

T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
AVRUPA BİRLİĞİ ANABİLİM DALI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

AVRUPA BİRLİĞİ'NDE SOSYAL GÜVENLİĞİN
KOORDİNASYONU: TÜRKİYE'DE AİLE
YARDIMLARININ ANALİZİ

Seyfullah ÇINAR

2501160054

TEZ DANIŞMANI

Dr. Öğr. Üyesi İlhan DOĞAN

İSTANBUL – 2019



T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ



YÜKSEK LİSANS
TEZ ONAYI

ÖĞRENCİNİN;

Adı ve Soyadı : SEYFULLAH ÇINAR Numarası : 2501160054
Anabilim Dalı / Anasanat Dalı / Programı : AVRUPA BİRLİĞİ Danışmanı : DR.ÖĞR.ÜYESİ İLHAN DOĞAN
Tez Savunma Tarihi : 29.08.2019 Saati : 11:00
Tez Başlığı : "AVRUPA BİRLİĞİ'NDE SOSYAL GÜVENLİĞİN KOORDİNASYONU: TÜRKİYE'DE AİLE YARDIMLARININ ANALİZİ"

TEZ SAVUNMA SINAVI, İÜ Lisansüstü Eğitim-Öğretim Yönetmeliği'nin 36. Maddesi uyarınca yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin KABULÜ'NE OYBİRLİĞİ / OYÇOKLUĞUYLA karar verilmiştir.

JÜRİ ÜYESİ	İMZA	KANAATİ (KABUL / RED / DÜZELTME)
1-PROF.DR ZEKİ PARLAK		Ko hul
2-DR.ÖĞR.ÜYESİ İLHAN DOĞAN		Kabul
3-DR.ÖĞR.ÜYESİ İSKENDER GÜMÜŞ		Ko hul

YEDEK JÜRİ ÜYESİ	İMZA	KANAATİ (KABUL / RED / DÜZELTME)
1-DR.ÖĞR.ÜYESİ İLKNUR KARAASLAN		
2-DR.ÖĞR.ÜYESİ EMİR KAYACAN		

ÖZ

AVRUPA BİRLİĞİ'NDE SOSYAL GÜVENLİĞİN KOORDİNASYONU: TÜRKİYE'DE AİLE YARDIMLARININ ANALİZİ

Seyfullah ÇINAR

Avrupa Birliği, sosyal güvenlik alanında yaptığı düzenlemelerde ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerine müdahale etmeksizin, koordine etmeyi amaçlayan bir yöntem izlemektedir. Bu yöntem, 3/58 sayılı tüzükle başlayan ve günümüzde 883/2004 sayılı tüzük ile uygulanmaya devam eden sosyal güvenlik koordinasyonunu ifade etmektedir.

Koordinasyon tüzükleri, kişinin serbest dolaşım sırasında ikamet, çalışma gibi durumlar karşısında sosyal güvenlik hakkı noktasında bir hak kaybına uğramaması adına hangi ülke mevzuatının geçerli olacağını tespit etmektedir. Bununla birlikte, koordinasyonun kimleri kapsayacağına ve hangi sosyal risklerin koordinasyon tarafından güvenceye alınacağına da yer vermektedir. Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)'nun 102 sayılı Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Sözleşmesi'nde sayılan sosyal güvenlik risklerini kapsamına dâhil eden koordinasyon tüzüklerinin maddesel kapsamından birini de aile yardımları oluşturmaktadır.

Çağdaş sosyal güvenlik sistemlerinde uygulama alanı bulan aile yardımları kimi ülkelerde sosyal sigorta kolu olarak uygulanmakta iken kimi ülkelerde sosyal yardımlar şeklinde sağlanmaktadır. Türkiye ise ILO'nun 102 sayılı sözleşmede saydığı ve 883/2004 sayılı tüzüğün de kabul ettiği sigorta kollarından aile yardımlarına sosyal güvenlik sisteminde yer vermemekle birlikte, birtakım uygulamalar ile aile yardımlarını sağlamaya çalışmaktadır. Ayni ve nakdi yardımlar şeklinde yürütülmeye çalışılan aile yardımları, Türkiye'de büyük ölçüde sosyal yardımlar çatısı altında yer almaktadır.

Avrupa Birliği üyesi ülkelerin aile yardımlarına yönelik sosyal güvenlik haklarının ihracında koordinasyon tüzükleri yol gösterici konumda iken, üye olmayan Türkiye'nin bu noktada başvurduğu araç ikili sosyal güvenlik sözleşmeleridir.

Çalışmamızda Türkiye’deki aile yardımları, mevcut durumda ikili sosyal güvenlik sözleşmeleri çerçevesinde ele alınmakta olup, olası üyelik durumunda ise Avrupa Birliği’nde sosyal güvenliğin koordinasyonunun sağlandığı 883/2004 sayılı tüzük çerçevesinde değerlendirilmektedir.

Anahtar Kelimeler: (aile yardımları, sosyal güvenlik, koordinasyon, Avrupa Birliği, sosyal yardım)

ABSTRACT

COORDINATION OF SOCIAL SECURITY IN EUROPEAN UNION: ANALYSIS OF FAMILY BENEFITS IN TURKEY

Seyfullah ÇINAR

The European Union follows a method aimed at coordinating the social security systems of the countries without intervening in the social security systems. This method refers to the coordination of social security, which starts with regulation 3/58 and continues to be implemented with regulation 883/2004.

Coordination regulations determine which country legislation will be applied in order to prevent any loss of entitlement in terms of social security right in case of residence, employment during free movement. It also includes who the coordination will cover, and which social risks will be secured by the coordination. Family benefit consists one of the material scopes of the coordination regulations of the International Labor Organization (ILO), which includes the social security risks enshrined in the Minimum Norms of Social Security Convention 102.

Family benefits, which are used in contemporary social security systems, are applied as social insurance branches in some countries and in the form of social benefits in some other countries. Although Turkey does not include the ILO Conventions No. 102 and 883/2004 in the number of statutes adopted by the social security system to help the family insurance arm, but has been trying to help the family with some applications. Family benefits, which are tried to be provided as in-kind income or in cash, is largely covered by social assistance in our country.

The coordination regulations are a guide in the issuing of the social security rights that are devoted to the family benefits of the countries that are members of the European Union, while the means that Turkey, who is not a member, resorted to are the bilateral social security treaties.

In our endeavor in this direction, the family benefits in Turkey, in the present case, are addressed within the frame of the bilateral social security treaties, as for a

situation of possible membership, they are addressed within the scope of Regulation No 883/2004 in which the social security coordination in the European Union is provided.

Key Words: (family benefits, social security, coordination, European Union, social assistance)

ÖNSÖZ

Bu çalışmada, farklı ülkelerde yer alan uygulamalar, taraf olunan ikili sosyal güvenlik sözleşmeleri ve Avrupa Birliği sosyal güvenlik koordinasyon kuralları çerçevesinde, Türkiye'deki aile yardımı uygulamalarının durumunu ortaya koymak amaçlanmaktadır.

Aile yardımları, Avrupa Birliği üye ülkelerinin sosyal güvenlik sistemlerinde yer alan bir uygulama olup, sosyal güvenlik sistemlerinin ülkeler arası koordinasyonu noktasında hak kaybının en aza indirilebilmesi açısından önemlidir. Bununla birlikte, Türkiye'de aile yardımları bir sosyal sigorta kolu olarak yer almazken, AB üyesi ülkelerde yer aldığı şekilde bir yasal düzenlemeden de uzak görünmektedir. Bu çalışma, hem AB hem de Türkiye'de yer alan aile yardımı uygulamalarının mevcut işleyişini ortaya koymakla birlikte, Türkiye'nin bu alandaki eksiklerini ve düzeltilmeye açık alanlarını görebilmemiz açısından da büyük önem arz etmektedir.

Çalışmada yaşanan zorluklardan biri, aile yardımlarına yönelik yasal düzenleme eksikliğinden kaynaklı olarak, aile yardımı olarak değerlendirilebilecek çeşitli uygulamaların tespit edilmesidir. Bir diğer zorluk, Türkiye'deki aile yardımlarının yapısına ilişkin akademik alanda çalışmaların yetersiz olmasıdır. Bu noktada çalışmanın ayırt edici özelliklerinden biri olarak Türkiye'deki aile yardımları, gerek kapsam, gerek mevzuat, gerekse kurumsal düzeydeki yapısı itibarıyla derinlemesine incelenerek literatüre önemli bir katkı sağlanmıştır.

Bu çalışmada bana büyük zaman ayıran, bilgisi ve tecrübesiyle yol gösteren değerli hocam Dr. Öğr. Üyesi İlhan DOĞAN'a, bu zorlu süreçte maddi manevi desteğini esirgemeyen başta annem Ayşe ÇINAR olmak üzere tüm aileme ve bu çalışmayı hazırladığım süre boyunca her türlü sıkıntıyı paylaşan Aslıhan ÇELİK'e teşekkürü bir borç bilirim. Bu çalışmanın beğenilen kısımları onlara, eksik ve kusurları şahsıma aittir.

Seyfullah ÇINAR

İstanbul-2019

İÇİNDEKİLER

ÖZ.....	iii
ABSTRACT.....	v
ÖNSÖZ.....	vii
TABLolar LİSTESİ.....	xv
GRAFİKLER LİSTESİ.....	xvi
KISALTMALAR LİSTESİ.....	xvii
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

SOSYAL GÜVENLİK VE AİLE YARDIMLARI

1.1. Sosyal Güvenliğin Tanımı ve Ortaya Çıkışı.....	5
1.2. Sosyal Güvenliğin Tarihsel Gelişimi.....	7
1.2.1. Sanayileşme Öncesi Dönem.....	8
1.2.2. Sanayileşme Sonrası Dönem.....	10
1.2.2.1. Sanayileşme Sonrası Sosyal Güvenliğin Değişimi.....	10
1.2.2.2. Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Oluşumu.....	11
1.3. Sosyal Güvenliğin Sağlanmasında Kullanılan Araçlar.....	16
1.3.1. Sosyal Sigorta.....	16
1.3.2. Sosyal Yardım.....	17
1.3.3. Sosyal Hizmet.....	18
1.4. Sosyal Güvenlik ve Sosyal Riskler.....	19

1.4.1. Sosyal Risk Kavramı.....	20
1.4.2. Sosyal Güvenlik Risk Kolları.....	21
1.5. Aile Yardımlarının Tanımı ve Kökenleri.....	22
1.5.1. Aile Yardımları Kavramı.....	23
1.5.2. Avrupa’da Aile Yardımlarının Kökeni.....	25
1.6. Aile Yardımlarının Sosyal Güvenlik Sistemlerindeki Yapısı ve Örnek Ülke Uygulamaları.....	27
1.6.1. Aile Yardımlarının Yapısı.....	27
1.6.2. Çeşitli Ülkelerde Aile Yardımı Uygulamaları.....	30

İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ’NDE SOSYAL GÜVENLİĞİN KOORDİNASYONU

2.1. Koordinasyon Kavramı.....	37
2.2. Sosyal Güvenlik Koordinasyonunun Kökenleri.....	39
2.2.1. İkili Sosyal Güvenlik Sözleşmelerinde Koordinasyon.....	39
2.2.2. Çok Taraflı Antlaşmalarda Koordinasyon.....	42
2.2.3. Avrupa Topluluğunun Oluşum Sürecinde Koordinasyon.....	44
2.3. Serbest Dolaşım ve Sosyal Güvenliğin Koordinasyonu.....	45
2.3.1. Serbest Dolaşım Hakkı.....	45
2.3.2. Serbest Dolaşım ve Sosyal Güvenlik Koordinasyonu İlişkisi.....	47
2.4. Sosyal Güvenlik Koordinasyonunun Amacı.....	49
2.5. Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Koordinasyon Tüzüklerinin Gelişimi.....	52
2.5.1. 3/58 ve 4/58 sayılı Koordinasyon Tüzükleri.....	53

2.5.2. 1408/71 ve 574/72 sayılı Koordinasyon Tüzükleri.....	54
2.5.3. 883/04 ve 987/2009 sayılı Koordinasyon Tüzükleri.....	56
2.6. Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Koordinasyonunda Temel İlkeler.....	57
2.6.1. Tek Mevzuatın Geçerliliği.....	58
2.6.2. Eşit Muamele İlkesi.....	59
2.6.3. Sürelerin Birleştirilmesi İlkesi.....	60
2.6.4. Yardımların İhracı İlkesi.....	60
2.6.5. Gerçeklerin Benzeşmesi İlkesi.....	61
2.6.6. İyi Yönetim ve İşbirliği İlkesi.....	61
2.7. Avrupa Birliği'nde Sosyal Güvenlik Koordinasyonu Çerçevesinde Uygulanabilir Mevzuat.....	62
2.8. Avrupa Birliği'nde Sosyal Güvenliğin Koordinasyonunun Kapsamı.....	64
2.8.1. Kişisel Kapsam.....	64
2.8.2. Maddesel Kapsam.....	66

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE AİLE YARDIMLARININ AVRUPA BİRLİĞİ SOSYAL GÜVENLİK KOORDİNASYONU ÇERÇEVESİNDE DEĞERLENDİRİLMESİ

3.1. Türkiye'de Aile Yardımları.....	72
3.1.1. Türkiye'deki Mevcut Aile Yardımı Uygulamaları	73
3.1.2. Türkiye'de Aile Yardımlarının Genel Yapısı	80
3.1.2.1. Türkiye'de Aile Yardımlarının Mevzuat Boyutu	81

3.1.2.2. Türkiye’de Aile Yardımlarının Kapsam Boyutu	83
3.1.2.3. Türkiye’de Aile Yardımlarının Kurumsal Boyutu	86
3.1.3. Türkiye’de Aile Yardımlarına Yönelik Kamu Harcamaları	87
3.1.4. Türkiye ve Çeşitli Ülkelerdeki Aile Yardımı Uygulamalarının Karşılaştırılması	89
3.2. Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinde Aile Yardımlarının Durumu...	92
3.2.1. Kalkınma Planlarında Aile Yardımları.....	93
3.2.2. AB’ye Katılım İçin Ulusal Eylem Planında Aile Yardımları.....	98
3.2.3. Avrupa Birliği ile Türkiye Arasında Serbest Dolaşıma İlişkin Antlaşmalarda Aile Yardımları.....	100
3.2.3.1. Ankara Antlaşması ve Katma Protokol.....	100
3.2.3.2. Ortaklık Konseyi Kararları (2/76, 1/80 ve 3/80 sayılı Kararlar).....	102
3.3. Türkiye’nin Taraf Olduğu İkili Sosyal Güvenlik Sözleşmelerinde Aile Yardımları.....	104
3.3.1. Avrupa Birliği Üyesi Ülkeler ile İmzalanan İkili Sosyal Güvenlik Sözleşmelerinde Aile Yardımlarının İşleyişi.....	105
3.3.2. İkili Sözleşmelerde Aile Yardımları Noktasında Karşılaşılan Sorunlar.....	112
3.3.3. İkili Sözleşmelerdeki Aile Yardımlarının Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Koordinasyonu Çerçevesinde Değerlendirilmesi.....	114
3.4. Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Koordinasyonu Çerçevesinde Türkiye’de Aile Yardımlarının Durumu.....	115
3.4.1. 883/2004 Sayılı Koordinasyon Tüzüğü’nde Aile Yardımları.....	117

3.4.2. Koordinasyon Çerçevesinde Aile Yardımlarına İlişkin Avrupa Birliği Adalet Divanı Kararları.....	118
3.4.3. Türkiye’de Aile Yardımlarının 883/2004 Sayılı Koordinasyon Tüzüğü’nün Kapsamı Çerçevesinde Değerlendirilmesi.....	120
3.4.3.1. Maddesel Kapsam Boyutuyla Aile Yardımları.....	120
3.4.3.2. Kişisel Kapsam Boyutuyla Aile Yardımları.....	125
SONUÇ.....	129
KAYNAKÇA.....	137



TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1.1: Aile Yardımını Uygulamasına Genel Bakış.....	29
Tablo 2.1: 883/2004 sayılı Tüzük Açısından Uygulanabilir Mevzuat	63
Tablo 2.2: Sosyal Güvenlik Koordinasyon Tüzüklerinin Kişisel Kapsamı.....	66
Tablo 3.1: Ücretsiz Kreş Yardımından Yararlanan Kişiler ve Sayıları	78
Tablo 3.2: Türkiye’de Aile Yardımlarına Yönelik Uygulamaların Mevzuat Boyutu.....	82
Tablo 3.3: Türkiye’de Aile Yardımlarına Yönelik Uygulamaların Kişisel Kapsam Boyutu.....	84
Tablo 3.4: Yardım Yapan Kurum Çerçevesinde Türkiye’de Aile Yardımları.....	86
Tablo 3.5: Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Aile Yardımlarının Temel Özellikleri ve Kapsamı.....	90
Tablo 3.6: Kalkınma Planlarında Aile Yardımlarına Yönelik Hedefler.....	97
Tablo 3.7: 2016-2019 Avrupa Birliği’ne Katılım İçin Ulusal Eylem Planı’nda İşçilerin Serbest Dolaşımının Sağlanması Amacıyla Yapılacak Çalışmalar.....	99
Tablo 3.8: Türkiye ile Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Koordinasyon Sistemine Tabi Ülkeler İle İmzalanan İkili Sözleşmeler.....	107
Tablo 3.9: AB Sosyal Güvenlik Koordinasyon Sistemine Tabi Ülkelerin Kapsam Dışı Tuttuğu Bazı Özel Primsiz Yardımlar (883/2004 sayılı Tüzük Ek 10. Madde).....	123

GRAFİKLER LİSTESİ

Grafik 3.1: Aile Yardımlarına Yönelik Kamu Harcamalarının Gayrisafi Yurtiçi Hasılaya Oranı (2015).....	88
---	----



KISALTMALAR LİSTESİ

AB	: Avrupa Birliği
ABAD	: Avrupa Birliği Adalet Divanı
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
ABİA	: Avrupa Birliği'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma
AEA	: Avrupa Ekonomik Alanı
AET	: Avrupa Ekonomi Topluluğu
AGİ	: Asgari Geçim İndirimi
AKÇT	: Avrupa Kömür Çelik Topluluğu
ASGK	: Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu
ASGS	: Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi
ASŞ	: Avrupa Sosyal Şartı
AT	: Avrupa Topluluğu
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
GSYİH	: Gayrisafi Yurtiçi Hâsıla
ILO	: International Labour Organisation
ISSA	: International Social Security Association
SGK	: Sosyal Güvenlik Kurumu
SSK	: Sosyal Sigortalar Kurumu
SYDTF	: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu
SYDV	: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları
SYGM	: Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü
ŞNT	: Şartlı Nakit Transferleri

GİRİŞ

Sosyal güvenlik, karşılaşılmaması mutlak veya muhtemel çeşitli riskler karşısında, bireylerin kendilerini güvende hissetmelerini sağlama çabalarını ifade etmektedir. İnsanlık tarihi boyunca mesleki, fiziksel ve sosyo-ekonomik birçok tehlike ve durumla karşı karşıya kalan bireylerin buna yönelik önlemleri, sosyal güvenliğin doğuşuna katkı sağlamıştır.

İş kazası ile meslek hastalığı gibi mesleki, yaşlılık ile ölüm gibi fizyolojik ve aile kurma ile çocuk sahibi olma gibi sosyo-ekonomik riskler, sosyal güvenliğin konusunu oluşturan risk kollarının oluşumunu da beraberinde getirmiştir.

Karşı karşıya kalınması mutlak veya muhtemel risklere ilişkin risk kollarının belirlenmesi noktasında en kapsamlı çalışma Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)'nın 1952 tarih ve 102 sayılı Sosyal Güvenlik Asgari Normları Sözleşmesi'dir. Burada yer alan düzenlemeler birçok uluslararası metinde kendine yer bulmuş, sayılan risk kolları ise çağdaş sosyal güvenlik sistemlerinin temelini oluşturmuştur. Aile kurma ile çocuk sahibi olmanın getirdiği sosyo-ekonomik risklere yönelik belirlenen risk kolu ise aile yardımlarıdır.

Çağdaş sosyal güvenlik sistemlerinin çoğunda uygulama alanı bulan aile yardımları, ailenin çocuk sahibi olması ile birlikte karşı karşıya kalınan ekonomik zorlukların üstesinden gelinmesi adına çocuklu ailelere yapılan yardımları ifade etmektedir. Aile yardımları, gerek Türkiye'de gerekse uzun yıllardır adaylık sürecinde olduğumuz Avrupa Birliği üye ülkelerinde uygulama alanı bulmaktadır. Ülkelerin kendine özgü sosyal güvenlik sistemleri, aile yardımlarının uygulanması noktasında da farklılıkların görülmesine neden olmaktadır. Aile yardımları, kimi ülkelerde sosyal sigorta kolu olarak uygulanmakta iken, kimi ülkelerde ise sosyal yardım yoluyla sağlanmaktadır.

Ülkelerin farklı uygulamalara sahip sosyal güvenlik sistemleri, aile yardımlarının sağlanması noktasında da görülmektedir. Aile kurma ile çocuk sahibi olma gibi riskler sonucu, hak kaybının yaşanmaması adına aile yardımlarına yönelik yapılan ulusal düzenlemeler, bireyleri büyük ölçüde korumaktadır. Bununla birlikte,

Ülkelerin farklı sosyal güvenlik sistemlerine sahip olması, iki ülke mevzuatının çakışması durumunda sosyal güvenlik haklarının sekteye uğrama ihtimalini ve aile yardımlarının hangi ulusal mevzuat tarafından sağlanacağı sorununu da beraberinde getirmektedir. Bir ülkenin sosyal güvenlik mevzuatında aile yardımlarına yönelik kapsam, miktar vb. konularda yer alan hükümler, bir diğerk ülke mevzuatınca farklı değerkendirilebilmektedir. Bu gibi durumlar uluslararası sosyal güvenlik düzenlemelerinin yapılmasını zorunlu kılmıştır.

Kişilerin birden çok ülkede çalışması, ikamet etmesi veya serbestçe dolaşması gibi durumlar karşısında sosyal güvenlik açısından bir hak kaybı yaşamamasına yönelik ilk uluslararası düzenlemeler, ikili sosyal güvenlik sözleşmelerinin uygulamaya konulması ile başlamış, ardından çok taraflı sözleşmeler ile devam etmiştir.

Serbest dolaşımın sadece iki ülke değilk, tüm Avrupa'yı kapsayacak şekilde genişletilmesi amacıyla kurulan Avrupa Birliğı'nde ise, ekonomik hedeflere ulaşma yolunda yapılan düzenlemelerin doğurduğu sosyal sonuçlar, sosyal güvenlik alanına da müdahale edilmesini gerekli kılmıştır. Sosyal güvenlik noktasında, ye ülkelerin sistemlerini koordine etmeyi amaçlayan Avrupa Birliğı, bu amaca yönelik sosyal güvenlik koordinasyon tüzüklerini en etkili aracı olarak kullanmaktadır. Günümüzde uygulanmakta olan 883/2004 sayılı koordinasyon tüzüğü, Avrupa Birliğı'nde sosyal gvenliğink sağılıklı bir şekilde yürütülmesi noktasında önemli bir düzenlemedir.

Avrupa Birliğı, sosyal güvenlik sistemlerini koordine ederken birtakım temel ilkeler çerçevesinde hareket etmektedir. 883/2004 sayılı Tüzük'te yer alan eşit muamele, sürelerin birleştirilmesi, tek bir mevzuatın geçerli olması, yardımların ihracı, gerçeklerin benzeşmesi ve işbirliğı ilkeleri, Avrupa Birliğı'nin koordinasyonu sağlarken esas aldığı ilkelerdendir. Bununla birlikte 883/2004 sayılı Tüzük, özellikle hangi ülke sosyal güvenlik mevzuatı hükümlerinin geçerli olacağı noktasındaki belirsizliğı, uygulanabilir mevzuata yönelik yer alan düzenleme ile gidermektedir.

883/2004 sayılı Tüzük, ilkeler ve uygulanabilir mevzuatın yanında, hangi risk kollarına yönelik koordinasyonu sağladığını maddesel kapsamda, bu risk kollarının kimlere uygulanacağını ise kişisel kapsamda değerkendirmektedir. 883/2004 sayılı

tüzüğün kapsadığı risk kollarından birini de aile yardımları oluşturmaktadır. Türkiye’de büyük ölçüde sosyal yardımlar çatısı altında yer alan aile yardımları, düzenlemeye açık birçok alan içermektedir. Özellikle üyelik sürecinde Avrupa Birliği ve mevcut durumda ikili sözleşmeler çerçevesinde Türkiye’de uygulanmakta olan aile yardımlarının yapısını analiz etmek, düzenleme yapılabilecek alanları ortaya koyabilmemiz açısından önemlidir.

Bu çalışmanın temel amacı, sosyal güvenlik koordinasyonu çerçevesinde, Türkiye’deki aile yardımlarının durumunu, mevcut durumda ikili sosyal güvenlik sözleşmelerindeki işleyiş, olası üyelik durumunda ise Avrupa Birliği sosyal güvenlik koordinasyon sisteminin kapsamı boyutuyla ortaya koymaktır. Bu amaç doğrultusunda çalışmada, Avrupa Birliği üyesi ülkelerdeki aile yardımlarına yönelik uygulamalar ve ikili sözleşmelerde aile yardımlarının işleyişine ilişkin yapılan değerlendirmeler ile Türkiye’deki aile yardımlarının, Avrupa Birliği sosyal güvenlik koordinasyonu açısından yeterli düzeyde olmadığı ve düzenleme yapılabilecek alanların bulunduğu ileri sürülmektedir.

Çalışmanın birinci bölümünde, sosyal güvenliğin kavramsal boyutu, sosyal güvenliğin sağlanması noktasında kullanılan araçlar, sosyal güvenliğin konusunu oluşturan riskler ve risk kolları ele alınmaktadır. Ardından bu risk kollarından biri olan aile yardımları, tanımı, yapısal özellikleri ve ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerinde gerek sosyal yardım, gerekse sosyal sigorta kolu olarak pratikteki uygulamalar çerçevesinde incelenmektedir. Burada primli ve primsiz sosyal güvenlik sistemlerinin yapısı da aile yardımları üzerinden ayrıca değerlendirilmektedir.

İkinci bölümde, Avrupa Birliği’nin sosyal güvenlik koordinasyon sistemi detaylı bir biçimde incelenmektedir. Başlangıçta koordinasyonun kökenleri ve Avrupa Birliği’ne evrilen süreçteki gelişimi ele alınmakta, ardından serbest dolaşım boyutuna yer verilmektedir. Daha sonra ise koordinasyonun yasal temellerini oluşturan koordinasyon tüzükleri ve hâlihazırda uygulanan 883/2004 sayılı Tüzük temel ilkeler, uygulanabilir mevzuat ile maddesel ve kişisel kapsam çerçevesinde değerlendirilmektedir.

Üçüncü bölümde ise Türkiye'deki aile yardımları, aileyi doğrudan etkileyen çeşitli uygulamalar, bu uygulamaların kapsamı, mevzuat yapısı ve kurumsal boyutu çerçevesinde detaylı bir biçimde incelenmektedir. Burada ayrıca, AB üyesi ülkelerdeki çeşitli uygulamalara da yer vermek suretiyle Türkiye'deki yapısal farklılık ortaya konmaya çalışılmaktadır. Ardından aile yardımlarının Avrupa Birliği'ne üyelik sürecindeki gelişimi, kalkınma planları, ulusal eylem planları ve serbest dolaşımın sağlanmasına yönelik Türkiye ile Avrupa Birliği arasındaki düzenlemeler çerçevesinde incelenmektedir. Sosyal güvenlik haklarının ihracının sağlandığı mevcut durumda ikili sosyal güvenlik sözleşmelerinde aile yardımlarının işleyişi, karşılaşılan sorunlar ve ikili sözleşmelerin koordinasyon ile ilişkisi ele alınmaktadır. Son olarak da Türkiye'deki aile yardımlarının, Avrupa Birliği sosyal güvenlik koordinasyon kurallarından özellikle kişisel ve maddesel kapsam karşısındaki durumu değerlendirilmektedir. Böylece aile yardımlarının yapısı, hem üyelik öncesi mevcut durumda ikili sosyal güvenlik sözleşmeleri, hem de olası üyelik durumunda AB sosyal güvenlik koordinasyon kuralları çerçevesinde analiz edilmiş olmaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM

SOSYAL GÜVENLİK VE AİLE YARDIMLARI

Sosyal güvenlik, insanlık tarihi kadar eski bir olgudur. İnsanlar ilk çağlardan beri, yaşamlarını olumsuz yönde etkileyecek birçok risk ile karşı karşıya kalmış ve buna yönelik önlemler geliştirmeye çalışmıştır. Bu önlemler zamanla sistematik hale gelmiş ve kavramsal bir boyut kazanmıştır.

Özellikle sanayileşmeyle birlikte kavramsal bir zemine oturan sosyal güvenlik, sosyal hak niteliği taşıyan bir yapıya bürünerek, sosyal devletin en temel unsurlarından biri haline gelmiştir. Savaşlar, ekonomik krizler, yoksulluk gibi birçok sosyal ve ekonomik sorunların akabinde düzenlenmesi zorunlu bir alan olarak kendini gösteren sosyal güvenlik, gerek ulusal gerekse uluslararası boyutta birçok değişikliğe uğrayarak bugünkü halini almıştır.

Çalışmanın bu bölümünde, öncelikle sosyal güvenliğin kavramsal boyutu, gelişim süreci, sosyal güvenliğin sağlanması amacıyla kullanılan araçlar ve sosyal güvenlik riskleri ele alınacaktır. Ardından modern sosyal güvenlik risklerinden biri olan ve çalışmanın odağını oluşturan aile yardımları, kavramsal, tarihsel ve pratikteki uygulamalar çerçevesinde incelenecektir.

1.1. Sosyal Güvenliğin Tanımı ve Ortaya Çıkışı

İnsanlar ömürleri boyunca birçok olay ve tehlike ile karşılaşır. Bunlar kimi zaman gelirlerinde bir azalmaya yol açarken kimi zaman da normalden fazla harcamada bulunmalarına neden olur. Hastalık, kaza, aile kurma, doğum, ölüm gibi durumlar bunlardan bazılarıdır. Karşı karşıya kalma ihtimalinin bulunduğu bu gibi durumlar karşısında insanlar, kendilerini güvende hissetmek için birtakım fikirler geliştirmiştir ve bu fikirlerin bütünü ‘sosyal güvenlik’ kavramını ortaya çıkarmıştır (Tuncay ve Ekmekçi, 2011: 1).

Sosyal güvenlik kavramı ile ilgili birçok tanım yapılmıştır. Bunlardan bazıları sosyal güvenliği dar anlamıyla ele alırken bazıları ise daha geniş çerçeveden bakmak suretiyle tanımlama yoluna gitmiştir.

Günümüzde evrensel bir hale gelen sosyal güvenlik, bireylerin tehlikelere karşı kendilerini güvence altına alma çabalarını ifade etmektedir (Güzel, Okur ve Caniklioğlu, 2010: 2). Sosyal güvenlik, genel olarak insanların yaşamlarını güvence altına almak amacıyla, karşılaşılabileceği mesleki (iş kazaları ve meslek hastalıkları), fizyolojik (hastalık, analık, yaşlılık) ve sosyo-ekonomik (işsizlik, aile) risklerden dolayı uğrayabileceği kaybı karşılayan bir sistemdir (Özcüre, 2010: 323). Bir başka deyişle, sayılan risklere karşı geliri veya kazancı sürekli veya geçici olarak kesilmiş kimselerin geçinme ve yaşama ihtiyaçlarını karşılayan bir sistemdir (Ayhan, 2012: 43).

Geniş bir çerçeveden ele alındığında sosyal güvenlik, bireylere gelir güvencesi ve tıbbi yardım sağlayan bir sistem ve bu sisteme yönelik kural, hak ve yükümlülüklerin bütünü olarak ifade edilmektedir (ILO, 2006: 5). Dar anlamda bakıldığında ise yaşlılık, hastalık, analık vb. sosyal risklere karşı güvence sağlayan bir sistem olarak açıklanabilmektedir (Ulutürk ve Dane, 2009: 121).

Sosyal güvenliğe ilişkin tanımlardan biri de Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)'nın 1944 Philadelphia Konferansı'nda yapmış olduğu tanımlamadır. Buna göre sosyal güvenlik, *“halkın hastalık, işsizlik, yaşlılık, ölüm sebebiyle geçici veya sürekli olarak kazançtan yoksun kalma durumunda düşeceği yoksulluğa karşı ve çocuk sayısının artması ile analık hallerinde korunmasına ilişkin alınması gereken önlemler sistemidir.”* (Tuncay ve Ekmekçi, 2011: 2). Bir diğer Uluslararası Çalışma Örgütü tanımında sosyal güvenlik, toplumun kendi üyelerine bir takım kamusal tedbirlerle, hastalık, hamilelik, iş kazası, işsizlik, yaşlılık ve ölüm gibi durumlar sonucu karşı karşıya kaldığı sosyo-ekonomik zorluklara karşı sağladığı koruma, tıbbi bakım ve çocuklu ailelerin desteklenmesidir (Üçışık, 2015: 17). ILO'nun yapmış olduğu bu tanımlar sosyal güvenliğin kapsamının belirlenmesi noktasında da büyük önem arz etmektedir. Ayrıca ailelerin desteklenmesine yönelik ifadelerle bakıldığında, ailenin de sosyal güvenceye sahip olması gereken bir alan olduğu görülmektedir.

Sosyal güvenliğin soyut ve somut olmak üzere iki farklı boyutu vardır. Soyut boyutu, bireylerin karşılaşılabilecekleri riskler karşısında kendilerini güvence altına alma güdülerini, somut boyut ise, bu riskler sonucu yaşanabilecek gelir azaltıcı veya

gider arttırıcı durumların fiilen telafi edilmesini ifade etmektedir (Arıcı ve Alper, 2013: 4).

Sosyal devletin en temel araçlarından biri kabul edilen sosyal güvenlik, kimi durumlarda sosyal sigortayı tanımlamak amacıyla kullanılıyor olsa da, genel anlamda kişilere sağlanan mali yardımları ifade etmektedir. Bireylere minimum gelir desteği sağlamak, karşılaşılabilecekleri riskler karşısında kişilerin kendilerini güvende hissetmelerini ve gelirin yeniden dağılımını sağlamak genel anlamda sosyal güvenliğin kapsamını ortaya koymaktadır (Aktan ve Özkıvrak, 2008: 34). Yoksullukla mücadele noktasında yapılan yardımlardan, çocuklu ailelere yapılan yardımlara kadar birçok uygulama sosyal güvenliğı ilgilendirmektedir.

Sosyal güvenlik, oldukça uzun bir tarihsel evrimin ürünü (Güzel, Okur, Caniklioğlu, 2010: 14) ve insanlık tarihi kadar eski bir olgu olmakla birlikte Sanayi Devrimi ve devamında gelen süreçte sistematik bir yapı haline gelmiştir (Güvercin, 2004: 90). Refah devletinin en temel yapıtaşlarından biri olarak devletler tarafından bu alanda politikalar geliştirilmeye başlanmıştır.

Sosyal güvenliğin gerek uygulama gerekse felsefi açıdan temelleri Avrupa'da atılmıştır (Kılıç, 2013: 90). Avrupa'da Sanayi Devrimi ile birlikte karşılaşılabilecek risklere karşı bir güvence olarak sistematik hale getirilen sosyal güvenlik, ardından yaşanan savaşlar, krizler ve sosyal alandaki değişimler sonucu yasal düzenlemeler ile çok daha kapsamlı bir yapıya bürünmüştür.

1.2. Sosyal Güvenliğin Tarihsel Gelişimi

Sosyal güvenliğin kökenleri, insanlık tarihi kadar eskiye dayanmaktadır. Önceleri sistematik bir yapıya sahip olmasa da ailevi, dini veya gönüllü kuruluşlar gibi yollarla giderilmeye çalışılan sosyal güvenlik ihtiyacı, Sanayi Devrimi ile birlikte çok daha kapsamlı ve sistemli bir yapı haline gelmek zorunda kalmıştır. Sanayileşmenin doğurduğu çalışma sürelerindeki artış, mesleki zorluklar, iş kaynaklı sakatlık ve kazalar gibi çetin koşullar ile ekonomik ve sosyal hayatta meydana getirdiğı köklü değişimler sosyal güvenliğin bir sistematığe bürünmesinde büyük öneme sahip gelişmelerden bazılarını oluşturmaktadır (Akyıldız, 2009: 197).

Sosyal güvenlik, 1800’lü yılların başından 20. yüzyılın sonlarına kadar geçen sürede ilk olarak Avrupa’da uygulanmaya başlanmış ve çeşitli aşamalar kaydederek bugünlere gelmiştir (Karluk, 2010: 323). Sosyal güvenliğe ilişkin ilk yasal düzenlemeler, zor şartlar altında çalışan işçilerin bulunduğu özellikle sanayileşmiş ülkelerde 19. yüzyılın sonlarına doğru gerçekleşmiştir. Bu düzenlemeler zamanla başta ABD olmak üzere diğer ülkelere doğru yayılmıştır. Özellikle iki dünya savaşı arasında ve savaş sonrası dönemde sosyal güvenlik çalışmaları hız kazanmış ve modern sosyal güvenlik sistemlerinin temelleri atılmıştır (Güzel, Okur ve Caniklioğlu, 2010: 15). Avrupa’da bu düzenlemeler büyük bir gelişme kaydetmiş ve sigorta kolları oluşturularak uygulamaya konulmuştur (Taşçı, 2013: 60).

Sosyal güvenliğin geleneksel ailevi veya dini yollarla sağlandığı binlerce yıllık geçmişten, modern bir yapı halini aldığı, hak temelli ve sosyal devlet ilkesi çerçevesinde düzenlendiği döneme geliş süreci, sosyal güvenliğin gelişim sürecini ve hangi evrelerden geçtiğini görmemiz açısından önemlidir (Kılıç, 2013: 90).

Avrupa’da sosyal güvenliğin gelişiminde Sanayi Devrimi önemli bir dönüm noktası olarak karşımıza çıkmaktadır. Sosyal güvenliğin sistematik hale gelmesi ve geleneksel yapıdan modern bir yapıya dönüşmesi bu döneme rastlamaktadır. Bu ayrımın temelinde, sosyal güvenliğin kapsadığı risklerin, büyük ölçüde sanayileşmeyle birlikte ortaya çıkması veya bu dönemde büyük bir sıçrama yapması yatmaktadır (Güvercin, 2004: 90). Bu nedenle Avrupa’daki gelişim süreci, sanayileşme öncesi ve sonrası dönem olarak incelenecektir.

1.2.1. Sanayileşme Öncesi Dönem

Sanayileşme öncesi dönemde sosyal güvenlik, kapsamı dar bir alanı ifade etmektedir. Sosyal güvenliğin tesisinde ön plana çıkan kurumlar, aile başta olmak üzere dini kurumlar veya yardım sandıklarıdır. Bu dönemde, kurumsallıktan uzak, devletin müdahil olmadığı bir sosyal güvenlik yapısının olduğu görülmektedir. Dağınık bir yapıya sahip olması da sanayileşme öncesi dönemde sosyal güvenliğin bir diğer özelliğini oluşturmaktadır. Bu dönem, bir nevi “doğal sosyal güvenlik” anlayışını karşılamaktadır. Dini kurumların ön planda olduğu bu dönemde muhtaç kimselere yapılan yardımlarda kilise büyük rol oynamaktadır. 16. yüzyıldan itibaren

kilise ile birlikte devletin de yavaş yavaş sürece dâhil olduğu görülmektedir (Güvercin, 2004: 90).

Sanayileşme öncesi dönemde, sigortadan ziyade yardım özelliği ağır basan bir sosyal güvenlik yapısı olduğu görülmektedir. Ortaçağ Avrupa'sı açısından bakıldığında yoksul, kimsesiz, yaşlı, çocuk, dul ve yetim kimselere yapılan yardımlar büyük ölçüde günümüzde, sosyal sigortacılık kapsamında yer almayan dezavantajlı gruplara yönelik sosyal yardımlarla benzerlik göstermektedir. Parasız tedavi, bakım, yiyecek, giyecek yardımı gibi yardımların yapıldığı bu dönemin baş aktörü kilise gibi dini kurumlardır (Şenocak, 2009: 418).

Kiliseler tarafından yürütülen bu yardımlarda, 15. yüzyılda azalma görülmüştür. Bunda sosyo-ekonomik nedenlerin yanı sıra dini alandaki reformların da etkisi olmuştur. Yeni bir mezhep olarak ortaya çıkan Protestanlık ise sosyal yardım anlamında bu dönemde pek bir etki gösterememiştir (Dilik, 1988: 51).

Özetle, bu dönemde sosyal güvenliğin sağlanmasında yardım yapan aktörler şu şekildedir (Bulut, 2011: 60):

- Aile, akraba ve komşuluk gibi müesseseler
- Dini kurumlar (kilise vb.)
- Vakıflar ve dayanışma sandıkları

Sanayileşme öncesi dönemin genel yapısının yanında Avrupa ülkeleri bazında da birtakım gelişmeler yaşanmıştır. Sosyal güvenliğin gelişimi noktasında Almanya'da kamusal bir düzenleme gerçekleşmiştir. 1530 yılında çıkarılan Devlet Polis Tüzüğü'nde her şehir kendi fakirlerine bakmakla sorumlu tutulmuştur (Dilik, 1988: 51). Bu düzenleme, sanayi öncesi dönemde sosyal güvenlik veya sosyal yardım alanında devletin müdahil olması açısından önemlidir.

Sanayi öncesi dönemin önemli düzenlemelerinden biri de İngiltere'de 1601 yılında çıkartılan ancak 18. yüzyıla doğru etkisini yitiren fakirler kanunudur. Almanya'da ise sosyal yardımlar savaşlar nedeniyle kesintiye uğramış, yoksullara yönelik hizmetler geri planda bırakılmıştır (Dilik, 1988: 51).

Yoksullara yönelik sağlanan yardımların ifade ettiği sosyal güvenlik düşüncesinde zamanla birtakım değişiklikler yaşanmıştır. Bu değişikliklerin altyapısını ise, felsefi düşünceler oluşturmuştur. Mevcut yardımların toplum üzerinde minnet duygusu oluşturan etkisinden hareketle, bunun bir hak temelinin olduğu yönündeki düşünceler, sosyal güvenlik sisteminin modern dinamiklerinin oluşmasında etkili olmuştur. Bu düşünceler, o dönem büyük bir etki yaratmasa da, sanayileşme ile başlayan süreçte işçilerin sosyal güvenlik haklarına ilişkin talepleri noktasında önemli bir argüman olarak yeniden ön plana çıkmaya başlamıştır (Güzel, Okur, Caniklioğlu, 2012: 17).

Sanayileşme öncesi dönemde sosyal güvenlik ihtiyacını karşılayan geleneksel yapı zamanla ihtiyaçlara cevap veremez hale gelmiştir. Gerek yerel dayanışma şeklinde, gerekse dini kurumlar bünyesinde yapılan yardımlar etkisini yitirmeye başlamış, değişen sosyo-ekonomik koşullar sosyal güvenlik açısından daha kurumsal ve daha sistematik bir yapının kurulmasını zorunlu hale getirmiştir (Akyıldız, 1999: 197).

1.2.2. Sanayileşme Sonrası Dönem

Sanayi Devrimi ile birçok alanda olduğu gibi sosyal güvenlik alanında da çok önemli gelişmeler yaşanmıştır. 18. yüzyılın ortalarında başlayan sanayileşme ile birlikte Avrupa çok farklı bir çehreye bürünmüş ve bu farklı çehre kendisini sosyal güvenlik noktasında da göstermiştir.

1.2.2.1. Sanayileşme Sonrası Sosyal Güvenliğin Değişimi

Sanayileşme ile birlikte işçilerin karşı karşıya kaldığı ağır şartlar ve sosyo-ekonomik koşullar, sosyal güvenliğin bir sistem haline dönüşmesinin önünü açmıştır. Sosyal güvenliği meydana getiren riskler, sanayileşmenin doğrudan ortaya çıkardığı riskleri olması da bu ilişkinin kurulması açısından önemlidir. Modern sosyal güvenlik sisteminin oluşumu ve gelişimi de bu döneme tekabül etmektedir (Atatanır, 2009: 7-8).

