımının ve II. Dünya Savaşı'nın neden olduğu insani ve sosyal yıkımlar bulunmaktadır. Refah Devletleriyle birlikte, sosyal politikanın konusu yoksullukla mücadeleden ziyade, herkesi ortak bir "vatandaşlık statüsü"nde birleştiren önlemler paketi olmaya başlamıştır. T.H. Marshall tarafından ortaya atılan vatandaşlık statüsü kavramı, sosyal hizmetlerin genişlemesi ve herkes için ulaşılabilir olması anlamına gelmektedir. Marshall, statü eşitliğini gelir eşitliğinden daha önemli olarak görmektedir. Buğra (2006: s.66) bu yaklaşımın sosyal politikanın içine yerleştirilen bir Truva atı olduğunu ileri sürmektedir. 1945-1975 yılları arasında "Altın Çağ" olarak da adlandırılan bu dönemde refah devletinin kapsamı, etkinliği ve uygulamaları en üst düzeye ulaşmıştır. Bu yıllarda refah devletinin oluşması için reformlar yapılmış, refah getirecek sistemin riskleri ve gruplarına kaynak ayırma sözü verilmiş, ekonomik büyüme ile istihdamın gerçekleştirilmesi sözü verilmiştir (Buğra, 2006, s. 66).

Sosyal devletin genişleme döneminde, sosyal ve ekonomik haklarda meydana gelen dikkat çekici gelişmelerden birisi de sosyal güvenlik hakları alanında görülmüştür. Sosyal devletin bir aracı olan sosyal güvenlik hakkı; bireylere insan onuruna yaraşır asgari hayat standartlarını ve bireyler arasında adil gelir dağılımını sağlama amacı taşımaktadır. Sosyal güvenlik hakkı ile hastalık, yaşlılık, sakatlık, işsizlik gibi nedenlerle geçim araçlarını kendi kusuru olmaksızın kaybetmiş olanlara ya da çocukluk, dulluk ve yaşlılık gibi nedenlerle korunmaya muhtaç durumda olanlara yönelik asgari geçim standartlarının sağlanması ile vatandaşların bu gibi sosyal riskler karşısında gelecek endişesinden korunması hedeflenmektedir. Temelde söz konusu risklerin neden olduğu zararların sosyalleştirilmesine dayanan sosyal güvenlik hakkı, sosyal sigortalar ve sosyal yardımlar olarak iki temel araca dayanmaktadır (Gümüş, 2010, ss. 314-324).

Sosyal devletin sosyal faydası olduğu kadar sosyal maliyetinin de olduğu, 1970’li yıllardan sonra dikkatleri çekmeye başlamıştır. Bu sosyal maliyetler; çalışma gayretine olumsuz etkileri, toplam tasarruflara olumsuz etkileri, ekonomik ve sosyal hakların kötüye kullanılması sorunu ile sosyal devlet harcamalarının finansmanı sorunları olarak sayılmaktadır. Bu dönemle birlikte, modern refah devletlerinde artan sosyal harcamaların artık bir sorun haline dönüştüğü ve devleti kriz içine soktuğu anlayışı hâkim olmaya başlamıştır. Krizin nedeni, yüksek toplam talep ve istihdam politikaları, yüksek vergi oranları, cömert sosyal refah devleti harcamaları ve artan devlet müdahaleleri olarak özetlenmektedir. Sosyal devletin genişleme olanağı bulunduğu 1945-1975 yılları arası dönemden farklı olarak, 1970’lerin sonlarından itibaren devam eden bu süreçte daha düşük ekonomik büyüme, daha yüksek işsizlik düzeyleri, artan bütçe açıkları ve de nüfusun yaşlanmasından kaynaklanan emeklilik ve sağlık bütçelerinin aşırı büyümesi vb. sorunlarla karşılaşmıştır (Aktan & Özkıvrak, 2008, ss. 77-78).

Böylelikle, 1970’lerde yaşanan ekonomik kriz birlikte ise Altın Çağ sona ermiş; 1980’lerin başından itibaren de ekonomik sistemde neoliberal anlayış hâkim olmaya başlamış ve devletin sosyoekonomik alana müdahalesinin minimize edilmesi anlayışı yaygınlaşmıştır. Bu dönemle birlikte, reform süreci giderek artmış; gelişmiş ülkelerde insan ömrü uzamış ve doğum oranları giderek düşmüştür. Ekonominin yavaşlaması ile birlikte büyüyen işsizlik sosyal güvenlik harcamalarını artırarak, ekonomik dengeleri ve rekabet etme gücünü tehdit etmeye başlamıştır. Bu nedenle, sosyal devletin sorumluluklarının tekrar gözden geçirilmesi ihtiyacı doğmuş ve “cömert devlet” anlayışının devamının sağlanmasının mümkün olamayacağı düşünülmüştür (Ören, 2011, s. 17). Ortaya çıkan yeni anlayış çerçevesinde, bundan böyle işsizlik sigortası, aile yardımları ve malullük yardımları gibi gelir desteği sağlayıcı “pasif” politikalar yerine; bu yardımlara hak kazanma koşullarını zorlaştıran, yararlanma süresini kısaltan ve istismarı önleyici önlemler getiren, dolayısıyla işgücünü piyasada aktif olarak tutmayı amaçlayan politikalara yönelerek, başta sosyal güvenlik ve sağlık harcamaları olmak üzere tüm sosyal harcamaların düzeyi gelişmekte olan ülkeler başta olmak üzere azaltılmaya çalışılmıştır. Kimi kaynaklarda bu anlayışın, sosyal

harcamaların kısılmasını savunan bir düşünce olarak, sosyal politika alanını olumsuz biçimde etkilediği görüşü yer almaktadır. Geline nokta, küreselleşme ile birlikte sanayi toplumunun sosyal koruma sisteminden ve sosyal politika tercihlerinden uzaklaştığı görülmekle birlikte; sosyal devlet anlayışının bütünüyle ortadan kalktığı söylenememektedir. Yalnızca bazı görev ve fonksiyon değişiklikleri olmuştur. Küresel kriz dönemlerinde, gelir adaletsizliğini çözmek ve yoksulluğu önlemek için vergilerle finanse edilen kamu sosyal harcamalarının artması, düşük gelir gruplarına ve ailelere yönelik sosyal destek programlarının yaygınlaşması, çalışma hayatındaki dezavantajlı gruplara yönelik istihdam teşvik politikalarının yaygınlaşması vb. politikalar sosyal devletin yeni görüntülerini oluşturmaktadır (Ören, 2011, ss. 17-18). Daha somut bir örnek vermek gerekirse, 1977 yılında çocuk ödenekleri olan ülke sayısı 65 iken, 2015 yılında bu sayı 112'ye yükselmiştir. Tüm bu değişime rağmen; neoliberal anlayış ile birlikte uygulanan önlemlere rağmen, sosyal harcamaların artma eğilimi sürmüş, azalma ise beklenenin oldukça altında gerçekleşmiştir. Neoliberal ilkelere en sıkı şekilde bağlı olan gelişmiş ülkelerde dahi kamu sosyal harcamaları beklendiği gibi bir azalma trendine girmemiştir(ILO World Social Protection Report, 2014/15, s. 16).

Türkiye’de sosyal devletin tarihsel gelişimine baktığımızda; 2. Dünya Savaşı sonrasında Batıdaki gelişmelere paralel olarak sosyal devlet anlayışında önemli gelişmeler olduğu görülmektedir. Türkiye’de sosyal devlet kavramından ilk kez 1961 Anayasası’nda bahsedilmiştir. Anayasanın başlangıç kısmında; insan hak ve hürriyetlerini, milli dayanışmayı, sosyal adaleti, ferdin ve toplumun huzur ve refahını gerçekleştirmeyi ve teminat altına almayı mümkün kılacak demokratik hukuk devletinin bütün hukuki ve sosyal temelleriyle kurulmasının amaçlandığına dair ifadeler dikkati çekmektedir. Anayasa’nın 2. maddesinde, “Türkiye Cumhuriyeti’nin başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, milli, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devleti” olduğu ifade edilmiştir. 1961 Anayasası’nda sosyal haklarla ilgili müstakil düzenlemeler de mevcuttur. Ailenin korunması, mülkiyet hakkı, çalışma hakkı, sendika kurma hakkı, toplu sözleşme ve grev hakkı, sosyal güvenlik hakkı ve planlama ile ilgili düzenlemeler 1961 Anayasası’nın getirdiği yeniliklerdir. Bu dönemle birlikte, Türkiye’de refaha ayrılan bütçenin büyüdüğü, bu büyümenin,

Türkiye’yi de etkisine alan sosyal harcamaların kısılması gerektiği anlayışının bütün dünyaya hâkim olduğu 1980’li yıllarda da sürmeye devam ettiği görülmektedir. Bu dönemde, özellikle “Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu” ve “Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu” aracılığıyla merkezi hükümet ile yoksullara yönelik harcamalarıyla yerel yönetimlerin nakdi ve aynı sosyal yardım harcamalarını artırdığı gözlenmektedir (Akad, 1992, ss. 50-53).

Günümüzde, sosyal devlet olmanın gereklerini yerine getirmek ülkeler açısından gelişmişlik düzeyinin artırılmasında büyük önem taşımaktadır. Türkiye de sosyal bir devlet olduğundan, bunun gereklerini en iyi şekilde yerine getirmeye çalışmakta ve uygulanan sosyal politikaları devamlı olarak geliştirmektedir. Tüm dünyada 2009 krizinden sonraki dönemde sosyal harcamalardaki azalma trendine rağmen Türkiye’de 2010 yılındaki bir düşüşün dışında devamlı artış yönlü bir sosyal harcama trendi bulunmaktadır. Özellikle, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı aracılığıyla yapılan sosyal hizmet ve yardımlar bu oranın artmasında oldukça etkili olmaktadır. Son yıllarda, Türkiye’de sosyal devlet politikaları çerçevesindeki uygulamaların birçoğu aile kurumunu destekleyici bir şekilde çocuklara yönelik politikaları da kapsayacak nitelikte ve çocuk temelinde yürütülmektedir. Ailenin korunması için gerekli olan sosyal güvenliğe kavuşturulması, Anayasada sosyal bir hak olarak karşımıza çıkmaktadır. Sosyal bir devlet olan Türkiye Cumhuriyeti Devleti’nde de ekonomik ve sosyal açıdan dezavantajlı durumda olan aileler ile çocukların korunup desteklenmesi ve bu yolla sosyal adaletin ve eşitliğin sağlanması ile sosyal devlet ilkesine hayat verilmiş olmaktadır (Çimen, 2009, ss. 58-75).

Toplumsal yaşamda önemli bir yere sahip olan aile kurumunun devlet tarafından denetimi ve korunması esas olarak bir ihtiyaçtan doğmuştur. Liberal devlet, aileyi ideal olarak kurmak ve sağlıklı bir şekilde yaşatmak için aile hukukunda her türlü tedbiri almasına karşın, aile kurulduktan sonra ona müdahale etmeyi düşünmemiştir. 19. yüzyılın ortalarından itibaren ise kuvvetlenen liberal düzen, büyük yığınların gittikçe yoksullaşması sonucunu doğurduğundan devletin kişiye ve aileye tanıdığı hürriyetler düşüncesi kıymetini yitirmeye başlamıştır. Ailenin konut, eğitim, sağlık, sosyal

güvenlik gibi konularda yardıma ihtiyaç duyması ve aileye bu tür alanlarda destek olması gerektiğini anlayan devlet, yavaş yavaş sosyal ve ekonomik yardımların gerekliliğinin farkına varmıştır. Yaşanan bu tarihi süreç karşısında aile, çeşitli uluslararası belgelerde ve Anayasalarda toplumun temeli olarak kabul edilerek “ailenin korunması hakkı” düzenlenmiştir. Türkiye de aileyi gerek anayasal düzeyde gerekse hukukun diğer alanlarında düzenleyip koruma altına alarak bu konuya verdiği önemi sergilemiştir. Cumhuriyet döneminde 1921 ve 1924 Anayasalarında aileye ve aileyi korumaya yönelik herhangi bir düzenlemeye yer verilmemekle birlikte; 1961 Anayasası devletten çok bireye önem veren, bireyin temel hak ve özgürlüklerini öne çıkaran yenedünya düzenine uyum sağlamayı amaçlamıştır. Bu doğrultuda Türkiye’de anayasal düzeyde aileye ilişkin hükümlere, sosyal devlet ilkesi ile paralel biçimde ilk olarak 1961 Anayasası’nda yer verildiğini görmekteyiz. 1961 Anayasası’nın 35 inci maddesinde “Ailenin Korunması” kenar başlığı altında aileye ilişkin hükümler şu şekilde düzenlenmiştir: “Aile, Türk toplumunun temelidir. Devlet ve diğer kamu tüzel kişileri, ailenin, ananın ve çocuğun korunması için gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar.” 1982 Anayasası da 1961 Anayasası’nın 35 inci maddesinde olduğu gibi, aileyi toplumun temeli olarak kabul ederek devlete ailenin, annenin ve çocukların korunması için tedbir alma ve her türlü örgütlenmeyi yapma görevini yüklemiştir. Anayasanın 41 inci maddesi ile devlete verilen aileyi koruma ödevi Anayasanın 2’nci maddesinde düzenlenmiş olan sosyal devlet ilkesine dayanmaktadır (Çimen, 2009, ss. 5-9).

1.2.Sosyal Politika Kavramı

Sosyal devletlerin ortaya çıkışı ve sosyal sorunlarla uğraşmaya başlamaları ile birlikte sosyal politikalar geliştirilmeye başlanmıştır. Bu bakımdan sosyal politikanın, sosyal devlet olmanın bir sonucu olduğu söylenebilmektedir. Sanayi Devrimi ile ortaya çıkan yeni üretim düzeni ve yeni toplumsal sınıflar, mevcut ekonomik ve sosyal yapıyı tamamen değiştirerek yeni bir dönem başlatmıştır. Dar anlamda sosyal politika, başlangıçta kapitalist düzen içinde emek ve sermaye arasındaki adaletsizliği ve mücadeleyi barışçıl yollarla sona erdirmek ile ekonomik ve sosyal hayatın devamını sağlamaya yönelik politikalar olarak ortaya çıkmıştır (Tokol & Alper, 2017, s. 51).

Sosyal politika başlangıçta işçi ve işveren sınıfları arasındaki sorunları çözmek amacıyla ortaya çıkmasına karşın; zamanla toplumun farklı kesimlerince ve çok çeşitli sosyal sorunlara yönelerek daha geniş kapsamlı bir yapıya ulaşmıştır. Bu doğrultuda, geniş anlamda sosyal politika topluma ilişkin tüm sorunlar ile ilgilenmeye başlamıştır. Bugün gelinen noktada ise sosyal politika toplumun çeşitli kesimlerine ve sosyal sorunlara yönelmiş; tüm bireylerin sosyal gelişimlerini sağlamaya ve yaşam koşullarını iyileştirmeyi amaçlayan bir vatandaşlık hakkına dönüşmüştür (Taşçı, 2009, s. 182).

Sosyal dışlanma, ayrımcılık, çevre, tüketici hakları, dezavantajlı bireyler, kadınlar, gençler, aileler, çocuklar, yaşlılar, eski hükümlüler, göçmenler, engelliler ve diğer gruplara yönelik üçüncü kuşak olarak adlandırılan sosyal politikalar tarihsel süreçte giderek önem kazanmış; evrensel bir amaç edinmiştir. Başlangıçta sosyal güvenlik, eğitim, aile, konut, işsizlik ve istihdam gibi konuları kapsarken; zaman içinde bu konulara ilaveten yoksulluk ve gelir dağılımı vb. konular da sosyal politikanın ilgi alanına eklenmiştir (Ören, 2011, s. 30).

Yapılan tanımlamalar ve bugün gelenin nokta sosyal devletin toplumun tüm kesimleri arasında ayırım gözetmeden hayatlarını öncelikle yaşanabilir seviyeye ve daha sonra da refah seviyesine ulaştırmada en önemli argümanın sosyal politikalar olduğunu göstermektedir. Aile ve çocuklara yönelik yardımlar da sosyal politikanın bir ürünü olarak ortaya çıkmıştır (Albayrak, 2014, s. 10).

1.2.1.Sosyal politikanın araçları.

Sosyal politikanın amaçlarını gerçekleştirmesine yönelik birtakım araçlar bulunmaktadır. Sosyal güvenlik ve sosyal koruma, sosyal politikanın en önemli iki aracıdır (Tokol & Alper, 2017, s. 5). Bu bölümde bu kavramlar detaylı bir şekilde ele alınmıştır.

1.2.1.1.Sosyal güvenlik.

Sosyal güvenlik, gelirin yeniden dağılımını sağlayan en etkin ve en kapsamlı sosyal politika aracıdır. Diğer sosyal politika tedbirlerinden farklı olarak gelir düzeyi, yaş, cinsiyet ve meslek ayrımı gözetenmeksizin tüm bireyleri doğumlarından ölümlerine kadar doğrudan ilgilendiren önlemlerden oluşmaktadır (Tokol & Alper, 2017, s. 3).

Sosyal güvenlik kavramının kökenlerinin 1601 tarihli İngiltere “Yoksullar Yasası” na dayandığı ileri sürülmektedir. Kavram olarak sosyal güvenlik modern anlamda ilk kez 19. yüzyılın son çeyreğinden itibaren ilk sosyal sigorta sistemlerini oluşturmaya başlayan gelişmiş Avrupa ülkelerinde değil; çok daha sonra bir sosyal güvenlik sistemi oluşturan ABD’de 1935 tarihli “Sosyal Güvenlik Kanunu” ile kullanılmaya başlanmıştır. Bu kavram çok kısa sürede genel kabul görmüş ve özellikle 2. Dünya Savaşı sonrasında çok sayıda uluslararası sözleşmede yer almaya başlamıştır. Sosyal devletin en önemli sosyal politika araçlarından biri olarak sosyal güvenlik, 1960’lardan itibaren yaygın olarak kullanılan sosyal kavramların başında gelmiştir (Hacımahmutoğlu, 2009, s. 18-20).

Sosyal güvenlik, Birleşmiş Milletlerin 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi’nde temel insan haklarından birisi olarak kabul edilmiştir. Zamanla değişen kapsam ve uygulama alanı esas alınarak dar ve geniş anlamda sosyal güvenlik tanımları yapılmıştır. Dar anlamda sosyal güvenlik, “çalışanların çeşitli sosyal risklerle karşılaşması durumunda ortaya çıkan gelir kesilmesini telafi edici önlemler” şeklinde tanımlanmaktadır. Bu bakımdan sosyal güvenlik, daha çok sosyal sigorta sistemlerince sağlanan sosyal güvenlik garantisini ifade etmektedir. Geniş anlamda sosyal güvenlik ise, “nedeni ne olursa olsun insanların gelirlerinin kesilmesinin yanı sıra, bir gelire sahip olsalar bile bu gelirin yetersizliğine bağlı olarak ortaya çıkan yoksullukla mücadele” anlamını taşımaktadır. Bir diğer tanıma göre sosyal güvenlik kavramı, “*bir toplumu oluşturan insanların istekleri ve iradeleri dışında karşı karşıya kaldıkları tehlikelerin verdiği zararlardan kurtarılma garantisi*” şeklinde ifade edilmektedir. (Alper, 2009, s. 10).

Sosyal güvenlik sistemlerinin koruma garantileri olarak Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) tarafından belirlenen sosyal güvenlik riskleri; hastalık, analık, iş kazaları ve meslek hastalıkları, malullük, yaşlılık, ölüm, işsizlik, aile gelirinin yetersizliği olarak sayılmaktadır. Bu risklere yönelik olarak ülkeler vatandaşlarına çeşitli destek ve yardımlar sağlamaktadır (ILO 102 No’lu Sözleşme, 1952).

1.2.1.2.Sosyal koruma.

Özellikle 90’lı yıllardan itibaren sosyal güvenlik kavramı yerine, daha geniş kapsamlı bir anlama sahip olan “sosyal koruma” kavramı kullanılmaya başlanmıştır. Sosyal koruma, sosyal güvenliğin sosyal sigortalarca belirli risklere karşı sağlanan gelir garantisinden öte; emek piyasasının etkinliğini artırarak özellikle çocuklar, engelliler vb. kırılgan grupların yoksulluktan kurtarılmasına yönelik her türlü tedbiri kapsamaktadır. Sosyal koruma sisteminin temel amacı, yoksullukla mücadele ederek toplum refahını yükseltmek ve bireylerin fırsatlara erişimlerini sağlamak biçiminde ifade edilmektedir. Dar anlamda sosyal koruma işgücü piyasası politikaları ile sosyal güvenlik sisteminden oluşmakta iken; geniş anlamda ise sağlık ve eğitim programları vb. sosyal politikanın konusu olan diğer tüm programları içermektedir (Hacımahmutoğlu, 2009, s. 18).

Son dönemlerde Avrupa’da yapılan ve OECD tarafından gerçekleştirilen çalışmalarda sosyal koruma kavramına sıkça rastlanılmaktadır. Literatürde sosyal koruma, “devletin vatandaşlarına yönelik olarak mümkün kıldığı sigortaları ve diğer faydaları da kapsayan koruma mekanizmaları” biçiminde tanımlanmaktadır. Türkiye’de de bu alandaki farklı kavramların birbirinin yerine kullanıldığı görülmektedir. “Birey ve ailelerin ekonomik ve sosyal risklere karşı gereksinim duydukları destek ve dayanışmanın kamu programları aracılığıyla kurumsallaştırılması” şeklinde ifade edilen sosyal güvenlik kavramının, sosyal koruma kavramını karşıladığı belirtilmektedir. Bu alandaki harcamalara ilişkin de sosyal koruma harcamaları ve kamu sosyal harcamalarının birbirlerinin yerine kullanıldığı görülmektedir. Sosyal politika toplumsal refahı artırmayı amaç edinen politikalar

bütünü ifade ederken; sosyal güvenlik veya sosyal korumanın da sosyal sigorta, sosyal hizmetler ve sosyal yardımı kapsayan politikaları ifade ettiği söylenebilmektedir (OECD Raporu, 1997: 20).

Günümüzde sosyal güvenlik veya koruma sistemleri birçok ülkede, sosyal sigorta ile sosyal yardım ve sosyal hizmetlerden oluşacak şekilde kurgulanmıştır. Türkiye’de sosyal koruma sistemi içerisinde; sosyal sigortalar (SGK), işsizlik (İŞKUR), sosyal hizmetler ve sosyal yardım programları (Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Vakıflar Genel Müdürlüğü ve Belediyeler vb.) yer almaktadır. Bu yapılar birbirlerini biçimlendirmekte ve etkilemektedir.

Sosyal koruma mekanizmalarının dört genel amacı bulunmaktadır. Bu amaçlar; geliri ve/veya yaşam standartlarını korumak, yoksulluğu azaltmak, ekonomik eşitliği sağlamak, sosyal dışlanma ile marjinalleşmeyi önlemek şeklinde sayılmaktadır (Dünya Bankası Raporu, 2006, s. 1).

1.2.1.2.1.Sosyal koruma harcaması.

Sosyal koruma harcaması; sosyal koruma yardımları ile idari masraflar ve diğer harcamalardan oluşmaktadır. Sosyal koruma yardımları; hastalık/sağlık bakımı, engelli/malül, emekli/yaşlı, ölüm, aile/çocuk, işsizlik, konut ile sosyal dışlanma olmak üzere sekiz risk/ihtiyaç grubuna yönelik yapılan sosyal koruma yardımlarını kapsamaktadır. Söz konusu risk ve ihtiyaçlara yönelik olarak ILO tarafından belirlenen dokuz koruma garantisi; *ailevi yükler, iş kazaları ve meslek hastalıkları, sağlık, hastalık, analık, malullük, yaşlılık, ölüm, işsizlik* yardımları şeklindedir (ILO 102 No’lu Sözleşme, 1952).

Sosyal koruma yardımları da iki kategoriye ayrılmaktadır. Birinci kategori; bireyin istihdam edilme durumuna ve istihdam sırasında yaptığı katkıya göre farklılaşan “sosyal sigorta” uygulamalarıdır. Sosyal sigortaların temel finansman kaynağı primlerdir. Bundan dolayı “primli sosyal güvenlik rejimleri” olarak da anılmaktadır.

Sigortalıların yanı sıra işveren ve devlet de prim ödeyerek sistemin finansmanına katılmaktadır. Örneğin, işsizlik sigortası, emeklilik maaşı vb. uygulamalar bu kapsamdadır. İkinci kategoriye ise; “sosyal yardımlar” oluşturmaktadır. Bu harcamalar vergilerle finanse edildiğinden “primsiz sosyal güvenlik rejimleri” şeklinde de anılmaktadır. Genel olarak belirli bir sosyal gruba gelir ve istihdam durumundan bağımsız olarak verilen yardım ve destekler bu kategori içinde yer almaktadır (Dünya Bankası Raporu, 2006).

Sosyal devletin temellerinin atıldığı gelişmiş ülkelerin pek çoğunda sosyal koruma yardımları bireyin yaşamı süresince devamlılık gösteren bir yapıya sahiptir. Birey, yaşamının her döneminde sosyal koruma sisteminin güvencesi altında bulunmaktadır. Örneğin, çocuklara yönelik olarak ebeveynlere çocuk ödeneği verilmesi, gençlere yönelik istihdam yardımı yapılması, işsizlere yönelik işsizlik ödeneği verilmesi, emekli olanlara emeklilik maaşı verilmesi vb. sosyal koruma sistemlerinin insan yaşamının tüm dönemlerini kapsayan yapısını göstermektedir (Neubourg, Castonguay & Roelen, 2005, s. 55).

Sosyal koruma yardımları içinde en önemli bileşeni “sosyal yardımlar” oluşturmaktadır. Sosyal yardımlar, faydalanıcıların herhangi bir şekilde katkı sağlamadığı ve devletin yoksullukla mücadele kapsamında geliştirdiği destek mekanizmalarıdır. Sosyal yardımlar sosyal koruma sisteminin bir parçasıdır ve sistemin diğer yöntemlerinin kapsamı dışında kalan muhtaç durumdaki kişilere yönelik olarak yapılmaktadır. Bu bakımdan sosyal yardımların sosyal koruma sisteminin açıklarını kapatan bir araç olduğu söylenebilmektedir. Sosyal yardımlar, sosyal koruma sistemleri içindeki başvurulacak en son nokta konumundadır. Bunun nedeni olarak, sosyal koruma sisteminde sosyal yardımlardan önce başvurulacak diğer programların genel karakterli olması nedeniyle sosyal yardıma ihtiyaç duyan kesimin azalması gösterilmektedir (OECD, 2007).

Birçok gelişmiş ülkede, sosyal yardımlar, muhtaç durumda olup diğer sosyal koruma ödeneklerindeki haklarıyla ilgili süreleri tamamlamış ya da faydalanamayan

durumdaki kişilere düzenli olarak bağlanan bir gelir biçiminde tanımlanmaktadır. Avrupa ülkelerinin birçoğunda sosyal yardım, bir vatandaşlık hakkı olarak genel bir niteliğe sahiptir. Örneğin, çocuk ödenekleri bu ülkelerin pek çoğunda gelir testine dayanmayan ve nüfusun geneline yönelik olarak yapılan evrensel ödemelerdir. Benzer şekilde Danimarka, Finlandiya, Macaristan, Almanya ve Fransa gibi ülkelerde de çocuk ödeneklerinin çoğu belirli bir yaşın altında çocuğu olan tüm aileleri kapsamaktadır. Örneğin, Belçika’da çocuksuz bir çiftin alabildiği çocuk ödeneği miktarı, tek başına yaşayan bir bireyin aldığı tutardan yüzde 33 daha fazla olmakta iken; iki çocuğa kadar her bir çocuk için bu tutar yüzde 25, üç çocuktan itibaren ise her çocuk için yüzde 43 artmaktadır. Almanya’da ise bu artışlar sırasıyla yüzde 57, yüzde 39 ve yüzde 50 şeklindedir. Avrupa ülkelerinin birçoğunda sosyal yardımların istihdam düzeyi üzerindeki olumsuz etkilerini engellemek için ücret üzerinden alınan vergilerde indirim ya da yardım aldığı süreçte tekrar çalışmaya başlayanlar için yardımların azalan oranlı olarak verilmesi vb. uygulamalar söz konusu olmaktadır. Örneğin, İngiltere’de çocuk sahibi olan düşük gelirli ailelerin işgücüne katılımını desteklemek amacıyla, çalıştıkları takdirde vergi muafiyeti olanağı sağlanmaktadır. Macaristan ve Slovakya’da ise sosyal yardım alan birey çalışmaya başladığında ödenek miktarı ücretine göre azaltılarak verilmektedir (Hacımahmutoğlu, 2009, s. 40).

Geçtiğimiz yüzyıldan itibaren, özellikle II. Dünya Savaşı sonrası dönemde, birçok ülkede milli gelir arttıkça sosyal koruma harcamaları artış göstererek sosyal devletin hacmi genişlemiştir. Bu dönemde GSYH’nin sosyal koruma harcamalarına ayrılan kısmı incelendiğinde, sosyal devletlerin olağanüstü bir gelişme gösterdiği görülmektedir. Söz konusu oranın, sosyal devlete ilişkin en temel bilimsel gösterge olduğu öne sürülmektedir. Buna göre, bir ülkenin GSYH’sinden sosyal koruma harcamalarına ayırdığı payın büyüklüğü, o ülkenin gelişmişlik seviyesi ve vatandaşların refahı ile ilişkili olmaktadır. Sosyal bilimler literatüründe, sosyal koruma harcamaları ile yoksulluğun azaltılması arasındaki ilişkiyi ortaya koyan birçok araştırma yapılmıştır. Yapılan araştırmalardan bazıları, sosyal koruma harcamalarının yoksulluğun azaltılmasında her zaman olumlu sonuçlar yaratmayacağını belirtmekle birlikte; harcamaların görece fazla olduğu ülkelerde yoksulluk oranlarının daha düşük

olduğu ifade edilmektedir (Cantillion, Marx & Bosch, 2002; Atkinson, 2000; F6rster & Pearson, 2002; Beblo & Knaus, 2001; Scruggs & Allan, 2006).

1967-1997 d6neminde on sekiz Batı Avrupa 6lkesinde refah devleti ve yoksulluk arasındaki ilişkiyi inceleyen bir 7alışmada, sosyal g6venlik transferleri ve kamu sağlık harcamalarının yoksulluğun azaltılmasında en etkili fakt6rler olduğu ortaya koyulmuştur. Ayrıca, ekonomik b6y6me yoksulluğu azaltmakta, ancak etkisi refah devletine g6re daha az olmaktadır (Brady, 2005, s. 1340).

Kenworthy (1999), on beş sanayileşmiş 6lkeyi 1960-1991 d6nemi i7in karşılaştırmalı olarak incelediği araştırmasında sosyal refah harcamalarının yoksulluğu azalttığı sonucuna ulaşmıştır. Yirmi iki OECD 6yesi 6lkesinde 1985-2005 d6nemini kapsayan bir araştırmada sosyal harcamaların yoksulluk 6zerindeki etkisi araştırılmış ve bu 6lkelerde sosyal harcama miktarı ile yoksulluk oranları arasında 7ok g67l6 bir negatif korelasyon olduğu sonucuna ulaşılmıştır (Caminada, Goudswaard & Koster, 2012, s. 123).

İskandinav ve Kuzey Avrupa 6lkeleri gibi y6ksek d6zeyde sosyal harcama yapan 6lkelerde de yoksulluk oranlarının daha az olduğu belirtilmektedir (Smeeding, 2005, s. 973; Smeeding, 2006, s. 80).

Sırma D. şeker, 2008 yılında T6rkiye’de sosyal transferlerin yoksulluk 6zerinde ne kadar etkili olduğunu ortaya koyabilmek amacıyla T6rkiye İstatistik Kurumu hane halkı b6t7e anketi verilerini kullandığı 7alışmasında, T6rkiye’de sosyal transferlerin gelir eşitsizliğini azaltıcı bir yapı sergilediği sonucuna ulaşmıştır (aktaran, Solmaz & Avcı, 2007, s. 54).

7elikay ve G6m6ř tarafından T6rkiye’de ger7ekleştirilen 7alışmada, sosyal harcamalarda bir artış meydana gelmesi halinde yoksulluk oranlarının azaldığı bulgusuna ulaşılmıştır (7elikay & G6m6ř, 2014, s. 136).

1.2.1.2.2.Sosyal koruma istatistiklerinde kullanılan metodolojiler.

Genel olarak sosyal koruma harcamalarına ilişkin ülkeleri karşılaştırmalı bir perspektiften incelemede yardımcı olacak üç ana metodoloji bulunmaktadır: OECD'nin kullanmış olduğu SOCX (Sosyal Harcamalar Veri Tabanı), EUROSTAT (Avrupa İstatistiki Veri Tabanı)'ın kullandığı ESSPROS ve ILO yöntemi. Söz konusu metodolojilerin birbirinden temel farkı; sosyal riskin tanımı, sosyal korumanın toplumun hangi kesimine ve nasıl sağlandığı, nüfusun tamamını mı kapsadığı yoksa sadece belli bir kesime yönelik olarak mı geliştirildiği vb. konular açısından ortaya çıkmaktadır. Ayrıca, SOCX sosyal koruma ödeneklerini dokuz ana başlık altında ele alırken; ESSPROS yedi ana başlık altında ele almaktadır. Her ikisinde de yaşlılık, sağlık, işsizlik, hastalık ve malullük, konut ve aile/çocuk ödenekleri ve yardımları kategorilerinde veri derlemekle birlikte, bu kategorilerin içerik ve kapsamı bakımından birtakım farklılıklar bulunmaktadır. En önemli farklardan bir tanesi, "Aktif İş Gücü Piyasası Programları" için yapılan harcamalar alanında ortaya çıkmaktadır. Bu harcama türü, SOCX' te başlı başına bir kategori olarak değerlendirilmekte iken, ESSPROS' ta bulunmamaktadır. SOCX ve ESSPROS arasındaki bir diğer fark ise idari ve diğer giderlerle ilgilidir. SOCX, bu giderleri hesaplamalara dâhil etmezken, ESSPROS dâhil etmektedir (OECD, 2007: 6).

ILO tarafından kullanılan metodoloji ise diğerlerinden yaklaşım anlamında farklılaşmaktadır. ILO metodolojisinde, sosyal harcamaların özellikle refah rejimleri gelişmemiş ülkeler için eğitim harcamaları ve temel gıda maddelerine verilen sübvansiyonlar gibi kalemleri de kapsayacak biçimde genişletilmesi gerektiği varsayılmaktadır (Buğra ve Adar, 2007: 8-9).

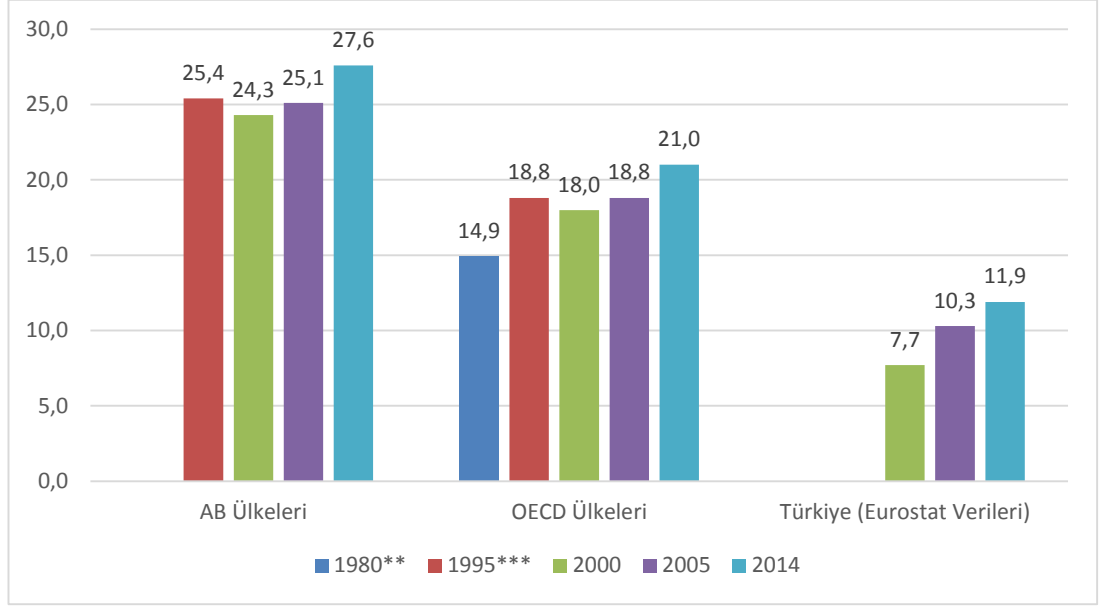
Günümüzde TÜİK tarafından üretilen sosyal koruma istatistikleri de AB ile uyum kapsamında ESSPROS yöntemi kullanılarak hesaplanmaktadır (Yentürk, 2015, s. 2). Bu bakımdan, sosyal koruma istatistikleri bağlamında yapılan ülke karşılaştırılmalarında AB ve Türkiye'nin tam olarak karşılaştırılması yapılabilirken

OECD ülkeleri ile karşılaştırma yapılamamaktadır. Bu çalışma kapsamında, genel resmi görebilmek açısından karşılaştırmalarda OECD istatistiklerine de yer verilmiştir.

1.2.1.2.3.Sosyal koruma harcamalarına ilişkin istatistiklerin karşılaştırılması.

Şekil 1.1’ de AB ve OECD ülkeleri ile Türkiye’nin sosyal koruma harcamalarının GSYH içindeki payı sergilenmektedir. Şekil incelendiğinde, OECD ülkelerinde sosyal koruma harcamalarının GSYH içindeki payının 1980’larda yaklaşık yüzde 15 seviyelerinde iken, 1995 yılında yüzde 18,8 ve yakın tarihlerde yüzde 21 seviyesinde gerçekleştiği görülmektedir. AB ülkeleri ortalaması ise 1995 yılında yüzde 25,4 düzeyinde iken, 2014 yılında yaklaşık yüzde 28 seviyesindedir. Türkiye’de de bu oran yıllar içinde giderek artış göstererek 1980’li yıllarda yaklaşık yüzde 3-4 seviyelerinde iken; 2000’lerin başında yüzde 7 seviyelerine ulaşmış ve 2014’te OECD verilerine göre yüzde 13,5; Eurostat verilerine göre ise yaklaşık yüzde 12 düzeyinde gerçekleşmiştir. Buradan anlaşıldığı üzere, AB ve OECD ülkeleri ile Türkiye’de sosyal koruma harcamalarının GSYH içindeki payı genel olarak sürekli artmıştır. Türkiye, söz konusu oran açısından AB ve OECD ülkelerinin gerisinde olmasına rağmen, özellikle 2000’li yıllardan itibaren önemli miktarda bir artış gerçekleştiği görülmektedir.

Şekil 1.1. Sosyal Koruma Harcamalarının GSYH İçindeki Payı (%)*



*:Sosyal koruma harcamalarının hesabında farklılık olması sebebiyle AB ve OECD ülkelerinin kendi aralarında nicelik açısından karşılaştırılması uygun olmamakla birlikte, zaman içinde gösterdiği trend açısından karşılaştırılabilir niteliktedir.

** : AB ülkeleri için 1995 yılı öncesinde Eurostat verisi bulunmamaktadır.

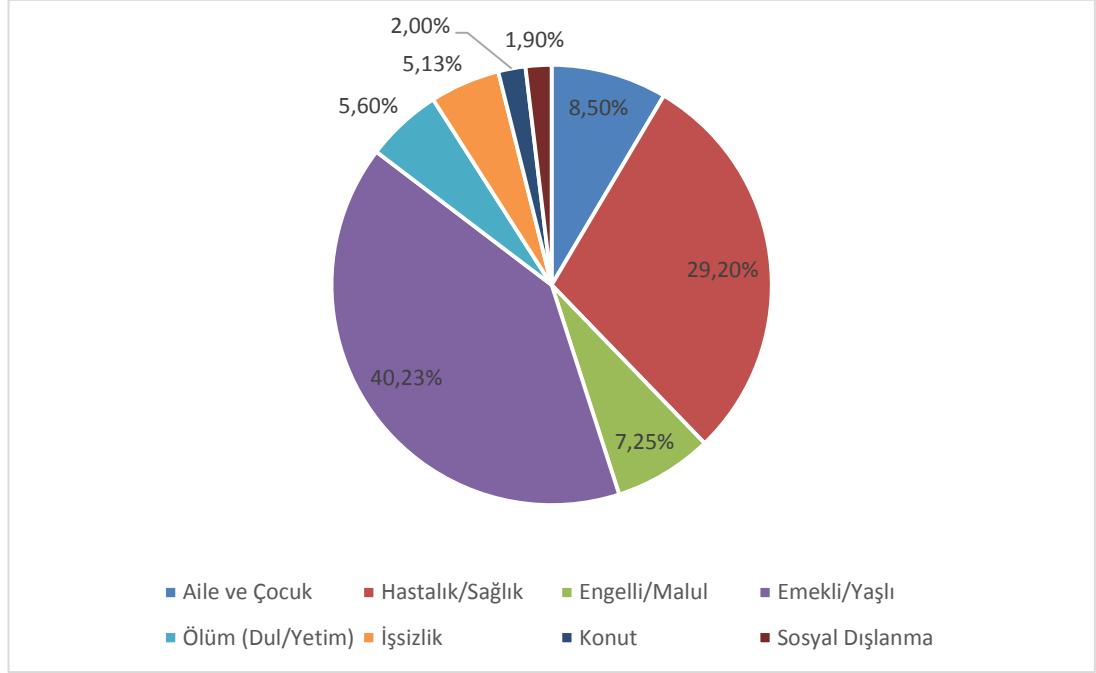
***: Türkiye için 2000 yılı öncesinde Eurostat verisi bulunmamaktadır.

Kaynak: Eurostat, OECD

Link:<http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>, <https://data.oecd.org/socialexp/social-spending.htm>

AB ülkelerinde sosyal koruma yardımlarının türlerine göre dağılımını gösteren Şekil 1.2 incelendiğinde, yardımların yüzde 70'e yakın kısmının emekli/yaşlı ile hastalık/sağlık yardımlarına ayrıldığı görülmektedir. Geri kalan yüzde 30'luk kısmı ise sırasıyla aile ve çocuk, maluliyet, ölüm, işsizlik, konut ve sosyal dışlanma ödenek ve yardımları takip etmektedir. Emekli/yaşlı ile hastalık/sağlık yardımlarından sonra en yüksek payın çocuk ödeneklerine ayrıldığı anlaşılmaktadır.

Şekil 1.2. AB Ülkelerinde Sosyal Koruma Yardımlarının Dağılımı, 2014 (%)



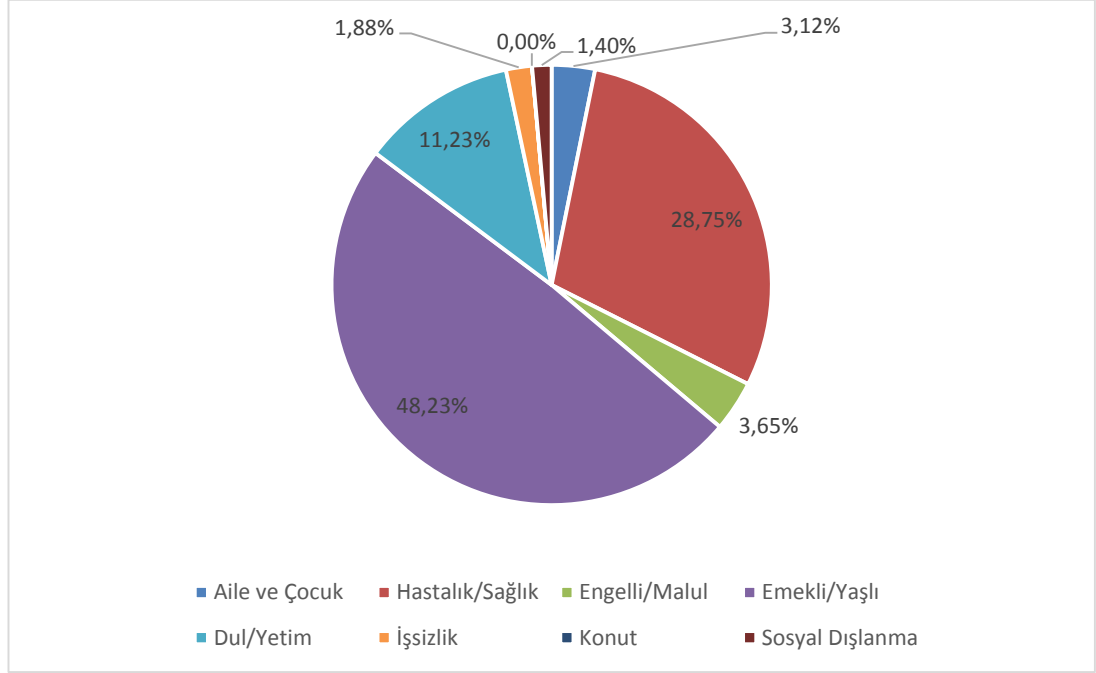
Kaynak: Eurostat

Link: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

Türkiye’de sosyal koruma yardımlarının türlerine göre dağılımını gösteren Şekil 1.3 incelendiğinde ise, AB ülkelerine benzer şekilde yardımların yüzde 78’e yakın kısmının yaşlılık ile hastalık/sağlık yardımlarına ayrıldığı; geri kalan kısmı ise sırasıyla dul/yetim, maluliyet, aile/çocuk, sosyal dışlanma ve işsizlik yardımları takip ettiği görülmektedir. Aile ve çocuklara yapılan harcamaların payı yüzde 3,12 düzeyindedir.

AB ülkelerinde de sosyal koruma harcamaları içinde aile ve çocuklara yapılan harcamalar üçüncü sırada yer alırken; Türkiye’de de dördüncü sırada yer almakta olup, oldukça önemli bir paya sahip olduğu görülmektedir.

Şekil 1.3. Türkiye’de Sosyal Koruma Yardımlarının Dağılımı, 2015 (%)



Kaynak: TÜİK Sosyal Koruma İstatistikleri

Link: <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=21525>

1.3.Çocuk Ödenekleri

Sosyal koruma politikaları çocuk haklarının hayata geçirilmesi, çocuğun iyi olma halinin sağlanması, yoksulluk ve kırılganlık döngüsünün kırılması ve tüm çocukların potansiyellerini tam olarak gerçekleştirmesine destek olmak için vazgeçilmezdir. Sosyal koruma harcamaları içinde aile ve çocuklara yönelik olarak yapılan harcamalar da en önemli bileşenlerden birisi olmaktadır.

Çocuklar toplumun geleceği olduğundan, bu geleceğin sağlıklı ve iyi yetişmiş olması oldukça önemlidir. Bunu sağlamak için sosyal koruma aracılığıyla milli gelirin bir kısmının yeniden dağıtımında çocukların ailenin harcamaları içindeki payının göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Bu durum aile içinde çocuğu da dikkate alan ücret ve gelir tanımlamalarını gerektirmektedir. Bu yaklaşım genel olarak çocuk ödeneklerinin temelini oluşturmaktadır. Bugün, bütün gelişmiş ülkeler çocuk

ödeneklerini sosyal korumanın en temel unsurlarından birisi kabul etmektedir (ILO World Social Protection Report, 2014/15, s. 11).

Gelişmiş ülkelerde değişime uğrayan aile yapısı nedeniyle giderek azalan doğurganlık hızı sonucu genç nüfus azalmakta ve yaşlı nüfusu artmaktadır. Bu nedenle, bu ülkelerde ailelere çocuk teşvikinin yapılması amacıyla çocuk ödenekleri sistemi kullanılmaktadır. Uluslararası Sosyal Güvenlik Derneği'nin raporuna göre, aile ve çocuklara yönelik yardım ve destekler ilk olarak 1940'lı yıllardan itibaren başlamıştır (ILO, World Social Protection Report 2014/15, s. 4).

Aile ve çocuklara yönelik yardım ve destekler hükümetler tarafından çeşitli uluslararası sözleşmelerle şekillendirilmiştir. Bu sözleşmelerden bazıları, 1948 yılında Birleşmiş Milletler tarafından yayınlanan İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi, Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) tarafından yayınlanan 1952 tarihli Sosyal Güvenlik ve 1962 tarihli Sosyal Politika Anlaşması ve Avrupa Konseyinin 1965 tarihinde yayınlamış olduğu Avrupa Sosyal Sözleşmesidir.

Konuya ilişkin uluslararası belgeler incelendiğinde, düzenli ve nakdi olarak ödenen çocuk ödeneklerinin daha çok çocuktan kaynaklı ihtiyaçlar sonucunda yapılan bir ödeme olduğu anlaşılmaktadır. ILO tarafından belirlenen sosyal koruma garantileri kapsamında yer alan risklerden "*aile gelirinin yetersizliği*"; çalışma gücünün kaybı ve gelir kesilmesi söz konusu olmamasına rağmen aile bireylerinin sayısına bağlı olarak ortaya çıkan gelir yetersizliği tehlikesi durumunu ifade etmektedir. Bir başka tanıma göre ise, "çalışan ve geliri olan ancak çocuk sahibi olması nedeniyle geliri ailesinin geçimini sağlamakta yetersiz kaldığı için ailenin yoksullaşması" anlamına gelen bir sosyal güvenlik tehlikesi şeklinde ifade edilmektedir. Bu uygulama kapsamında, ailelere sahip oldukları çocuklar için literatürde "*child benefits (çocuk ödenekleri)*" olarak adlandırılan düzenli bir ödeme yapılmaktadır. Bu kapsamda aylık gelir bağlanmasının yanı sıra çocukların eğitim, ulaşım ve bakım masraflarının karşılanmasına yönelik düzenli olarak nakdi ve aynı destekler sağlanmaktadır (ILO, 102 No'lu Sözleşme).

Çocuk ödenekleri, ülke uygulamasına göre hem sosyal sigortalar kapsamında hem de sosyal yardımlar kapsamında ödenebilmektedir. Gelişmiş ülkelerin pek çoğunda, çocuk sahibi aileleri desteklemek amacıyla nakdi ödenek ve vergi imtiyazlarının bir karışımı bulunmaktadır. Çocuk ödenekleri, diğer sosyal koruma ödeneklerinden farklı olarak çalışan ve gelir sahibi olan, ancak geliri yetersiz olan ailelere ilave gelir garantisi sağlamak amacıyla oluşturulmuş bir sosyal sigorta dalı olup; çocuk bakımı ve eğitimi gibi ailevi sorumlulukların ortaya çıkardığı gider artışlarına karşı özellikle muhtaç durumda olan ailelere maddi güvenceler sunmaktadır (Alper & Arabacı; 2010, ss. 48-49).

Çocuk ödenekleri, özellikle doğurganlık hızı düşük olan gelişmiş ülkelerde hem kapsam hem de çeşitlilik olarak giderek genişleyen bir yardım/destek türüne dönüşmüştür. Çalışan kadınların çocuk sahibi olmalarını teşvik etmek, yeniden genç bir nüfus yapısına sahip olmak amacıyla ailelere çeşitli yardımlar yapılmaktadır. Sadece nüfus yapısındaki değişimden dolayı değil, aynı zamanda gelir dağılımının bozuk olduğu ülkelerde de çocuk yoksulluğunun önlenmesi amacıyla çocuk ödenekleri programları uygulanmaktadır. Uygulanan programın finansman şekli ülkelere göre farklılık göstermektedir. Bazı ülkeler bu yardımları primler ve devlet katkısı ile finanse ederken bazı ülkeler de vergilerle finanse etmektedir (Tosun, 2003, s. 9).

Çocuk ödenekleri, çocuklara yönelik bir sosyal koruma ödeneği olması bakımından sosyal yardımdan farklıdır. Sosyal yardım, bulunulan ülke mevzuatı kapsamında geçimlerini sağlayacak hiçbir gelirleri olmayan veya mevcut gelirleriyle geçimlerini sağlamakta güçlük çeken kişilerin asgari geçim düzeyi ile sınırlı olmak üzere geçimlerinin sağlanması amacıyla kamu kurum ve kuruluşları tarafından muhtaçlık durumuna ve süresine göre ödenen ikamet şartına bağlı yardımları ifade etmektedir. Çocuk ödenekleri ise hem primli sistem hem de primsiz kapsamında bulunan kişilere yönelik yardım ve desteklerin tamamını ifade etmektedir. Örneğin, sosyal güvencesi ve geliri olan bir çalışana verilen doğum yardımı, çocuk yardımı, kreş desteği vb. yardım ve destekler de bu sistem kapsamındadır. Ayrıca, çocuk ödenekleri istihdam ve gelir durumlarından bağımsız olarak çoğunlukla belirli bir yaş aralığındaki tüm

çocuklara yönelik olup sosyal yardımlara kıyasla daha evrensel bir nitelik taşımaktadır (ILO, World Social Protection Report, 2014/15, s. 11).

Çocuk ödenekleri, çeşitli yardım ve desteklerden veya bunların kombinasyonlarından oluşmaktadır. Ödenek miktarları çoğunlukla çocuğun yaşına ve çocuk sayısına göre değişmektedir. Bazı ülkelerde ödenekler vergi sistemiyle ya vergi indirimleri ya da çocuklu ailelere negatif bir gelir vergisi sağlama yoluyla, tamamen ya da kısmen finanse edilmektedir. Çoğunlukla primlerle finanse edilen ve sosyal sigorta programları aracılığıyla organize edilen istihdamla ilgili ödenekler kayıtlı ekonomideki çalışanları kapsamaktadır. Gelir testine tabi ödenekler ise genellikle yoksul ailelere ve çocuklara yönelik olmaktadır. Şartlı ve şartsız nakit transferler de dâhil olmak üzere, son yıllarda yaygınlaşan çocuklar ve aileler için çok çeşitli programlar bulunmaktadır. Bu programların kapsama alanının genişletilmesi ile oldukça olumlu sonuçlara ulaşılmıştır (ILO World Social Protection Report 2014/15, s. 17).

Günümüzde birçok ülkede çocuk ödenekleri sistemi mevcuttur. Uygunluk şartları, miktarlar ve uygulama (vergi indirimi, vergi kredisi veya doğrudan fayda) ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Çocuk ödeneklerinin türü, miktarı ve süresi ile ilgili farklı uygulamalar bulunmaktadır. Örneğin; çok çocuklu ailelere kirası yüksek konutlarda kalmaları halinde kira yardımı yapılmaktadır. Ayrıca, herhangi bir sınırlama olmaksızın, yeni doğan her bebeğe doğum yardımı veya 2-3 yıl için bakım parası verilebilmektedir. Nakdi destekler, doğrudan (Örneğin; sosyal yardımlar veya ödenekler) veya dolaylı (Örneğin; vergi indirimleri, muafiyetler) olarak verilmektedir. Bu yardım ve destekler aile gelirini artırıcı bir etkiye sahip olmakla beraber, ailenin genel ihtiyaçlarını ya da çocuğun belirli ihtiyaçlarını karşılamaya yöneliktir. Çocuk ödenekleri kapsamında ödeneği alan ebeveynler ancak bu ödenekten yararlanması hedeflenen çocuklardır (ILO World Social Protection Report 2014/15, s. 11-18).

Çocuk ödenekleri çoğu ülkede gelire, medeni duruma veya çalışma durumu vb. koşullara tabi tutulmazken; bazı ülkelerde ise belirli şartlar koşulmaktadır. Fransa,

İngiltere ve ABD dahil olmak üzere birçok ülkede çocuk ödenekleri gelir testine tabi tutulmakta ve ödenek tutarı genellikle çocuk sayısına göre belirlenmektedir. Türkiye, Latin Amerika ve Afrika'da şartlı nakit transferi programları çocukların okula kaydettirilmesi, sağlık kontrolü ve aşı yaptırmak vb. koşullara tabi kılınmıştır. Hollanda'da ise anne-babalardan birisi, çoğunlukla anne, çocuğun yaşına ve çocuk sayısına bağlı olarak vergiden muaf çocuk ödeneği alma hakkına sahiptir (ILO World Social Protection Report 2014/15, s. 21).

Yoksulluk aile içindeki bireylere farklı derecelerde etki etmektedir. Yetişkinler yoksulluktan daha az etkilenirken, çocuklar yoksulluktan en çok etkilenen kesim olmaktadır (Durgun, 2016, s. 372).

Yapılan araştırmalar, çocuk yoksulluğunun azaltılmasında çocuk ödeneklerinin büyük önem taşıdığını ortaya koymuştur (Van Lancker & Van Van Mechelen 2015; Salanauskaitė & Verbist 2013; Bradshaw 2012; Kamerman vd. 2003; Immervoll vd. 2001). Bu, çocuk ödeneklerinin geliri yeniden dağıtıcı etkiye sahip olduğu anlamına gelmektedir. Ancak çocuk ödenekleri sisteminin nihai amacı yoksulluğu azaltmak değil; çocuk refahını artırmaktır (ILO World Social Protection Report 2014/15, s. 16).

UNICEF tarafından yayınlanan “Zengin Ülkelerde Çocuk Yoksulluğu (2005)” raporunda GSYH'nin yüzde 10 ya da daha fazlasını sosyal koruma harcamalara ayıran OECD ülkelerinde çocuk yoksulluğu oranının yüzde 10'un altında olduğu; GSYH'nin yüzde 5'inden daha azını ayıran ülkelerde ise bu oranın yüzde 15'in üzerinde olduğu ifade edilmektedir (UNICEF, 2005, s. 4)

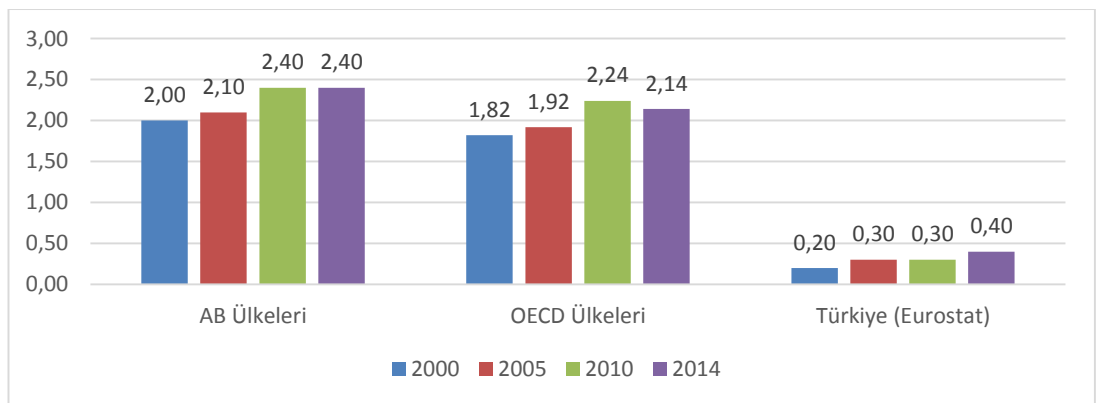
Eurostat istatiklerine göre, AB ülkelerinde en az bir bağımlı çocuğu olan tek ebeveynli ailelerin yoksulluk oranı daha yüksek iken; Türkiye'de üç veya daha fazla bağımlı çocuğu olan iki ebeveynli ailelerin yoksulluk oranı daha yüksektir (Eurostat Database, 2015). Türkiye'de son yıllarda uygulanan etkin politikalar sayesinde yoksulluk sorunuyla mücadelede başarılı sonuçlar elde edilmiştir. Ülkemiz bu alanda

öncü ülkeler arasında olmakla birlikte sağlanan ilerlemeler gelişmekte olan ülkeler ile benzerlik taşımaktadır (Durgun, 2016, s. 370).

Çocuk ödeneklerinin bir diğer amacı da dinamik nüfusun korunmasıdır. Günümüzde 0-17 yaş grubu çocuklar tüm dünyanın yaklaşık yüzde 30'unu oluşturmaktadır. 1945'lerde bu oran yüzde 45'ler civarında iken; çocuk nüfusunun 2075 yılında yüzde 17,6'ya düşeceği tahmin edilmektedir. Çocuk nüfusunun azalmasında modern yaşamın getirdiği kentleşme, kadının aktif çalışma hayatına katılımı vb. faktörlerin yanı sıra, yaşanan ekonomik krizlerin yol açtığı yoksulluk da önemli bir etken oluşturmaktadır (Durgun, 2016, s. 372).

Şekil 1.4'te AB, OECD ülkeleri ve Türkiye'de çocuk ödeneklerinin GSYH içindeki payları gösterilmektedir. Buna göre, söz konusu oran AB ülkelerinde 2000 yılında yüzde 2,0 seviyesinde iken; 2014 yılında yüzde 2,4'e yükselmiştir. OECD ülkelerinde ise 2000 yılında yüzde 1,8 seviyesinde iken; 2014 yılında yüzde 2,14 olmuştur. Türkiye'de ise bu oranın 2000 yılında yüzde 0,20 düzeyinde iken; 2014 yılında yüzde 0,44'e ulaşarak yaklaşık iki kat arttığı görülmektedir.

Şekil 1.4. Çocuk Ödeneklerinin GSYH İçindeki Payı (%)

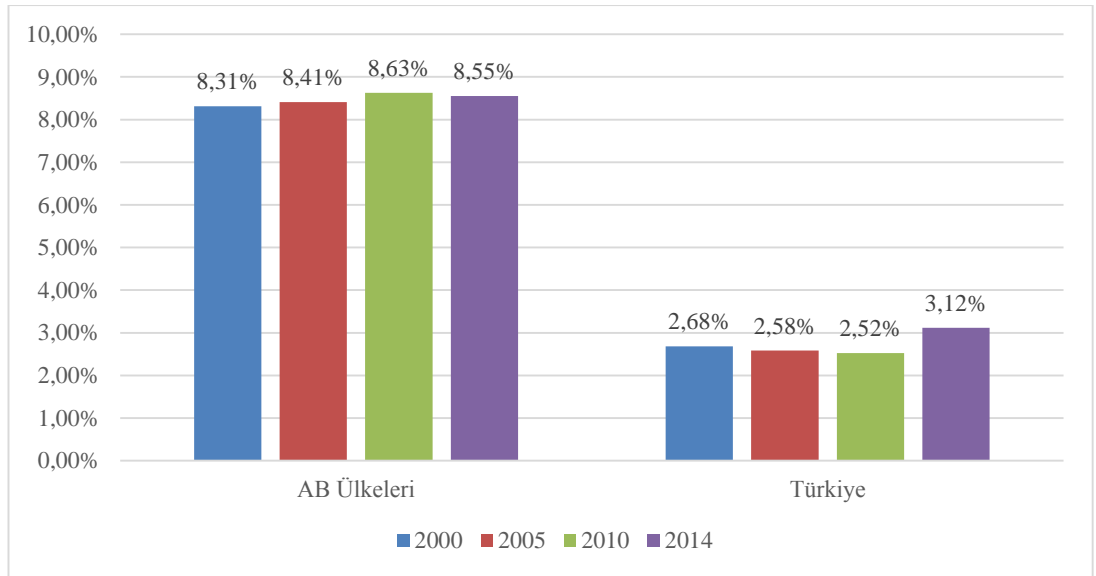


Kaynak: Eurostat, OECD (Sosyal koruma harcamalarının hesabında farklılık olması sebebiyle EUROSTAT ve OECD'nin istatistikleri zaman içinde gösterdiği trend açısından karşılaştırılabilir niteliktedir.)

Link: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>, <https://data.oecd.org/socialexp/social-spending.htm>

Şekil 1.5'te ise, çocuk ödeneklerinin sosyal koruma yardımları içindeki payları gösterilmektedir. AB ülkelerinde bu oranın 2000 yılında ortalama yüzde 8,3 seviyesinde iken, 2014 yılında yüzde 8,5 olduğu; Türkiye'de 2000 yılında yüzde 2,7 seviyesinde iken 2014 yılında yüzde 3,1'e yükseldiği anlaşılmaktadır. OECD ülkeleri için bu veri hesaplanmamaktadır.

Şekil 1.5. Çocuk Ödeneklerinin Sosyal Koruma Yardımları İçindeki Payı (%)

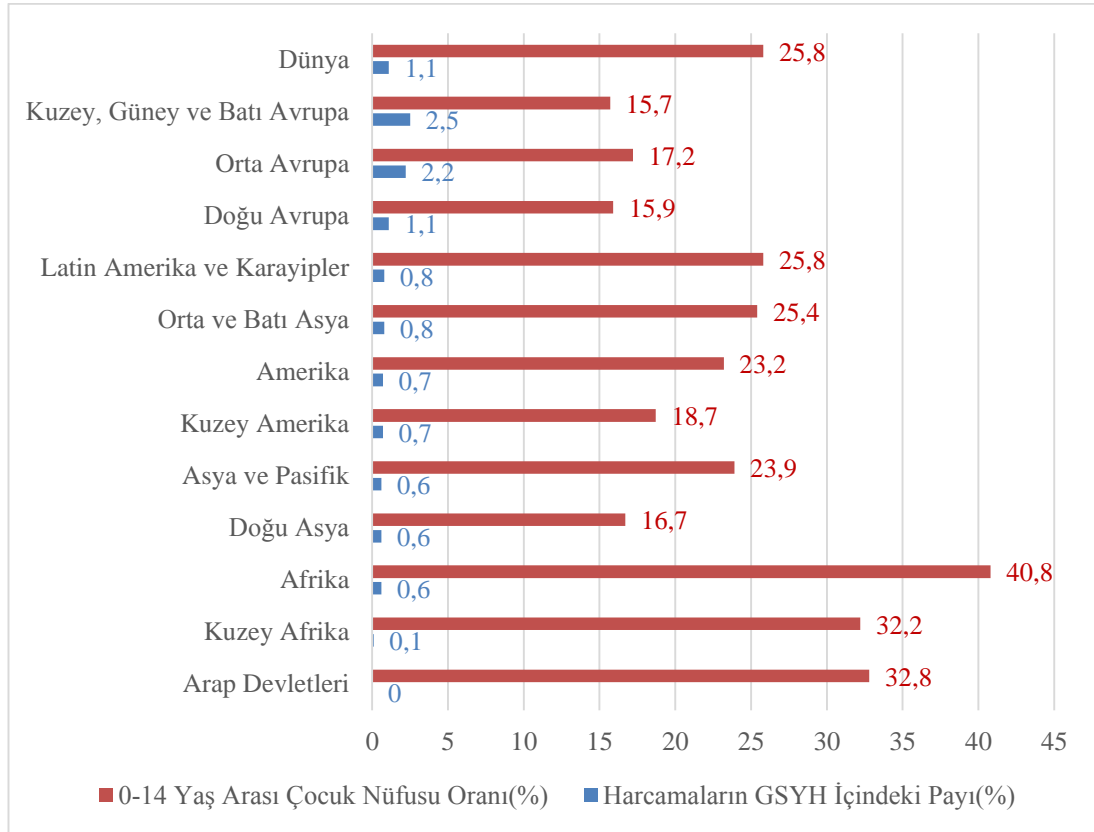


Kaynak: Eurostat

Link: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

Şekil 1.6'da, bölgelere göre çocuk ödeneklerinin GSYH içindeki payları ve çocuk nüfusu oranları yer almaktadır. Şekilden anlaşıldığı üzere, dünya genelinde ülkeler ortalama olarak GSYH'lerinin yüzde 1,1'ini çocuk ödeneklerine tahsis etmektedir. Kuzey, Güney ve Batı Avrupa ülkeleri Milli Hâsıllarının yüzde 2,5'ünü çocuk ödenekleri için harcarken; Orta Avrupa'da bu oran yüzde 2,2, Doğu Avrupa'da ise yüzde 1,1'dir. Görüldüğü üzere, Doğu Avrupa ülkeleri, Avrupa'da çocuk ödeneklerine en az pay ayıran ülkelerdir. Dünya'nın Avrupa dışında kalan tüm bölgelerinde ise çocuk nüfusu Avrupa ülkelerinden oldukça fazla olmasına karşın, bu bölgelerde çocuk ödeneklerine ayrılan pay oranı yüzde 1'den azdır.

Şekil 1.6. Bölgelere Göre Çocuk Ödeneklerinin GSYH İçindeki Payları ve Çocuk Nüfusu Oranları (%)



Kaynak: ILO Social Protection Department Database

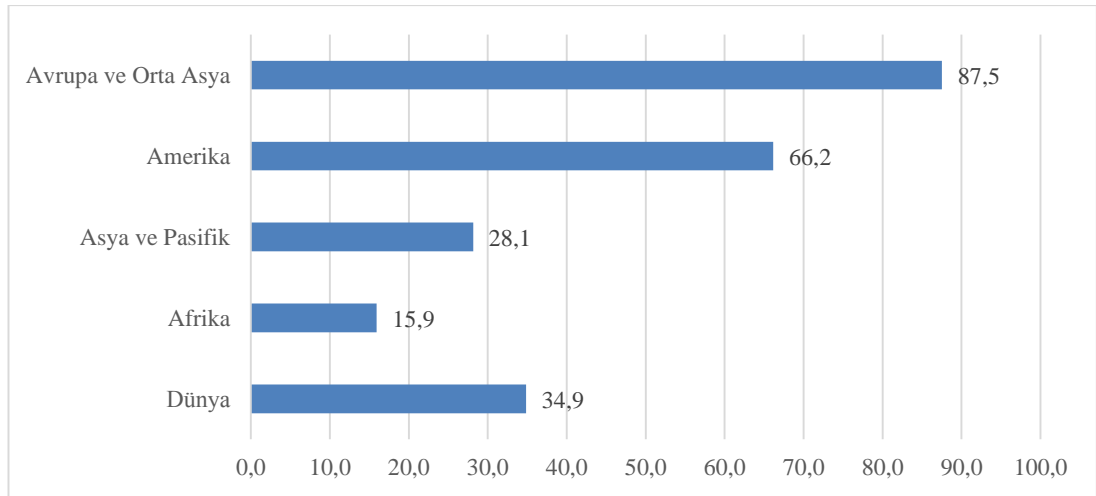
Link: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_245201.pdf

Dünya genelinde çocuklara yönelik sosyal koruma programları toplam 186 ülkenin 117'sinde (yüzde 63'ünde) mevcut olmakla birlikte, bu programlar çoğunlukla nüfusun küçük bir bölümünü kapsamaktadır. 69 ülkede (yüzde 37'sinde) ise böyle bir program bulunmamaktadır. Çocuk ödenekleri programı bulunmayan 69 ülkenin birçoğunda, çocuklara ve ailelere yönelik daha genel sosyal yardım programları bulunmaktadır. Örneğin, Türkiye'de sigorta kapsamında çalışanlara ödenen çocuk yardımı bulunmaktadır. Bazı ülkelerde, özellikle Batı Avrupa'da, vergilerle finanse edilen ve evrensel bir şekilde tüm çocuklara yönelik bir sistem mevcuttur. Diğer ülkelerde, özellikle Afrika ve Latin Amerika'daki ülkelerde, çocuk ödenekleri sosyal sigorta sisteminin bir parçası olarak sağlanmakta ya da işverenlerin aile yardımları ödemelerini gerektiren yükümlülükler bulunmaktadır. Çocuk ödeneklerinin doğrudan veya dolaylı olarak bir istihdam ilişkisine bağlı olduğu durumlarda, özellikle kayıt dışı

çalışmanın yüksek olduğu ülkelerde, kapsama oranları daha düşük olmaktadır. Bununla birlikte, bu ülkelerden bazılarında gelir testine tabi ödenekler istihdamla ilişkili ödenekleri tamamlamakta ve kayıt dışı çalışanlar için önemli bir destek sağlamaktadır. Bu ülkelerin çoğunda yoksul çocuklu ailelere yönelik özel sosyal yardımlar da bulunmaktadır (ILO World Social Protection Report 2017/19, s. 15).

Şekil 1.7’de görüldüğü üzere, Dünya’da çocuk ödenekleri alan hane halkı oranı yüzde 35’tir. Bu oran, Avrupa ve Orta Asya’da yüzde 87,5 iken; Amerika’da yüzde 66,2’dir. Afrika’da ise çocuk ödenekleri alan hane halkı oranı yüzde 15,9 ile Dünya ortalamasının oldukça altındadır. Bu verilerden anlaşıldığı üzere, çocuk ödenekleri alan hane halkı sayısı bölgeden bölgeye oldukça değişebilmektedir (ILO World Social Protection Report 2017/19, s. 17).

Şekil 1.7. Çocuk Ödenekleri Alan Hane Halkı Oranı (%), 2015



Kaynak: ILO Social Protection Department database

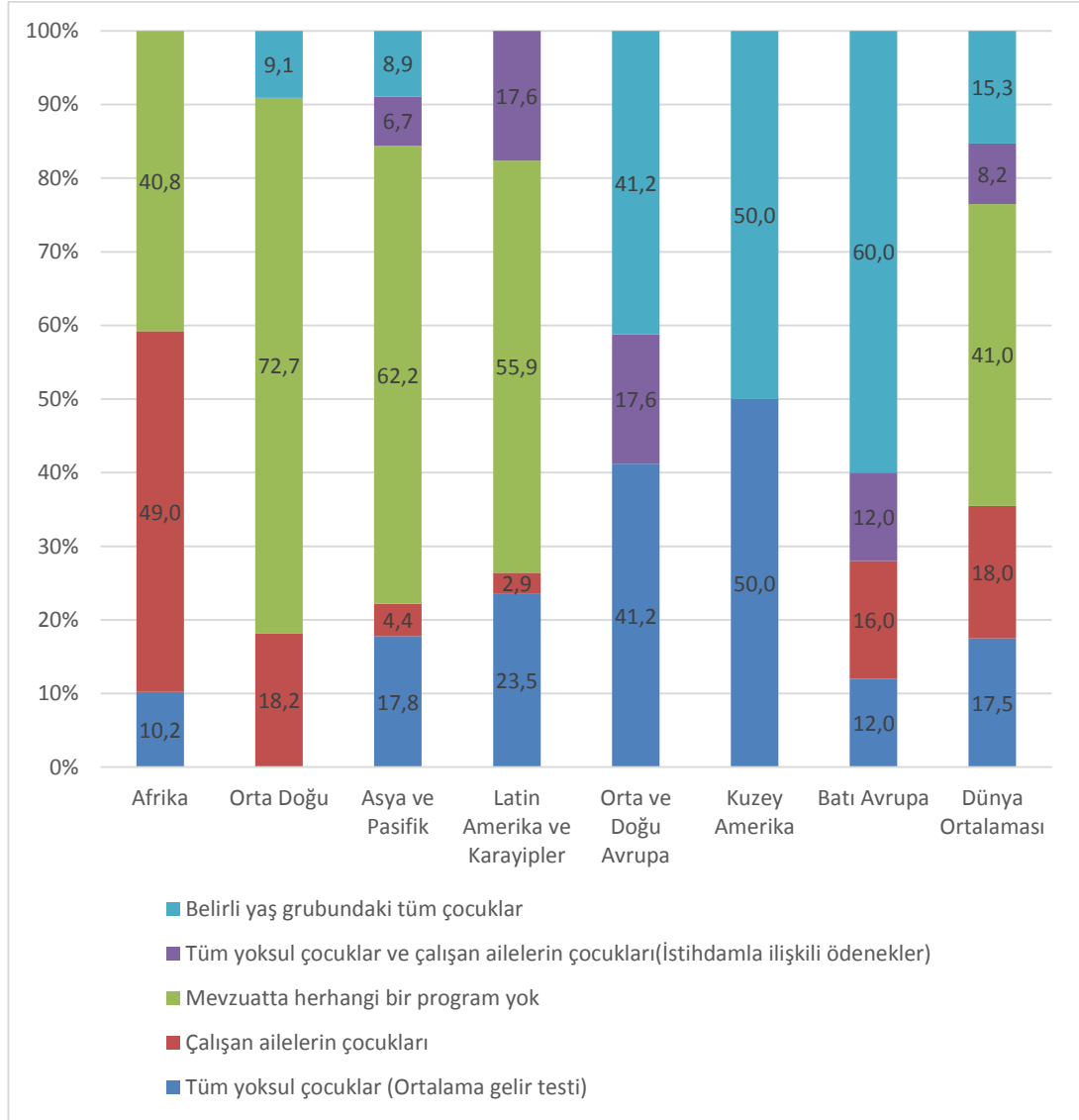
Link:http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_245201.pdf

Şekil 1.8’de ülkelere göre çocuk ödeneklerinin kapsama alanları gösterilmektedir. Ülkelerin çocuklara yönelik evrensel bir ödenek sistemine sahip olması çoğunlukla ülkenin ekonomik kapasitesi ile de bağlantılı olmaktadır. Çocuklara yönelik ödeneklerin evrensel olması Batı Avrupa ülkelerinin yüzde 60’ında, Orta ve Doğu Avrupa’nın yüzde 41,2’sinde ve Kuzey Amerika’nın yüzde 50’sinde bulunmaktadır.

Dünyanın bu bölgeler dışındaki geri kalan ülkelerinde çocuk ödenekleri daha çok yoksul ailelere yöneliktir. Orta Doğu ülkelerinde evrensel ödenek sistemine sahip ülke oranı yüzde 9,1'dir. Çocuk ödeneklerinin esas olarak işverenler vasıtasıyla finanse edildiği, özellikle de istihdamdaki kayıt dışılığın hakim olduğu ülkelerde kapsam seviyeleri oldukça düşüktür. OECD ülkelerinin büyük çoğunda evrensel ya da evrensele yakın bir kapsama alanı bulunmaktadır. Düşük ve orta gelirli ülkelerde ise şartlı nakit transferi gibi yeni programlarının uygulanması ve mevcut olanların reformu ile kapsam belirli bir düzeye getirilmeye çalışılmaktadır. Şartlı nakit transferi programları nakit yardımların ödenmesini belirli koşullara bağlı olarak gerçekleştirmektedir. Genellikle, ailelerin çocuklarının okula kaydolmasını, okula devam etmesini sağlamasını ve belirtilen sağlık programlarına katılması şart koşulmaktadır (ILO World Social Protection Report 2017/19, s. 17).

Çoğu düşük ve orta gelirli ülkede, çocukların ve ailelerin küçük bir bölümü çocuk ödeneği alabilmektedir. Bu ülkelerde ödeneklerden genellikle kayıtlı çalışanlar ve dezavantajlı çocuklar yararlanmaktadır. Dünyanın birçok yerinde yapılan araştırmalar, özellikle nakdi ödeneklerin çocukların okullaşmasına önemli katkılar sağladığını göstermektedir. Bununla birlikte, nakdi ödeneklerin tek başına tüm çocuklar ve aileler için gelir garantisi sunamayacağı ve tüm çocukların ihtiyaçlarına odaklanan politika alanları arasında etkin bir koordinasyonu sağlayacak bütüncül yaklaşımların oluşturulması gerekmektedir. Ayrıca, yardım ve destekler ile istihdam politikaları arasında bağlantı kurulması da kritik öneme sahiptir (ILO World Social Protection Report 2017/19, s. 19).

Şekil 1.8. Çocuk Ödeneklerinin Kapsama Alanı (%), 2015



Kaynak: ILO Social Protection Department Database

Link: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_245201.pdf

Birçok ülke son yıllarda çocuklara ve ailelere yönelik koruma tedbirlerinin kapsamını genişletmek ve ödenekleri arttırmak için adımlar atarken, bazı ülkeler küresel krizin ardından uygulanan mali konsolidasyon önlemlerinin bir parçası olarak tasarrufa gitmektedir. Örneğin; Danimarka, İrlanda ve İsrail tüm çocuklar için veya geniş ailelerde yaşayan çocuklar için ödenek düzeyini düşürmüştür. Letonya ve İrlanda ise ödenek miktarı üzerinde etkili bir tavan oluşturmuş ve çocukların ödeneğe hak

kazandığı yař sınırını dūřürmüřtür. İngiltere’de ise gelir testi ile ödeneklerin evrensel kapsamı kısıtlanmıştır. Ödenek kapsamı ve miktarındaki bu kısıtlamaların bazı ülkelerde çocuk yoksulluğunun azaltılmasında sağlanan ilerlemeyi tehlikeye attığı ileri sürölmektedir. Nitekim son yıllarda Avrupa Birliđi’ne üye 28 ülkenin 19’unda çocuk yoksulluğu artmıştır; Bulgaristan, Yunanistan, İtalya, Romanya ve İspanya’daki çocukların dörtte birinden fazlası yoksulluk riski altında yaşamaktadır (ILO World Social Protection Report 2017/19, s. 20).

Çocuklar iyi bir yaşam standardından, kaliteli sağlık hizmetlerinden, eğitim ve bakım hizmetlerinden yoksun bırakıldıklarında ve sosyal dışlanma ile karşı karşıya kaldıklarında gelecekleri tehlikeye dūřmektedir. Çocukların çalışmaya zorlanması da fiziksel ve bilişsel gelişimlerine ve gelecekteki yaşamlarına büyük zarar vermektedir. Çocukların daha özel ve farklı ihtiyaçları olduğundan yoksulluğu yetişkinlerden daha farklı tecrübe etmektedirler. Bir yetişkin geçici olarak yoksulluğa dūřebilirken, yoksulluğa dūřen bir çocuk bir ömür boyu yoksul olarak yaşamak durumunda kalabilmektedir. Kısa süreli gıda yoksunluğu dahi çocukların uzun vadeli gelişimi için zararlı olabilmektedir. Çocuk yoksulluğu yalnızca çocuğun iyi olma halini değil, aynı zamanda yaşadıkları toplumu ve ekonomileri de olumsuz yönde etkilemektedir. Bu bakımdan çocuk ve aile yardımları, özellikle de toplumun en kırılgan üyeleri için çocuk haklarının gerçekteştirilmesi ve ihtiyaçlarının karşılanması konusunda önemli bir rol oynamaktadır (ILO World Social Protection Report 2017/19, s. 15).

Çocuk ödenekleri, çocukların bir yandan mevcut ve gelecekteki refah düzeylerini arttırmalarına katkı sağlarken diğer yandan da ekonomik ve sosyal fırsatları yakalama becerilerine katkıda bulunmaktadır. Söz konusu ödenekler dezavantajlı çocukların özel ihtiyaçlarına cevap vermek için de önemli bir araçtır. Dolayısıyla çocuk ödenekleri gelir güvencesinin güçlendirilmesi, çocuk yoksulluğunun azaltılması ve engellenmesi, yoksulluğun kuşaklar arası iletilmesinin önüne geçilmesi ve çocukların beslenme, bakım, eğitim ve sağlık vb. hizmetlere erişimini kolaylaştırması açısından oldukça önem arz etmektedir (ILO Social Protection Report 2017/19, s. 10).

Türkiye’de de çocuğa yönelik düzenli yardım ve destek uygulamaları son yıllarda oldukça artmıştır. Yasal olarak uygulanan aile yardımları/destekleri olmamakla birlikte, çocuk ödeneği niteliğinde pek çok yardım bulunmaktadır. Bu yardımların hedef kitlesi genel olarak gelir seviyesi düşük olan vatandaşlardır. Özellikle Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının şartlı nakit transferi programı kapsamında yoksul ailelere yardımlar yapılmakta, ihtiyaç sahibi aileler sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik fonu kaynaklarından yapılan eğitim destekleri ile desteklenmektedir. Bununla birlikte, bu desteklerden biri olan ücretsiz kitap yardımı uygulaması ile devlet okullarında okuyan tüm öğrencilere evrensel nitelikte destekler ve benzer şekilde doğum yardımları ile tüm ailelere doğan bebekleri için nakdi destek sunulmaktadır (AÇSHB, 2016 Faaliyet Raporu)

Bununla birlikte bazı bakanlıklar ve belediyeler tarafından da çeşitli yardımlar yapılmaktadır. Sigortalılar için uygulanan aile yardımları ödeneği de bulunmaktadır. T.C. Emekli Sandığı Kanunu kapsamındaki aktif sigortalılara (memurlara) çalıştıkları kurumları tarafından 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu uyarınca aile yardımı ödeneği verilmektedir.