İngiltere’de ortaya çıkarak tüm Avrupa’ya yayılan sanayileşme ve liberal düşünce ile birlikte emek-sermaye ilişkilerinde büyük değişiklikler meydana gelmiş

ve bunun sonucunda işçi sınıfı ortaya çıkmıştır. Sanayileşmenin ağır şartları işçiler açısından sosyal ve ekonomik anlamda olumsuz sonuçlar doğurmuş ve işçi hareketleri patlak vermiştir. Bunun sonucunda işçilere yönelik koruma politikaları geliştirilmeye başlanmış ve bu süreç modern sosyal güvenlik sistemlerinin doğuşunu beraberinde getirmiştir (Şenocak, 2009: 418).

Sanayileşme ile birlikte uzun çalışma süreleri, düşük ücret, artan iş kazaları ve mesleki riskler karşısında işçilerin gerek ekonomik gerekse sosyal açıdan hak kaybına uğramasının önüne geçilmesi, sosyal güvenlik düzenlemelerinin önünü açmıştır (Akyıldız, 1999: 198).

Sanayileşme ve işçilere yönelik koruma önlemleri her ne kadar İngiltere’de başlamış olsa da sosyal güvenliğe yönelik hukuki düzenlemeler Almanya’da ortaya çıkmıştır. 18. yüzyılın sonlarına doğru çıkarılan bir yasayla muhtaç vatandaşların devlet tarafından korunması sağlanmıştır. Ancak yapılan yardımlar devlet tarafından değil, yerel kurumlar tarafından yürütülmüştür (Şenocak, 2009: 419).

Sosyal güvenliği asıl etkileyen sosyal sigortacılık faaliyetlerinin ortaya çıkışı da ilk Almanya’da olmuştur. 1877 yılında Bismarck tarafından önerilen sistem, modern sosyal güvenlik sisteminin temelini atıldığı dönem olarak karşımıza çıkmaktadır.

1.2.2.2. Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Oluşumu

Sanayi Devrimi ile birlikte girilen sanayileşme sürecinde işçilerin ağır şartlarda çalışması ve bu kesimin korunmasına yönelik uygulamalar sosyal sigorta tekniğinin gelişimini de beraberinde getirmiştir. İlk sosyal sigorta sistemi de Almanya’da Bismarck’ın öncülüğünde 1883-1889 yılları arasında kurulmuştur (Özmen, 2017: 602).

Bismarck, sanayileşmenin yol açtığı yoksulluk, işsizlik ve diğer birçok sorun karşısında yükselen sosyalist düşüncenin etkisini kırmak amacıyla, sosyal iyileşmelerin yalnızca devlet tarafından yapılacağına yönelik bir düzenleme hazırlamıştır. Böylece çıkarılacak sosyal güvenlik kanunları ile yardıma muhtaç kişiler, devlet tarafından sosyal güvenceye alınmış olacaktır. Almanya’nın geleneksel

paternalist devlet yapısının da bu gelişmelerde etkisi büyüktür. Bu sebeple Bismarck, bir nevi sosyal sigortacılığın babası kabul edilmektedir (Tuncay ve Ekmekçi, 2011: 20).

1880-1890 yılları arasında sosyal sigorta risklerine yönelik çıkarılan bir dizi sosyal güvenlik kanunu ile şekillenen sisteme katılım zorunludur (Şenocak, 2009: 419). Zamanla bir model haline gelen ve diğer ülkeler tarafından örnek alınan Bismarck sistemi, mesleki faaliyet esasına dayalı bir sistemdir. Prim esaslı işleyişi olan Bismarck modelinin finansmanı işçi ve işveren primleri ile sağlanmaktadır (Bulut, 2011: 60).

Almanya'daki sosyal güvenlik sistemi üç aşamayla şekillenmiştir. Bunlardan ilki 1883'te uygulamaya konulan hastalık sigortasıdır. Ardından 1884'te iş kazası sigortası ve son olarak 1889 yılında yaşlılık ve maluliyet sigortası kurulmuş ve uygulamaya başlanmıştır (Tuncay ve Ekmekçi, 2011: 20).

Bismarck'ın sosyal güvenlik sistemi ilk olarak belirli bir ücretin altında çalışan sanayi işçilerini kapsarken, zamanla diğer ücretlilere doğru bir genişleme göstermiştir (Özmen, 2017: 603).

Bismarck modeli, primli sosyal güvenlik sistemi olarak da ifade edilmektedir. Buna göre sosyal güvenlik, bireysel sorumluluk bilincine dayanmaktadır. Birey, kendisinin ve ailesinin güvencesini düşünmek zorundadır. Bu sebeple Bismarck sistemi, sosyal güvenliğin finansmanını, işçi ve işverenlerden topladığı primler ile karşılamaktadır (Özmen, 2017: 601).

Bismarck sistemi, büyük ölçüde özel sigorta tekniğine dayanmaktadır. Ancak sistemin en önemli özelliğini zorunluluk esası oluşturmaktadır. Buna göre, kanun kapsamındaki tüm işçiler, zorunlu olarak sosyal sigorta sistemine dâhildir. Primler farklı iş kollarına göre işçi ve işveren arasında paylaştırılmıştır. Prim oranları, sigortalıların kazançlarına göre belirlenmektedir (Güzel, Okur ve Caniklioğlu, 2010: 19).

Bismarck sisteminin özellikleri sıralanacak olursa (Erdoğan, 2016: 40):

- Zorunluluk esasına dayanmaktadır.
- Finansmanı primlerle karşılanmaktadır.
- Bireyin katkısı ile sağlanan yardım arasında ilişki bulunmaktadır.
- Primler, birtakım kurallar çerçevesinde asgari ve azami olarak belirlenmektedir.

Bismarck modelinin avantajlı ve dezavantajlı yönleri vardır. Dayanışma temelli olması, primler ve gelirlerin orantılı olması, düzenli bir finansman biçimine sahip olması gibi avantajlı yönlerinin yanında, prim toplama maliyetleri ve bunların kontrolü noktasına karşılaşılan sorunlar gibi dezavantajları da bulunmaktadır (Atatanır, 2009: 11).

Almanya'nın öncülüğünde başlayan sosyal sigorta sistemi, devam eden süreçte Avusturya, Macaristan, Hollanda gibi birçok ülkede uygulanmaya başlanmıştır (Şenocak, 2009: 420). Sanayi Devrimi'nin öncüsü İngiltere ise 1897 yılında iş kazasını yasalaştırmış, 1908 yılında ise yaşlılık aylığını uygulamaya koymuştur. 1911'de ise hastalık ve sakatlık sigortası ile birlikte işsizlik sigortasını da kapsama alan "Ulusal Sigorta Yasası" yürürlüğe girmiştir (Güzel, Okur ve Caniklioglu, 2010: 19-20).

Sosyal güvenliğin gelişiminde bir diğer önemli tarihsel eşik I. Dünya Savaşı'nın sonrasında patlak veren 1929 Ekonomik Buhranı olmuştur. Ekonomik ve sosyal alanda çok büyük olumsuzluklar doğuran bu olay, sosyal güvenlik alanına müdahale ihtiyacı doğurmuştur. Bu dönemde ortaya çıkan Keynesyen düşünce, sosyal güvenliğin devletin sorumluluğunda olduğunu savunmuştur.

Bu dönemde içinde bulunulan ekonomik sıkıntıdan kurtulmaya yönelik "ekonomik liberalizm" anlayışından ayrılan ABD, Başkan Roosevelt önderliğinde "refah devleti" anlayışına yönelerek 1935 yılında çıkarılan Sosyal Güvenlik Yasası (Social Security Act) ile sosyal güvenlik politikasında değişikliğe gitmiştir. Yeni Uzlaş (New Deal) olarak da adlandırılan yeni sosyal politika ile birlikte sosyal güvenlik sadece işçileri değil, ekonomik bunalımdan etkilenen ve bunun sonucunda yoksul hale gelen vatandaşları da kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Böylece, yaşlılar ve çocuklu aileler gibi birçok yoksul kesime yapılacak yardımlar ile ABD sosyal güvenlik sisteminin temelleri atılmıştır (Güzel, Okur ve Caniklioglu, 2012: 25).

1935 tarihli Social Security Act, sosyal güvenlik sistemi için öncü olmuş ve İngiltere’de Beveridge Modeli’nin gelişimine de katkı sağlamıştır (Akyıldız, 1999: 198). Beveridge Modeli, 1942 yılında Sir William Beveridge tarafından yayınlanan rapor ekseninde şekillenmiş bir sosyal güvenlik modelidir. Raporun temel amacı ülkede yoksulluğun giderilmesi ve muhtaçlığın yok edilmesidir (Tuncay ve Ekmekçi, 2011: 26).

William Beveridge, yaşlılık, ölüm, işsizlik gibi yoksulluğa yol açan sosyal risklere karşı bireylerin devlet tarafından korunması gerektiğini belirtmiştir. 1942 yılında hazırladığı raporda sosyal güvenliğin bireylerin tamamını kapsamı gerektiği kabul edilmiştir. Bu kapsam ile birlikte herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu düşüncesinin de gelişmesi sağlanmıştır. Raporda ayrıca yoksulluğun önlenmesi için kapsamlı ve sistematik bir sosyal güvenlik yapısı vurgulanmıştır (Şenocak, 2009: 420-421). Beveridge Raporu’nda yer alan bu düzenlemeler, modern sosyal güvenlik sistemlerini etkileyen bir model haline gelmiş ve birçok ülke tarafından uygulamaya konmuştur.

Raporda mevcut sisteme yönelik birtakım eleştiriler yer almaktadır. Kapsam eksikliği, kurumsal ve finansman açısından dağınık yapı düzeltilmesi gereken alanlar olarak ifade edilmektedir. Bu doğrultuda yoksullukla mücadele ve ailenin zorunlu ihtiyaçlarının tespiti ön plana çıkartılmıştır.

Beveridge’e göre sosyal güvenliğe ulaşmanın üç yolu bulunmaktadır. Bunlar;

- Zorunlu sosyal sigorta
- Sigorta kapsamı dışındakiler için ulusal yardım
- İsteğe bağlı özel sigorta

Beveridge Raporu’nda sosyal güvenlik sistemine yönelik birtakım temel ilkeler yer almaktadır. Bunlar (Tuncay ve Ekmekçi, 2011: 27):

- *Yönetimde birlik*; Dağınık durumda bulunan sosyal güvenlik kurumlarını birleştirmek ve sosyal sigortalar ile sosyal yardımları tek elden yürütmek esasına dayanmaktadır.

- *Primlerde birlik ve katkı sağlama*; Sosyal güvenliğin finansmanında her sigorta kolundan ayrı prim yerine tek bir prim alınmasını ve devletin yanında bireylerin de sosyal güvenliğin finansmanına katkı sağlamaları gerektiğini ifade etmektedir.
- *Tam istihdam ve ulusal sağlık*; Sosyal güvenlik sisteminin, tam istihdam ve genel bir sağlık politikası ile desteklenmesi gerektiğini ifade etmektedir.
- *Kişisel sorumluluk*; Sosyal güvenlik her ne kadar devletin sağlamakla yükümlü olduğu bir alan olsa da kişileri katkıda bulunmaya yönlendirerek kişisel sorumluluk duygusunun geliştirilmesi gerektiğini ifade etmektedir.
- *Ailenin ihtiyaçları*; Evlenme, doğum, çocuk yardımı ve asgari gelir desteği gibi birtakım uygulamalarla ailenin yoksulluğa düşmesi önlenmelidir.
- *Yaygın bir sosyal güvenlik*; Sosyal güvenlik sisteminin, sadece çalışanları değil, tüm nüfusu kapsaması gerektiği esasına dayanmaktadır.

Yukarıda belirtilen ilkeler veya öneriler, Beveridge Modeli'nin de en temel özellikleri olarak karşımıza çıkmaktadır. Beveridge Modeli'nin sadece çalışanları değil tüm nüfusu kapsama almasından dolayı, bu model "halk sigortası" olarak da bilinmektedir (Erdoğan, 2016: 41).

Beveridge Raporu'nun ailenin ihtiyaçlarına yönelik düzenlemeleri, aile yardımları açısından önemlidir. Raporda, yoksullukla mücadele edilirken ailenin asgari geçim şartlarının aşağısına düşmesinin önüne geçilmesi gerektiği belirtilmektedir. Bu amaç doğrultusunda, çocuk yardımı gibi, evlenme veya doğum yardımı gibi yardımların yapılması gerekmektedir. Ayrıca Beveridge'in, özellikle savaş dönemlerinin etkisinde kalması, dul kadınlara yönelik düzenlemelere raporunda yer vermesini sağlamıştır. Tüm bu düzenlemeler, bugünkü aile yardımlarına evrilen sürecin yapıtaşlarını oluşturmaktadır (Tuncay ve Ekmekçi, 2011: 27-28).

1970'li yılların ortalarına gelinmesiyle birlikte patlak veren ekonomik krizin yol açtığı yüksek işsizlik oranı, sosyal güvenlik anlayışında da değişime neden olmuştur. Devletin sorumluluğunda yürütülen sosyal güvenlik, zamanla bireysel sorumluluğa doğru yönelen bir yol izlemiştir. Bu süreçte kamunun sosyal güvenlik yükümlülüğü daralmış ve sosyal güvenlik sistemleri noktasında alternatif arayışlarına girilmiştir (Akyıldız, 1999: 199-200).

Günümüzde her ülke, kendi tarihsel süreci, sosyal devlet algısı, ekonomik yapısı, kültürel değerleri çerçevesinde farklı sosyal güvenlik uygulamalarına sahiptir. Sosyal güvenliği meydana getiren, uygulama yöntemini, araçlarını, kapsamını belirleyen değişkenler ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte, sosyal güvenlik sistemlerinin oluşturulmasında örnek alınan bazı sosyal güvenlik modelleri vardır. Almanya’da ortaya çıkan Bismarck Modeli ve İngiltere’de ortaya çıkan Beveridge Modeli genel kabul görmüş ve tüm dünyaya yayılmıştır. Bazı ülkeler ise bu iki modelin temel unsurlarına kendi sosyal güvenlik sistemlerinde yer vermek suretiyle karma bir model oluşturmuştur.

İşçi Sigortası olarak anılan Bismarck Modeli ile Halk Sigortası olarak ifade edilen Beveridge Modeli, birçok ülkede uygulama alanı bulmakla birlikte, bazı ülkeler bu iki sistemin de özelliklerine birlikte yer verdikleri bir sistem geliştirmiştir. Bu sistem, Karma Model olarak literatürdeki yerini almıştır. Karma Model’in en belirgin özellikleri şunlardır (Özmen, 2017: 603);

- Finansman, ücretlerin belirli bir yüzdesi üzerinden işverenler tarafından sağlanmaktadır.
- Mesleki risk yerine sosyal risk vurgulanmaktadır.
- Organizasyon yapısı, sosyal güvenlik yönetimini ve sosyo-ekonomik politikaları kapsamaktadır.
- Gelir telafisine odaklanmaktadır.
- Kadının istihdamı düşük düzeyde tutulmaktadır.

İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde şekillenen Karma Model, 1980’li yıllardaki ekonomik kriz, sosyal alandaki değişimler gibi birtakım etkenler sonucu yeniden yapılanmaya girmiştir (Atatanır, 2009: 14).

1.3. Sosyal Güvenliğin Sağlanmasında Kullanılan Araçlar

Sosyal güvenliği sağlamak, devletin temel amaçlarından olduğu gibi sosyal devletin de ortaya çıkmasının altında yatan faktörlerden biridir. Başta sosyal sigorta olmak üzere, sosyal yardım ve sosyal hizmet gibi araçlardan yararlanmak suretiyle

sosyal güvenliğin sağlanması ve kişilerin korunması, sosyal devletin hedefleri arasındadır (Aktan ve Özkıvrak, 2008: 35).

1.3.1. Sosyal Sigorta

Sosyal sigorta kavramı, literatürde birçok tanımda kendine yer bulmuştur. Dar anlamda ele alınacak olursa sosyal sigorta, çalışanların tehlikelere karşı korunması amacıyla uygulanan bir sosyal güvenlik tekniğidir. Geniş anlamda ise, çalışanların çeşitli riskler karşısında güvence altında olmaları amacıyla, işçi ve işveren tarafından yapılan katkılar doğrultusunda zorunlu olarak devlet tarafından uygulanan bir sistemdir (Şenocak, 2009: 428-429).

Sosyal sigorta, sosyal güvenliğin en önemli bileşenlerinden birini oluşturmaktadır. Çalışan bireylerin karşılaşılabilecekleri birtakım risklere karşı işçi ve işverenlerin katkıları ile devlet tarafından sağlanan bir sistemi ifade etmektedir. Söz konusu katkılar nedeniyle bu sistem ‘primli sosyal güvenlik sistemi’ olarak da tanımlanabilmektedir. Katılımın zorunlu olması sosyal sigortanın önemli bir özelliğidir. Devletçe kurulmuş olması, zorunlu katılım ve belirli birtakım riskleri içermesi ‘sosyal’ sigortacılığın temel unsurlarıdır (Tuncay ve Ekmekçi, 2011: 15).

Sosyal sigorta, birtakım risklere karşı güvenceyi ifade etmektedir. Bu riskler, çağdaş sosyal güvenlik sistemleri içerisinde ILO’nun 102 sayılı Sözleşmesi’nde sayılan durumları kapsamaktadır. Sosyal güvenliğe ilişkin asgari normların belirlendiğı bu sözleşmede dokuz risk sayılmış ve sosyal sigorta kolları olarak uygulamaya başlanmıştır. Bu riskler iş kazası ve meslek hastalığı, hastalık, analık, malullük, yaşlılık, ölüm, sağlık, işsizlik ve aile yardımlarıdır (ILO, 1952). Birçok ülke tarafından kabul edilen bu riskler, aynı zamanda modern sosyal güvenlik sistemini de oluşturan unsurlardır.

Kimi durumlarda birbirlerinin yerine kullanılmasına karşın sosyal sigorta ve sosyal güvenlik, farklı kavramları ifade etmektedir. Günümüz çağdaş sosyal güvenlik sistemlerinin en çok kullanılan tekniğı olması, bireyleri uzun yıllar sosyal güvence kapsamında tutması ve sosyal güvenliğı büyük ölçüde karşılayan yapısından dolayı sosyal sigorta, sosyal güvenlik ile yakından ilişkili bir kavramdır. Ancak tek başına

sosyal güvenlik kavramını karşılamamaktadır (Arıcı ve Alper, 2013: 8). Sosyal devlet açısından değerlendirildiğinde sosyal güvenliğin sağlanması bir amaç iken, sosyal sigorta, bu amaca ulaşmak için kullanılan araçlardan biridir (Şenocak, 2009: 429).

1.3.2. Sosyal Yardım

Sosyal sigorta ile birlikte sosyal güvenliğin iki kolundan birini meydana getiren ancak sosyal sigortalar kadar kapsamlı ve örgütlü olmayan sosyal yardımlar, yoksul, muhtaç veya düşük gelirli bireylere, devlet bütçesinden yapılan yardımları ifade etmektedir. Finansmanının sadece vergilerle sağlanması, karşılıksız olması ve sadece özel durumdaki kişileri kapsamaması, sosyal yardımların özelliklerinden bazılarıdır. Kişilerin herhangi bir katkısının olmaması sebebiyle sosyal yardımlar ‘primsiz sosyal güvenlik sistemi’ olarak da tanımlanabilmektedir (Tuncay ve Ekmekçi, 2011: 16).

Geniş bir çerçeveden ele alındığında sosyal yardımlar, elinde olmayan sebeplerden ötürü gerek kendi gerekse bakmakla yükümlü olduğu kişilerin geçimini sağlamaktan yoksun bireylere, herhangi bir karşılık alınmaksızın, resmi veya gönüllü kuruluşlar tarafından yapılan yardımlardır (Şenocak, 2009: 438).

Sosyal yardımların, sosyal güvenlik sistemlerinin açıklarını kapama noktasında önemli bir işlevi vardır. Sosyal sigorta kapsamındaki çalışan bireylerin dışında kalan ve yoksulluk kıstası altında sosyal güvenceden yoksun bireylerin, sosyal devlet ilkesi doğrultusunda sosyal güvenlik sistemine dâhil edilmesi, sosyal yardım yoluyla yapılmaktadır.

Sosyal yardımların özelliklerinden biri yararlanıcıların herhangi bir katkıda bulunmamasıdır (Şener, 2010: 2). Sosyal sigortalar işçi ve işveren tarafından yapılan katkılar çerçevesinde finanse edilirken sosyal yardımlar karşılıksız yapılan desteklerdir. Bu açıdan bakıldığında sosyal yardımların finansmanı primlere değil, doğrudan devlet katkısına dayanmaktadır.

Sosyal yardımların kişisel kapsamını yoksulluk durumu belirlemektedir. Yardımların muhtaç olma kriterine bağlı olarak yapılması, muhtaç kişilerin tespitini de zorunlu kılmaktadır. Burada sosyal yardımların özgün yapısı ortaya çıkmaktadır.

Sosyal güvenlik sistemi içinde sosyal yardımın iki önemli fonksiyonu bulunmaktadır. Bunlardan biri yoksul kesimin durumunu iyileştirici etkisinden dolayı gelirin yeniden dağılımı fonksiyonudur. Kısa vadede, sosyal alandaki uçurumları gidermede etkili bir araç olarak görülmektedir. Diğeri ise sosyal güvenlik sistemini tamamlayıcı fonksiyonudur. Sosyal yardımlar, sosyal güvenlik kapsamını genişleten bir araçtır. Sosyal yardımlar, sosyal sigorta yoluyla sisteme dâhil edilemeyen bireylerin kapsama alınmasını sağlamaktadır. Bu açıdan bakıldığında sosyal güvenlik sisteminin açığı kapatıcı bir etkisi vardır (Şenocak, 2009: 443).

1.3.3. Sosyal Hizmet

Sosyal hizmet, sosyal yardımın yanında ortaya çıkmış bir kavramdır. Geniş bir tanımlama yapacak olursak sosyal hizmetler, yoksul ve muhtaç bireylere, insan onuruna yaraşır bir yaşam sürebilmesi için sosyal ve ekonomik ihtiyaçlarının giderilmesine yönelik sağlanan hizmetleri ifade etmektedir (Şenocak, 2009: 443).

Türkiye’de sosyal hizmetlere yönelik yapılan tanımlama, 2828 sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu’nun 3. maddesinde görülmektedir. Buna göre sosyal hizmetler, kişi ve ailelerin kendi bünye ve çevre şartlarından doğan veya iradeleri dışında meydana gelen 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 bütünüdür. (m.3/a)

Sosyal hizmetler, bireylerin sosyo-ekonomik problemlerine yönelik çözümlerin bütünüdür. Bu hizmetler, çocuk bakımı, yaşlı bakımı, muhtaç çocukların ve yaşlıların korunması, sakat ve hastalara yardım yapılması gibi birçok hizmeti kapsamaktadır. Sosyal hizmetler, büyük ölçüde kamu tarafından karşılanmakla birlikte, bazı özel kuruluşlar tarafından da yürütülebilmektedir (Tuncay ve Ekmekçi, 2011: 17-18).

Sosyal hizmetler, sosyal yardımlar gibi görünse de aralarında temel bir fark bulunmaktadır. Sosyal yardımlar büyük ölçüde nakdi yardımlar çerçevesinde

yürütülürken, sosyal hizmetler ihtiyaca yönelik bir tür hizmet sunma özelliğine sahiptir (Tuncay ve Ekmekçi, 2011: 18).

Sosyal hizmetler, sosyal güvenliğin bir aracı niteliğindedir. Sosyal güvenlik, büyük ölçüde sosyal sigorta yöntemi ile çalışan bireyleri güvence altına almaktadır. Sosyal yardımlar ise sosyal sigorta kapsamı dışında kalan, muhtaç kimselere yönelik yardımları ifade eder. Sosyal hizmetler ise, çalışma veya yoksulluk gibi unsurlardan ziyade, sosyal ve ekonomik sorunları giderici ve iyileştirici özelliği ile sosyal güvenliğin tamamlayıcı bir parçası niteliğindedir (Şenocak, 2009: 451-452).

Sosyal hizmetler ve sosyal güvenliğin alanı kesin çizgilerle belirlenememiş olmakla birlikte, amaçları benzerdir. Sosyal güvenlik bir sistem olarak büyük ölçüde belirli risklere karşı parasal desteği ifade ederken, özellikle korunmaya ve bakıma muhtaç çocuklara ve yaşlılara yönelik parasal destek dışında da birtakım desteklere ihtiyaç duyulmaktadır. Sosyal hizmetler bu noktada ortaya çıkmaktadır. Çocuk ve aile refahının sağlanması gibi unsurlar, sosyal hizmetlerin sosyal güvenlik sistemi açısından önemini ortaya koymaktadır (Şenocak, 2009: 454-455).

1.4. Sosyal Güvenlik ve Sosyal Riskler

Bireylerin gerek özel yaşam gerekse iş yaşamında karşılaşacağı veya karşılaşma ihtimalinin olduğu birçok durum ve tehlike vardır. Bunlar kimi zaman isteğe bağlı gerçekleşen durumlar iken kimi zaman da gayri iradi olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu açıdan bakıldığında sosyal riskler, gerçekleşmesi muhtemel durumları ifade etmektedir. Karşılaşılabilecek bu riskler, kişilerde gelir kaybına yol açabilmektedir. Sosyal güvenlik ise, risklere karşı koruma sağlamamakta ancak gelir kaybının telafisinde önemli bir rol oynamaktadır (Tuncay ve Ekmekçi, 2011: 7).

1.4.1. Sosyal Risk Kavramı

Risk kavramı, kelime anlamı olarak tehlike ifadesine karşılık gelse de bir riskin sosyal risk olarak ifade edilmesi için farklı birtakım özelliklerinin bulunması gerekmektedir. Genel itibarıyla sosyal risk, sosyal hayata bağlı olarak ortaya çıkan tehlike durumlarını ifade etmektedir. Bireyleri sosyal hayatlarında karşılaşacakları

tehlikelere ve olaylara karşı korumak ise sosyal güvenlik risklerinin doğuşunu beraberinde getirmiştir (Güzel, Okur ve Caniklioğlu, 2012: 3).

Sosyal güvenliğin konusunu oluşturan risklerin birtakım özellikleri bulunmaktadır. Bu özellikler şu şekildedir (Arıcı ve Alper, 2013: 33-34):

- Risklerin hedefinde insan olmalı ve kişinin çalışma gücünde kayba yol açmalıdır.
- Meydana gelecek riskin, gelir azaltıcı veya gider arttırıcı bir sonucu olmalıdır. Örneğin kişinin iş kazasına uğraması sonucu çalışamaması gelir kaybına yol açarken, aile yardımları çerçevesinde çocuğun doğumu, bakımı, yetiştirilmesi gibi durumlar gider arttırıcı etkiye sahiptir.
- Riskler mutlak veya muhtemel olmalıdır. Mutlak riskler kişinin karşılaşması kesin durumları ifade eder. Ölüm, yaşlılık gibi durumlar mutlak risklerdir. Muhtemel riskler ise karşılaşılma ihtimali olan durumlardır. Hastalık gibi riskler ise muhtemel risklerdir.
- Kişinin risk veya risklerle ne zaman karşılaşacağı konusunda belirsizlik olmalıdır.

Söz konusu özellikler çerçevesinde meydana gelen durumlar ve sosyal riskler sonucu, sosyal güvenlik alanında alınan önlemler ve bunların sosyal güvenlik sistemleri içinde düzenlemelerle sistematik bir işleyişe kavuşması, bu riskleri sosyal güvenliğin konusu haline getirmiştir. Sosyal güvenliğin asgari olarak karşılaması gereken risk kolları da bu süreçte ortaya çıkmıştır.

1.4.2. Sosyal Güvenlik Risk Kolları

Sosyal güvenlik risk kolları, sosyal güvenliğin koruma altına aldığı ve karşıladığı sosyal risk alanlarını ifade etmektedir. Sosyal güvenlik risklerine yönelik en önemli düzenleme, Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)' nün 1952 tarihli ve 102 sayılı "Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Sözleşmesi" dir. Sözleşmede yer alan riskler, sosyal güvenlik noktasında uygulanması zorunlu normları ifade etmektedir. Bunlar (ILO, 1952):

- İş Kazası ve Meslek Hastalığı
- Hastalık
- Analık
- Yaşlılık
- Malullük
- Ölüm
- Sağlık
- İşsizlik
- Aile Yardımları

Sosyal riskler, genel olarak mesleki riskler, fizyolojik riskler ve sosyo-ekonomik riskler olarak üçe ayrılmaktadır (Tuncay ve Ekmekçi, 2011: 7):

- *Mesleki riskler*; bireyin yapmakta olduğu iş ve meslek ile doğrudan ilgili alanları ifade eder. İş kazası ve meslek hastalığı, mesleki risk olarak kabul edilmektedir. İş kazası veya meslek hastalığına yakalanan bir işçi, iş görme yetisini geçici kaybedebileceği gibi, sürekli olarak da kaybedebilir. Bu sebeple, mesleki riske karşı yapılacak gelir kaybı telafisi, geçici iş göremezlik ödeneği ve sürekli iş göremezlik ödeneği olarak ayrılmaktadır.
- *Fizyolojik riskler*, kişinin yaşamı boyunca mesleki riskler dışında fiziksel olarak karşılaşabileceği durumları ifade etmektedir. Hastalık, analık, malullük, yaşlılık, ölüm gibi riskler, fizyolojik risklerdendir. Hastalık ve analık geçici bir iş göremezliğe yol açarken, malullük ve yaşlılık gibi durumlar sürekli gelir kaybını ifade etmektedir.
- *Sosyo-ekonomik riskler* ise, sosyal güvenliğin en genç risk kollarını ifade etmektedir. Aile ve iş hayatında karşılaşılabilecek riskleri karşılayan sosyo-ekonomik riskler, işsizlik ve aile yardımlarını kapsamaktadır.

Farklı kollara ayrılmış olsalar da sosyal güvenliğe ilişkin riskler, kişilerde gelir kaybına veya giderlerinde artışa yol açmak gibi ortak bir özelliğe sahiptir. Ekonomik açıdan dezavantajlı bir konuma düşme ihtimali bulunan bireyin, bu ihtimale yönelik kendini güvende hissetmesi, sosyal güvenliğin en temel amaçlarından birini oluşturmaktadır (Güzel, Okur ve Caniklioğlu, 2010: 3).

Sosyo-ekonomik risklerden biri olan aile yardımları, toplumun en küçük yapı taşı kabul edilen aileye destek olunması amacı taşımaktadır. Başlarda doğum oranlarının yükselmesi fikrine dayalı olarak Avrupa’da uygulamaya konan ve zamanla tüm dünyaya yayılan aile yardımları, sosyal risk taşıyan bir olgu olarak kabul edilmiştir. Yoksul ailelere yapılan yardımlarla başlayan ve günümüzde çocuklu tüm aileleri kapsayan bir yapıya bürünen aile yardımlarının ülkeden ülkeye değişen yapısı, bu alanın sosyal güvenlik boyutuyla değerlendirilmesini de gerekli kılmıştır (Tuncay ve Ekmekçi, 2011: 8-9).

1.5. Aile Yardımlarının Tanımı ve Kökenleri

Aile yardımları, birçok ülkede uygulama alanı bulan, bununla birlikte ülkelerin kendi sistemlerinden dolayı farklı uygulamaların görüldüğü bir yardım türüdür. Aile yardımlarına ilişkin sosyal yapı, kimi ülkelerin bu yardımı bir sosyal yardım olarak ele almasına, kimi ülkelerin ise ailenin sosyal risk taşıyan bir unsur olarak görülmesinden hareketle sosyal sigorta kapsamına almasına neden olmaktadır.

Aile yardımları, ülkelerin demografik yapıları, sosyo-ekonomik ve kültürel durumları veya sosyal devlet oluşumu noktasındaki tarihsel arka planları çerçevesinde farklı uygulamalara, ödenek türlerine ve tutarlara sahiptir. Bu gibi çeşitli nedenlerle birbirlerinden farklı uygulama alanları bulan aile yardımlarının, sosyal güvenlik açısından da büyük önemi bulunmaktadır. Zira aile yardımının sosyal güvenlik bünyesinde yer almasından hareketle, sosyal güvenlik haklarının ihracı noktasında bir hak kaybının yaşanmaması adına yer alan düzenlemeler açısından farklı aile yardımı uygulamalarının koordinasyonu önemli bir konudur.

Avrupa Birliği de sosyal güvenliğin koordinasyonu noktasında aile yardımlarını uygulama alanı içerisine dâhil etmiştir. Koordinasyonun maddesel kapsamından birini oluşturan aile yardımlarının Birlik üyesi ülkelerdeki uygulama alanını ve farklı ödenek türlerini görmek, bu yardımların koordinasyonunu değerlendirebilmemiz açısından önemlidir.

1.5.1. Aile Yardımları Kavramı

Ailenin, toplumun en küçük birimi olarak varlık göstermesi ve zamanla korunmaya muhtaç ve sosyal risk taşıyan bir yapı haline gelmesi, aileyi koruyucu tedbirler alınmasına ve bu alanda devletler tarafından birtakım politikalar geliştirilmesine neden olmuştur. Aile yardımları da alınan bu önlemlerden birini oluşturmaktadır.

Aile yardımları, toplumun bu en küçük yapı taşı olarak kabul edilen ailenin korunması noktasında uygulanan yardımları ifade etmektedir. Konut yardımları, eğitim yardımları gibi ayni ve nakdi yardımlar aile yardımları olarak görülmektedir (Albayrak, 2014: 11). Aile yardımlarının, aileyi güçlendirmek, aile fakirliğini önlemek ve ailenin çocuk sahibi olmasıyla birlikte karşılaşılabileceği ekonomik zorluklar karşısında telafi edici bir etki yaratmak gibi birtakım işlevleri bulunmaktadır.

Bir diğer tanımlamada aile yardımları, ailenin çocuk sahibi olmasıyla birlikte ortaya çıkan ihtiyaçların neden olduğu ekonomik zorlukların üstesinden gelinebilmesi noktasında çocuklu ailelere yapılan parasal yardım ve hizmetlerin bütünüdür (Kurtulmuş, 1998: 29).

Sosyal politika çerçevesinden bakılacak olursa aile yardımları, devletin eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, sosyal yardım gibi birçok alanda uyguladığı sosyal politikaların aileye etki eden yönünü ifade etmektedir (Atatanır, 2011: 149).

Aile yardımları çeşitli ayni ve nakdi yardımları kapsamaktadır. Başlarda büyük ölçüde nakdi yardımlar olarak uygulanıyor olsa da, zamanla birtakım ayni yardım ve hizmetlerin de aile yardımları çatısı altında değerlendirilmesinden hareketle, günümüzde aile yardımlarının ayni ve nakdi çeşitli yardımları kapsadığı görülmektedir (Kurtulmuş, 1998: 29).

Aile yardımları aileyi doğrudan veya dolaylı etkileyen birçok uygulamayı içermektedir. Aileyi sürekli gelir sahibi kılma veya istihdama katma özelliği olduğu gibi, aile yaşamının geliştirilmesi noktasında danışma hizmetlerinde bulunma veya ailenin yerini alabilecek kreş ve bakımevleri gibi müesseseler ile de aile yardımlarının

geniş bir yelpazeye sahip olduğu görülmektedir (Atatanır, 2011: 149). Bu özellikleri itibariyle aile yardımlarının, aile politikası boyutunun da olduğu görülmektedir.

Aile yardımları, çocuk sahibi olunmasından kaynaklanan aile yaşamındaki standardın yeniden yükseltilmesi amacıyla, çocuğun yetiştirilmesi sürecinde masrafların ebeveyn ile işveren ve devlet arasında paylaştırılması şeklinde de ifade edilebilir (Kurtulmuş, 1998: 29). Burada işverenin payı, aile yardımlarının sigorta kolu olarak uygulanması sürecinde önemli bir alan oluşturmaktadır. Devletin katılımı ise sosyal yardım boyutuyla ilişkilendirilmektedir.

Aile yardımları, kimi durumda ailenin temel gereksinimlerinin karşılanmasında, kimi durumda ise çocuğun yetiştirilmesi ve ihtiyaçlarının giderilmesinde kullanılan bir araçtır. Ancak aileye gelir sağlanmasından ziyade asıl fonksiyonu, çocuğun iyi bir biçimde yetiştirilmesini sağlamaktır (Kurtulmuş, 1998: 30).

Aile yardımlarına ilişkin kapsamın, ülkelerin sistemlerinde belirli sınırlamalara tabi bir biçimde olduğu görülmektedir. Birçok ülkede nüfusun tamamını kapsayan bir aile yardımı uygulamasına rastlanamamakta, aile yardımları uyruk, çalışma veya ikamet gibi birtakım şartlara bağlı olarak yapılmaktadır (Kurtulmuş, 1998: 63).

Çeşitli tanımlamalar çerçevesinde uygulama alanı bulan aile yardımları, özellikle sanayileşme ile birlikte Avrupa’da ortaya çıkmış ve işçilere yönelik yapılan yardımlarla başlamış, zamanla yasal temele oturarak devletlerin sosyal güvenlik sisteminin bir parçası haline gelmiştir.

1.5.2. Avrupa’da Aile Yardımlarının Kökeni

Aile ve aileye yönelik yapılan yardımlar çok eskiye dayanıyor olsa da günümüzde kullanılan çerçevede aile yardımları, sanayileşme ile birlikte ortaya çıkan bir kavramdır. Sanayileşmenin sonucunda karşı karşıya kalınan sosyal değişimler ve ekonomik zorluklar, ailelere yönelik sistematik bir yardımın da yapılmasını zorunlu kılmıştır (Kurtulmuş, 1998: 34).

Aile yardımlarının ilk izlerine 1870 yılında Fransa’da rastlanılmaktadır. O dönemde işçilerin ücretlerine ek olarak kalabalık ailelerin desteklenmesi amacıyla birtakım yardımlar yapılmaktadır. 1870 yılında “Bois Works” adındaki bir şirket, 1890’da birçok meslek birliği aile yardımı yapmaya başlamış, 1910’dan itibaren ise bankacılık, sigortacılık ve kimya sektörleri tarafından işçilere aile merkezli birtakım yardımlar yapılmıştır. Bununla birlikte bu yardımlar az sayıda işçiyle sınırlı kalmıştır (Kurtulmuş, 1998: 34).

Sosyal güvenlik sistemlerinin şekillenmesinin ve kapsama yönelik düzenlemelerin yapılmasının en büyük sebeplerinden biri olan savaşlar, aile yardımlarına yönelik düzenlemelerde de kendini göstermiştir. Birinci Dünya Savaşı’nın patlak vermesi ve sonrasında yaşanan süreç, aile yardımlarını da etkilemiştir.

Başlarda bireysel bir özelliği olan aile yardımları, 1918’de işverenlerce kurulan “Denkleştirme Sandıkları” vasıtasıyla yapılmaya devam etmiştir. Bu sayede artan maliyetlerin yükü işverenler arasında paylaştırılmıştır (Güzel, Okur ve Caniklioğlu, 2012: 23).

Birinci Dünya Savaşı’ndan sonra artan enflasyon karşısında reel ücretlerin düşmesi sonucu ailelerin büyük olumsuzluklarla karşılaşması aile yardımlarının önemini de arttırmıştır. İşçilerin ekonomik sorunlarla karşı karşıya kaldığı bu dönemde, işverenlerin ücretlerde bir artıştan ziyade aile yardımı şeklinde ilave ödemelere başvurduğu görülmektedir. İşverenlerin bu tutumu sonucu, 1924 senesinde Fransa’da 800.000 işçi, Belçika’da ise 250.000 işçi bu yardımlardan yararlanmıştır (Kurtulmuş, 1998: 35). Bu sebeple Fransa ve Belçika, işçilere yönelik kapsamlı aile yardımı uygulamaları açısından öncü ülkelerdendir.

Bu gelişmeler, aile yardımlarının zamanla daha sistematik bir yapıya bürünmesinin de önünü açmıştır. Ancak yapılan yardımların bir süre sonra işverenlerin emek maliyetlerini arttırıcı etkisi, rekabet konusunda birtakım sorunların ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Bu sorunun çözümüne yönelik olarak yardım fonlarının kurulması kararlaştırılmıştır. Bu sayede bir işverenin aile yardımında bulunması sonucu rekabet noktasında karşılaştığı sorunun giderilmesi ve kalabalık aileye sahip

Çalışanların aile yardımlarından yararlanamama gibi olumsuz durumların ortadan kaldırılması amaçlanmıştır. Bu fonlar, yardım yapılan kişiler ve yardım miktarları açısından aralarında birtakım farklılıklar barındırır da, belirli yaşın altındaki bağımlı tüm çocuklara yardımda bulunma işlevini üstlenmiştir. Enflasyon döneminde aile yardımlarındaki gelişmeler, enflasyonun etkisinin azalmasından sonra da devam etmiş ve zamanla aile yardımları, ücretlerin bir parçası haline gelmiştir (Kurtulmuş, 1998: 35).

Fransa ve Belçika’da fonlar vasıtasıyla önemli bir aşama kaydeden aile yardımları, daha sonraki yıllarda bütün işverenlerin fonlara katılımının zorunlu tutulduğu kanuni bir dayanağa kavuşmuştur. Bu gelişmeler zamanla tüm Avrupa’ya yayılmış ve özellikle İkinci Dünya Savaşı’nın ardından birçok ülkede uygulamaya konmuştur. Aile yardımlarının, iş sözleşmeleri, fonlar ve çeşitli iş kollarındaki uygulamalardan, yasal boyutlara ulaşması, kapsamının da genişlemesini beraberinde getirmiştir (Kurtulmuş, 1998: 36). Fransa’da 1932 yılında ıkarılan Kanun ile ücretlileri kapsayan aile yardımları, 1939 yılında ıkarılan “Aile Kodu” ile birlikte çalışmayanları da içine alacak şekilde genişletilmiş, böylece günümüzde uygulanmakta olan evrensel aile yardımları sistemi oluşmaya başlamıştır (Karaca ve Kocabaş, 2009: 5).

Sonuç olarak aile yardımlarının gelişim sürecinde sanayileşme büyük rol oynamış, işçilerin zor çalışma koşulları sonucu bakmakla yükümlü oldukları ailelerine yönelik ödemeler işyerlerinin ve işkollarının kendi iç düzenlemeleri ile başlamış, ekonomik sıkıntıların yaşandığı dönemde ise kurulan fonlar ile devam etmiş, sonrasında ise kanuni dayanağa kavuşmuştur.

1.6. Aile Yardımlarının Sosyal Güvenlik Sistemlerindeki Yapısı ve Örnek Ülke Uygulamaları

Devletlerin sosyal güvenlik sistemleri, kendi özgün yapısı etrafında şekillenmiştir. Bunda devletin sosyal yapısından ekonomik şartlarına, refah anlayışından finansman boyutuna kadar birçok etken rol oynamaktadır. Sosyal güvenlik sistemlerince kapsama alınan aile yardımları için de durum benzerdir.

Sosyal güvenliğin sağlanması noktasında uygulama alanı bulan sosyal sigorta ve sosyal yardım gibi unsurlar, aile yardımlarının ülkelerin sosyal güvenlik sistemleri içinde hangi çerçevede değeriendirileceği hususunda önemlidir. Aile yardımları, sosyal güvenlik sistemleri içinde gerek istihdama dayalı ve primler yoluyla sosyal sigorta kapsamında, gerekse sosyal yardım şeklinde ve primsiz şekilde uygulama alanı bulabilmektedir.

1.6.1. Aile Yardımlarının Yapısı

Aile yardımlarına yönelik sistem ve bu sistemlerin kapsamı noktasında üç farklı uygulama dikkat çekmektedir. Bunlar; evrensel, istihdama dayalı ve sosyal yardım olarak uygulanan aile yardımlarıdır. Evrensel aile yardımları, tüm nüfusu kapsayan yardımları ifade etmektedir. İstihdama dayalı aile yardımları, çalışan nüfusu kapsayan ve daha çok primli olarak ifade edilen aile yardımı türüdür. Sosyal yardım olarak uygulanan aile yardımları ise genelde gelir testine bağlı olarak yapılan yardımlardır (ISSA, 2018: 15).

Sosyal güvenlik sistemleri içinde ilk uygulandığı dönemlerde aile yardımlarının, sanayileşme ile birlikte farklı işkollarında çalışan işçilere verilen bir yardım özelliği taşımakta olduğu görülmektedir. İstihdama dayalı bu özelliği gereği aile yardımları, başlarda sosyal sigorta özelliği ağır basan bir yapıya sahiptir.