Bu çalışmada, söz konusu kavramın “çocuk ödenekleri” başlığı altında ele alınmasının nedeni çocuğa yönelik yardım ve desteklerin Türkiye’de de düzenli hale gelerek bir ödenek şeklini almasıdır. Türkiye’de çocuğa yönelik yardım ve destekler düzenli bir hal almaya başlamakla birlikte halen dağınık bir yapıya sahiptir. Pek çok farklı kurum farklı türde yardım sunmaktadır. Çalışmamızda, bu parçalı yapıya yönelik bir çatı kavram olarak çocuk ödenekleri kavramı önerilmektedir. Farklı kurumlar tarafından sağlanan yardım ve desteklerin bu çalışma ile birlikte değerlendirilmesi amaçlanmış ve çocuğa yönelik yardım ve destekler “çocuk ödenekleri” olarak kavramlaştırılmıştır.

Çocuk ödenekleri sistemi bazı sebeplerle eleştirilmektedir. Bu sebepler şu şekilde sayılmaktadır (Bradshaw & Hirose 2016, ss. 1-7):

- Ebeveynler aldıkları ödenekleri her zaman çocuk yararına kullanmamakta, kendileri için de kullanabilmektedir.
- Çocuk ödeneklerinin devlet bütçesine mali açıdan büyük bir yük olduğunu ileri süren görüşler bulunmaktadır. AB ülkelerinde çocuk ödeneklerine ayrılan pay GSYH'nin ortalama yüzde 2,4'ünü ve toplam sosyal koruma harcamalarının ise yüzde 8,5'ini oluşturmaktadır. Bu verilerden hareketle, çocuk ödeneklerine ayrılan payın bütçeye yük olacak kadar büyük olmadığı görülmektedir. Ayrıca, çocuk ödeneklerinin bütçeye yük olacağını düşünen ülkelerin, uzun dönemde çocuk ödeneği vermemenin yol açacağı olumsuz sosyoekonomik maliyetleri de dikkate almaları önerilmektedir.
- Çocuk ödeneklerinin refah bağımlılığına yol açabileceği iddia edilmektedir. Ödeneklerin miktarının yüksek olmasının ebeveynlerin daha az çalışmak istemesine yol açarak yoksulluk tuzağı riskine neden olabileceği belirtilmektedir.
- Çocuk ödeneklerinin nüfusun en yoksul kesimine yönelik verilmesi gerektiğine ilişkin de pek çok tartışma bulunmakta ve özellikle de evrensel çocuk ödenekleri sistemi bu açıdan zaman zaman eleştirilere konu olabilmektedir.

2. Uluslararası Belgelerde Çocuk ve Çocuk Ödenekleri

Bu bölümde, Birleşmiş Milletler, Uluslararası Çalışma Örgütü, Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği'nin belgeleri kapsamında çocuk ve çocuk ödenekleri ele alınmaktadır.

2.1. Birleşmiş Milletler Belgeleri

Kuruluş amaçları arasında dünyadaki barışın ve huzurun sağlanması ile kültürel ve ekonomik bir iş birliğinin oluşturulması bulunan Birleşmiş Milletler 1945 yılında kurulmuştur. Türkiye kurucu üyelerden birisidir.

Birleşmiş Milletler kuruluş amaçlarına uygun olarak insan hakları ile sosyal haklara yönelik çeşitli belgeler yayınlamıştır. Bu belgelerden çalışmanın konusu kapsamında; “İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi”, “Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi” ve “Çocuk Hakları Sözleşmesi” incelenmiştir.

2.1.1. İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi.

İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, 10 Aralık 1948 tarihinde kabul edilmiştir. Söz konusu Bildirge, Türkiye’de 6 Nisan 1949 tarihinde Bakanlar Kurulu Kararı ile 27 Mayıs 1949 tarihli ve 7217 sayılı Resmi Gazete’ de yayınlanmıştır.

Bildirge’ de sosyal güvenlik hakkı uluslararası düzeyde temel bir insanlık hakkı olarak kabul edilmiştir. Bildirge, yasal olarak ülkeleri bağlayıcı olarak kabul edilmemekle birlikte, bireylerin haklarını uluslararası platformda ilk kez tanımlaması ile sosyal güvenlik haklarının kapsamı ve yardımların belirlenmesi açısından oldukça önemlidir (Bilen, 2008, s. 26-27).

Bildirge’ de, genel olarak sosyal güvenlik, sosyal hizmetler ve aile politikalarına ilişkin hususlar bulunmaktadır. Üçüncü maddede yaşamın, özgürlüğün ve kişi güvenliğinin herkesin hakkı olduğu belirtilmekte; 16’ncı maddesinin üçüncü

fikrasında ise “Aile, toplumun, doğal ve temel unsurudur, toplum ve devlet tarafından korunur.” ifadesi ile ailenin önemi ve devlet tarafından korunduğu vurgulanmaktadır. 22’nci maddede sosyal güvenlik ile ekonomik, sosyal ve kültürel haklardan bahsedilmektedir: “Herkesin, toplumun bir üyesi olarak, sosyal güvenliğe hakkı vardır. Ulusal çabalarla ve uluslararası işbirliği yoluyla ve her devletin örgütlenmesine ve kaynaklarına göre, herkes onur ve kişiliğinin serbestçe gelişim için gerekli olan ekonomik, sosyal ve kültürel haklarının gerçekleştirilmesi hakkına sahiptir.”. Bu hükmün çocuk ödeneklerine temel teşkil ettiği düşünülmektedir.

“Herkesin kendisi ve ailesi için insan onuruna yaraşır ve gerekirse her türlü sosyal koruma önlemleriyle desteklenmiş bir yaşam sağlayacak adil ve elverişli bir ücrete hakkı vardır.” biçimindeki 23’üncü maddenin üçüncü fıkrasında da ailenin korunmasına ilişkin önlemler ifade edilmekte ve çocuk ödeneklerine atıf yapılmaktadır.

Bildirge’ nin çocuk ödeneklerine ilişkin bir diğer madde olan 25 inci maddesinin 1 inci fıkrası: “Herkesin kendisinin ve ailesinin sağlık ve refahı için beslenme, giyim, konut ve tıbbi bakım hakkı vardır. Herkes, işsizlik, hastalık, sakatlık, dulluk, yaşlılık ve kendi iradesi dışındaki koşullardan doğan geçim sıkıntısı durumunda güvenlik hakkına sahiptir.” şeklindedir. Bu maddede, aile ve çocukların sağlık ve refahları için birtakım temel haklarının bulunduğu ve dış koşullar nedeniyle geçim sıkıntısı yaşamaları durumunda da korunma haklarının olduğu belirtilmektedir. 25 inci maddenin “Anaların ve çocukların özel bakım ve yardım görme hakları vardır. Bütün çocuklar, evlilik içi veya evlilik dışı doğmuş olsunlar, aynı sosyal güvenceden yararlanırlar.” şeklindeki ikinci fıkrasında ise anne ve çocuklara yönelik özel yardımlar olabileceği ve tüm çocukların sosyal güvencesi olduğu vurgulanmaktadır.

Sonuç olarak, İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi bireylerin temel haklarını güvence altına alması bakımından önem taşımaktadır. Ayrıca Bildirge’ den çalışmanın konusu olan çocuk ödeneklerine ilişkin çeşitli çıkarımlarda bulunulabilmektedir.

2.1.2. Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi.

1976 tarihinde yürürlüğe giren Birleşmiş Milletler Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşmesi'nde aile kurma, çocukların bakımı ve eğitimiyle ilgili ihtiyaçlarının güvence altına alınması, çocukların sosyal koruma altına alınması ve ailelere sosyal yardım verilmesi konularına yer verilmiştir. Sözleşme, Türkiye tarafından 15 Ağustos 2000 tarihinde imzalanmış ve 10 Temmuz 2003'te Bakanlar Kurulu Kararınca onaylanmış ve 11 Ağustos 2003 tarihinde 25196 sayısı ile Resmi Gazete' de yayınlanmıştır.

Sözleşme'nin, *"Bu Sözleşmeye Taraf Devletler, herkesin sosyal sigorta da dâhil olmak üzere sosyal güvenlik hakkını tanırlar."* şeklindeki 9 uncu maddesi sosyal güvenlik hakkının tanınmasına yöneliktir.

Sözleşme'nin 10 uncu maddesinin birinci fıkrasında: *"Toplumun doğal ve temel birimi olan aileye, özellikle ailenin kurulması için ve aileye bağımlı çocukların bakım ve eğitiminden sorumlu oldukları sürece, en geniş koruma ve yardımın yapılması gerektiğini kabul ederler..."* hususu bulunmaktadır. Bu madde ile çocukların bakım ve eğitim ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik yardımların yapılması gerektiği belirtilmiş olup, çocuk ödeneklerine doğrudan atıfta bulunmaktadır.

10 uncu maddenin üçüncü fıkrası ise: *"Bütün çocuklar ve gençler yararına, ebeveynlikten ya da başka koşullardan dolayı hiçbir ayırım gözetilmeksizin, özel koruma ve yardım tedbirleri alınmalıdır. Çocuklar ve gençler ekonomik ve sosyal sömürüden korunmalıdır..."* şeklindedir. Bu maddede çocukların sömürüden korunmasına yönelik özel yardım tedbirlerinin alınması gerektiği belirtilmektedir.

Sözleşme'nin *"Bu Sözleşme' ye Taraf Devletler, herkesin, yeterli beslenme, giyim ve konut da dâhil olmak üzere, kendisi ve ailesi için yeterli bir yaşam düzeyine sahip olma ve yaşam koşullarını sürekli geliştirme hakkına sahip olduğunu kabul ederler. Taraf Devletler bu hususta hür rızaya dayalı uluslararası işbirliğinin temel önemini kabul ederek, bu hakkın gerçekleşmesini güvence altına almak için uygun tedbirler alacaklardır."* şeklindeki 11 inci

maddesinin birinci fıkrasında, ailelerin yeterli bir yaşam düzeyine sahip olma hakkının bulunduğu ve devlet tarafından bu hakkın korunmasına yönelik tedbirlerin alınması gerektiği ifade edilmektedir.

Özetle, Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi'nde çocuk ödeneklerine ilişkin çıkarımlar yapılabilecek oldukça önemli hususlar yer almaktadır.

2.1.3. BM Çocuk Hakları Sözleşmesi.

Çocuk hakları, kanunen veya ahlaki olarak dünya üzerindeki tüm çocukların doğuştan sahip olduğu; eğitim, sağlık, yaşama, barınma; fiziksel, psikolojik veya cinsel sömürüye karşı korunma gibi haklarının hepsini birden tanımlamakta kullanılan evrensel kavramdır. Çocuk hakları, çocukları zarar görmekten ve istismardan korumayı; onları duygusal olarak uygun tarzda yetiştirmeleri için şans vermeyi; sağlık, barınma ve eğitim gibi temel ihtiyaçları sağlamayı öngören haklar olarak tanımlanabilmektedir. Çocuk hakları, insan hakları kavramının içinde ele alınması gereken bir konudur. Çocukların erişkinlerden farklı fiziksel, fizyolojik, davranış ve psikolojik özellikleri olduğu, sürekli büyüme ve gelişme gösterdiği bilincinin yerleşmesi, çocukların bakımının bir toplum sorunu olduğu ve bilimsel yaklaşımlarla herkesin bu sorumluluğu yüklenmesi gerektiği düşüncesi, 1959 tarihli Cenevre Çocuk Hakları Bildirisi ile şekillenmiştir. Söz konusu Bildirge'nin 2. İlkesinde şöyle denilmektedir: *“Çocukların, özel bir korumadan yararlanabilmeleri; ona hürriyet ve haysiyet içinde sıhhatli ve normal şekilde bedensel, fikri, ahlaki, ruhsal ve sosyal yönden gelişmesini sağlayacak imkân ve kolaylıklar kanun ve diğer vasıtalarla temin edilmelidir. Bu maksatla hazırlanan kanunlarda çocuğun çıkarları önemle göz önünde bulundurulmalıdır.”*

Günümüzde çocuk hakları ile ilgili olan uluslararası belge 20 Kasım 1989 tarihinde Birleşmiş Milletler tarafından kabul edilen ve 2 Eylül 1990 tarihinde yürürlüğe giren Çocuk Haklarına Dair Sözleşmedir. Türkiye'de, söz konusu Sözleşme 14 Eylül 1990 tarihinde imzalanmış; 23 Aralık 1994 tarihinde Bakanlar Kurulunca onaylanmış ve 27

Ocak 1995 tarih ve 22184 sayısı ile Resmi Gazete' de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

Çocuk Haklarına Dair Sözleşme'nin felsefesinin önemli bir yapı taşı "*çocuğun yüksek yararı*" ilkesidir. Bu kavram, Sözleşme' de hem genel bir ilke hem de tüm Sözleşme için geçerli bir şemsiye hak olarak ele alınmaktadır. Sözleşme'nin çeşitli maddelerinde çocuğun yüksek yararı ilkesi vurgulanmaktadır. Bununla birlikte, ana tanım 3. maddenin ilk paragrafında yapılmaktadır: "*Kamusal ya da özel sosyal yardım kuruluşları, mahkemeler, idari makamlar ve yasama organları tarafından yapılan ve çocukları ilgilendiren bütün faaliyetlerde, çocuğun yararı temel düşüncedir.*" Özünde çocuğun yüksek yararının her zaman açık ve belirgin bir tanımı yapılamamakta ve Sözleşme belirli bir durumda çocuğun yüksek yararının ne olduğuna dair kesin bir açıklama getirmemektedir. Bununla birlikte, yüksek yararı belli bir ölçüde tanımlayan normatif bir çerçeve çizmektedir. Genel ilkelerden biri olan ve "şemsiye" hak olarak kabul edilen 3. maddenin her zaman Sözleşme' deki diğer haklarla ilişkilendirilmesi gerekmektedir. Sözleşme'nin temel haklarla ilgili tüm maddeleri çocuklara ne şekilde davranılacağı ya da davranılmayacağına ilişkin açık yönergeler ve sınırlamalar getirmektedir. Sözleşme' deki normların bütünü, zorunlu olarak genel bir nitelikte ve eksik de olsa çocuğun yüksek yararına olan şeylerin tanımlanmasına yönelik temel bir yapıtaşı sağlamaktadır. Buna göre, çocuğun yüksek yararına olan temel unsurlar şöyle sıralanmaktadır: Eğitim alma (Md. 28); aile bağlarına sahip olma (Md. 8); ana-babasını bilme ve onlar tarafından bakılma (Md. 7); kendisini ilgilendiren konularda görüşlerini ifade etme (Md.12) ve özel yaşama sahip bir birey olarak tanınma ve saygı görme (Md.16).

Sözleşme çocuğun yüksek yararına olmayan durumları da belirlemektedir: Herhangi bir şekilde şiddete maruz kalmak (Md. 19); ana-babasından haksız yere koparılmak (Md. 9); çocuğun sağlığıyla ilgili önyargıya dayalı geleneksel uygulamalara maruz kalmak (Md. 24); tehlikeli ya da zararlı herhangi bir işte çalışmak (Md. 32) ya da diğer şekillerde sömürü ya da istismara maruz kalmak (Md. 33-36). Bununla birlikte, fiili uygulamalarda kaçınılmaz olarak farklılıklar ortaya çıkmaktadır.

Bu farklılıklar, çatışan çıkarlar ya da çocuğun uzun vadede yararı arasında hassas bir dengenin kurulmasını zorunlu kılmaktadır. Her ne kadar Sözleşme'nin çeşitli maddelerinde açıkça belirtilmişse de Sözleşme'nin ilk 41 maddesinde sıralanan tüm haklar çocuğun yüksek yararını belirlemektedir. Sonuç olarak, çocuğun yüksek yararı ilkesi çocuğu ilgilendiren tüm süreçlerde dikkate alınması gereken bir ilke olarak karşımıza çıkmaktadır.

Çocuk Hakları Sözleşmesi'nin dördüncü maddesinde *“Taraf Devletler, bu Sözleşme’ de tanınan hakların uygulanması amacıyla gereken her türlü yasal, idari ve diğer önlemleri alırlar. Ekonomik, sosyal ve kültürel haklara ilişkin olarak, Taraf Devletler eldeki kaynaklarını olabildiğince geniş tutarak, gerekirse uluslararası işbirliği çerçevesinde bu tür önlemler alırlar.”* hükümleri yer almaktadır. Bu hükümlere göre, Sözleşme’ de yer alan hakların uygulanması için tüm önlemlerin alınması ile sosyal hakların verilmesinde kaynakları kısıtlamanın tam aksine mümkün olabildiğince “cömert” davranılması gerektiği hususuna yer verilmektedir.

Sözleşme'nin 18 inci maddesinin birinci fıkrasında çocukların yetiştirilmesinde ve gelişmesinde anne ve babanın birlikte sorumlu oldukları, aynı maddenin ikinci fıkrasında ise çocukların yetiştirilmesinde taraf devletin ailelerin mali durumlarına göre gerekli yardımların yapılması hususunda hükümler yer almaktadır: *“Bu Sözleşmede belirtilen hakların güvence altına alınması ve geliştirilmesi için Taraf Devletler, çocuğun yetiştirilmesi konusundaki sorumluluklarını kullanmada ana-baba ve yasal vasilerin durumlarına uygun yardım yapar ve çocukların bakımı ile görevli kuruluşların, faaliyetlerin ve hizmetlerin gelişmesini sağlarlar.”*

Çocukların fizyolojik ve sosyolojik gelişimine yönelik alınması gerekli görülen tedbirler ve sağlanmasına ilişkin yapılması gereken yardımlar bu Sözleşme'nin 27'nci maddesinde belirtilmektedir. Bu konuya yönelik yapılması gereken yardım ve alınması gereken tedbirler üçüncü ve dördüncü fıkrada bildirilmektedir: *“Taraf Devletler, ulusal durumlarına göre ve olanakları ölçüsünde, ana-babaya ve çocuğun bakımını üstlenen diğer kişilere, çocuğun bu hakkının uygulanmasında yardımcı*

olmak amacıyla gerekli önlemleri alır ve gereksinim olduğu takdirde özellikle beslenme, giyim ve barınma konularında maddi yardım ve destek programları uygularlar.”

Özetle, Çocuk Hakları Sözleşmesi’nde çocuk ödeneklerine yönelik pek çok madde bulunmaktadır. Sözleşme’nin 18 inci maddesinde çocukların yetiştirilme sürecinde ailelere yapılan yardımlar vurgulanırken; 23’üncü maddede engelli çocukların ailelerine yönelik yardımlardan, 27’nci maddede ise çocukların gelişimine ilişkin yardımlardan söz edilmektedir. Bu bakımdan Sözleşme’ de çocuk ödeneklerine atıflarda bulunmaktadır.

2.2.Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) Belgeleri.

Sosyal adaletin ve uluslararası insan ve çalışma haklarının iyileştirilmesi amacıyla 1919 yılında Versay Barış Antlaşması ile kurulan Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)’ne Türkiye 1932 yılına üye olmuştur. Birleşmiş Milletlere üye olan ülkelerin ILO’ya üye olabilmesi için ana sözleşmeleri kabul etmeleri gerekmektedir. BM üyesi olmayan ve ILO’ya üye olmak isteyen ülkeler ILO’nun Genel Konferansından çıkan kararlar ile üye olmaktadır (ÇSGB, 2014, s. 15).

ILO kuruluş amaçlarını gerçekleştirmeye yönelik bugüne kadar 189 sözleşme ve 202 sayılı tavsiye kararı yayınlamıştır. Uluslararası Çalışma Örgütü tarafından ülkelerin imzaladığı ve onayladığı sözleşmelere ilişkin beş yılda bir rapor gönderilmektedir. Temel sözleşmelere ilişkin raporlar iki yılda bir gönderilmektedir. Bu raporlar kapsamında, sosyal tarafların görüşleri sorularak ilgili ülke tarafından ILO’ya sunulmak üzere bir savunma raporu hazırlanmaktadır.

ILO’nun amaç ve hedeflerine ilişkin olarak çocuk ödeneklerine yönelik hükümler içeren Philadelphia Bildirgesi, Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Hakkında 102 No’lu Sözleşmesi ve 202 Sayılı Sosyal Koruma Tabanlarına İlişkin Tavsiye Kararı incelenmektedir.

2.2.1. Philadelphia Bildirgesi.

Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 1944'te Philadelphia'da gerçekleştirdiği toplantısında Philadelphia Bildirgesi kabul edilmiştir.

Bildirgenin 3'üncü Bölümünde ILO'nun yükümlülükleri ve yapacağı çalışmalar; 4'üncü Bölümünde ILO'nun hedeflerine ulaşabilmesi için uluslararası düzeyde yapılması gereken çalışmalar; 5 inci Bölümünde ise ILO'nun bu bildirmede yer alan ilkelerin bütün dünya ulusları hakkında tam olarak uygulanabilir olduğunu kabul ettiği ifade edilmektedir.

Söz konusu Bildirge'nin 3'üncü bölümünün h fıkrası "*Çocukların ve annenin korunması*" hususudur. Bu hususun gerçekleşmesini sağlayacak programların uygulanması işinde çeşitli uluslara yardımın Uluslararası Çalışma Örgütü için önemli bir yükümlülük oluşturduğu kabul edilmektedir.

Sonuç olarak, Bildirge'de sosyal güvenliğin yaygınlaştırılması ile çocukların ve annelerin korunması hususunda sosyal politikalar yapılarak çocuk ödeneklerinin sağlanması hususu yer almaktadır.

2.2.2. Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Hakkında 102 Sayılı Sözleşme.

1952 tarihli "Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Hakkında 102 Sayılı Sözleşmesi" Uluslararası Çalışma Örgütüne (ILO) üye olan veya üyelik süreci devam eden ülkelere sosyal güvenliğin asgari normları ile çocuk ödeneklerine ışık tutan bir sözleşmedir.

ILO, 4 Haziran 1952 tarihinde Cenevre'de gerçekleştirdiği toplantısında sosyal güvenliğin asgari normları hakkındaki teklifleri kabul etmeye başlayarak bunların derlenmesi konusunu görüşmüş ve bu kapsamda "1952 Tarihli Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Sözleşmesi" kabul edilmiştir. Türkiye, 29 Temmuz 1971 tarihinde "Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Hakkındaki Sözleşmenin Onaylanmasının

Uygun Bulunduğuna Dair Kanun”u kabul etmiş ve 10 Ağustos 1971 tarihli ve 13922 sayısı ile Resmi Gazete’ de yayınlanmıştır. Söz konusu Kanun 15 Ekim 1974 tarihli ve 15037 sayısı ile Resmi Gazete’ de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir (ÇSGB, 2014, s. 150).

ILO sosyal güvenliği; *“insanların hastalık, işsizlik, yaşlılık, ölüm gibi sebeplerle geçici veya sürekli olarak kazançtan yoksun kalması durumunda düşeceği yoksulluğa karşı koruyan, çocuk sayısının artması ve analık halinde koruma sağlayan önlemler sistemi”* olarak tanımlamaktadır. Bu çerçevede, Sözleşme sosyal sigortalar ile sosyal yardımların genel esasları düzenlenmektedir ve sosyal koruma sisteminin kapsamına alınacak riskler; iş kazaları ve meslek hastalıkları (mesleki riskler), hastalık, analık, malullük, yaşlılık ve ölüm (fizyolojik riskler), işsizlik ve ailevi yükler (sosyoekonomik riskler) olmak üzere dokuz ana grup altında belirlenmiştir. Buradan hareketle; sağlık yardımı, hastalık ödeneği, işsizlik yardımı, yaşlılık yardımı, iş kazası ve meslek hastalığı ödeneği, analık yardımı, maluliyet yardımı, ölüm yardımı (dul/yetim) ve aile yardımları olmak üzere toplam dokuz sigorta kolu belirlenmiştir. Sözleşmede, sözleşmeyi onaylayan ölkelerin asgari düzeyde vermesi gereken yardım ile yararlanıcılar da belirlenmiştir.

ILO’ya üye olan birçok ölkede, 102 sayılı Sözleşmeyi onaylayarak aile yardımları uygulamasına başlamıştır. Aile yardımları esas olarak çocuk ödeneklerini ifade etmektedir. Söz konusu Sözleşmede yer alan aile yardımlarına ilişkin hükümleri ve politikaları uygulayan ölkede sayısı yıllar içinde giderek artmıştır. Bununla birlikte, ölkelerin tüm sigorta kollarını kabul etme zorunluluğu bulunmamakta; başlangıçta bazıları kabul edilerek Sözleşme onaylanabilmektedir. Bu husus Sözleşme’nin ikinci maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre, Sözleşmeyi onaylamak isteyen ölkede işsizlik, yaşlılık, iş kazası ve meslek hastalıkları, maluliyet ve ölüm yardımlarından en az birisi; sağlık, hastalık, işsizlik, iş kazası ve meslek hastalığı, aile yardımları, maluliyet ve ölüm yardımları sigorta kollarından ise en az üçünü seçmek şartıyla bu Sözleşmeyi kabul edebilmektedir (ILO 102 Sayılı Sözleşme).

Türkiye, Sözleşmenin ikinci maddesinin b fıkrasındaki yetkiden faydalanarak, sadece üçüncü bölümde yer alan hastalık ödeneklerini, beşinci bölümde yer alan yaşlılık yardımını, altıncı bölümde yer alan iş kazası ve meslek hastalıkları ödeneklerini, dokuzuncu bölümde yer alan maluliyet yardımını ve 10 uncu bölümde yer alan ölüm yardımı kabul etmiştir. İkinci bölümde bulunan sağlık yardımı ile sekizinci bölümde yer alan analık yardımını Sözleşme'nin üçüncü maddenin yetkisinden yararlanarak dokuzuncu maddenin d fıkrası ile 48 inci maddenin c fıkrasındaki geçici hükümlerine tabi olarak onaylanmıştır (Ekdemir, 2009, s. 893). Çocuk ödeneklerine yönelik bölümü ise o günkü koşullar dikkate alınarak onaylanmamıştır. Bununla birlikte, Türkiye'de çocuk ödenekleri niteliğinde sayılabilecek pek çok ödenek türü bulunmaktadır. Çocuk ödeneklerine ilişkin Türkiye'de herhangi bir yasal düzenleme yapılmamış olmasına rağmen, 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu kapsamındaki aktif sigortalılara (memurlara) çalıştıkları kurumları tarafından 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu uyarınca aile yardımı ödeneği verilmektedir. Diğer taraftan, çok kapsamlı olmamakla birlikte, iş akdiyle çalışanlara bazı haklar sağlanmaktadır; örneğin, asgari geçim indirimi uygulaması veya toplu sözleşmelere tabi olanlara yapılan düzenli nakdi veya aynı yardımlar vb.

Çocuk ödenekleri, ILO'nun 102 Sayılı Sözleşmesi'nin yedinci bölümünü kapsamakta ve hükümleri 39 ile 45 inci maddeleri arasında yer almaktadır:

40. Madde: Bu madde hangi durumda yardım yapılacağını açıklamaktadır: *“Yardım yapılacak hal, mevzuatla tayin olunacağı şekilde, çocukların geçimini sağlama mükellefiyetidir.”*

41. Madde: Sözleşme'nin 41 inci maddesinde korunacak kimseler tarif edilmektedir. Buna göre, yardımlar, bütün işçi ve hizmetlilerin yüzde 50'sinden az olmamak üzere kanunla belirlenmiş işçi ve hizmetlilerini veya bütün ikamet edenlerin yüzde 20'sinden az olmamak üzere kanunla belirlenmiş nüfus kategorilerini veya çocuk geçindirmekle yükümlü olduğu süre içinde geçim kaynakları kanunla belirlenmiş sınırları aşmayan ikamet edenleri veya 3 üncü maddeye göre bir beyanın

yapılmış olması halinde en az 20 kişi çalıştıran işyerlerindeki bütün işçi ve hizmetlilerin yüzde 50'sinden az olmamak üzere, kanunla belirlenen işçi ve hizmetli kategorilerini kapsamaktadır.

42. Madde: Bu maddede, Kanunla belirlenmiş bir zaman dilimini tamamlayan her korunan kişiye periyodik yardımları veya çocuklara yiyecek, giyecek, konut, tatil veya ev içerisinde yapılacak yardımları ~~veya yukarıda sayılan iki maddede sayılan yardımların~~ karışımından oluşan bir ~~yardım~~ sisteminin oluşturulması şeklinde yardımların çerçevesini belirlemektedir.

43. Madde: Bu madde, *“Belirli bir zaman içinde üç ay prim ödemiş veya çalışmış ve bir sene ikamet etmiş olma şartlarından en az birini yerine getiren kimselere yardım verilmesi”* şeklinde ifade edilmiş olup, yardımların hangi şartları taşıyan kimselere ödeneceği konusunu belirlemektedir.

44. Madde: Bu maddede ödenek miktarları belirlenmektedir. Buna göre: *“Bir erkek işçinin ücretinin yüzde 3'ü ile yardımı yapılacak kişilerin çocukları sayısının çarpımıyla veya söz konusu ücretin yüzde 1,5'i ile ikamet edenlerin çocuk sayısının toplamının çarpımıyla elde edilecek değer”* şeklinde ifade edilmektedir.

2.2.3. 202 Sayılı Sosyal Koruma Tabanlarına İlişkin Tavsiye Kararı.

30 Mayıs-14 Haziran 2012 tarihleri arasında Cenevre'de yapılan 101. Uluslararası Çalışma Konferansında kabul edilen 14/6/2012 tarihli ve 202 sayılı “Sosyal Koruma Tabanlarına İlişkin Tavsiye Kararı”nın içeriği aşağıdaki özetlenmektedir:

- Yoksulluk, kırılganlık ve sosyal dışlanmayı önlemeyi veya azaltmayı amaçlayan bir korumayı temin eden, ulusal düzeyde tanımlanmış temel sosyal güvenlik teminatlarının sağlanması,

- Mümkün olan en kısa sürede temel sosyal güvenlik teminatlarından oluşan sosyal koruma tabanlarının kurulması ve sürdürülmesi,

- İhtiyaç sahibi herkese, yaşam boyunca, ulusal düzeyde zaruri olarak tanımlanmış mal ve hizmetlere etkin erişimi birlikte temin eden temel sağlık hizmetlerinin ve gelir güvencesinin asgari düzeyde sağlanması,

- Sosyal koruma tabanlarının aşağıdaki asgari dört temel sosyal güvenlik teminatlarından oluşmasının sağlanması:

1. Analık bakımı da dâhil olmak üzere, temel sağlık hizmetlerini teşkil eden ulusal düzeyde tanımlanmış mal ve hizmetlerin tamamına erişim,

2. Çocuklar için, ulusal düzeyde tanımlanmış, asgari seviyede temel gelir güvencesi,

3. Aktif çalışma yaşında olup yeterli gelir kazanamayan kişiler için ulusal düzeyde tanımlanmış asgari seviyede temel gelir güvencesi. Yaşlı kişiler için ulusal düzeyde tanımlanmış, asgari seviyede temel gelir güvencesi,

4. Sosyal güvenliğin genişletilmesi için ulusal stratejilerin oluşturulması ve uygulanması.

Yukarıda özetlenen tavsiye kararlar incelendiğinde, dört temel sosyal güvenlik teminatından birisinin ülkedeki tüm çocuklara yönelik asgari gelir güvencesinin sağlanması olduğu görülmektedir. Bu doğrultuda, söz konusu kararın da çocuk deneklerine ve hatta evrensel nakdi çocuk ödeneğine atıfta bulunduğu anlaşılmaktadır.

Tablo 2.1’de, 1952 tarihli Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Hakkında 102 No’lu Sözleşme ile 2012 tarihli 202 Sayılı Sosyal Koruma Tabanlarına İlişkin Tavsiye Kararı karşılaştırılmaktadır.

Tablo 2.1. 102 No’lu Sözleşme ile 202 Sayılı Tavsiye Kararın Karşılaştırılması

	<i>102 No’lu Sözleşme</i>	<i>202 Sayılı Tavsiye Karar</i>
Kapsam	Çocukların geçimini sağlama mükellefiyeti	Çocuklara yönelik asgari gelir güvencesi
Yararlanıcı	Bütün işçi ve hizmetlilerin yüzde 50’sinden az olmamak üzere kanunla belirlenmiş işçi ve hizmetlileri veya ikamet edenlerin yüzde 20’sinden az olmamak üzere kanunla belirlenmiş nüfus kategorilerini veya geliri kanunla belirlenmiş sınırları aşmayan ikamet edenler	Tüm çocuklar
Ödeneklerin Niteliği	Düzenli ödenekler ile gıda, giyecek, barınma, tatil yardımı	Çocukların ihtiyaç duyduğu gıda, eğitim, sağlık vb. gibi hizmetlere erişimini sağlamaya yönelik aynı ve nakdi ödenekler
Ödeneklerin Miktarı	Bir işçinin ücretinin yüzde 3’ü ile çocukları sayısının çarpımı veya söz konusu ücretin yüzde 1,5’i ile ikamet edenlerin çocuk sayısının toplamının çarpımıyla elde edilecek değer	Her ülke ulusal mevzuatı kapsamında belirler.
Ödeneklerin Süresi	Çocuğun doğumundan en az 15 yaşına kadar veya çocuğun eğitimi tamamlanana kadar	Çocukluk dönemi süresince
Koşullar	Belirli bir zaman içinde üç ay prim ödemiş veya çalışmış ve bir sene ikamet etmiş olma şartlarından en az birini yerine getiren kimseler	Her ülke ulusal mevzuatı kapsamında belirler.

Kaynak: ILO World Social Protection Report 2014/15

Link:http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_245201.pdf

Tabloda görüldüğü üzere, 1952 tarihli ve 102 No’lu Sözleşme ile 2012 tarihli ve 202 Sayılı Tavsiye Karar’ın çocuk ödeneklerine yaklaşımları oldukça farklıdır. Aradan geçen 60 yılda çocuk ödeneklerinin tüm çocukları kapsamasına yönelik düşünce ağırlık kazanarak çocuk ödeneklerinin bir asgari gelir güvencesi olarak verilmesi tavsiye edilir olmuştur. Ayrıca 102 No’lu Sözleşme’ de ödenek alma şartları daha

ayrıntılı olarak belirlenmişken, 202 Sayılı Tavsiye Karar’da ayrıntıların ülkelerin kendi mevzuatlarına bırakıldığı görülmektedir.

2.3.Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği Belgeleri

Bu bölümde Avrupa Birliği’nin temelini oluşturan Paris ve Roma Antlaşmaları ele alınarak; sosyal riskler ile insan haklarını güvence altına alma konularında önemli belgelerden birisi olan Avrupa Sosyal Şartı incelenmektedir. Ayrıca, Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu, koordinasyona ilişkin 1408/71 ve 883/04 sayılı Tüzükler ile Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi de incelenmektedir.

2.3.1. Paris ve Roma Antlaşmaları.

1951 tarihinde Paris’te imzalanan ve 1952’de yürürlüğe giren “Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Antlaşması” (AKÇT), Avrupa Birliği’nin (AB) kurucu Antlaşmasıdır. Kurucu üyeleri Almanya, Fransa, İtalya, Belçika, Hollanda ve Lüksemburg’dur. Bu Antlaşma, Avrupa Birliği’nin sosyal güvenlik alanında temelini oluşturmaktadır. Antlaşma’nın 68 inci ve 69 uncu maddelerinde sosyal güvenliğe ait hükümler yer almaktadır. Ayrıca, bu maddelerde üye ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerine karışılmayacağı ifade edilmektedir (Taşcı, 2013, s. 62).

1957’de Roma’da imzalanan ve 1958’de yürürlüğe giren Roma Antlaşması ile ise AKÇT’ nin kurucu üyeleri tarafından Avrupa Ekonomik Topluluğu ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu kurulmuştur.

Roma Antlaşmasında sosyal güvenlik ile ilgili doğrudan hüküm bulunmamakla birlikte, AB’nin ve sosyal güvenliğin başlangıç çerçevesini oluşturmasından dolayı önemli görülmektedir. Antlaşma’nın “Sosyal Politika” başlıklı bölümünde, sosyal güvenlik alanında üye devletlerin kendi aralarında işbirliği yapmaları hususunda Avrupa Komisyonu’nun görevlendirildiği belirtilmektedir. Antlaşma’nın 51 inci maddesi üye devletlere bir sosyal güvenlik sistemi öngörmekte ve bunun için

Antlaşma'nın yürürlüğe girmesinden sonra üç ve dört sayılı Tüzüklerin uygulanmasını önermektedir (Taşcı, 2013, s. 62-63).

2.3.2. Avrupa Sosyal Şartı.

Avrupa Sosyal Şartı 1965 yılında yürürlüğe girmiştir. 1996 yılında günün koşullarına göre yeniden düzenleme ihtiyacı nedeniyle "Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı" şeklinde güncellenmiştir.

2.3.2.1. 1961 tarihli Avrupa sosyal şartı.

Avrupa Sosyal Şartı (ASŞ) 1965'te yürürlüğe girmiştir. Ekonomik ve sosyal hakları içeren en önemli belgelerden birisi olan ASŞ'yi Türkiye 18 Ekim 1961'de imzalamış, 7 Ağustos 1989 tarihinde Bakanlar Kurulu Kararını 14 Ekim 1989 tarihli ve 20312 sayılı Resmi Gazete' de yayınlamıştır.

ASŞ'de 19 sosyal hak bulunmaktadır. Ayrıca, sosyal politikaya dair taraf ülkelere çeşitli yükümlülükler getirmektedir. ASŞ kapsamında, sağlıklı ve adil çalışma koşulları, adil ücret, örgütlenme, toplu pazarlık, meslek eğitimi, sağlığın korunması, sosyal güvenlik, sağlık ve sosyal yardım, engellilerin çalışma koşulları, çalışan göçmenlerin korunması ile ailelerin, kadınların, gençlerin ve çocukların sosyal, yasal ve ekonomik olarak korunması vb. hususlar yer almaktadır.

ASŞ'nin 16'ncı maddesinde çocuk ödeneklerine atıfta bulunmaktadır. Söz konusu madde "*Akit Taraflar, toplumun temel birimi olan ailenin tam gelişmesi için gerekli koşulları sağlamak üzere; sosyal yardımlar ve aile yardımları, mali düzenlemeler, konut sağlama, yeni evlilere yardım ve diğer uygun araçlarla aile yaşamının ekonomik, yasal ve sosyal bakımdan korunmasını desteklemeyi taahhüt ederler.*" şeklindedir. Bu madde ile aileler maddi, hukuki ve sosyal olarak koruma altına alınmaktadır.

ASS'nin 17'nci maddesinde ise çocuk ve gençlere yönelik koruyucu hükümler bulunmaktadır. Söz konusu maddenin 1 inci fıkrasının a bendi, *“..özellikle bu amaç için uygun ve yeterli kurum ve hizmetlerin kurulması ve sürdürülmesini sağlayarak; çocukların ve gençlerin, ebeveynlerinin hak ve ödevleri göz önünde tutularak, gereksinim duydukları bakım, yardım, öğretim ve eğitim olanaklarına sahip olmalarını sağlamayı...”* şeklindedir.

2.3.2.2. 1996 Tarihli Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı.

Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı, Avrupa Konseyi tarafından 1996 tarihinde Strazburg'da imzaya açılmış ve 1999'da yürürlüğe girmiştir. Güncellenen ASS'yi Türkiye 6 Ekim 2004 tarihinde imzalanmış, Bakanlar Kurulu'nun 22 Mart 2007 tarihli toplantısında karara bağlanmış ve 9 Nisan 2007 tarihli ve 26488 sayılı Resmi Gazete' de yayınlanmıştır.

1961 tarihli ASS'de 19 sosyal hak yer alırken; Gözden Geçirilmiş ASS'de hak sayısı 31 olmuştur. Sonradan eklenen sosyal haklar; istihdam ve meslek konularında fırsat eşitliği, bilgilendirilme ve danışılma, çalışma koşullarının ve ortamının düzenlenmesi ve iyileştirilmesi, yaşlıların sosyal korunma, iş feshinin sona erdiğinde korunma, çalışanların ve işverenlerin aciz haldeyken alacak taleplerinin korunması, onurlu çalışma, ailevi sorumlulukları olan çalışanlara fırsat eşitliği, çalışanların temsilcilerinin işletmede korunmaları, çalışanların toplu işten çıkarmada bilgilendirme ve danışılma, toplumsal dışlanma ve yoksulluğa karşı korunma ile konut hakkı şeklindedir.

Gözden Geçirilmiş ASS'ye “Toplumsal dışlanma ve yoksulluğa karşı korunma hakkı” başlıklı 30 uncu madde ilave edilmiştir. Bu madde çocuk ödenekleri kapsamında değerlendirilebilmektedir. Bu hak, Avrupa'da artan yoksulluğa karşı bir önlem niteliğindedir. Bu maddenin a fıkrasına göre yardımlar hususu *“Akit Taraflar, ... , toplumsal dışlanma ve yoksulluk durumunda yaşayan ya da bu duruma düşme tehlikesinde olan kişilerin ve ailelerinin, özellikle istihdam, konut, eğitim, öğrenim,*

kültür ile sosyal ve tıbbi yardım olanaklarına fiilen ulaşmalarını teşvik edecek genel ve eşgüdümlü bir yaklaşım çerçevesinde önlemler almayı; ... taahhüt ederler.” şeklindedir. ASS'nin getirdiği yükümlülüklerin taraf devletlerce uygulanıp uygulanmadığı denetimlerle kontrol edilmektedir. Şartı imzalayan ülkeler iki yılda bir rapor sunmak zorundalar (Hacıosmanoğlu, 2009, s. 37).

Türkiye her iki Avrupa Sosyal Şart'ını da imzalamıştır. Her ikisi de çocuk ödeneklerine dair hususlar içermektedir.

2.3.3. Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu.

1964 tarihinde imzaya açılan Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu (ASGK) 1968 tarihinde yürürlüğe girmiş olup, Avrupa Konseyi'ne üye olan ülkelerin sosyal güvenlik bakımından gelişmesini sağlamayı hedeflemektedir. Türkiye'de 13 Mayıs 1964'te imzalanmış; 28 Şubat 1979 tarihli Bakanlar Kurulu tarafından onaylanarak 23 Temmuz 1979 tarihli ve 16705 sayılı Resmi Gazete' de yayınlamıştır.

Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu kapsamında sağlık, hastalık, işsizlik, yaşlılık, iş kazası ve meslek hastalığı, aile yardımları, analık, maluliyet ve ölüm yardımları olmak üzere toplam dokuz sosyal risk yer almaktadır. 76'ncı maddeye göre taraf ülkeler onaylamadıkları bölümlerle ilgili ülkelerindeki gelişmeler hakkında iki yılda bir rapor sunmak zorundadırlar.

Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu hazırlarken Uluslararası Çalışma Örgütü'nün “Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin 102 sayılı Sözleşmesi” esas alınmıştır.

Kod'un ikinci maddesinin birinci fıkrasına göre, imzalayan taraf ülkeler Sözleşmede ifade edilen dokuz sosyal riskten en az altısını kabul etmek durumundadır.

Kod'un yedinci bölümünde "aile yardımları" yer almaktadır (Md.39-45). Bu bölüm, ILO'nun 102 No'lu Sözleşmesinde yer alan aile yardımları bölümüne oldukça benzemektedir.

Kod ile aynı tarihte imzaya açılan ve yürürlüğe giren Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu'nun ek protokolünde mevcut standartların asgari düzeylerinin yükseltilmesi amaçlanmıştır. Bu protokol ile taraf ülkelerce onaylanması gereken bölüm sayısı, altıdan sekize çıkarılmıştır. Ayrıca, "çocuk" tanımı da bu protokol ile genişletilmiştir (Bilen, 2008, s. 91).

2.3.4. 3/58, 1408/71 ve 883/04 Sayılı Koordinasyon Tüzükleri.

Paris Antlaşması'nın 69 uncu maddesinin dördüncü fıkrasında, kişilerin diğer üye ülkelerde bulunmaları veya çalışmaları halinde herhangi bir ayrımcılığa maruz kalmamaları gerektiği ifade edilmektedir. Bu doğrultuda 3/58 sayılı koordinasyon ve uygulamasına ilişkin 4/58 sayılı Tüzükler çıkartılmıştır.

Avrupa Topluluğu üyesi ülkelerde yer değiştiren bağımlı ve bağımsız çalışanlar ile bunların aile bireylerinin sosyal güvenliklerine ilişkin 1971 tarihli ve 1408/71 sayılı Tüzük ile Tüzüğün Uygulama Esaslarına Dair 574/72 sayılı Tüzükler, 3/58 ve 4/58 sayılı Tüzüklerin devamı niteliğindedir. Tüzükler, serbest dolaşım esnasında sosyal güvenlik açısından ortaya çıkabilecek sorunların bertaraf edilmesi amacıyla çıkartılmıştır. Tüzüğün uygulama alanı başta sadece işçileri kapsarken zamanla serbest çalışanları, aileleri ve 1999'daki değişikliklerle beraber öğrencileri de kapsam altına alarak genişlemiştir (Polat, 2007, s. 22).

1408/71 sayılı Tüzüğün birinci maddesi, özel doğum yardımı haricindeki ailenin ihtiyaçlarının giderilmesi hususunda aynı ve nakdi tüm yardımları aile yardımı olarak tanımlamaktadır. Aynı maddede aile ödeneklerini, "*aile bireylerinin sayısı ve yaşı dikkate alınarak belirli bir düzen içinde ödenen ödenekler*" olarak tanımlamaktadır. Tüzüğün 72'nci maddesine göre aile ödeneklerine hak kazanmada diğer üye ülkelerde geçen

sigortalılık süreleri de dikkate alınmaktadır. Aile ödenekleri çocuktan dolayı ihtiyaç duyulan yardımlara ek olarak; kira, evlilik, tatil ve okula başlama gibi yardımları da içermektedir (Tosun, 2003, s. 8).

Avrupa Topluluğu'nun 883/2004 sayılı Tüzüğü, 2004 yılında Avrupa Parlamentosu tarafından yayınlanmış olup, aile yardımları sekizinci kısımda 67 ile 69 uncu maddeler arasında yer almaktadır. Bu bölümde, başka bir üye devlette ikamet eden aile bireyleri için aile yardımlarının birinci üye devlet mevzuatına göre alınabileceği hükmü bildirilmektedir. Ayrıca, aynı anda birden çok devlet tarafından aile yardımları hakkının doğması halinde ise hangi esaslar çerçevesinde ve hangi üye devlet tarafından aile yardımlarının ödeneceği hususları yer almaktadır.

2.3.5. Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi.

1972'de Paris'te imzaya açılan ve 1977' de yürürlüğe giren Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi (ASGS), Türkiye dâhil beş ülke tarafından imzalanmıştır. Türkiye'de söz konusu Sözleşme 13 Temmuz 1976 tarihli ve 2023 sayılı Kanun numarası ile uygun bulunmuş ve 31 Ağustos tarihli Bakanlar Kurulu'nun kararı üzerine 21 Şubat 1977 tarihinde Resmi Gazete' de yayınlanmıştır.

ASGS, sosyal güvenliğin hastalık ve analık, malullük, yaşlılık, ölüm, iş kazaları ve meslek hastalıkları, işsizlik ve aile yardımları ile ölüm ödeneklerine ilişkin sosyal güvenlik risklerini güvence altına alan bir belgedir. Sözleşme esaslarına göre, sosyal güvenlikte eşit işlem, taraf ülke vatandaşlarının yer değiştirmeleri durumunda yardımların kesilmemesi ve ülkelerde geçen hizmet sürelerinin birleştirilmesi gibi hükümler yer almaktadır. Taraf ülkeler, daha etkin ve sıkı bir beraberliğin oluşması ve sosyal güvenlik mevzuatlarının birbirleriyle uyumlu hale gelmesi hususunda çalışmaların yapılmasını kabul etmişlerdir.

ASGS' de aile yardımlarına ilişkin hükümler 3'üncü bölümün altıncı kısmında yer almaktadır. Aile yardımları iki bölüme ayrılmıştır. Birinci bölüm "aile ödenekleri", ikinci bölüm ise "aile yardımları" nı içermektedir.

Sözleşme' de aile ödenekleri kavramı "çocukların sayısına ve yaşına göre yapılan periyodik ödemeler şeklindeki para yardımları"; aile yardımları kavramı ise "açık ve kesin olarak II numaralı Ek' in dışında bırakılan özel doğum ödeneği müstesna, ailenin geçim masraflarındaki dengeyi sağlamak amacıyla yapılan aynı yardımlar ile para yardımları" şeklinde tanımlanmaktadır.

Ayrıca, aile yardımlarının ve ödeneklerinin taraf ülkelerce nasıl ödendiği ve nasıl transfer edildiğine ilişkin hususlar bulunmaktadır. Yapılacak yardımlar ve ödenekler taraf ülkeler arasında uygulanmak istendiğinde bunun usulünü içeren bir anlaşmanın yapılması gerektiği de vurgulanmaktadır.

Sözleşmede "çocuk" tanımı da yapılmaktadır. Taraf ülkenin mevzuatına göre çalışan ancak aile fertleri başka bir taraf ülkede ikamet edenlere ödenek ve yardımların nasıl sağlandığı veya geçici olarak bir taraf ülkesine ailesiyle beraber çalışmak üzere gittiğinde yardımların hangi taraf ülke tarafından ödendiği hususları yer almaktadır.

Çalışmanın bu bölümünde ele alınan Birleşmiş Milletler, Uluslararası Çalışma Örgütü ve Avrupa Birliği ile Avrupa Konseyi belgelerinde çocuk ödeneklerine atıfta bulunan birçok husus bulunduğu anlaşılmaktadır. Tüm belgeler birlikte ele alındığında çocuk ödeneklerine ilişkin önlemlerin taraf devletler tarafından dikkate alınması gerektiği sonucuna varılmaktadır.

3. Türkiye’de Çocuk Ödenekleri

Ülkemizce taraf olunan uluslararası belgelerdeki çocuk ödeneklerine ilişkin hükümlere göre, Devletin sorumluluğunu yerine getirmesi adına çocukların ve haklarının korunmasına yönelik ulusal belgelerde de çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. 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). Dolayısıyla, her aile ve ailenin her bir ferdi bu anayasal hakka sahiptir.

T.C. 1982 Anayasası’nın 3. Bölümünün 41. Maddesinde (Ek fıkra: 12.9.2010-5982/4) *“Her çocuk, korunma ve bakımdan yararlanma... hakkına sahiptir, devlet, her türlü istismara ve şiddete karşı çocukları koruyucu tedbirleri alır.”* hususu ile çocukların korunması devletin önemli görevlerinden biri olarak gösterilmektedir. Kanunlarla da çocukların korunması güvence altına alınmıştır. 4721 Sayılı Türk Medeni Kanunu’na göre de *“Çocuğun bakımı, eğitimi ve korunması için gerekli giderler ana ve baba tarafından karşılanır. Ana ve baba ile çocuğun ödeme gücü yoksa bu giderler Devletçe karşılanır.”* hükmü bulunmaktadır.

Nitekim 2828 Sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu’nda “Sosyal Hizmetler”; *“Kişi ve ailelerin kendi bünye ve çevre şartlarından doğan ve kontrolleri dışında oluşan maddi, manevi ve sosyal yoksunluklarının giderilmesine ve ihtiyaçlarının karşılanmasına, sosyal sorunlarının önlenmesi ve çözümlenmesine yardımcı olunmasını ve hayat standartlarının iyileştirilmesi ve yükseltilmesini amaçlayan sistemli ve programlı hizmetler bütünü”* olarak ifade edilmektedir. Çocukların korunması da sosyal koruma kapsamında önemli bir yeri ve önceliği olan hizmetlerin başında gelmektedir. 2005 tarihli ve 5395 sayılı Çocuk Koruma Kanunu’nun amacı çocukların her türlü riskten korunmasını ve çocuklar için iyileştirici tedbirlerin alınmasını ve hizmetlerin sağlanması için gerekli örgütlenmenin yapılmasını öngörmektedir. Çalışmanın 2. Bölümü 2.1.2. bölümünde de açıklandığı üzere, Türkiye’de çocukla ilgili mevcut yasal

düzenlemeler ile çocuğun tanımı Çocuk Hakları Sözleşmesi ile uyumlu hale getirilmiş, Çocuk Koruma Kanunu ile Çocuk Hakları Sözleşmesi'nin temel ilkeleri yasayla güvence altına alınmış ve Sözleşme ile uyumlu olarak “çocuğun yüksek yararı” kavramına atıfta bulunulmuştur. Bu düzenlemeler oldukça önemli kilometre taşlarıdır. Bu durum, orta ve uzun vadede çocuklarla ilgili uygulamalarda çocuk hakları ilkelerinin temel alınmasında önemli bir vasıta olarak görülmektedir (Onuncu Kalkınma Planı, Çocuk Çalışma Grubu Raporu, 2014: 8).

Kalkınma planları ile hükümet programlarında da çocukların korunmasına yönelik strateji ve hedefler belirlenmiştir. Onuncu Kalkınma Planı'nda (2014-2018) çocuk ve gençlik başlığı altında geleceğe dönük temel stratejiler belirlenmiştir. Söz konusu planda çocuklar için risk faktörlerinden bahsedilmekte (Md. 262) ve çocuğun iyi olma hallerinin desteklenmesi, potansiyellerini geliştirmeye ve gerçekleştirmeye yönelik fırsat ve imkânların artırılarak başta eğitim, sağlık, adalet ve sosyal hizmetler olmak üzere temel kamu hizmetlerine erişimlerinin artırılması öngörülmektedir (Md. 263). Ayrıca, çocukların yoksulluktan kaynaklanan yoksunluklarının giderilmesi, erken çocukluk gelişiminin desteklenmesi (Md. 264), çocukların iyi olma hallerini ve refahlarını destekleyici bütüncül modeller geliştirilerek, daha iyi eğitim ve sağlık hizmeti almalarının sağlanacağı, temel becerilerinin geliştirilerek, özellikle zor şartlar altındaki ve risk grubundaki çocukların yaşam kalitesinin yükseltileceği, toplumla bütünleşmelerinin sağlanacağı (Md. 265) belirtilmektedir. Plan'ın “2.1.7. Aile ve Kadın” başlıklı bölümünde ise, aile yardımlarının geliştirilmesi (Md.250), kadın istihdamının artırılması (Md.251) ve ailenin korunması ve güçlendirilmesine katkı yapacak sosyal ve ekonomik politikaların tasarlanması (Md.252) yer almaktadır. Ayrıca, söz konusu Plan'ın “Nüfus Dinamikleri” bölümünde doğurganlık hızının yükseltilmesi (Md. 350), genç ve dinamik nüfus sayısının korunması amacıyla kadınlara yönelik iş ve aile hayatının birlikte uyumlu hale getirilmesi (Md. 351) vb. hedefler de bulunmaktadır.

Görüldüğü üzere gerek ulusal gerekse uluslararası belgelerde çocukların korunmasına yönelik tedbirlerin önemi vurgulanmaktadır. Bu kapsamda, Türkiye'de

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığınca çeşitli politikalar geliştirilmekte ve uygulanmaktadır. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, söz konusu yasalara dayalı olarak önemli görevler üstlenmiştir. Bakanlığın temel görevlerinden birisi, korunma ihtiyacı olan çocukların korunma altına alınmasına esas oluşturacak nedenin ekonomik yoksunluk olması halinde, bu çocuklara ve ailelerine kuruluş bakımı yerine, ekonomik yardım ve diğer destekleyici uygulamalarla ailenin parçalanmadan bir arada yaşamasına fırsat sağlamaya çalışmaktır.

Türkiye, ILO'nun 1952 tarihli 102 No'lu Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Sözleşmesi'nin yaşlılık, malullük, ölüm, hastalık, iş kazası ve meslek hastalığı ve analık yardımları ile ilgili kısımlarındaki mükellefiyetleri aynı sözleşmenin 9 uncu maddesinin (d) fıkrası ile 48 inci maddenin (c) fıkrasındaki geçici istisna hükümlerinden faydalanmak koşuluyla 1974 tarihinde kabul etmiştir. Sözleşmede yer alan işsizlik sigortası uygulaması 1999 tarihinde kanunlaşarak uygulamaya koyulmuştur. Ancak resmi olarak uygulanan bir aile yardımı ve dolayısıyla çocuk ödenekleri sistemi henüz bulunmamaktadır. Bununla birlikte, Türkiye'de çocuk ödeneği sayılabilecek birçok yardım uygulanmaktadır.

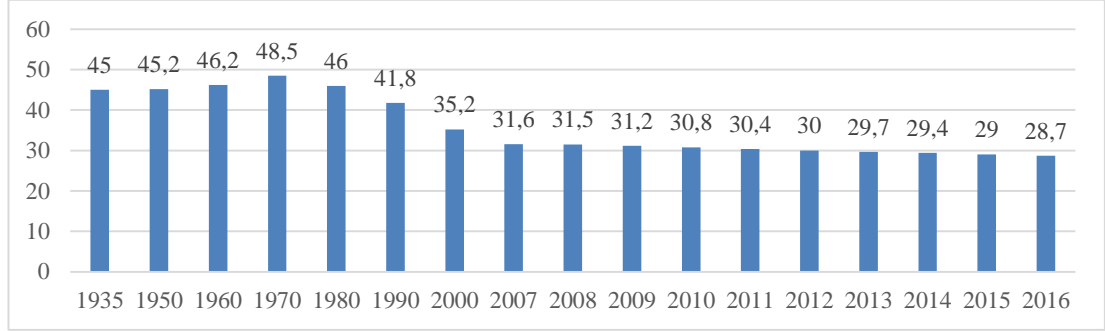
Bu bölümde, öncelikle Türkiye'nin nüfus yapısı incelenmekte ve sonrasında Türkiye'de çocuk ödenekleri kapsamında değerlendirilebilecek uygulamalar ele alınmaktadır.

3.1. Türkiye'nin Nüfus Yapısı

Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi (ADNKS, 2016) sonuçlarına göre; Türkiye'nin toplam nüfusu 2016 yılı sonu itibariyle 79.814.871, çocuk nüfusu 22.891.140'dır.

Türkiye çocuk nüfusunun yoğun olduğu bir ülkedir. Demografik yapının en çarpıcı özelliklerinden birisi çocukların toplam nüfusa oranıdır.

Şekil 3.1. Türkiye’ de Çocuk Nüfusunun Toplam Nüfus İçindeki Oranı (%), 1935-2016



Kaynak: TÜİK, İstatistiklerle Çocuk 2016.

Link: <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=24645>

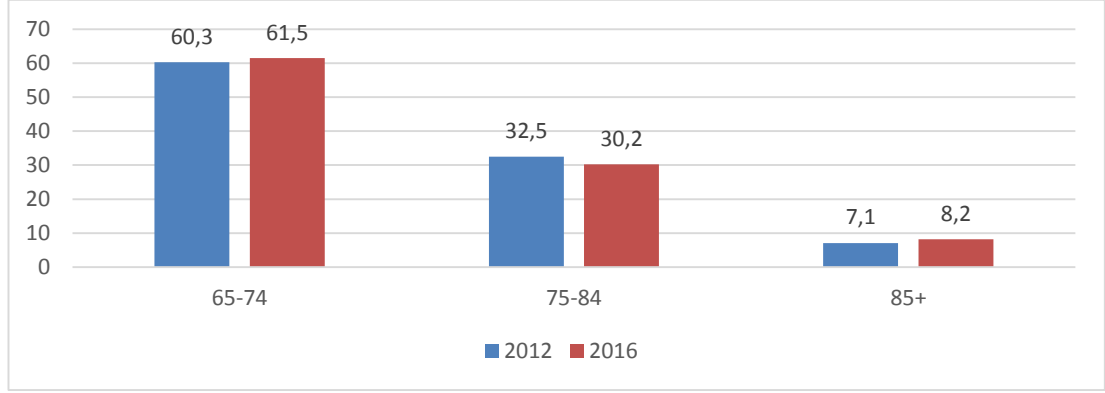
Şekil 3.1’de Türkiye’de yıllara göre çocuk nüfusun toplam nüfus içindeki oranı gösterilmektedir. Birleşmiş Milletler tanımına göre; 0-17 yaş grubunu içeren çocuk nüfusu, 1935 yılında toplam nüfusun yüzde 45’ini oluştururken; 2008 yılında toplam nüfusun yüzde 31,5’ini; 2016 yılında ise toplam nüfusun yüzde 28,7’sini oluşturmaktadır. Bu verilerden hareketle, Türkiye’nin toplam nüfusu içinde en geniş hedef grubunun çocuk ödenekleri kapsamında bulunduğu söylenebilmektedir.

Çocuk nüfusu oranının 70’li yıllara kadar artma eğiliminde iken, 80’lerden itibaren Dünya’daki genel trende uygun olarak düşmeye başladığı görülmektedir. Özellikle 1980’den 2000 yılına kadarki azalış oranı çarpıcıdır. 2000 yılından sonra daha düşük miktarlarda azalmalar olmuştur.

Türkiye, son 40 yıllık süreçteki azalma eğilimine rağmen AB ülkeleriyle karşılaştırıldığında Avrupa’da çocuk nüfus oranının en yüksek olduğu ülke konumunu korumaktadır.

Şekil 3.2’de, 2012 ve 2016 yıllarında 65 yaş ve üzeri nüfusun yaş gruplarına göre oranları karşılaştırılmaktadır.

Şekil 3.2. Yaş Grubuna Göre Yaşlı Nüfus Oranı (%), 2012-2016



Kaynak: TÜİK, İstatistiklerle Yaşlılar 2016,
Link: <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=24644>

Yaşlı nüfusu (65 yaş ve üzeri) 2012 yılına göre son beş yılda yüzde 17,1 artarak 2016 yılında 6 milyon 651 bin 503 kişi olmuştur. Yaşlı nüfusun toplam nüfus içindeki oranı ise 2012 yılında yüzde 7,5 iken, 2016 yılında yüzde 8,3'e yükselmiştir.

Yaşlı nüfusun 2012 yılında yüzde 60,3'ü 65-74 yaş grubunda, yüzde 32,5'i 75-84 yaş grubunda ve yüzde 7,1'i 85 ve daha yukarı yaş grubunda iken, 2016 yılında yüzde 61,5'i 65-74 yaş grubunda, yüzde 30,2'si 75-84 yaş grubunda ve yüzde 8,2'si 85 ve daha yukarı yaş grubunda yer almaktadır.

Türkiye'nin henüz ciddi bir yaşlılık sorunuyla karşı karşıya olduğunu söylemek gerçeği yansıtmasa da yakın bir gelecekte yaşlanma sorunuyla yüzleşeceği açıktır. TÜİK nüfus projeksiyonlarına göre, Türkiye çeşitli senaryolar altında 2050 yılına gelindiğinde artık genç bir nüfusa sahip olmayabilir. Öyle ki, 65 yaş ve üzeri nüfusun toplam nüfus içindeki payının 2050 yılına kadar üç kattan daha fazla artacağı tahmin edilmektedir.

3.1.1. Doğum oranları ve doğum sayıları.

Günümüzde modern yaşam koşulları nedeniyle çocukların ailelere ek maliyet getirmesi ve kadınların iş ve aile yaşamını uyumlaştırma çalışmalarının yetersiz

kalması nedeniyle dünya genelinde çocuk sayısı ve doğum hızı azalma eğilimine girmiştir.

Tablo 2’de, Türkiye’de 2001 ile 2016 yılları arasında çocuk sayısına göre doğurganlık hızı ve kaba doğum hızı gösterilmektedir.

Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) verilerine göre, 2001 yılında kaba doğum hızı binde 20,3 iken; 2016 yılında bu oran binde 16,5 olarak gerçekleşmiştir. Kadınların iş yaşamında aktif rol almaya başlaması ve iş ve aile yaşamını uyumlaştırma çalışmalarının henüz yeni olması sonucu doğum hızı da azalmaktadır. Çalışan kadınların doğum sonrası süreçte daha fazla desteklenmeye ihtiyaç duymasının da doğum hızını azaltan nedenlerden olduğu söylenebilmektedir. Bu durum çocuk ödeneklerinin önemini ortaya koymaktadır.

Tablo 3.1. Türkiye’de Temel Doğurganlık Göstergeleri, 2001-2016

	2001	2005	2009	2013	2016
<i>Doğurganlık Hızı (Çocuk Sayısı)</i>	2,37	2,12	2,08	2,10	2,10
<i>Kaba Doğum Hızı (Binde)</i>	20,30	18,10	17,50	17,0	16,50

Kaynak: TÜİK

Link: <http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist>

Türkiye’de doğum hızının ve çocuk sayılarının azalması sonucu genç nüfus giderek azalmakta iken, yaşlı nüfus artmaktadır. Şüphesiz, dinamik işgücünün azalması ve bağımlı nüfusun artması ülke ekonomisini olumsuz etkileyecektir. Gelişmiş ülkelerde bu risklere karşı çeşitli önlemler alınmaktadır.

TÜİK verilerine göre farklı doğum hızları bazında hazırlanan senaryolara göre Türkiye’nin gelecekteki nüfusu Tablo 3.2’de gösterilmektedir.

Tablo 3.2. Nüfus Senaryoları

<i>Senaryo</i>	<i>Yaş grubu</i>	<i>2023</i>	<i>2050</i>	<i>2075</i>
<i>Senaryo 1</i> <i>(Doğum hızı;</i> <i>2050’de 1,65,</i> <i>2075’de 1,85)</i>	0-14	17 854 319 %21,2	14 694 508 %15,7	13 026 803 %14,6
	15-64	57 768 287 %68,6	59 296 228 %63,4	51 472 952 %57,7
	65 +	8 624 483 %10,2	19 484 834 %20,8	24 672 343 %27,7
<i>Senaryo 2</i> <i>(Doğum hızı;</i> <i>2020’de 2,11,</i> <i>2050’de 2,50)</i>	0-14	18 760 876 %22	21 638 683 %20,7	25 541 006 %21,4
	15-64	57 768 287 %67,8	63 186 077 %60,6	69 131 341 %57,9
	65 +	8 624 483 %10,1	19 484 834 %18,7	24 672 343 %20,7
<i>Senaryo 3</i> <i>(Doğum hızı; 3)</i>	0-14	19 206 006 %22,4	25 840 785 %23,4	35 863 794 %25,5
	15-64	57 768 287 %67,5	65 220 777 %59,0	80 136 648 %57,0
	65 +	8 624 483 %10,1	19 484 834 %17,6	24 672 343 %17,5

Kaynak: TÜİK

Link: <http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist>

Tablodan anlaşıldığı üzere, tüm senaryolarda nüfusun artacağı öngörülmektedir. Ancak özellikle yaşlı nüfus oranının tüm senaryolarda arttığı görülmektedir. Doğum hızının yıllar içinde giderek azalması halinde 0-18 yaş arası çocuk nüfusunun 2023 yılında 22,8 milyon; 2050 yılında 20 milyon ve 2075 yılında ise 16,6 milyon olacağı tahmin edilmektedir.

Sonuç olarak, doğum hızının artması amacına yönelik bir devlet politikasının oluşturulması gereği ortaya çıkmaktadır. Bu politikalar arasında en önemli ve etkili olanlardan birisi de çocuk ödenekleridir. Türkiye’de dinamik nüfus yapısının korunması, aile kurumunun güçlendirilmesi ve sosyal refah ve sosyal sermayenin

artırılması amacıyla 10. Kalkınma Planı Öncelikli Dönüşüm Programları “Ailenin ve Dinamik Nüfus Yapısının Korunması” bileşeni kapsamında Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı koordinatörlüğünde bir eylem planı hazırlanmıştır. Söz konusu eylem planında; aile refahının korunması ve aile kurumunun güçlendirilmesi; kuşaklar arası dayanışmanın güçlendirilmesi, iş ve aile yaşamının uyumlaştırılması ve toplam doğurganlık hızının yenilenme oranının üzerine çıkarılması hedefleri belirlenmiştir.

Ailelerin doğumdan sonraki süreçte çocuk ödenekleri aracılığıyla desteklenmelerinin çocuk sahibi olma kararlarını olumlu yönde etkileyerek doğum hızının artırılmasında önemli bir rol oynayabileceği düşünülmektedir. Örneğin, İsveç’te aile yardımlarının oldukça hızlı bir biçimde kapsamının genişletilmesi ile görece daha az kapsamlı aile yardımı sunan komşu ülkelere göre doğurganlık oranlarının yükseldiği tespit edilmiştir (Bjorklund, 2006, s. 21).

3.2. Türkiye’de Sosyal Yardımlar

Türkiye’de sosyal koruma sisteminin temel olarak iki ayağı bulunmaktadır. Birinci ayağı primli sistem olarak da adlandırılan sosyal sigortalar oluşturmaktadır. İkinci ayağı ise primsiz sistem olarak bilinen sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler oluşturmaktadır. Türkiye’de sosyal sigorta uygulamaları için Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK); sosyal yardımlar için ise Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı (ASPB) kurularak bu alanlarda daha etkin olunması amaçlanmıştır. Sosyal yardımlar, devletin yoksullukla mücadele kapsamında geliştirdiği, finansmanı vergilerle veya gönüllüler tarafından yapılan bağışlarla sağlanan ve faydalanıcıların herhangi bir şekilde katkı sağlamadığı, yani karşılıksız olarak verilen aynı ve nakdi yardımlardır. Sosyal yardımların esas amacı, muhtaç durumdaki bireyin mümkün olduğunca kısa sürede kendisine yetebilecek duruma gelerek insan onuruna yaraşır asgari bir yaşam seviyesine ulaşmasıdır (Yavuzkanat, 2013, s. 38).

Türkiye’de 1980’den itibaren sosyoekonomik alanda neoliberal anlayışın hâkim olmaya başlamasıyla gelir dağılımındaki eşitsizlikler, yoksulluk ve kentleşme artmış;

bunun sonucu olarak da sosyal yardıma ihtiyaç duyan bireylerin sayısı artmıştır. Dolayısıyla, bu süreçle birlikte sosyal yardıma ilişkin politikaların önem kazandığı bir dönem başlamıştır. Örneğin, Darülaceze Kurumu aracılığıyla dezavantajlı çocuklara yapılan yardımlar bu uygulamalardandır. Ayrıca belediyeler, il özel idareleri ve sivil toplum kuruluşları da sosyal yardım faaliyetlerinde aktif rol oynamışlardır.

Sosyal yardımların yürütülmesini dağınık yapıdan kurtarmak amacıyla 1986 yılında önemli bir adım atılarak 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu ile “Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu” (SYDTF) kurulmuştur. Bu fonun temel amacı Kanun’da *“fakru zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunan vatandaşlar ile gerektiğinde her ne suretle olursa olsun Türkiye’ye kabul edilmiş veya gelmiş olan kişilere yardım etmek, sosyal adaleti pekiştirici tedbirler olarak gelir dağılımının adilane bir şekilde tevzi edilmesini sağlamak, sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik etmek”* olarak belirlenmiştir. Sosyal yardım programlarının ekonomik ve sosyal yoksunluk içerisinde bulunan vatandaşlara daha etkin ve daha hızlı bir şekilde ulaştırılması amacıyla yönelik olarak 2004 yılında Başbakanlığa bağlı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü adı altında kurumsal bir yapı oluşturulmuştur. 2011 yılında ise Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı’nın kurulmasıyla birlikte Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü olarak Bakanlık bünyesine alınmıştır. Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü’nün sosyal yardımların etkin bir şekilde dağılımını sağlama ve sosyal yardım sürecinde ortaya çıkan sorunlara da çözüm bulma misyonu bulunmaktadır.

Sosyal yardım uygulamalarında önemli yere sahip bir diğer uygulama da Sağlık Bakanlığı tarafından 1992 yılında başlatılan “Yeşil Kart Uygulaması”dır. Bu uygulama kapsamında sistemde yer alan kullanıcı sayısı her yıl artmıştır. 2004 yılında 6,8 milyon kişi yeşil kart uygulaması ile yaklaşık 1 milyar TL destek sağlamıştır. 2008 yılında ise yararlanıcı sayısı 9,3 milyon kişiye ve aktarılan kaynak ise 4 milyar TL’ye ulaşmıştır (Primsiz Ödemelere İlişkin İstatistikler, 2009).

2012 yılında Genel Sağlık Sigortası uygulamasına geçilmesi ile birlikte “Yeşil Kart” uygulaması sona ermiştir. Bu tarihten itibaren gelir testi sonucunda ailedeki kişi başı geliri brüt asgari ücretin 1/3’ünden az olan vatandaşların GSS primi Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı tarafından karşılanmaktadır. Söz konusu GSS Prim Desteği fiilen Yeşil Kart uygulaması yerine geçmiş bulunmaktadır (ASPB, 2016).

Türkiye’de 2001 yılında yaşanan ekonomik kriz sosyal yardım ihtiyacını artırarak sosyal yardım alanında reform yapma zorunluluğunu ortaya çıkarmış ve bu tarihten itibaren sosyoekonomik alanda önemli gelişmeler yaşanmıştır. Bu doğrultuda, 2001 yılından itibaren yoksullukla mücadele politikaları hız kazanmıştır. Bu süreçte, yoksulluğun nesiller arası aktarımını engellemek için özellikle eğitim alanındaki sosyal yardımlara verilen önem artmış ve son 10 yılda GSYH’den sosyal yardımlara ayrılan pay yaklaşık üç kat artmıştır. Ekonomik gelişmeyle doğru orantılı olarak, bütçede sosyal yardımların GSYH’ye oranı 2002’de yüzde 0,50 iken, 2016 yılında yüzde 1,45 olarak gerçekleşmiştir. 2023 hedefleri arasında ise sosyal harcamaların GSYH içindeki payının yüzde 2,50’ye yükselmesi hedeflenmektedir (ASPB, 2016).

Tablo 3.3. Türkiye’de Sosyal Yardımlar (2016)

Toplam Sosyal Yardım Harcaması Tutarı (*)	32.000.000 (Bin TL)
Sosyal Yardımların GSYİH İçindeki Payı (*)	% 1,45
Sosyal Yardımlardan Faydalanan Hane Sayısı	3.154.069
Düzenli Yardımlardan Faydalanan Hane Sayısı	2.342.946
Geçici (Sürelili) Yardımlardan Faydalanan Hane Sayısı	2.046.888

Kaynak: Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Faaliyet Raporu, 2016

Sosyal yardım harcamalarına ayrılan kaynak 2016 yılı itibarıyla toplamda 32 milyar TL’ye ulaşmıştır. Bu verilerden hareketle, son yıllarda Türkiye’de sosyal yardım

sisteminin kapsamının ve içeriğinin genişlediği sonucuna ulaşılmaktadır (Karagöl ve Dama, 2015, s. 17).

Türkiye’de yürütülen en büyük kapsamlı yardım programlarının başında şartlı nakit transferleri (şartlı eğitim ve sağlık yardımları) gelmektedir. Bu yardımlar çocuklara yönelik olup düzenli niteliktedir. 2003 yılından itibaren, nüfusun en yoksul kesimini hedefleyen, temel sağlık ve eğitim hizmetlerinin daha iyi kullanılması koşuluna dayanan bir sosyal destek sistemi uygulaması olan şartlı eğitim ve sağlık yardımları programları uygulanmaya başlamıştır. Bu yardımların en genel ismi olan ve muhtaç kimselerin alacakları yardımı belirli koşulların yerine getirilmesi sonucunda elde edebilmelerine dayanan bir nakdi yardım türü olan ŞNT, dünyada Türkiye ile beraber 20’den fazla ülkede uygulanmaktadır. ŞNT, dezavantajlı kişileri hedeflemekte ve geleneksel sosyal yardım programlarından farklı olarak kısa dönemde yoksulluğun giderilmesini sağlarken, uzun dönemde ise beşeri sermayeyi artırmayı hedeflemektedir. ŞNT programlarının önemli özelliklerinden birisi, çocuklu hanelerin hedeflenmesi ve para transferlerinin doğrudan kadınlara yapılmasıdır. Çocukları hedefleyen yardım programları ile yoksulluğun nesiller arası transferinin önlenmesi hedeflenmektedir. Türkiye’de ŞNT uygulaması şartlı eğitim ve sağlık yardımları adıyla çocuklarını düzenli okula göndermeleri ve düzenli sağlık kontrollerini gerçekleştirmelerini hedefleyen nakdi bir sosyal yardım programıdır. 2003 yılı itibarıyla Türkiye’de ŞNT’ye aktarılan kaynak 800 bin TL iken, 2006 yılında 103,5 milyon TL’ye ulaşmış; 2016 yılı itibarıyla ise 1 milyar TL’yi aşmıştır (Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Faaliyet Raporu, 2016). Türkiye’de 2016 yılında sosyal koruma yardımlarının yüzde 8,4’ü şartlı olarak verilmiştir. Şartlı eğitim ve sağlık yardımları da bu bileşen altında değerlendirilmektedir. Şartlı yardımların yüzde 31,9’unu aile ve çocuk yardımları oluşturmuştur (TÜİK, Sosyal Koruma İstatistikleri, 2017).

Türkiye’de ŞNT programının eğitim, sağlık ve gebelik yardımı programları olmak üzere üç temel bileşeni bulunmaktadır. Şartlı sağlık yardımları çocuk ve kadınlara yönelik verilmektedir. Bu yardım ile çocuk ölümlerini ve hastalanma oranlarını azaltmak, temel sağlık ve beslenme hizmetlerinden yeterli düzeyde yararlanamayan 0-6 yaş grubunda yer alan çocukları güvence kapsamına almak amaçlanmakta ve

çocuklarının sağlık muayenelerini yaptırmaları koşulu ile ailelere düzenli nakdi para transferi yapılmaktadır. 2016 yılında 1,2 milyona yakın çocuk şartlı sağlık yardımından yararlanırken; gebelik, doğum ve lohusalık yardımlarından da yaklaşık 230 bin kadın faydalanmıştır (ASPB, 2016).

Türkiye’de ŞNT kapsamında verilen şartlı eğitim yardımlarında yoksulluk riski altındaki ailelerin, çocuklarını düzenli olarak okula göndermeleri hedeflenmiştir. Program kapsamında ilköğretimde okuyan erkek öğrenciler için aylık 35 TL, kız öğrenciler için aylık 40 TL, ortaöğretimde okuyan erkek öğrenciler için aylık 50 TL, kız öğrenciler için aylık 60 TL annenin hesabına yatırılmaktadır. Eğitim alanında yapılan yardımlar arasında, ŞNT yardımları haricinde, ders kitaplarının ücretsiz olarak dağıtılması bulunmaktadır. Uygulama, 2003-2004 eğitim öğretim yılından itibaren devlete ait ilköğretim okullarında; 2006 yılından itibaren de ortaöğretim okullarında hayata geçirilmiştir. Eğitimde fırsat eşitliğini sağlamak ve hizmette kaliteyi artırmak adına, ilköğretim ve lise düzeyinde okul ve derslik sayılarının çoğaltılması, öğretmen atamalarının yapılması, üniversiteye girişlerde okul katkı paylarının kaldırılması ve okul katsayı adaletsizliğinin giderilmesi gibi uygulamalar yürürlüğe girmiştir. Bu uygulamalar, dezavantaj olarak kabul edilen özelliklere sahip olan kesimler için sosyal hayata katılım, eğitim sürecini tamamlama ve istihdam piyasasına giriş gibi birbirine bağlı zincirde itici bir güç olmuştur. Yoksul ailelerde yaşayan çocuklar birçok sosyal imkândan mahrum kalarak yetişmekte; eğitim hayatından uzaklaşma eğilimi göstermekte, şiddete yönelme, çalışma ve sokakta yaşama vb. risklere maruz kalabilmektedir. Yoksulluğun nesiller arası transferini azaltmaya yönelik olarak eğitim materyali, öğle yemeği, okul sütü, ücretsiz ders kitabı, şartlı eğitim ve sağlık, öğrenci taşıma ve iâşe yardımları ile engelli öğrencilerin ücretsiz taşınması gibi uygulamalar yapılmaktadır (Kalkınma Bakanlığı Yıllık Programı, 2018, s. 109).

Türkiye’de sosyal yardımlar, birçok kanun ve düzenlemeler kapsamında farklı kurumlar tarafından sağlanmaktadır. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı’nın kurulmasıyla birlikte sosyal yardımların büyük bir kısmı tek çatı altında toplanmışsa da birçok kurum tarafından farklı yardımlar yürütülmektedir.

Tablo 3.4'te sosyal yardım hizmeti veren kamu kuruluşlarının sosyal yardım harcama tutarları yer almaktadır.

Tablo 3.4. Sosyal Yardım Hizmeti Veren Kamu Kuruluşlarının Sosyal Yardım Harcama Tutarları, 2014-2016

Kurum	Yardım Türü	2014		2016	
		Yararlanıcı Sayısı	Tutar (Bin TL)	Yararlanıcı Sayısı	Tutar (Bin TL)
Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı	Yaşlı ve Engelli Aylığı	1 300 371	3 602 741	1 335 451	4 763 796
	Sosyal ve Ekonomik Destek	80 281	342 371	136 551	623 714
	Evde Bakım	450 036	3 982 539	481 228	5 038 843
	SYDV' ler Tarafından Verilen Tüm Sosyal Yardımlar	3 005 898	4 351 800	3 154 069	5 018 450
	Genel Sağlık Sigortası Primleri	9 368 920	6 132 726	6 683 106	7 002 820
Vakıflar Genel Müdürlüğü	Muhtaç Aylığı (yetim ve engelliler)	3 598	20 815	3 734	24 747
	İmarat Hizmetleri	20 215	23 386	20 315	28 785
	Burs (ilk ve ortaöğretimdeki muhtaç öğrenciler)	15 000	8 100	20 674	17 178
Milli Eğitim Bakanlığı	Burs (ilk ve ortaöğretimdeki muhtaç öğrenciler)	285 639	338 837	259 481	508 542
YURT-KUR	Burs(yükseköğretimdeki muhtaç öğrenciler)	385 500	1 140 029	531 208	1 831 107
TKİ-TTK	Kömür Yardımı	2 159 190	733 932	2 082 309	999 622
Belediyeler	Tüm Sosyal Yardımlar	-	939 592	-	2 062 955
Toplam		21 616 878			27 920 559
Toplam/GSYH (Yüzde)		1,06			1,08

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı Yıllık Program, 2018

Link:<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/YillikProgramlar/Attachments/27/2018%20Y%C4%B1%C4%B1%20Program%C4%B1.pdf>

Geçtiğimiz 10 yılda toplam sosyal yardımların GSYH içindeki payı artmıştır. Öte yandan göç, kentleşme, aile yapısındaki değişim, nüfus artışı ve işsizlik vb. sebeplerden dolayı sosyal hizmet ve yardımlara olan ihtiyaç devam etmektedir. Bu doğrultuda, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Vakıflar Genel Müdürlüğü, YURT-KUR, TKİ, TTK ve belediyeler gibi kuruluşlar tarafından 2016 yılında yapılan kamu sosyal yardım harcamalarının tutarı 27,9 milyar TL ve GSYH'ye oranı yüzde 1,08 olarak gerçekleşmiştir.

2016 yılında Türkiye'deki toplam sosyal yardım harcamalarının 22,4 milyar TL'si Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı eliyle gerçekleştirilmiştir. Bu miktar, toplam sosyal yardım harcamalarının yüzde 80,49'una karşılık gelmektedir. Dolayısıyla Türkiye'deki sosyal yardım harcamaları büyük oranda Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı tarafından yapılmaktadır. Ayrıca, Vakıflar Genel Müdürlüğü ve Milli Eğitim Bakanlığı tarafından doğrudan çocuklara yönelik yapılan yardımlar ile Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığınca sosyal harcama niteliği gösteren okul sütü desteği, Milli Eğitim Bakanlığınca (MEB) yapılan özel okul desteği vb. destekler de sunulmaktadır.