Başlarda, Fransa ve Belçika gibi ülkelerin sosyal sigorta kolu olarak uygulamaya koyduğu bu yardım, zamanla birçok ülkeye yayılmış ve primlerle finanse edilen bir yardım olarak çalışanlara verilmeye başlanmıştır.¹

Aile yardımlarının istihdama dayalı bir yapıyla başlayan serüveni, zamanla farklı ülkelerdeki farklı uygulamalarla değışime uğramıştır. Bu farklılık, aile yardımlarının sosyal yardım olarak uygulanmasıdır. İstihdama dayalı primli sistemden bağımsız olarak aile yardımları, kimi ülkelerde tüm nüfusu kapsayan evrensel bir

¹ Aile yardımlarının primli ve primsiz yapısına ilişkin detaylı bilgi için Sosyal Güvenlik Kurumu'nun Kapasitesini Arttırma Projesi'nin çıktılarından Primsiz Ödemeler Raporu'nu inceleyiniz. <https://www.avrupa.info.tr/tr/news/sosyal-guvenlik-kurumunun-kapasitesinin-artirilmasi-projesi-ciktilari-yayinlandi-5005>

sosyal yardım özelliği taşıırken, kimi ülkelerde gelir testine dayalı yapılan bir sosyal yardımdır (bkz. Tablo 3.5).

Genel olarak vergilerle finanse edilen ve primsiz yardımlar olarak da geçen bu yardımlar, bazı ülkelerde hem istihdama dayalı bir sosyal sigorta kolu şeklinde hem de primsiz sosyal yardımlar şeklinde uygulama alanı bulabilmektedir.

Tablo 1.1: Aile Yardımı Uygulamasına Genel Bakış

Aile Yardımlarını Ulusal Mevzuatta Düzenleyen Ülkeler - 117 Ülke (%63)			
PRİMLİ	İstihdama Dayalı 34 Ülke (%18)		Hem İstihdam Hem de Gelir Testine Dayalı 14 Ülke (%8)
	Gelir Testine Dayalı 37 Ülke (%20)	Evrensel Yardım Şeklinde 32 Ülke (%17)	
PRİMSİZ			

Aile Yardımlarını Ulusal Mevzuatta Düzenlemeyen Ülkeler
69 Ülke (%37)

(Bu ülkelerin bazılarında, ulusal mevzuata bağlı olmayan çocuklar için sosyal yardım programları veya genel sosyal yardım programları -özel bir aile yardımı uygulaması olmayan- vardır.)

Kaynak: ILO, 2017: 15

Aile yardımlarının genel yapısı Tablo 1’de görülmektedir. 117 ülkede (toplam ülke sayısının %63’ü), sosyal güvenlik sistemlerinde aile yardımlarına ilişkin yasal bir düzenleme yer alırken, 69 ülke (%37) özel olarak aile yardımlarına yönelik bir mevzuata sahip değildir. Yine aile yardımlarına sosyal güvenlik mevzuatlarında yer veren ülkelerden 34’ü, aile yardımını istihdama dayalı bir sosyal sigorta kolu olarak uygulamaktayken, primsiz şekilde sosyal yardım olarak uygulayan ülke sayısı

69'dur. Sosyal yardım olarak uygulayan ülkelerin ise 37'si bu yardımı gelir testi sonucu belirli kişilere yapmaktayken, 32'si tüm nüfusu kapsayan evrensel bir yardım şeklinde uygulamaktadır. Bununla birlikte 14 ülke ise aile yardımına hem sosyal yardım hem de sosyal sigorta olarak yer vermektedir.²

Aile yardımları çerçevesinde yapılan yardımlar da çok çeşitli bir yapıya sahiptir. Yardımlar her çocuk için yapılabildiği gibi, belli bir sınır konmak suretiyle de yapılabilmektedir (ISSA, 2018: 15). Bununla birlikte bazı yardımlar ise ülkelerin özgün yapısını ortaya koymaktadır. Belçika'da anaokuluna giden çocuk için verilen özel yardım, Danimarka'da ebeveynlerin öğrenci olması durumunda verilen yardım, İtalya'da çocuğun yaşlılık aylığı almakta olan biri tarafından bakılması halinde verilen özel yardım bunlardan bazılarıdır. (Rapor)

1.6.2. Çeşitli Ülkelerde Aile Yardımı Uygulamaları

Ülkelerin farklı sosyal güvenlik sistemlerine sahip olmaları, farklı aile yardımı uygulamalarını da beraberinde getirmektedir. Kimi ülkeler aile yardımlarını sosyal yardım boyutuyla ele alırken, kimileri ise sosyal sigorta kolu olarak uygulamaktadır. Aile yardımları istihdama bağlı olarak verilebildiği gibi evrensel bir ödenek olarak da verilebilmektedir. Bununla birlikte aile yardımlarını oluşturan ödenek türleri de ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir.

Çalışmanın odağı Avrupa Birliği olduğundan, bu bölümde Avrupa Birliği'ne üye ülkelerin aile yardımı uygulamaları ele alınacaktır. Buradan da aile yardımlarına yönelik farklı yapısal özelliklere sahip olan ülkeler bilhassa incelenecektir. Böylece Türkiye'deki aile yardımlarının yapısının değerlendirildiği son bölüm için aile yardımlarına ilişkin uygulama odaklı bir çerçeve çizilmeye çalışılacaktır.

² Aile yardımlarının yapısına ilişkin genel bir analizin yapıldığı bu bölümle ilgili ülke özelinde detay bilgi için bkz. ILO, World Social Protection Report 2017-19: Universal Social Protection to Achieve the Sustainable Development Goals, Cenevre, 2017.

Almanya

Modern sosyal güvenlik sisteminin temellerinin atıldığı ve ilk sigorta kollarının uygulamaya konulduğu Almanya’da aile yardımları, sosyal yardım olarak uygulanmakta olup, finansmanı devlet tarafından sağlanmaktadır (SGK, 2019: 41).

Almanya’da aile yardımlarına yönelik ilk yasal düzenlemeler 1955’te yürürlüğe giren “Child Benefit Act” ile 1985’te yürürlüğe giren “Federal Child-Raising Allowance Act” tir. Şu an aile yardımlarına yönelik uygulanmakta olan kanunlar ise 2007’de yürürlüğe giren “Federal Ebeveyn Yardımı Yasası” (Federal Parental Benefit Act), 2009’da yürürlüğe giren “Federal Çocuk Yardımı Yasası” (Federal Child Benefit Act) ve “Gelir Vergisi Kanunu” dur. 2013 yılında ise bu kanunlarda düzenlemeler yapılmıştır (ISSA, 2018: 140).

Almanya’da aile yardımları evrensel bir nitelik taşımaktadır. Yani istihdam şartına bağlı olmaksızın tüm nüfusu kapsamaktadır. Uygulanmakta olan yardımlarından biri “ebeveyn ve çocuk yardımı” dır. Bu yardım en az bir çocuğu olan tüm ebeveynlere yapılmaktadır. Ayrıca tam olarak yetim sayılan veya ebeveynleri ile tüm bağı kopan çocuklar da bu yardımdan faydalanabilmektedir. Yapılan yardımlardan bir diğeri de “minimum gelir desteği” dir. Bu yardım da sosyal yardım niteliği taşımaktadır ve Almanya’da ikamet eden yoksullar ile belirli koşullar altında yurtdışında ikamet eden Alman vatandaşlarına yapılmaktadır (ISSA, 2018: 140).

Bununla birlikte aile yardımları belli şartlara bağlı olarak yapılmaktadır. *Çocuk parası* (child benefit) adı altında yapılan yardım, 18 yaşından küçük çocuklar için yapılmaktadır. Ancak bu yardım istihdam bürosuna kayıtlı işsiz çocuk için 21, eğitimi devam etmekte olan çocuk için ise 25 yaşına kadar yapılmaktadır. *Çocuk yardımı* (children’s allowance) şeklinde yapılan yardım türü ise diğer sosyal yardımlardan faydalanmıyor olma şartına bağlı olarak kendi ihtiyaçlarını karşılayabilmelerine rağmen 25 yaşından küçük evlenmemiş çocuklarının ihtiyaçlarını karşılayamayan kişilere yapılmaktadır. *Ebeveyn parası* (parental benefit) olarak yapılan yardım ise gelir testine bağlı olarak 14 aydan küçük çocuklu ailelere verilmektedir. Bunun dışında bir *minimum gelir desteği* şeklinde de yardım yapılmaktadır. Bu yardım, kendi geçimini sağlayamayan ve sosyal yardım, işsizlik

yardımları ya da temel sosyal yardım almayan kişilere ödeme yapılmak suretiyle gerçekleştirilmektedir. Bunlar haricinde hamile kadınlar ve tek ebeveynler için de aile yardımı altında çeşitli yardımlar yapılmaktadır (ISSA, 2018: 140).

Almanya'daki aile yardımlarının yapısını özetleyecek olursak;

- Sosyal yardım olarak yapılmaktadır.
- İstihdam şartına bağlı olmaksızın tüm vatandaşları kapsayan evrensel bir nitelik taşır.
- Finansmanı devlet tarafından karşılanmaktadır.
- Çocuk yardımı, çocuk parası, ebeveyn parası, minimum gelir desteği, hamilelik ödemesi ve tek ebeveyn ödemesi gibi farklı ödeme türlerine sahiptir.

Avusturya

Avusturya'da aile yardımları, tüm nüfusu kapsayan evrensel bir ödenek şeklindedir. Aile yardımlarının kapsamını daimi ikamet eden Avusturya vatandaşları ile Avusturya'da ikamet eden ancak Avusturya vatandaşı olmayanlardan bir ya da daha fazla çocuğa sahip olanlar oluşturmaktadır (ISSA, 2018: 48). İstihdama bağlı bir yardım niteliği taşıması açısından Almanya'daki uygulamayla benzerlik göstermektedir.

Avusturya'da aile yardımlarına yönelik ilk yasal düzenleme 1948 yılında yapılmıştır. 1967 yılında çıkarılan "Aile Ücretleri Denkleştirme Yasası" ile 2001 yılında çıkarılan "Çocuk Bakım Yardımı Yasası" şu an yürürlükte bulunmaktadır. Avusturya'daki aile yardımlarının finansmanı, işverenlerin %3.9 oranında katkısı şeklinde sağlanırken devlet, vergi gelirlerinin belirli bir yüzdesi şeklinde katkı sağlamaktadır (ISSA, 2018: 49).

Avusturya'da aile yardımlarına yönelik birtakım şartlar bulunmaktadır. "Family allowance" adı altında yapılan ödemelerde 18 yaşından küçük çocuklar için aile yardımları verilmektedir. Eğitimin devam etmesi halinde ise yaş sınırı 24 olarak belirlenmiştir. Ağır derecede engeli bulunan çocuklar için ise ayrıca bir ödeme yapılmaktadır (SGK, 2019: 46). Üç veya daha fazla çocuğu olan geniş aileler için de gelir testine bağlı olarak yapılan ayrıca bir ödeme bulunmaktadır. Bunun yanında

“çocuk bakım ödeneği” adı altında sabit oranlı çocuk bakım ödeneği ve kazanca bağlı çocuk bakım ödeneği verilmektedir (ISSA, 2018: 49).

Belçika

Belçika sosyal güvenlik sistemi Bismarck ve Beveridge modellerinin karışımı olan, hem vatandaşların katılımının zorunlu tutulduğu hem de devletin müdahil olduğu bir yapıyı ifade etmektedir (SGK, 2019: 48). Bu sistem, aile yardımları uygulamasına da etki etmiştir.

Belçika’da aile yardımlarının finansmanı devletin genel gelirleri tarafından karşılanmaktadır (ISSA, 2019: 62). Bununla birlikte aile yardımları sistemi, hem istihdama bağlı olarak sigorta kolu şeklinde hem de istihdam durumundan bağımsız sosyal yardım şeklinde uygulanmaktadır.

İstihdam bağlantılı aile yardımına hak kazanabilmek için sigortalı olmak ve 18 yaşından küçük çocuğa sahip olma şartı bulunmaktadır. Çocuğun eğitim, engellilik ve işsizlik durumuna göre yaş sınırında değişme olmaktadır (ISSA, 2018: 63).

Sigorta kolu olarak uygulanmakta olan aile yardımlarından temel aile yardımı, tamamlayıcı sosyal yardım, tamamlayıcı yıllık yardım, doğum yardımı ve evlat edinme yardımı gibi yardımlar yapılmaktadır (SGK, 2019: 52). Bununla birlikte memurlar için özel bir aile yardımı sistemi bulunmaktadır (ISSA, 2018: 63).

Sosyal yardım şeklinde uygulanan aile yardımları ise gelir testine bağlı olarak yapılmakta olup, diğer yardımlardan yararlanmayan ve 18 yaşının altında çocuğu olan aileler kapsamda yer almaktadır. Gelir testi sonucu ihtiyaç sahibi olduğu tespit edilen aile, sosyal yardım kapsamında aile yardımı almaktadır. Sosyal yardım kapsamındaki aile yardımları, garantili aile yardımı, doğum yardımı ve evlat edinme yardımı gibi ödemeler şeklinde yapılmaktadır. Bununla birlikte, her iki yardım türünde de yardımlar çocuk sayısına bağlı olarak değişmektedir (SGK, 2019: 52).

İngiltere

Modern sosyal güvenlik sistemlerinin öncülerinden olan İngiltere’de Beveridge sisteminin vergilerle finanse edilen ve tüm nüfusu kapsayan özellikleri aile yardımlarında da görülmektedir.

İngiltere’de aile yardımları sosyal yardım kapsamında uygulanmaktadır ve finansmanı devlet tarafından vergilerle karşılanmaktadır. Aile yardımı olarak yapılan yardımlar, çocuk yardımı, çocuk vergi iadesi yardımı, çalışan vergi iadesi yardımı ve gelir desteğidir (SGK, 2019: 61).

Çocuk yardımı ve çocuk vergi iadesi yardımı, bir veya daha fazla çocuğu olan ve İngiltere’de ikamet eden herkese yapılmaktadır. Çalışan vergi iadesi yardımı ve gelir desteği de ikamet şartına bağlı olarak tüm nüfusu kapsamaktadır (ISSA, 2018: 385).

Çocuk yardımı ve çocuk bakım yardımı, 16 yaşından (eğitimin devam etmesi halinde 20 yaş) küçük çocuk olması şartına bağlı olarak yapılmaktadır. Çalışan vergi iadesi ve gelir desteği yardımları da yine çalışma saatine ve kazanç durumuna göre farklı şekillerde yapılan yardımları oluşturmaktadır. Tüm bu yardımlar gelir testine bağlı olarak yapılmaktadır (SGK, 2019: 62).

İngiltere’deki aile yardımlarının niteliklerini özetleyecek olursak;

- Sosyal yardım şeklinde yapılmaktadır.
- Tüm nüfusu kapsamaktadır.
- Finansmanı devlet tarafından vergilerle karşılanmaktadır.
- Gelir testine bağlı olarak yapılmaktadır.
- Çocuk yardımı, çocuk vergi iadesi yardımı, çalışan vergi iadesi yardımı ve gelir desteği gibi farklı yardım türleri bulunmaktadır.

Çocuk yardımı sisteminde 2013 yılında yapılan değişiklikle, daha önceden çocuklu her aileye yapılan genel yardım, gelir testine tabi yardıma dönüştürülmüştür (SGK, 2019: 221).

Fransa

Fransa, aile yardımlarının ilk ortaya çıkışı ve sosyal güvenlik sistemi içinde yer alması noktasında önemli bir ülkedir. İlk olarak 1932 yılında çıkarılan kanunla yer verilen aile yardımları günümüzde 1946 yılında yürürlüğe giren kanun çerçevesinde yapılmaktadır (SGK, 2019: 103).

Fransa'da aile yardımları evrensel bir nitelik taşır ve Fransa'da ikamet eden herkese uygulanır. Aile yardımlarının finansmanı ise dağılmıştır. Serbest meslek sahibi kişi, gelir seviyesine göre beyan ettiği gelirin %2.15 ila %5.25 i arasında bir katkıda bulunur. İşveren ise aylık asgari ücretin 3,5 katına kadar olan kazançlar için aylık maaşın %3.45 i, bu tutarı aşan kazançlar için ise %5.25 oranında katkı sağlar. Devlet ise uzun süreli işsiz olan veya işgücü piyasasına yeniden dâhil olanlara birtakım sübvansiyonlarda bulunurken, aile yardımlarına yönelik %0.85 oranındaki katkısı vergiler üzerinden finanse edilmektedir (ISSA, 2018: 128).

Fransa'da aile yardımı adı altında birçok farklı yardım yapılmaktadır. Bunlardan biri olan *aile ödenekleri*, 20 yaşından küçük iki veya daha fazla bağımlı çocuğa sahip olunması şartıyla verilmektedir. Aynı haneden en az üç çocuk için aile ödeneği veriliyorsa yaş sınırı 21'dir. Bir diğer yardım türü olan *erken çocukluk yardımı*, yeni doğmuş veya evlat edinilmiş çocuk için verilmektedir. Bu yardım, hamileliğin ilk 14 haftasında yapılan bildirim sonucu veya evlatlık durumunda ise evlat edinilen çocuğun 20 yaşından küçük olması halinde yapılmaktadır. Aile yardımlarından bir diğeri de *hasta çocuk için yapılan ebeveyn yardımı*dir. Bu yardım, ciddi derecede hasta, yaralanmış veya sakat olan ve sürekli bakıma muhtaç, 20 yaşından küçük bir çocuğa bakmak için işini tamamen veya kısmen bırakmış bir ebeveyne ödenmektedir. Aile yardımı olarak uygulanan diğer yardımlar ise, *engelli çocuğa özel ebeveyn yardımı*, *aile desteği ödeneği*, *okula dönüş parası*, *konut yardımı*, *ev taşıma ödeneği* ve *minimum gelir garantisidir* (ISSA, 2018: 129-131).

İtalya

İtalya'nın aile yardımları sistemi hem sosyal sigorta hem de sosyal yardım olarak uygulanmaktadır.

Sosyal sigorta kolu olarak uygulanan aile yardımlarının kapsamında, çalışanlar girmektedir. Sözleşmeli çalışanlar, serbest çalışanlar ve kendi hesabına çalışan tarım işçileri bu gruba dâhildir. Sosyal yardım olarak uygulanan aile yardımları ise ihtiyaç sahibi İtalyan, Avrupa Birliği vatandaşı veya diğer ülkelerden gelenlerden en az iki yıl sürekli İtalya’da ikamet edenleri kapsamaktadır (ISSA, 2018: 200-201).

Yardımların finansmanı da sosyal sigorta ve sosyal yardım olarak uygulanmasına göre değişmektedir. Sosyal yardım çatısı altında uygulanan aile yardımlarının finansmanı devlet tarafından karşılanmaktadır. Sosyal sigorta kolu olarak uygulanan aile yardımlarında ise finansman paylaştırılmıştır. Taşeron işçiler brüt gelirin %0.72 si kadar katkı sağlarken, işveren toplam brüt maaşın %0.68 i kadar katkıda bulunmaktadır. Devletin sosyal sigorta noktasındaki katkısı ise işveren olarak değerlendirilmesi halinde ortaya çıkmaktadır (ISSA, 2018: 201).

Sosyal sigorta altında yapılan aile yardımları gelir testine (income tested) tabidir. Bu yardımdan, ücretli işçiler, yarı zamanlı çalışanlar, ev işlerinde çalışanlar, kendi nam ve hesabına çalışanlar, emekli veya askeri personel yararlanmaktadır. Yararlanma şartları noktasında ise çocuğun 18 yaşından küçük olması (eğitim gören çocuk için 21 yaş, engelli çocuk için yaş sınırı olmaksızın) gerekmektedir (SGK, 2019: 142-143).

Sosyal yardım altında yapılan aile yardımları da “means tested” olarak geçen gelir testine tabidir. Bu yardım yerel yönetim tarafından yapılmakta olup belediyelerce yapılan *geniş aile yardımı* olarak ifade edilmektedir. Bu yardım en az üç bağımlı çocuğa sahip muhtaç ailelere 13 aya kadar ödenmektedir (ISSA, 2018: 201).

Sanayileşme ile birlikte ortaya çıkan sosyal risklerden biri olan aile yardımları, sosyal güvenlik sistemlerinin oluşmaya başladığı dönemlerde bu sistemin bir parçası haline gelmiş ve gerek sosyal yardım gerekse sosyal sigorta şeklinde uygulama alanı bulmuştur. Bununla birlikte farklı sosyal güvenlik uygulamalarının bir sosyal hak kaybına yol açabileceği kaygısı, bu konuda bir sistemin geliştirilmesini de zorunlu kılmıştır. Sosyal güvenlik koordinasyon sisteminin gelişimi de bu ihtiyaçtan doğmuştur.

İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ'NDE SOSYAL GÜVENLİĞİN KOORDİNASYONU

Avrupa Birliği'nde sosyal güvenlik sistemleri, bazı temel prensipler dışında, ülkelerin toplumsal yapıları, geçmişleri ve ekonomik durumlarına göre ihtiyaçları doğrultusunda şekillenmiştir. Yani her ülke temelde, belli prensipler dışında kendi ihtiyaçlarına göre şekillendirdiği bir sosyal güvenlik sistemine sahiptir (SGK, 2019: 3). Ülkelerin kendi vatandaşlarına yönelik uygulamaya koyduğu sosyal güvenlik kuralları özünde işleyiş olarak çok büyük bir sorun teşkil etmemektedir. Ancak birden çok ülkenin sosyal güvenlik sistemlerinin çakışması ve bunun bir sonucu olarak herhangi bir bireyin sosyal güvenlik hakkı konusunda bir hak kaybı yaşaması ulusal düzenlemeler dışında birtakım düzenlemeleri zorunlu kılmıştır. Avrupa Birliği sosyal güvenlik koordinasyon sisteminin gelişimi de bu ihtiyaçtan doğmuştur (Taşçı, 2013: 69).

Yapılan sosyal güvenlik düzenlemelerinin temelinde de serbest dolaşımın sağlıklı bir biçimde işlemesi yer almaktadır. Bu düzenlemeler, başta kurucu anlaşmalar ve birincil mevzuatlar olmak üzere, ikincil mevzuat adı verilen tüzük, yönerge vb. kaynaklarda da kendine yer bulmuştur. Sosyal güvenlik sistemlerinin koordineli bir şekilde yürütülmesi adına atılan adımlar ve yapılan düzenlemeler ise koordinasyon tüzüklerinde ele alınmıştır. Bununla birlikte, bazı uluslararası metinler de Avrupa Birliği sosyal güvenlik normlarını şekillendiren ve etkileyen normlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

Çalışmanın bağımsız değişkenini oluşturan bu bölümde, Avrupa Birliği'nde sosyal güvenliğin işleyişini sağlayan koordinasyon kuralları detaylı bir biçimde incelenecektir. Öncelikle koordinasyonun kavramsal boyutu ve sosyal güvenlik koordinasyonunun kökenleri ele alınacak olup, daha sonra Avrupa Topluluğuna evirilen süreçte koordinasyonun serbest dolaşım ilişkisine ve koordinasyon tüzüklerinde yer alan temel kurallara yer verilecektir.

2.1. Koordinasyon Kavramı

Çalışanların sosyal güvenlik haklarının sağlanmasında ulusal sosyal güvenlik sistemlerinde yer alan hükümler, işçi göçünün yoğun olduğu dönemlerde birtakım uluslararası düzenlemelerin yapılmasını da zorunlu kılmıştır. Bu düzenlemelerde kullanılan en etkili yöntemlerden biri ise koordinasyondur.

Koordinasyon kelime anlamı olarak, bir amaç doğrultusunda farklı birtakım düzenlemelerin uyumlu ve eşgüdümlü hale getirilmesini ifade etmektedir. Koordinasyonda amaç, sistemlerin özünü değiştirmeden, birbirleriyle çalışmayacak, olumsuz sonuçlar doğurmayacak şekilde düzenleme yapılmasının sağlanmasıdır (Erol, 2015: 20-21).

Koordinasyona yönelik ilk düzenlemeler, göçmen işçilerin haklarının korunması amacıyla ortaya çıkmıştır. İşçilerin sosyal güvenlik haklarına yönelik yapılan bu düzenlemeler, aynı zamanda ileride yapılacak yasal düzenlemelerin de öncüsü olmuştur (Erol, 2015: 21). Sosyal güvenlik sistemlerinin hayata geçirilmesi ve sigorta kollarının uygulanmaya başlamasıyla daha sistematik bir hale gelen sosyal güvenlik, ardından yaşanan savaşlar, göçler, krizler gibi durumlar karşısında farklı bir gelişim süreci izlemiştir. Başlarda işçi göçlerinin iki ülke arasında gerçekleştiği durumlar karşısında ikili sosyal güvenlik sözleşmeleri yoluyla sağlanan sosyal güvenlik koordinasyonu, daha sonraları sosyal sigorta risklerinin gelişmesi ve ulusal sistemlerce tanınmasıyla kapsamlı bir yapıya bürünmüştür. Sosyal güvenliğin uluslararası boyutlara ulaşmasıyla birlikte ise çok daha detaylı düzenlemelerin yapıldığı uluslararası sosyal güvenlik hükümleri, özellikle İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Avrupa Birliği'nin oluşum sürecinde modern bir koordinasyon sistemine evrilmiştir.

1958'de yürürlüğe giren ve Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu kuran Roma Antlaşması, serbest dolaşıma büyük önem vermiştir. 51. madde serbest dolaşım konusunda sosyal güvenlik alanında alınması gereken önlemlerden bahsetmiştir (Gülmez, 2008: 173). Ancak, Roma Antlaşması'nı kaleme alanlar, farklı sosyal güvenlik sistemleri ve yardımlara hak kazanma konusundaki kısıtlamaların, üye ülkeler arasında dolaşım halinde olan işçiler için ve Anlaşmada önemle vurgulanan

serbest dolaşım hakkının önünde engel teşkil edebileceğini fark etmişlerdir. Bunun sonucu olarak da uyumlaştırma ve koordinasyon şeklinde iki yaklaşım geliştirmişlerdir (SGK, 2013: 24).

Bunlardan ilki olan uyumlaştırma iki şekilde gerçekleşir; belli bir alanda ortak bir hukuki sistem uygulamak bu yaklaşımlardan biridir. Bu tür bir uyumlaştırma ulusal sistemde gelecekte oluşacak yasal gelişmeleri, düzenlemeleri ve dinamik bir sosyal güvenlik sisteminin oluşumunu engellemektedir. Diğer yaklaşım ise, asgari standartlar belirlemektir. Bu sayede üye devletler asgari standartlara uydukları sürece kendi ulusal sistemlerini geliştirebileceklerdir (Fitzpatrick, 2011: 92). Koordinasyon ise, ulusal sistemlere müdahale edilmeksizin, göçmenlerin haklarını koruyabilmek amacıyla sosyal güvenlik sistemlerinin birbirine göre düzenlenmesidir (Avrupa Komisyonu, 2009: 16).

2.2. Sosyal Güvenlik Koordinasyonunun Kökenleri

Sosyal güvenliğin koordinasyonu, çok köklü bir geçmişe sahiptir. Özellikle ilk sosyal güvenlik sistemlerinin kurulup, sosyal güvenliğe ilişkin risklerin ulusal sosyal güvenlik mevzuatlarınca düzenlenmeye başladığı dönemlere dayanan koordinasyon, işçi göçlerinin olduğu dönemlerde ilk meyvelerini vermeye başlamıştır.

Sosyal güvenlik koordinasyonun tarihsel gelişim süreci, ikili sosyal güvenlik sözleşmeleri ile başlamış, çok taraflı sözleşmeler ile gelişme göstermiş ve ortak hedefler doğrultusunda Avrupa Birliği'ne evirilen yapıda en detaylı ve kapsamlı halini almıştır.

2.2.1. İkili Sosyal Güvenlik Sözleşmelerinde Koordinasyon

Uluslararası göçün bir sonucu olarak sosyal güvenlik konusunda hak kayıplarının yaşanması veya haklara erişememe durumu, 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren Avrupa'da ilk sosyal sigorta risklerinin tanınmaya ve uygulanmaya başladığı dönemlerden beri gerek göçmen işçiler, gerekse ulusal sosyal güvenlik sistemleri açısından büyük bir sorun olarak görülmüştür. Bu sorun karşısında Avrupa ülkeleri,

ikili sosyal güvenlik sözleşmeleri imzalama yoluna giderek çözüm aramışlardır (Fitzpatrick, 2011: 94).

Uluslararası sosyal güvenlik anlaşmalarına yönelik ilk düzenlemeler 20. yüzyılın başlarına dayanırken, yabancıların haklarına yönelik uluslararası düzenlemeleri 16. yüzyıla, kapitülasyonlara kadar götürmek mümkündür. Bunun devamında 17, 18 ve 19. yüzyıllarda da ikili dostluk ve ticaret antlaşmaları boyutunda ikili sözleşmeler imzalanmıştır (Avrupa Komisyonu, 2009: 12).

Ulusal sınırlar arasında sosyal güvenlik sistemlerini koordine etmek amacıyla yapılan ilk girişimler, iş kazası sigortasına yönelik olmuştur. Bu bağlamda, 1904 yılında Fransa ve İtalya arasında imzalanan sözleşme, ilk ikili sosyal güvenlik sözleşmesi olarak kabul edilmektedir. 1897 yılında Belçika ve Fransa arasında imzalanan anlaşmada göçmen işçilerin tasarruflarının ihracına yönelik bir düzenleme yer almakla birlikte, bu anlaşma ilerde sigorta sürelerinin birleştirilmesi ilkesine öncülük etmiştir. Ancak bir sigorta kolunun ihracı noktasında ilk ikili sözleşme olarak 1904 yılındaki sözleşme görülmektedir (Avrupa Komisyonu, 2009: 12).

1904 yılında imzalanan ikili sosyal güvenlik sözleşmesinde iş kazalarına yönelik iki ülke arasında eşit muamele ilkesi öngörülmüştür. Örneğin Fransa’da çalışan ve iş kazası geçiren bir İtalyan, Fransız vatandaşının tabi olduğu iş kazası tazminatına tabidir. Böylece yabancılar için ayrı yasal düzenlemeler yapılması ilkesi terk edilmiştir. Bu gelişme, iki ülkenin sosyal güvenlik sistemlerinin, ulusal sınırları aşması noktasında koordinasyon açısından büyük önem arz etmektedir (Fitzpatrick, 2011: 94).

Bu anlaşma ile ilerde emeklilik ve işsizlik maaşlarına ilişkin düzenlemeler yapılmasına yönelik bir hedef de belirtilmiştir. Ancak İtalya emeklilik ile ilgili 1898 ve 1901 yıllarında birtakım düzenlemeler yapmışsa bu sistemin koordinasyonu için erken olduğu görülmüştür. Fransa ise emeklilik sistemini o dönemde henüz düzenlememiştir. Ayrıca o dönemde iki ülkede de işsizlik maaşlarına yönelik bir yapılanma da yer almamaktadır. Bu sebeple bu alanlarda belirlenen hedefler, Fransa ve İtalya’nın sosyal güvenlik sistemlerindeki eksikliklerden dolayı istenen ölçüde gerçekleşmemiştir (Avrupa Komisyonu, 2009: 12).

İtalya ve Fransa arasında imzalanan bu anlaşma, diğer ikili sosyal güvenlik sözleşmelerinin de yol göstericisi olmuştur. 1912 yılında Almanya ve İtalya, yine iş kazasına yönelik eşit muamele ilkesinin sağlanması noktasında ikili sosyal güvenlik sözleşmesi imzalamıştır. 1919 yılında ise İtalya ve Fransa arasında yeni bir anlaşma imzalanmıştır. Bu anlaşma ile bir ülkedeki sigortalılık sürelerinin, diğer bir ülkede yardımlara hak kazanılması şartlarını sağlayacak şekilde birleştirilmesi gerçekleştirilmiştir. Bu durum, ileride koordinasyonun temelini oluşturan ilkelerden biri olan sigorta sürelerinin birleştirilmesi ilkesinin de öncüsüdür (Fitzpatrick, 2011: 96).

Koordinasyona yönelik ilk dönemde imzalanan bu anlaşmaların önemli birtakım ortak özellikleri bulunmaktadır. Bunlar (Avrupa Komisyonu, 2009: 13);

- Karşılıklı olması ve eşit muamele ilkesine dayanması
- Sözleşmeye taraf ülke sınırlarını ve vatandaşlarını kapsamaması
- Sadece işçileri kapsamaması
- Sadece belli risk kollarını kapsamaması

Bu özellikler, ileride yapılan anlaşmalarda da büyük ölçüde kullanılarak zamanla ilke haline gelmiştir (Fitzpatrick, 2011: 96).

Birinci Dünya Savaşı'nın ardından ülkeler arasında imzalanan ikili sözleşmelerde iş kazası noktasında eşit muamelede bulunulması diğer sosyal güvenlik yaklaşımları için örnek olmuştur. İki dünya savaşı arası dönemde, ikili sosyal güvenlik sözleşmelerinin kapsamı giderek genişlemiştir. Sözleşmelerde, gerek kapsanan kişiler gerekse kapsama alınan sigorta kolları açısından sosyal güvenliğin koordinasyonunun sağlanmasında büyük ilerlemeler kaydedilmiştir. Zamanla eşit muamele ve sigorta sürelerinin birleştirilmesinin yanında, uzun vadeli sigorta kollarına yönelik aylık hesaplama yöntemi belirlenmiştir. Oransal aylık hesaplama yöntemi olarak ifade edilen bu yöntem ile sigorta süreleri birleştirilirken, uzun vadeli yardıma yönelik hesaplanan aylığa ilişkin hangi ülkenin ne kadarlık kısmı ödemesi gerektiği tespit edilmiştir (Fitzpatrick, 2011: 96).

İkinci Dünya Savaşı ile birlikte göçmen işçilerin serbest dolaşımının artması sonucu iş sözleşmeleri, aile birleşimi, işçilerin sosyal güvenlik hakları bağlamında uluslararası sözleşmelerde artış görülmüştür (Avrupa Komisyonu, 2009: 14).

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra yapılan ikili sosyal güvenlik sözleşmeleri büyük ölçüde Avrupa ülkeleri tarafından imzalanmıştır. Avrupa içi işçi göçünün yoğun olması ile birlikte özellikle 1946-1966 yılları arasında dünya çapında imzalanan ikili sözleşmelerinin %94'ünde tarafların Avrupa ülkeleri olduğu görülmüştür. Savaş sonrası yapılan anlaşmalar, savaş öncesi dönemlerle kıyaslandığında çok daha kapsamlı, detaylı ve karmaşık bir yapıya sahip olmasına karşın, birtakım temel ilkeler tüm anlaşmalarda korunmuştur. Bunlar, ileride çıkartılacak olan koordinasyon tüzüklerinin de temel ilkelerini oluşturan eşit muamele, sigorta sürelerinin birleştirilmesi, yardımların ihracı gibi ilkelere (Fitzpatrick, 2011: 96).

2.2.2. Çok Taraflı Antlaşmalarda Koordinasyon

Sosyal güvenliğin koordinasyonunda uluslararası alanda yapılan en önemli çalışmalar Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) tarafından gerçekleştirilmiştir. ILO, gerek ülkelerin sosyal güvenlik sistemleri arasında koordinasyon sağlanması, gerekse göçmen işçilerin sosyal güvenlik haklarının korunması noktasında yol gösterici olmuştur.

Birinci Dünya Savaşı'nın sonrasında 1919 yılında kurulan ILO, “evrensel ve kalıcı bir barışın tesisi, çalışanların iyi muamele görmesine dayanır” vizyonu ile gerek çalışma gerekse sosyal güvenlik anlamında önemli bir yapı haline gelmiştir. Sözleşmeler ve tavsiyeler yoluyla uluslararası standartlar çizen ILO, tarihsel süreçte de üye ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerinin tasarlanmasında ve ikili sosyal güvenlik anlaşmalarının imzalanmasında önemli bir rol oynamıştır (Avrupa Komisyonu, 2009: 14).

ILO, 1919 yılındaki ilk toplantısında “Tedavi önerisinin karşılıklılığı” konusunu düzenlemiştir. Bundan altı sene sonra 1925'te ise, bir işçinin, başka bir ülkede geçirdiği iş kazasının tazmini noktasında ikamet şartı aranmaksızın eşit muamele görmesine yönelik 19 sayılı “İşçilerin Kazalara Karşı Tazminatına İlişkin

Ulusal ve Yabancı İşçilere Eşit Muamele” Sözleşmesini uygulamaya koymuştur (Avrupa Komisyonu, 2009: 14).

Bundan on sene sonra ise 1935’te yine ILO tarafından 48 sayılı “Göçmenlerin Emeklilik Hakları Sözleşmesi” düzenlenmiştir. Göçmenlerin sosyal güvenlik haklarının korunmasına yönelik yapılan bu sözleşme ile eşit muamele ilkesi benimsenirken, sigorta sürelerinin birleştirilmesi ilkesi de uygulamaya konan bir diğer düzenleme olmuştur. Bu noktada sosyal güvenliğe ilişkin haklardan (Avrupa Komisyonu, 2009: 14);

- Uyuğu ne olursa olsun üye ülke topraklarında ikamet edenler
- İkamete bakılmaksızın üye ülke vatandaşları yararlanabilecektir.

Bu düzenlemelerde dikkat çeken hususlar, hem ikamete dayalı hem de ikametden bağımsız olarak vatandaşlık esaslı bir kişisel kapsamın belirlenmiş olmasıdır. ILO’nun yapmış olduğu bu sözleşmeler ve sözleşmelerde yer alan hükümler, birçok ülkenin taraf olduğu ve kendi sosyal güvenlik sistemlerini de şekillendirmelerine yardımcı olan metinlerdir. Bu metinlerin sosyal güvenlik açısından asıl önemli olan yönü ise, sosyal güvenliğin koordinasyonun sağlanması noktasında yol gösterici metinler olmasıdır. Gerek eşit muamele, gerek sürelerin birleştirilmesi, gerekse hakların ve yardımların ihracı noktasında yer alan ilke ve esaslar, ileriki yıllarda düzenlenecek olan koordinasyon tüzüklerinin de temel ilkelerini oluşturacak önemli yapıtaşlarıdır.

ILO dışında da sosyal güvenliğin koordinasyonuna ilişkin çok taraflı anlaşma örneklerine rastlamak mümkündür. İkinci Dünya Savaşı’nın sona ermesinden kısa bir süre sonra, Kasım 1949’da Belçika, Fransa, Lüksemburg, Hollanda ve İngiltere, iki adet çok taraflı sosyal güvenlik sözleşmesi imzalamışlardır. Bunlardan ilki sosyal ve tıbbi yardımları ilgilendirmektedir. Diğerisi ise taraf beş ülkenin daha önce imzalamış olduğu ikili anlaşmaların birbirine bağlanmasını amaçlamaktadır. (Avrupa Komisyonu, 2009: 15)

Belçika, Fransa, Lüksemburg, Hollanda ve İngiltere'nin bir araya gelerek imzalamış olduğu çok taraflı anlaşmaların ise, Avrupa Birliği'nin kuruluş sürecinde AKÇT ile başlayan ve AET'ye evirilen yapıda sosyal güvenliğin koordinasyonunun sağlanmasına yönelik birden çok ülkenin tek bir sosyal güvenlik sözleşmesi etrafında hareket etmelerine yol gösterici bir düzenleme olması dikkat çekmektedir.

2.2.3. Avrupa Topluluğunun Oluşum Sürecinde Koordinasyon

Avrupa Birliği'nde tam bütünleşmeye yönelik kurucu antlaşmalar ve diğer metinlerde atılmış ilk adımlarda ekonomik bir bütünleşme noktasında başarı hedeflenmiştir. Sosyal politika ve sosyal güvenlik ekonomik bütünleşmeyi destekleyici bir politika olarak görülmüş ve sosyal güvenliğin gelişiminin de bu ekonomik gelişme sonucu paralel bir gelişme göstereceği düşünülmüştür (Özcüre, 2010: 84). Yapılan düzenlemelerle bir taraftan serbest dolaşımın etkili bir şekilde işlemesi sağlanmak istenirken, bir taraftan bu amaca yönelik düzenlemeler ile sosyal güvenlik alanında birtakım gelişmeler yaşanmasının önü açılmıştır (Korkmaz, 2015: 45).

Avrupa Birliği'nin temelini oluşturan, Belçika, Hollanda ve Lüksemburg'un başını çektiği ve Almanya, Fransa ve İtalya'nın da katılımıyla 1952 yılında yürürlüğe giren Avrupa Kömür Çelik Topluluğu (AKÇT), Avrupa Birliği'nde sosyal politika ve sosyal güvenliğin gelişiminde başlangıcı olarak karşımıza çıkmaktadır (Özcüre, 2010: 90).

Avrupa Birliği sosyal politikasının ve buna bağlı olarak da sosyal güvenliğin ilk izlerine ise 1957 tarihli Roma Antlaşması ile rastlanmaktadır. Avrupa Ekonomi Topluluğu (AET)'nu kuran Roma Antlaşması ile Topluluk, sosyal güvenlik açısından da önemli bir adım atmıştır. Başlangıçta ekonomik bir birlik olarak kurulmuş olan Avrupa Birliği'nin ilk tohumlarının atıldığı bu anlaşmada da öncelik, ekonomik bütünleşmeye verilmiş, sosyal güvenlik, ekonomik bütünleşmenin hayata geçirilmesi noktasında bir araç olarak görülmüştür. Bu da antlaşmada sosyal hükümlerin dağınık düzenlenmesine neden olmuştur (Taşçı, 2013: 63).

AET'nin kuruluş sürecinde sosyal politika noktasında nasıl bir uyumun izleneceği ve sosyal güvenliğin sağlanmasında nasıl bir yol izleneceği gündeme gelmiştir. Roma Antlaşmasında yer alan sosyal güvenlik düzenlemelerinde, 48-51. Maddeler serbest dolaşıma yer vermektedir. Buna göre serbest dolaşım, üye Devletler işçileri arasında istihdam, ücret ve diğer çalışma koşulları konusunda, uyrukluks esasına dayalı her tür ayırımcılığın kaldırılmasını gerektirir. Sosyal yardıma hak kazanılması, bu hakkın korunması ve bu yardım miktarının hesaplanması için çeşitli ilkelerin mevzuatındaki bütün sürelerin birleştirilmesine ve üye devletlerin topraklarında yerleşik kişilere ödeme yapılmasına imkân verecek düzenlemeler söz konusu olmuştur. 51. Maddede yer alan sosyal güvenlik sisteminin sağlanması noktasında daha sonraki yıllarda 3 ve 4 sayılı sosyal güvenliğin koordinasyonu tüzüğü çıkartılmıştır (Taşçı, 2013: 63) .

25 Eylül 1958'de kabul edilen 3/58 ve 3 Aralık 1958'de kabul edilen 4/58 sayılı tüzükler, sosyal güvenliğin koordinasyonuna ilişkin de ilk düzenlemeler olmuştur (SGK, 2013: 25). Böylece sosyal güvenliğin koordinasyonu, Avrupa Birliği bünyesinde kabul edilen yasal bir zemine oturmuş ve devamında gelen süreçte sürekli gelişen bir yapı haline gelmiştir.

2.3. Serbest Dolaşım ve Sosyal Güvenliğin Koordinasyonu

Serbest dolaşım, ekonomik birlikteliğin sağlanması amacıyla başlayan süreçte Avrupa Birliği'ndeki bütünleşmenin önemli bir unsuru olarak karşımıza çıkmaktadır. Zamanla serbest dolaşımı sağlamak adına yapılan düzenlemeler, ekonomik bütünleşmenin yanında sosyal güvenliğe yönelik düzenlemelerin yapılmasını da zorunlu kılmıştır. Zira kişilerin serbest dolaşım hakkını kullanması sonucu, sosyal güvenlik haklarının güvenceye alınması, serbest dolaşım ile sosyal güvenliği birbiriyle ilişkili hale getirmiştir.