3.3. Türkiye'de Çocuklara Yönelik Yardım ve Destekler.

Türkiye'de çocuk ödenekleri kapsamında değerlendirilebilecek yardım ve destekler çoğunlukla Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı bünyesinde yer alan Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü ile Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü tarafından sağlanmaktadır. Ayrıca yine bu kapsamda değerlendirilebilecek Vakıflar Genel Müdürlüğü, MEB vb. diğer kurum kuruluşların da çeşitli yardım programları bulunmaktadır. Bu bölümde, söz konusu kurumların çocuklara yönelik yardım ve destek programları ele alınmaktadır.

3.3.1. Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü tarafından çocuklara yönelik yürütülen sosyal yardım programları.

Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü Türkiye'nin en önemli sosyal yardım kuruluşudur. Amacı, "Adil bir gelir dağılımının sağlanmasına katkıda bulunmak, yoksullukla mücadele kapsamında kaynakların etkin bir biçimde kullanılmasını sağlamak, temel ihtiyaçlarını karşılamaktan yoksun nüfusun en yoksul diliminde yer alan vatandaşlarımızı sosyal yardımlarla desteklemek; üretim ve istihdama yönelik projeleri sürekli kılarak vatandaşların toplumsal hayata entegre olmalarını sağlamak, kamu kuruluşları, sivil toplum kuruluşları, vatandaşlar ve diğer paydaşlar ile eşgüdüm içerisinde çalışarak sosyal yardımların etkin bir biçimde dağıtılmasını sağlamak ve bu doğrultuda sosyal yardım politikaları geliştirmek." tir. Genel Müdürlük, 3294 sayılı "Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu", 2022 sayılı "65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun" ve 2828 sayılı "Sosyal Hizmetler Kanunu" ve ayrıca çerçevesinde öngörülen sosyal yardım programlarını yürütmektedir. Ayrıca 01.01.2012 tarihi itibarıyla 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 60. maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi kapsamında Genel Sağlık Sigortalısı sayılanlar için gelir tespiti yapılması işlemleri de bu Genel Müdürlükçe yürütülmektedir.

3294 sayılı "Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu" ile sosyal güvenlik kuruluşlarına tabi olmayan¹ ve bu kuruluşlardan aylık ve gelir almayan vatandaşlar ile geçici olarak küçük bir yardım veya eğitim ve öğretim imkânı sağlanması halinde topluma faydalı hale getirilecek, üretken duruma geçirilebilecek kişilere yardım etmek, sosyal adaleti pekiştirici tedbirler olarak gelir dağılımının adilane bir şekilde tevzi edilmesini sağlamak, sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik etmek" amacıyla Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu (SYDTF) kurulmuştur. Fon kaynaklarının dağıtım ve kullanım kararları, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanının başkanlığında Başbakanlık Müsteşarı, Aile, Çalışma ve Sosyal

¹Ek fıkra: 4/7/2012-6353/17 md. Ayrıca, kanunla kurulu sosyal güvenlik kuruluşlarına tabi olmakla veya bu kuruluşlarca aylık veya gelir bağlanmış olmakla birlikte, Fon Kurulunca belirlenecek ölçütlere göre; hane içindeki kişi başına düşen geliri, onaltı yaşından büyükler için belirlenen aylık net asgari ücretin 1/3'ünden az olan kişilerden fakir ve muhtaç durumda bulunanlar da bu Kanun kapsamındadır.

Hizmetler Bakanlığı Müsteşarı, İçişleri, Maliye ve Sağlık Bakanlıklarının Müsteşarları ile Sosyal Yardımlar Genel Müdürü ve Vakıflar Genel Müdüründen oluşan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Kurulu tarafından alınmakta ve Başbakan tarafından onaylandıktan sonra yürürlüğe konulmaktadır. Fonun yardım faaliyetlerini il ve ilçelerde bulunan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları (SYDV) yerine getirmektedir.

Tablo 3.5'te ana gruplar bazında çocuklara yönelik sosyal yardım programları gösterilmektedir.

Tablo 3.5. Ana Gruplar Bazında Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü Tarafından Doğrudan Çocuklara Yönelik Yürütülen Sosyal Yardım Programları

Aile Yardımları	Eğitim Yardımları	Sağlık Yardımları
-Doğum Yardımı -Öksüz ve Yetim Yardımı -Muhtaç Asker Çocuğu Yardımı	-Eğitim Materyali Yardımları -Şartlı Eğitim Yardımları -Öğle Yemeği Yardımı -Ücretsiz Ders Kitabı -Öğrenci Taşıma Barınma ve İaşe Yardımı -Engelli Öğrencilerin Ücretsiz Taşınması	-Şartlı Sağlık Yardımları (Sağlık ve Gebelik) (ŞSY)

Kaynak: Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Faaliyet Raporu, 2016

Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nın Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonundan karşıladığı sosyal yardım programları çerçevesinde; aile yardımları, sağlık yardımları, eğitim yardımları, yaşlı ve engelli yardımları, özel amaçlı yardımları, proje destekleri ve istihdam yardımları sağlanmaktadır. Bu yardımlardan aile yardımlarının kapsamı incelendiğinde, ailelere yönelik gıda yardımları, yakacak yardımları, barınma yardımları, muhtaç asker ailelerine yardım, muhtaç asker çocuğu yardımı, eşi vefat etmiş kadınlara yardım, öksüz ve yetim yardımı ile sosyal konut projesi başlıkları olduğu görülmektedir. Aile yardımları, 3294

sayılı Kanun kapsamında özünde muhtaç durumdaki ailelere yönelik sosyal yardımlar biçimindedir. Ancak doğum yardımı ve benzer şekilde eğitim yardımları başlığı altında ücretsiz ders kitabı evrensel nitelik göstermektedir. Her ne kadar doğrudan çocuklara yönelik olmasa da ailelere yönelik yürütülen gıda, barınma, yakacak vb. yardımlardan da dolaylı olarak çocuklar da faydalanmaktadır.

Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü yardım programları düzenli yardımlar ve süreli yardımlar olmak üzere iki başlık altında sınıflandırılabilmektedir. Düzenli yardımlar olarak; eşi vefat etmiş kadınlara yönelik düzenli nakdi yardım programı, muhtaç asker ailelerine yönelik yardım, 2022 No'lu Kanun kapsamındaki engelli ve yaşlı aylıkları, şartlı eğitim ve şartlı sağlık yardımları, öksüz ve yetim yardımı, muhtaç asker çocuğu yardımı, evde bakım yardımı sayılabilmektedir. Süreli yardımlar ise aile yardımları adı altındaki yakacak ve gıda yardımları, barınma yardımları ve mütevellî heyetlerinin kararlarıyla verilen diğer, düzensiz aynı ya da nakdi yardımlar şeklindedir.

Niteliklerine göre çocuklara yönelik sosyal yardım programları ise Tablo 3.6'da sunulmaktadır.

Tablo 3.6. Niteliklerine Göre Çocuklara Yönelik Sosyal Yardım Programları (GSS Prim Desteği Hariç)

<i>DÜZENLİ YARDIM TÜRLERİ</i>	<i>SÜRELİ YARDIM TÜRLERİ</i>
Şartlı Sağlık Yardımları	MEB'e Transferler kapsamında Yürütülen Eğitim Yardımları
Muhtaç Asker Çocuğu Yardımı	Eğitim Materyali Yardımları
Öksüz ve Yetim Yardımı	Doğum Yardımı
Şartlı Eğitim Yardımları	

Kaynak: Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Faaliyet Raporu, 2016

3.3.1.1. 3294 Sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu kapsamında çocuklara yönelik sosyal yardımlar.

Bu bölümde, 3294 Sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu ile düzenlenen çocuklara yönelik sosyal yardımlar kapsamında; Muhtaç Asker Çocuğu Yardımı, Öksüz ve Yetim Yardımı, Eğitim Yardımları, Eğitim Materyali Yardımları, Şartlı Eğitim Yardımları, Şartlı Sağlık Yardımları ve Doğum Yardımı incelenmektedir.

3.3.1.1.1. Muhtaç asker çocuğu yardımı.

3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu kapsamında, muhtaç durumda olan ve babası askerde olan 18 yaşından küçük çocuklara 2015 yılından itibaren nakdi yardım verilmektedir. Bu kapsamda verilen aylık yardım tutarı 100 TL'dir.

Tablo 3.7'de muhtaç asker çocuğu yardımlarının yıllara göre dağılımı gösterilmektedir.

Tablo 3.7. Muhtaç Asker Çocuğu Yardımlarının Yıllara Göre Dağılımı

Yıl	Aktarılan Kaynak (Milyon TL)	Kişi Sayısı
2015	2,3	3.803
2016	4,0	6.313

Kaynak: Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Faaliyet Raporu, 2016

Muhtaç asker çocuğu yardımından 2016 yılında 6.313 çocuk yararlanmıştır. Aktarılan kaynak miktarı ise 2015'te 2,3 milyon TL iken, 2016'da 4 milyon TL olmuştur.

3.3.1.1.2. Öksüz ve yetim yardımı.

2015 yılından itibaren 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Kanunu kapsamında, annesi veya babası vefat etmiş 18 yaşından küçük çocuklardan muhtaç durumda olanlara nakdi yardım verilmektedir. Aylık yardım tutarı 100 TL'dir.

Tablo 3.8'de öksüz ve yetim yardımının yıllara göre dağılımı gösterilmektedir.

Tablo 3.8. Öksüz ve Yetim Yardımının Yıllara Göre Dağılımı

Yıl	Aktarılan Kaynak (Milyon TL)	Kişi Sayısı
2015	22,8	35.401
2016	53,1	52.836

Kaynak: Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Faaliyet Raporu, 2016

Öksüz ve yetim yardımından 2016 yılında 52.836 çocuk yararlanmıştır.

3.3.1.1.3. Eğitim yardımları.

Eğitim yardımları, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik faaliyetleri içerisinde büyük bir yer tutmaktadır. Bu kapsamda yardım programlarına aktarılan kaynaklar incelendiğinde, 2002 yılında eğitim yardımlarının payı yüzde 23 iken, 2016 yılında yaklaşık yüzde 29 olarak gerçekleştiği görülmektedir.

3.3.1.1.4. Eğitim materyali yardımları.

3294 sayılı kanun kapsamında ihtiyaç sahibi olduğuna karar verilen yoksul hanelerin kitap dışındaki kırtasiye, önlük, ayakkabı gibi temel okul ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik olarak eğitim materyali yardımları yapılmaktadır.

Tablo 3.9'da eğitim materyali yardımlarının 2015 ve 2016 yıllarına göre dağılımı gösterilmektedir.

Tablo 3.9. Eğitim Materyali Yardımlarının Yıllara Göre Dağılımı

Yıl	Aktarılan Kaynak (Milyon TL)
2015	15,34
2016	16,67

Kaynak: Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Faaliyet Raporu, 2016

Eğitim materyali yardımları kapsamında 2016 yılında toplam 55.631 hanede yaşayan 86.633 öğrenci için 16,6 milyon TL kaynak kullanılmıştır.

3.3.1.1.5. Şartlı eğitim yardımları.

Çocuklara yapılan yatırımların geleceğe taşınma özelliğinden hareketle çocukları hedefleyen şartlı eğitim yardımı programları, yoksulluğun nesiller arası transferini önlemeyi amaçlamaktadır. Bu amaca ulaşabilmek için çocukların temel eğitim hizmetlerine erişimini arttırmak yoluyla beşerî sermaye birikimi sağlanması hedeflenmektedir. Bu gereklilikler Şartlı Nakit Transferi (ŞNT) Programları ile sağlanabilmektedir. ŞNT, yoksulluk riski altındaki ailelerin çocuklarını düzenli okula göndermelerini hedefleyen nakdi bir sosyal yardım programıdır. Türkiye için şartlı nakit transferi programlarının eğitim boyutunu şartlı eğitim yardımları oluşturmaktadır.

Yardım programına ilişkin tutarlar şu şekildedir: İlköğretim (1-8'inci sınıflar arası) erkek öğrenci için aylık 35 TL ve kız öğrenci için aylık 40 TL; ortaöğretim (8-12'inci sınıflar arası) erkek öğrenci için aylık 50 TL ve kız öğrenci için aylık 60 TL'dir.

Programın şartlarının sağlanmasında programdan faydalananların aktif katılımının yanı sıra temel eğitim hizmetlerini sağlayan kurumların desteği gereklidir. Bu kuruluşlar ile ASPB arasında koordinasyonun sağlanabilmesi amacıyla Milli Eğitim Bakanlığı e-okul sistemine ve PTT'den yapılacak ödemelere ilişkin veri alışverişi mekanizması oluşturulmuştur.

Tablo 3.10’da 2016 yılı şartlı eğitim yardımları okul kademelerine ve cinsiyete göre faydalanıcı sayısı gösterilmektedir.

Tablo 3.10. 2016 Yılı Şartlı Eğitim Yardımları Okul Kademelerine ve Cinsiyete Göre Faydalanıcı Sayısı

İlkokul	Erkek Öğrenci	469 547
	Kız Öğrenci	453 310
Ortaokul	Erkek Öğrenci	463 340
	Kız Öğrenci	449 982
Lise	Erkek Öğrenci	244 783
	Kız Öğrenci	246 407
Toplam		2 327 369

Kaynak: Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Faaliyet Raporu, 2016

Şartlı Eğitim Yardımlarından 2016 yılında yaklaşık 2,3 milyon çocuk faydalanmıştır.

3.3.1.1.6. Şartlı sağlık yardımları.

3294 sayılı kanun kapsamında yapılan değerlendirmeler sonucunda nüfusun en yoksul kesiminde yer alan ailelere 0-6 yaş arası çocuklarını düzenli olarak sağlık kontrollerine götürmeleri şartı ile düzenli yardım yapılmaktadır. Ayrıca, gebe kadınların doğumlarını hastanede gerçekleştirmeleri ve düzenli olarak doktor kontrolüne gitmeleri şartıyla gebelik yardımları da yapılmaktadır.

Tablo 3.11’de 2016 yılında verilen şartlı sağlık yardımları hane ve faydalanıcı sayıları bazında gösterilmektedir.

Tablo 3.11. 2016 Yılı Şartlı Sağlık Yardımları

	<i>Hane Sayısı</i>	<i>Fayda Sahibi Sayısı</i>
<i>Erkek Çocuk</i>	494.811	608.411
<i>Kız Çocuk</i>	464.661	580.874
<i>Gebelik</i>	120.141	119.303
<i>Lohusalık</i>	42.687	42.765
<i>Doğum</i>	66.894	67.133
<i>Toplam</i>	1.189.194	1.418.486

Kaynak: Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Faaliyet Raporu, 2016

Şartlı Sağlık Yardımlarından 2016 yılında yaklaşık 1,2 milyon çocuk ve 230 bin kadın faydalanmıştır.

3.3.1.1.7. Doğum yardımı.

Doğum yardımı, 15 Mayıs 2015 tarihi öncesinde 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun 207'nci maddesi kapsamında çocuğu olan memurlara (2500) gösterge rakamının aylık katsayı ile çarpımı tutarında ödenmekteydi.

Onuncu Kalkınma Planında yer verilen Öncelikli Dönüşüm Programlarından 22 ncisi, Türkiye'nin ekonomik ve sosyal gelişmesini desteklemek üzere dinamik nüfus yapısının korunması, aile kurumunun güçlendirilmesi ve böylece sosyal refah ve sosyal sermayenin artırılması amacını taşıyan Ailenin ve Dinamik Nüfus Yapısının Korunması Programıdır. Programın Dinamik Nüfus Yapısının Korunması bileşeninde yer verilen “Bütün annelere Doğum Hediyesi programı başlatılacaktır” şeklindeki eylem kapsamında, 27.03.2015 tarihli ve 6637 sayılı Kanun ile 633 sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 4 üncü ek maddesine “Doğum Yardımı” hususunda hüküm eklenmiştir. Buna göre, Türk vatandaşlarına canlı doğan birinci çocuğu için 300 TL, ikinci çocuğu için 400 TL, üçüncü ve sonraki çocukları içinse 600 TL tutarında yardım yapılması esasına dayalı olarak tasarlanan doğum yardımı ile eylem planına uygun olarak

herkese doğum yardımı yapılması sağlanmıştır. Bu Kanun ile 657 sayılı Kanun kapsamında yapılan doğum yardımı ödemesi yürürlükten kaldırılmıştır.

Tablo 3.12’de doğum yardımının yıllara göre dağılımı gösterilmektedir.

Tablo 3.12. Doğum Yardımının Yıllara Göre Dağılımı

<i>Yıl</i>	<i>Aktarılan Kaynak (TL)</i>	<i>Yararlanan Kişi Sayısı</i>
2015	241.638.435	658.663
2016	512.441.184	1.175.124

Kaynak: Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Faaliyet Raporu, 2016

2016 yılında doğum yardımından 1,1 milyon kişi yararlanmıştır. Görüldüğü gibi doğum yardımı evrensel bir nitelik göstermektedir.

3.3.1.1.8. Öğle yemeği yardımı.

1997 yılında başlatılan 8 yıllık temel eğitimdeki taşınabilir eğitim uygulaması kapsamında, okulların bulunduğu merkezlere taşınan yoksul öğrencilere öğle yemeği verilmesini içeren bu program, 2003–2004 öğretim yılından itibaren kaynağı Fondan karşılanmak üzere il ve ilçe Milli Eğitim Müdürlükleri tarafından yürütülmektedir.

İlköğretimde 684.575 ve ortaöğretimde 494.242 olmak üzere toplam 1 milyon 178 bin 817 öğrenci öğle yemeği hizmetinden yararlanmıştır.

3.3.1.1.9. Ücretsiz ders kitabı.

Eğitimde fırsat ve imkan eşitliği amacıyla Milli Eğitim Bakanlığı tarafından ücretsiz ders kitabı dağıtımı yapılmaktadır.

2003–2004 eğitim öğretim yılından itibaren kaynağı Fondan aktarılmak suretiyle Milli Eğitim Bakanlığı tarafından ilköğretim öğrencilerinin kitapları ücretsiz

verilmektedir. Bu kapsamda ayrılan kaynak Milli Eğitim Bakanlığına Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonundan doğrudan aktarılmaktadır.

2016-2017 Eğitim-Öğretim yılında Ücretsiz Ders Kitabı Dağıtım kapsamında, ilköğretim öğrencilerine 172.389.571 adet (268.529.924 TL) ortaöğretim öğrencilerine 90.446.715 adet (199.815.071,46 TL) olmak üzere toplam; 262.836.286 adet ders kitabı dağıtılmış olup, bu kapsamda SYDTF'den toplam 468.344.996,39 TL kaynak ayrılmıştır. Görüldüğü gibi ücretsiz kitap yardımı evrensel bir nitelik göstermektedir.

3.3.1.1.10. Öğrenci taşıma barınma ve iaşe yardımı.

Taşınmalı sistem dışında kalan ilköğretim ve ortaöğretim öğrencilerinin ulaşım, barınma vb. ihtiyaçlarına yönelik SYD Vakıflarınca verilen desteklerdir. Uygulama kapsamında 2015-2016 eğitim ve öğretim yılında toplamda 1 milyon 381 bin 143 öğrenci taşıma imkânından yararlanmıştır.

Ayrıca bu kapsamda Vakıfların periyodik paylarından yıl içerisinde yaptıkları yardımlara bakıldığında 2016 yılında toplam 2.083 hane için 1.144.765 TL kaynak kullanılmıştır.

3.3.2. Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğünce sağlanan Sosyal ve Ekonomik Destek (SED) Hizmeti.

Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü (SHÇEK), 8 Haziran 2011 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 633 sayılı “Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile kurulan Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığına bağlanarak Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü (ÇHGM) olarak faaliyetlerini yürütmektedir. Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü, 633 sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname kapsamında; çocukların her türlü ihmal ve istismardan korunarak sağlıklı gelişimini temin etmek üzere; ulusal politika ve

stratejilerin belirlenmesini koordine etmek, çocuklara yönelik sosyal hizmet ve yardım faaliyetlerini yürütmek, bu alanda ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile gönüllü kuruluşlar arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlamak ile görevlendirilmiştir.

Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğünce yürütülen Sosyal ve Ekonomik Destek (SED) Hizmeti, sosyal ve ekonomik yoksunluk içinde olan kişi ve ailelerin çocuklarının, ailesi ya da yakınları yanında bakılmasının sağlanması amacıyla uygulanmaktadır. SED, ekonomik destek hizmeti ile psiko-sosyal destek hizmetini kapsamaktadır.

SED, çocuğun en iyi bakılabileceği ortamın aile ortamı olduğu düşüncesinden hareketle, yoksulluk içinde olup temel ihtiyaçlarını karşılayamayan ve hayatını sürdürmekte güçlük çeken çocukların aile içinde bakımının sağlanması amacıyla geliştirilmiştir. Bu çerçevede, 28.09.1986 tarihli ve 19235 sayılı “Ayni ve Nakdi Yardım Yönetmeliği” yayımlanmış olup, söz konusu yönetmeliğin adı 27906 sayılı Resmi gazetede yayımlanan “Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Ayni ve Nakdi Yardım Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik” ile “Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Sosyal ve Ekonomik Destek Yönetmeliği” olarak değiştirilmiştir. Yönetmelik, yoksulluk içinde olup da temel ihtiyaçlarını karşılayamayan ve hayatlarını en düşük seviyede dahi sürdürmekte güçlük çeken kişilere ve ailelere kaynakların yeterliliği ölçüsünde ayni ve nakdi yardım yapılmasına dair esas ve usulleri düzenlemektedir. Söz konusu Yönetmeliğe göre, sosyal ve ekonomik destek hizmeti ile korunma ihtiyacı olan çocukların ailelerinin yanında yaşamlarını sürdürmeleri temel hedef olarak kabul edilmiştir. Bu hizmetlerden öncelikle ‘Ekonomik yoksunluk nedeniyle haklarında korunma/tehdit kararı alınarak, sosyal hizmet kuruluşlarının himayesine bırakılan, desteklendikleri takdirde ailesi veya yakınları tarafından yanlarına alınabilecek özellikleri taşıyan çocuklar’ ile ‘ekonomik yoksunluk nedeniyle haklarında korunma/tehdit kararı alınarak Kuruma ait bir sosyal hizmet kuruluşuna yerleştirilmesi talep edilen ve kendilerine sosyal ve ekonomik destek sağlanamaması durumunda Kuruma ait sosyal hizmet kuruluşuna yerleştirilmesi zorunlu görülen, ancak korunma/tehdit kararı alınmaksızın sosyal ve

ekonomik destekle ailesi veya yakınları tarafından bakılabilecek' çocukların faydalanması karara bağlanmıştır (Sosyal ve Ekonomik Destek Hizmetlerinin (SED) Değerlendirme Projesi Araştırma Sonuç Raporu, 2014, s. 68).

SED hizmetinin en önemli fonksiyonu, kurumun öncelikli hedef grubu olan korunma ihtiyacı olan çocukların korunma altına alınmasına esas oluşturacak nedenin ekonomik yoksunluk olması halinde, bu kişilere ve ailelerine kurum bakımı yerine, ekonomik yardım ve diğer destekleyici sosyal hizmet uygulamalarıyla destek sağlanması ve ailenin parçalanmadan bir arada yaşamasıdır. Bu hizmetin bir başka fonksiyonu ise kuruluş bakımından ayrıldıktan sonraki yaşamlarında ekonomik desteğe ihtiyaç duyan gençlerin de belirli bir süre desteklenerek hayatlarını sürdürmelerinin sağlanmasıdır.

Sosyal ve Ekonomik Destek Yönetmeliği'nin 4. maddesine göre söz konusu hizmetler süreli ve geçici olmak üzere iki şekilde sağlanmaktadır. Süreli ekonomik destek, muhtaç kişilere karşılaştıkları hayat güçlüklerini gidermek amacıyla Kurumun bütçe imkanları ölçüsünde yapılacak 1 yıl ve daha uzun süreli yardımları kapsamaktadır. Aileler periyodik olarak asgari 6 aylık süreler ile izlenmekte yardım alma durumları ortadan kalkmadığı sürece 2 yıllık süreçler halinde yardımları devam etmektedir. Geçici ekonomik destek ise, sosyal ve ekonomik bir sorunun çözümünde yardımcı olabilmek amacıyla, yılda bir, en çok iki defaya mahsus olmak üzere yapılan yardımları ifade etmektedir.

Çocuklar için ekonomik destek tutarları, çocukların öğrenim durumlarına göre değişmekte olup, en yüksek devlet memuru aylığı (ek gösterge dâhil) tutarının Tablo 14'te belirtilen oranlarına göre ödeme yapılmaktadır. Süreli ekonomik desteğe ihtiyacı olduğu belirlenen çocuklara yapılan ödemeler Temmuz- Aralık 2016 dönemi itibariyle tabloda belirtilen tutarlara göre gerçekleştirilmiştir. 2016 yılında SED verilenlere ödenen aylık destek miktarı ortalama 653,40 TL'dir.

Tablo 3.13'te 2016 yılında ödenen SED miktarları gösterilmektedir.

Tablo 3.13. 2016 Yılı SED Miktarları

		2016 Temmuz-Aralık	
<i>En yüksek devlet memuru aylığı katsayısı</i>		9500	
<i>Memur Maaş Katsayısı</i>		0,093259*	
<i>En yüksek devlet memuru aylığı</i>		843,76 TL*	
<i>Eğitim Durumları</i>	<i>Katsayı (%)</i>	<i>Tutar (TL)*</i>	
<i>Okul Öncesi Çocuk</i>	50	442,98	
<i>İlköğretime Devam Eden Çocuk</i>	75	664,47	
<i>Orta Öğretime Devam Eden Çocuk</i>	80	708,77	
<i>Orta Öğretim Seviyesinde Olup Okula Devam Etmeyen Çocuk</i>	50	442,98	
<i>Yüksek Öğretime Devam Eden Çocuk</i>	90	797,36	
<i>Yetişkin</i>	40	354,38	
<i>Ortalama</i>	73,75	653,40	

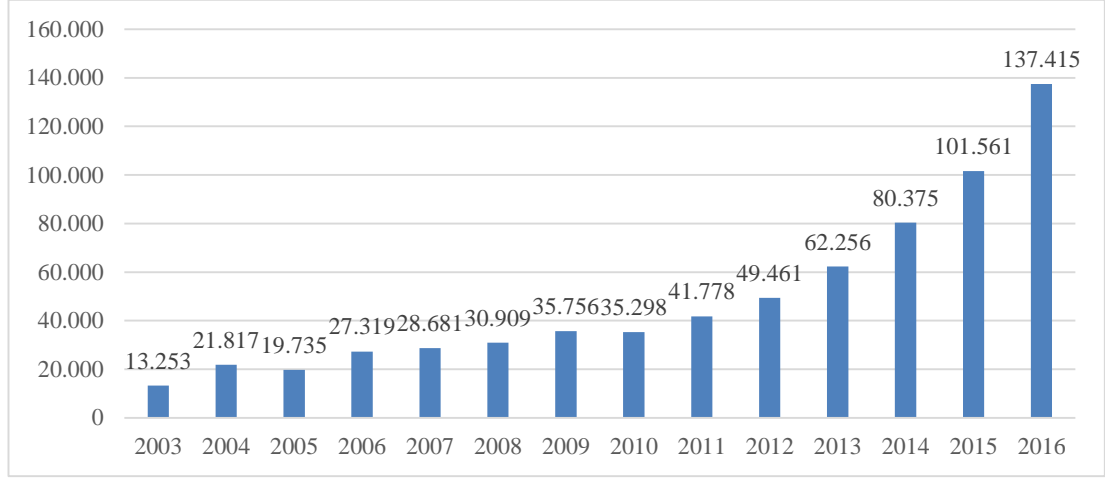
*Devlet memuru aylığındaki değişmelere göre bu miktarlar da değişmektedir.

Kaynak: Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Faaliyet Raporu, 2016

Çocukların öncelikle ailesi yanında desteklenmesine yönelik hizmetlerin etkin bir şekilde yürütülmesi ve çocukların korunması ve desteklenmesi amacıyla 2016 yılı içinde toplam 623,7 milyon TL ödenek kullanılmıştır.

Şekil 3.14'te yıllara göre SED verilen çocuk sayısı gösterilmektedir.

Şekil 3.14. Yıllara Göre SED Hizmeti Verilen Çocuk Sayısı



Kaynak: Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Faaliyet Raporu, 2016

2016 yılı içinde SED kapsamında geçici ve süreli yardımlardan 137.415 çocuk yararlanmıştır. SED hizmeti verilen çocuk sayısı 2003 yılına göre yaklaşık on kat artmıştır. Özellikle Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nın kurulduğu tarih olan 2011 yılından sonraki dönemde artış oranının oldukça yükseldiği görülmektedir.

3.3.3. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu kapsamında verilen aile yardımı ödeneği.

Devlet memurlarına yönelik aile yardımı ödeneğine ilişkin düzenleme 657 Sayılı Kanun'un 202 ve 206'ncı maddeleri arasında yer almaktadır.

Bu kapsamda, hiçbir şekilde gelir getirici bir işte çalışmayan veya herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşundan aylık almayan eşi ve her bir çocuğu için evli devlet memurlarına aile yardımı ödeneği verilmektedir. Eş ve çocuklar için yapılan ödemenin tamamına aile yardımı ödeneği denilmektedir. 657 Sayılı Kanun'un 202. Maddesine göre, bu yardım miktarı ilgili madde gereğince (2134) gösterge rakamının aylık katsayısı ile çarpılarak çıkan sonuç miktarınca ödenmektedir. Çocuklar için ödenen çocuk yardımı gösterge rakamı ise 0-6 yaş arası için (500), 6 yaşından büyük çocuklar için (250) dir.

Tablo 3.15'te aile yardımları ödeneği miktarları gösterilmektedir.

Tablo 3.15. Aile Yardımı Ödeneği

<i>Tür</i>	<i>Miktar(TL)*</i>
<i>Aile Yardımı</i>	219,17
<i>Çocuk Yardımı (0-6 Yaş)</i>	51,35
<i>Çocuk Yardımı (6 Yaş Üzeri)</i>	25,68

*: 657 Sayılı Kanun'un 202. Maddesinde belirlenen göstergelere göre hesaplanmıştır.

Kaynak: 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu (md. 202).

Aile yardımı, 01.07.2017-31.12.2017 tarihleri arasında eş için 219,17 TL; çocuk yardımı ise 0-6 yaş arası çocuklar için 51,35 TL ve 6 yaş üzeri çocuklar için 25,68 TL olarak belirlenmiştir. Görüldüğü üzere aile yardımı ödeneği evrensel bir nitelik göstermektedir.

Aile yardımı ödeneği devlet memurlarına her ay aylıkları ile birlikte ödenmektedir. Eşlerden her ikisi de devlet memuru olduğu takdirde, bu ödenek yalnızca birine ödenmektedir. Aile yardımı ödenekleri hiçbir vergi ve kesintiye tabi tutulmaksızın ödenmekte ve borç için haczedilememektedir.

Devlet Memurları Kanunu'nun 206'ncı maddesinde çocuk ödeneğinin verilmediği hallerde de yer verilmektedir. Evlenen, çalışan veya ticaret yapan, burs alan veya devlet tarafından okutulan ile 25 yaşını dolduran çocuklar için çocuk ödeneği verilmemektedir. Ancak 25 yaşını doldurduğu halde bekâr kız çocukları ile çalışamayacak durumda malul olan ve bunu Resmi sağlık kurulu raporuyla belgeleyen çocuklar için süresiz olarak çocuk ödeneği verilmektedir.

Devlet memurlarına yönelik aile yardımları ödeneğinin dinamik nüfus yapısı politikaları açısından önemli bir araç olduğu değerlendirilmektedir.

3.3.4. Vakıflar Genel Müdürlüğü tarafından yapılan sosyal yardımlar.

27/02/2008 tarihli ve 5737 sayılı Vakıflar Kanunu ile 27/09/2008 tarihli ve 27010 sayılı Vakıflar Yönetmeliği'nin ilgili hükümleri gereği, Genel Müdürlük vakfiyelerde bulunan hayır şartlarının yerine getirilmesi çerçevesinde Genel Müdürlükçe belirlenecek sayıdaki Milli Eğitim Bakanlığı'na bağlı ilk ve orta öğretim ve yükseköğrenim öğrencilerine burs vermektedir. Burs almaya hak kazanan öğrencilere her eğitim dönemi boyunca 9 ay (Ekim, Kasım, Aralık, Ocak, Şubat, Mart, Nisan, Mayıs, Haziran) süreyle 60,00 TL burs yardımı yapılmaktadır.

Bu kapsamda aynı aileden sadece bir öğrenciye burs verilmektedir. Bununla birlikte, kamu kurum ve kuruluşları tarafından bakılmakta olan veya bu kurumlardan burs alanlar ile Genel Müdürlükten muhtaç aylığı alanlar burs yardımı alamamaktadırlar.

Burs yardımı kapsamında, başarılı olunması halinde eğitim süresince burs verilmektedir. Bunun dışında muhtaç öğrencilere, verilen yıllık eğitim yardımı miktarının beş katını geçmemek şartıyla bir defaya mahsus özel eğitim yardımı yapılabilmektedir.

3.3.5. Milli Eğitim Bakanlığı (MEB) tarafından yapılan sosyal yardımlar.

Bakanlık "İlköğretim ve Ortaöğretim Kurumlarında Parasız Yatılılık, Burs ve Sosyal Yardımlar Yönetmeliği" kapsamında önceden belirlenen kontenjan dâhilinde, anılan yönetmeliğin 17. Maddesinde sayılanlara sınavsız olmak üzere sınav ile ücretsiz yatılı okuma yardımı yapılmaktadır. Ayrıca yine aynı yönetmelikte sınav ile burs verilmesi de öngörülmektedir. Yönetmeliğin 26. Maddesi uyarınca parasız yatılı öğrencilere giyim ve harçlık yardımları da yapılmaktadır.

Bir öğrencinin parasız yatılılık ve bursluluğundan yararlanabilmesi için ailesinin muhtaç durumda olması gerekmektedir. 2017 yılı için burs miktarı 211 TL olarak belirlenmiştir.

3.3.6. Özel sektör çalışanlarına yönelik aile ve çocuk yardımları.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası kapsamındaki 4/a'lı olarak hizmet akdiyle bir işverenin yanında çalışanlar için geneli kapsayan bir aile yardımı ödeneği bulunmamaktadır. Ancak bazı işverenler, iş sözleşmelerinde ya da toplu iş sözleşmelerinde aile ve çocuk yardımlarına yer verebilmektedir. İşverence ödenen çocuk yardımları, çocukların yaşları dikkate alınarak hesaplanan tutarlarda SGK primleri ve vergi matrahından istisna edilmektedir. Aile yardımı da çocuk yardımı gibi zorunlu ödenen bir yardım değildir. Ancak bu yardımlar iş sözleşmeleri ile hükümlere bağlanmışsa işverenin ödeme zorunluluğu bulunmaktadır. Bu uygulama işverenlerin inisiyatiflerine bırakılmakta ve hukuki bir zorunluluğu bulunmamaktadır.

İşverence işçiye ödenen aile ve çocuk yardımları 5510 Sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu Madde 80/3-b bendine göre prime esas kazançta tabii tutulmamaktadır. Dolayısıyla bu yardımlar SGK primleri matrahından indirilebilmektedir. Ancak, aile yardımında gelir vergisi matrahından indirim yalnızca devlet memurlarına ödenen yardımlar için söz konusu olmaktadır. Özel sektör çalışanlarına aile yardımları gelir vergisi matrahına dâhil olup, herhangi bir gelir vergisi indirimi söz konusu değildir. Aile ve çocuk yardımları için SGK primleri istisna oranları Tablo 3.16'da gösterilmektedir.

Tablo 3.16. Aile ve Çocuk Yardımları İçin SGK Primleri İstisna Oranları

<i>SGK Primi İstisnası (01.07.2017-31.12.2017)</i>	<i>Miktar (TL)</i>
<i>Çocuk Yardımı SGK İstisnası (Asgari Ücretin yüzde 2'si)</i>	35,55
<i>Aile Yardımı SGK İstisnası (Asgari Ücretin yüzde 10'u)</i>	177,75

Kaynak: 5510 Sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanun Md. 80/3-b.

Çocuk yardımı hem SGK priminden hem de gelir vergisinden belirtilen oranlara kadar muaf tutulabilmektedir. Çocuk yardımı için gelir vergisi istisnası 193 Sayılı Gelir Vergisi Kanunu Madde 25/4 bendinde belirlenmiştir. Aile ve çocuk yardımları için gelir vergisi istisna oranları Tablo 3.17’de gösterilmektedir.

Tablo 3.17. Aile ve Çocuk Yardımları İçin Gelir Vergisi İstisna Oranları

<i>Gelir Vergisi İstisna Oranı</i>	<i>Miktar (TL)</i>
<i>0-6 yaş grubu için Çocuk Yardımı İstisnası (500 x Katsayısı)</i>	51,35
<i>Diğer Çocuklar İçin Çocuk Yardımı İstisnası (250 x Katsayı)</i>	25,68
<i>Aile Yardımı İstisnası (sadece kamu çalışanları) (2.134 x Katsayı)</i>	204,98

Kaynak: 193 Sayılı Gelir Vergisi Kanunu Madde 25/4

3.3.7. Asgari geçim indirimi.

Asgari Geçim İndirimi, medeni duruma göre ve çocuk sayısına göre değişiklik gösteren 16 yaşından büyük tüm çalışanların asgari geçimini sağlayacak kısmının toplam gelirinden çıkarılmasıyla vergi dışı bırakılmasıdır. Asgari geçim indirimi, 193 Sayılı Gelir Vergisi Kanunu’nun 32’nci maddesinde tanımlanmaktadır. Bu maddeye göre, gelir vergisi mükellefinin kendisi, eşi ve çocukları için bazı oranlar belirlenmiştir. Bu oranlar yardımıyla çalışandan alınmış olan vergiden mahsup edilmesi gereken tutarlar tespit edilmekte ve aylık düzenli olarak çalışana ödenmektedir. Burada görüldüğü gibi çalışan kişinin çocuk sahibi olması yapılacak iade tutarında bir etkidir. Yani devlet, çalışan kişilere sahip oldukları çocuk sayısı oranında bir vergi muafiyeti getirmektedir.

Ücretli çalışanlar için asgari geçim indiriminin 2017 yılında ne kadar olduğu Tablo 3.18’de verilmektedir.

Tablo 3.18. Aşgari Geçim İndirimi Tutarları

<i>Medeni Durum</i>	<i>Aylık Tutar (TL)</i>
<i>Bekâr</i>	133,31
<i>Evli, eşi çalışmayan</i>	159,98
<i>Evli, eşi çalışmayan, 1 çocuklu</i>	179,97
<i>Evli, eşi çalışmayan, 2 çocuklu</i>	199,97
<i>Evli, eşi çalışmayan, 3 çocuk ve üzeri</i>	226,63
<i>Evli, eşi çalışan, çocuksuz</i>	133,31
<i>Evli, eşi çalışan, 1 çocuklu</i>	153,31
<i>Evli, eşi çalışan, 2 çocuklu</i>	173,31
<i>Evli, eşi çalışan, 3 çocuklu</i>	199,97
<i>Evli, eşi çalışan, 4 çocuklu</i>	213,30
<i>Evli, eşi çalışan, 5 çocuklu</i>	226,63

Kaynak: 193 Sayılı Gelir Vergisi Kanunu Md. 32

Tablo 18’de görüldüğü üzere, medeni durum ve çocuk sayısına göre indirim miktarları değişmektedir. Çocuk sayısı arttıkça indirim oranı da artmaktadır. Eğer eşlerin her ikisi de ücretli olarak çalışıyorsa çocuk başına ödenen bu ücret sadece anne veya babaya ödenmektedir.

3.3.8. 5434 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu kapsamında verilen eğitim yardımı.

5434 sayılı kanunun Ek 79 uncu maddesinin altıncı fıkrasında aynı maddede sayılan “şehit ve malullerin çocuklarına; ilköğretim öğrencileri için (1250), lise öğrencileri için (1875) ve yükseköğrenim öğrencileri için (2500) gösterge rakamlarının memur aylık katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak tutar kadar her ay eğitim ve öğretim yardımı yapılmaktadır. Bu yardımlar 1 Eylül-31 Aralık tarihleri arasında yılda bir kez olmak üzere toplu olarak ödenmektedir. Bu çerçevede, 2016-2017 eğitim-öğretim döneminde bu durumda olan öğrenciler yıllık toplam;

- İlköğretim (1-8. Sınıflar) için 1.540,59 TL
- Lise için: 2.310,89 TL
- Yükseköğretim için: 3.081,18 TL ödenmektedir.

4. Seçili Ülkelerde Çocuk Ödenekleri

Çalışmanın dördüncü bölümünde seçili Avrupa Birliği (AB), Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) ve İslam İşbirliği Teşkilatı (İİT) ülkelerindeki nüfus yapısı ele alınmakta ve çocuk ödenekleri incelenmektedir.

4.1. Avrupa Birliği Ülkelerinde Çocuk Ödenekleri

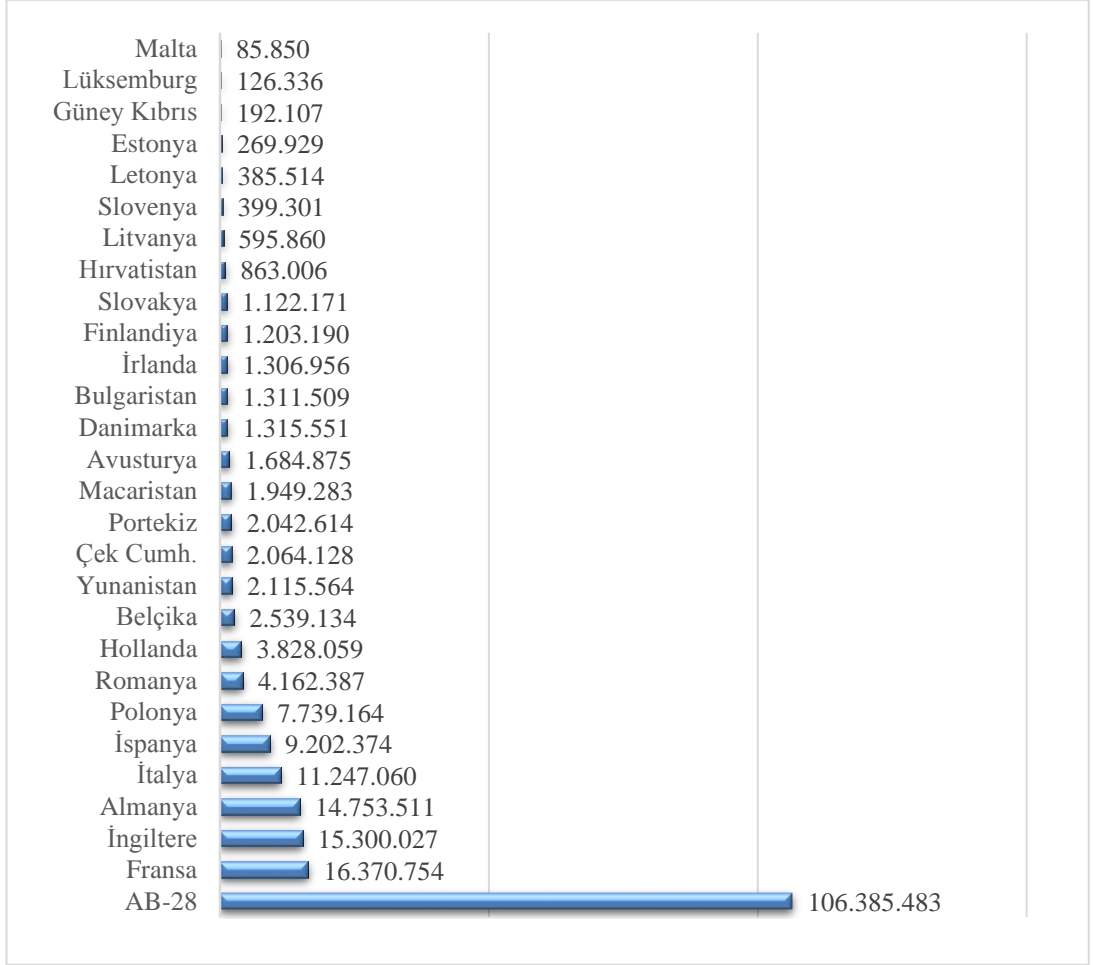
4.1.1. Nüfus yapısı.

Avrupa Birliği 28 ülkeden oluşmaktadır. Toplam nüfusu 508,5 milyon; çocuk nüfusu ise 106.385.483 milyondur. Toplam nüfusun yüzde 20,9'u çocuklardan oluşmaktadır (Eurostat, 2015).

Avrupa ülkelerinde nüfus giderek yaşlanmaktadır. Diğer yandan evlenme oranları azalırken boşanma oranları ise artma eğilimindedir. 1960 yılında evlenme oranı ortalama binde 9 iken; 2014'te binde 4,2 olmuştur. Boşanma oranı ise 1960'larda yüzde 0,5 iken, günümüzde yaklaşık yüzde 2 düzeyine Tüm bu değişimler demografik yapıyı dönüşüme uğratmakta ve genç nüfus giderek azalırken yaşlı nüfus artmaktadır ulaşmıştır (Eurostat, Marriage and Divorce Statistics, 2017).

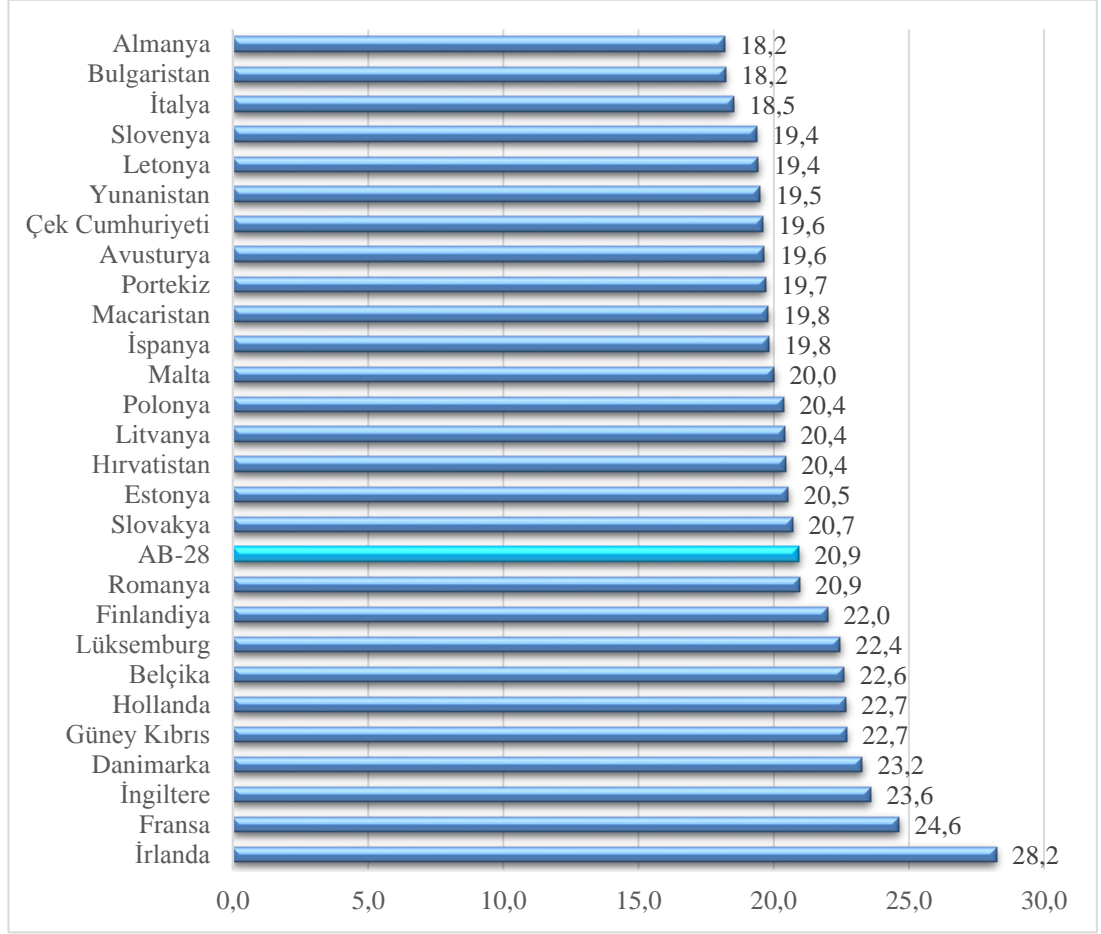
Genç nüfus azalırken yaşlı nüfusun artması, primli ve primsiz sosyal güvenlik sistemleri arasında denge kurulmasını oldukça zorlaştırmaktadır. Bir yandan primsiz sistem kapsamında bulunan engelli ve yaşlı bireylerin asgari yaşam standartları korunmaya çalışılırken diğer yandan primli sistem kapsamındaki çalışanlar, emekliler ve onların bakmakla yükümlü oldukları kişiler için etkin politikalar izlemek daha da önem kazanmaktadır (Chassard, 1995, s. 43-44).

Şekil 4.1. AB Ülkelerinde Çocuk Nüfusu (Milyon), 2015



Kaynak: Eurostat, 2015

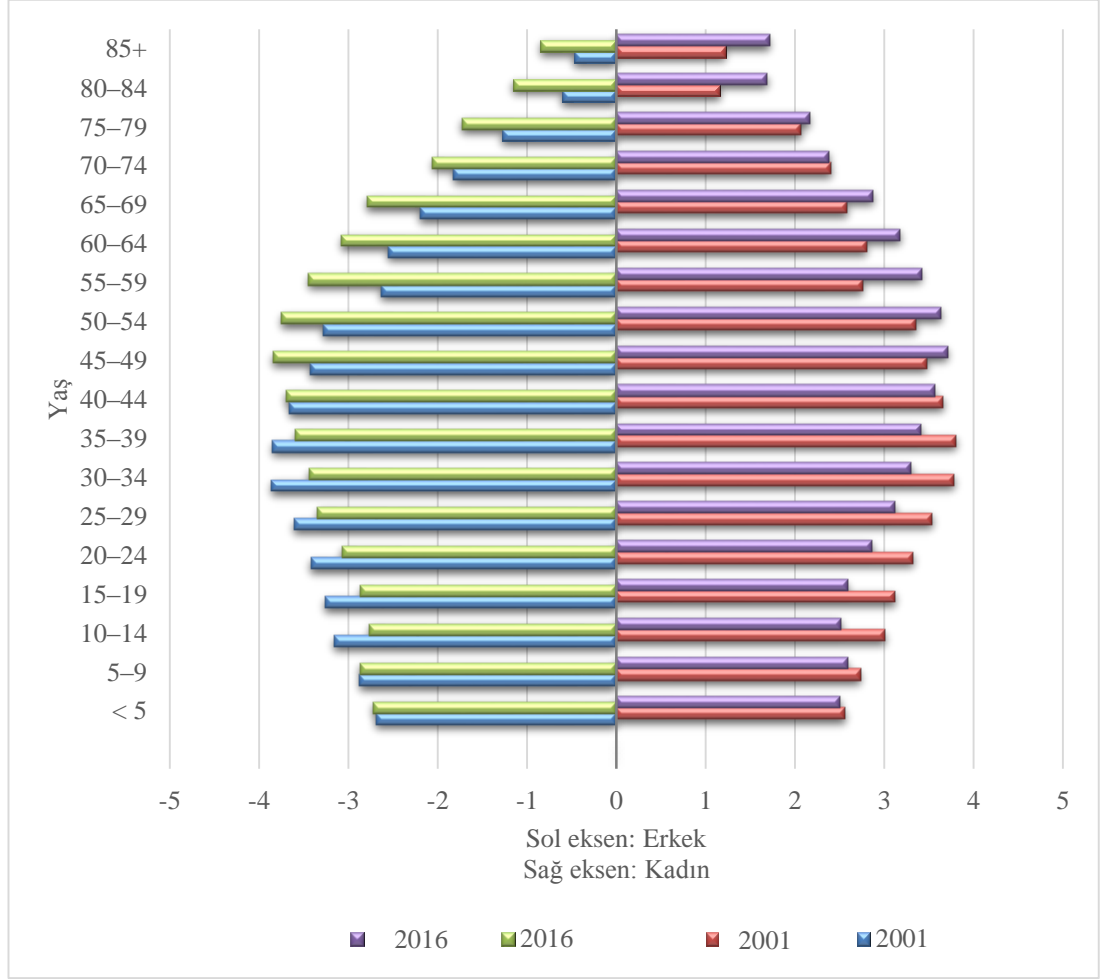
Şekil 4.2. AB Ülkelerinde Çocuk Nüfusu Oranı (%), 2015



Kaynak: Eurostat, 2015

Şekil 4.1 ve 4.2’de AB ülkelerindeki çocuk nüfusu sayısı ve oranları gösterilmektedir. Buna göre, Avrupa Birliği’nin en fazla çocuk nüfusuna sahip ülkesi Fransa iken; oran olarak en fazla çocuk nüfusuna sahip ülke İrlanda’dır (yüzde 28,2). En az çocuk nüfusuna sahip ülke Malta iken, en düşük çocuk nüfusu oranına sahip ülke ise Almanya’dır (yüzde 18,2). Almanya toplam çocuk nüfusu bakımından AB ülkeleri arasında üçüncü sırada yer alırken, çocuk nüfusunun toplam nüfus içindeki oranı bakımından son sırada yer almasıyla dikkat çekmektedir (Eurostat, 2015).

Şekil 4.3. AB-28 Nüfus Piramidi, 2001 ve 2016



Kaynak: Eurostat, 2017

Şekil 4.3'te, AB ülkelerinin 2001 ve 2016 yıllarındaki nüfus yapıları karşılaştırılmaktadır. Görüldüğü üzere, 2016 yılında 2001 yılına göre genç nüfus azalırken yaşlı nüfusu artmıştır. Ayrıca, bu artışın gelecek yıllarda daha da fazla olacağı tahmin edilmektedir. 2016 yılında 65 yaş ve üzeri nüfusun oranı yüzde 19,2 iken, 2080 yılında yüzde 29'a yükseleceği beklenmektedir (Eurostat, 2017).

Sonuç olarak demografik yapıda yaşanan dönüşümler, Avrupa'da genç nüfusu artırmaya yönelik sosyal politikaların önemini artırmaktadır. 65 ve üzeri yaş nüfusunun hızla artıyor olması sosyal koruma sistemlerini daha fazla tehdit etmeye başlamıştır. Bu doğrultuda, özellikle aile ve çocuklara yönelik sosyal koruma politikalarına giderek daha fazla önem verilmeye başlanmıştır (Véron & Penneç, 2007,

ss. 48-49). Bu politikalar içinde çocuk ödenekleri kuşkusuz en öne çıkanlardan birisi olmaktadır.

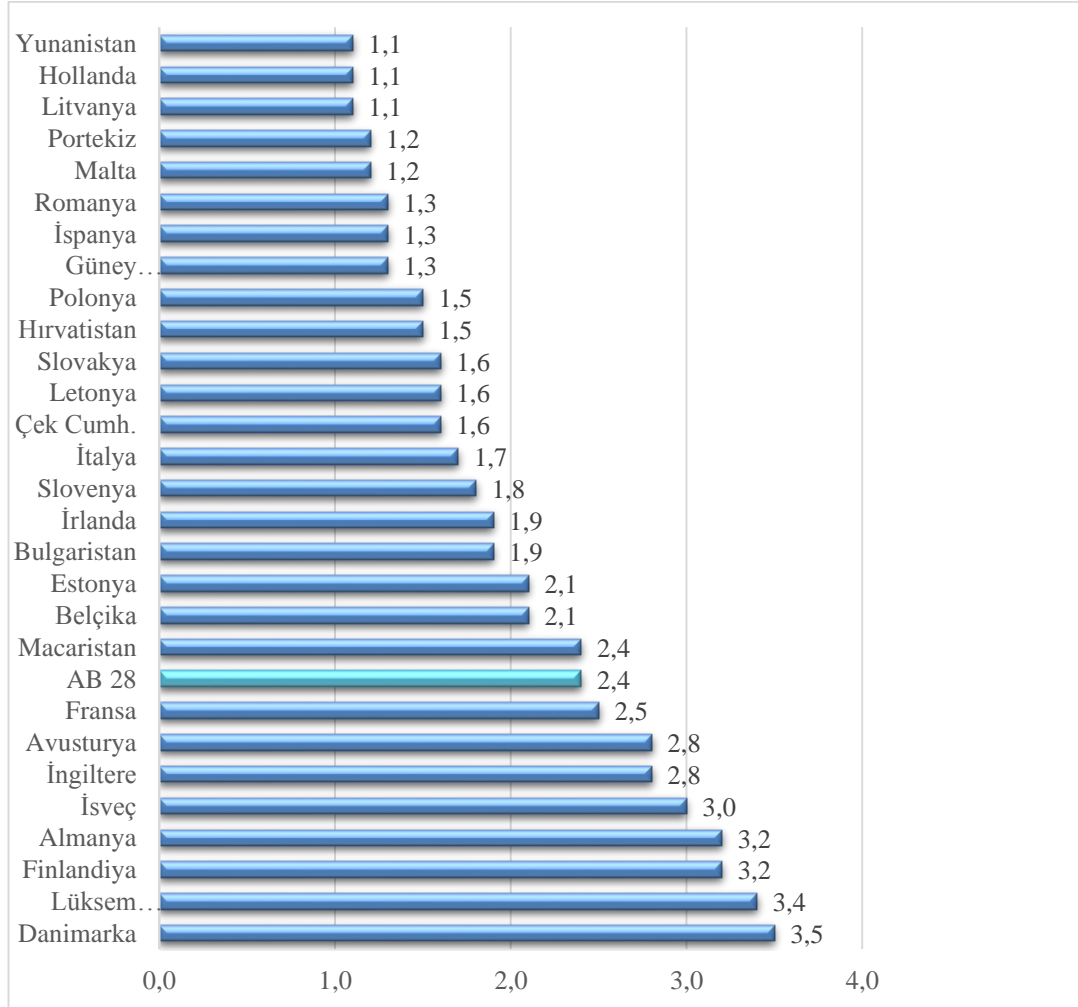
4.1.2. Çocuk ödenekleri.

Ailelere ve çocuklara yönelik nakdi yardımlar ilk kez Fransa'da 1870'lerde kalabalık aileleri ekonomik açıdan desteklemek amacıyla idari hizmetlerde ve demiryollarında çalışan işçilere yapılan ek ödemeler şeklinde uygulanmıştır. 1884 yılında özel bir işletmenin, işçilerine ücret dışında ek bir aile yardımı verdiği görülmüştür. 1932'de sadece ücretlilere tanınmış olan aile yardımlarından yararlanma hakkı yasal düzenleme ile mesleki bir faaliyet yürütmeyenlere de sağlanarak uygulama alanı genişletilmiş ve 1945 reformu ile günümüzdeki evrensel sistemin temelleri atılmıştır (Karaca & Kocabaş, 2009, s. 5).

Avrupa'da çocuk ödenekleri genel olarak nakdi ödenekler, vergi indirimi ve muafiyeti, sosyal yardımlar, konut ödenekleri, ısınma ödenekleri, sağlık ödenekleri vb. çeşitli yardım ve desteklerden oluşmaktadır (Bradshaw & Hirose, 2016, s. 1)

Şekil 4.4'te, 2014 yılında AB ülkelerinde çocuk ödeneklerinin GSYH içindeki payları gösterilmektedir. Buna göre, çocuk ödeneklerinin GSYH içindeki payı AB ülkeleri ortalaması yüzde 2,4'tür (yaklaşık 330 milyar Euro). Macaristan dışındaki Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde (Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Yunanistan, Hırvatistan, Güney Kıbrıs, Letonya, Litvanya, Polonya, Slovenya, Slovakya, Romanya) çocuk ödeneklerinin AB-28 ortalamasının altında olduğu görülmektedir. Batı Avrupa ülkelerinin (Danimarka, Almanya, Fransa, Lüksemburg, Avusturya, Finlandiya, İsveç, İngiltere) ise çoğunluğunda bu oran AB ortalamasının üzerindedir.

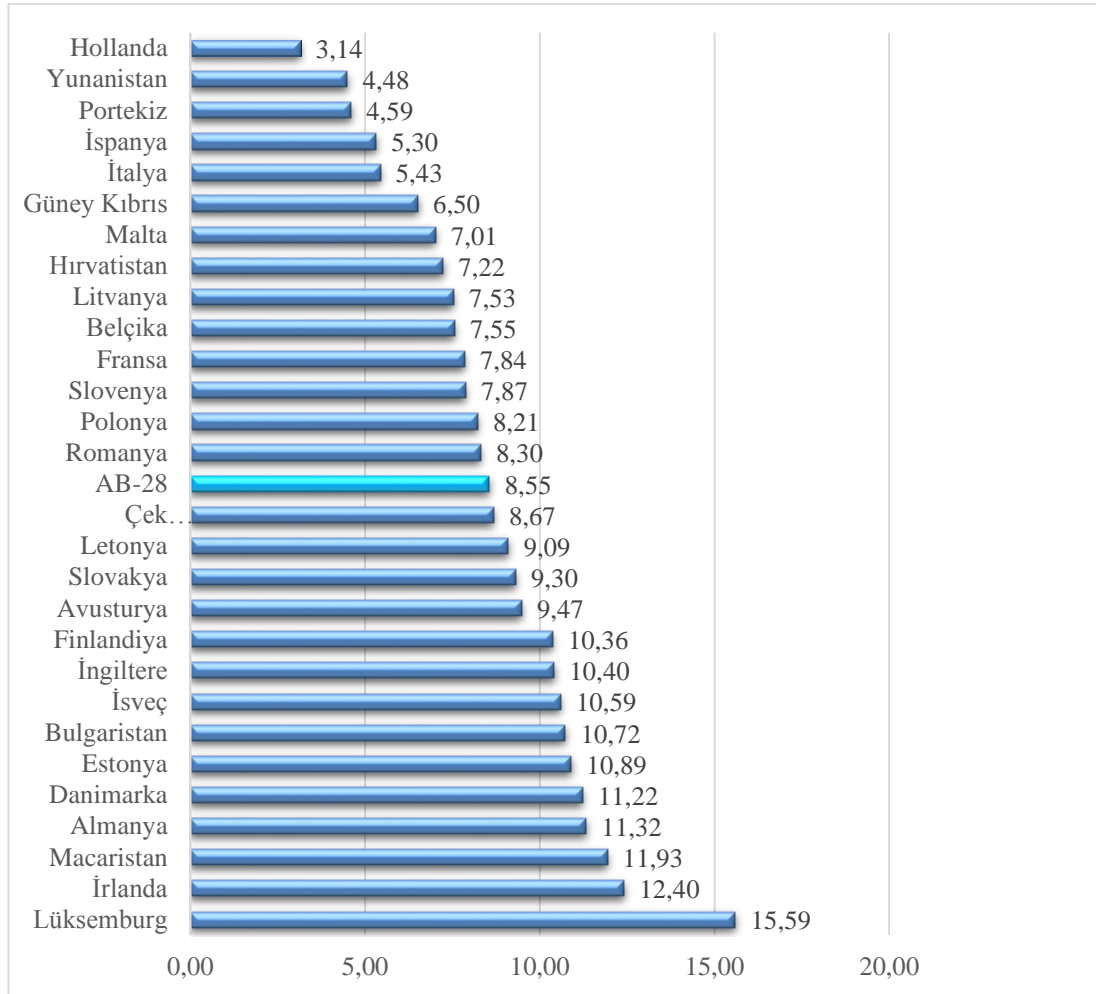
Şekil 4.4. Çocuk Ödeneklerinin GSYH İçindeki Payı (%), 2014



Kaynak: Eurostat, 2014

Şekil 4.5' te ise, 2014 yılında AB ülkelerinde çocuk ödeneklerinin sosyal koruma yardımları içindeki payları gösterilmektedir. Buna göre, AB ülkeleri ortalaması yüzde 8,55'tir. En yüksek oranın Lüksemburg'da, en düşük oranın ise Hollanda'da olduğu görülmektedir. Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinden Macaristan, Estonya, Bulgaristan, Slovakya ve Letonya'da bu oranın AB ortalamasının üzerinde olduğu görülmektedir. Nitekim bu ülkelerde, özellikle Letonya'da, yoksulluk ve sosyal dışlanma riski taşıyan çocukların oranının da 2016 yılında gözle görülür derecede azaldığı anlaşılmaktadır (Eurostat, 2014).

Şekil 4.5. Çocuk Ödeneklerinin Sosyal Koruma Yardımları İçindeki Payı (%), 2014



Kaynak: Eurostat, 2014

4.1.2.1. Çocuk ödeneklerinin finansmanı.

Avrupa'da birçok ülkede çocuk ödeneklerinin finansmanında birçok ülkede çalışanlar ve işverenlerin yanı sıra, tek başına devletler de önemli bir katkı yapmaktadır. Örneğin, Avrupa Birliği ülkelerinde sosyal koruma sistemine devletlerin katkı payı ortalaması yaklaşık üçte bir oranında olmaktadır. Danimarka, İsveç, Finlandiya ve İngiltere gibi ülkelerde daha genel bir sosyal koruma sistemi olduğu için sistemin finansmanında devlet katkısı daha önemli bir yere sahiptir. Bu ülkelerde sosyal koruma sisteminde devlet katkısı neredeyse yarı yarıyadır. Birçok Avrupa ülkesinde vergilerle finanse edilen sosyal koruma harcamaları, bütçe harcamalarının neredeyse yarısına yakın olmaktadır (Van Mechelen & Bradshaw, 2012, s. 35).

Ülkelere göre çocuk ödeneklerinin finansman şeklini gösteren tablo aşağıda sunulmaktadır.

Tablo 4.1. Avrupa Ülkelerinde Çocuk Ödeneklerinin Finansman Şekli

Ülke	Finansman Şekli
Almanya	Vergi
Avusturya	Prim ve Devlet Katkısı
Belçika	Prim ve Devlet Katkısı
Bulgaristan	Devlet Katkısı
Çek Cumhuriyeti	Vergi
Danimarka	Vergi
Estonya	Vergi
Finlandiya	Vergi
Fransa	Prim ve Vergi
Hollanda	Devlet Katkısı
İngiltere	Vergi
İrlanda	Vergi
İspanya	Vergi
İsveç	Vergi
İsviçre	Prim ve Devlet Katkısı
İtalya	Prim
Letonya	Vergi
Litvanya	Vergi
Lüksemburg	Prim ve Vergi
Macaristan	Vergi
Polonya	Devlet Katkısı
Portekiz	Prim
Romanya	Prim ve Devlet Katkısı
Slovakya	Devlet Katkısı
Slovenya	Vergi
Yunanistan	Prim

Kaynak: MISSOC (Mutual Information of Social Protection)

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

4.1.2.2. Çocuk ödeneklerinin temel bileşenleri.

Avrupa ülkelerinde çocuk ödenekleri, ailelere ya da çocuğun yasal vasisine çocuk adına düzenli olarak verilen nakit ödenek ve diğer yardımlardan meydana gelmektedir. Çocuk ödeneklerinin içeriği ve miktarı ülkeden ülkeye değişmektedir. Gelişmiş Batı Avrupa ülkelerinde çocuk ödenekleri; nakit ödenekler, vergi indirimleri, vergi iadeleri, doğum izni, çocuk bakım hizmetleri, eğitim, sağlık ve çocuklarla ilgili diğer kamu hizmetlerinin çeşitli bileşimlerinden meydana gelmektedir. Ayrıca, çocuk ödeneklerinin pek çok farklı formu bulunmaktadır; vergiye tabi/ vergiye tabi olmayan, gelir veya servet testine tabi olan/evrensel, primli sistem/primsiz sistem vb. Ödenek miktarı ise, çocuğun yaşına veya sahip olunan çocuk sayısına göre değişebildiği gibi, tüm çocuklar için aynı düzeyde de olabilmektedir. Çocuk ödenekleri ağırlıklı olarak evrensel nakdi ödenek şeklinde olmakla birlikte gelir testine tabi olarak sosyal yardım biçiminde de ödenebilmektedir. Bazı ülkelerde ise çocuk ödenekleri yalnızca engelli, tek ebeveynli ya da yetim çocuklara yönelik olmaktadır (Bradshaw & Hirose, 2016, s.1).

Çocuk ödenekleri, bütün Avrupa ülkelerinde genel olarak çocuk doğduğu zaman başlamakta ve eğitim hayatının sonuna kadar ödenmektedir. Yükseköğrenim de dâhil eğitimin tüm aşamalarında miktarlar çocukların sayı ve yaşına göre değişmektedir ve kural olarak muhtaçlık kriteri olmaksızın herkese verilmektedir (Bradshaw & Hirose, 2016, s.14).

Tablo 4.2. Avrupa Ülkelerinde Çocuk Ödeneklerinin Temel Bileşenleri

Ülke	Bileşen		
	Evrensel Nakdi Ödenek	Gelir Testine Tabi Ödenek	Vergi Ödenekleri (Vergi İndirimi/ Muafiyeti)
Avusturya	✓		✓
Belçika	✓		✓
Bulgaristan	✓	✓	
Çek Cumhuriyeti		✓	✓
Danimarka	✓		
Estonya	✓		✓
Finlandiya	✓		
Fransa	✓	✓	✓
Almanya			✓
Yunanistan	✓		✓
Macaristan	✓		
İrlanda	✓	✓	
İtalya		✓	✓
Letonya	✓		✓
Litvanya		✓	✓
Lüksemburg	✓		
Hollanda	✓	✓	
Norveç	✓		
Polonya		✓	✓
Portekiz		✓	
Romanya	✓	✓	✓
Slovenya		✓	✓
Slovakya	✓		✓
İspanya		✓	✓
İsveç	✓		
İngiltere	✓		✓

Kaynak: Van Mechelen & Bradshaw, 2012

Tablo 4.2’de ülkelere göre çocuk ödeneklerinin temel bileşenleri gösterilmektedir. Ülkelerin çoğunda herhangi bir koşula bağlı olmayan evrensel nakdi ödenek ile vergi indirimi/muafiyeti uygulamaları birlikte bulunmaktadır. Buna karşın gelir testine tabi ödenek uygulaması ise daha az ülkede mevcuttur. Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri olan Bulgaristan, Macaristan, Estonya, Letonya, Slovakya ve Romanya’da da evrensel nakdi ödenek sistemi bulunmakta iken Çek Cumhuriyeti, Litvanya, İtalya, Polonya, Portekiz, Slovenya, İspanya ve Almanya’da evrensel nakdi ödenek sistemi bulunmamaktadır. Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Litvanya, Polonya, Romanya ve Slovenya’da gelir testine tabi ödenek uygulaması bulunmaktadır. İrlanda, Hollanda ve Bulgaristan’da evrensel nakdi ödenek ile gelir testine tabi ödenek uygulamaları ise birlikte bulunmaktadır. Fransa ve Romanya’da ise evrensel nakdi ödenek, vergi indirimi/muafiyeti ve gelir testine tabi ödenek uygulamalarının üçünün bir karışımı bulunmaktadır. Diğer ülkelerden farklı olarak Almanya’da çocuk ödenekleri temel olarak yalnızca vergi ödeneklerinden oluşmaktadır. 1996 yılında Almanya evrensel nakdi ödenek sistemi yerine vergi kredisi ve ödenekleri modelini benimsemiştir (Van Mechelen & Bradshaw, 2012, s. 35).

4.1.2.3. Seçili Avrupa ülkelerinde çocuk ödenekleri.

Seçili Avrupa ülkelerindeki çocuk ödenekleri sistemi yararlanıcı, ödenek miktarı ve gelir testine tabi olup olmama durumlarına göre tablo halinde aşağıda özetlenmektedir (Bradshaw & Hirose, 2016: 28-37).

Tablo 4.3. Seçili Avrupa Ülkelerinde Çocuk Ödenekleri, 2015

	<u>BULGARİSTAN</u>	<u>CEK CUMHURİYETİ</u>	<u>MACARİSTAN</u>
Yararlanıcı	Eğitime devam eden 20 yaş ve altı çocuklar	Eğitime devam eden 26 yaş ve altı çocuklar	Eğitime devam eden 23 yaş ve altı çocuklar
Ödenek Miktarı	Çocuk sayısına göre değişmektedir: 1.çocuk: 17,9 Euro 2.çocuk: 25,6 Euro 3. ve üzeri çocuk: 17,9 Euro	Çocuğun yaşına göre değişmektedir: 0-5 yaş: 18,3 Euro 6-15 yaş: 22,3 Euro 16-26 yaş: 25,7 Euro	Çocuk sayısına ve engellilik durumuna göre değişmektedir: 1 çocuk: 39,4 2 çocuk: 42,9 3 ve üzeri çocuk:51,6 Engelli çocuk:75,1
Gelir Testi	Her bir aile ferdi başına düşen gelir, ortalama ulusal gelirin (178,9 Euro) altında olmalıdır.	Ailenin geliri belirli bir düzeyin (Minimum yaşam standardının 2,4 katı) altında olmalıdır.	Gelir testi bulunmamaktadır.
	<u>SIRBİSTAN</u>	<u>MAKEDONYA</u>	<u>MOLDOVA</u>
Yararlanıcı	Eğitime devam eden 19 yaş ve altı çocuklar veya 26 yaş altında olup eğitime devam eden engelli çocuklar	Eğitime devam eden 18 yaş ve altı çocuklar veya 26 yaş altında olup eğitime devam eden engelli çocuklar	1,5 yaş ve altı çocuklar veya sosyal güvenlik sistemi kapsamında olan ve 3 yaşın altında çocuğu olan aileler
Ödenek Miktarı	Çocuk sayısına göre değişmektedir: 4.çocuğa kadar her bir çocuk: 21,9 Euro Engelli çocuk:28,4 Euro	Çocuğun yaşına göre değişmektedir: 0-14 yaş: 11,6 Euro 15-18 yaş: 18,4 Euro Engelli çocuk: 68,2 Euro	Yararlanıcının sigortalı olup olmamasına göre değişmektedir: Yararlanıcı sigortalı ise her bir çocuk için: Ortalama aylık gelirin yüzde 30'u Yararlanıcı sigortalı değilse her bir çocuk için: 19,1 Euro
Gelir Testi	Ödenekler gelir testine tabidir.	Her bir aile ferdi başına düşen gelirin aylık ortalama 41,1 Euro'nun	Ödenekler gelir testine tabi değildir.

	Her bir aile ferdi başına düşen gelir, 68 Euro'nun altında olmalıdır. Engelli çocuğu olan aileler için ise bu sınır 81,6 Euro'dur.	altında olması gerekmektedir. Tek ebeveynli aileler için bu eşik sınır 82,1 Euro'dur. Ayrıca, ebeveynlerden biri ya çalışıyor olmalı ya da işsizlik ödeneği alıyor olmalıdır.	
	<u>POLONYA</u>	<u>ROMANYA</u>	<u>SLOVAKYA</u>
Yararlanıcı	Eğitime devam eden 21 yaş ve altı çocuklar ile 24 yaş ve altında engelli veya yükseköğrenime devam eden çocuklar	Eğitime devam eden 18 yaş ve altı çocuklar	Eğitime devam eden 25 yaş ve altı çocuklar
Ödenek Miktarı	Çocuğun yaşına göre değişmektedir: 0-5 yaş: 18,4 Euro 6-15: 25,3 Euro 16-26: 27,5 Euro	Çocuğun yaşına ve engellilik durumuna göre değişmektedir: 0-2 yaş: 45 Euro 2-18: 18,9 Euro Engelli çocuk: 45 Euro	Ödenek düzeyi her çocuk için 23,5 Euro'dur.
Gelir Testi	Her bir aile ferdi başına düşen gelir 137,2 Euro'nun altında olmalıdır. Çocuğun engelli olması durumunda ise 158,7 Euro'nun altında olmalıdır.	Her bir aile ferdi başına düşen gelir 119,2 Euro'nun altında olmalıdır.	Gelir testi bulunmamaktadır.
	<u>AVUSTURYA</u>	<u>BELCİKA</u>	<u>DANİMARKA</u>
Yararlanıcı	Eğitime devam eden 24 yaş ve altı çocuklar 25 yaş altında olup ordu veya kamu hizmetinde çalışan çocuğu olan aileler	Eğitime devam eden 25 yaş ve altı çocuklar	18 yaş ve altı çocuklar

Ödenek Miktarı	Çocuğun yaşına, sayısına ve engellilik durumuna göre değişmektedir: 3-9 yaş: 117,3 Euro 10-18 yaş: 136,2 Euro 19 yaş ve üzeri: 158,90 Euro Engelli çocuk: Yukarıdaki tutarlara ilave olarak 138,3 Euro 2 çocuk için ilave 13,4 Euro 3 çocuk için ilave 49,8 Euro 3 çocuktan sonra her bir çocuk için ilave 52 Euro ödenmektedir.	Çocuğun yaşına ve sayısına göre değişmektedir: 1.çocuk: 90,2 Euro 2.çocuk: 167 Euro 3.çocuk: 249,4 Euro Yukarıdaki ödeneklerin yanı sıra çocuğun yaşına göre de ilave ödenek verilmektedir: 6-11 yaş: En büyük çocuk için 15,7 Euro, diğer çocuklar için 31,3 Euro 12-17 yaş: En büyük çocuk için 23,95 Euro, diğer çocuklar için 47,9 Euro 18 yaş ve üzeri: En büyük çocuk için 27,6 Euro, diğer çocuklar için 60,9 Euro	Çocuğun yaşına ve sayısına göre değişmektedir: 15 yaş altı çocuklar için ödenekler 4 ayda bir verilmektedir: 0-2 yaş: 596 Euro 3-6 yaş: 472 Euro 7-14 yaş: 371 Euro 15-17 yaş: Aylık 124 Euro. Ayrıca ikinci ve sonraki çocuklar için çocuk 7 yaşına gelene kadar ilave 296 Euro verilmektedir.
-----------------------	---	--	--

Gelir Testi	Ödenekler evrensel olup tüm çocuklara yöneliktir.	18-25 yaş arası çocuğu olan ailelerin alabilmesi için çocuğun 4 ay içinde 240 saatten fazla çalışmaması ve aylık maaşının 520 Euro'dan fazla olmaması gerekmektedir.	Ailenin vergi matrahı yıllık 96.947 Euro'yu aşarsa ödenek miktarı verginin belirtilen eşik sınırı aşan kısmının yüzde 2'si kadar azalmaktadır.
--------------------	---	--	--

FİNLANDİYA

FRANSA

ALMANYA

Yararlanıcı	17 yaşın altında iki veya daha fazla çocuğu olan ailelerin çocukları	20 yaşın altında iki veya daha fazla çocuğu olan ailelerin çocukları	Eğitime devam eden 25 yaş ve altı çocuklar
Ödenek Miktarı	Çocuk sayısına göre değişmektedir: 1.çocuk: 95,7 Euro	Çocuğun yaşına ve sayısına göre değişmektedir:	Çocuk sayısına göre değişmektedir: 1.ve 2.çocuk: 184 Euro

2.çocuk: 105,8 Euro
3.çocuk: 135 Euro
4.çocuk: 154,6 Euro
5.çocuk: 174,2 Euro
Tek ebeveynli ailelere
ilave olarak aylık 48,5
Euro ödenmektedir.

2 çocuk: 129,9 Euro
İlave her çocuk: 166,5
Euro
Çocuk 14 yaşına
girdikten sonra 3'ten
daha az çocuğu olan
ailelerde en büyük
çocuk hariç olmak
üzere her çocuk için: 65
Euro

3.çocuk: 190 Euro
İlave her çocuk: 215 Euro
Düşük gelirli ailelere bu
miktarlara ilave olarak:
140 Euro

Gelir Testi	Ödenekler gelir testine tabi değildir.	Ödenekler gelir testine tabidir. 2 çocuklu bir ailenin yıllık gelirinin 67.140 Euro'nun; 3 çocuklu bir ailenin yıllık gelirinin 72.735 Euro'nun ve 4 çocuklu bir ailenin yıllık gelirinin ise 78.330 Euro'nun altında olması gerekmektedir. Eğer bu eşik sınırlar aşılsa ödenek miktarları yarıya veya çeyreği oranında azalmaktadır.	Ödenekler gelir testine tabi değildir. Yalnızca ilave ödenekler ailenin gelir düzeyine göre verilmektedir.
--------------------	--	---	--

LÜKSEMBURG

HOLLANDA

PORTEKİZ

Yararlanıcı	Eğitime devam eden 27 yaş ve altı çocuklar Eğer çocuk 18 yaşından önce yüzde 50 ve üzerinde engellilik oranına sahip olduysa yaş sınırı bulunmamaktadır.	Eğitime devam eden 18 yaş ve altı çocuklar	Eğitime devam eden 24 yaş ve altı çocuklar
Ödenek Miktarı	Çocuğun yaşına ve sayısına göre değişmektedir:	Çocuğun yaşına göre değişmektedir: 0-5 yaş: 191,6 Euro	Çocuğun yaşına ve ailenin gelir düzeyine göre değişmektedir:

1 çocuk: 185,6 Euro	6-11 yaş: 232,7 Euro	Ailenin geliri 2.935
2 çocuk: 220,3 Euro	12-18 yaş: 273,8 Euro	Euro'nun altında ise;
3 çocuk: 267,5 Euro	Eğer ailenin	-0-1 yaş: 140,8 Euro
4 çocuk: 291,1 Euro	harcamaları yüksekse,	-1 yaş ve üzere: 35,2 Euro
İlave her çocuk: 305,3	örneğin çocuk engelli	Ailenin geliri 5.869
Euro	ise, ödenek miktarı iki	Euro'nun altında ise;
Bunun dışında	katı verilmektedir.	-0-1 yaş: 116,7 Euro
çocuğun yaşına göre		-1 yaş ve üzere: 29,2 Euro
ilave ödenek		Ailenin geliri 8.804
verilmektedir:		Euro'nun altında ise;
6-11 yaş: 16,2 Euro		-0-1 yaş: 92,3 Euro
12 yaş ve üzeri: 48,5		-1 yaş ve üzere: 25,5 Euro
Euro		Tek ebeveynli ailelere bu
Engelli çocuk (yüzde		miktarların yüzde 20
50 ve üzeri): 185,6		fazlası verilmektedir.
Euro		

Gelir Testi	Ödenekler gelir testine tabi değildir.	Ödenekler gelir testine tabidir.	Ödenekler gelir testine tabidir.
		Ailenin yıllık gelirinin 46.700 Euro'nun altında olması gerekmektedir. Ayrıca, 16-18 yaş arasında olup çalışan çocukların 4 aylık kazancının 1.266 Euro'yu aşmaması gerekmektedir.	Ailenin varlıkları toplamının 100.613 Euro'nun altında olması gerekmektedir.