2.3.1. Serbest Dolaşım Hakkı

Serbest dolaşım, Avrupa Birliği mevzuatınca temin edilen bir hak olarak malların, sermayenin, hizmetlerin ve kişilerin serbest dolaşımı şeklinde dört temel özgürlüğü kapsamaktadır (Polat, 2010: 29). Avrupa Birliği'nin İşleyişine İlişkin

Antlaşma (ABİA)'nın 21. maddesinde yer alan *“Her Birlik vatandaşı, bu Antlaşmalar’da öngörülen sınırlamalar, şartlar ve bunların uygulanması için kabul edilen tedbirler çerçevesinde, üye devletlerin topraklarında serbestçe dolaşma ve ikamet etme hakkına sahiptir.”* hükmü ile serbest dolaşım hakkı açıkça ifade edilmiştir. (ABİA m21/1)

Bu dört temel özgürlükten biri olan kişilerin serbest dolaşımı, özellikle sosyal güvenlik koordinasyonu açısından önemli bir alanı ifade etmektedir. ABİA'nın 45. maddesi *“Birlik içinde işçilerin serbest dolaşımı sağlanır.”* hükmü ile işçilerin serbest dolaşımını güvence altına almıştır. Yine aynı maddenin devamında yer alan *“İşçilerin serbest dolaşımı, üye devletlerin işçileri arasında istihdam, ücret ve diğer çalışma koşulları bakımından, uyrukluktan kaynaklanan nedenlerle yapılan her türlü ayrımcılığın kaldırılmasını gerektirir.”* ifadesi ile ayrımcılık yapılmayacağı hüküm altına alınmıştır. (ABİA m45/1-2)

İşçilerin serbest dolaşımı şu durumları kapsamaktadır (ABİA m45/3);

- a) yapılmış iş tekliflerini kabul etme,
- b) bu amaçla üye devletlerin topraklarında serbestçe dolaşma,
- c) bir üye devlette, o devlet uyruklarının istihdamını düzenleyen kanun, ikincil düzenleme ve idari kurallara uygun olarak çalışmak amacıyla ikamet etme,
- d) Komisyon tarafından hazırlanacak uygulama tüzüklerindeki koşullara uygun olarak, bir üye devlette istihdam edildikten sonra o üye devlet topraklarında kalma.

Bu durumlar çerçevesinde işçilerin serbest dolaşım haklarını kullanmaları Avrupa Birliği tarafından güvenceye alınmış alanlardır.

Çalışan kişilerin serbest dolaşım hakkını kullanması, hem kendisi hem de bakmakla yükümlü olduğu kişilerin ve aile bireylerinin sosyal güvenlik haklarının düzenlenmesini de gerekli kılmıştır. Bu noktada, farklı üye devletlerin sosyal güvenlik sistemlerinin, işçinin bir devletten başka bir devlete geçişi halinde bir sorun teşkil

etmemesi, Birlik düzeyinde sosyal güvenliğin koordinasyon sisteminin gelişmesini beraberinde getirmiştir (Polat, 2010: 39).

2.3.2. Serbest Dolaşım ve Sosyal Güvenlik Koordinasyonu İlişkisi

Avrupa’da ekonomik bir birliktelik ve ortak bir pazar oluşturulması hedefiyle kurulan AKÇT ile birlikte sosyal güvenlik alanında, uluslararası boyutta yeniden bir düzenleme ihtiyacı meydana gelmiştir. Bu ‘Ortak Pazar’ın en önemli unsurunu serbest dolaşım oluşturmaktadır ve ülkelerin farklı yapılarıdaki sosyal güvenlik sistemleri, serbest dolaşımın sağlıklı bir şekilde hayata geçirilmesi hususunda bir engel teşkil etmektedir (Taşçı, 2013: 62).

Tek Pazar’ın çerçevesini oluşturan dört temel özgürlükten biri olan serbest dolaşım ile birçok alanda olduğu gibi sosyal güvenlik alanında da politikalar geliştirilmiştir (Karluk, 2011: 50). Başta AKÇT, daha sonra AET ve günümüzde AB sürecinde, serbest dolaşımın hayata geçirilmesi adına sosyal güvenlik alanında ayrıntılı yasal düzenlemeler yapılmış ve hukuksal temellere oturtulmuş bir sosyal güvenlik sistemi geliştirilmeye çalışılmıştır (Güzel, Okur, Caniklioğlu, 2010: 43). Bu nedenle Birlik’in sosyal politika ve sosyal güvenlik alanındaki ilk düzenlemeleri de serbest dolaşımı sağlamak adına olmuştur (SGK, 2011: 2).

Roma Antlaşmasının ilk halinden beri yer alan (Özkan, 2011: 282), AT Antlaşması’nın 39. maddesinde belirtilen ve Avrupa Topluluğu’nun kurucu ilkelerinden birini oluşturan serbest dolaşım, AB vatandaşlarına başka bir Üye Devlette iş aramasına, çalışma iznine gerek kalmadan çalışmasına, bu amaçla orada yaşamasına, iş bittikten sonra bile orada kalmasına, vatandaşlarla eşit muamele yapılmasına, istihdam, çalışma koşulları ve ev sahibi ülkeye entegre olmalarına yardımcı olabilecek tüm avantajlara erişime izin vermektedir (Karluk, 2011: 51).

Serbest dolaşımın uygulamaya konulması sonucu sosyal güvenlik alanında kişilerin hak kaybına uğrayıp uğramayacağı konusu üye devletlerin en büyük kaygılarından birini oluşturmuştur. Bu sorunu ortadan kaldırmak adına bir üye devlette

alışan veya ikamet eden bir vatandaşın hak kaybına uğramaması adına sosyal güvenlik alanında önemli adımlar atılmıştır (ILO, 2010: 1).

Avrupa Birliği düzeyinde sosyal güvenlik politikaları, yapıları gereği ulusal veya bölgesel düzeyde tartışılabilmektedir. Üye ölkelerin refah rejimleri arasındaki farklılıklar, Avrupa Birliği genelinde tek bir sosyal koruma sisteminin oluşturulmasını mümkün kılmamaktadır (Buğra, 2005: 12). Avrupa Komisyonu ile diğer Avrupa Birliği Kurumları, sosyal güvenlik alanında üye ölkelere tavsiyelerde bulunabilmekte veya ortak hedeflere ulaşılabilmesi için programlar tasarlayarak bu programları destekleyebilmektedir. Ancak, söz konusu tavsiye veya programlar, üye devletler açısından direktifler veya uygulamalar gibi bağlayıcı niteliğe sahip değildir (SGK, 2019: 34).

Avrupa Birliği ölkelerinin bu şekilde farklı sosyal güvenlik yapılarına sahip olması, uyguladıkları sigorta kolları ve yardımları noktasında da görölebilmektedir (Dur, 2011: 26). Avrupa Birliği'nde sosyal güvenliğin gelişme evresinde ortaya konan düzenlemeler ve metinler, sosyal güvenlik sistemlerini benzeştirmeyi ve tekdüzeleştirmeyi amaçlamamaktadır. Müktesebat, ölkelerin sosyal güvenlik sistemlerinin işleyişine müdahale etmemekle birlikte, serbest dolaşımın sağlıklı ve başarılı bir şekilde gerçekleşmesini sağlayabilmek ve sosyal güvenlik hakları hususunda herhangi bir hak kaybının yaşanmasını engellemek adına birtakım temel kurallar ortaya koymaktadır.

Bu sebeple, Avrupa Birliği üyesi ölkelerin sosyal güvenlik sistemleri her ne kadar birbirinden farklı geçmişe ve işleyişe sahip olsa da belli başlı kuralları içinde barındırır. ILO'nun 102 sayılı Sözleşmesi'nde yer alan sigorta kolları çerçevesinde Avrupa Birliği ölkelerinin uygulama birliği olduğu görölmektedir (Erdoğan, 2016: 59). Ayrıca serbest dolaşımın etkili bir şekilde hayata geçirilmesi noktasında Avrupa Birliği'nin önemli düzenlemeleri vardır. Lizbon Antlaşmasının 21. Maddesi, her Birlik vatandaşının kabul edilen şartlar çerçevesinde üye ölkelerde serbestçe dolaşım ve ikamet iznine sahip olduğunu ve Konsey'in sosyal güvenlik ve sosyal koruma alanlarında birtakım tedbirler kabul edebileceğini ifade eder.

Yine aynı antlaşmanın 45. maddesinde serbest dolaşım için sosyal güvenlik hakkının sağlanması gerektiği, üye ülkelerin ise sadece kamu düzeni ve güvenliği durumlarında bir kısıtlamaya ve müdahaleye gidebileceği belirtilmiştir. 48. Madde, serbest dolaşımın sağlanması için Avrupa Parlamentosu ve Konsey'in sosyal güvenlik alanında düzenlemeye gidebileceğini belirtmiştir.

Avrupa Birliği'nde serbest dolaşımın sağlanması ile birlikte ortaya çıkması muhtemel hak kayıplarının önüne geçilebilmesi amacıyla yapılan çalışmalar, Avrupa Birliği'nde sosyal güvenliğin koordinasyonunun hayata geçirilmesini sağlamıştır.

2.4. Sosyal Güvenlik Koordinasyonunun Amacı

Avrupa Birliği, serbest dolaşımın etkin işleyişini sağlamak adına yapılan ilk düzenlemelerden bu yana, sosyal güvenliğe ilişkin düzenlemelerde, üye devletlerin sosyal güvenlik sistemlerini uyumlaştırmayı değil, koordine etmeyi amaçlamaktadır. Yani tam bir harmonizasyon amaçlamamakta, koordineli bir sosyal güvenlik sistemi öngörmektedir (Karluk, 2010: 328).

Sosyal güvenliğin koordinasyonu noktasında Avrupa Birliği'nin sosyal politikaya yönelik Açık Koordinasyon Yöntemi (Open Coordination Method) önemli bir yer tutmaktadır. Sosyal politika ve buna bağlı olarak da sosyal güvenlik anlamında bu yöntem, devletlerin kendi sosyo-ekonomik yapılarına uygun politikalar uygulama olanağı sağlayan, bu uygulamaların tartışıldığı, ulusal düzeydeki gelişmelerin karşılaştırıldığı bir alanı ifade etmektedir. (Gündoğan, 2006: 14-15) Bu yöntem, sosyal güvenliğin koordinasyonunun amacı açısından esas kabul edilen bir yaklaşımdır.

AB'de sosyal güvenlik sistemleri, üye ülkelerin yetki alanına girmekte olup, AB seviyesinde kapsamlı bir sosyal güvenlik mevzuatının varlığından söz etmek mümkün değildir. Ancak Birlik, kişilerin serbest dolaşımının önündeki engellerin kaldırılması ve Tek Pazarın etkin işleyişinin sağlanması amacıyla, üye ülke sosyal güvenlik mevzuatlarının koordinasyonunu sağlamayı hedeflemiştir (Özmen, 2017: 601).

Birlik, bu doğrultuda, üye devletlerin her biri kendi içinde karmaşık sosyal güvenlik sistemleri koordine etmeye çalışmakta ve hak kaybı yaşanmaması için

gerekli düzenlemeler yapmaktadır. Koordinasyon tüzükleri, bu amaca ulaşmak üzere kullanılan araçların en etkililerinden biridir. Bu koordinasyon tüzükleri, ayrımcılık yapmama, uygulanabilir mevzuatın belirlenmesi, sigorta, çalışma veya ikamet sürelerinin birleştirilmesi ve nakdi yardımların ödenmesinde ikamet hükümlerinden feragat edilmesinden oluşan kilit ilkeler çerçevesinde tasarlanmıştır. Bu açıdan bakıldığında bir Avrupa Birliği sosyal standardı belirlenmemiştir (Fitzpatrick, 2011: 2).

Avrupa Birliği koordinasyon hükümleri olmadan, sadece ulusal sosyal güvenlik mevzuatı ile farklı üye ülkelerde çalışma halinde emeklilik haklarının nasıl olacağı, başka bir üye ülkede iş ararken işsizlik maaşının verilip verilmeyeceği, çocukların çalışan kişinin bulunduğu ülkeden başka bir ülkede bulunması halinde aile ödeneklerinin hangi ülke tarafından sağlanacağı, sosyal güvenliğe yönelik ödenecek tutarların nereye ve nasıl ödeneceğine dair sorulara cevap bulmakta zorluk çekilecektir (Avrupa Komisyonu, 2010: 7). Buradan hareketle koordinasyon hükümleri olmadan hak kaybı yaşama olasılığı yüksektir ve yeterli bir koruma sağlanması pek mümkün görünmemektedir.

Sosyal güvenlik sistemlerinin koordinasyonu ilkesi etrafında, “ülkeler, yasalarla kimleri güvence altına alacağı, hangi koşullarda hangi yardımların sağlanacağı, yardımların nasıl hesaplanacağı ve ödenek prim oranları” konusunda özgür bırakılmışlardır. Bu anlamda koordinasyon, işçilerin üye ülkelerdeki yer değiştirmelerinde ortaya çıkması muhtemel sosyal sigorta haklarındaki kayıpların önlenmesi amacıyla üye devletlerin eşgüdümlü hareket etmesidir. Böylece sistemler arasındaki çelişkilerin ve aşırılıkların en asgariye indirilmesi hedeflenmiştir (Taşçı, 2013: 71).

Sosyal güvenlik koordinasyonu ile ilgili AB hükümleri, ulusal sosyal güvenlik sistemlerini tek bir Avrupa sistemi ile değiştirmemektedir. Üye Devletlerin sosyal güvenlik sistemleri, ulusal kültür ve tercihlere derinden kök salmış uzun süreli geleneklerin bir sonucu olmasından dolayı böyle bir uyum mümkün değildir (Avrupa Komisyonu, 2010: 8). Topluluk tüzüğünde de, üye devletlerin sosyal güvenlik sistemlerindeki farklılıklar kabul edilmekle birlikte, belirli bir koordinasyonu

sağlamak amacıyla çalışanların, aile üyelerinin ve ölümünden sonra geriye kalanlarının haklarını koruyacak düzenlemeler yapılmıştır (Özcüre, 2010: 326). Zaten üye ülkeler sosyal güvenlik sistemlerinin tüm ülkelerde geçerli olacak standart bir sosyal güvenlik sistemi ile değiştirilmesine taraf görünmemektedir. Her üye devletin sosyal güvenlik sistemi farklı tarihsel temellere ve ulusal değerlere dayandığından, Birlik tüm bunların tek çatı altında toplanmasının zorluğunu görmüş ve bundan dolayı bu sistemlerin birbirine yaklaştırılmasını tercih etmiştir (SGK, 2013: 25). Dolayısıyla, ulusal sosyal güvenlik sistemlerini uyumlaştırmak yerine, AB hükümleri eşgüdümelerini sağlar. Her Üye Devlet kendi mevzuatına göre kimin sigortalanacağına, hangi yardımların verildiğine, hangi şartlar altında, bu yardımların nasıl hesaplandığına ve ne gibi katkıların ödenmesi gerektiğine karar vermekte serbesttir (ILO, 2010: 1).

Koordinasyon hükümleri, ulusal yasalar uygulanırken yetkili merciler tarafından gözetilmesi gereken ortak kurallar ve ilkeler belirlemektedir. Böylece, farklı ulusal mevzuatların uygulanmasının, AB Üye Devletleri içerisinde hareket etme ve AB Üye Devletlerinde kalma haklarını kullanan kişileri olumsuz etkilememelerini sağlamaktadır. Diğer bir deyişle, Avrupa içinde serbest dolaşan biri, o ülkedeki birinin bulunduğu konumdan daha kötü bir konumda bulunamayacaktır. Koordinasyon hükümleri, birden çok ülkede sigortalanma veya hiç sigortalanmama durumları gibi her bir özel durumda, hangi ulusal sosyal güvenlik mevzuatına tabi olunacağını belirlemektedir (ILO, 2010: 1).

Koordinasyon hükümleri, AB’de ikamet eden her üye ülke veya üçüncü ülke vatandaşının sosyal güvenlik haklarına erişimini sağlamayı amaçlamaktadır. Ancak koordinasyon hükümleri, ulusal sistemdeki önemli farklılıkları, hatta muhtemel olumsuzlukları ortadan kaldırmaz veya sistemdeki açıkları kapatıp telafi etmez. Bu hükümler, AB içinde serbest dolaşıma karşı ulusal düzenlemelerin engel teşkil etmemesini sağlamaktadır (Avrupa Parlamentosu, 2017: 8).

Avrupa Birliği, koordinasyon yöntemi ile sağlıklı ve dinamik bir sosyal güvenlik sistemi oluşturmaya çalışmaktadır. Bu şekilde, üye devletler kendi sosyal güvenlik sistemlerini muhafaza edebilecekler ve sosyal yaşamdaki değişimlere, sosyal

güvenlik sistemlerini uydurabilecek düzenlemeleri daha esnek bir biçimde gerçekleştirebileceklerdir. Ayrıca koordinasyon ile ulusal sosyal güvenlik mevzuatları birleştirilerek Birlik vatandaşları için bir sosyal Avrupa yaratılması hedeflenmektedir (Özcüre, 2010: 326). Avrupa Birliği, üye ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerine karışmamakla birlikte, koordinasyon çerçevesinde birtakım temel esaslar geliştirmiş ve üye devletlerden, sosyal güvenlik sistemlerini bu esaslar çerçevesinde yürütmelerini istemiştir.

2.5. Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Koordinasyon Tüzüklerinin Gelişimi

Avrupa Birliği ülkelerinin sosyal güvenlik, sosyal koruma veya sosyal yardıma, yani genel olarak sosyal politikaya ilişkin uygulamaları, bu uygulamaları finanse etme biçimleri, kapsamı, sağlanan hakların miktarı arasında büyük farklılıklar bulunmaktadır. Birbirinden farklı birçok sistemi uluslar üstü bir mevzuat veya düzenlemeye tek bir çatı altında toplamak da zordur. Avrupa Birliği'nin oluşum ve gelişim sürecinde de sosyal politika alanına temkinli yaklaşılmış olmakla birlikte, tamamen göz ardı da edilmemiştir.

AB, Ortak Pazarın başarılı bir şekilde işlemesi için serbest dolaşımı çok önemli bir yapıtaşı olarak görmektedir. Yapılan sosyal güvenlik düzenlemelerinin temelinde de serbest dolaşımın sağlıklı bir biçimde işlemesi yer almaktadır. Bu düzenlemeler, başta kurucu anlaşmalar ve birincil mevzuat olmak üzere, ikincil mevzuat da denilen tüzük, yönerge vb. kaynaklarda da kendine yer bulmuştur. Sosyal güvenlik sistemlerinin koordineli bir şekilde yürütülmesi adına atılan adımlar ve yapılan düzenlemeler ise koordinasyon tüzüklerinde ele alınmıştır.

Kurucu anlaşmalar ve diğer Avrupa Birliği sosyal güvenlik normlarında yer alan hükümler, ilerleyen yıllarda ikincil kaynak olarak ifade edilen tüzük ve benzeri düzenlemelerle detaylandırılmıştır (SGK, 2013: 11). Burada sosyal güvenliğin koordinasyonuna yönelik esas düzenlemeler ise koordinasyon tüzüklerinde yer almıştır. Sosyal güvenlik koordinasyonu ile ilgili Avrupa Birliği hükümleri, kuralların

sürekli olarak sosyal ve hukuki gelişmelere uyarlandığı 50 yıldan fazla bir geçmişe sahiptir (Avrupa Komisyonu, 2009: 8).

Sosyal güvenlik sistemleri arasındaki koordinasyonun kurucu antlaşmalardaki temeli Roma Antlaşması'nın 51. maddesine (şimdi 48. madde) dayanmaktadır. Buna göre, Avrupa Parlamentosu ve Konsey, sosyal güvenlik alanında, serbest dolaşımı sağlamak için gerekli önlemleri almalıdır. Ayrıca sosyal güvenlik anlamında karşılaşılabilecekleri risklere karşı güvence altına almak adına düzenlemeler yapmalıdır. Bu düzenlemeler, ilk koordinasyon tüzüğü olan 3/58 sayılı tüzüğün çıkarılmasında büyük rol oynamıştır (Fitzpatrick, 2011: 92).

2.5.1. 3/58 ve 4/58 sayılı Koordinasyonu Tüzükleri

AKÇT döneminde kabul edilen “Göçmen İşçilerin Sosyal Güvenliğine İlişkin Avrupa Sözleşmesi”, 25 Eylül 1958 tarihinde “Göçmen İşçilerin Sosyal Güvenliklerine İlişkin Avrupa Ekonomik Topluluğu Tüzüğü”, 3/58 ve uygulama tüzüğü olan 4/58 sayılı tüzüğe dönüştürülmüştür. 3/58 sayılı Tüzük ve onun uygulama tüzüğü olan ve 1 Ocak 1959 tarihinde yürürlüğe giren 4/58 sayılı Tüzük, Avrupa Ekonomik Topluluğu'nda sosyal güvenlik koordinasyonu için alınan ilk önlemlerdir (Fitzpatrick, 2011: 98).

3/58 sayılı Tüzük, Roma Antlaşması'nın 51. maddesine (ABİA 48. madde) dayanarak çıkartılmıştır. Söz konusu madde, Bakanlar Konseyine, sosyal güvenlik alanında işçilerin serbest dolaşımının tesisinde gerekli önlemlerin alınması görevini vermektedir. Bu tüzük Avrupa Topluluğu düzeyinde uygulanan ilk koordinasyon tüzüğü olması nedeniyle günümüzde uygulanan koordinasyon kurallarının temelini oluşturmuştur (Sezer, 2012: 36).

3/58 sayılı Tüzük, ikili antlaşmalarda geliştirilen koordinasyon ilkeleri yoluyla koordinasyonu sağlamayı başarmıştır. Bu ilkeler, bir üye ülke sınırları içerisinde ikamet eden kişinin, o ülkenin vatandaşlarıyla aynı hak ve yükümlülüklerle sahip olması, sosyal güvenliğe ilişkin hak kaybına uğramaması ve uyruğu sebebiyle herhangi bir ayrımcılıkla karşılaşmamasını öngören eşit muamele ilkesi, hangi ülke mevzuatına tabi olunacağını belirlenmesi, sigorta, istihdam ve ikamet sürelerinin

birleştirilmesi ve yardımların ihracına olanak tanınmasıdır. Bu ilkelerin uygulanmasıyla, diğer uluslararası sosyal güvenlik anlaşmalarının ötesine geçilmiş ve ikamete ilişkin sınırların kaldırılmasında büyük ilerlemeler kaydedilmiştir. Bu tüzük aynı zamanda AET kurumsal çerçevesinde yürütülerek daha kapsamlı bir görünüme bürünmüştür. Ayrıca bu tüzükle birlikte önceden izin şartı aranmaksızın sınır ötesi sağlık hizmetlerine erişim imkânı da getirilmiştir (SGK, 2013: 26).

3/58 sayılı tüzüğü, önceki ikili veya çok taraflı anlaşmalardan ayıran özelliği, AET çerçevesinde uygulanmış olmasıdır (SGK, 2019: 12). İlk koordinasyon tüzüğü olan 3/58 sayılı tüzük, bugünkü tüzüklerle karşılaştırıldığında kapsam olarak dardır. Uygulandıkları ülkeler açısından bakıldığında sadece AET üyesi 6 ülke ile sınırlıdır. Bu sebeple bu süreç, koordinasyona ilişkin bir deneme süreci olarak da ifade edilebilmektedir (Erol, 2015: 75). Bununla birlikte, sonrasında çıkarılacak koordinasyon tüzükleri için bir temel oluşturmuştur.

2.5.2. 1408/71 ve 574/72 sayılı Koordinasyon Tüzükleri

3/58 sayılı tüzüğün üzerinden henüz 5 yıl geçmişken, bu tüzükteki eksikleri ve hataları düzeltme yönünde adımlar atılmaya başlanmıştır. 14 Haziran 1971 tarihinde Konsey'den 1408/71 sayılı Tüzük çıkmış ve Mart 1972'de yeni uygulama tüzüğü olan 574/72 sayılı Tüzük çıkarılmıştır (SGK, 2013: 27).

1408/71 sayılı Tüzük, önceki tüzükte ortaya çıkan boşluklar ve teknik sorunları dikkate alan 3/58 sayılı Tüzüğün gelişmiş ve daha karmaşık bir halidir (Fitzpatrick, 2011: 100).

Kendisinden önceki 3/58 sayılı Tüzük gibi, 1408/71 sayılı Tüzük de temel ilkeler sayesinde koordinasyonu sağlamış bulunmaktadır (SGK, 2013: 27).

Uyruk temeline dayanan ayrımcılıklar yasaklanmış, kişinin hangi ülkenin mevzuatına tabi olacağını belirlemek üzere kurallar konmuş, edinme sürecindeki haklar başka bir üye devlette hak sahibi olunabilmesi için her bir ülkede geçirilen sigorta, ikamet ve istihdam sürelerinin birleştirilmesi yoluyla ve hali hazırda edinilmiş haklar bazı yardımların ihracına izin verilmesi yoluyla korunmuştur (Fitzpatrick, 2011: 100). Yardımların ihracı/taşınabilirliği konusu 1408/71 sayılı Tüzüğün 10(1).

maddesinde “*Bu Tüzük tarafından aksi öngörülmedikçe, bir ya da daha fazla üye devletin mevzuatları kapsamında elde edilen nakdi malullük, yaşlılık ya da dul-yetim yardımları, iş kazası ya da mesleki hastalıklar durumunda verilen aylıklar ve ölüm yardımları, alıcı kişinin ödemedi sorumlu kurumun bulunduğu üye devletin dışında başka bir üye devlette ikamet ettiği gerekçesiyle hiçbir azaltma, değiştirme, askıya alma, geri çekme ya da el koymaya tabi tutulmazlar.*” şeklinde belirtilmiştir.

1408/71 sayılı Tüzük, 102 sayılı ILO Sözleşmesinde anılan sosyal güvenlik kollarıyla ilgili olan bütün mevzuatlara uygulanmıştır. Sigorta kolları 4.maddede hastalık ve analık, malullük, yaşlılık, ölüm, iş kazası ve meslek hastalığı, cenaze yardımı, işsizlik yardımı ve aile yardımı olarak sınıflandırılmıştır (SGK, 2013: 27).

Kişisel kapsama yönelik olarak ise, bir önceki tüzükteki ücretliler ile diğer benzeri çalışanlar tanımı, bu tüzükte ‘bir veya daha fazla üye ülke mevzuatına tabi olarak çalışan ve bir üye ülkenin vatandaşı olanlar veya vatansızlar ya da bir üye ülke sınırları içinde ikamet eden mülteciler ile bunların aileleri ve bakmakla yükümlü olunan kişiler’ olarak genişletilmiştir. Bu kapsam 1999’da öğrencileri (Polat, 2007: 22), 2003 yılında ise üçüncü ülke vatandaşlarını kapsayacak şekilde genişletilmiştir (SGK, 2013: 28).

Maddesel kapsam, 3/58 sayılı Tüzükte yer verilen aile ödeneklerine ek olarak aile yardımlarını da içerecek şekilde genişletilmiş, hastalık yardımları ve sağlık bakımından iznin reddedilebileceği bir dizi durumun da içinde bulunduğu daha fazla kısıtlama kaldırılmıştır (SGK, 2013: 29).

574/72 sayılı uygulama tüzüğü, 1408/71 sayılı tüzüğün uygulama esaslarını göstermektedir. Tüzükte belirtilen sosyal güvenlik risklerine karşı hangi ülkelerin finansmana katkı sağlayacağı gibi hükümler de uygulama tüzüğünde yer almaktadır (Erol, 2015: 81).

Sosyal güvenlik koordinasyon tüzüklerinin Türkiye dâhil üçüncü ülke vatandaşlarına yaygınlaştırılmasını öngören 859/2003 sayılı Konsey tüzüğü ise, üçüncü ülke vatandaşlarının, ailelerinin ve hak sahiplerinin, tüzükte yer alan sosyal güvenlik haklarından yararlanabilmelerini sağlayan bir düzenlemedir (SGK, 2013:

30). Serbest dolaşım, işlem eşitliği ve koordinasyon gibi üç temel ilkeyi dayanak alan 859/2003 sayılı tüzük, ikametın tüm unsurlarının tek bir üye devletle sınırlı olmadığı durumlarda bulunmaları koşulu ile uygulanmaktadır (Ekdemir, 2009: 328).

Üçüncü ülke vatandaşlarının, tüzükten yararlanabilmeleri için bazı istisnalar bulunmakla birlikte, sürekli olarak en az 5 yıl süre ile üye devlette ikamet etmeleri gerekmektedir (Erol, 2015: 82).

Tüzüğe taraf olan ülkeler için tüzük hükümlerine göre koordinasyon sağlanmaktadır. Bununla birlikte Türkiye için durum biraz farklıdır. Farklılığın kaynağını ise tüzüğe taraf olan ülkeler ile Türkiye arasında ikili sosyal güvenlik sözleşmelerinin olup olmaması oluşturmaktadır. Örneğin koordinasyon içerisinde yer alan Türk vatandaşları için daha ileri hükümler içeren metin geçerli kabul edilmektedir. İkili sözleşmenin sunduğu olanaklar daha fazlaysa ikili sözleşme, tüzüğün sunduğu olanaklar fazlaysa tüzük hükümleri uygulanacaktır. Aynı zamanda, Türkiye ile ikili sosyal güvenlik sözleşmesi bulunmayan ancak tüzüğe taraf olan Avrupa Birliği ülkelerinde çalışan Türk vatandaşları için de Tüzük hükümleri geçerli olmaktadır (Çolak ve Öztürk, 2006: 46-47).

2.5.3. 883/04 ve 987/2009 sayılı Koordinasyon Tüzükleri

AB Üye Devletlerinde ulusal sosyal güvenlik sistemlerine yönelik düzenlemeler sürekli gelişmiş ve değişmiş, aynı zamanda yeni üye ülkelerin de katılımıyla Avrupa Birliği içinde sosyal güvenlik sistemlerinin çeşitliliği artmıştır. Bu da koordinasyon anlamında yeni bir düzenleme ihtiyacı doğurmuştur (Karluk, 2010: 326).

1408/71 sayılı Tüzük kendisinden önceki 3/58 sayılı Tüzük 'ten daha uzun ömürlü olmuştur. Ancak devamlı surette gelişen sistemler ve sosyal güvenliğin dinamik yapısı, Tüzükler için de bir modernizasyon ve sadeleştirme ihtiyacını beraberinde getirmiştir (Fitzpatrick, 2011: 102). 883/2004 sayılı tüzük de işte bu sadeleştirme ihtiyacının bir ürünüdür (Özcüre, 2010: 324).

Sosyal güvenlik koordinasyonu ile ilgili Avrupa Birliği hükümleri, kuralların sürekli olarak sosyal ve hukuki gelişmelere uyarlandığı 50 yıldan fazla bir geçmişe

sahiptir. “Modernize edilmiş AB sosyal güvenlik koordinasyonu” olarak adlandırılan 883/2004 ve 987/2009 sayılı yeni düzenlemeler, bu deneyime dayanmaktadır. Bu düzenlemeler ile AB hukuku basitleşmiş ve geliştirilmiş, ilgili kişilerin hakları iyileştirilmiştir (ILO, 2010: 3).

883/2004 sayılı Tüzük ile 1408/71 sayılı Tüzüğün temel felsefesi korunmuş, bununla birlikte koordinasyonun kapsamı genişletilmiştir. Emekliler de koordinasyon kapsamına alınmış, işsizlik ödeneğinin ihracı genişletilmiş, erken emeklilik ve kısmi emeklilik gibi sistemler de yeni tüzükte kendisine yer bulmuştur (SGK, 2013: 35).

883/2004 sayılı tüzükle Komisyonun ana hedefi, yol gösterici ilkeler ve ana unsurları korurken, hali hazırdaki kavram, kural ve prosedürleri sadeleştirmek ve ana politikaların içine yerleştirmek olmuştur. Eşit muamele ilkesi güçlendirilmiş; sınır işçileri, sağlık ve aile yardımları konusunda yenileme ve babalık yardımlarının dâhil edilmesi ile ilgili yeni kuralların yanı sıra ön emeklilik yardımlarını kısmen koordine etmek için yeni bir bölüm daha oluşturulmuştur (Fitzpatrick, 2011: 104).

883/2004 sayılı Tüzük ile birlikte koordinasyona getirilen yenilikler şu şekilde özetlenebilir (SGK, 2013: 35-36):

- Kişisel ve maddesel kapsam genişletilmiştir.
- Sadece aktif nüfus değil, tüm üye ülke vatandaşları koordinasyona dâhil edilmiştir.
- Kademeli ve erken emeklilik gibi emeklilik öncesi sistemler kapsama alınmıştır.
- İşsizlik sigortasının koordinasyonu sağlanmıştır.
- Sınır işçilerine yönelik ayrımcılığı önleyici tedbirler güçlendirilmiştir.
- İyi yönetim ve işbirliği ilkesi uygulamaya konulmuştur.

Bununla birlikte koordinasyonun etkin işleyişi noktasında Avrupa Birliği düzeyinde çalışmalar devam etmektedir. 2016 yılında Komisyon’a sunulan teklifle sosyal yardımlar, uzun dönemli bakım yardımları, işsizlik ve aile yardımlarına yönelik

koordinasyonu geliştirici ve güçlendirici düzenlemeler planlanmaktadır (SGK, 2019: 15).

2.6. Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Koordinasyonunda Temel İlkeler

Avrupa Birliği üyesi ülkelerdeki sosyal güvenlik sistemlerinin homojen olmaması nedeniyle sosyal güvenlik açısından bir bütünleşme zor görünmektedir. Bununla birlikte Avrupa Birliği, sosyal güvenliğin üye ülkeler arasında yürütülmesinde birtakım temel ilkeler belirlemiştir. Bu sayede, serbest dolaşımın sağlanması ve sosyal güvenlik haklarının koordinasyonu noktasında bir güvence sağlanmaya çalışılmıştır. Bu ilkeler (SGK, 2013: 39):

- Tek mevzuatın geçerliliği ilkesi
- Eşit muamele ilkesi
- Sürelerin birleştirilmesi ilkesi
- Yardımların ihracı ilkesi
- Gerçeklerin benzeşmesi ilkesi
- İyi yönetim ve işbirliği ilkesi

Avrupa Birliği, sosyal güvenliğin koordinasyonunu sağlarken belirtilen temel ilkeler çerçevesinde bir politika izlemektedir.

2.6.1. Tek Mevzuatın Geçerliliği

Sosyal güvenlik koordinasyon ilkelerinden biri tek mevzuatın geçerliliği ilkesidir. Her ülkenin özgün sosyal güvenlik sistemine sahip olması, sosyal güvenlik haklarının tesisi noktasında Birlik içinde birtakım sorunlara neden olmaktadır. Kimi ülke sosyal güvenlik sistemi, sosyal güvenlik haklarından yararlanılması noktasında ikamet koşulu belirlerken, kimi ülke çalışıyor olma şartı koymuştur. Bu gibi durumlarda hangi ülke mevzuatının geçerli olacağı bir sorun teşkil etmektedir (Erol, 2015:24).

Bu durumun sosyal güvenlik açısından bir hak kaybına yol açabilme ihtimali üzerine Avrupa Birliği, serbest dolaşım için tek bir mevzuatın geçerli olması

gerektiğine karar vermiştir. Bu doğrultuda, 883/2004 sayılı koordinasyon tüzüğü, tek mevzuatın geçerliliği ilkesini kabul etmiştir.

883/2004 sayılı tüzüğün 11. maddesinde “*Bu tüzüğün uygulandığı kimseler sadece bir üye devlet mevzuatına tabi olurlar.*” ifadesi yer almaktadır.

Geçerli mevzuatın belirlenmesinde temel kural “lex loci laboris” yani çalışılan ülke mevzuatının geçerli kabul edilmesidir. Çalışmayan kişiler söz konusu olduğunda ise “lex loci domicili” yani ikamet edilen ülke mevzuatı esas alınmaktadır (Sezer, 2012: 43).

2.6.2. Eşit Muamele İlkesi

Eşit muamele ilkesi, herhangi bir kişinin, sosyal güvenlik hakları noktasında, üye devlet vatandaşları ile eşit işlem görmesini ifade etmektedir. Eşit muamele veya eşit işlem ilkesi, Adalet Divanı’nın da birçok kararına konu olmaktadır. Buna göre sigortalı, çalıştığı üye devletin kendi vatandaşlarının tabi olduğu hak ve yükümlülüklerle tabidir (SGK, 2013: 40).

Eşit muamele ilkesi tüzüğün 4. maddesinde yer almaktadır. Buna göre, bir ülke mevzuatına tabi kimse, o ülkenin vatandaşı olmasa dahi o ülkenin vatandaşymış gibi hak ve yükümlülüklerle tabidir. Kişinin Avrupa Birliği üyesi bir ülke dışında ikamet etmesi, onu bu haklardan yoksun bırakmaz (Sezer, 2012: 44).

Sosyal güvenlik haklarına ilişkin eşit muameleye karşı, kişiler iki tür ayrımcılıkla karşı karşıya kalabilmektedir. Bunlar doğrudan ve dolaylı ayrımcılıktır. Doğrudan ayrımcılık, sosyal düzenlemelerin bazı kişi ve gruplara imtiyaz tanıırken bazılarını ikinci planda bırakması veya bir grubu öbürüne tercih etmesi şeklinde ifade edilmektedir. Örneğin birinin işe alınması noktasında, uyruğun ön planda tutulması açık ve doğrudan ayrımcılığı ifade etmektedir. Dolaylı ayrımcılık ise tarafsız gibi görünse de uygulamada birtakım sonuçlar doğuran ayrımcılıktır. Örneğin bir iş ilanında, en az üç yıl üye ülkede ikamet ediyor olma şartı konulması, o üye ülke vatandaşı için yerine getirmesi kolay bir şart olduğu için dolaylı bir ayrımcılığı ifade etmektedir (SGK, 2013: 40).

Ayrımcılığın bir diğer önemli ayağını cinsiyete dayalı ve milliyete dayalı ayrımcılık oluşturmaktadır. Cinsiyete dayalı ayrımcılık, kadın ve erkek olmaları açısından, kişinin farklı uygulamalara tabi tutulmasını ifade eder. Milliyete dayalı ayrımcılık ise, üye bir ülke mevzuatına tabi yabancı bir kişinin, o ülkenin vatandaşlarından farklı bir muameleyle karşı karşıya kalmasını ifade etmektedir. Eşit muamele ilkesi, bu tür ayrımcılıkların da önüne geçmeye yönelik önemli bir ilke olarak kabul edilmektedir (Erol, 2015: 27-28).

İşte koordinasyon tüzükleri açısından eşit muamele ilkesi, bu tür doğrudan ve dolaylı ayrımcılığın önüne geçilmesi amacıyla uygulanmakta olan bir ilkedir.

2.6.3. Sürelerin Birleştirilmesi İlkesi

883/2004 sayılı Tüzüğün 6. maddesi, tüzüğe taraf olan ülkelerdeki sigortalılık, ikamet veya çalışma sürelerinin birleştirilmesine yer vermektedir.

Sürelerin birleştirilmesi ilkesi, Avrupa Birliği içinde serbest dolaşım hakkından yararlanan kişilerin, farklı üye ülkelerde ve sosyal güvenlik mevzuatına tabi olarak çalıştıkları süreleri birleştirme hakkını ifade etmektedir. Buna göre, farklı üye ülkelerde geçen çalışma süreleri, sigorta haklarının kazanılması hususunda tamamlanmış süreler olarak kabul edilmektedir. Bu sayede sigortalılık ile ilgili kazanılmış haklardan diğer üye ülkelerde de faydalanılmış olmaktadır (SGK, 2013: 42).

Sürelerin birleştirilmesi ilkesi, teoride çok önemli bir ilke olmakla birlikte pratikte birtakım sorunlarla karşılaşılmasına sebep olmaktadır. Ülkelerin farklı sosyal güvenlik sistemlerine sahip olması, sigorta kolları ve bunlara yönelik şartlar noktasında da uygulamada karışıklık çıkartmaktadır. Farklı süre şekilleri, şartları, ikamet şartı, sigorta rejimleri gibi farklılıklar bunlardan bazılarıdır. Ulusal sosyal güvenlik mevzuatlarından sağlanan yardımlar arasında mukayese yapılmasının zor olması da bir diğer sorun olarak karşımıza çıkmaktadır (Sezer, 2012: 45).

2.6.4. Yardımların İhracı İlkesi

Avrupa Birliği'nde serbest dolaşım esnasında sosyal güvenlik hakları noktasında yaşanabilecek hak kayıplardan biri de ikamet şartından kaynaklanmaktadır. İkamet şartından vazgeçme ilkesi olarak da bilinen yardımların ihracı ilkesi, bu noktada yaşanması muhtemel sorunların çözümü açısından geliştirilmiş bir ilkedir.

Yardımların ihracı ilkesine göre bir kişi, sosyal sigorta yardımı aldığı üye ülkeden farklı bir üye ülkede ikamet ediyor olsa da bu yardımlar, yardımı yapan ülke tarafından durdurulamaz, askıya alınamaz veya geri çekilemez (SGK, 2013: 42).

883/2004 sayılı Tüzüğün 7. maddesi, ikamet şartından vazgeçilmesine yönelik düzenleme içermektedir. Buna göre, koordinasyona tabi bir veya daha fazla ülke mevzuatınca hak kazanılan yardımlar, bir başka ülkede ikamet ediliyor olmasından dolayı herhangi bir değişikliğe uğrayamaz.

Yardımların ihracı ilkesinin 883/2004 sayılı tüzüğün kapsamı, bir önceki tüzük olan 1408/71 sayılı tüzük ile karşılaştırıldığında genişletilmiştir. Önceki tüzük sadece emekli aylıklarını kapsamaktayken, 883/2004 sayılı tüzük, her türlü nakdi yardımı kapsamına almıştır (Sezer, 2012: 46).

Yardımların ihracı ilkesi ile özellikle serbest dolaşımı kullanan göçmenler ve yasal çalışma hakkına sahip birden fazla üye ülkede çalışan üçüncü ülke vatandaşlarına yönelik ayrımcılıkla mücadele amaçlanmaktadır (SGK, 2013: 42).

2.6.5. Gerçeklerin Benzeşmesi İlkesi

Gerçeklerin benzeşmesi kavramı, yardımlar, gelirler veya olaylara eşit şekilde yaklaşılmasını ifade etmektedir. Durumları eşdeğer kabul etme olarak da bilinen gerçeklerin benzeşmesi ilkesi, eşit muamele ilkesini güçlendirmek adına 883/2004 sayılı Tüzükte ayrı bir ilke olarak yer almaktadır (Sezer, 2012: 47).

Tüzüğün 5. maddesinde düzenlenen gerçeklerin benzeşmesi ilkesi, bir üye ülkenin kendi sosyal güvenlik mevzuatınca belirlediği yardımlar, gelirler ve durumlar birtakım hukuki sonuçlar doğuruyorsa, koordinasyona tabi diğer bir üye ülkenin de tüm bu durumların kendi mevzuatınca hukuki sonuç doğuruyormuşçasına sorumlu

olduğunu ifade etmektedir. Örneğin, yetkili üye ülke mevzuatı yetim aylığı süresini, askerlik durumu söz konusu olduğunda 25 yaşından sonraya uzatabileceğine hükmediyorsa, bu hukuki sonuç başka bir üye ülke için de geçerli kabul edilerek yetim aylığı ödenecektir (SGK, 2013: 41-42).

2.6.6. İyi Yönetim ve İşbirliği İlkesi

İyi yönetim ve işbirliği ilkesi, üye ülkelerin sosyal güvenlik kurumlarının, birbirlerine ve kapsamında bulunan kişilere yardımcı olmaları gerektiğini ve başka bir ülke mevzuatını, sanki kendi mevzuatıymışçasına uygulamaları gerektiğini ifade eden ilkedir (SGK, 2013: 43).

Sosyal güvenlik hükümlerinin doğru bir şekilde uygulanmasını sağlamak, hak kayıplarının önüne geçmek adına önemlidir. Gerek mevzuat gerekse kurumsal anlamda birlikte çalışmak ve işbirliğini güçlendirmek, üye ülkeler arasında sosyal güvenlik koordinasyonunun daha sağlıklı bir biçimde hayata geçirilmesi anlamına gelmektedir.

Üye ülkelerin kendi sosyal güvenlik mevzuatlarında ve Birlik bazında 883/2004 sayılı Tüzükte yer alan değişiklik ve düzenlemeleri birbirlerine bildirmeleri, sigortalı kişinin güncel durumuyla ilgili bilgi paylaşımı yapılması gibi birçok durum iyi yönetim ve işbirliği ilkesinin yansımalarıdır (Erol, 2015: 33).

2.7. Avrupa Birliği'nde Sosyal Güvenlik Koordinasyonu Çerçevesinde Uygulanabilir Mevzuat

Uygulanabilir mevzuatın belirlenmesi, koordinasyonun en temel öğelerinden birini oluşturmaktadır. Koordinasyon kapsamına giren kişilerin hangi üye ülkenin sosyal güvenlik mevzuatına tabi olduğuna ilişkin hükümler uygulanabilir mevzuat açısından önemlidir. Böylece çifte sigortalama veya sigortasızlık önlenmeye çalışılmaktadır (SGK, 2013: 43).

Tablo 2.1: 883/2004 sayılı Tüzük Açısından Uygulanabilir Mevzuat

883/2004 SAYILI TÜZÜK (EC)	HANGİ MEVZUAT KİME UYGULANIR
Genel Kural (m 11)	İşçiler, lex loci laboris ilkesine göre çalıştıkları yerin mevzuatına tabidir.
Muafiyetler (m 12-16)	“Görevlendirilmiş” işçiler, kendilerini görevlendiren ülkenin yasalarına tabidir. İki veya daha fazla devlet, kişilerin çıkarları doğrultusunda genel kurallara birtakım istisnalar getirebilir.
Çakışan Haller (m 13)	İki veya daha fazla ülkede faaliyet gösteren kişiler, faaliyetlerinin önemli kısmının bulunduğu ülkenin, ikamet ettiği ülke olup olmamasına bağlıdır.
Özel Gruplar (m 11/ 2-3-4)	Özel kurallar, aktif olmayan kişiler ve denizciler için geçerlidir.

Kaynak: Avrupa Komisyonu, 2010: 20.

Uygulanabilir mevzuata ilişkin koordinasyon hükümleri 883/2004 sayılı koordinasyon tüzüğü'nün II. bölümünde yer almaktadır. Burada temel kural, ekonomik açıdan faal kişilerin, ikamete bakılmaksızın, çalışılan üye ülke mevzuatına tabi olmasıdır. Ekonomik açıdan faal değilse ikamet edilen üye ülke mevzuatı hükümleri geçerlidir. Tüzüğü'nün 12. maddesinde yer alan geçici görevlendirmelerde ise, işçiyi gönderen üye ülke mevzuatı geçerlidir. Burada maksimum 24 ay öngörülmektedir.

Tüzüğü'nün 13. maddesi ise iki veya daha fazla ülkede faaliyet gösteren kişileri kapsamaktadır. Burada uygulanabilir mevzuata yönelik farklı durumlar ortaya çıkmaktadır.

- Tek işveren adına iki veya daha fazla ülkede çalışma halinde; faaliyetlerin önemli bir kısmının gerçekleştiği ülke mevzuatı uygulanır. Gerçekleşmiyorsa, işyeri merkezinin kayıtlı olduğu üye ülke mevzuatı geçerlidir.
- Birden fazla işveren adına iki veya daha fazla ülkede çalışma halinde; ikamet edilen ülkenin mevzuatı geçerlidir.

- Üçüncü ülkedeki bir işveren adına iki veya daha fazla ülkeden veya üçüncü ülkede çalışma halinde; ikamet edilen ülkenin mevzuatı geçerli olmaktadır.
- Farklı üye devletlerde kendi adına çalışması halinde; faaliyetlerin önemli kısmının gerçekleştiği ülke mevzuatı uygulanır. Gerçekleşmiyorsa, çıkar odağı, yani kişinin öncelikli olarak bulunmaya niyetli olduğu ülkenin mevzuatı geçerli kabul edilmektedir.
- İki veya daha fazla ülkede hem hizmet akdine bağlı hem de kendi adına çalışması halinde; çalıştığı üye devletin mevzuatı geçerli olmaktadır.

Bu gibi genel ve özel durumlar, koordinasyona ilişkin temel oluşturmaktadır. Böylece Birlik içinde serbest dolaşım hakkını kullanması esnasında ortaya çıkabilecek hak kayıplarının önlenmeye veya en aza indirilmeye çalışıldığı görülmektedir.

2.8. Avrupa Birliği’nde Sosyal Güvenliğin Koordinasyonunun Kapsamı

Avrupa Birliği, kuruluşundan bugüne sosyal güvenlik alanındaki düzenlemelerini, sürekli daha çok kişiyi ve konuyu kapsayacak ve ele alacak şekilde genişletmiştir. Bunu yaparken, sosyal güvenliğin koordinasyonuna yönelik çıkartılan koordinasyon tüzüklerini ise en etkili aracı olarak kullanmıştır.

Sosyal güvenliğe ilişkin son koordinasyon tüzüğü olan 883/2004 ve bunun uygulama tüzüğü olan 987/2009 sayılı Tüzükte, sosyal güvenliğin kapsamı, kişisel kapsam ve maddesel kapsam olmak üzere iki başlıkta ele alınmıştır.

2.8.1. Kişisel Kapsam

İlk koordinasyon tüzüğü olan 3/58 sayılı Tüzükte kişisel kapsam “ücretliler ile diğer benzeri çalışanlar” olarak düzenlenmişken, 1408/71 sayılı Tüzük ile kapsam “bir veya daha fazla üye ülke mevzuatına tabi olarak çalışan ve bir üye ülkenin vatandaşı olan olanlar veya vatansızlar ya da bir üye ülke sınırları içinde ikamet eden mülteciler ile bunların aileleri ve bakmakla yükümlü olduğu kişiler” olarak

genişletilmiştir. Daha sonra bu kapsam 1982 yılında bağımsız çalışanları, 1999 yılında öğrencileri ve 2003 yılında üçüncü ülke vatandaşlarını içerecek şekilde genişletilmiştir (SGK, 2013: 28).

Bir mevzuatın kişisel kapsamı, söz konusu mevzuatın uygulanacağı kişileri ve haklarını ifade etmektedir. 883/2004 sayılı tüzüğün 2. maddesi;

- AB vatandaşlarını
- Avrupa Ekonomik Alanı üyesi (Norveç, İzlanda, Lihtenştayn) bir devletin vatandaşlarını
- İsviçre vatandaşlığında bulunan kişileri
- Bir üye devlette ikamet edip, bir veya daha fazla devletin mevzuatına tabi olan vatansız kişiler ve mülteciler ile bunların aile fertlerini ve hak sahiplerini kapsamaktadır.

Kişisel kapsam, içtihat hukuku ve AB hukuku gelişmeleri tarafından kademeli olarak genişletilmiştir ve günümüzde AB vatandaşlığının tamamlayıcısı olan “Üye Devletlerin tüm vatandaşları” nı kapsamaktadır. Hâlihazırda 883/2004 sayılı Tüzük (EC) 987/2009 sayılı Tüzük ve Yönetmelik (EC) 987/2009 tarafından yönetilen koordinasyon, vatansız kişiler, mülteciler ve üçüncü ülke vatandaşları için de geçerlidir. Düzenlemelerin bölgesel kapsamı İzlanda, Lihtenştayn, Norveç ve İsviçre'yi kucaklayan AB Üye Devletlerinin ötesine geçmektedir. Özellikle sosyal yardım söz konusu olduğunda, fiili sınırlar her zaman açık olmasa da, koordinasyonun maddi kapsamı çok çeşitli sosyal güvenlik planlarını içermektedir (Avrupa Parlamentosu, 2017: 12).

Bu tüzük ile daha önceden sadece faal olanlar kapsama alınırken, artık faal olmayan kişiler, vatansız, sığınmacı ve aileleri de kapsama dâhil edilmiştir (SGK, 2013: 37). Özetle, sosyal güvenlik sistemlerinin koordinasyonuna ilişkin yeni kurallar, bir Üye Devletin vatandaşlarına, bir ya da daha fazla Üye Devletin mevzuatına tabi olan ve bir Üye Devlette yaşayan vatansız kişilere, mültecilere ve onların aileleriyle diğer hayatta kalan kişilere uygulanabilir (ILO, 2010: 7).

Tablo 2.2: Sosyal Güvenlik Koordinasyon Tüzüklerinin Kişisel Kapsamı

Mevzuat	Kapsam
3/58 sayılı Tüzük	Ücretli İşçiler ve Benzeri Diğer İşçiler
1408/71 sayılı Tüzük	İşçiler, Aile Fertleri, Dul ve Yetimleri
	Mülteciler ve Vatansız Kişiler
1982	Kendi Nam ve Hesabına Çalışanlar ile Aile Fertleri
1998	Devlet Memurları ile Aile Fertleri
1999	Öğrenciler ile Aile Fertleri
2003	Üçüncü Ülke Vatandaşları (1408/71 sayılı Tüzüğün Genişletici Hükümü)
883/2004 sayılı Tüzük	Üye Devletlerin Uyuşgunu Taşıyan Herkes
	AEA Üyesi Ülke Vatandaşları (İzlanda, Norveç ve Lihtenştayn)
	Vatansız ve Mülteciler ile Aile Fertleri, Dul ve Yetimleri
2010	Üçüncü Ülke Vatandaşları (883/2004 sayılı Tüzüğün Genişletici Hükümü)

Kaynak: SGK, 2013: 38.

İlk koordinasyon tüzüğü olan 3/58 sayılı Tüzük sadece ücretli işçiler ve diğer benzeşen işçileri kapsarken, son koordinasyon tüzüğü olan 883/2004 sayılı Tüzük ile birlikte, faal olan ve olmayan üye devlet uyruklu herkes, Avrupa Ekonomik Alanı ülkeleri ile İsviçre vatandaşları, vatansız ve mülteciler ile aileleri ve hak sahipleri kapsama alınırken, 2010'daki genişletici hüküm ile birlikte bu kapsam, üçüncü ülke vatandaşlarını da içerecek şekilde genişletilmiştir. Böylelikle sosyal güvenliğin kişisel kapsamı son halini almıştır.

2.8.2. Maddesel Kapsam

Maddesel kapsam, sosyal güvenlik alanında kapsanan konuları ifade etmektedir. 883/04 sayılı Tüzüğün 3. maddesinde kapsanan konular şöyle ifade edilmektedir;

“Tüzük aşağıdaki sosyal güvenlik kollarındaki sigorta vakalarına ilişkin yardımlarla ilgili tüm mevzuata uygulanır:

- a) Hastalık yardımı;
- b) Analık ve eş değeri olan babalık yardımı;
- c) Malullük yardımı;
- d) Yaşlılık yardımı;
- e) Dul ve yetim yardımı;
- f) İş kazası ve mesleki hastalık halleri;
- g) Ölüm yardımı;
- h) İşsizlik yardımı;
- i) Ön emeklilik yardımı;
- j) Aile yardımı “

Kendisinden önceki 1408/71 sayılı Tüzükle karşılaştırıldığında, 883/04 sayılı Tüzük’ te yer verilen yeni unsurlar, babalık yardımlarının koordinasyonu ve ön emeklilik yardımlarının kısmi koordinasyonudur (ILO, 2010: 8).

883/2004 sayılı tüzük ile birlikte aile yardımlarına ilişkin kapsam da pekiştirilmiştir. İlk tüzük olan 3/58 sayılı tüzükte sadece aile ödenekleri (family allowances) kapsama alınırken, 1408/71 sayılı tüzüğe ayrıca aile yardımları (family benefits) eklenmiştir. 883/2004 sayılı tüzük ise bu ayrımı ortadan kaldırarak aile yardımlarını, bakım yardımı avansları, özel doğum ve evlat edinme yardımları dışında kalan ve aile masraflarını karşılamak üzere verilen tüm ayni ve nakdi yardımlar olarak tanımlamıştır (Fitzpatrick, 2011: 142). Böylece aile yardımları son halini almıştır.

Koordinasyonun maddi kapsamına ilişkin bu hükümler aşağıdaki alanlarda geçerli değildir (Avrupa Komisyonu, 2010: 16):

- Sosyal ve tıbbi yardım: Bu yardımlar, normalde gelir testine tabi ve yukarıda belirtilen kategorilerden hiçbirisiyle bağlantılı olmayan yardımlardır.
- Savaşın ve askeri eylemlerin veya bunların sonuçlarının mağdurlarına, suç mağdurlarına, suikast veya terör eylemlerine, devlet

görevlilerinin görevlerini yerine getirmelerinin sebep olduğu zararların mağdurlarına ya da siyasi ya da dini nedenlerden dolayı dezavantajlı olan mağdurlara verilen yardımlar

Maddesel kapsam boyutuyla bakıldığında sosyal sigortalar kadar sosyal yardımların değerlendirilmesi de önemlidir. Sosyal yardımlar görüldüğü gibi koordinasyon kapsamı dışında kabul edilmektedir. Bununla birlikte sosyal yardımların kapsamına ilişkin hükümler, koordinasyon açısından ucu açık bir alanı ifade etmektedir. Zira sosyal yardımların giderek hak temelli bir yapıya bürünerek takdire bağlı yardım boyutundan uzaklaşması, bu alanı koordinasyon açısından da önemli bir boyuta taşımıştır. Sosyal yardımların kavramsal boyutu ve koordinasyon içerisindeki yeri de ABAD tarafından görüşülmüştür. ABAD, Frilli (C1/72) davası ve Newton (C-356/89) davası gibi bazı davalarda, üye devletlerin sosyal yardım veya sosyal hizmetlere yönelik sınıflandırmalarının yanı sıra, bir hak kazanmaya dayalı yardımların, koordinasyona dâhil edilmesine karar vermiştir (Fitzpatrick, 2011: 148).

Sosyal yardımların kapsam dışı tutulması, değerlendirmeye açık bir alanı ifade etmektedir. Şöyle ki, her sosyal yardım koordinasyon tüzüğüne göre kapsam dışında sayılmaz. Avrupa Birliği ülkelerinde özellikle aile yardımı uygulamaları, birçok örnekte sosyal yardım boyutuyla ele alınmaktadır. Aile yardımları kimi ülkelerde prime dayalı bir sosyal sigorta kolu olarak uygulanırken, kimi ülkelerde vergilerle sağlanan sosyal yardım şeklinde yapılmaktadır.³ Ancak aile yardımlarının ne şekilde finanse edildiği veya ülkeler arasındaki uygulama farklılıklarına rağmen aile yardımları koordinasyon tarafından sisteme dâhil edilmiştir. Bununla birlikte primsiz olarak uygulanan sosyal yardımlar için 883/2004 sayılı koordinasyon tüzüğü birtakım istisna hükümler içermektedir.

883/2004 sayılı Tüzüğün 70. Maddesi, primsiz sosyal yardımlardan, mevzuat uyarınca sağlanan sosyal yardımların uygulanacağını ifade etmektedir. Özel primsiz yardımlar (special non-contributory benefits) ise tüzük gereği koordinasyon kapsamı dışındadır. Bu yardımlar çoğu örnekte gelir testine dayalı olarak yapılan yardımlardır. Bu yardımlar farklı bir ülkede ikamet edilmesi halinde koordinasyonu sağlanmayan

³ Ülkelerin aile yardımı uygulamalarına yönelik detay bilgi Bölüm 1.6'da verilmiştir.

yardımlardır. 883/2004 sayılı Tüzüğün Ek 10. maddesi (Annex X) koordinasyonu sağlanmayan sosyal yardımları açıkça belirtmiştir (Avrupa Komisyonu, 2010: 42).

Sonuç olarak Avrupa Birliği sosyal güvenlik koordinasyonu, çok köklü geçmişe sahip ve kapsamlı uygulama alanı bulunan bir sistemi ifade etmektedir. Kökleri sosyal güvenlik risklerinin oluşmaya başladığı ve ilk işçi göçlerinin olduğu döneme dayanan koordinasyon, serbest dolaşımın hayata geçirilmesi ile birlikte sıçrama yapmıştır. Özellikle Avrupa Topluluğu'nun oluşmaya başladığı dönemde ekonomik bütünleşmeyle birlikte sosyal güvenlik alanında yapılan düzenlemelerin ortaya çıkardığı koordinasyon sistemi, Avrupa Birliği üyesi ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerinin birbirine bağlamayı büyük ölçüde başarmış ve vatandaşların sosyal güvenlik hakları noktasında bir hak kaybının yaşanmamasının sağlanması adına büyük bir işlev üstlenmiştir.

Avrupa Birliği'nde sosyal güvenliğin koordinasyonunu sağlayan mevcut 883/2004 sayılı Tüzük de sosyal güvenlik açısından koordinasyon sisteminin en kapsamlı mevzuatını oluşturmaktadır. İlk koordinasyon tüzüklerinden bu yana gelişen sistem ve içerik ile birlikte tüm üye ülke nüfusunu kapsayan sosyal güvenlik, modern sosyal güvenlik sistemlerince güvence altına alınan tüm sosyal güvenlik risk kollarını da maddesel kapsamına dâhil etmiştir. Bu risk kollarından biri de çalışmanın odağını oluşturan aile yardımlarıdır.

Aile yardımlarının ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerince farklı uygulama alanları bulması, koordinasyon açısından da aile yardımlarına yönelik detaylı düzenlemeleri gerekli kılmıştır. Özellikle sosyal sigorta ve sosyal yardım olarak ikili bir yapıda uygulanan aile yardımları, koordinasyon tarafından birtakım sosyal yardımların kapsam dışı bırakılması ile birlikte değerlendirilmesi gerekli bir alan olarak karşımıza çıkmaktadır.

Söz konusu durum Türkiye açısından da değerlendirilmesi gereken bir alan oluşturmaktadır. Zira Türkiye'deki aile yardımları, uygulama olarak Avrupa Birliği üyesi ülkelerdeki yapıyla büyük farklılıklar göstermektedir. Gerek mevzuat eksikliği gerekse dağınık yapısıyla, olası üyelik durumunda Türkiye'deki aile yardımlarının koordinasyonun ne şekilde sağlanacağı veya özel primsiz nakit yardımları gibi

değerlendirilip kapsam dışında tutulup tutulmayacağı önemli bir konudur. Bunun değerlendirilmesi için ise öncelikle Türkiye’deki aile yardımlarının yapısını ortaya koymak gerekmektedir.



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE AİLE YARDIMLARININ AVRUPA BİRLİĞİ SOSYAL GÜVENLİK KOORDİNASYONU ÇERÇEVESİNDE DEĞERLENDİRİLMESİ

Kaynağı refah devletinin sosyal politikaları olan aile yardımı politikaları, genel olarak devletin, doğrudan veya dolaylı olarak, aileyle ilgili olarak saptadığı tüm politika, karar ve icraatları kapsayan geniş kapsamlı faaliyetler bütünüdür. Devletin eğitim, sağlık, konut, sosyal güvenlik, sosyal yardım ve bireysel sosyal hizmetlerinin bütünü olan sosyal politikalarının (Çoban ve Özbesler, 2009: 34) aile yaşamına etki eden en önemli yansıma noktasıdır (Atatanır, 2011: 149).

Aile yardımları, çocuklar sebebiyle yaşam standardında azalma riski bulunan aileleri desteklemek, refahını arttırmak, çocukların sağlıklı bir şekilde yetiştirilmesini sağlamak adına devletin sosyal açıdan katkısını ifade eder (Kurtulmuş, 1997: 29). Bir diğer ifadeyle aile yardımları, sosyal koruma politikalarının aile ve çocuk odaklı olarak gerçekleştirilmesidir (Şentürk, 2016: 105).

Her ne kadar mevcut düzenlemeleri, tarihsel altyapıları ve sosyal şartları birbirinden farklı da olsa, sosyal güvenlik, sosyal koruma ve sosyal yardım sistemlerinin büyük çoğunluğu birtakım temel esaslar çerçevesinde şekillenmiştir. Bu temel esaslar ise ortak bir amaç doğrultusunda ILO’nun 102 sayılı sözleşmesinde sayılan sosyal riskler ve bunlara yönelik sosyal güvenlik uygulamalarına dönüşmüştür. ILO, bu amaçla öngördüğü 9 sosyal riske aile yardımlarını da dâhil ederek, ailenin de sosyal risk taşıyan bir grup olduğunu ve desteklenmesi gerektiğini belirtmiştir (Kurtulmuş, 1997: 28-29).

Aile yapılarında çözülme ve aile fakirliğinin artması sonucu ailenin korunması ve güçlendirilmesine yönelik alınması gereken önlemler, sosyal politika ve sosyal güvenlik açısından büyük anlam ifade etmektedir. Nüfus artış hızının fazla ve çocuk oranının yüksek olduğu Türkiye’de de aile gelirinin yetersizliği, bu noktada birtakım önlemler alınmasını zorunlu kılmaktadır.

Çalışmanın bu bölümünde öncelikle Türkiye’deki mevcut aile yardımı uygulamalarına yer verilerek aile yardımlarının Türkiye’deki yapısı analiz edilmeye çalışılacaktır. Ardından Türkiye’nin taraf olduğu ikili sosyal güvenlik sözleşmelerinde aile yardımlarının işleyişi incelenecek ve Avrupa Birliği sosyal güvenlik koordinasyonu çerçevesinde değerlendirilerek aile yardımların ilişkin mevcut sorunlardan bahsedilecektir. Daha sonra Türkiye’nin aile yardımı uygulamaları, Avrupa Birliği koordinasyon tüzüğü çerçevesinde incelenecektir. Son olarak Türkiye’nin aile yardımları noktasındaki genel durumu analiz edilecek ve düzenleme yapılabilecek alanlar ortaya konmaya çalışılacaktır.

Çalışmada Türkiye’deki aile yardımı sistemini dört boyutta incelenecektir. Aile yardımlarına yönelik uygulamalar hem sosyal yardım hem sosyal güvenlik (Türkiye’de sosyal sigortaya karşılık gelen) boyutuyla ele alınacakken, koordinasyon açısından mevcut durumda ikili sosyal güvenlik sözleşmelerindeki uygulama, olası üyelik durumunda ise AB sosyal güvenlik koordinasyonu karşısındaki durum incelenecektir.

3.1. Türkiye’de Aile Yardımları

Türkiye, aile kurumunu her zaman çok önemli bir sosyal yapı olarak görmekte ve ailenin korunmasına yönelik eğitimden sağlığa birçok alanda çeşitli politikalar izlemektedir. Aileye yönelik sosyal alandaki politikaları ise sosyal güvenlik ve sosyal yardım gibi araçları kullanmak suretiyle gerçekleştirmektedir. Aile yardımları da bu doğrultuda uygulanan politikalardan biridir.

Türkiye’de aile yardımları, aileyi doğrudan veya dolaylı etkileyen birçok uygulamayı içermekte ve büyük ölçüde sosyal yardımlar çatısı altında şekillenmektedir. Türkiye’de aile yardımlarının sosyal yardımlar şeklinde yer almasından hareketle, sosyal sigorta kolu olarak uygulanabilirliğine dair çalışmalar

yapılmış olmakla birlikte⁴, bu çalışmada mevcut uygulamalar koordinasyon çerçevesinde değerlendirilecektir.

3.1.1. Türkiye’deki Mevcut Aile Yardımı Uygulamaları

Türkiye’de aile yardımları, aileyi doğrudan ve dolaylı yoldan etkilemeleri, kimi sosyal güvenlik, kimi ise sosyal yardım çatısı altında yer almaları, yapılan yardımların finansmanı, yardım yapan kurumlar gibi birçok farklı açıdan değerlendirildiğinde, bölünmüş ve parçalı bir yapıda olduğu görülmektedir. Bununla birlikte, Türkiye’de uygulanan aile yardımlarının tasnifi, mevcut durumu görmemiz açısından büyük önem arz etmektedir. Bu sayede yapılan yardımların, hem kurumsal hem yasal hem de nitelik olarak, belli normlar çerçevesinde değerlendirilmesi mümkün olacaktır.

Türkiye’de, çalışmanın önceki bölümlerinde yer verilen ILO’nun 102 sayılı sözleşmesinde yer alan aile yardımları gibi bir sosyal güvenlik uygulaması bulunmamakla birlikte, aile yardımı sayılabilecek birtakım düzenlemeler yer almaktadır. Bunlar, şartlı nakit yardımları, doğum ve çeyiz yardımı, devlet memurları için aile yardımı, asgari geçim indirimi ve Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı’nın aile yardımı adı altında yapmış olduğu diğer uygulamalardır.

Yardımların özellikleri ve yapıları şekilleri dikkate alındığında, düzenli ve süreli olmak üzere iki tür aile yardımı uygulaması yer almaktadır. Kamu tarafından yapılan, merkezi, kriterleri belli ve düzenli olarak yapılan yardımlar düzenli yardımları ifade etmektedir. SYDTF tarafından aktarılan kaynaklar ile SYDV tarafından yapılan belli periyodik yardımlar ise süreli yardımları olarak görülmektedir. Düzenli yardımların, kuralların ve belirli kriterlerin etrafında şekillenen hak temelli bir yapısı vardır. Aynı zamanda paternalist bir ilişki de diğer yardımlarda olduğu kadar görülmemektedir. Yani yardım alanların minnettarlık durumu görece azdır. Süreli yardımlar ise, düzenli olmayan, hak kazanma açısından belirlenen kriterlerin net

⁴ Bu alanda yapılan çalışmalar için bkz. Özlem Göçmez (2005), Aile Yardımı ve Türkiye Uygulaması, Sosyal Sigorta Uzmanlığı Tezi, Ankara; Ferhat Şentürk (2015), Ülke Örnekleri Çerçevesinde Türkiye İçin Aile Sigortası Modeli ve Aktüeryal Analizi, Sosyal Güvenlik Uzmanlığı Tezi, Ankara.

olmadığı, farklı uygulamalara tabi yardımlardır. Bu yardımlarda paternalist ilişki ve minnettarlık yaratma ihtimali görece yüksektir (Dodurka, 2014: 15).

Şartlı eğitim ve sağlık yardımı, eşi vefat etmiş kadınlara yönelik yardımlar, ihtiyaç sahibi asker ailelerine yönelik yardımlar düzenli yardımlar olarak değerlendirilirken, SYGM tarafından aile yardımları olarak sayılan gıda, barınma, yakacak gibi yardımlar ise süreli yardımlar olarak nitelendirilmektedir (T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, 2016).

Türkiye’deki mevcut aile yardımı uygulamaları, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı’nın sosyal yardımlar çatısı altında yer alan aile yardımları, şartlı nakit transferleri, doğum yardımı, evlenme ödeneği, 657 sayılı Kanun kapsamında yapılan aile yardımları, ücretsiz kreş ve asgari geçim indirimi çerçevesinde değerlendirilecektir.

Aile Yardımları⁵

Türkiye’de sosyal yardımlar içinde yer alan aile yardımları, merkezi devlet kurumlarından ziyade, bunlara bağlı ve ilişkili birtakım alt kurumlar tarafından yapılmaktadır. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları da bunlardan biridir. Bu yapılanma, Türkiye’nin aile yardımlarına yönelik özgün yapısını ortaya koyan özelliklerinden biridir. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları, özel hukuk tüzel kişiliği veya Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı’nın taşra yapılanması gibi bir örgütlenmeye sahip değildir. Bununla birlikte, Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü ile arasında fiili ve görünmez bir hiyerarşinin bulunduğu ifade edilmektedir (Kutlu, 2015: 226).

SYGM ve buna bağlı SYDV tarafından aile yardımı niteliğinde aşağıdaki yardımlar yapılmaktadır (T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, 2016):

-Gıda Yardımı; İhtiyaç sahibi ailelerin temel gıda ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarınca verilen desteklerdir.

⁵ Buradaki aile yardımları, Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü’nün sosyal yardım programları kapsamında yapıyor olduğu yardımlardır. Detaylı bilgi için bkz. <https://ailevecalisma.gov.tr/sygm/programlarimiz/sosyal-yardim-programlarimiz/>

Ramazan ayı ve Kurban Bayramı öncesinde yılda iki kez Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma (SYD) Vakıflarına bu amaçla ilave kaynak aktarılmaktadır.

Bu yardımdan, hane içi kişi başına düşen geliri net asgari ücretin 1/3'ünden az olan aileler faydalanabilmektedir.

-Barınma Yardımı; Oturulamayacak derecede eski, bakımsız ve sağlıksız evlerde yaşayan ihtiyaç sahibi vatandaşlara evlerinin bakım-onarımı ve ev eşyası alımı için aynı veya nakdi olarak yapılan yardımlardır.

Bu yardımdan da, hane içi kişi başına düşen geliri net asgari ücretin 1/3'ünden az olan aileler faydalanabilmektedir.

-Yakacak Yardımı; SYD Vakıfları aracılığı ile ihtiyaç sahibi ailelere bedelsiz kömür yardımını içeren yakacak yardımlarıdır.

Yine bu yardımdan da, hane içi kişi başına düşen geliri net asgari ücretin 1/3'ünden az olan aileler faydalanabilmektedir.

-Konut Yardımı; Sosyal Güvencesi olmayan, fakir ve muhtaç durumda bulunan vatandaşlara T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi aracılığıyla ev yapımını kapsamaktadır.

Yine bu yardımdan da, hane içi kişi başına düşen geliri net asgari ücretin 1/3'ünden az olan aileler faydalanabilmektedir.

-Eşi Vefat Etmiş Kadınlara Yardım; 29.12.2011 tarih ve 2011/8 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fon Kurulu kararı ile eşi vefat etmiş kadınlara yönelik düzenli nakdi sosyal yardım programı başlatılması kararı alınmıştır. 2012 yılı Şubat ayı itibarıyla Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma (SYD) Vakıfları tarafından yapılmaya başlanmıştır.

Düzenli nakdi yardım programının hedef kitlesi 3294 sayılı kanun kapsamında olan eşi vefat etmiş kadınlar olarak belirlenmiştir. Yardım, herhangi bir sosyal güvencesi olmayan, fakir ve muhtaç durumda bulunan resmi nikâhlı eşini kaybetmiş kadınları kapsamaktadır.

-Muhtaç Asker Ailelerine Yardım; 2013 yılında Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığınca zorunlu askerlik hizmetini yürüten er ve erbaşların ihtiyaç sahibi ailelerine yönelik düzenli nakdi yardım programı başlatılmıştır. Askere giden kişi evli ise, programdan resmi nikâhlı eşi faydalandırılır. Askere giden kişi bekâr ise başvuru önceliği annenindir; anne hayatta değil ise baba başvuruda bulunabilir.

Yardım, sosyal güvencesi olmayan, fakir ve muhtaç durumda bulunan vatandaşların askerlik görevini yerine getirmesi esnasında desteklenmelerini amaçlamaktadır.

-Öksüz ve Yetim Yardımı; Annesi veya babası vefat etmiş 18 yaşından küçük çocuklara yönelik yürütülen düzenli ve nakdi sosyal yardım programıdır.

3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu kapsamında yapılan bu yardıma başvuru, annesi vefat etmiş ise baba, babası vefat etmiş ise anne, her ikisi de vefat etmiş ise çocuğa bakan kişi tarafından yapılır.

Şartlı Nakit Transferleri (ŞNT)

Türkiye’de, sosyal koruma ve sosyal içermenin sağlanabilmesi açısından yapılan çalışmalar sonucunda ŞNT uygulanmaya başlanmıştır. Yoksul kesimin sağlık ve eğitim hizmetlerine talebini teşvik etmek için, şartlı eğitim, sağlık ve gebelik yardımları gibi nakdi gelir desteği sağlanan düzenli birtakım yardımlar yapılmaktadır (Şentürk, 2016: 109).

-Şartlı Eğitim Yardımı; Nüfusun en yoksul % 6’lık kesiminde yer alan ve maddi imkânsızlıklar nedeniyle çocuklarını okula gönderemeyen ailelere, çocuklarının okula devam etmeleri şartıyla, “Şartlı Eğitim Yardımı” yapılmaktadır.

Bu yardımdan, ilk ve orta öğretim çağında çocuğu bulunan, herhangi bir sosyal güvencesi olmayan, fakir ve muhtaç durumda bulunan aileler çocuklarını okula göndermeleri şartıyla faydalanabilmektedir.

-Şartlı Sağlık Yardımı; Şartlı Sağlık Yardımı kapsamında, nüfusun en yoksul kesiminde yer alan ailelere 0-6 yaş arası çocuklarını düzenli olarak sağlık kontrollerine götürmeleri şartı ile düzenli nakit para yardımı yapılmaktadır.

Kadınların doğumlarını hastanede gerçekleştirmeleri ve düzenli olarak doktor kontrolüne gitmeleri şartıyla verilen gebelik yardımı da bu kapsamda değerlendirilmektedir.

Şartlı sağlık yardımından, sosyal güvencesi olmayan, çocuklarını sağlık kontrolüne göndermeleri şartıyla fakir ve muhtaç durumda bulunan aileler ve hamilelik sürecinde sağlık kontrolüne gitmeleri ve doğumlarını hastanede yapmaları şartıyla anne adayları faydalanabilmektedir. Özetle bu yardımın kapsamı 0-6 yaş arası çocuklar ile hamile kadınlardır.

Çocuklara Yönelik Ücretsiz Kreş ve Bakımevleri

Kreşte ücretsiz bakım, ailelere yönelik sağlanan yardımlardan bir diğerini oluşturmaktadır. 30.04.2015 tarihli ve 29342 sayılı Resmi Gazete 'de yayınlanan “Özel Kreş ve Gündüz Bakımevleri İle Özel Çocuk Kulüplerinin Kuruluş ve İşleyiş Esasları Hakkında Yönetmelik” 50. Maddesinde ücretsiz çocuk bakımına ilişkin hükümlere yer verilmektedir. Buna göre, kuruluş kapasitelerinin %3'ü, Aile ve Sosyal Politikalar İl Müdürlüğünce tespit edilecek çocukların ücretsiz yararlanması için ayrılmaktadır (T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, 2016: 72-73).

Ücretsiz kontenjandan yararlanacak olanlar ise yine aynı maddede sayılmıştır. Bunlar (m. 50):

- Ekonomik durumlarına bakılmaksızın şehit ve gazi çocukları
- Bakanlığa bağlı kuruluşlarda korunma altında bulunan çocuklar
- Cezaevlerinde hükümlü ve tutuklu olan anneleri ile birlikte kalan çocuklar
- Ekonomik gücü yeterli olmayan ailelerin çocukları ile ekonomik güçlük içindeki anne veya babası vefat etmiş çocuklar
- Tek ebeveyni ile yaşayan çocuklar
- Engelli ebeveyni olan çocuklar
- Kadın konukevinde bulunan veya ayrılan kadınların çocukları

Ücretsiz kreş yardımından yararlanan kişiler ve sayıları aşağıdaki gibidir.

Tablo 3.1: Ücretsiz Kreş Yardımından Yararlanan Kişiler ve Sayıları

Yararlanan Kişiler	Sayı
Ekonomik gücü yeterli olmayan ailelerin çocuk sayısı	476
Ekonomik gücü yeterli olmayıp anne ve babası ölü olup bir yakını tarafından bakılan çocuk sayısı	38
Ekonomik gücü yeterli olmayan tek ebeveyni ile yaşayan çocuk sayısı	964
Kadın konuk evlerinde bulunan kadınların çocuk sayısı	80
Cezaevlerinde annesi ile kalan çocuk sayısı	57
Çocuk yuvaları, çocuk evleri, çocuk evleri sitesinde korunma ve bakım altında olan çocuk sayısı	334
Şehit ve malul gazi çocuk sayısı	133
Ekonomik gücü yeterli olmayan engelli ebeveyni olan çocuk sayısı	64
Toplam	2.146

Kaynak: T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, 2016: 73

Doğum Yardımı

Doğum yardımı, 633 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye eklenen Ek-4'üncü maddesi doğrultusunda 15/05/2015 tarihinden itibaren Türk vatandaşlarına ve mavi kart sahiplerine, canlı doğan çocuk için yapılan yardımlardır.

Doğum yardımının kapsamı ve detayları 6399 sayılı Doğum Yardımı Yönetmeliği'nde düzenlenmiştir.

Doğum yardımı annenin sağ ve Türk Vatandaşı olması durumunda anneye verilmekte, başvurular ise Aile ve Sosyal Politikalar İl Müdürlükleri, Sosyal Hizmet Merkezleri ve yurtdışında Konsolosluklar aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan kişilerin başvuruları ise ilgili kurumlarına yapılmaktadır.

Doğum yardımı, tüm Türk vatandaşlarını kapsamaması itibariyle kapsam açısından bakıldığında önemli görülmektedir.

Evlenme Ödeneği

Evlenme ödeneği 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 37. maddesinde düzenlenmiştir.

Evlenme ödeneği veya çeyiz yardımı, ölüm geliri veya aylığı almakta iken evlenen ve bu nedenle aylığı kesilen kız çocuklarına bir defaya özgü olmak üzere, evlenme tarihindeki gelir veya aylığının iki yıllık tutarı olarak ödenen ölüm yardımıdır.

Evlenme ödeneğinden anne veya babasından kız çocuğu olarak ölüm gelir veya aylığı alan kız çocukları yararlanabilmektedir. Erkek çocukların bu yardımdan yararlanma hakları bulunmamaktadır.

Evlenme ödeneği, sosyal güvenlik sistemi içerisinde yer alması açısından diğer aile yardımı uygulamalarından ayrılmaktadır.

657 Sayılı Kanun Çerçevesinde Yapılan Aile Yardımı

657 sayılı Kanunun 202'nci maddesine göre; evli bulunan devlet memurlarının eşlerine ve çocuklarına yapılan ödemenin tamamına aile yardımı ödeneği denilmektedir.

657 sayılı Kanunun 203 üncü maddesine göre, aile yardımı ödeneği devlet memurlarına her ay aylıklarıyla birlikte ödenmektedir. Karı ve kocanın her ikisi de memur iseler bu ödenek yalnız kocaya verilir. Aile yardımı ödenekleri hiç bir vergi ve kesintiye tabi tutulmaksızın ödenir ve borç için haczedilemez.

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun Aile Yardımı Ödeneği başlıklı 202. maddesinde yer alan hüküm gereğince eş için bu yardımın ödenmesi; menfaat karşılığı çalışmama ve bir sosyal güvenlik kuruluşundan aylık almama şartlarına bağlanmıştır.

Asgari Geçim İndirimi

Asgari Geçim İndirimi, 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu'nun 32. Maddesinde tanımlanmıştır. Buna göre AGİ, ücretli çalışan gerçek kişilerin elde ettiği gelirlerinin belirli bir kısmının vergiden muaf tutulması olarak ifade edilmektedir.

Bu kanun kapsamına giren gelir vergisi mükellefinin kendisi, eşi ve çocukları için indirim uygulanacak birtakım oranlar belirlenmiştir. Bu oranlar yoluyla bir vergi indirimi sağlanmaktadır.

Eşi çalışan ve çalışmayan durumuna göre çocuk sayısına göre farklı tutarlarda yapılan bu indirimin aile yardımı boyutu, çocuk sayısına göre değişim göstermesi ve aileyi etkileyen bir sonucunun olmasıdır.

3.1.2. Türkiye’de Aile Yardımlarının Genel Yapısı

Türkiye’de sosyal güvenliğin sınırlarını belirleyen 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu’nda yer alan sosyal riskler, uzun (malullük, yaşlılık ve ölüm) ve kısa (iş kazası ve meslek hastalığı, hastalık, analık) vadeli sigorta kollarını ve sağlık sigortasını kapsamaktadır. Bu özelliği itibariyle değerlendirildiğinde, modern sosyal güvenlik sistemlerinin yapısını oluşturan ve ilk bölümde sosyal güvenliğin sağlanmasında kullanılan araçlardan biri olarak ifade edilen sosyal yardımlar, Türk sosyal güvenlik sisteminin içinde değerlendirilmemekte, sosyal güvenlik sistemi sosyal sigorta ile benzer alanları ifade etmektedir.

Bununla birlikte Türkiye’de aile yardımları, bir sosyal yardım programı olarak uygulanmaktadır. Ancak aile yardımlarının sınırlarını belirleyecek yasal çerçeve eksikliğinden hareketle, aile yardımı olarak değerlendirilebilecek çeşitli birtakım uygulamaların sosyal yardım ve sosyal güvenlik sistemindeki varlığı, bu durumun daha detaylı olarak incelenmesini gerektirmektedir. Bu sebeple aile yardımlarının yapısını incelerken, hem sosyal yardım hem de sosyal güvenlik içerisindeki durumu analiz etmek önemlidir.

Türkiye’de sosyal yardımlar çatısı altında yer alan aile yardımları, gıda, barınma, yakacak, konut, şartlı eğitim, şartlı sağlık yardımları gibi yardımları kapsamaktadır.⁶ Sosyal yardımlar içinde yer almakla birlikte, sosyal güvenlik çatısı altında da aile yardımı sayılabilecek birtakım yardımlar yapılmaktadır. Sosyal güvenlik sistemi içerisinde aile, bazı teşvik, yardım ve muafiyetlerle desteklenmektedir. Aile yardımı, lojman tazminatı, eş yardımı, çocuk yardımı, emzirme ödeneği ve asgari geçim indirimi gibi çeşitli adlar altında da birtakım yardımlar yapılmaktadır (Atatanır, 2011: 156).

⁶ Sosyal yardımlar bünyesinde yapılan aile yardımları için bkz. <https://ailevecalisma.gov.tr/sygm/programlarimiz/sosyal-yarim-programlarimiz/>

3.1.2.1. Türkiye’de Aile Yardımlarının Mevzuat Boyutu

Türkiye’de aile yardımlarına yönelik sosyal yardım programları, birbirinden farklılık gösteren parçalı bir yapıdadır. Bunun yanı sıra, mevzuat anlamında da parçalı bir yapı söz konusudur. Kanun, kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik, yönerge vs. gibi birçok birincil ve ikincil mevzuatta, sosyal yardımların, buna bağlı olarak da aile yardımlarının dağınık ve çeşitliliği fazla yapısından söz edilebilmektedir.

Ancak tüm bu dağınık ve farklılıkların bulunduğu yapı, bir yasal çerçeve eksikliği olduğu anlamına da gelmemektedir. Sosyal yardım programlarının ihtiyaç, tespit, aynı ve nakdi yardım miktarları ve yardım süreleri gibi bütünü kapsayıcı bir yasal çerçevenin varlığından söz edilemese de, bu durum mevzuat eksikliğinin değil, sosyal yardımların tek bir yasa ile düzenlenmemiş olmasından kaynaklanmaktadır (Kutlu, 2015: 219).

Tablo 3.2: Türkiye’de Aile Yardımlarına Yönelik Uygulamaların Mevzuat Boyutu⁷

Tür	İlgili Mevzuat
Sosyal Yardımlar Altındaki Aile Yardımları⁸	3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu
Şartlı Nakit Yardımları	3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu
Ücretsiz Kreş ve Bakımevi	29342 sayılı Özel Kreş ve Gündüz Bakımevleri İle Özel Çocuk Kulüplerinin Kuruluş ve İşleyiş Esasları Hakkında Yönetmelik
Doğum Yardımı	633 sayılı KHK EK-4 ve 6399 sayılı Doğum Yardımı Yönetmeliği
Evlenme Ödeneği (Çeyiz Yardımı)	5510 sk m37 ve Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği m64
657 sk Aile Yardımı	657 sk m202
Asgari Geçim İndirimi	193 Sayılı Gelir Vergisi Kanunu m32

⁷ Tablo 3.2’de yer alan uygulamalar, aileyi doğrudan etkilemesi dolayısıyla aile yardımı olarak değerlendirilmiş ve bu uygulamalara ilişkin yasal çerçeve de bu doğrultuda belirlenmiştir.

⁸ Bu yardımlar, T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’nın 2016 Faaliyet Raporu’nda ve bugünkü T.C. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı’nın idari yapılanması içerisinde yer alan Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü’nün, sosyal yardım uygulamaları olarak yer verdiği aile yardımlarını ifade etmektedir.

Tablo 3.2’de de görüldüğü üzere Türkiye’de sosyal yardım çatısı altında yer alan ayni ve nakdi aile yardımı uygulamaları büyük ölçüde 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu çerçevesinde yapılmaktadır. SYDV’ler, 3294 sayılı Kanun kapsamında tüm il ve ilçelerde faaliyet gösteren, çalışma usulleri Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü tarafından belirlenen tüzel bir yapıyı ifade etmektedir (Dodurka, 2014: 6).

Bununla birlikte, farklı mevzuat hükümleri çerçevesinde yapılan aile yardımları da bulunmaktadır. Örneğin doğum yardımları, 6399 sayılı Doğum Yardımı Yönetmeliğince düzenlenirken, sadece kamu personeline yapılan aile yardımları 657 sayılı Kanun altında yer almaktadır. Aileyi dolaylı yoldan etkilemesi nedeniyle bir nevi aile yardımı sayılabilecek Asgari Geçim İndirimi ise 139 sayılı Gelir Vergisi Kanununa tabidir. Sosyal güvenlik sistemi içerisinde yer alan ve aile kurumunu etkilemesi açısından aile yardımı sayabileceğimiz evlenme ödeneği ise 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu’nun 37.maddesinde düzenlenmektedir.