İSPANYA

İSVEC

İNGİLTERE

Yararlanıcı	18 yaş ve altı çocuklar ya da 18 yaş üstü olup yüzde 65 ve daha fazla engellilik oranına sahip çocuklar	18 yaş ve altı çocuklar	Eğitime devam eden 20 yaş ve altı çocuklar
--------------------	---	-------------------------	--

Ödenek Miktarı	Çocuğun yaşına ve engellilik durumuna göre değişmektedir: 0-17 yaş: 24,2 Euro Çocuk engelli ise: 0-17 yaş: 83,3 Euro 18 yaş ve üzeri: yüzde 65-yüzde 74 arası engelli ise 366,9 Euro, yüzde 75 ve üzeri engelli ise 550,4 Euro	Ödenek miktarı 112,3 Euro olarak belirlenmiş olmakla birlikte çocuk sayısına göre ilave ödenek verilmektedir: 2 çocuk: 16 Euro 3 çocuk: 64,6 Euro 4 çocuk: 172,6 Euro 5 çocuk: 306,2 Euro	Çocuk sayısına göre değişmektedir: 1.çocuk: Haftalık 28,5 Euro İlave her çocuk: Haftalık 18,9 Euro
-----------------------	--	---	--

Gelir Testi	Ödenekler gelir testine tabidir. Ailenin yıllık gelirinin 11.548 Euro'nun altında olması gerekmektedir. 2 ve üzeri çocuk için bu eşik sınır yüzde 15 daha azdır. Engelli çocuğu olan ailelere için ödenekler gelir testine tabi değildir. 16-18 yaş arası olup çalışan çocuğun aylık maaşının 648,6 Euro'yu aşmaması gerekmektedir.	Ödenekler gelir testine tabi değildir.	Ödenekler gelir testine tabidir. Çocuk ödeneği alan ebeveynin kişisel geliri yıllık 68.886 Euro'nun üzerinde ise vergi kesilmektedir. Bu eşik sınırın aşılması durumunda her 137,8 Euro ödeneğin yüzde 1'i kadar vergi kesilmektedir. Bu kişiler ödenek almaktan vazgeçebilmekte ya da ödenek alıp vergilerini ödemektedirler.
--------------------	--	--	--

Kaynak: Bradshaw & Hirose, 2016

Ödenekler genellikle ailelerin gelir düzeyinden bağımsız olarak verilmekte ve çocuğun yaşına ve çocuk sayısına göre artmaktadır. Danimarka, İsveç, Norveç,

Finlandiya, Belçika ve Hollanda'da tek ebeveynli ailelere yönelik özel çocuk ödenekleri de bulunmaktadır.

Çocuk ödenekleri politikalarını yürütmekle görevli kurumsal yapılar ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Örneğin, Fransa, Almanya, Belçika, Lüksemburg gibi ülkelerde çocuk ödenekleri belirli bakanların ya da hükümet mekanizmasının sorumlu olduğu bir görev alanı olarak kabul edilmektedir. 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 ülkelerde de aile ile ilgili bir bakanlık ya da bürokratik mekanizma olmamasına rağmen aile ve çocuk yardımı politikaları ve uygulamaları bulunmaktadır (Songül, 2010, s. 18).

Çocuk ödenekleri, bütün Avrupa ülkelerinde genel olarak çocuk doğduğu zaman başlamakta ve zorunlu eğitimin sonuna kadar ödenmektedir. Bununla birlikte, Çek Cumhuriyeti, İtalya, Portekiz, Slovakya, İzlanda ve Bulgaristan'da miktarlar aile gelirlerine göre orantılı olmaktadır. İspanya, Çek Cumhuriyeti, Malta, Polonya, Slovenya ve Slovakya'da gelirleri belirli bir düzeyin üzerinde olan aileler ise yardım almamaktadırlar.

Vergi indirimi/muafiyeti, Kuzey Avrupa ülkeleri ve Hollanda hariç olmak üzere ülkelerin genelinde bulunmaktadır. Vergi indirimi/muafiyeti Estonya, Macaristan, Letonya, Polonya, Slovenya ve Slovakya'da çocuk ödeneklerinin önemli bir parçasıdır. Vergi indirimi/muafiyeti genellikle çocukların sayı ve yaşına bağlı değildir. Bu duruma istisna teşkil eden çok fazla ülke bulunmamaktadır. Örneğin, Estonya'da vergi indirimi/muafiyeti üçüncü çocuğun doğması ile birlikte yapılırken; Belçika, Yunanistan, Lüksemburg ve Romanya'da çocuk sayısı dikkate alınarak yapılmaktadır.

Fransa'da evrensel nakdi ödeneklerin yanı sıra vergi indirimi/muafiyeti, gelir düzeyine bağlı olarak verilen ek yardımlar gibi çeşitli yardımları içeren çocuk ödenekleri programı uygulamaktadır. Ayrıca, nüfus artışını desteklemek amacıyla çocuk ödeneği birinci çocuk hariç tutularak ikinci çocuktan itibaren verilmektedir.

Almanya’da ise çocuk ödenekleri ağırlıklı olarak vergi ödeneklerinden oluşmaktadır. Genellikle herhangi bir koşula bağlı olmaksızın herkese eşit olarak sunulmaktadır. Sosyal sigorta kapsamı dışında kalan veya sigortalı olduğu halde geliri az olan ailelere kamusal sosyal yardım aracılığıyla aynı hizmetler de verilmektedir.

İngiltere’de sosyal yardımlar konusunda diğer ülkelerden daha eski uygulamalar mevcuttur. Bu ülke sosyal güvenlik hareketlerine ilk kez başlayan ve uygulamaları ile diğer ülkelere örnek olan ülkelerden birisidir. Temel olarak sağlık hizmeti ve sosyal risklere karşı gelir güvencesi sunan İngiliz sosyal güvenlik sistemi, tüm nüfusu primli ve primsiz rejim içerisinde kapsayacak şekilde yapılandırılmıştır. 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 imkanları şeklinde yardım ve hizmetler verilmektedir (Özkan & Çifçi, 2010, s. 22).

AB üyesi olmayan Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde çocuk ödenekleri büyük oranda sosyal yardım biçiminde olup, çoğunlukla doğum yardımı ve üç yaşın altında çocuğu olan ailelere yönelik düşük miktarda nakdi ödenek olarak verilmektedir. Arnavutluk, Bosna Hersek, Makedonya, Moldova, Montenegro, Sırbistan ve Ukrayna’da evrensel bir çocuk ödenekleri sistemi bulunmamaktadır. Bu ülkelerde çocuklu ailelere yönelik sosyal yardımlar daha yaygındır.

Bosna Hersek, Makedonya, Moldova, Montenegro, Sırbistan ve Ukrayna’da ise tek ebeveyni ile yaşayan çocuklara yönelik 18 yaşına kadar ya da eğitim hayatı süresince gelir testine tabi nakdi ödenekler verilmektedir. Ödenek miktarları AB üyesi ülkelere yakın olmakla birlikte, gelir eşiği çok daha düşük olduğundan sosyal yardım olarak değerlendirilmektedir.

Makedonya’da çocuksuz bir aile tek çocuklu bir aileden daha düşük ödenek alırken, iki çocuklu aile hepsinden daha fazla almaktadır. Bunun nüfus artırmaya yönelik bir politika olabileceği düşünülmektedir.

Bu ülkeler arasında en yüksek sosyal yardım ödeneği Ukrayna'da, en düşük düzey ise Arnavutluk'tadır. Ukrayna'da sosyal yardım ödenekleri, gelir düzeyine bakılmaksızın çocuk sahibi olan tüm ailelere primsiz sosyal yardımlar kapsamında ödenmektedir. Bununla birlikte, son yıllarda küçülme önlemlerinin bir parçası olarak çocuk ödenekleri ve doğum yardımı büyük ölçüde azaltılmıştır.

4.1.2.4. Çocuk ödenekleri düzeylerinin karşılaştırılması.

Ülkelerin çocuk ödenekleri miktarı satın alma gücü paritesine göre karşılaştırılmaktadır. Satın alma gücü paritesi, ayrıntılı olarak tanımlanmış bir mal ve hizmet sepetinin farklı ülkelerdeki fiyat bilgisinden yola çıkarak ülkeler arası satın alma gücünü eşitleyen bir değişim oranıdır. Döviz kuru paranın satın alabileceği döviz (ABD Doları, Euro vb.) miktarını gösterirken, satın alma gücü paritesi paranın satın alabileceği mal ve hizmetin miktarını göstermektedir. Bu nedenle döviz kuru kullanılarak yapılan karşılaştırmalar ülkeler arası fiyat düzeyi farklılıklarını da kapsadığı için uluslararası gelişmişlik karşılaştırmalarında güvenilir sonuçlar vermemektedir. Satın alma gücü paritesi kullanılarak yapılan karşılaştırmalarda ise fiyat düzeyi farklılıklarından arındırılmış daha güvenilir sonuçlar elde edilmektedir (TÜİK, Haber Bülteni, 2017).

Karşılaştırmalar satın alma gücü paritesine göre yapıldığından tablo ve grafiklerde negatif çıkan değerler görülmektedir.

Tablo 4.4. Satın Alma Gücü Paritesine Göre İki Çocuklu Bir Ailenin Alabileceği Çocuk Ödenekleri Miktarı (Euro), 2009

Ülke	Her iki ebeveynin de çalıştığı ve ortalama ücret aldığı durum	Ebeveynlerden yalnızca birinin çalıştığı ve ortalama ücret aldığı durum	Ebeveynlerden yalnızca birinin çalıştığı ve asgari ücret aldığı durum	Tek Ebeveynli Aile (Asgari Ücret)
Avusturya	366	389	522	559
Belçika	325	325	336	439
Bulgaristan	80	80	101	101
Çek Cumhuriyeti	95	95	338	336
Danimarka	164	164	164	386
Estonya	89	89	49	134
Finlandiya	167	167	357	490
Fransa	242	269	451	519
Almanya	324	318	312	340
Yunanistan	152	113	109	77
Macaristan	145	145	162	198
İrlanda	266	266	395	395
İtalya	126	179	401	498
Letonya	88	88	45	66
Litvanya	64	64	284	149
Lüksemburg	-	-	765	864
Hollanda	281	164	288	557
Norveç	162	162	162	490
Polonya	-1	72	104	92
Portekiz	41	69	326	50
Romanya	42	63	69	79
Slovenya	137	314	440	518
Slovakya	110	110	95	95
İspanya	93	80	50	50
İsveç	194	194	376	518
İngiltere	175	230	682	870

Kaynak: Van Mechelen ve Bradshaw, 2012

Tablo 4.4'te, satın alma gücü paritesine göre iki çocuklu bir ailenin ücret durumuna göre alabileceği çocuk ödenekleri miktarları gösterilmektedir. Çocuk nüfusu oranının en yüksek olduğu ülkeler olan İrlanda, İngiltere ve Fransa'da çocuk ödenekleri miktarlarının da yüksek olduğu görülmektedir.

Tablo incelendiğinde, her iki ebeveynin de çalıştığı ve ortalama ücret kazandığı durumda alabileceği ödenek miktarı ile ebeveynlerden yalnızca birinin çalıştığı ve ortalama ücret kazandığı durumda alabileceği ödenek miktarı arasında çoğu ülkede büyük bir fark bulunmamaktadır. Bu da ülkelerin çoğunda evrensel nakdi ödenek sisteminin bulunduğunu, yani gelir durumunun ödenek miktarını etkilemediğini göstermektedir.

Ebeveynlerden yalnızca birinin çalıştığı ve asgari ücret kazandığı durumda alabileceği ödenek miktarı ise Avusturya, Çek Cumhuriyeti, Fransa, Finlandiya, İrlanda, İtalya, Litvanya, Hollanda, Portekiz, Slovenya, İsveç ve İngiltere'de önemli ölçüde artmaktadır.

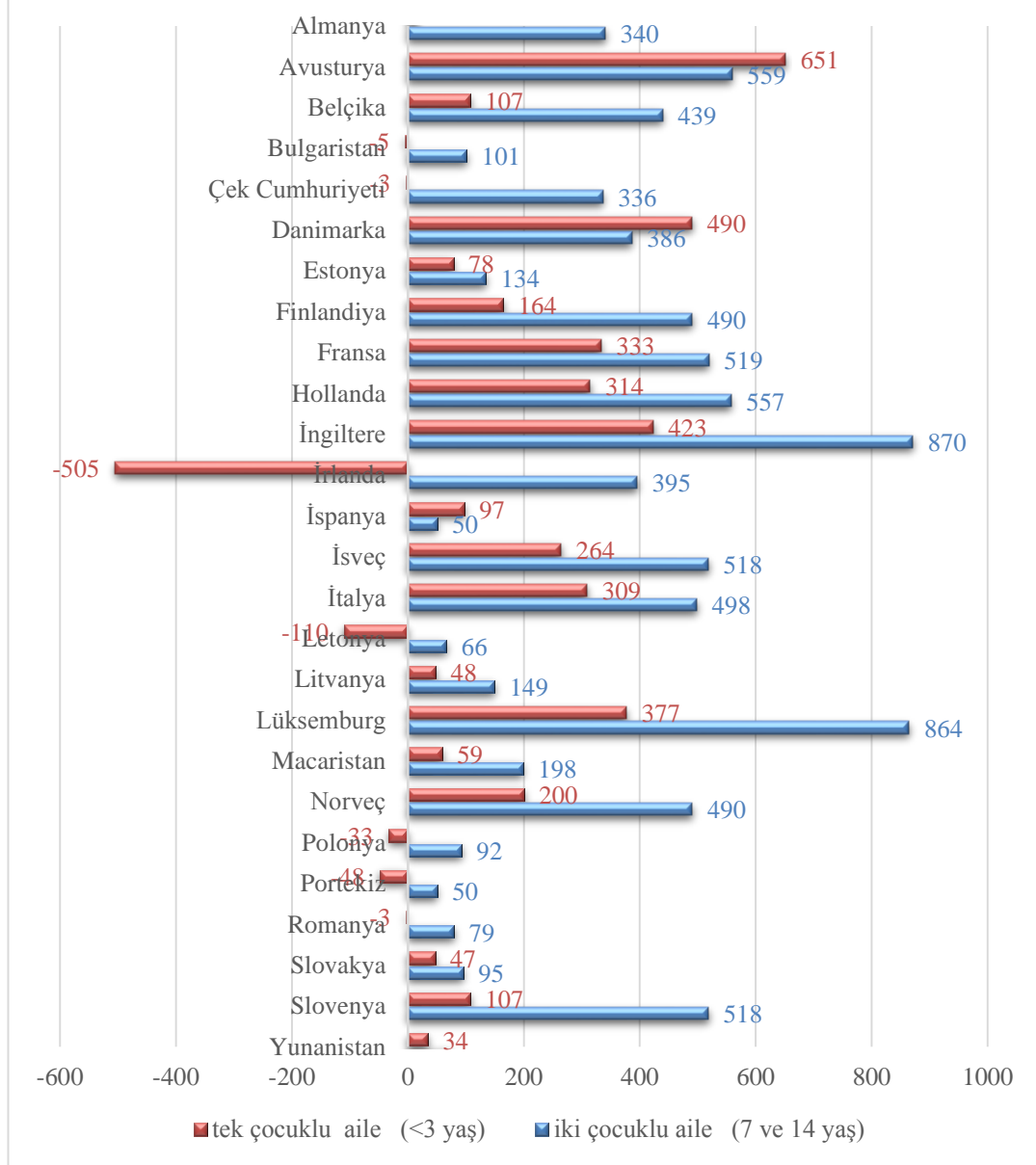
Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri ile Batı Avrupa ülkeleri arasında çocuk ödeneklerinin düzeyi bakımından oldukça farklılık bulunmaktadır. Örneğin, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde (Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Polonya, Romanya, Slovakya ve Slovenya) iki çocuklu ve ebeveynlerden yalnızca birinin çalıştığı ve ortalama ücret kazandığı bir ailenin alabileceği ödenek miktarı her çocuk için aylık ortalama 117 Euro iken, seçili Batı Avrupa ülkelerinde (Almanya, Fransa, Hollanda ve İsveç) bu miktar 236,25 Euro'dur.

Yalnızca eşlerden birinin çalıştığı ve asgari ücret aldığı ailelerin alabileceği çocuk ödenekleri miktarının en yüksek olduğu ülke aylık 765 Euro ile Lüksemburg'dur. Bunu İngiltere ve Fransa izlemektedir.

Tek ebeveynli ve asgari ücret kazanan ailelerin de Yunanistan, Letonya, Litvanya, Polonya, Portekiz, Slovakya ve İspanya haricindeki ülkelerde diğer ailelerden daha

fazla ödenek alabildiği görülmektedir. Buradan hareketle, tek ebeveynli ailelerin Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri ile Güney Avrupa ülkelerinin çoğunda daha az ödenek aldığı söylenebilmektedir. Aksine Kuzey ve Batı Avrupa ülkelerinin büyük çoğunda tek ebeveynli ailelere yönelik daha fazla ödenek sağlanmaktadır. Dolayısıyla Kuzey ve Batı Avrupa ülkelerinde tek başına çocuk yetiştiren aileler devlet tarafından daha fazla desteklenmektedir.

Şekil 4.6. Satın Alma Gücü Paritesine Göre Tek Ebeveynli Bir Ailenin Alabileceği Çocuk Ödenekleri (Euro)



Kaynak: Van Mechelen ve Bradshaw, 2012

Şekil 4.6’da tek ebeveynli bir ailenin alabileceği çocuk ödenekleri miktarları çocukların yaşına ve çocuk sayısına göre gösterilmektedir. Yaşları 7 ve 14 olan iki çocuklu bir aile ile üç yaşından küçük tek çocuklu bir ailenin alabileceği ödenek miktarları karşılaştırılmaktadır.

Avusturya, Danimarka ve İspanya dışındaki ülkelerde tek ebeveynli ailelerin çocuk sayısı arttıkça alabileceği ödenek miktarının oldukça arttığı gözlemlenmektedir. İki çocuklu aile ile tek çocuklu aile arasındaki fark çoğu ülkede (Slovenya, Norveç, Lüksemburg, Litvanya, Almanya, Finlandiya, Çek Cumhuriyeti, Belçika) neredeyse üç katına kadar çıkabilmektedir.

Tablo 4.5'te, iki çocuklu ve ebeveynlerden birinin çalıştığı bir ailenin alabileceği çocuk ödeneklerinin bileşenleri gösterilmektedir. Asgari ücret alan ailelere yönelik bazı ülkelerde sosyal yardım ve konut ödeneği de verildiği anlaşılmaktadır. Özellikle Lüksemburg, Portekiz ve Litvanya'da düşük gelirli ailelere yönelik sosyal yardım miktarının yüksek olduğu görülmektedir.

Çek Cumhuriyeti, Polonya, İrlanda ve İspanya'da asgari ücret kazanan ailelerin gelir testine tabi ödenek alırken, ortalama ücret kazanan ailelerin almadığı anlaşılmaktadır. İtalya, Portekiz, Bulgaristan, Litvanya ve Slovenya'da ise her iki ebeveynin çalıştığı ve ortalama ücret kazanan aileler de gelir testine tabi ödenek alabilmektedir.

Fransa'da ve Romanya'da çocuk ödeneklerinin evrensel nakdi ödenek, gelir testine tabi ödenek ve vergi indirimi/muafiyeti uygulamalarının bir bileşimi olduğu görülmektedir.

İngiltere'de asgari ücret alan ailenin vergi ödeneğinin oldukça yüksek olduğu göze çarpmaktadır. Asgari ücret alan bir aile 175 Euro evrensel nakdi ödeneğe ilave olarak 507 Euro vergi ödeneği almaktadır. Dolayısıyla İngiltere'de vergi ödeneklerinin gelir testine tabi ödenekle çok büyük oranda benzerlik gösterdiği söylenebilmektedir.

Avusturya, Fransa ve İsveç'te gelir düzeyi düşük ailelere konut ödeneği verildiği anlaşılmaktadır. Finlandiya, Lüksemburg, Portekiz ve Litvanya'da ise düşük gelirli ailelere yönelik sosyal yardımlar dikkat çekmektedir.

Buna karşın Finlandiya ve İsveç dışındaki Kuzey Avrupa ũlkelerinde, Norveç ve Danimarka'da, dūřuk gelirli ailelere yōnelik farklı bir ũdenek tũrũ olmadığı gōrũlmektedir.

İrlanda ve Hollanda'nın genel olarak gelire bağlı olmayan evrensel nakdi ũdenekler ile gelir testine tabi ũdenekleri oldukça iyi bir biçimde harmanladığı sōylenilmektedir. İrlanda'da evrensel nakdi ũdenek miktarı 266 Euro'dur. Buna ilave olarak asgari ũcret kazanan bir aile 130 Euro daha gelir testine tabi ũdenek alabilmektedir. Hollanda'da da buna benzer ũekilde asgari ũcrete sahip ailelere 146 Euro evrensel nakdi ũdeneye ek olarak 102 Euro gelir testine tabi ũdenek ve 41 Euro konut ũdenegi almaktadır.

Son olarak, Letonya, Estonya, Slovakya ve İspanya'da ortalama ũcret kazanan ailelerin asgari ũcret kazananlardan daha fazla ũdenek aldığı anlaşılmaktadır. Bunun nedeni ortalama ũcret kazananlara sağlanan vergi indirimini/muafiyetlerinin daha fazla olmasıdır. Çek Cumhuriyeti, Litvanya, Portekiz ve İngiltere'de ise aksine asgari ũcret kazanan ailelerin aldığı ũdenek miktarı ortalama ũcret kazanan ailelerden yaklaşık 4 kat daha fazla olduğu gōrũlmektedir.

Tablo 4.5. Satın Alma Gücü Paritesine Göre İki Çocuklu ve Ebeveynlerden Birinin Çalıştığı Bir Ailenin Alabileceği Çocuk Ödeneklerinin Bileşenleri, 2009 (Euro)

Ülke	Ortalama Ücret Alan Aile (A)				Asgari Ücret Alan Aile (B)					
	A	B	C	D	A	B	C	E	F	D
Avusturya	258	0	131	0	258	0	160	104	0	0
Belçika	254	0	72	0	254	0	83	0	0	1
Bulgaristan	12	68	0	0	12	68	0	0	23	-1
Çek Cumhuriyeti	0	0	95	0	0	170	95	9	63	0
Danimarka	164	0	0	0	164	0	0	0	0	0
Estonya	51	0	40	-2	51	0	0	0	0	-2
Finlandiya	167	0	0	0	167	0	0	68	123	0
Fransa	108	53	108	0	108	53	122	167	0	0
Almanya	0	0	308	9	0	0	308	0	0	40
Yunanistan	73	0	40	0	25	0	32	51	0	0
Macaristan	145	0	0	0	145	0	0	17	0	0
İrlanda	266	0	0	0	266	130	0	0	0	0
İtalya	0	196	0	-17	0	352	0	65	0	-17
Letonya	33	0	55	0	33	0	12	0	0	0
Litvanya	0	44	19	0	0	44	19	0	220	0
Lüksemburg	-	-	-	-	573	0	-22	0	234	-19
Hollanda	146	18	0	0	146	102	0	41	0	0
Norveç	162	0	0	0	162	0	0	0	0	0
Polonya	0	0	73	-1	0	50	18	35	0	-1
Portekiz	0	51	22	-4	0	60	0	0	270	-4
Romanya	34	25	4	0	34	25	10	0	0	0
Slovenya	0	233	81	0	0	315	0	57	69	0
Slovakya	58	0	52	0	58	0	37	0	0	0
İspanya	0	0	80	0	0	50	0	0	0	0
İsveç	194	0	0	0	194	0	0	183	0	0
İngiltere	175	0	55	0	175	0	507	0	0	0

Kaynak: Van Mechelen ve Bradshaw, 2012

A: Evrensel nakdi ödenek

B: Gelir testine tabi ödenek

C: Vergi ödeneği (Vergi indirimi/muafiyeti)

D: Diğer

E: Konut ödeneği

F: Sosyal yardımlar

4.2. OECD Ülkelerinde Çocuk Ödenekleri

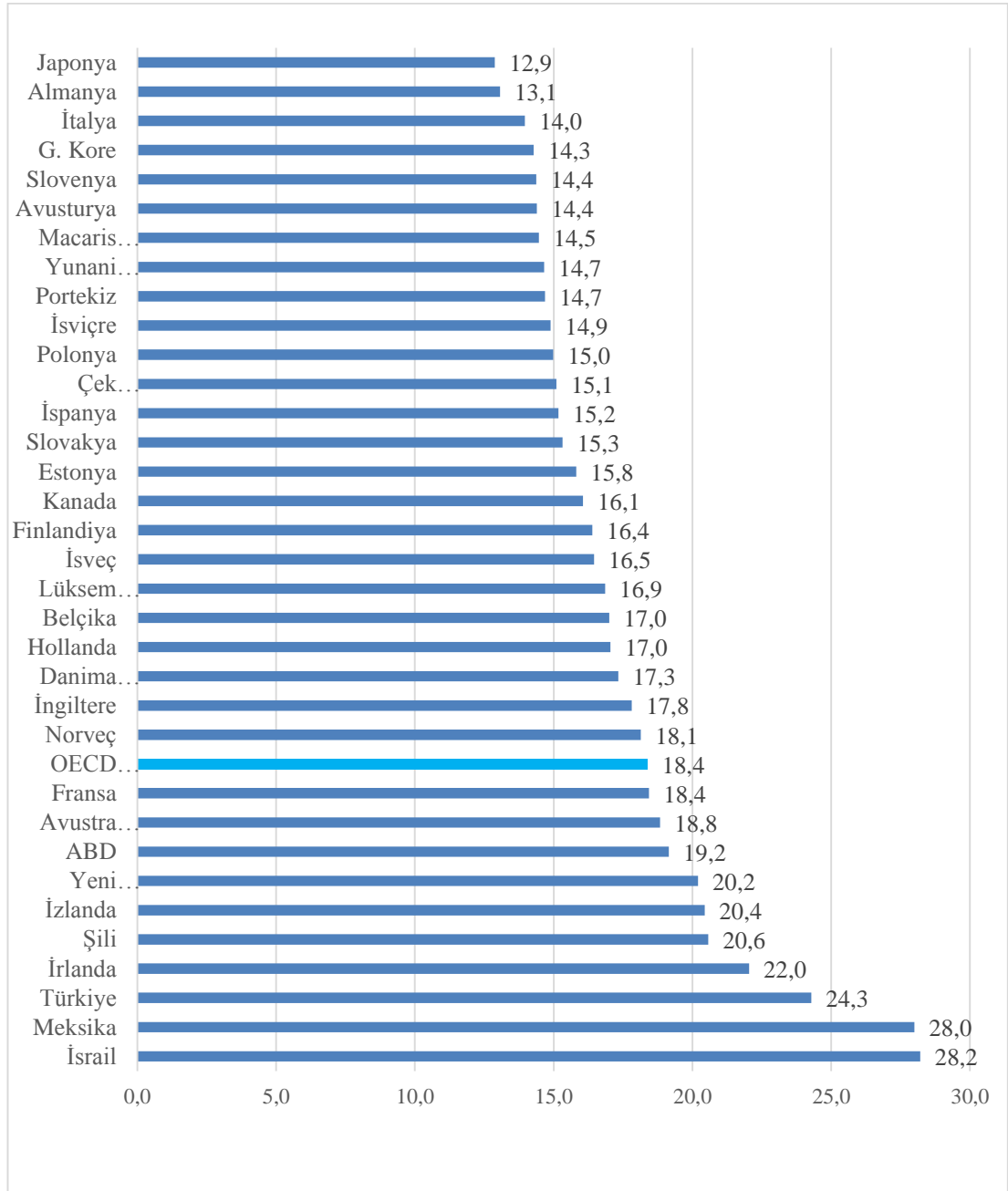
4.2.1. Nüfus yapısı.

Otuz dört OECD ülkesinin toplam nüfusu 1 milyarın üzerindedir. Bu nüfusun yüzde 18,1'ini 0-15 yaş arası çocuklar oluşturmaktadır. Genel olarak AB ülkelerinde olduğu gibi OECD ülkelerinde de nüfus giderek yaşlanmakta, doğurganlık oranları düşmektedir (OECD, 2014).

Şekil 4.7'de seçili OECD ülkelerinde 15 yaş altı çocuk nüfusu oranları gösterilmektedir. OECD ülkeleri arasında çocuk nüfusunun en yoğun olduğu ülke Meksika'dır. Türkiye'de de çocuk nüfusu oranı OECD ortalamasının oldukça üzerindedir.

OECD ülkeleri arasında en düşük çocuk nüfusu oranı ise Japonya'dadır. Bununla birlikte Japonya'da yaşlı nüfusu oranı da giderek artmaktadır. 1960'lı yıllarda yaklaşık yüzde 5 düzeylerinde olan yaşlı nüfusu oranı 2013 yılında yüzde 25,6'ya yükselmiştir (OECD, 2013).

Şekil 4.7. OECD Ülkelerinde 15 Yaş Altı Çocuk Nüfusu Oranı (%), 2013-2014



Kaynak: OECD, 2014

Link: <https://data.oecd.org/pop/young-population.htm#indicator-chart>

4.2.2. Çocuk ödenekleri.

OECD ülkelerinde çocuk ödenekleri genel olarak çocuklu ailelere yönelik nakdi ödenek ve aynı yardımlar ile ilgili kamu harcamalarını ifade etmektedir. Sağlık ve konut gibi diğer sosyal koruma harcamaları bu göstergeye dâhil değildir. Genel olarak, aile ve çocuk yardımlarıyla ilgili üç tür kamu harcaması bulunmaktadır (OECD Data, 2015).

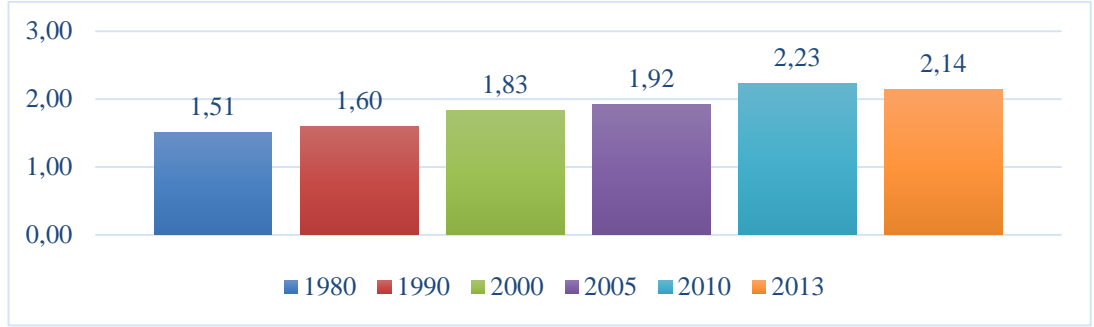
Bunlardan ilki nakdi çocuk ödenekleridir. Bu ödenek türü uygulama olarak ülkeden ülkeye değişmektedir. Bazı ülkelerde ödeme düzeyi çocuğun yaşına göre değişmekte ve gelir testine tabi olarak yapılmaktadır. Ayrıca, doğum izni süresince yapılan destek ödenekleri ve tek ebeveynli aileler için özel ödenekler de bulunmaktadır.

İkincisi çocuklu ailelere yönelik aynı yardımlardır. Bu yardımlar arasında, çocuk bakımı ve erken eğitim kurumlarının sağlayıcılarına yönelik doğrudan finansman desteği, çocuk bakımı desteği, gençlere yönelik konut yardımları bulunmaktadır.

Üçüncüsü ise, vergi indirimi/muafiyetleri de dâhil olmak üzere vergi sistemi aracılığıyla ailelere yönelik sağlanan maddi desteklerdir (örneğin vergi matrahına dahil edilmeyen çocuk ödenekleri vb.). Vergi ödenekleri (brüt gelirden düşülen ve vergiye tabi kazanca dahil olmayan çocuklar için olan miktarlar) ve vergi kredisi (vergiden düşürülen miktar) bu kapsamda yer almaktadır.

OECD ülkelerinin pek çoğunda çocuk ödenekleri ağırlıklı olarak nakdi ödenekler şeklindedir. Nakdi ödenekler de primsiz sitem içinde şartlı nakit transferi veya şarta bağlı olmayan transferler biçiminde olabilmektedir (OECD Data, 2015).

Şekil 4.8. Yıllara Göre Çocuk ödeneklerinin GSYH İçindeki Payı OECD Ortalaması (%)

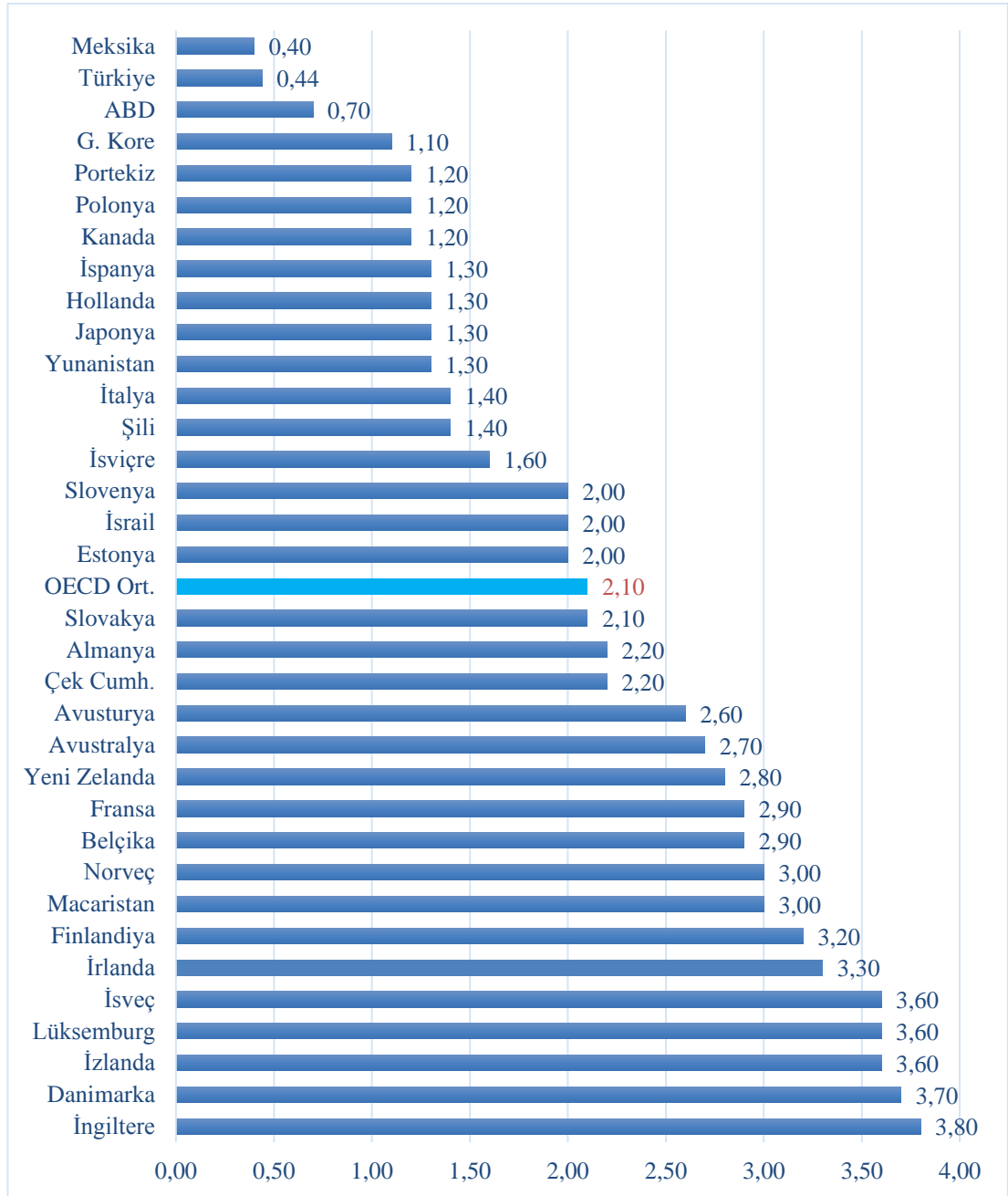


Kaynak: OECD

Şekil 4.8’de yıllara göre OECD ülkelerinin çocuk ödeneklerinin GSYH içindeki payı gösterilmektedir. 1980’de bu oran 1,51 iken; yıllar itibariyle giderek artarak 2010 yılında yüzde 2,23 düzeyinde gerçekleşmiştir. Yalnızca 2013 yılında 2010 yılına göre bir miktar azalma olduğu görülmektedir. Bunun nedeninin 2008 yılında neredeyse tüm ülkeleri etkisi altına alan Küresel Kriz olabileceği değerlendirilmektedir.

Genel olarak, OECD ülkelerinde çocuk ödeneklerine ayrılan payın AB ülkelerine (yüzde 2,4) yakın düzeyde olduğu görülmektedir.

Şekil 4.9. Seçili OECD Ülkelerinde Çocuk ödeneklerinin GSYH İçindeki Payı (%)



Kaynak: OECD Data, 2013

Link: <https://data.oecd.org/socialexp/family-benefits-public-spending.htm#indicator-chart>

Şekil 4.9’da OECD ülkelerinde çocuk ödeneklerinin GSYH içindeki payları gösterilmektedir. Şekil incelendiğinde, bu ülkeler arasında en yüksek oranın İngiltere’de (yüzde 3,8); en düşük oranın ise Meksika’da (yüzde 0,40) olduğu

görülmektedir. Ayrıca, dünyanın en büyük ekonomisi olan ABD’de (yüzde 0,7) bu oranın düşüklüğü oldukça dikkat çekmektedir.

Japonya’da da çocuk ödeneklerinin GSYH içindeki payının da (yüzde 1,3) OECD ortalamasının (yüzde 2,1) altında olduğu anlaşılmaktadır. Bunun sebebi, yaşlı nüfus oranının yüksekliği ve çocuk nüfusu oranının düşüklüğü nedeniyle çocuklu aile sayısının az olması ve dolayısıyla çocuk ödeneklerin de düşük olması olarak değerlendirilmektedir.

OECD üyesi olan Avrupa ülkelerinin çoğunluğunda, özellikle Kuzey Avrupa ülkelerinde, çocuk ödeneklerinin GSYH içindeki payı ortalama düzeyin üzerindedir.

OECD ülkelerinde çocuk yoksulluğu oranı ortalama yüzde 12,9’dur. Çocuk yoksulluğunun en yüksek olduğu OECD ülkesi İsrail iken, en düşük olduğu ülke Danimarka’dır. Danimarka’da çocuk ödeneklerinin GSYH içindeki payı da (yüzde 3,7) oldukça yüksektir (OECD Data, 2015). Danimarka’da ödenekler belli bir yaş grubundaki tüm çocuklara yönelik olarak verilen evrensel nakdi ödenek şeklindedir. Bu doğrultuda, Danimarka’da çocuk yoksulluğu oranının düşüklüğünde evrensel nakdi çocuk ödenekleri sistemi bulunmasının önemli etkenlerden biri olabileceği değerlendirilmektedir.

4.2.3. Seçili OECD ülkelerinde çocuk ödenekleri.

Aşağıdaki tabloda İzlanda ve Avustralya’daki çocuk ödenekleri sistemi özetlenmektedir.

Tablo 4.6. Seçili OECD Ülkelerinde Çocuk Ödenekleri, 2017

	<u>İZLANDA</u>	<u>AVUSTRALYA</u>
Yararlanıcı	Eğitime devam eden 18 yaşın altında çocuğu olan aileler	Eğitime devam eden 19 yaşın altında çocuğu olan aileler
Ödenek Miktarı	Ödenek miktarı çocuk sayısına göre değişmektedir: 1.çocuk: Yıllık 1.783,7 Euro Diğer Çocuklar: 2.123,9 Euro Tek ebeveynli ailelere; 1.çocuk: Yıllık 2.972,29 Euro Diğer Çocuklar: 3.048,97 Euro 7 yaşın altındaki çocuklara 1.064,79 Euro ilave ödenek verilmektedir.	Avustralya'nın çocuk ödenekleri sistemi kapsamında iki farklı program bulunmaktadır. Ödenek miktarları her program için farklı belirlenmiştir. Ödemeler iki haftada bir veya yıllık yapılmaktadır. 0-12 yaş: 120,3 Euro (İki Haftalık) 13-19 yaş: 156,7 Euro (İki Haftalık) Tek ebeveynli aileler ile tek maaşlı ailelere yönelik ilave ödenek verilmektedir. 0-5 yaş: 102,5 Euro (İki Haftalık) 5-18 yaş: 71,59 Euro (İki Haftalık)
Gelir Testi	Ödenekler gelir testine tabidir. Ödenecek miktar ailenin önceki yıl gelirleri temel alınarak hesaplanmaktadır. Ailenin gelirinin 46.329,65 Euro'yu aşması durumunda ödenek miktarı azalmaktadır. Tek ebeveynli aileler için bu sınır 23.164,82 Euro'dur. Ödenekteki azalma miktarı tek çocuk için gelirin eşik sınırı aşan kısmının yüzde 4'ü kadar olmaktadır.	Ödenekler gelir testine tabidir. Ailenin yıllık gelirinin 52.720 Euro'nun; tek ebeveynli aileler ile tek maaşlı ailelerin yıllık gelirinin ise 65.900 Euro'nun altında olması gerekmektedir.

Kaynak:<https://www.rsk.is/english/individuals/child-benefits/#tab1>

<https://www.humanservices.gov.au/individuals/services/centrelink/family-tax-benefit>

*Ödenek miktarları güncel kur üzerinden ülkelerin ulusal paralarından Euro'ya çevrilerek gösterilmektedir. (Tarih: 15.01.2018)

4.3. İİT Ülkelerinde Çocuk Ödenekleri

İİT ülkelerinde genel olarak doğurganlık hızı 1990'lı yıllardan itibaren azalırken, yaşlı nüfusu artmaktadır. Bununla birlikte gelişmekte olan ve gelişmiş ülkelere göre doğurganlık hızı daha yüksektir. Yaşlı nüfusu ise gelişmekte olan ve gelişmiş ülkelere kıyasla daha düşüktür. Dolayısıyla İİT ülkelerinin nüfusu Dünyanın geri kalan ülkelerine göre daha gençtir.

Ayrıca, İİT ülkelerinde hane halkı büyüklüğü de fazladır. Örneğin hane halkı büyüklüğü altı ve üzeri olan ailelerin oranı yüzde 21,9 iken; gelişmiş ülkelerde bu oran yüzde 3,1'dir.