Aile yardımlarına yönelik uygulamalardaki çeşitlilik ve buna bağlı olarak ortaya çıkan dağınık mevzuat yapısı, aile yardımlarının kriterleri ve sınırları belli tek bir mevzuatla düzenlenmesi gerekli bir alan olduğunu göstermektedir.

3.1.2.2. Türkiye’de Aile Yardımlarının Kapsam Boyutu

Yardımların mevzuat çeşitliliği ile birlikte, kapsam boyutu da birbirinden farklılık gösteren bir yapıdadır. Yardımların kişisel kapsam boyutu, Avrupa Birliği’nde sosyal güvenliğin kimlere uygulanacağı noktasında koordinasyonun yapıtaşlarından birini oluşturmaktadır. Bu nedenle Türkiye’de aile yardımlarının kapsamına kimlerin girdiği, koordinasyon çerçevesinde değerlendirme yapılabilmesi açısından önemlidir.

Tablo 3.3: Türkiye’de Aile Yardımlarına Yönelik Uygulamaların Kişisel Kapsam Boyutu⁹

Tür	Kapsam
Aile Yardımları	
<i>Gıda Yardımı</i>	İhtiyaç sahibi aileler
<i>Barınma Yardımı</i>	Oturulamayacak derecede eski, bakımsız ve sağlıksız evlerde yaşayan ihtiyaç sahibi vatandaşlar
<i>Yakacak Yardımı</i>	SYD Vakıflarınca belirlenen ihtiyaç sahibi aileler
<i>Konut Yardımı</i>	Sosyal güvenceden yoksun fakir ve muhtaç durumdaki vatandaşlar
<i>Eşi Vefat Etmiş Kadınlara Yardım</i>	Muhtaç durumdaki eşi vefat etmiş kadınlar
<i>Muhtaç Asker Ailelerine Yardım</i>	Vatani görevini yerine getirmekte olan askerlerimizin, sosyal güvencesi olmayan ve ihtiyaç sahibi aileleri
<i>Muhtaç Asker Çocuğu Yardım</i>	Muhtaç durumda olan ve babası askerde olan 18 yaşından küçük çocuklar
<i>Öksüz ve Yetim Yardım</i>	Annesi veya babası vefat etmiş 18 yaşından küçük çocuklardan muhtaç durumda olanlar
Şartlı Nakit Yardımları	
<i>Şartlı Eğitim Yardım</i>	Yoksulluk riski altındaki ailelerin çocukları
<i>Şartlı Sağlık Yardım</i>	Nüfusun en yoksul kesiminde yer alan ailelere 0-6 yaş arası çocuklar ve hanede sosyal güvencesi olmayan gebe kadınlar (doğumlarını hastanede gerçekleştirmeleri ve düzenli olarak doktor kontrolüne gitmeleri şartıyla)

⁹ Tablo 3.3’de yer alan bilgiler için her uygulamaya ilişkin mevzuat incelenmiştir. SYDV’ler tarafından yapılan aile yardımlarının kapsamı için ise <https://ailevecalisma.gov.tr/sygm/programlarimiz/sosyal-yardim-programlarimiz/> sayfasındaki bilgiler esas alınmıştır.

Doğum Yardımı	Çocukları canlı doğan Türk vatandaşları ile mavi kart sahipleri
Evlenme Ödeneği (Çeyiz Yardımı)	Sigortalının, ölüm aylığı almakta iken evlenen ve bu nedenle aylığı kesilen kız çocukları
657 sayılı Kanun Kapsamında Aile Yardımı	Memurun her ne şekilde olursa olsun menfaat karşılığı çalışmayan veya herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşundan aylık almayan eşine ve çocuklarına
Asgari Geçim İndirimi	Gelir vergisi mükellefinin kendisi, eşi ve çocukları
Ücretsiz Kreş ve Bakımevi	-Ekonomik durumlarına bakılmaksızın şehit ve gazi çocukları, -Bakanlığa bağlı kuruluşlarda korunma altında bulunan çocuklar, -Cezaevlerinde hükümlü ve tutuklu olan anneleri ile birlikte kalan çocuklar, -Ekonomik gücü yeterli olmayan ailelerin çocukları ile ekonomik güçlük içindeki anne veya babası vefat etmiş çocuklar, -Tek ebeveyni ile yaşayan çocuklar, -Engelli ebeveyni olan çocuklar, -Kadın konukevinde bulunan veya ayrılan kadınların çocukları

Türkiye’deki aile yardımlarının kişisel kapsamı Tablo 3.3’de görülmektedir. Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü çatısı altında yapılan gıda, barınma, yakacak yardımı gibi aile yardımlarında kapsam büyük ölçüde yoksulluk kıstasında, muhtaç ve sosyal güvencesi olmayan vatandaşları içermektedir. Bununla birlikte doğum yardımı, kapsam boyutuyla bakıldığında tüm nüfusu dâhil etmesi bakımından önemli bir yardım olarak karşımıza çıkmaktadır.

Sosyal yardımlar dışında sosyal güvenlik sistemi içindeki aile yardımlarında da kapsam birbirinden farklıdır. Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından yapılan ve çeyiz yardımı olarak da bilinen evlenme ödeneği, sigortalıdan aylık almakta iken evlenmesi nedeniyle aylığı kesilen kız çocuğu için yapılan ödemeyi ifade etmektedir. Kamu görevlilerine yönelik yapılan aile yardımları ise memurun çalışmayan veya Sosyal Güvenlik Kurumu’ndan aylık almayan eş ve çocuklarını kapsamaktadır. Bu açıdan bakıldığında kamu personeline yapılan yardımlar, gerek kapsam gerekse şartlar açısından sosyal yardımlar çatısı altındaki aile yardımlarından büyük ölçüde ayrılmaktadır.

Dağınık yapısına rağmen, aile yardımlarına ilişkin kapsam, 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu’nda görülebilmektedir. 2. Maddede yer alan düzenlemeye göre, “*fakru zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunan, kanunla kurulu sosyal güvenlik kuruluşlarına tabi olmayan ve bu kuruluşlardan aylık ve gelir almayan vatandaşlar*” ifadesi yer almaktadır. Bu düzenleme, aile yardımlarının kapsamı noktasında, sosyal yardım bünyesinde bulunan uygulamalar açısından belirleyici olmaktadır (Kutlu, 2015: 220).

3.1.2.3. Türkiye’de Aile Yardımlarının Kurumsal Boyutu

Aile yardımlarında, yardımı yapan kurumlar açısından da birtakım farklılıklar bulunmaktadır. Sosyal yardımlar çatısı altında yer alan aile yardımları büyük ölçüde SYDV tarafından yapılırken, aile yardımı sayılabilecek diğer çeşitli uygulamalar farklı kamu kurumları aracılığı ile gerçekleştirilmektedir.

Tablo 3.4: Yardım Yapan Kurum Çerçevesinde Türkiye’de Aile Yardımları

Tür	İlgili Kurum
Sosyal Yardımlar Altındaki Aile Yardımları	Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları
Şartlı Nakit Yardımları	Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları
Ücretsiz Kreş ve Bakımevi	Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları
Doğum Yardımı	Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları
Evlenme Ödeneği (Çeyiz Yardımı)	T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu
657 sayılı Kanun Kapsamında Aile Yardımı	Memurun Görev Yaptığı Kurum
Asgari Geçim İndirimi	Gelir İdaresi Başkanlığı

Tablo 3.4'te de görüldüğü üzere, aile yardımlarının büyük bir çoğunluğu, sosyal yardımların dağınık yapısının giderilmesi amacıyla 2011 yılında kurulan T.C. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı bünyesinde faaliyet gösteren SYDV tarafından yapılmaktadır. Bununla birlikte Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından yapılan Evlenme Ödeneği ise aile yardımlarının sosyal güvenlik boyutu açısından önemlidir. 657 sayılı Kanun kapsamında yapılan aile yardımları ise yine çalışan memur üzerinden yapılan bir yardım olduğu için sosyal güvenlikle yakından ilişkili bir yardımdır.

3.1.3. Türkiye’de Aile Yardımlarına Yönelik Kamu Harcamaları

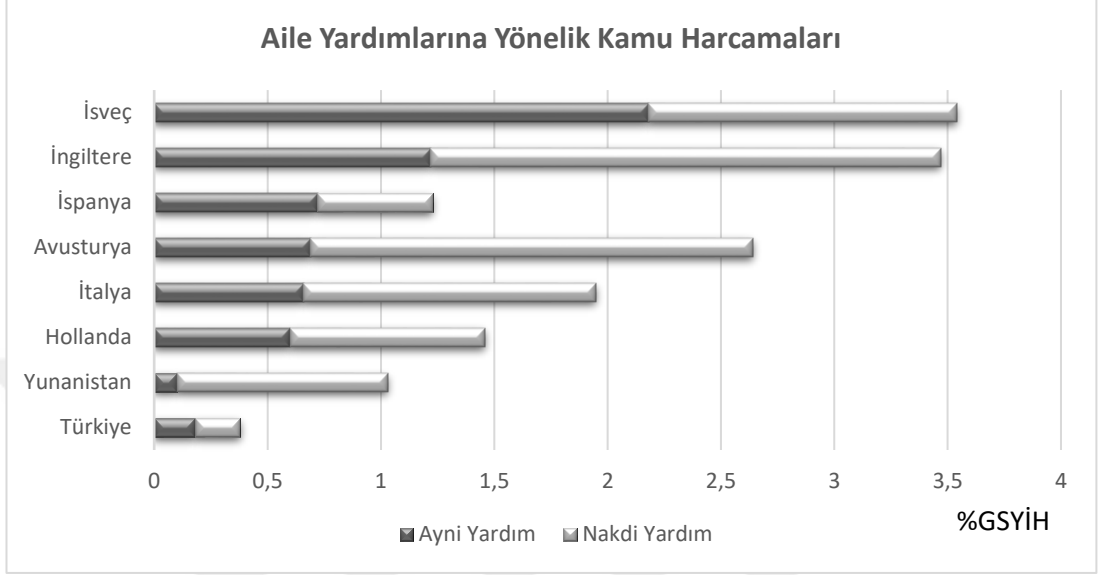
Türkiye’de aile yardımları genel itibariyle ayni ve nakdi yardımları kapsamaktadır. Aile yardımlarına yönelik bu ayni ve nakdi yardımlara ilişkin kamusal harcamalar, aile yardımlarının harcamalar boyutuyla değerlendirilmesinde ve diğer ülkeler ile mukayesede Türkiye’nin hangi seviyede olduğunun görülmesi noktasında önemlidir.

Hem dünyada hem de Avrupa’da birçok ülke aile yardımlarına yönelik harcamalarda bulunmakta olup, bu harcamaların gayrisafi yurtiçi hasılaya oranı OECD verilerinde yer almaktadır.

OECD aile yardımlarını, aile ve çocuk göz önünde bulunularak yapılan finansal destekli kamusal harcamalar olarak ifade etmektedir. Çocuklu ailelere yapılan nakit yardımları, gelir testine tabi çocuk ödenekleri, ebeveyn izni sürelerinde yapılan ödemeler, tek ebeveynli ailelere yönelik harcamalar, çocuk bakım desteği, vergi muafiyetleri, çocuk odaklı vergi indirimleri gibi ayni ve nakdi birçok yardım, aile yardımları olarak kabul edilmektedir.¹⁰

¹⁰ OECD (2019), Family Benefits Public Spending (Indicator), <https://data.oecd.org/social/family-benefits-public-spending.htm> OECD, Çevrimiçi (22.07.2019).

Grafik 3.1: Aile Yardımlarına Yönelik Kamu Harcamalarının Gayrisafi Yurtiçi Hasılaya Oranı (2015)¹¹



Türkiye’de aile yardımları, her ne kadar sosyal sigorta kolu olarak uygulanmasa da, ayni ve nakdi birtakım yardımlarla ailelere yönelik harcamalar yapılmaktadır. Grafik 3.1’te Türkiye’de ailelere yönelik yardımların GSYİH içindeki payı yer almaktadır. Avrupa Birliği üyesi ülkelerle karşılaştırıldığında bu yardımların oranı epey düşük kalmaktadır. Nakdi yardımların GSYİH’ya oranı % 0.196 iken, ayni yardımların oranı % 0.185’dir. Sosyal refah modeli açısından Türkiye’ye en yakın ülkelerden biri olan Yunanistan için nakdi yardım oranı % 0.93 iken ayni yardım oranı % 0.1’dir. Bu verilerden hareketle Türkiye’de ailelere yönelik ayni ve nakdi yardımların dağılımı birbirine denk görünürken, Yunanistan’ın harcamalarının büyük ölçüde nakdi yardıma dayandığı görülmektedir. Kamusal harcamaların GSYİH’ya oranı en yüksek olan ülkeler arasında ise İsveç, Norveç, Finlandiya gibi İskandinav ülkeleri yer almaktadır.

Bununla birlikte bu veriler analiz edilirken OECD’nin aile yardımı tanımlamasını değerlendirmek de önemlidir. Zira OECD, ebeveyn izni sürelerinde yapılan ödemeleri de aile yardımı olarak ele almaktadır. ILO’nun 102 sayılı

¹¹ Bu grafik, OECD 2015 verileri baz alınarak hazırlanmıştır. Detay bilgi için bkz. <https://data.oecd.org/social/family-benefits-public-spending.htm>

Sözleşmesi'nde ayrı bir sigorta kolu olarak değerlendirilen analık (maternity) sigortasına bağlı olarak analık, babalık ve ebeveyn (maternity, paternity ve parental leave) izni süresinde yapılan ödemeler de bu doğrultuda değerlendirilmiştir.

3.1.4. Türkiye ve Çeşitli Ülkelerdeki Aile Yardımı Uygulamalarının Karşılaştırılması

Türkiye'deki aile yardımlarının genel özellikleri incelendiğinde büyük ölçüde sosyal yardımlar etrafında düzenlenen, sosyal güvenlik sistemi içerisinde de uygulama alanı bulan, bununla birlikte kapsam ve mevzuat açısından düzenlemeye açık alanların bulunduğu bir yapı karşımıza çıkmaktadır. Özellikle farklı uygulamaların farklı mevzuatlarca ele alınması, aile yardımlarına ilişkin temel bir mevzuat eksikliğinin olduğu açıkça göstermektedir.

Tablo 3.5: Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Aile Yardımlarının Temel Özellikleri ve Kapsamı

Ülke	Primli Sistem	Primsiz Sistem		Mevzuatta Herhangi Bir Program Bulunmuyor	Kapsam (%)
		Evrensel (Gelir Testinden Bağımsız)	Sosyal Yardım (Gelir Testine Bağlı)		
Almanya		✓	✓		100
Avusturya		✓			100
Belçika	✓		✓		100
Bulgaristan			✓		48.6
Danimarka		✓			100
Fransa		✓	✓		100
Hollanda		✓	✓		100
İngiltere	✓	✓	✓		100
İspanya			✓		100
İsviçre	✓		✓		100
İtalya	✓		✓		
Norveç		✓			100
Portekiz	✓		✓		93.1
Slovenya		✓	✓		79.4
Türkiye				✓	
Yunanistan	✓				

Kaynak: (ILO, 2017: 253-255)

Tablo 3.5’te özellikle çalışmanın da odağını oluşturan Avrupa Birliği üyesi ülkeler ve Türkiye’deki aile yardımlarına ilişkin bilgiler yer almaktadır. Buna göre, aile yardımlarının genel yapısına ilişkin değerlendirmelerin yer aldığı ilk bölümdeki bilgiler doğrultusunda birçok ülkenin, aile yardımlarına yönelik bir mevzuat düzenlemesinin olduğu görülmektedir. Almanya, Fransa, Hollanda gibi kimi ülkeler ulusal mevzuatlarında bu yardımı primsiz sosyal yardım olarak ele almışken, Belçika, İsviçre, İtalya gibi ülkeler ise hem prime dayalı sosyal sigorta hem de sosyal yardım şeklinde iki yapıyı bir sistem geliştirmiştir. Yunanistan ise bu yardımı sadece prime dayalı bir sosyal sigorta şeklinde değerlendirmektedir.

Ancak tüm bu farklı uygulamalara rağmen aile yardımlarına yönelik ortak özellik, bu yardıma sosyal güvenlik sistemlerinde yer vermeleri ve buna ilişkin mevzuat düzenlemelerinin bulunmasıdır.

Türkiye açısından değerlendirildiğinde durum farklıdır. Türkiye’de aile yardımlarının sosyal güvenlik sistemi içinde yer almaması bu alanı Avrupa Birliği üyesi ülkelerdeki yapıdan büyük ölçüde ayırmaktadır. Her ne kadar aile yardımı sayılabilecek birtakım uygulamalar yapıyor olsa da bu alanda ulusal bir mevzuat düzenlemesi önemlidir. Türk sosyal güvenlik sisteminin, faaliyetlerini 5510 sayılı Kanun çerçevesinde yürütmesi, kısa ve uzun vadeli sosyal sigorta risk kollarını kapsamaması ve bundan kaynaklı olarak maddesel kapsamında aile yardımlarının yer alması düzenlemeye açık bir alan olarak karşımıza çıkmaktadır.

Tablo 1.1’de de aile yardımlarına ilişkin mevzuat düzenlemesi bulunmayan ülkelerde çocuklar için sosyal yardım programlarının veya aile yardımına ayrıca yer vermeyen genel sosyal yardım programlarının bulunduğu belirtilmiştir. Türkiye de bu kapsamda değerlendirildiğinde çocuklara ve ailelere yönelik birtakım yardımların yapıldığı ancak bunların aile yardımı mevzuatı olarak düzenlenmediği görülmektedir. Bu nedenle mevcut durum, aile yardımına yönelik özel bir mevzuat eksikliğini göstermektedir.

Bununla birlikte yardımların kapsam boyutuna da değinmek gerekmektedir. Tablo 3.5’te aile yardımlarını uygulayan Avrupa Birliği üyesi ülkelerin çoğunda

yardımlar tüm nüfusu kapsamaktayken, özellikle Bulgaristan ve Slovenya’da kapsamın görece düşük olduğu görülmektedir.

Genel bir değerlendirme yapıldığında Sosyal sigorta riski olarak tanımlanmaması, Türkiye’de aile yardımlarının yapılmadığını göstermemektedir. Büyük ölçüde sosyal yardım çatısı altında yer alsa da, Türkiye’de aile yardımları, aileyi doğrudan veya dolaylı etkileyen birtakım düzenlemeleri içermektedir. Ancak gerek kapsam, gerek mevzuat, gerekse kurumsal düzeyde dağınık bir yapıya sahip aile yardımları, Türkiye için iyileştirilmesi gereken bir alandır.

Türkiye, Avrupa Ekonomik Topluluğunun kurulmasından kısa bir süre sonra 1959 yılında yaptığı ilk ortaklık başvurusundan itibaren Avrupa Birliği’ne üyelik sürecinde olan bir ülkedir. Bu doğrultuda, birçok alanda olduğu gibi sosyal güvenlik alanında da Birliğe uyum sağlama yoluna gitmektedir. Ancak sosyal güvenlik, büyük ölçüde ülkelerin kendi sosyo-ekonomik yapıları, tarihsel geçmişleri etrafında şekillendiği için bu alanların birbirlerine uyumlu hale getirilmesi zordur. Bu sebeple uyum değil, koordinasyon sağlamak Birliğin sosyal güvenlik alanındaki temel amacıdır. Bu doğrultuda Birlik düzeyindeki normlar, bu alanlarda yapılacak düzenlemelere ve iyileştirmelere ilişkin büyük önem arz etmektedir. Türkiye’deki aile yardımı uygulamalarını da bu çerçevede değerlendirmek, düzenleme yapılacak noktaları görmemiz açısından önemlidir.

3.2. Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinde Aile Yardımlarının Durumu

Türkiye, Avrupa Birliği’ne üyelik sürecinde, diğer birçok alanda olduğu gibi sosyal politika alanında da düzenlemelere gitmiş ve Birlik normları çerçevesinde sosyal politikanın çok önemli bir parçası olan sosyal güvenlik noktasında büyük gelişmeler göstermiştir. Türkiye için sosyal güvenlik kavramı, büyük ölçüde sosyal sigortaları karşıladığı için, üyelik sürecinde sadece sosyal sigorta değil aynı zamanda sosyal yardım alanındaki düzenlemeleri de görmek önemlidir. Zira aile yardımlarının incelendiği bu çalışma, Türkiye’de sosyal güvenlik sistemi içinde yer almayıp sosyal yardımların bir parçası olarak kendine yer bulmuştur.

Türkiye sosyal güvenlik sistemi, Avrupa Birliği'ne giriş sürecinde önemli gelişmeler göstermiştir. 2008 yılında yürürlüğe giren 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile çalışan herkes sigortalı sayılmıştır. Ayrıca bu kişilerin aile bireyleri de sisteme dâhil edilerek ailenin sosyal güvenlik çatısı altına alınması sağlanmıştır (Erol, 2015: 218).

Bununla birlikte Avrupa Birliği'nin, ILO'nun 102 sayılı sözleşmesinde yer alan sosyal güvenlik risklerinden aile sigortası hariç diğerleri uygulamaya konmuştur. İş kazası meslek hastalığı, hastalık, analık, malullük, yaşlılık, ölüm ve sağlık sigortasına ek olarak 1999 yılında uygulanmaya başlayan işsizlik sigortası ile birlikte, modern sosyal güvenlik sisteminin 8 sigorta kolu risk kapsamına alınmıştır (Erol, 2015: 219). Aile sigortası, Avrupa Birliği üyesi ülkelerin çoğunda sosyal güvenlik sistemi kapsamında yer alıyor olsa da Türkiye, henüz aile sigortasını bir risk kolu olarak sosyal sigorta kapsamında ele almamıştır.

Ayrıca Türkiye'nin olası üyelik durumunda 883/2004 sayılı koordinasyon tüzüğü çatısı altında yer alacak olması, bu noktada yapılacak düzenlemeler açısından da önemlidir. Özellikle sınır ötesi yükümlülükler ve Türkiye'de çalışan Birlik vatandaşlarının aile bireylerine sağlanacak yardımlar noktasında, aile yardımlarının kapsamına yönelik çalışmalar büyük önem ifade etmektedir. Bununla birlikte Türk sosyal güvenlik sisteminde yer almayan sosyal yardımlar bünyesinde yapılan aile yardımlarının tanımlanması ve Avrupa Birliği ülkelerinde yer alan yardım standardına getirilmesi de önemlidir. Bu noktada, hem sosyal güvenlik hem de sosyal yardımlardan sağlanan hakların geliştirilmesi gerekmektedir (Erol, 2015: 221).

Türkiye'nin sosyal yardım ve bunun bir parçası olan aile yardımları noktasında Avrupa Birliği müktesebatına uyum açısından en büyük eksikliklerinden biri, yoksulluk, sosyal koruma, sosyal dışlanma vs. gibi konularla mücadelede yasal düzenleme eksikliği ve kurumsal anlamda dağınık yapısıdır. Bununla birlikte, Avrupa Sosyal Şartı (ASS)'nda yer aldığı şekliyle sosyal yardımların bir hak olarak düzenlenmemiş olması da bir eksiklik olarak görülebilir.

Türkiye'de aile yardımları, tarihsel süreçte birçok değişime uğrayarak bugünkü halini almıştır. Bu değişimler, gerek Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinde

ulusal eylem planlarında gerekse kalkınma planlarında görülmektedir. Çalışmanın bu bölümünde Türkiye’de aile yardımları, AB’ne üyelik sürecinde kalkınma planları ve ulusal eylem planları çerçevesinde değerlendirilecektir.

3.2.1. Kalkınma Planlarında Aile Yardımları

Kalkınma Planları, Türkiye’nin birçok alanda olduğu gibi sosyal güvenlik alanında da göstermiş olduğu gelişmeleri görmemiz açısından önemli belgeler olarak kabul edilebilir. Özellikle Avrupa Birliği’ne üyelik sürecinde sosyal güvenlik sistemimizdeki ilerlemeleri kalkınma planlarında görmemiz mümkündür. Bununla birlikte aile yardımlarına yönelik bilgiler de kalkınma planlarında yer almaktadır. Çalışmanın bu bölümünde, Türkiye’nin kalkınma planlarında aile yardımları incelenecek ve bu alanda yapılması planlanan çalışmalar ele alınacaktır.

Aile yardımlarından aile ödenekleri şeklinde bahseden İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda, aile ödeneklerinin kapsamının genişletilmesi ve çalışan ailelerin tümünün hastalık sigortası kapsamına alınması gerektiği ifade edilmiştir. Bu açıdan aile ödenekleri ilk olarak kapsam boyutuyla ele alınmıştır (DPT, 1968: 209). Ayrıca iki farklı alan olan ancak birbirlerini destekleyici ve tamamlayıcı boyutları olan sosyal sigorta ve sosyal hizmetlerin kendi içlerinde birleşmeleri ve bunların bir bütün olarak sosyal güvenlik sistemi içinde yer almaları gerektiği vurgulanmıştır (Erol, 2015: 225).

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)’nda, sosyal sigorta, sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin temel esaslarını belirleyecek Sosyal Güvenlik Temel Yasası çıkarılacağı ifade edilmiştir (DPT, 1995: 112). Bilindiği gibi mevcut yapıda sosyal güvenlik sistemimiz, büyük ölçüde sosyal sigortacılığı kapsamaktadır. Ancak sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler gibi alanlar parçalı ve dağınık bir yapıdadır ve özellikle mevzuat anlamında düzenlenmeye muhtaç görülmektedir. Bu sebeple, sosyal sigorta, sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin tek bir mevzuatla düzenlenmesi önemlidir.

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nın bir diğer önemli düzenlemesi, aile yardımlarının maddesel kapsamına ilişkindir. Bilindiği gibi ILO’nun 102 sayılı sözleşmesinde aile yardımları bir sosyal sigorta kolu olarak tanımlanmıştır. Yedinci

plan da aile yardımlarının bir sosyal sigorta kolu olarak uygulanacağını belirtmiştir (DPT, 1995: 115). Ancak günümüzde aile yardımları, hala sosyal sigorta kolu olarak uygulanmamaktadır.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)'nda aile yardımlarına yönelik düzenlemeler, Sosyal Hizmetler ve Yardımlar başlığı altında yer almaktadır. Bölümün başında mevcut durum analizi yapılırken sosyal yardımlar anlamında dağınık bir yapılanmanın olduğu ve kurumlar arasında koordinasyonun sağlanmasında sıkıntı yaşandığı ifade edilmektedir. Sosyal yardım yapılacak kişilerin tespiti noktasında objektif kriterlerin getirileceği belirtilmiştir. Aile yardımlarına yönelik en önemli gelişme ise aile yardımlarının bir sosyal yardım programı olarak tanımlanarak gerekli düzenlemelerin bu doğrultuda yapılacağına yönelik yer alan ifadedir (DPT, 2000: 110-111).

Sekizinci planda aile yardımı olarak değerlendirilebilecek bir diğer ifade de Kadın, Aile ve Çocuk başlıklı bölümde yer almaktadır. Burada ailenin gelir sürekliliğinin sağlanması, aileye sosyal güvenlik ve sosyal yardımların sağlanması, çocuk yetiştirme noktasında aileye destek verilmesi ve yoksul ailelere çeşitli yardımların sağlanması gerektiği ifade edilmiştir. Korunmaya muhtaç çocuklara aile yanında yetişmesini sağlamak adına ailelere sosyal destek sağlanması ve zorunlu eğitim sürecinde çocukların çalışmasının engellenmesi gerektiği belirtilmiştir (DPT, 2000: 94-96).

Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013), giriş bölümünde yer alan ifade ile “AB’ye üyelik için uyum sürecini tamamlamış bir Türkiye” vizyonu çerçevesinde hazırlanmıştır. Dokuzuncu planda çok detaylı yer verilmese de sosyal güvenliğe ilişkin hazırlanan Özel İhtisas Komisyonu Raporu’nda aile yardımlarına da değinilmiştir. Raporda ILO’nun 102 sayılı sözleşmesinde yer alan aile yardımlarının Türkiye’de sadece memurlara tanınması ve diğer çalışanlar için uygulanmaması bir eksiklik olarak değerlendirilmiştir. Artan aile masrafları, çocukların durumu, ailenin kirada oturup oturmaması gibi durumlara göre Türkiye’de birtakım sosyal yardımların yapıldığından bahsedilmiş, ancak bunların yeterli boyutta olmadığı ifade edilmiştir (DPT, 2007: 27).

Raporda ayrıca sosyal yardımların, Sosyal Güvenlik Kurumu çatısı altında, yani sosyal güvenlik sistemi içerisinde yer alması gerektiği ifade edilmektedir. Bununla birlikte aileye yönelik yapılacak sosyal desteklerin yeterli seviyeye getirilmesi amaçlanmaktadır (DPT, 2007: 76-78).

Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)'nda, aile yardımlarının geliştirilmesi, sosyal yardım ve hizmetlerin aile odaklı sunulması ifade edilmiştir (DPT, 2013: 40). Sosyal yardımların aile odaklı sunulması noktasında Aile Sosyal Destek Programı'nın uygulanması amaçlanmıştır. Korunmaya muhtaç çocuklar için aile yanında bakım gibi politikalar hedeflenmiştir (DPT, 2013: 44). Onuncu Planın Sosyal Güvenlik Sisteminin Sürdürülebilirliği başlıklı Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nda ise aile yardımlarına yönelik düzenlemelere yer verilmemekle birlikte, sosyal yardımların kayıtlı çalışmayı özendirmesine yönelik çalışmalar yapılacağı ifade edilmiştir (DPT, 2014: 76-78). Özellikle Türkiye'de ailelere yönelik uygulanan sosyal yardım programlarından bazılarının sosyal güvencesi olmayan ailelere verilecek şekilde düzenlenmesi, bu düzenlemeyi gerekli kılmaktadır.

Tablo 3.6: Kalkınma Planlarında Aile Yardımlarına Yönelik Hedefler

	Kalkınma Planlarında Sosyal Güvenliğe İlişkin Öngörülen Başlıca Hedefler		
	İşsizlik Sigortası	Aile Yardımları	Kurumların Tek Çatı Altında Birleştirilmesi
I. Beş Yıllık Kalkınma Planı	Değnilmiş	Değnilmemiş	Değnilmiş
II. Beş Yıllık Kalkınma Planı	Değnilmiş	Değnilmiş	Değnilmiş
III. Beş Yıllık Kalkınma Planı	Değnilmiş	Değnilmemiş	Değnilmiş
IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı	Değnilmemiş	Değnilmemiş	Değnilmiş
V. Beş Yıllık Kalkınma Planı	Değnilmemiş	Değnilmemiş	Değnilmemiş
VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı	Değnilmiş	Değnilmiş	Değnilmemiş
VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı	Gerçekleşti	Değnilmiş	Değnilmiş
VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı	...	Değnilmiş	Değnilmemiş
IX. Kalkınma Planı	...	Değnilmiş	Gerçekleşti
X. Kalkınma Planı	...	Değnilmiş	...
	Gerçekleşti	Gerçekleşmedi	Gerçekleşti

Kaynak: Alagöz ve Yapar, 2003: 444-445

Türkiye, ILO'nun 102 sayılı Sözleşmesi'nde yer alan sigorta kollarını ilk aşamada işsizlik sigortası ve aile yardımları harici kabul etmiştir. Zamanla işsizlik sigortasına yönelik ilerlemelerine Kalkınma Planlarında yer vermiş, nihayet Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda bu uygulama hayata geçirilmiştir. Yine Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinde sosyal güvenliği sağlayan üç kurum olan SSK, BAĞ-KUR ve Emekli Sandığı'nın tek çatı altında birleştirilmesi hedeflenmiş ve 2006 yılında bu hedef gerçekleşmiştir. Ancak aile yardımları, birçok kalkınma planında yer almakla birlikte sigorta kolu olarak uygulanması hala daha gerçekleştirilememiştir.

Kalkınma planlarındaki gelişmelere bakıldığında, aile yardımlarına yönelik önemli hedeflerin olduğu görülmektedir. Gerek yapısal, gerek kapsam ve gerekse niteliksel anlamda birçok düzenleme öngörülmüş olmasına karşın, mevcut aile yardımı uygulamaları, bu düzenlemelerin birçoğunu karşılamamaktadır. Yedinci planın aile yardımlarını bir sosyal sigorta kolu olarak uygulama hedefi, Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinde sosyal güvenlik sistemimizin uyumu açısından önemli bir hedef olması ile birlikte, mevcut aile yardımı uygulaması hala dağınık bir yapıda ve büyük ölçüde sosyal yardımların çatısı altındadır. Ayrıca sosyal yardım ve sosyal sigortaların tek bir mevzuatla düzenlenmesine yönelik yer alan ifadeler de tam anlamıyla uygulanamamıştır. Sosyal yardım ve sosyal sigortalar farklı mevzuatlarda düzenlenmiş olmakla birlikte, sosyal yardımlar da mevcut yapıda kendi içinde parçalı bir mevzuat yapısına sahiptir. Tüm bunlar, aile yardımlarına yönelik planlamaların, uygulama noktasında eksik kaldığını göstermektedir.

3.2.2. AB'ye Katılım İçin Ulusal Eylem Planında Aile Yardımları¹²

AB'ye Katılım İçin Ulusal Eylem Planı, katılım sürecinde Türkiye'nin başlıca yol haritalarından biridir. Eylem Planı, önümüzdeki dönemde AB sürecinde atılacak adımları, hem mevzuat uyumu, hem de kurumsal ve idari yapılanmalar çerçevesinde somut bir biçimde ortaya koymaktadır. AB'ye Katılım İçin Ulusal Eylem Planı'nda, 87 kanun, 278 ikincil düzenleme ve 155 idari yapılanmanın hayata geçirilmesi öngörülmektedir.¹³ Ulusal Eylem Planı'nda sosyal güvenlik ve sosyal yardımları ilgilendiren başlıklar da yer almaktadır. Bunlardan bazıları koordinasyonu ve aile yardımlarını içermesi açısından çalışmayla yakından ilgilidir.

2016-2019 dönemi için hazırlanan Avrupa Birliği'ne Katılım İçin Ulusal Eylem Planı'nda yer alan konulardan biri "İşçilerin Serbest Dolaşımı" dır. Serbest dolaşım, Avrupa Birliği'nde sosyal güvenlik koordinasyonuna ilişkin gelişim sürecinin yapıtaşlarından birini oluştururken, bu alanda eylem planlarında yapılacak

¹² Çalışmanın bu bölümünde yer verilen bilgiler için, T.C. Avrupa Birliği Bakanlığınca hazırlanan Ocak 2016- Aralık 2019 Avrupa Birliği'ne Katılım İçin Ulusal Eylem Planı'ndan yararlanılmıştır.

¹³ https://www.ab.gov.tr/abye-katilim-icin-ulusal-eylem-planı_50083.html

düzenlemeler koordinasyona uyum açısından önem arz etmektedir. Nitekim “İşçilerin Serbest Dolaşımı” başlığı altında yer alan düzenlemeler 883/2004 sayılı koordinasyon tüzüğüne uyum sağlama amacı taşımaktadır. Bu noktada 2016-2019 dönemi Avrupa Birliği’ne Katılım İçin Ulusal Eylem Planı’nda, Macaristan, Polonya ve İspanya ile yapılacak ikili sosyal güvenlik sözleşmeleri ile koordinasyona uyum sağlanmaya çalışıldığı belirtilmektedir.

Tablo 3.7: Türkiye’nin 2016-2019 Avrupa Birliği’ne Katılım İçin Ulusal Eylem Planı’nda İşçilerin Serbest Dolaşımının Sağlanması Amacıyla Yapılacak Çalışmalar¹⁴

İkili Sosyal Güvenlik Sözleşmesi İmzalanacak Ülke	Uyum Sağlanacak Avrupa Birliği Mevzuatı	Amaç	İlgili Kurum
Macaristan	Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Koordinasyonuna İlişkin (AT) 883/2004 sayılı Tüzük	İki ülke vatandaşlarının sosyal güvenlik haklarının korunması ve hak kayıplarına uğramalarının önüne geçilmesi için sözleşme imzalanması amaçlanmaktadır.	Sosyal Güvenlik Kurumu
Polonya	Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Koordinasyonuna İlişkin (AT) 883/2004 sayılı Tüzük	İki ülke vatandaşlarının sosyal güvenlik haklarının korunması ve hak kayıplarına uğramalarının önüne geçilmesi için sözleşme imzalanması amaçlanmaktadır.	Sosyal Güvenlik Kurumu
İspanya	Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Koordinasyonuna İlişkin (AT) 883/2004 sayılı Tüzük	İki ülke vatandaşlarının sosyal güvenlik haklarının korunması ve hak kayıplarına uğramalarının önüne geçilmesi için sözleşme imzalanması amaçlanmaktadır.	Sosyal Güvenlik Kurumu

Tablo 3.7’de yer aldığı gibi, Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne üyelik sürecinde sosyal güvenlik alanında yapacağı düzenlemelerin odağını koordinasyon oluşturmaktadır. Koordinasyona uyum sağlanması noktasında üyelik öncesi başvurulacak en temel araç ikili sosyal güvenlik sözleşmeleridir.

¹⁴ Bu tablo, T.C. Avrupa Birliği Bakanlığınca hazırlanan Ocak 2016- Aralık 2019 Avrupa Birliği’ne Katılım İçin Ulusal Eylem Planı’ndan alınmıştır.

İkili sosyal güvenlik sözleşmeleri de, koordinasyon tüzükleri gibi maddesel kapsam belirlemiştir. Bu kapsamlardan birini de aile yardımları oluşturmaktadır. Türkiye'nin imzalayacağı ikili sosyal güvenlik sözleşmelerinde aile yardımlarını maddesel kapsama dâhil etmesi, koordinasyona uyum noktasında aile yardımları alanında yapılabilecek düzenlemeleri sosyal güvenlik boyutuyla görmemiz açısından önemlidir.

2016-2019 Avrupa Birliği'ne Katılım İçin Ulusal Eylem Planı'nda sosyal yardımlara ilişkin düzenlemeler de yer almaktadır. Özellikle Türkiye'de aile yardımlarının sosyal yardımlar çatısı altında yer almasından hareketle, bu alanda yapılacak düzenlemeler hem üyelik süreci için hem de Türkiye'deki sosyal yardımların geliştirilmesi ve iyileştirilmesi için önemli bir alanı ifade etmektedir. "Sosyal Politika ve İstihdam" başlığı altında Birincil Mevzuat düzenlemesi olarak 2016-2019 Ulusal Eylem Planı'nda "Sosyal Yardım Kanunu" çıkarılacağı belirtilmiştir. Bu düzenleme ile sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin hak temelli olarak bütünsel bir şekilde sunulduğu ve tek bir mevzuat ile düzenlendiği bir sosyal destek sistemi kurulması amaçlanmaktadır. Bu çalışma için o dönemki adıyla Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, şimdiki adıyla Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ilgili kurum olarak belirlenmiştir. Türkiye'de sosyal yardımların dağınık yapısı düşünüldüğünde bu düzenleme büyük önem arz etmektedir.

3.2.3. Avrupa Birliği ile Türkiye Arasında Serbest Dolaşıma İlişkin Antlaşmalarda Aile Yardımları

Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinde serbest dolaşım önemli bir yer tutmaktadır. Özellikle işçilerin serbest dolaşımı konusu, Türkiye ile Avrupa Birliği arasında birtakım düzenlemeleri gerekli kılmıştır. Ankara Antlaşması, Katma Protokol ve Ortaklık Konseyi'nin 2/76, 1/80 ve 3/80 sayılı Kararları bu doğrultuda yer alan düzenlemelerdendir. Serbest dolaşımın, sosyal güvenliğin koordinasyonunun sağlıklı işleyişi noktasındaki önemi, bu düzenlemeleri de değerlendirilmesi gereken bir alan olarak karşımıza çıkarmaktadır.

3.2.3.1. Ankara Antlaşması ve Katma Protokol

Avrupa Ekonomik Topluluğu ile 1963 yılında imzalanan ve 1964 yılında yürürlüğe giren Ankara Antlaşması, Türkiye'nin Avrupa Birliği ile ilişkileri noktasında temel kabul edilen bir yasal düzenlemedir. Bu antlaşma ile Türk işçilerin serbest dolaşımını kademeli bir biçimde sağlanması ve serbestçe yerleşmeleri amaçlanmaktadır (Erol, 2015: 236).

Ankara Antlaşması'nda ifade edilen kademeli geçişe yönelik düzenlemeleri içeren Katma Protokol, Türk işçilerin serbest dolaşımına ilişkin çok daha detaylı düzenlemelere yer vermiştir (Sevimli ve Reçber, 2014: 404).

1970'te imzalanan ve 1973 yılında yürürlüğe giren Katma Protokol'ün 36 ile 40. maddeleri arası, işçilerin serbest dolaşımına yer vermektedir. Katma Protokol'ün 37. maddesinde eşit muamele ilkesini düzenlemektedir (Erol, 2015: 238). Buna göre *“Her Üye Devlet, Topluluk 'ta çalışan Türk uyruklu işçilere, çalışma şartları ve ücret bakımından, Topluluk üyesi diğer devletler uyruklu işçilere göre uyrukluştan ötürü herhangi bir farklı işleme yer vermeyen bir rejim tanır.”* ifadesi yer almaktadır. Bu madde, koordinasyonun eşit muamele ilkesini karşılar niteliktedir.

Katma Protokol'ün 39. maddesi ise birçok yönden koordinasyon ve aile yardımları ile bağlantılı bir alan oluşturmaktadır. 39. maddede *“Türk uyruklu işçilere yaşlılık, ölüm ve sakatlık gelir ve aylıkları ile işçi ve Topluluk içinde oturan ailesine sağlanan sağlık hizmetleri yönünden, çeşitli üye Devletlerde geçen sigorta veya çalışma sürelerinin birleştirilmesine imkân verecektir.”* ifadesi, koordinasyon ilkelerinden biri olan sürelerin birleştirilmesi ilkesiyle doğrudan ilişkilidir. Aynı maddenin devamında yer alan *“...hak kazanılan yaşlılık, ölüm ve sakatlık gelir ve aylıkları Türkiye'ye gönderilebilecektir.”* hükmü ise hakların ihracı ilkesine benzer özellikler taşımaktadır.

Aynı maddenin devamında yer alan *“Yukarıda belirtilen hükümler, işçinin ailesinin Topluluk içinde oturmaması halinde, aile yardımlarının ödenmesini sağlayacak nitelikte olmalıdır.”* hükmü, aile yardımlarının da bu doğrultuda

sağlanacağını, ailenin başka bir ülkede ikamet etmesinin aile yardımlarının sağlanması noktasında bir engel yaratmaması gerektiği belirtilmiştir.

Özetle Katma Protokol çerçevesinde şu düzenlemeler yer almaktadır (Erol, 2015: 239):

- Türk işçilerin eşit muamele görmesi
- Türk işçiler ile aile bireylerinin sosyal güvenlik haklarının korunması
- Sosyal güvenlik haklarının ihracı ve sürelerin birleştirilmesi
- Aile bireyleri farklı ülkede ikamet etse dahi işçiye aile yardımı ödenmesinin sağlanması

3.2.3.2. Ortaklık Konseyi Kararları (2/76, 1/80 ve 3/80 sayılı Kararlar)

Ankara Antlaşması'nın 12. maddesi ve Katma Protokol'ün 36. maddesi gereği Ortaklık Konseyi tarafından alınan kararlar, Avrupa Birliği ile Türkiye arasında serbest dolaşımın sağlanması noktasında önemli ikincil kaynaklardır. Bunlardan ilki olan 2/76 sayılı Karar 1976 yılında yürürlüğü girmiştir (Erol, 2015: 240). 2/76 sayılı Karar, göçmen işçilerin ve aile bireylerinin serbest dolaşım haklarını düzenlemektedir (Sevimli ve Reçber, 2014: 406).