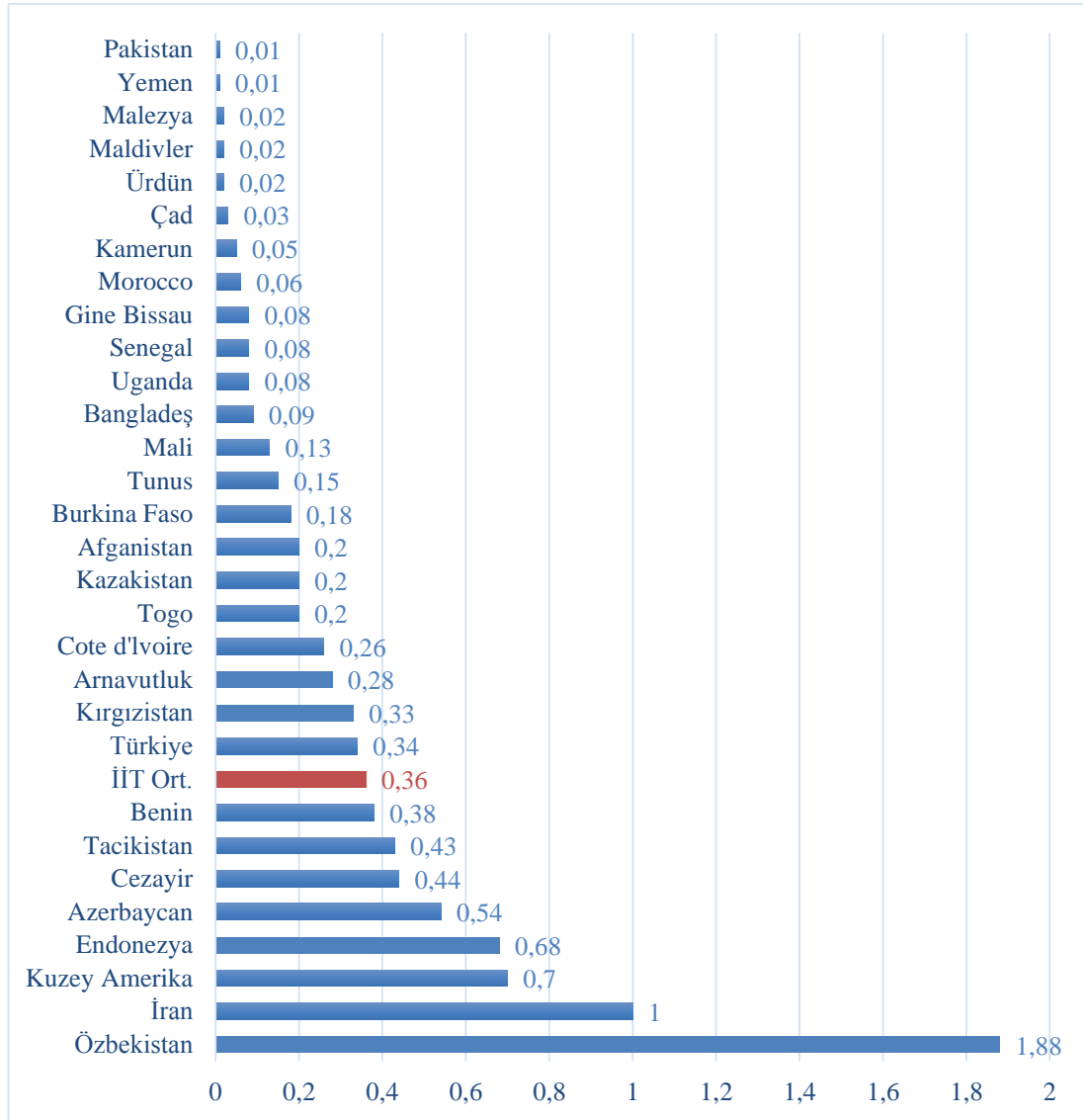
2016 yılında İİT üyesi 56 ülkede 0-14 yaş çocuk nüfusu oranı ortalama yüzde 34,1'dir. Dolayısıyla İİT ülkelerinde genel olarak çocuk nüfusu oranı AB ve OECD ülkelerine göre yüksektir.

İİT ülkelerinde çocuk yoksulluğu oldukça önemli bir sorundur. Çocuk yoksulluğu oranı yüzde 35 ile dünya ortalamasının (yüzde 30) üzerindedir (SESRIK, 2015).

İİT ülkelerinin genelinde çocuk ödeneklerine ilişkin kapsamlı bir yasal düzenleme bulunmamaktadır. Çoğunlukla şartlı nakit transferi, sosyal yardımlar vb. yeni programlarının uygulanması ve mevcut olanların reformu ile çocuk ödeneklerinin kapsamı belirli bir düzeye getirilmeye çalışılmaktadır.

Şekil 4.10'da İİT ülkelerinde çocuk ödeneklerinin milli hâsıla içindeki payları gösterilmektedir. Şekilde görüldüğü üzere, İİT ülkelerinin bazılarında bu oran Dünya ortalamasının üzerindeyken; çoğunluğunda ise Dünya ortalamasının altındadır. Ayrıca, İİT ülkelerinde çocuk ödeneklerinin milli hâsıla içindeki payları genel olarak Kuzey Amerika ve Batı Avrupa ülkelerine göre de oldukça düşük düzeydedir.

Şekil 4.10. İİT Ülkelerinde Çocuk ödeneklerinin GSYH İçindeki Payı (%), 2011



Kaynak: ILO, World Social Protection Report 2014/2015

Link: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_245201.pdf

İran ve Özbekistan, İİT ülkeleri arasında çocuk ödeneklerinin GSYH içindeki payı bakımından en yüksek orana ve hatta dünya ortalamasının da üzerinde bir orana sahip ülkeler olarak dikkat çekmektedir. Ayrıca, Endonezya, Azerbaycan, Cezayir ve Tacikistan'da da bu oran dünya ortalamasının üzerinde yer almaktadır.

Türkiye de bir İİT üyesi olarak, çocuk ödeneklerinin GSYH içindeki payı bakımından 2011 yılında neredeyse İİT ortalaması ile neredeyse aynı düzeyde iken,

İİT ülkelerinin pek çoğunun da üzerindedir. 2016 yılında ise Türkiye’de bu oran yüzde 0,44’e ulaşmıştır.

Bununla birlikte, Pakistan, Yemen, Malezya, Ürdün, Çad gibi ülkelerde GSYH’den aile ve çocuklara harcanan payın neredeyse sifıra yakın olduğu görülmektedir.

Bu ülkeler arasından Pakistan’da çocuk nüfusu oranı yaklaşık yüzde 48’dir. Özellikle çocuk işçiliği, yeni doğan ölümleri ve erken yaşta evlilik oranları oldukça yüksektir. Son yıllarda Pakistan’da çocuk refahının artırılması amacıyla eğitim ve sağlık alanlarında yeni politikalar uygulanmaya başlanmıştır. Bu doğrultuda, çocuklara yönelik kamu sosyal harcamalarının da giderek arttığı belirtilmektedir (Institute for Social Justice (ISJ) Pakistan, 2009, s. 2).

Mısır’da 2012 yılında çocuk ödeneklerinin uygulanabilirliğine yönelik bir fizibilite araştırması yapılmıştır. Araştırmada, Mısır’ın son dönemde ekonomik olarak gelişme gösterdiği halde yoksulluk oranlarının azalmadığı, yani yoksul yanlısı büyüme sağlanamadığı öne sürülmekte ve GSYH’nin yüzde 0,88’inin çocuk ödeneklerine ayrılması ve araştırmada önerilen programın uygulanması sonucunda yoksulluğun önemli ölçüde azalabileceği savunulmaktadır (Rabi, 2012, s. 3).

SONUÇ VE TARTIŞMA

Çocuk toplumsal bir varlıktır ve sağlıklı şekilde yetiştirilmesine yönelik harcamaların sadece kendi ailesinin yükümlülüğü olarak görülmesi doğru değildir. Toplumun geleceğini oluşturan çocukların bakım, eğitim ve yetiştirme giderleri, toplum tarafından karşılanması gereken toplumsal bir maliyettir.

Bu düşünceden hareketle gerek bir sigorta kolu gerekse sosyal yardım olarak birçok ülkede çocuk ödenekleri adı altında çeşitli programlar uygulanmaktadır. Bu uygulamanın amaçları ülkelerin demografik yapısına, ekonomik gelişmişlik düzeyine ve iş gücü piyasasına göre değişmektedir. 1970'li yıllardan itibaren, değişen aile yapısının ihtiyaçlarına cevap vermek için sosyal koruma sistemlerinin temel ilkelerini yeniden gözden geçirme ihtiyacı duyulmuş ve çocuk ödenekleri temel tartışma alanlarından birisi olmuştur. Tartışmaların önemli bir kısmı ödemelerin çeşitli politikalar için araç olarak kullanılması dolayısı ile ortaya çıkmaktadır. Çocuk ödenekleri demografik yapı, beşerî sermaye, aile, eğitim ve sağlık politikalarının etkin bir aracıdır. Nitekim nüfus artış hızı düşük ülkelerde çocuk sayısı arttıkça artan oranlarda ödeme yapılırken, tersi durumda çocuk sayısına bağlı sınırlandırmalar (örneğin 2 çocuktan fazlası için ödeme yapmama vb.) yapılmakta veya çocuk sayısı arttıkça azalan miktar ve oranlarda ödeme yapılabilmektedir.

Avrupa'da birçok ülke, nüfusu aynı düzeyde tutacak doğurganlık hızından daha düşük bir doğurganlık hızına sahiptir. Düşük doğurganlık hızı, nüfusun yaşlanmasına neden olurken aynı zamanda üretimin azalması için de bir tehdit oluşturmaktadır. Bu tür sonuçları engellemek için çocuk ödenekleri ulusal stratejinin bir parçası olarak kullanılmaktadır. Çocuk ödenekleri uygulaması sadece doğurganlık oranlarını artırmak ve yoksulluğu engellemek için değil, bunun yanında çocuk sahibi olan kadınların işgücüne katılmalarının sağlanmasını desteklemek amacıyla da kullanılmaktadır.

Çocuk ödenekleri dışındaki bütün sigorta kolları (Sağlık/hastalık, malullük, ölüm, işsizlik, yaşlılık, analık) bireyin çalışmasının karşılığında elde ettiği gelirin kesintiye uğraması durumunda telafi edici özellik taşımaktadır. Çocuk ödenekleri ise, çalışan ancak yetersiz gelire sahip ailelere ilave gelir garantisi sağlama amacı gütmektedir. Yapılan ödemeler doğrudan aile ve çocuk sayısını temel aldığından, çocuk ödenekleri gelirin yeniden dağılımını gerçekleştirmede ve yoksullukla mücadele de en etkin sosyal politika araçlarından birisi olarak bilinmektedir.

Bugün, Dünya genelinde çocukların yalnızca yaklaşık yüzde 35'i çocuk ödeneklerinden faydalanabilmektedir. Avustralya ile Yeni Zelanda'da bu oran yüzde 99'u ve Avrupa'da yüzde 85'i bulurken; Amerika'da yüzde 66, Orta Asya'da yüzde 44 ve çocuk nüfusu oranının en yüksek olduğu Afrika'da ise yüzde 16 düzeyindedir. Görüldüğü üzere, söz konusu oran bölgesel düzeyde oldukça farklılaşmaktadır. Ayrıca, Dünya'da 186 ülkenin 117'sinde çocuk ödenekleri sosyal koruma sistemi içerisinde bir politika ya da sigorta kolu iken; Türkiye'nin de aralarında bulunduğu 69 ülkede henüz böyle bir düzenleme mevcut değildir. Tüm çocuklara yönelik evrensel nakdi ödenek sistemi bulunan ülke sayısı ise sadece 32'dir.

Çocuk ödenekleri alanında başarılı uygulamalara sahip pek çok ülkede, sistemin finansmanına devletin katkısının oldukça yüksek olduğu görülmektedir. Çoğu ülkede vergiler çocuk ödeneğinin finansman kaynağı olmaktadır. AB üye ülkelerinde sosyal koruma sistemleri ile vergi sistemlerinin iç içe olduğu söylenebilmektedir. Özellikle, birden fazla çocuğu olan aileler, tek ebeveynli aileler, engelli çocuğu olan aileler vb. gibi belirli özel gruplar gelir vergisinin dışında tutulmakta ve bu gruplara yönelik vergi kredileri sağlanabilmektedir. Çocuk ödeneklerinin finansman kaynağı ile kapsamı arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır. Programın primli sistem olma özelliği güçlü ise yalnızca sigorta kolu kapsamındaki kişilere ödenen primlerin karşılığı olarak ödeme yapılmaktadır. Devletin doğrudan veya dolaylı olarak finansmana katkısı ve finansmanda vergilerin ağırlığı arttıkça herkesi kapsayan evrensel niteliği güçlü olan bir çocuk ödenekleri sisteminden söz edilebilmektedir.

Çocuk ödeneklerinin şartları, miktarı ve süresi bakımından ülkeden ülkeye oldukça değiştiği görülmektedir. Ödemeler çocuk belirli yaşa gelene kadar yapılmaktadır. Sistem bazı ülkelerde herhangi bir sınırlama olmaksızın bütün çocukları kapsayabildiği gibi, çocuk sayısına sınırlama getirilerek de uygulanabilmektedir. Ödemeler kız çocukları için veya eğitime devam etme durumuna göre bütün çocuklar için daha ileri yaşlara kadar yapılabilmektedir. Ayrıca, engelli çocuklar için yaş sınırı olmaksızın ödenebilmektedir. Ödemeler çocuk sayısına bağlı olmaksızın sabit miktar ve orantılı olabildiği gibi, çocuk sayısına bağlı olarak artan veya azalan miktarlarda da olabilmektedir. Bunun dışında, ailenin gelir seviyesi dikkate alınarak, gelir testine tabi ödemeler de yapılabilmektedir. Ödemeler çocuğun evde ve ebeveyn tarafından bakımı, annenin çalışması, tek ebeveynli olup olmamasına bağlı olarak farklılaşabilmekte ve bu durumlar için ilave ödemeler yapılabilmektedir. Gelişmiş ülkelerin pek çoğunda ailenin gelirine bakılmaksızın her çocuk için ödeme yapılmaktadır. Diğer pek çok ülkede ise çocuk ödenekleri adı altındaki programlar gelişmiş ülke uygulamalarından farklı olarak bir tür şartlı nakit transferi programına dönüşürmüştür. Dolayısıyla herkese yardım yapmak yerine, yoksulluk sınırı altında kalanlara belirli şartları taşımaları ve yükümlülükleri yerine getirmeleri koşuluyla ödeme yapan bir sistem şeklinde yürütülmektedir.

Bir ülkenin sosyal koruma harcamalarının GSYH içindeki payı arttıkça, vatandaşların refahı ve buna bağlı olarak o ülkenin gelişmişlik seviyesinin yükseldiğine ilişkin güçlü bulgular mevcuttur. Günümüzde gelişmiş ülkeler tarafından çocuk ödenekleri, sosyal koruma sisteminin en esaslı unsurlarından birisi olarak kabul edilmektedir. Dolayısıyla bu ülkelerde GSYH'den çocuk ödeneklerine ayrılan pay giderek yükselmektedir. OECD ülkelerinde sosyal koruma harcamalarının GSYH içindeki payı yaklaşık yüzde 21 seviyesinde iken, AB ülkelerinde yaklaşık yüzde 28 seviyesindedir. Türkiye'de de bu oran yıllar içinde giderek artış göstererek 1980'li yıllarda yaklaşık yüzde 3-4 seviyelerinde iken; 2000'lerin başında yüzde 7 seviyesine ulaşmış ve 2016 yılında ise yüzde 12,8 düzeyine ulaşmıştır.

Çocuk ödeneklerinin GSYH içindeki payı ise AB ülkelerinde yaklaşık yüzde 2,4 ve OECD ülkelerinde yüzde 2,14 seviyelerinde iken; Türkiye’de ise 2000 yılında yüzde 0,20 düzeyinde iken; 2014 yılında yüzde 0,44’e ulaşarak yaklaşık iki kat artmıştır. Türkiye’de söz konusu oranın 2000’li yıllardan itibaren artma eğiliminde olması önemli görülmektedir.

Çalışma kapsamında incelenen AB ülkelerinde devletlerin her iki ebeveynin de çalıştığı aileleri dahi çocuk ödenekleri sistemi kapsamına aldığı görülmektedir. Üstelik bu ülkelerin çoğunda çocuk ödenekleri sistemi ülkedeki tüm çocukları kapsamakta olup evrensel nakdi ödenekler şeklindedir. Avrupa dışında dünyanın geri kalan bölgelerinden yalnızca Kanada, Japonya ve Arjantin’de evrensel nakdi ödenek sistemi bulunmaktadır. Bununla birlikte evrensel nakdi ödenek bu ülkelerin çocuk ödenekleri sistemi içindeki tek önemli kalem değildir. Bu ülkelerde çocuk ödenekleri sistemi genel olarak evrensel nakdi ödenek ile vergi yardımlarının bir bileşiminden oluşmakta olup, çocuk ödeneklerinin yoksullukla mücadelede oldukça önemli bir rol oynadığı görülmektedir. AB ülkelerinin pek çoğunda tek ebeveynli ailelere yönelik çocuk ödenekleri ise oldukça cömerttir.

Türkiye’de çocuk ödenekleri, sosyal koruma sistemi içerisinde bir politika ya da sigorta kolu değildir. Dolayısıyla çocuk ödeneklerine ilişkin henüz yasal bir düzenleme bulunmamaktadır. Bununla birlikte, Türkiye’de çocuklara yönelik sosyal yardım uygulamaları özellikle son yıllarda düzenlilik özelliği kazanmaya başlamıştır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda yer alan aile yardımı ödeneği uygulaması, şartlı nakit transferleri, doğum yardımı, asgari geçim indirimi vb. uygulamaların tamamı ele alındığında yardımların son yıllarda düzenlilik gösterdiği görülmektedir. Bu çalışmada, ülkemizdeki uygulamalar düzenli yardım niteliği de kazanan sosyal yardımlar ile birlikte çocuk ödenekleri başlığı altında ele alınmıştır.

Demografik yapıdaki değişimler ile sosyal koruma sistemi ve politikaları arasında önemli bir etkileşim bulunmaktadır. Örneğin sosyal koruma sistemi ve politikaları doğum, ortalama yaşam süresi, göç, yaş piramidi vb. gibi demografik veriler üzerinde belirleyici olabilmektedir. Bununla birlikte, esas belirleyici unsur, sosyal koruma

sisteminin finansmanını sağlayan aktif nüfustaki azalıştır. Aktif nüfustaki azalışın yarattığı etki, sosyal güvenlik kurumlarının gelecekte yaşayacağı en önemli risklerden birisi olarak kabul edilmektedir. İzlenecek politikaların aktif/pasif oranının dengesini gözetici hem de aktif nüfusu arttırıcı olması beklenmektedir. Çocuk ödeneklerinin yürütüldüğü ülkelerde, ailelere sağlanan yardımlarda esas alınan gelir düzeyi, çocuk sayısı, eğitim olanakları ve yoksullaşma düzeyi gibi ölçütler aile yapısı değiştikçe değişmektedir. Örneğin Avrupa’da, nüfusun yaşlanması, tek ebeveynli aile sayısındaki artış ve esnekleşen çalışma yaşamı ile gelişen yeni sosyal riskler sosyal koruma politikalarında yeni bir yapılanma ihtiyacı doğurmuştur. Bu ihtiyacın varlığını önceden gören ve çocuk ödeneklerini sosyal korumanın temel unsurlarından biri olacak biçimde yapılandıran sistemler, bu değişimle ve yeni sosyal risklerle baş etmede yol gösterici uygulamalar ortaya koymuşlardır.

Bugün bazı ülkelerde nüfus artışını teşvik etmek, bazılarında ise yoksullukla mücadele kapsamında başvurulmakta olan çocuk ödeneklerinin kaynağını, çocukların toplumun gelecekteki hayat standartlarını ve aktif işgücü kaynaklarını temsil ettiği düşüncesi oluşturmaktadır. Çocuk ödenekleri, ailenin hayat standardını yükseltmek amacıyla işveren ve devlet tarafından düzenli olarak yapılan yardımlar anlamına gelmekle birlikte; çocukların yetiştirilme masraflarının ebeveynler ve ebeveyn olmayanlar arasında paylaştırılması gibi bir fonksiyona da sahiptir (Kurtulmuş, 1998, s. 16-17). Bu bakımdan çocuk ödeneklerinin, toplumun ve ailenin bütünlüğünü korumayı ve geleceğini güvence altına almayı amaçlayan önemli bir sosyal devlet politikası olduğu söylenebilmektedir.

Çalışma kapsamında yapılan literatür çalışması ve ülke karşılaştırmaları sonucu çıkan bulgular çocuk ödeneklerinin Türkiye’de nüfus artışını destekleyebileceğini göstermektedir. Nüfus projeksiyonları incelendiğinde, doğum oranlarının bu şekilde seyretmesi durumunda, Dünya genelinde olduğu gibi Türkiye’nin de genç ve dinamik nüfusunun azalacağı ve önümüzdeki dönemde yerini yaşlı nüfusun alacağı tahmin edilmektedir. Bu durumun önleyici bir politika olarak; ailelerin çocuk sahibi olmaya teşvik edilmesi ile maddi ve manevi yönden desteklenmesi için gerekli önlemlerin

alınması ve çocukların eğitim, gençlerin ise istihdam olanaklarının artırılabilmesine ilişkin izlenecek çocuk ödenekleri politikalarının, nüfusu giderek yaşlanan Türkiye’de gelecekte ihtiyaç duyulabilecek aktif işgücünün oluşturulması bakımından önemli olduğu değerlendirilmektedir.

Ayrıca Türkiye, genel sağlık sigortası uygulaması ile önemli bir kurumsal deneyim kazanmış olup, bu bağlamda çocuk ödenekleri için yapılacak düzenlemelere rehber teşkil eden uygulama örnekleri ve mevzuat çalışmaları da bulunmaktadır.

Çocuk ödenekleri, özellikle muhtaç durumdaki ailelerin çocuk bakımı ve eğitimi sorumlulukları nedeniyle ortaya çıkan gider artışlarını karşılama amacını da taşımaktadır. Ülkemizde şartlı nakit transferi kapsamında uygulanan şartlı eğitim ve sağlık yardımları da özünde çocuk ödenekleri ile benzer amacı taşımaktadır. Bu doğrultuda, uygulanan şartlı eğitim ve sağlık yardımları programlarının hem düzenlilik esasına dayanması hem gelir testine tabi olması gibi temel özellikleri ile Türkiye’de uygulanabilecek çocuk ödenekleri sistemine ışık tutacağı düşünülmektedir. Türkiye’de sosyal yardımlar 2001 yılı öncesinde çoğunlukla tek seferlik ve düzensiz yardımlar şeklinde iken, günümüzde ailelerin gelir durumlarına etki eden, düzenli ve hak temelli diyebileceğimiz yardımlar biçimindedir. Bugün, özellikle çocuklara yönelik sosyal yardımların büyük çoğunluğu düzenli yardım niteliğinde olan Şartlı Nakit Transferleri şeklinde gerçekleştirilmektedir. Türkiye’de 2016 yılında sosyal koruma yardımlarının yüzde 8,4’ü şartlı olarak verilmiştir. Şartlı yardımların yüzde 31,9’unu ise aile ve çocuk yardımları oluşturmuştur. Çocuk ödenekleri altında sosyal koruma yardımlarının birçoğu bu şekilde aktarılmaktadır.

Türkiye’de çocuk ödeneklerinin bir sigorta kolu olarak uygulanmasına ilişkin yapılacak bir önerideki en temel çalışma alanlarından biri bu sistemin finansmanının nasıl sağlanacağıdır. Yani, gelir testi uygulaması baz alınarak ya da muhtaçlık ölçütleri belirlenerek izlenecek çocuk ödenekleri politikalarında devletin sistemin temel finansörü olabilmesidir. Dünyada genel olarak çocuk ödenekleri vergilerle ve işverenlerin ödedikleri primlerle karşılanmaktadır. Ülkemizde ise bu bazda değerlendirebileceğimiz uygulamaların bazısının gelir testine tabi primsiz sistem,

bazısının vergi (657, asgari geçim indirimi), bazısının ise evrensel (doğum yardımı, ücretsiz kitap yardımı vb.) kapsamda yürütüldüğü görülmektedir.

AB ülkelerinde aile tipleri arasında en yoksul olan tek ebeveynli ailelerdedir. Nitekim AB ülkelerinde tek ebeveynli ailelere yönelik çocuk ödeneklerinin miktarı oldukça yüksektir. Türkiye’de ise sırasıyla üç veya daha fazla bağımlı çocuğu olan iki ebeveynli aileler ve tek ebeveynli aileler görece daha büyük yoksulluk riskine sahiptir. Buradan hareketle, Türkiye’de halihazırda mevcut olan sistemlerden faydalanmada ya da ileride uygulamaya konulabilecek politikalarda bu hususların değerlendirmeye alınması önem arz etmektedir.

Çocuk ödeneklerini uygulamakta olan ülkeler incelendiğinde, bu ülkelerde genel olarak çocuk yoksulluğu oranının görece düşük olduğu görülmektedir. Ayrıca, devletler hiçbir harcama yapmaksızın birtakım kararlar alarak da ailelerin gelir düzeyini etkileyebilmektedir. Vergi oranları ve yöntemlerinin belirlenmesi, asgari ücretin tespiti, konut politikaları vb. birtakım yöntemler ile devlet, bütçeden herhangi bir harcama yapmaksızın da aile bütçesini doğrudan etkileyebilmektedir. Çocuk ödenekleri sistemi de yalnızca nakdi transferleri içermekte ve vergi indirimi/muafiyeti, konut yardımı vb. gibi çeşitli tedbirlerden oluşmaktadır. Dolayısıyla, devlet örneğin tek ebeveynli veya çok çocuklu ailelere yönelik vergi oranları düşürerek de aslında bir transfer gerçekleştirmiş olmaktadır.

Türkiye’de çocuk ödenekleri altında değerlendirilebilecek farklı uygulamaların bir yardım kolu olarak uygulanması ile özellikle diğer AB ve OECD ülkelerinde olduğu gibi de çocuk yoksulluğu ile mücadele kapsamında da önemli ve etkileri ölçülebilecek bir araç oluşturulabileceği de değerlendirilmektedir. Mevcut durumda parçalı yapılara primli ve primsiz sistem üzerinden yapılan aktarımlar temel alınarak bir destek kolu oluşmasının finansman yükü etüt edilebilir nitelik göstermektedir. Çocuk ve aileye yönelik yardımları artırmaya yönelik politikalar çerçevesinde bu hususu öncelikli olarak ele alınabileceği düşünülmektedir.

Sonuç olarak, Türkiye’de ocuk ödeneklerinin tek bir yasal dayanağa bağlı olmaksızın parçalı bir yapıda hayata geçirildiği görülmektedir. Ancak gerek dinamik nüfus yapısı politikaları gerekse yoksulluk ve gelir dağılımı politikaları çerçevesinde bu yapının çeşitli senaryolar açısından analiz edilmesi de önem arz etmektedir. Özellikle yoksulluk ve gelir dağılımı politikaları çerçevesinde pek çok çalışmada ele alınan “asgari gelir desteği” uygulamasının birçok politikayı besleyecek bir amaçla ocuk ödenekleri başlığı altında değerlendirilebileceği düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

- Akad, M. (1992). *Teori ve uygulamada sosyal güvenlik hakkı*, İstanbul: Kazancı Hukuk Yayınları.
- Aktan, C. C. ve Özkıvrak, Ö. (2008). *Sosyal refah devleti*. Ankara: Okutan Yayınları.
- Albayrak, N. (2014). *Almanya, Avusturya ve İsviçre 'de aile yardımları ve çocuk parası* (Uzmanlık Tezi). Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Ankara.
- Alper, Y. (2009). Sosyal güvenlik teorisi (ders notları). Bursa
- Alper, Y. ve Arabacı, R.Y. (2010). Yoksullukla mücadele, vatandaşlık geliri ve aile ödenekleri sigortası. *Türk-İş Dergisi*, (389), ss. 44-51.
- Atatanır, H. (2011). Sosyal güvenlik ve aile yardımı uygulamaları. *Çalışma İlişkileri Dergisi*, 2 (1), ss. 143-169.
- Aydın, F. (Ed.). (2014). *Türkiye tarafından onaylanan ILO sözleşmeleri*. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı. Kayıhan Ajans. Yayın No:08.
- Ayman Güler, B. (2006). Sosyal devlet ve yerelleşme, *Memleket Siyaset Yönetim Dergisi*, sayı: 2, ss. 29-43.
- Bilen, E. P. (2008). *Uluslararası belgelerde göçmenlerin sosyal güvenlik hakları (BM, ILO, AK, AB enstrümanları, ikili anlaşmalar)* (Uzmanlık Tezi). Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Ankara.
- Bjorklund, A. (2006). Does family policy affect fertility? Lessons from Sweden. *Journal of Population Economics*, 19 (1), ss. 3–24.
- Blackburn, R. (2004). How to rescue a failing pension regime: the british case. *New Political Economy*, 4 (9), ss. 559-581.
- Bradshaw, J. (2012). The case for family benefits. *Children and Youth Services Review*, (34), ss. 590–596.
- Bradshaw, J. ve Hirose, K. (2016). *Child benefits in Central and Eastern Europe: a comparative review*. ILO, Budapeşte.
- Brady, D. (2005). *The welfare state and relative poverty in rich western democracies*. *Social Forces*, 83 (4), ss. 1329-1364.
- Briggs, A. (1961). The welfare state in historical perspective. *European Journal of Sociology*, 2(2), ss. 221-258. doi:10.1017/S0003975600000412.
- Buğra, A. ve Adar, S. (2007). *Türkiye'nin kamu sosyal koruma harcamalarının karşılaştırmalı bir analizi*.

Caminada, K., Goudswaard, K. ve Koster, F. (2012). Social income transfers and poverty: a cross-country analysis for OECD countries. *International Journal of Social Welfare*, 21 (2), ss. 115-126.

Cantillon, B., Marx, I. ve Bosch, K. V. (2002). The puzzle of egalitarianism: about the relationship between employment, wage inequality, social expenditures and poverty. *European Journal of Social Security*. 5 (2). ss. 108-127. doi: 10.1177/138826270300500203.

Chassard, Y. (1995). Social protection in the european union: recent trends and prospects, ISSA, Geneva.

Çakırbay Çimen, H. (2009). *Sosyal devlet ilkesi açısından ailenin korunması* (Yüksek Lisans Tezi). Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.

Çelikay, F. ve Gümüş, E. (2014). Sosyal harcamaların yoksulluk üzerine etkileri: ampirik bir inceleme. *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. 14 (4), ss. 127-138.

Durgun, Ö. (2016). Türkiye’de çocuk yoksulluğu. *International Conference On Eurasian Economies*, ss. 368-374.

Ekdemir, H. Ş. (2009). *Avrupa Birliği-Türkiye-Uluslararası Sosyal Güvenlik Uyum ve Eşgüdüm Normları*, Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu. Ankara: Norm Matbaacılık.

Erol, T. (2010). *Batı Avrupa ülkeleri ile akdedilen sosyal güvenlik sözleşmelerinin bu ülkelerde yaşayan veya Türkiye’ye dönmüş Türk vatandaşları açısından önem* (Uzmanlık Tezi). Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Ankara.

Ersöz, H. Y. (2011). *Sosyal politikada yerelleşme*. İstanbul: İstanbul Ticaret Odası, Altınoluk Yayın San. A. Ş.

Esen, S. (2012). *Türk Anayasa Hukuku*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayını.

Gözler, K. (2000). *Türk Anayasa Hukuku*. Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları.

Gümüş, T. (2010). *Sosyal devlet anlayışının gelişimi ve dönüşümü*, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.

Günel, P. (2009). *Avrupa Birliği’nin sosyal politikası çerçevesinde Güney Avrupa sosyal devlet modeli ve Türkiye* (Uzmanlık Tezi). Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, Ankara.

Güzel, A., Okur, A. R. ve Caniklioğlu, N. (2010). *Sosyal güvenlik hukuku*. İstanbul: Beta Yayınları.

Hacıosmanoğlu, H. (2009). *Türkiye’deki sosyal yardım sisteminin değerlendirilmesi* (Uzmanlık Tezi). Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara.

International Labour Organization (ILO), World Social Protection Report, 2014

Investment in the rights of the child in Pakistan, Institute for Social Justice (ISJ) Pakistan, 2009

İçağasıoğlu Çoban, A.ve Özbesler, C. (2009). Türkiye'de aileye yönelik sosyal politika ve hizmetler. *Aile ve Toplum*, 5 (18), ss. 31-42.

Karabulut, A. (2011). *Türkiye'de sosyal yardım ve sosyal yardımların tek merkezden yürütülebilirliği* (Yüksek Lisans Tezi). Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Karaca, N. G. ve Kocabaş, F. (2003). Fransa'da aile yardımları. *Çimento İşveren*, 17 (6), ss. 4-15.

Karagöl, E. T. ve Dama, N. (2015). Geçmişten günümüze sosyal yardımlar. *Siyaset, Ekonomi Ve Toplum Araştırmaları Vakfı*, (139), ss. 1-32.

Kılıç, S. (2013). AB ülkeleri ve Türkiye arasında sosyal güvenlik sorunlarının genel bir karşılaştırması. *Sosyal Siyaset Konferansları*, 64-65-2013/1-2, ss. 87-109.

Koray, M. (2008). *Sosyal politika*. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.

Kurtulmuş, S. (1998). Teorik esasları ve tatbikatları bakımından aile ödenekleri. *Başbakanlık Aile Araştırma Kurumu Bilim Serisi*. 102.

Lee, R.D. (2007). Demographic change, welfare, and intergenerational transfers: a global overview. University of California, Berkeley, ss. 1-27, doi: 10.1007/978-1-4020-5973-5_1.

Neubourg, C., J. Castonguay ve K. Roelen. (2005). Social safety nets and targeted social assistance: lessons from the European experience. *University of Maastricht Graduate School of Governance*. (0718).

Ören, K. (2011). *Sosyal politika*. Ankara: Pelikan Yayıncılık.

Özbudun, E. (2017). *Türk Anayasa Hukuku*. Yetkin Yayınları.

Özkan, Y. ve Gökçearslan Çifçi, E. (2010). Avrupa ülkelerinin bazıları ile Türkiye'de çocuga yönelik sosyal koruma hizmetlerinin değerlendirilmesi, *Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi*, (66), ss. 19-27.

Pekten, A. (2006). Genel sağlık sigortası sistemi ve getirdiği yenilikler. *Sayıştay Dergisi*, (61), ss. 119-138.

Polat, C. (2007). AB tüzüklerinin düzenlenme alanlarına bir örnek: 1408/71 sayılı Sosyal Güvenlik Tüzüğü, *Çimento İşveren Dergisi*, 21 (1), ss. 18-25.

Rabi, A. (2012). *Integrating a system of child benefits into egypt's fiscal space poverty impact, costing, and fiscal space*. UNICEF, Egypt.

Safeguarding family values and the institution of marriage in oic countries how are families and marriage changing in the new millennium?. (2017). Statistical, Economic and Social Research and Training Centre for Islamic Countries (SESRIK) Ankara.

Seker, S. D. (2008). *Türkiye’de Sosyal Transferlerin Yoksulluk Üzerindeki Etkiler* (Uzmanlık Tezi). Sosyal Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü, Ankara.

Smeeding, T. M. (2005). Public Policy, Economic Inequality and Poverty: The United States In Comperative Perpective. *Social Science Quarterly*. 86 (1), ss. 955-983.

Smeeding, T.M. (2006). Poor people in rich nations: the united states in comparative perspective. *Journal of Economic Perspectives*. 20 (1), ss. 69-90.

Social safety nets primer notes. (2006). Dünya Bankası Raporu. No:25

Solmaz, E. ve Avcı, M. (2017). Yoksullukla mücadelede sosyal koruma harcamaları: Avrupa Birliği ülkeleri üzerine bir inceleme. *Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 6 (1), ss. 46-73.

Sosyal ve ekonomik destek hizmetlerinin (SED) değerlendirme projesi araştırma sonuç raporu (2014). Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı.

Şentürk, F. (2016). Türkiye için bir aile sigortası model önerisi, *Sosyal Güvence Dergisi*, 9, ss. 102-139.

Talas, C. (1990). *Toplumsal politika*. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.

Talas, C. (1995). Sosyal güvenlik meselemiz. *İçtimai Siyaset Konferansları*, ss. 84-99.

Taşcı, F. (2009). Bir Sosyal Politika Sorunu Olarak Göç, *Kamu İş Dergisi*, 10 (4), ss. 177-204.

Taşcı, F. (2013), Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Sistemi ve Türkiye: Harcamalar Üzerinden Karşılaştırma, *Kamu-İş Dergisi*, 13 (1), ss. 59-101.

Tokol, A. ve Alper, Y. (2017). *Sosyal politika*. Dora Yayınevi.

Tosun, M. (2003). *Türk ve AB üyesi ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerinde aile yardımı uygulamaları* (Yüksek Lisans Tezi). Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Türkiye’de uygulanan şartlı nakit transferleri programının fayda sahipleri üzerindeki etkisinin nitel ve nicel olarak ölçülmesi projesi final raporu. (2012). Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Ankara.

World Social Protection Report. (2014). Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), Cenevre.

World Social Protection Report. (2017). Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), Cenevre.

Yavuzkanat, P. (2013). *Türkiye’ de illerin yoksulluk riskinin ölçülmesi üzerine bir yöntem önerisi* (Uzmanlık Tezi). Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Ankara.

Yentürk, N. (2015). *Türkiye’de sosyal koruma harcamaları: 2006-2015 harcama izleme güncelleme notu*. Erişim Tarihi:28.05.2017, <http://stk.bilgi.edu.tr/media/uploads/2015/09/28/bilginotuekim2015.pdf>.

Zengin Ülkelerde Çocuk Yoksulluğu. (2005). UNICEF Innocenti Araştırma Merkezi, Floransa.

16 Haziran 2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5510.pdf>, Erişim Tarihi: 16.12.2017.

193 Sayılı Gelir Vergisi Kanunu. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.4.193.pdf>, Erişim Tarihi: 16.12.2017.

657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.657.pdf>, Erişim Tarihi: 16.12.2017.

8 Eylül 1999 tarihli ve 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4447.pdf>, Erişim Tarihi: 16.12.2017.

Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı 2016 Faaliyet Raporu. <http://www.aile.gov.tr/data/58b58e4c691407119c139239/2016%20%20Faaliyet%20Raporu.pdf>, Erişim Tarihi: 16.12.2017.

Birleşmiş Milletler Çocuk Hakları Sözleşmesi. https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV11&chapter=4&lang=en, Erişim Tarihi: 22.10.2017.

Birleşmiş Milletler Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi. https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV3&chapter=4&lang=en#2, Erişim Tarihi: 22.10.2017.

Birleşmiş Milletler Sözleşme, Beyanname ve Bildiriler. http://www.un.org/documents/instruments/docs_en.asp?year=1969, Erişim Tarihi: 22.10.2017.

Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme'nin Onaylanması Hakkında Karar. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/08/20030811.htm#4>, Erişim Tarihi: 22.10.2017.

http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Marriage_and_divorce_statistics, Erişim Tarihi: 30.11.2017,

<http://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/data/database>, Erişim Tarihi: 03.12.2017

http://stats.oecd.org/oecdstatdownloadfiles/oecdsocx2007interpretativeguide_en.pdf

ILO Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Sözleşmesi, 1952, http://www.ilo.org/ankara/about-us/WCMS_412361/lang--tr/index.htm, Erişim Tarihi: 11.10.2017.

http://www.ilo.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey/WCMS_377270/lang--tr/index.htm, Erişim Tarihi: 08.11.2017.

http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_IL_O_CODE:R202, Erişim Tarihi: 11.10.2017.

http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:55:0::NO::P55_TYPE,P55_LANG,P55_DOCUMENT,P55_NODE:CON,en,C101,%2FDocument, Erişim Tarihi: 11.10.2017.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_245201.pdf, Erişim Tarihi: 11.10.2017.

<https://data.oecd.org/socialexp/family-benefits-public-spending.htm#indicator-chart>, Erişim Tarihi: 20.02.2018.

<http://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/crc.pdf>, Erişim Tarihi: 11.10.2017.

<http://www.onuncuplan.gov.tr> Erişim Tarihi: 08.11.2017.

http://www.spf.boun.edu.tr/docs/SocialPolicyWatch_Rapor_TR_.pdf, Erişim Tarihi: 04.12.2017.

<http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/pdf01/83-93.pdf>, Erişim Tarihi: 08.11.2017.

<http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=24575>, Erişim Tarihi: 08.11.2017.

<http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=24644>, Erişim Tarihi: 08.11.2017.

<http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=24645>, Erişim Tarihi: 08.11.2017.

http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1040#, Erişim Tarihi: 08.11.2017.

http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1059, Erişim Tarihi: 08.11.2017.

http://www.tuik.gov.tr/MicroVeri/GYKA_2011/turkce/metaveri/tanim/essdeggerlik-oelceggi/index.html, Erişim Tarihi: 02.02.2018.

http://www.un.org/documents/instruments/docs_en.asp?year=1969, Erişim Tarihi: 08.11.2017.

<https://data.oecd.org/socialexp/family-benefits-public-spending.htm#indicator-chart>, Erişim Tarihi: 25.12.2017.

https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV11&chapter=4&lang=en, Erişim Tarihi: 26.12.2017.

<https://www.csgb.gov.tr/media/2078/%C4%B1losozlesmeleri.pdf>, Erişim Tarihi: 26.12.2017.

DOĞRULUK BEYANI

“Bir Sosyal Politika Aracı Olarak Çocuk Ödenekleri: Seçili Ülkeler ve Türkiye’deki Uygulamalar” başlığında hazırlamış olduğum, uzmanlık tezindeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu; ayrıca, bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı ve kaynağını gösterdiğimi beyan ederim.

01/11/2018

Hande ZENGİN

Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler
Uzman Yardımcısı