2/76 sayılı Karar, serbest dolaşıma yönelik farklı şartlar getirmiştir. Buna göre yasal olarak üç yıl ve beş yıl çalışan işçilere farklı serbest dolaşım imkânları sağlanmıştır. Yasal olarak çalışan işçilerin çocuklarına ilişkin düzenleme ise aile yardımları noktasında önemlidir. Kararın 3. maddesi, yasal olarak aileleriyle birlikte bir Topluluk üyesi ülkede ikamet eden çocukların, ulusal mevzuatça sağlanan yardımlardan yararlanma hakkını düzenlemiştir. 4. madde ise müttekabiliyet gereği aynı şartların Türkiye'de çalışan üye devlet uyruklu vatandaşlar ve çocuklarına da sağlandığını ifade etmektedir (Erol, 2015: 241)

1/80 sayılı Karar ile birlikte 2/76 sayılı Karardaki düzenlemelerde iyileştirmelere gitmiştir. 1/80 sayılı Karar'ın 7. maddesi Türk işçilerin aile bireylerinin durumunu düzenlemiştir. Bu maddeye göre;

“Bir üye ülkenin işgücüne ait olduğu usule uygun olarak tescil edilmiş olan bir Türk işçisinin, kendisine katılmak için izin almış olan aile üyeleri;

- Bu üye ülkede en az üç yıl yasal olarak ikamet ettikten sonra herhangi bir istihdam teklifini kabul etmeye hak kazanırlar;*
- Burada en az beş yıl yasal olarak ikamet etmiş olmaları koşulu ile kendi seçecekleri herhangi bir ücretli işte serbestçe çalışabilirler.*

Ev sahibi ülkede bir mesleki eğitim kursunu tamamlamış olan Türk işçilerinin çocukları, bu üye Devletteki oturma sürelerine bakılmaksızın, anne veya babasından birinin ilgili Üye devlette en az üç yıl yasal olarak istihdam edilmiş olması koşulu ile söz konusu üye Devlette her türlü işe başvurabilir.” hükmü yer almaktadır (m. 7). Böylece aile bireylerine de belli koşullar çerçevesinde çalışma hakkı tanınmıştır. Bununla birlikte bu haklar, sadece Topluluk ülkesinde ikamet edenler için geçerlidir (Erol, 2015: 244).

Ortaklık Konseyi kararlarından 3/80 sayılı Karar ise koordinasyon açısından büyük önem ifade etmektedir. Zira Karardaki birçok hüküm koordinasyon tüzüğüne atıf yapmaktadır.

Karar, Türk işçileri ve üye ülke sınırları içinde ikamet eden aile bireyleri ile dul ve yetimlerini kapsamaktadır. Maddesel kapsamda ise ILO'nun 102 sayılı Sözleşmesi'nde ve 1408/71 sayılı koordinasyon tüzüğünde yer alan aile yardımları dâhil tüm sigorta kollarının yer aldığı görülmektedir. Kararda yine yardımların çakışması, eşit muamele, uygulanabilir mevzuat, iyi yönetim ve işbirliği gibi ilkeler koordinasyon tüzüklerinde yer alan ilkeler ile benzetilmektedir (Erol, 2015: 247-248).

Bu açıdan bakıldığında 3/80 sayılı Karar Türkiye'nin serbest dolaşım noktasında koordinasyona uyumu açısından önemli bir alandır. Zira gerek kişisel, gerek maddesel, gerekse ilkeler boyutuyla Karar, koordinasyon tüzüklerine atıfta bulunmak suretiyle bu alandaki uyum çalışmalarına yönelik hükümler içermektedir.

Karar'ın 4. maddesinde düzenlenen maddesel kapsamdan birini oluşturan aile yardımları, yine o dönemde de Türkiye'de uygulama alanı bulamayan yardımlardan biridir. O dönemden günümüze Türkiye ile Avrupa Birliği arasında aile yardımları uygulamasının koordinasyonuna ilişkin ise bir gelişme kaydedilememiştir. Aile yardımları hala Türk sosyal güvenlik sistemi kapsamında yer almamaktadır.

3.3. Türkiye'nin Taraf Olduğu İkili Sosyal Güvenlik Sözleşmelerinde Aile Yardımları

Ülkeler arası serbest dolaşımın hayata geçirilmesi esnasında sosyal güvenlik alanında hak kaybının yaşanmaması amacıyla Avrupa Sosyal Şartı, Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu, Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi, koordinasyon tüzükleri gibi birçok uluslararası norm çıkartılmıştır. Türkiye de uzun yıllar Avrupa Birliği üyesi ülkelere işçi göndermiş bir ülke olarak, bu vatandaşların, aile fertlerinin ve bakmakla yükümlü oldukları diğer kişilerin sosyal güvencelerinin sağlanması, elde ettikleri hakları kaybetmemeleri ve Türkiye'ye döndüklerinde yararlanmaya devam etmeleri adına birtakım koruyucu önlemler almaya çalışmıştır (Öztürk, 2016: 11). Bu doğrultuda, ikili sosyal güvenlik sözleşmeleri imzalanarak vatandaşların sosyal riskler karşısında güvenceye sahip olmaları amaçlanmıştır (Yel, 2013: 36).

İkili sosyal güvenlik sözleşmeleri, sadece iki ülke için koordinasyon öngören, sadece onları bağlayan ve imzalandıktan sonra her iki devlet için de sorumluluk doğuran hukuksal araçlardır (Erol, 2015: 251). İkili sosyal güvenlik sözleşmeleri, akit ülke sigortalı vatandaşları ile aile fertlerine, sosyal sigortaya ilişkin yapılan yardımlardan yararlanma hakkı tanırken, bu yardımların ihracı ve transferine de imkân sağlamaktadır (Güleryüz, 2009: 31).

Türkiye'nin bazı Avrupa Birliği üyesi ülkeler ile ikili sosyal güvenlik sözleşmeleri bulunmaktadır. Avrupa Birliği üyesi ülkeler kendi içlerinde sosyal güvenlik haklarının ihracı noktasında sosyal güvenlik koordinasyon tüzükleri çerçevesinde işlem yaparken, Türkiye gibi Birlik üyesi olmayan ülkeler ile ikili sosyal güvenlik sözleşmeleri uygulamaya konmaktadır. Bu sözleşmeler kısa ve uzun vadeli

sigorta kolları bakımından birtakım hükümler içermekle birlikte, maddesel kapsamı sözleşmeden sözleşmeye değişmektedir.

İkili sosyal güvenlik sözleşmelerinin maddesel kapsamından birini de aile yardımları oluşturmaktadır. Aile yardımları genel olarak sosyal güvenlik sözleşmelerinde işçilerin çalıştıkları ülke mevzuatı gereğince belli şartlar altında yapılmaktadır. Bununla birlikte bu yardım, her sözleşmede birtakım farklılıklar içermektedir. Ülkelerin sosyal güvenlik mevzuat yapıları gerek yardımın niteliği, gerek miktarı, gerekse kapsam açısından çeşitlilik göstermektedir (Güleryüz, 2009: 36).

Aile yardımları konusunda ikili sözleşmeler, özellikle çocuk parası veya çocuk yardımı şeklinde uygulamalara yer vermektedir. Çocuklara kaç yaşına kadar bu yardımların yapıldığı da sözleşmeye akit tarafların mevzuatında belirtilmektedir. Bu yardımlara yönelik şartlar, yine ülkeden ülkeye değişmektedir (Güleryüz, 2009: 36).

Türkiye'nin şu an 23 ülke ile sosyal güvenlik sözleşmesi bulunurken, bu sözleşmelerin tümü uzun vadeli sigorta kollarını kapsam içerisine almıştır. Bununla birlikte ülkelerin farklı mevzuatları, uygulamaları ve sosyal güvenlik sistemleri, kısa vadeli sigorta kollarının tüm sözleşmelerde uygulanmasını zor hale getirmektedir. Bununla birlikte aile yardımları da, altyapısını bu farklılıkların oluşturduğu sosyal güvenlik kollarından birini oluşturmaktadır. Gerek sosyal sigorta ve sosyal yardım arasında sıkışan yapısı, gerek finansmanı, gerekse diğer etkenler çerçevesinde aile yardımları, sözleşmelerin çoğunda uygulama alanı bulamamıştır.

Çalışmanın bu bölümünde, Türkiye'nin taraf olduğu ikili sosyal güvenlik sözleşmelerinde aile yardımlarının durumu değerlendirilerek, Türkiye'de hâlihazırda sosyal güvenlik sistemi içinde yer almayan bu yardımın ihracının Avrupa Birliği üyesi ülkeler ile nasıl gerçekleştiği incelenecektir.

3.3.1. Avrupa Birliği Üyesi Ülkeler ile İmzalanan İkili Sosyal Güvenlik Sözleşmelerinde Aile Yardımlarının İşleyişı

İkili sosyal güvenlik sözleşmeleri, sosyal güvenliğin koordinasyonunun sağlanması noktasında büyük önem arz etmektedir. Birlik üyesi ülkeler, sosyal güvenlik haklarının koordinasyonunu, koordinasyon tüzükleri vasıtasıyla sağlarken, üye olmayan bir ülkenin söz konusu olması halinde ikili sosyal güvenlik sözleşmelerine başvurulmaktadır (Duran, 2014: 44-45).

Türkiye'nin gerek Avrupa Birliği üyesi, gerekse diğer ülkelerle imzalamış olduğu ikili sosyal güvenlik sözleşmeleri ile sosyal güvenlik alanında vatandaşlarının hak kayıplarını en aza indirmeye çalışmaktadır. Türkiye, Avrupa Birliği üyesi olmadığından, koordinasyon tüzüklerinde yer alan hükümler Türkiye'nin sosyal güvenlik sistemi noktasında geçerli değildir. Bu sebeple Türkiye ile Avrupa Birliği üyesi bazı ülkeler, ikili sosyal güvenlik sözleşmeleri yoluyla sosyal güvenlik haklarının ihracı yoluna gitmektedir (Duran, 2014: 44 45).

Sosyal güvenlik sözleşmelerinin maddesel kapsamı, ülkeden ülkeye değişmektedir. Kısa ve uzun vadeli sigorta kollarına ilişkin düzenlemelerin yanı sıra, aile yardımlarının da kapsama alındığı bazı sözleşmeler bulunmaktadır. Türkiye'nin Avrupa Birliği üyesi ülkeler ile imzaladığı sözleşmelerden bazılarında da aile yardımlarına yönelik hükümler yer almaktadır. Kimi sözleşmelerde çocuk yardımı olarak da geçen bu yardımların içeriği de farklılık göstermektedir.

Aile yardımlarının ikili sözleşmelerde yer alması sayesinde akit taraf ülkesinden birinde çalışan bir vatandaşın yanında veya diğer akit taraf ülkesinde kalan aile bireyleri veya çocuklarına yardım yapılması imkânı sağlanmaktadır. Burada yardımın niteliği, miktarı ve şartları ise ülkenin mevzuatındaki düzenlemeye göre belirlenmektedir (Yel, 2013: 47).

Türkiye için ise durum biraz farklıdır. Çünkü Türkiye'deki aile yardımlarının yapısı ikili sözleşme imzalanan Avrupa Birliği üyesi ülkelerdeki aile yardımlarından farklıdır. Aile yardımlarına yönelik düzenlemeler kimi sözleşmelerde müttekabiliyet

gereği yer almazken, kimi sözleşmelerde ise akit ülkenin mali kaygıları çerçevesinde sınırlandırılmış veya direk kapsam dışı bırakılmıştır (Yel, 2013: 47).

Türkiye'nin taraf olduğu ikili sosyal güvenlik sözleşmelerinden 15'i, Avrupa Birliği sosyal güvenlik koordinasyon sistemine tabi ülkelerdir. Bu ülkelerle yapılan sözleşmeler, koordinasyona yönelik uyum açısından önemlidir.

Tablo 3.8: Türkiye ile Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Koordinasyon Sistemine Tabi Ülkeler İle İmzalanan İkili Sözleşmeler

Ülke	İmza Tarihi	Resmi Gazete (Tarih)	Resmi Gazete (Sayı)	Yürürlük Tarihi
İngiltere	9.09.1959	21.10.1960	10686	1.06.1961
Almanya	30.04.1964	10.04.1965	11976	1.11.1965
Hollanda	5.04.1966	16.12.1967	12778	1.02.1968
Belçika	4.07.1966	11.05.1967	12595	1.05.1968
Avusturya	12.10.1966	7.04.1969	13168	1.10.1969
İsviçre	1.05.1969	10.08.1971	13922	1.01.1972
Fransa	20.01.1972	14.08.1973	14525	1.08.1973
Danimarka	13.12.1999	3.07.2002	24804	1.12.2003
İsveç	30.06.1978	3.02.1981	17240	1.05.1981
Norveç	20.07.1978	7.10.1980	17128	1.06.1981
Romanya	6.07.1999	12.03.2000	23991	1.03.2003
Çek Cum.	28.06.2001	28.04.2004	25446	1.01.2005
Lüksemburg	20.11.2003	27.10.2004	25626	1.06.2006
Hırvatistan	12.06.2006	30.11.2011	28128	1.06.2012
Slovakya	25.01.2007	30.11.2010	27771	-

Kaynak: (Erol, 2015: 255)

Türkiye ile Avrupa Birliği üyesi ülkeler arasında imzalanan ikili sosyal güvenlik sözleşmelerindeki aile yardımları değerlendirilirken, tüm ülkelerdeki uygulamalar değil, Türk nüfusunun en yoğun olduğu ülkeler seçilmiş ve değerlendirme bu çerçevede yapılmıştır.

Almanya¹⁵

Almanya ile Türkiye arasında imzalanan 1965 yılında yürürlüğe giren ikili sosyal güvenlik sözleşmesi, aile yardımlarına ilişkin hükümlere yer veren

¹⁵ Bu bölümde aile yardımlarına ilişkin bilgiler için 08.10.1965 tarih ve 12121 sayılı Türkiye Cumhuriyeti ile F. Almanya Cumhuriyeti Arasında Sosyal Güvenlik Hakkında Sözleşme 'den yararlanılmıştır.

sözleşmelerden biridir. Özellikle Türk nüfusun yoğunlukta olduğu Avrupa ülkelerinin başında gelen Almanya ile imzalanan sözleşme gereği, taraf ülkelerden birinde çalışan ve çocukları diğer taraf ülkede ikamet eden bir kişinin, çocukları sanki çalıştığı ülkede ikamet ediyormuşçasına o ülkenin mevzuatı uyarınca çocuk yardımından yararlanmaya hak kazanır.

Almanya’da aile yardımları, sosyal yardım olarak yapılmakta olup finansmanı devlet tarafından vergilerle sağlanmaktadır (T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, 2013: 19). Almanya’daki aile yardımlarının bir sosyal sigorta kolu olarak yer almaması, Türkiye’deki yapıyla benzerlik göstermektedir.

Almanya’da eğitime devam eden, ruhen veya bedenen kendini geçindiremeyecek derecede malul olan çocuk için 27 yaşına kadar bu yardım yapılmaktadır.

Çocuk yardımına ilişkin detay hükümler de sözleşmede yer almaktadır. Çocuk yardımı, çocuğun geçimini ağırlıklı olarak sağlayan kişiye ödenmektedir. Çocukların ikamet ettiği ülkede başka bir şahsın aynı çocuklar için bu yardımı alma hakkının bulunması halinde ise ayrıca bir çocuk yardımı yapılmamaktadır. Eğer çalışan, aldığı yardımı çocukların bakımı için kullanmıyorsa yardım, yetkili makam tarafından bakımı gerçekleştiren kişiye yapılmaktadır. Birden fazla kişinin bakımı üstlenmesi halinde ise en çok bakan kişiye bu yardım ödenmektedir. Sözleşmeyi imzalayan taraf ülkelerden birinin mevzuatında, bu yardıma hak kazanmada sigortalılık süreleri göz önünde bulunduruluyorsa, her iki ülkede geçen süreler dikkate alınmaktadır.

Hollanda¹⁶

Hollanda ile imzalanan ikili sosyal güvenlik sözleşmesi 1968 yılında yürürlüğe girmiştir. Yine bu sözleşmede de aile yardımlarına ilişkin birtakım hükümler yer almaktadır.

¹⁶ Bu bölümde aile yardımlarına ilişkin bilgiler için 24.04.2004 tarihli ve 25142 sayılı Türkiye Cumhuriyeti ile Hollanda Krallığı Arasında Sosyal Güvenlik Hakkında Sözleşme ‘den yararlanılmıştır.

Hollanda’da uygulanan aile yardımları, ailelerin çocuk bakımı ve yetiştiriciliği için katlandıkları masraflara devletin katkıda bulunması amacıyla oluşturulmuş bir sigorta koludur. Bununla birlikte bu yardımın finansmanı işçi veya işverenlerden toplanan primlerle karşılanmamaktadır. Bu yardım, bir sosyal koruma programı olarak devletin vergilerle finanse ettiği ve ikameti bulunan tüm vatandaşları kapsayan bir uygulamadır (T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, 2013: 44).

Aile yardımlarından faydalanacak olan, Hollanda’da çalışan ancak çocukları Türkiye’de ikamet eden bir kişi, Hollandalı çalışanların tabi olduğu şartlara tabidir.

Burada Hollanda’nın aile yardımına ilişkin mevzuat düzenlemeleri önemlidir. Hollanda’da aile yardımları, çocuk yardımı, çocuğa bağlı birtakım ödenekler, çocuk bakım yardımı gibi farklı isimlerde farklı uygulamalara sahiptir. Türk sigortalının bu yardımdan faydalanabilmesi için çocuğun 16 yaşından küçük olması, 16-18 yaş arasında ise engelli veya eğitim görüyor olması gibi şartlar belirlenmiştir. Bununla birlikte ailesiyle ikamet etmeyen çocuk için yardım alınması da yine bazı şartlara tabidir.

Belçika¹⁷

Belçika ile Türkiye arasında imzalanan ikili sosyal güvenlik sözleşmesi aile yardımlarını kapsamına alan bir diğer sözleşme olup, 1968 yılında yürürlüğe girmiştir.

Belçika’da aile yardımı uygulaması, zorunlu bir sosyal sigorta kolu olup, finansmanı katkı payları ile sağlanmaktadır. Aktif nüfusun tümünü kapsayan aile yardımları, birinci çocuktan itibaren tüm çalışanlara verilmektedir (T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, 2013: 57).

Belçika ile imzalanan ikili sözleşmenin 29. Maddesi aile yardımlarına ilişkin düzenlemelere yer vermektedir. Buna göre aile yardımına hak kazanma, sigortalılık süresine bağlanmış ise, taraf ülkelerde geçen sürelerin tümü dikkate alınmaktadır. Bununla birlikte, Belçika’da çalışan ve ailesi yanında ikamet eden Türk işçiler, aile yardımlarından diğer Belçikalı çalışanlarla aynı şartlarda faydalanmaktadır. Ailesi

¹⁷ Bu bölümde aile yardımlarına ilişkin bilgiler için 21.12.1967 tarih ve 12782 numaralı Türkiye Cumhuriyeti ile Belçika Krallığı Arasında Sosyal Güvenlik Hakkında Sözleşme ‘den yararlanılmıştır.

Türkiye’de ikamet eden çalışanlar ise, özel yardımlar ve zamlar dışında yine bu yardımdan faydalanabilmektedirler.

Yardımlar, çalışan kişinin öz çocukları, eşi ile müşterek çocukları veya eşinin öz çocukları için yapılmaktadır. Çocuk yardımı kişinin kendisine değil, Türkiye’de çocuğun bakımını üstlenen ve kişinin dilekçesinde belirttiği kişiye yapılmaktadır. Çocuk yardımı Belçika mevzuatına göre çocuğun 14 yaşına kadar, eğitiminin devam etmesi halinde ise 25 yaşına kadar yapılmaktadır.

Avusturya¹⁸

Avusturya, yine Türk nüfusunun yoğun olarak bulunduğu Avrupa Birliği ülkelerinden biridir ve Avusturya’da çalışan Türk vatandaşlarının ve ailelerinin sosyal güvenliğe ilişkin hakları önem arz etmektedir. Bu doğrultuda, Avusturya ile Türkiye arasında 1969 yılında yürürlüğe giren ikili sosyal güvenlik sözleşmesi de aile yardımlarını kapsamına alan bir sözleşmedir.

Kapsamına almakla birlikte çok detay hükümlere yer vermeyen bu sözleşmede aile yardımları, Avusturya’da çalışan Türk vatandaşlarının yanlarında ikamet eden çocukları için yapılmaktadır. Ancak Türkiye’de ikamet eden çocukları için herhangi bir aile yardımı öngörülmemiştir.

Fransa¹⁹

Türk nüfusunun yoğun olduğu Avrupa ülkelerinden biri olan Fransa ile Türkiye arasında imzalanan ve 1973 yılında yürürlüğe giren ikili sosyal güvenlik sözleşmesinde de aile yardımlarına yönelik birtakım düzenlemeler yer almaktadır.

Öncelikle Fransa’da yer alan aile yardımı uygulaması, gelir durumuna bakılmaksızın, birinci çocuk istisna tutulmak kaydıyla, iki veya daha çok çocuklu ailelere çocuk 16 yaşına gelinceye kadar yapılan yardımları ifade etmektedir. Çocuğun

¹⁸ Bu bölümde aile yardımlarına ilişkin bilgiler için 02.07.2000 tarih ve 24097 numaralı Türkiye Cumhuriyeti ile Avusturya Cumhuriyeti Arasında Sosyal Güvenlik Hakkında Sözleşme ‘den yararlanılmıştır.

¹⁹ Bu bölümde aile yardımlarına ilişkin bilgiler 23.07.1973 tarih ve 14603 sayılı Türkiye Cumhuriyeti ile Fransa Cumhuriyeti Arasındaki Sosyal Güvenlik Hakkında Sözleşme ‘den yararlanılmıştır.

mesleki eğitimine devam etmesi veya engelli olması durumlarında ise 20 yaşına kadar gelinceye kadar devam etmektedir (Karaca ve Kocabaş, 2003: 4-5). Fransa'nın aile yardımları, yalnızca çocuk yardımıyla da sınırlı değildir. Vergi indirimleri ve sübvansiyonlarla da desteklenmektedir.

Ancak belirtilen şartlar, Fransa'da ikamet eden aile ve çocuk için öngörülmüştür. Bu da Türkiye için durumu farklı kılmaktadır. Fransa'da çalışan bir Türk vatandaşı, Fransa mevzuatına göre, Türkiye'de ikamet eden çocukları için birinci çocuk da dâhil olmak üzere en çok 4 çocuğa kadar aile yardımından faydalanabilmektedir.

Çocuk kapsamı da belirtilmiştir. Çalışanın bakmakla yükümlü olduğu öz çocuğunun yanı sıra, evlat edinilen çocuğu veya tanınmış gayrimeşru çocuğu da bu yardım kapsamında yer almaktadır. Yardımdan çocuğun 16 yaşına, eğitimine devam etmesi halinde ise 18 yaşına kadar faydalanılabilmektedir.

Türkiye'de ikamet eden çocuk için yapılan yardım, Fransa'da çalışan kişiye değil, dilekçesinde belirttiği ve çocuğun bakımını üstlenen kişiye yapılmaktadır.

Fransa ile yapılan sözleşmenin ek protokolünde, Türkiye'de çalışmakta olan Fransız işçilerin durumları değerlendirilmiştir. Belirtilen ikili sözleşmelerde yer alan aile yardımlarına ilişkin hükümler büyük ölçüde, Türk çalışanların diğer taraf ülke mevzuatı çerçevesinde değerlendirmelerine yer vermekteyken, Türkiye'de çalışan taraf ülke vatandaşlarının durumları, Türkiye'deki mevcut aile yardımı uygulamalarını ve bu yardımın yapısını önemli kılmaktadır.

Ek protokolde, Türkiye'de aile yardımlarına ilişkin bir düzenlemenin Türk sosyal güvenlik mevzuatında bulunmaması, sosyal güvenlik sözleşmesi açısından bir eksiklik olarak kabul edilmiş ve Türkiye'de çalışan Fransız vatandaşlarının aile ve çocuklarına yapılacak aile yardımları noktasında herhangi bir yardımdan yararlanamadıkları belirtilmiştir. Bununla birlikte, Türkiye'de aile yardımlarına yönelik bir mevzuatın kabul edilmesi halinde, bu mevzuatın Fransız vatandaşlarına da doğrudan uygulanması hüküm altına alınmıştır (Yel, 2013: 93).

Fransa ile imzalanan sözleşmenin ek protokolü, Türkiye’deki mevcut aile yardımı uygulaması noktasında büyük önem arz etmektedir. İkili sözleşmelerde yer alan aile yardımlarına yönelik hükümlere ilişkin değerlendirmelerimiz genelde Türk vatandaşlarının yoğun olarak yaşadığı Avrupa Birliği üyesi ülkelerdeki durumla ilgili olduğundan, Türkiye’de yaşayan diğer taraf ülke vatandaşlarının durumları noktasında mevzuat anlamında eksiklik söz konusudur. Bu nedenle, Türkiye’nin ikili sözleşmelerinde yer alan aile yardımlarına ilişkin hükümlerin ortaya çıkarttığı sorunları değerlendirmek gerekmektedir.

3.3.2. İkili Sözleşmelerde Aile Yardımları Noktasında Karşılaşılan Sorunlar

İkili sözleşmeler hayata geçirilirken sosyal güvenlik haklarına ilişkin bir hak kaybının yaşanmaması amaçlansa da kimi zaman birtakım sorunlarla karşılaşmaktadır. Aile yardımları da uygulama noktasında sorun yaşanan alanlardan birini oluşturmaktadır.

Sosyal güvenlik uygulamalarının maddesel kapsamından biri olan aile yardımlarında karşılaşılan sorunlardan biri, ikili sosyal güvenlik sözleşmelerinde kapsam açısından bir bütünlük olmadığıdır. Örneğin; Avrupa Birliği üyesi ülkelerden Almanya, Belçika, Fransa ile imzalanan sözleşmelerde yer alan aile yardımı uygulamaları sigortalının hem yanında hem de Türkiye’de ikamet eden çocuklarını kapsarken, Avusturya ile imzalanan sözleşmede Türkiye’de ikamet eden çocuk kapsam dışı bırakılmıştır.

Bazı uygulamalarda ise, sigortalının hem yanındaki hem de Türkiye’de ikamet eden çocuğuna aile yardımlarından yararlanma hakkı verilirken, bunun miktarında farklılık ortaya çıkmaktadır. Örneğin Almanya’daki uygulamada Almanya’da ikamet eden çocuklara, Türkiye’de ikamet eden çocuklara ödendiğinden daha fazla aile yardımı ödemesi yapılmaktadır. Bu konuda Almanya “ikamet edilen ülke” prensibini benimsemektedir (Yel, 2013: 165) (Sözer, 2005: 211). Ayrıca, Almanya’da ikamet eden çocuklar için yapılan aile yardımları miktarında artışlar yapılmakta iken Türkiye’de ikamet eden çocuklara yapılan yardım miktarında böyle

bir durum söz konusu değildir. Bu durum Fransa’da çalışan Türk vatandaşları için de geçerlidir (Yel, 2013: 166). Belçika ile imzalanan sözleşme gereği ise çocukları Türkiye’de ikamet eden çalışanlar aile yardımlarından yararlanmakla birlikte, bu kapsamda verilen özel yardımlar ve zamlardan istifade edememektedirler.

Çocuk yardımına yönelik ikili sözleşmelerde yer alan bazı hükümlerde çocuğun ikamet şartının aranması da bir diğer sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Burada değerlendirilmesi gereken mevzu sigortalının ikameti olmalıyken Türkiye’de ikamet eden çocukların kapsam dışı bırakılması veya daha az yardımdan yararlanması, sözleşmelerdeki sınırlandırmalardan birini oluşturmaktadır. Sözleşme imzalanan ülkelerin mali kaygıları bu sorunun ortaya çıkmasının sebeplerinden biriyken, Türkiye’de buna karşılık gelecek bir aile yardımı uygulamasının bulunmaması da ülkelerin çekincelerinden bir diğerini teşkil etmektedir. Bununla birlikte Almanya ile yapılan sözleşmede “akit ülkelerde ikamet eden sigortalıların çocukları” ifadesi üçüncü ülkede ikamet eden çocuğun yardımdan faydalanamayacağı anlamına gelmektedir (Yel, 2013: 167).

İkamet konusunda bir diğer sorun da Avusturya örneğinde karşımıza çıkmaktadır. Avusturya ile yapılan sözleşme gereği Türkiye’de ikamet eden çocuklar aile yardımından yararlanamamaktadır. Avusturya’nın mali birtakım gerekçeler ile çekince koyduğu konu sözleşmenin tek taraflı feshi ile sonuçlanmıştır. Yeni sözleşmede ise bu düzenleme yer almamaktadır. Avusturya’nın, hakem heyetinin kendi ülke mevzuatı çerçevesinde değerlendirme talebinin de Türkiye tarafından reddedilmesiyle hakem atamaktan da kaçınılmıştır (Yel, 2013: 169). Son durumda, Avusturya’da çalışan sigortalının Türkiye’de ikamet eden çocuğu, aile yardımından yararlanamamaktadır. Ayrıca sözleşmenin 43.maddesinde yer alan hüküm gereği, tek taraflı fesih halinde, önceden kazanılmış haklara ilişkin hükümler devam edeceğinden, çocuk yardımlarının da geçerliliğini koruduğu söylenebilecektir (Yel, 2013: 170) (Öztürk, 2006: 183).

Sözleşmelerdeki aile yardımlarının uygulanması noktasında Türkiye’de de düzenlemeye açık birçok alan bulunmaktadır. Türkiye’de aile yardımlarına ilişkin tam açıklık bulunmaması, mevzuat eksikliği ve kurumsal düzenlemeler noktasında bir

standardın olmaması, ikili sosyal güvenlik sözleşmesi imzalanan ülkelerin, aile yardımlarını kapsam dışı bırakmak istemesi veya kapsama alınsa dahi belli sınırlamalar koymasına neden olmaktadır. Genelde imzalanan sözleşmelerde yer alan hükümler, diğer taraf ülkede çalışan Türk vatandaşı için düzenlemeler içermektedir. Ancak Türkiye’de çalışan taraf ülke vatandaşı için durum farklıdır. Fransa örneğinde olduğu gibi ek protokolde yer alan düzenlemede, Türkiye’de aile yardımı noktasındaki mevzuat eksikliğinin, sosyal güvenlik anlamında bir hak kaybına sebep olabileceği şeklindeki hüküm de bu eksikliği ifade etmektedir (Yel, 2013: 167).

Türkiye’de ayrı bir sigorta kolu olarak uygulanmayan aile yardımları, sözleşme yapılan veya yapılacak ülkeler için bir sorun teşkil etmektedir. İlerleyen dönemde bu yardımların, mevzuat anlamında veya kurumsal anlamda bütüncül bir yapıya bürünmesi ortaya çıkan sorunların çözümünde önemlidir. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yurtdışında Yaşayan Türkler Alt Komisyonu tarafından hazırlanan raporda da, yaşanan sorunların en aza indirgenebilmesi için aile yardımlarının bir risk kolu olarak yer almasının Türk sosyal güvenlik mevzuatı için önemli olduğu ifade edilmiştir (Yel, 2013: 167) (DPT, 2001: 68).

3.3.3. İkili Sözleşmelerdeki Aile Yardımlarının Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Koordinasyonu Çerçevesinde Değerlendirilmesi

Türkiye, Avrupa Birliği’ne üyelik sürecinde olan bir ülke olarak, diğer bütün alanlarda olduğu gibi sosyal güvenlik alanında da düzenlemeler yapmakta ve Avrupa Birliği standardına ulaşmaya çalışmaktadır. Avrupa Birliği’nde sosyal güvenlik, koordinasyon kuralları çerçevesinde yürütüldüğü için, koordinasyon hükümleri üyelik sürecinde Türkiye için büyük anlam ifade etmektedir. Türkiye, Birlik üyesi olmadığından koordinasyon tüzüğüne taraf olmasa da, Avrupa Birliği ülkeleriyle yapmış olduğu ikili sözleşmeler ile bu alandaki çabalarını somut bir şekilde gösterebilmektedir.

Türkiye’nin günümüzde, Avrupa Birliği’nde sosyal güvenlik koordinasyon sistemine tabi ülkelere yakınlaştıkça yaklaşık yarısıyla ikili sosyal güvenlik sözleşmesi imzalamış

bulunması, Avrupa Birliği sosyal güvenlik normları ve koordinasyon çerçevesinde değerlendirildiğinde uyum noktasında önemli bir gelişmedir (Erol, 2015: 254).

İkili sosyal güvenlik sözleşmelerinin içeriği incelendiğinde, bunların koordinasyon tüzükleri ile birçok yönden benzediği görülmektedir. Gerek maddi kapsam, gerek kişisel kapsam ve gerekse uygulama noktasında ikili sosyal güvenlik sözleşmeleri bir nevi koordinasyon çalışması olarak kabul edilmektedir (Erol, 2015: 252).

Hem koordinasyon tüzükleri hem de ikili sosyal güvenlik sözleşmelerinin maddi kapsamından birini de aile yardımları oluşturmaktadır. İkili sosyal güvenlik sözleşmelerinde, çalışanların aile bireylerinin, öteki ülkelerde ikamet ediyor olsalar dahi aile yardımlarından faydalanabilecekleri güvence altına alınmıştır (Erol, 2015: 255).

İkili sözleşmeler yoluyla sağlanan koordinasyon noktasında aile yardımlarının uygulama alanını iyileştirmek ve geliştirmek, Birliğe üye olunması halinde tüzüğe uyumun çok daha sağlıklı gerçekleşmesi açısından önemlidir. Türkiye'nin mevcut aile yardımı uygulamalarında, ikili sözleşme imzalanan ülke vatandaşlarının da yararlanabileceği bir standart belirlenmesi, sözleşmelerde aile yardımlarının maddesel kapsam içerisinde yer alması ve aile yardımlarının ihracının karşılıklı olarak sağlanması, koordinasyona tabi olunması planlanan olası durum için önemli bir aşama kaydedilmesi anlamına gelmektedir.

3.4. Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Koordinasyonu Çerçevesinde Türkiye'de Aile Yardımlarının Durumu

Önceki bölümlerde değinildiği gibi aile yardımları uygulaması, ILO'nun 1952 tarihli ve 102 No'lu Sosyal Güvenlik (Asgari Standartlar) Sözleşmesi'nde sayılan dokuz sigorta kolundan biri olarak değerlendirilmektedir. Bu dokuz sigorta kolu, dünya genelinde de kabul gören ve uygulanan sosyal güvenlik alanlarını temsil etmektedir.

Yine aynı şekilde, bu sözleşmeden hareketle, Avrupa Birliği, sosyal güvenlik alanlarındaki düzenlemelerde 102 sayılı asgari standartlarda yer alan kolları

benimsemiş, Birlik'in sosyal güvenlik alanında ortaya koyduğu tüzüklerde de bu kolları, maddesel kapsam altına almıştır. şu an uygulamadaki tüzük olan 883/04 sayılı tüzüğün 3. Maddesi de, maddesel kapsamda dokuz sigorta kolunu saymış ve aile yardımlarını da bunlardan biri olarak benimsemiştir.

Koordinasyon tüzükleri her ne kadar bağlayıcı bir niteliğe sahip olmaktan ziyade tavsiye niteliği taşısa da, Avrupa Birliği yesi ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerinin birbirine koordine edilmesi ve sosyal güvenlik anlamında bir hak kaybının yaşanmaması açısından büyük önem arz etmektedir.

Yine koordinasyon tüzüklerinde, ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerinden hangisinin geçerli olacağı, uygulanabilir mevzuat bölümünde belirtilmiş, bu alanlarda ülkelerin kendi sosyal güvenlik sistemleri belirleyici kabul edilmiştir. Ancak her ne kadar ye ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerine gönderme yapılırsa da, koordinasyon tüzükleri belli başlı alanlarda ülkelerin sistemlerini uyumlaştırması gerektiği alanlar koymuştur.

ILO'nun 102 No'lu sözleşmesinde ve 883/04 sayılı tüzüğün 3. Maddesinde yer alan sigorta kolları da bu alanlardan birini oluşturmaktadır. Burada yer alan sigorta kollarında aile yardımları, birėok ülke tarafından sosyal güvenlik sistemlerine dâhil edilmiş ve böylece, buna bağlı olarak ortaya çıkabilecek sorunlarda, koordinasyon çerçevesinde bir çözüm imkânı da sağlanmış bulunmaktadır.

Türkiye uzun bir süredir Avrupa Birliği'ne ye olma konusunda ciddi ilerlemeler kaydetmiş, yasal düzlemde birėok düzenleme ile hemen hemen her alanda kendi sistemini Avrupa Birliği'ne uyumlu hale getirmeye çalışmıştır. Sosyal güvenlik de bu alanlardan birini oluşturmaktadır. Her ne kadar aile yardımları, Türkiye'de sosyal güvenlik çatısı altında yer almasa da, Avrupa Birliği sosyal güvenlik koordinasyon sistemi, aile yardımlarını kapsamına alarak bunu bir risk alanı olarak değerlendirmiştir. Bu sebeple, sosyal güvenlik çatısı altında bulunmasa da Türkiye'deki mevcut aile yardımı uygulamalarını Avrupa Birliği sosyal güvenlik sistemi etrafında incelemek, düzenleme yapılacak alanları ortaya koyabilmemiz açısından önemlidir.

Çalışmanın bu bölümünde, Türkiye’deki mevcut aile yardımı uygulamaları, günümüzde uygulanmakta olan 883/2004 sayılı koordinasyon tüzüğünde yer alan hükümler çerçevesinde incelenecektir. Öncelikle tüzükte yer alan aile yardımı düzenlemesine yer verilecek, daha sonra ise maddi kapsam ve kişisel kapsam boyutuyla bir değerlendirme yapılacaktır.

3.4.1. 883/2004 Sayılı Koordinasyon Tüzüğü’nde Aile Yardımları

883 sayılı Tüzüğün 1 (z) Maddesi, aile yardımlarını “bakım ödemelerinin ve özel doğum ve evlat edinme ödeneklerinin avansları hariç olmak üzere, aile giderlerini karşılamayı amaçlayan ayni veya nakdi yardımlar” olarak tanımlamaktadır (m. 1/z).

Koordinasyon içinde aile yardımları, önceki bölümlerde de değinilen Avrupa Birliği koordinasyon ilkeleri çerçevesinde yürütülmektedir. Bu ilkeler, eşit muamele, uygulanabilir mevzuat, sürelerin birleştirilmesi, yardımların ihracı ve iyi yönetimdir.

Avrupa Birliği ülkelerinde serbest dolaşımın varlığı ile birlikte, farklı bir ülkede veya birden fazla ülkede çalışma, ikamet etme gibi durumlar söz konusu olduğundan aile yardımlarına ilişkin haklar önemli bir alan olarak karşımıza çıkmaktadır. 883/2004 sayılı koordinasyon tüzüğü, aile yardımlarının uygulanması noktasında sadece bir üye ülkenin mevzuatına tabi olunacağını ve bunun da kural olarak çalışılan devlet olduğunu belirtmiştir. Bu durum aynı zamanda “lex loci laboris” ilkesi olarak da ifade edilmektedir (Erol, 2015: 187) (Stamatia, 2009: 205).

Bu noktada 883/2004 sayılı tüzüğün 67. Maddesi de aile yardımlarının uygulanabilir mevzuatı açısından önemlidir. İlgili madde gereği, bir kişi, yetkili üye devlet mevzuatından sağlanan aile yardımlarından, kendisi ve başka bir üye devlette ikamet eden aile bireyleri, sanki yetkili ülkede ikamet ediyormuşçasına yararlanabileceği hüküm altına alınmıştır (m. 67).

Bununla birlikte, aynı maddenin devamında, aynı hükmün sadece çalışan değil emekliler için de geçerli olduğu ifade edilmektedir (m. 67).

Yine 883/2004 sayılı tüzük gereği, görevlendirme yoluyla çalışanlar için ise, ailenin, çalışan kişinin görevlendirme ile gittiği ülkede değil de gönderen ülkede ikamet etmesi halinde, görevlendirmeyi yapan yani gönderen ülke mevzuatı kapsamında aile yardımlarından yararlanacağı ifade edilmiştir. Aile bireylerinin de çalışan kişiyle, gönderildikleri ülkede ikamet etmeleri halinde ise koordinasyon hükümleri devreye girecek ve bu doğrultuda karar verilecektir (Erol, 2015: 188) (Fitzpatrick, 2011: 398).

883/2004 sayılı koordinasyon tüzüğü'nün 68. Maddesi ise yardımların birleşmesi halinden söz etmektedir. Buna göre, aynı süre içinde aynı aile bireylerine birden fazla üye devlet tarafından aile yardımları sağlanıyorsa, öncelik kurallarına göre hüküm verilecektir. Buna ilişkin hükümlere ise söz konusu maddede detaylı bir şekilde yer verilmiştir (m. 68).

3.4.2. Koordinasyon Çerçevesinde Aile Yardımlarına İlişkin Avrupa Birliği Adalet Divanı Kararları

Aile yardımlarının işleyişine yönelik, koordinasyon kuralları birtakım hükümler belirlemiş olsa da, bazı noktalarda Adalet Divanı kararlarına başvurulduğu görülmektedir. ABAD'ın yorumunun ışığında, “aile yardımları” aile harçlarından başlayarak aile harcamalarını hedefleyen çeşitli programları kapsayabilmektedir (Avrupa Parlamentosu, 2017: 51).

Aile yardımlarının işleyişi noktasında mevzuat belirli birtakım hükümler getirirse de, uygulamada bazı sorunlarla karşılaşmaktadır. Aile yardımlarının her ülkenin mevzuatında farklı şekilde düzenlenmesi, sosyal sigorta veya sosyal yardım şeklinde farklı yapılara sahip olması, hangi düzenlemelerin aile yardımı sayılacağı konusu, aile yardımlarını ABAD’a başvuru konularından biri haline getirmektedir. Burada aile yardımı olarak kabul edilen veya edilmeyen ödemelerin açıklığa kavuşturulması önemlidir. Çünkü sigorta kollarına göre farklı koordinasyon hükümleri ve farklı yardımlar yer almaktadır. Örneğin koordinasyon aile yardımlarını kapsama alırken, primsiz nakdi yardımları kapsam dışı bırakmıştır. ABAD ise kararlarını, aile yardımlarının söz konusu ülke sosyal güvenlik sistemine dâhil olup olmamasına göre

değil, her yardımın kendi özel durumunu, amaçlarını ve koşullarını dikkate alarak vermektedir (Erol, 2015: 186) (Fitzpatrick, 2011: 386).

Hangi yardımların aile yardımı kabul edileceği veya koordinasyon kapsamında değerlendirileceği hususu ABAD'a başvurulacak konulardan birini oluşturmaktadır. C-275/96 sayılı Kuusijarvi Davası'nda²⁰ ABAD, İsveç'teki ebeveyn yardımı gibi, ebeveynlerin çocuk yetiştirmek için katlandıkları mali dezavantajları, çocuk bakma ve büyütmeyle yönelik harcamaları azaltmak için yapılan yardımları aile yardımları olarak kabul etmiştir (Fitzpatrick, 2011: 388).

Bununla birlikte, aile yardımlarının uygulanabilir mevzuatına yönelik 67. Maddeye ilişkin de ABAD'ın vermiş olduğu kararlar bulunmaktadır. C-245/94 ve C-312/94 sayılı Hoefer ve Zachow Davalarında, çalışan bir kişinin kendisi ve aile bireyleri ile birlikte başka bir üye devlette ikamet etmesi durumunda, çalışılan ülkede ikamet ediyormuşçasına, o ülke mevzuatı çerçevesinde aile yardımlarından yararlanabileceği ifade edilmiştir (Fitzpatrick, 2011: 394).

Türk vatandaşlarının aile yardımlarına ilişkin "Sema Sürül Davası" da Divan tarafından karara bağlanmış bir davadır. Türk vatandaşı Sema Sürül, 1991 yılında Almanya'da bulunan eşinin yanına yerleşmiş ve 1992 yılında çocuk sahibi olmuştur. Alman sosyal güvenlik sistemi tarafından 3 yaşından küçük çocuklar için ödenen çocuk yetiştirme yardımını almaya hak kazanmıştır. Ancak bu yardım, 1994'te yapılan bir kanuni düzenleme ile kesilmiştir. Bunun üzerine Sema Sürül, yetkili makamlara bu işlemle ilgili şikâyetle bulunmuş ancak yetkili makamdan bu yardımın sadece oturma iznine sahip yabancılara yapıldığı ifade edilmiştir. Ardından Sema Sürül, yardımın kesilmesinin 3/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı'nın eşit muamele hükmüne aykırı olduğu iddiasıyla mahkemeye başvurmuş, mahkeme ise konuyu Divan'a taşımıştır. Divan ise C-262/96 sayılı kararında, 3/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı'nın doğrudan etkiye sahip olduğuna, bu kapsamda vatandaşlığa ilişkin tüm ayrımcılıkların kaldırıldığına ve aile yardımı konusunda kendi vatandaşları için sadece ikamet koşulu

²⁰ C-275/96 sayılı Kuusijarvi Davası: İsveç'te ikamet eden bir Finlandiya vatandaşı olan Kuusijarvi, doğum yaptıktan sonra İsveç'ten ebeveyn yardımı almakta iken Finlandiya'ya taşınmış ve bu yardım kesilmiştir.

aranırken yabancı uyruklu vatandaşlar için oturma izni belgesi istenmesinin bu kararlar uyuşmadığına hükmetmiştir. Böylece Türk vatandaşları için bu konuda Divan’a dava yolu açılmıştır (Sevimli ve Reçber, 2014: 418).

Davalarda da görüldüğü üzere, gerek koordinasyon hükümlerinin uygulanması gerekse Türk vatandaşlarının üye ülkelerde serbest dolaşımına yönelik sosyal güvenlik hakları konusunda aile yardımlarına ilişkin Divan kararlarının önemli bir yeri vardır. Bu kararlar koordinasyon hükümlerinin doğru yorumlanması ve sağlıklı işleyişi açısından da önemlidir.

3.4.3. Türkiye’de Aile Yardımlarının 883/2004 Sayılı Koordinasyon Tüzüğü’nün Kapsamı Çerçevesinde Değerlendirilmesi

Avrupa Birliği, sosyal güvenlik alanında, daha çok kişi ve konuyu kapsamına alacak düzenlemeler yaparak, sosyal güvenlik hakkının tesisi noktasında büyük bir ilerleme göstermiştir. Gösterilen gelişme, sosyal güvenlik koordinasyon tüzüklerinde de görülmektedir. Tüzüklerin kapsam boyutunda gösterdiği gelişmelere önceki bölümlerde yer verildiğinden, bu bölümde detaya girilmeyecektir.

Sosyal güvenliğe ilişkin son koordinasyon tüzüğü olan 883/2004 ve bunun uygulama tüzüğü olan 987/2009 sayılı Tüzükte sosyal güvenliğin kapsamı, kişisel kapsam ve maddesel kapsam olmak üzere iki başlıkta ele alınmıştır.

Türkiye’nin sosyal güvenlik sistemini ve aile yardımlarını, koordinasyon kapsamı çerçevesinde incelemek, hangi hakları ve bu haklardan kimlerin yararlandığını görebilmemiz açısından önem arz etmektedir.

3.4.3.1. Maddesel Kapsam Boyutuyla Aile Yardımları

883/2004 sayılı koordinasyon tüzüğü’nün maddesel kapsam alanı, modern hukuk sisteminde sosyal güvenliğe ilişkin tüm risk kollarına yer vermektedir (Erol, 2015: 274).

Maddesel kapsam, sosyal güvenlik alanında kapsanan konuları ifade etmektedir. 883/04 sayılı Tüzüğü’nün 3. Maddesi’nde kapsanan konulardan birini de aile

yardımları oluşturmaktadır. Aile yardımını kapsama dâhil etmekle birlikte, ülkelerin farklı aile yardımı uygulamalarına sahip olması, bu yardımın koordinasyonunu da etkilemektedir.

Türkiye açısından değerlendirildiğinde, koordinasyona tabi olunacak bir olası durumda, bu kapsam Türkiye için de geçerli olacaktır. Bu sebeple sosyal güvenliğe ilişkin maddi kapsamı genişletmek önemlidir.

Genel bir çerçeveden bakıldığında, Türkiye ILO'nun 102 sayılı sözleşmesinde yer alan sigorta kollarını aile yardımları haricinde hâlihazırda uygulamaktadır. Aile yardımları sigorta kolu olarak tanımlanmamakla birlikte, Türkiye'de aile yardımları olarak kabul edilen birtakım uygulamalar daha önceki bölümlerde ifade edilmiştir. Sosyal yardım şeklinde muhtaç olma kriterine bağlı yardımlar olduğu gibi istihdama dayalı olarak kamu görevlilerine yapılan aile yardımları bulunmaktadır. 657 sayılı kanun kapsamında çocuk yardımı ve memurun çalışmayan eşi için aile yardımı adı altında yardımlar yapıldığı görülmektedir (Erol, 2015: 275) (Özsuca, 1993: 57).

Ancak Türkiye'deki uygulamalar, kavramsal açıdan aile yardımını karşılamamaktadır. Geleneksel tanımı gereği çocuk bakımı ve çocuk yetiştirme yardımlarına karşılık gelen aile yardımlarının Türkiye'deki uygulamaları oldukça farklıdır. 657 sayılı Kanun kapsamında yapılan aile yardımı da, eşin gelirin olmaması halinde yapılan ve sadece memurlara yapılan bir yardım olmasından dolayı yine klasik aile yardımı gibi görünmemektedir (Coucheir ve Hauben, 2011: 38).

883/2004 sayılı koordinasyon tüzüğünde sosyal yardımlar, yoksulluğu azaltmaya yönelik yardımlar olarak değerlendirilmiş ve tüzüğün 3. maddesinin beşinci fıkrasında koordinasyon kapsamı dışında bırakılmıştır. Ancak Türkiye'de olduğu gibi birçok üye ülkede de sosyal devlet özelliği gereği yoksullara yardımlar yapılmaktadır (Erol, 2015: 130).

Bununla birlikte aile yardımlarına ilişkin sosyal yardım programlarının koordinasyon kapsamı dışında bırakılması noktasında değerlendirmeye açık alanlar bulunmaktadır. Çünkü ilk bölümde örnek ülke uygulamalarında yer verilen şekliyle

aile yardımları, Avrupa Birliği koordinasyon sistemine tabi birçok ülkede sosyal yardım olarak uygulanmaktadır. Ancak yapısal olarak Türkiye’deki sosyal yardımlardan büyük ölçüde ayrılmaktadır.

Öncelikle belirtmek gerekir ki “benefit” ve “assistance” kelimeleri anlam olarak “yardım” şeklinde düzenlense de bu kavramların sosyal güvenlik açısından yeri farklıdır. “Benefit” genel itibariyle sosyal güvenlik olarak sağlanan tüm yardım türlerini kapsamaktadır. (old-age benefits, unemployment benefits gibi) Ancak “assistance”, büyük ölçüde finansmanı devlet tarafından vergilerle karşılanan ve Türkiye’deki sosyal yardımlara karşılik gelen bir yapıdadır. Bu açıdan bakıldığında aile yardımları, Avrupa Birliği sosyal güvenlik koordinasyon sistemine tabi ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerinin bir parçası olarak yapılan yardımlardan birini ifade etmektedir. Yani Tüzüğün 3. maddesinin 5. fıkrasında yer alan ve kapsam dışı bırakılan sosyal yardımlardan biri olarak değerlendirilmemektedir.

Bununla birlikte koordinasyon kapsamı dışında bırakılan sosyal yardımlar, özel nakit primsiz yardımlar olarak ifade edilmektedir. Bu yardımlar Tüzüğün Ek 10. maddesinde sayılmıştır.

Tablo 3.9: AB Sosyal Güvenlik Koordinasyon Sistemine Tabi Ülkelerin Kapsam Dışı Tuttuğu Bazı Özel Primsiz Yardımlar (883/2004 sayılı Tüzük Ek 10. Madde)²¹

Ülkeler	Özel Primsiz Yardımlar
Belçika	Gelir Değişimi Ödeneği (<i>Income Replacement Allowance</i>) Yaşlılar İçin Garanti Gelir (<i>Guaranteed Income for Elderly Persons</i>)
Yunanistan	Yaşlılar İçin Özel Yardımlar (<i>Special Benefits for the Elderly</i>)
İspanya	Minimum Gelir Desteği (<i>Minimum Income Guarantee</i>)
Fransa	Yetişkin Engelli Ödeneği (<i>Disabled Adults' Allowance</i>) Özel ödenek (<i>Special Allowance</i>) Yaşlılık dayanışma ödeneği (<i>Old-Age Solidarity Allowance</i>)
İtalya	Sağır ve Dilsizler İçin Ödenekler (<i>Allowances for the Deaf and Dumb</i>) Sosyal Ödenek (<i>Social Allowance</i>)
Hollanda	Engelli Gençler İçin İş ve İstihdam Desteği (<i>Work and Employment Support for Disabled Young Persons</i>)
Avusturya	Telafi Edici İlave Yardımlar (<i>Compensatory Supplement</i>)
Portekiz	Katkısız Devlet Yaşlılık ve Malullük Aylığı (<i>Non-Contributory State Old-Age and Invalidity Pension</i>) Primsiz Dul Maaşı (<i>Non-Contributory Widowhood Pension</i>)
İngiltere	Devlet Emeklilik Kredisi (<i>State Pension Credit</i>) İş Arayanlar İçin Gelire Dayalı Ödenekler (<i>Income-Based Allowances for Jobseekers</i>)
İsveç	Emekli Aylığı Alan Kişiler İçin Barınma Yardımı (<i>Housing Supplements for Persons Receiving a Pension</i>) Yaşlılara Finansal Destek (<i>Financial Support for the Elderly</i>)

Tablo 3.10’da yer alan özel primsiz yardımlar, sosyal güvenlik koordinasyon sistemine tabi ülkeler tarafından koordinasyon kapsamı dışında tutulan sosyal yardımlar olarak görülmektedir. Durum Türkiye açısından değerlendirildiğinde, Türkiye’deki aile yardımı uygulamalarının Ek 10. maddede düzenlendiği şekliyle özel primsiz yardım olarak ele alınması, bu yardımın da koordinasyon kapsamı dışında tutulması anlamına gelecektir.

²¹ Bu tablo hazırlanırken 883/2004 sayılı Tüzüğün Ek 10. (Annex X) maddesinden yararlanılmıştır. Detaylı bilgi için bu maddeyi inceleyiniz.

883/2004 sayılı tüzükte belirtilen ve sosyal güvenlik riskleri ile ilişkilendirilmeyen sosyal yardımlardan aile yardımı sayılan, Türkiye’de SYDV tarafından verilen birçok yardım yer almaktadır. Bu yardımların çoğu, sosyal güvencesi olmayan, primsiz ve yoksulluk kıstası altında verilen yardımlardan oluştuğu için koordinasyon çerçevesinde muhtemelen sosyal güvenlik risklerinden kabul edilmeyip özel primsiz sosyal yardımlardan sayılarak kapsam dışında tutulacaktır (Erol, 2015: 274).

Maddesel kapsam boyutuyla değerlendirilmesi gereken bir diğer konu, AB sosyal güvenlik koordinasyon sisteminin temel yapısı ile ilgilidir. AB, sosyal güvenlik normlarının ihracını sağlama noktasında uyum değil koordinasyon öngörmüştür. Yani koordinasyon tüzükleri, uyulması zorunlu normlar içermemekte, yalnızca ülkelerin kendine özgü sosyal güvenlik sistemleri arasında bir koordinasyon sağlamaktadır. Bu özelliği itibariyle aile yardımları, Türkiye için Avrupa Birliği’ne üyelik süreci noktasında sosyal güvenlik açısından Avrupa Birliği üyesi ülkelerde olduğu şekliyle uygulanması zorunlu bir yardım olarak değerlendirilmemektedir. Yani aile yardımlarının kapsamda yer almıyor olması, Avrupa Birliği’ne üyelik süreci açısından uyum sağlanması gereken bir alan değildir.

Aile yardımlarının kapsama alınması ile ilgili “*Sosyal Güvenlik Kurumunun Kapasitesinin Arttırılması İçin Teknik Yardım Projesi*” bir değerlendirmede bulunmuştur. Buna göre Türkiye’deki yüksek nüfus artış oranı, ülke genelinde, aylık çocuk ödeneği veya çocuk yetiştirme yardımı gibi bir aile yardımının uygulanmasının mali açıdan zor olduğunu göstermektedir. Ayrıca böyle bir yardımın uygulamaya konması, sosyal güvenlik açıklarını daha da arttıracaktır. Bu nedenle Avrupa’daki örneklere benzer bir aile yardımı uygulaması Türk sosyal güvenlik sistemi açısından zor görünmektedir (Coucheir ve Hauben, 2011: 39).

Ancak Türkiye’nin sosyal güvenlik alanında maddesel kapsam olarak koordinasyondaki ülkelere tek farkı olan aile yardımları, koordinasyona uyum açısından bir zorunluluk teşkil etmese de düzenlemeye açık bir alan olduğu söylenebilir. Çünkü olası üyelik durumunda ülkeler arası sosyal güvenlik haklarının

ihracı noktasında bir hak kaybının yaşanmaması açısından, en azından belli standartların belirlenmesi koordinasyon sürecinde Türkiye'nin işini kolaylaştıracaktır.

3.4.3.2. Kişisel Kapsam Boyutuyla Aile Yardımları

Koordinasyonun kişisel kapsamı, 883/2004 sayılı Koordinasyon Tüzüğü'nün uygulanacağı kişileri ifade etmektedir. Tüzüğün 2. maddesinde kişisel kapsam şu şekilde belirtilmiştir (m. 2):

- AB vatandaşları
- AEA (İzlanda, Lihtenştayn ve Norveç) üyesi ülke vatandaşları
- İsviçre vatandaşları
- Bir üye ülkede ikamet edip, bir veya daha fazla devletin mevzuatına tabi vatansız kişiler ile mülteciler ve bunların aile fertleri ile hak sahipleri

Kişisel kapsam, Tüzüğün maddesel kapsamında yer alan sosyal güvenlik yardımlarından kimlerin yararlanacağına ilişkin bilgiler içermektedir. Aile yardımları da maddesel kapsamdan birini oluşturmaktadır. Bu nedenle aile yardımlarının hem Türkiye hem de koordinasyona tabi ülkelerde kimlere uygulandığını değerlendirmek önemlidir.

Koordinasyon sistemine tabi ülkelerin aile yardımı uygulamaları, yapıları itibariyle farklı olmalarının bir sonucu olarak, bu yardımın kapsadığı kişiler açısından da farklılıklara sahiptir. Tüzüğün eşit muamele ilkesi gereği koordinasyon sistemine tabi ülkeler, kendi vatandaşlarına sağladıkları aile yardımlarını, Tüzüğün kişisel kapsamında sayılan kişilere de eşit şekilde sağlamakla yükümlüdür.

Koordinasyon sistemi, ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerini şekillendirme amacı taşımadığı gibi, bu sistemin bir parçası olan aile yardımları noktasında da kapsam veya yardım şekli açısından bir standart getirmemektedir. Yani her ülke kendi aile yardımı sistemini, koordinasyonun belirlemiş olduğu temel ilkeler çerçevesinde yürütebilmektedir.

Aile yardımını primli ve primsiz şekilde mevzuatlarında düzenleyen ülkelerin kişisel kapsam boyutuna bakıldığında primli sistemin, çalışanlardan kesilen primlerle finanse edildiği ve yardımların çalışanlara yapıldığı görülmektedir. Yani genel olarak istihdam ile bağlantılı olarak yapılan aile yardımlarından sigortalı olarak çalışanlar faydalanmaktadır. Primsiz olarak sosyal yardım şeklinde yapılan aile yardımları ise kimi uygulamalarda tüm nüfusu kapsayan evrensel bir özellik taşıırken, kimi uygulamalarda gelir testine bağlı olarak yoksul kesime yapılmaktadır.²²

Koordinasyon sistemine tabi olan ülkelerin primli veya primsiz olarak kendi vatandaşlarına sağladığı aile yardımları, Tüzüğün 2. maddesinde yer alan kişisel kapsam doğrultusunda diğer üye ülke vatandaşları için de eşit uygulama alanını ifade etmektedir. Örneğin Almanya’da sosyal yardım olarak tüm nüfusa uygulanan aile yardımı, Hollanda vatandaşı için de hüküm ifade etmektedir.

Aile yardımını kişisel kapsam boyutuyla Türkiye açısından ele alındığında Türkiye’deki uygulamaların kişisel kapsamını değerlendirmek gerekmektedir. Tablo 3.3’te Türkiye’de aile yardımı olarak değerlendirilebilecek uygulamaların kişisel kapsam boyutuna detaylı şekilde yer verilmiştir.

Öncelikle belirtmek gerekir ki Türkiye’de aile yardımlarına ilişkin standardın belirlendiği, aile yardımlarının hangi uygulamaları ve ödemeleri kapsadığı, kişisel kapsamında kimlerin yer aldığı veya finansman şeklinin nasıl olduğuna dair temel bir mevzuat bulunmamaktadır. Bu sebeple, aile ve çocuk odaklı olarak aileyi doğrudan etkileyen yardımlar, aile yardımı olarak değerlendirilmiştir.

SYDV’ler tarafından sosyal yardım olarak uygulanmakta olan aile yardımlarında kişisel kapsamı muhtaçlık kriteri belirlemektedir. Bu yardımlar gelir testine ve SYDV Mütevelli Heyeti Kararı’na bağlı olarak yapılmaktadır. SYDV’ler tarafından yapılan yardımlar için genel kapsamı 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu “*Fakrî zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunan*

²² AB üyesi ülkelerin aile yardımı uygulamaları noktasındaki kapsama ilişkin bilgiler için Tablo 1.1 ve Tablo 3.6’ya bakınız.

kanunla kurulu sosyal güvenlik kuruluşlarına tabi olmayan ve bu kuruluşlardan aylık ve gelir almayan vatandaşlar...” şeklinde belirlemiştir.

İstihdama dayalı olarak yapılan yardımlar için ise 657 sayılı Kanun kapsamında kamu personeline yapılan aile yardımları bulunmaktadır. Ancak, istihdama bağlı olarak koordinasyon sistemine tabi olan ülkelerdeki uygulamalarla aradaki temel fark, yalnızca memurların bu yardımdan yararlanmasıdır. İstihdama dayalı yapılan aile yardımları, diğer ülkelerdeki uygulamalarda tüm meslek kategorilerini kapsamaktadır. Türkiye’deki uygulama ise bu noktada kapsam açısından eksiktir.

Bununla birlikte, 657 sayılı Kanun kapsamında yapılan aile yardımı, iki tür uygulama içermektedir. Bunlardan biri memurun eşinin gelirin olmaması ve sosyal güvenlik kurumundan gelir veya aylık almaması halinde verilen yardımdır. Bu durum, Avrupa ülkelerindeki uygulamalar çerçevesinde aile yardımı olarak değerlendirilmemektedir. Diğerisi ise çocuklar için yapılan yardımdır. Bu yardım ise çocuk yardımı olarak ifade edilebilmesinden dolayı Avrupa’daki uygulamalara benzerlik göstermektedir (Coucheir ve Hauben, 2011: 12-13).

Avrupa Birliği koordinasyon sistemi, ülkelerin farklı yardım türlerini ve uygulamalarını, temel ilkeler ve uygulanabilir mevzuat çerçevesinde yürütmektedir. Avrupa Birliği sosyal güvenlik alanında uyum değil koordinasyon öngördüğünden, ülkelerin uygulamadığı sigorta kollarına müdahale etmemektedir. Koordinasyonun amacı, ülkelerin mevcut uyguladığı sigorta kollarının, eşit muamele ilkesine bağlı olarak, koordinasyon kapsamındaki herkese uygulanmasının sağlanmasıdır. Yani aile yardımlarının Türk sosyal güvenlik sisteminde yer almaması, koordinasyon açısından uygulanması zorunlu bir alan olarak görülmemektedir. Uygulanması halinde ise kendi vatandaşlarına uyguladığı haliyle koordinasyonun kişisel kapsamındaki tüm kişiler için de hüküm ifade etmektedir.

Bu sebeple koordinasyonun kapsamı değerlendirilirken iki sonuç ortaya çıkmaktadır. Birincisi, maddesel kapsam açısından Türk sosyal güvenlik sisteminin aile yardımlarını mevzuatta düzenlememesi, koordinasyona tabi olunacak olası durum için bir önkoşul değildir. Yani uygulanacak sigorta kollarına karar verme yetkisi

devletlerin kendilerindedir. Koordinasyon sadece, ülkeler arası sosyal güvenlik haklarının ihracını, uygulanabilir mevzuat ve temel ilkeler çerçevesinde yürütmektedir. İkincisi ise koordinasyona tabi olunması halinde kişisel kapsam açısından eşit muamele ilkesi gereği Türk vatandaşlarına uygulanan sosyal güvenlik yardımları, Tüzüğün 2. maddesinde sayılan kişiler için de hüküm ifade edecektir. Ancak aile yardımlarına ilişkin bir mevzuat düzenlemesi bulunmadığından ve Türk vatandaşları için sosyal güvenlik yardımı şeklinde Avrupa ülkelerindeki uygulamalara benzer bir aile yardımı yapılmadığından, bu alan kişisel kapsam açısından değerlendirilemeyecektir.

Bununla birlikte, her ne kadar aile yardımı uygulamasının bulunmaması koordinasyon açısından bir zorunluluk olarak değerlendirilmese de bu alanda düzenleme yapılabilecek ve iyileştirilebilecek alanlar bulunmaktadır. Özellikle sosyal yardım olarak yapılan aile yardımlarının belli standartlar çerçevesinde, objektif kriterlere bağlı olarak yapılması, istihdama bağlı olarak yapılan aile yardımlarının ise sadece memurları değil tüm meslek kollarını kapsayacak şekilde yapılması, aile yardımları açısından önemli bir aşama kaydedilmesi anlamına gelecektir.

SONUÇ

Türkiye, 1964 yılında yürürlüğe giren Ankara Antlaşması'ndan bugüne Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinde olan bir ülkedir. Bu doğrultuda birçok alanda olduğu gibi sosyal güvenlik alanında da Avrupa Birliği normlarına uyum sürecinin içine girmiştir.

Avrupa Birliği sosyal güvenlik konusunda üye ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerini tek bir sistem etrafında şekillendiren veya aday ülkelere tek bir sosyal güvenlik sistemine uyum şartı getiren bir yol izlememektedir. Avrupa Birliği'nin sosyal güvenlik noktasında hedeflediği, üye ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerini, birtakım ilkeler çerçevesinde kendi sistemleri etrafında yürütmelerini sağlamaktır. Birlik bu amaç doğrultusunda koordinasyon yöntemine başvurmaktadır.

Avrupa Birliği sosyal güvenlik koordinasyonu, 3/58 sayılı tüzük ile başlayan ve 50 yılı aşan bir geçmişe dayanan köklü bir kurallar bütünüdür. Ancak koordinasyon kuralları, uyulması zorunlu bir metin olarak değil, farklı sistemleri birbirine bağlayan bir köprü işlevi görmektedir. Yani koordinasyon sistemi, uyum gereken bir sosyal güvenlik sistemi öngörmemekte, ülkelerin kendi özgün yapıları çerçevesinde şekillendirdiği sosyal güvenlik uygulamalarını koordine etmektedir.

Günümüzde 883/2004 sayılı tüzük ve bunun uygulama esaslarını içeren 987/2009 sayılı tüzük ile yürütülmekte olan koordinasyon, gerek kapsam gerekse mevzuat boyutuyla çok önemli bir metin olarak karşımıza çıkmaktadır.

883/2004 sayılı tüzüğün kapsamı, kişisel ve maddesel kapsam olarak ikiye ayrılmaktadır. Çalışmada da yer verilen şekliyle kişisel kapsam, tüzüğün uygulanacağı kişileri ifade etmektedir. Birlik, sürekli gelişen, genişleyen ve değişen yapısı gereği, kişisel kapsam boyutunu da önce 3/58 daha sonra 1408/71 ve bugün yürürlükte olan 883/2004 sayılı tüzüklerle değiştirme ihtiyacı hissetmiştir. Bugün 883/2004 sayılı tüzüğün kişisel kapsamını tüm AB vatandaşları, AEA vatandaşları, İsviçre vatandaşları ve üye ülkede ikamet eden vatansız, mülteci ve bunların aile fertleri oluşturmaktadır. Bu açıdan bakıldığında Avrupa Birliği, çok geniş bir uygulama

alanına sahiptir. Tüzüğe tabi olan AB üyesi ülkeler de, sosyal güvenlik açısından tüzüğün belirlediği kapsamı uygulamakla yükümlüdür.

Bir diğer kapsam boyutu olan maddesel kapsam ise sosyal güvenliğin hangi risk kollarını kapsadığıyla ilgilidir. Çağdaş sosyal güvenlik sistemlerinin birçoğunda benimsenen ve uygulama alanı bulan ILO'nun 102 sayılı Sözleşmesi'nde yer alan sigorta kolları, AB sosyal güvenlik koordinasyonunun da maddesel kapsamınca kabul edilmiş ve uygulamaya konulmuştur. 883/2004 sayılı tüzüğün maddesel kapsamından birini de aile yardımları oluşturmaktadır.

Aile yardımları, aile kurumunun oluşturulması veya çocuk sahibi olunması sonucu, ailenin sosyal açıdan risk taşıyan bir yapı haline gelmesinin, ekonomik açıdan gelirlerinde azalma veya giderlerinde artışa yol açılmasının engellenmesine yönelik doğrudan veya dolaylı olarak yapılan yardımları ifade etmektedir.

AB sosyal güvenlik koordinasyonunca da benimsenen ve risk kolu olarak kabul edilen aile yardımları, koordinasyona tabi olan bir ülke için, kendi sosyal güvenlik sisteminde aile yardımını uyguluyor ve vatandaşlarına bu yardımı yapıyor olması halinde, koordinasyon sisteminin kişisel kapsamında belirlediği herkese bu yardımı yapmakla yükümlü olduğu bir alanı ifade etmektedir. Ancak AB sosyal güvenlik koordinasyon sistemi çerçevesinde analizine geçmeden önce, aile yardımlarına yönelik farklı ülkelerdeki uygulamalar ile Türkiye'deki yapının mukayesesini yapmak önemlidir. Zira koordinasyon, aile yardımlarının uygulamasına yönelik bir standart belirlememekte, sadece farklı uygulamaları koordine etmektedir.

Aile yardımları, hem AB'ne üye ülkelerin, hem de uzun yıllardır AB'ne üyelik sürecinde bulunan Türkiye'nin sosyal güvenlik sisteminin de bir parçası konumundadır. Ancak yapısal özellikleri bakımından Türkiye'de yapılan aile yardımları ile AB üyesi ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerince sağlanan aile yardımları arasında çok ciddi farklılıklar bulunmaktadır. Bu farklılıkları ortaya koymak için öncelikle Türk sosyal güvenlik sisteminin yapısını analiz etmek önemlidir.

Türkiye, Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinde sosyal güvenlik alanında büyük ilerlemeler kaydetmiş ve 5510 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle birlikte üç ayrı kurum olan SSK, BAĞ-KUR ve Emekli Sandığı'nı Sosyal Güvenlik Kurumu adındaki tek çatı altında birleştirmiştir. Bununla birlikte sosyal yardımlar noktasında da 2011 yılında Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın kurulmasıyla dağınık yapıdaki yardımların tek elden yürütülmesine yönelik çalışmalar yapılmıştır.

Türkiye'nin sosyal güvenlik sistemi 5510 sayılı Kanun çerçevesinde yürütülmekte iken, bu kanunun kapsamını kısa (iş kazası ve meslek hastalığı, hastalık, analık) ve uzun (malullük, yaşlılık, ölüm) vadeli sigorta kolları oluşturmaktadır. Bu açıdan bakıldığında büyük ölçüde sosyal sigorta ile ifade edilen Türk sosyal güvenlik sistemi, sosyal yardımları dışarıda bırakmıştır. Çalışmanın ilk bölümünde değinilen kavramsal çerçevede sosyal güvenlik, sosyal sigorta ve sosyal yardım gibi araçlar vasıtasıyla sağlanan bir yapıyı ifade etmektedir. Ancak Türkiye'de sosyal güvenlik, bahsedilen özelliği itibarıyla sosyal sigortaya karşılık gelmektedir.

5510 sayılı Kanun'da sayılan risk kolları arasında yer almayan aile yardımları, Türkiye'de büyük ölçüde sosyal yardımlar etrafında örgütlenmiştir. Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü'ne bağlı SYDV aracılığı ile yürütülen aile yardımları, aileyi doğrudan veya dolaylı etkileyen farklı alandaki uygulamalar (657 sk Kanun kapsamındaki aile yardımları, asgari geçim indirimi, çeyiz yardımı vs.) ile birlikte değerlendirildiğinde parçalı bir yapıda olduğu görülmektedir.

Çalışmada da yer verilen şekliyle aile yardımları, birçok ülkede tüm nüfusu kapsayan evrensel veya gelir testine bağlı bir yardım olarak sosyal yardım çatısı altında uygulandığı gibi, istihdama bağlı olarak primli bir sosyal sigorta kolu olarak da uygulandığı örnekler görülmektedir. Ancak tüm bunların dışında aile yardımlarına yönelik asıl önemli farklılık, bu yardımın yapılış şeklinin ne olduğundan ziyade, sosyal güvenlik mevzuatı tarafından kapsama alınma durumudur. Türkiye'de her ne kadar aile yardımı adı altında çeşitli yardımlar yapılıyor görünse de bunların Türk sosyal güvenlik mevzuatınca tanımlanmaması bu yardımların koordinasyonu noktasında sorunlu bir alan olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu durum Tablo 3.5'te de açıkça görülmektedir.

Mevzuattaki eksikliğe rağmen, Türkiye'nin AB'ne üyelik sürecinde aile yardımlarının birçok metinde kendine yer bulduğu görülmektedir. Özellikle kalkınma planları ve AB'ne katılım amacıyla hazırlanan eylem planlarında hem aile yardımları hem de koordinasyona hazırlık açısından birçok düzenleme bulunmaktadır.

Kalkınma planlarında aile yardımlarının gelişimi incelendiğinde önemli hedeflerin olduğu, ancak hayata geçirilmesi noktasında eksik kalındığı görülmektedir. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda aile yardımlarının sosyal sigorta kolu olarak uygulanması planlanırken, "AB'ye üyelik için uyum sürecini tamamlamış bir Türkiye" vizyonu çerçevesinde düzenlenen Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda aile yardımlarının yeterli boyutta olmadığı, sadece memurlara yönelik uygulamanın bu yönden eksik kaldığı belirtilmiştir. Yine aynı planda, sosyal yardımların, sosyal güvenlik sistemine dâhil edilmesi ve Sosyal Güvenlik Kurumu çatısı altında yer alması gerektiği ifade edilmiştir. Tablo 3.6'da yer aldığı üzere, kalkınma planlarında aile yardımlarına yönelik hedeflere ulaşılamadığı görülmektedir. Günümüzde aile yardımları, ne sosyal yardımlar çatısı altında tek bir mevzuat düzenlemesine kavuşabilmiş ne de bir sosyal sigorta kolu olarak uygulanabilmiştir.

AB'ne Katılım İçin Ulusal Eylem Planı ise, koordinasyona uyum açısından önemli bir diğer düzenlemedir. Planda, AB'ne üyelik sürecinde sosyal güvenlik alanında yapılacak düzenlemelerin odağını koordinasyon oluşturmaktadır ve bu hedefe ulaşmak adına başvurulacak en temel araç olarak da ikili sosyal güvenlik sözleşmeleri görülmektedir. Tablo 3.7'de de yer aldığı şekilde, imzalanması planlanan ikili sosyal güvenlik sözleşmelerinin, 883/2004 sayılı Tüzüğe uyum sağlama amacı taşıdığı görülmektedir. Bu nedenle, imzalanacak ikili sosyal güvenlik sözleşmelerine bir nevi koordinasyon boyutuyla bakmak ve kapsamında aile yardımlarına da yer vermek, koordinasyona tabi olunacak olası üyelik durumu için önemlidir.

Türkiye, AB'ne üyelik öncesi mevcut durumda sosyal güvenlik koordinasyonunu ikili sosyal güvenlik sözleşmeleri vasıtasıyla sağlamaktadır. Günümüzde Türkiye'nin taraf olduğu ikili sözleşmelerden 15'i, AB sosyal güvenlik koordinasyonuna tabi ülkelerledir. Bu durum, Türkiye'nin koordinasyona tabi olacağı olası durum için önemli bir gelişmedir. Zira ikili sözleşmeler, kendi içlerinde bir nevi

koordinasyon tüzüğü kabul edilmektedir. İkili sözleşmelerde yer alan sosyal risk kollarının sağlıklı işleyişi, koordinasyon tüzüğüne tabi olunması halinde uyumun daha başarılı gerçekleştirilmesine de imkân sağlayacaktır.

Türkiye'nin taraf olduğu sözleşmelerin bazılarında aile yardımları da kapsam altına alınmıştır. Bununla birlikte ikili sözleşmelerde yer verilen aile yardımları tek taraflı sağlanan bir risk kolu durumundadır. Yani Türkiye'de aile yardımlarına yönelik bir sosyal güvenlik kolunun bulunmamasından hareketle, imzalanan sözleşmelerde karşı tarafın sağladığı bir yardım olarak karşımıza çıkmaktadır. Aile yardımlarının Türk sosyal güvenlik mevzuatında tanımlanmamış olmasından hareketle kimi ülkeler bu yardımı tek taraflı olarak sağlamayı kabul etseler de kimi ülkeler kendi vatandaşlarının da bu yardımdan istifade etmesi gerektiğini düşünerek Türkiye'de aile yardımlarının bulunmamasını gerekçe göstererek bu yardımı ikili sözleşmenin maddesel kapsamından çıkarma yoluna gitmektedir. Bu nedenle aile yardımlarının Türkiye'de gerek kapsam, gerek mevzuat, gerekse kurumsal açıdan bir standarda erişmesi, ileride imzalanacak sözleşmelerde veya olası üyelik durumunda koordinasyon tüzüğüne tabi olunması açısından önemli bir gelişme olacaktır.

883/2004 sayılı Tüzük çerçevesinde değerlendirildiğinde Türkiye, koordinasyonun benimsediği maddesel kapsamdan yalnızca aile yardımlarını uygulamamaktadır. Tekrar belirtmek gerekir ki koordinasyonun aile yardımlarını tanıyor olması, koordinasyona tabi olan ülkenin de bu maddesel kapsamı aynı şekilde uygulaması zorunluluğunu göstermemektedir. Bu durum, Türkiye'nin koordinasyon sistemine dâhil olduğu olası durumda aile yardımlarının koordinasyonu sağlanmayacağı anlamına gelmektedir.

Bununla birlikte maddesel kapsam açısından koordinasyonun değerlendirilmesi gereken bir diğer hükmü sosyal yardımlara ilişkin hükümdür. 883/2004 sayılı Tüzük, sosyal yardımları kapsam dışı bırakmıştır.

Ancak bu hükümden, sosyal yardım olarak yapılan tüm uygulamaların kapsam dışında olacağı anlamı çıkarılamamaktadır. Çünkü çalışmada da yer verilen şekilde aile yardımları, birçok AB üyesi ülkede sosyal yardım olarak uygulanmakta ve bu yardımın koordinasyonu sağlanmaktadır.

Burada koordinasyon, 883/2004 sayılı Tüzük Ek 10. Maddesinde hangi sosyal yardımların kapsam dışında tutulacağına açıklık getirmektedir. Özel primsiz nakit yardımları olarak da değerlendirilen bu madde, koordinasyona tabi ülkelerin hangi sosyal yardım uygulamalarını kapsam dışında tuttuğunu belirtmektedir.

Durum Türkiye açısından değerlendirildiğinde, aile yardımlarının sosyal yardım olarak uygulanması doğrudan koordinasyon kapsamı dışında tutulacağı anlamına gelmemekle birlikte, bu yardımların özel primsiz nakit yardımlar olarak sınıflandırılarak Ek 10. Maddede düzenlenmesi halinde kapsam dışı kalacağını ifade etmek gerekmektedir.

Kişisel kapsam boyutuyla değerlendirildiğinde ise 883/2004 sayılı tüzüğün tüm AB vatandaşlarını ve AEA ülkeleri vatandaşlarını kapsadığı görülmektedir. Yani bir üye ülkenin aile yardımlarına ilişkin hükümleri, tüm üye ülkelerin vatandaşlarına uygulanmaktadır. Ancak Türkiye açısından değerlendirildiğinde bu durum değişmektedir. Öncelikle sosyal yardımların kapsam dışı tutulması halinde bu kapsamın değerlendirilmesine gerek duyulmayacaktır. Fakat sosyal güvenlik sisteminin içerdiği bir aile yardımı uygulamasının hayata geçirilmesi halinde istihdama dayalı yapılacak yardım için tüm çalışan nüfusu kapsayacak bir düzenleme yapılması, koordinasyonun kişisel kapsamına uyum açısından önemlidir.

Aile yardımlarının Türkiye’de bir sosyal sigorta kolu olarak sosyal güvenlik sistemimize dâhil edilmesine yönelik birtakım çalışmalar ve aktüeryal analizler yapılmış olmakla birlikte, Sosyal Güvenlik Kurumu’nun kapasitesinin arttırılmasına yönelik hazırlanan “Strateji Belgesi” nde, Türkiye’nin sosyal güvenlik yapısı ve demografik durumunun buna müsaade etmediği belirtilmektedir.

Bununla birlikte, Türkiye’nin aile yardımlarını bir sosyal sigorta kolu olarak uygulaması, AB sosyal güvenlik normlarına uyum veya üyelik açısından elzem bir durum veya önkoşul olarak görülmemelidir. Çünkü koordinasyon sistemi, ülkelerin uyguladığı sosyal güvenlik sistemlerine müdahale etmemektedir. Yani koordinasyonda aile yardımlarının yer alması, Türkiye’de de yer alması gerektiği anlamına gelmemektedir. Zaten bu durum, koordinasyon sisteminin amacına aykırıdır. Ancak her ne kadar aile yardımlarının sosyal güvenlik kolu olarak tanımlanması,

üyelik süreci açısından bir önkoşul olmasa da, Türkiye’de aile yardımı uygulamalarına yönelik birtakım düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

Aile yardımlarına yönelik sorunlardan biri, SYDV’lerdir. Sosyal yardımların yürütülmesi noktasında önemli bir yapı olan SYDV’ler, SYGM’nin faaliyetlerini yürütmekten sorumlu bir tüzel kişiliktir. Bununla birlikte hiyerarşik bir ilişkinin bulunmaması, kendine özgü yönetim ve finansman şekilleri idari açıdan belirsizliğe neden olmaktadır. Ayrıca aile yardımlarının yapılacağı kişilerin tespitinde usulsüz ve keyfi değerlendirmelerde bulunabilme ihtimali, SYDV’leri düzenlenmesi gereken bir alan haline getirmektedir. Bir diğer sorun, sosyal yardım uygulamalarındaki parçalı yapıdan kaynaklanmaktadır. Her ne kadar 2011 yılında Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’nın kurulması ile tek çatı altında toplanmış olsa da, aile yardımlarına yönelik uygulamalar farklı mevzuat ve kriterlere sahiptir. Kalkınma planlarında da yer verilen “Sosyal Yardım Yasası” şeklinde hazırlanacak tek bir yasa ve bu çerçevede kriterlere ve kapsama yönelik standartların belirlenmesi, sorunların çözümünde önemlidir.

SYDV dışında yapılan diğer aile yardımı uygulamalarından doğum yardımı, mevzuatımızda üç çocuğa kadar verilen tek seferlik bir çocuk yardımı olarak görülmektedir. Ancak Avrupa’da yer alan ve çocuk odaklı yapılan yardımlar, çocuğun doğumundan zorunlu eğitim çağının bitimine kadar yapılmakta ve aileyi ekonomik açıdan büyük bir yükten kurtarmaktadır. Bu nedenle doğum yardımı, Avrupalı anlamda bir aile yardımı olmaktan uzaktır ve sembolik bir yardım olmaktan öteye geçememektedir.

Bununla birlikte 657 sayılı Kanun kapsamında yalnızca kamu personeline sağlanan aile yardımlarının, diğer meslek kollarını da kapsayacak şekilde genişletilmesi, AB standartlarındaki kapsama erişilmesi noktasında önemlidir. Ancak sürdürülebilirliği göz önünde bulundurarak, kapsamın bu şekilde genişletilmesinin Türk sosyal güvenlik sistemine maliyetini analiz etmek gerekmektedir.

Sonuç olarak 883/2004 sayılı tüzüğe tabi olunması yani olası üyelik halinde aile yardımlarının bir sosyal sigorta kolu olarak kapsama dâhil edilmesi zorunluluğu bulunmamaktadır. Özel primsiz yardımların koordinasyon dışı tutulduğu 883/2004 sayılı tüzük Ek 10. maddesi gereği aile yardımları koordinasyona tabi olmayacaktır.

Ancak AB üyesi ÷lkelerde yer aldığı şekliyle aile yardımlarının sosyal güvenlik sistemi kapsamına alınması ve uygulamaya konması durumunun söz konusu olması halinde, kapsamın geniş tutulması ve tüm çalışan nüfusu içermesi, koordinasyon çerçevesinde önemlidir. Yine belirtmek gerekir ki Türk sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği açısından aile yardımlarının sisteme dâhil edilmesi, detaylı bir maliyet analizini gerektiren bir konudur.



KAYNAKÇA

- AKTAN, C. C., **Sosyal Refah Devleti**, Ankara, Okutan Yayınları.
ÖZKIVRAK, Ö.: 2008
- AKYILDIZ, H.: 1999 “Dünyada Sosyal Güvenlikte Alternatif Reform Arayışları”, **D.E.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt: 14 Sayı: 2 s. 197-214.
- ALAGÖZ, M., YAPAR, S.: 2003 “Kalkınma Planları Çerçevesinde Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sorunu”, **Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı: 10, s. 439-451.
- ARICI, K., ALPER, Y.: **Sosyal Güvenlik**, Eskişehir, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayını, No: 2659.
- ATATANIR, H.: 2009 “Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Finansman Krizinin Aşılması Noktasında İzlenen Politikalar: Avrupa Ülkeleri ve Türkiye Arasında Karşılaştırma”, **Sosyal Güvenlik Uzmanlık Tezi**, Ankara.
- ATATANIR, H.: 2011 “Sosyal Güvenlik ve Aile Yardımı Uygulamaları”, **Çalışma İlişkileri Dergisi**, , Cilt: 2 Sayı: 1 s. 143-169.
- AVRUPA KOMİSYONU: 2009 “50 Years of Social Security Coordination: Past-Present-Future”, **Report of Conference Celebrating the 50th Anniversary of the European Coordination of Social Security**, Vol: 7 No: 8, Prague.
- AVRUPA KOMİSYONU: 2010 **The EU Provisions on Social Security, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities**, Lüksemburg.

- AVRUPA PARLAMENTOSU: 2017 “Coordination of Social Security System in Europe”, **Study for the EMPL Committee**, Brüksel.
- AYHAN, A.: 2012 “Güvenlik Kavramı ve Sosyal Güvenlik İlkeleri”, **Sosyal Güvenlik Dergisi**, Cilt: 1 Sayı: 1 s. 41-55.
- BUĞRA, A.: 2005 “Yoksulluk ve Sosyal Haklar”, **Sivil Toplum Geliştirme Merkezi**, İstanbul.
- BULUT, M.: 2011 “Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Sosyal Yardım Yaklaşımı ve Türkiye’de Durum”, **Yardım Dayanışma Dergisi**, Cilt: 2 Sayı: 3 s. 57-64.
- CEYLAN ATAMAN, B.: 2010a “Avrupa Birliği Sosyal Politikasının Temel Prensipleri”, **Türkiye’nin Adaylık Sürecinde Avrupa Birliği İstihdam ve Sosyal Politikası**, Ed. B. Ceylan ATAMAN, Ankara, Siyasal Kitabevi, s. 15-28.
- ÇOBAN İÇAĞASIOĞLU, A., ÖZBESLER, C.: 2009 “Türkiye’de Aileye Yönelik Sosyal Politika ve Hizmetler”, **Aile ve Toplum**, Temmuz-Ağustos s.31-42.
- ÇOLAK, M., ÖZTÜRK, E.: 2006 **Yurtdışındaki Türk Vatandaşlarının Emeklilik Yolları ve Sosyal Güvenliği**, Ankara, Yaklaşım Yayıncılık.
- DEVETZİ, S.: 2009 “The Coordination of Family Benefits by 883/2004”, **European Journal of Social**, Vol: 11 No: 1-2, pp. 55-63.
- DİLİK, S.: 1988 “Sosyal Güvenliğin Tarihsel Gelişimi”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt: 43 Sayı: 1.
- DODURKA, B. Z.: 2014 “Türkiye’de Merkezi Devlet Eliyle Yapılan Sosyal Yardımlar - Çalışma Raporu”, (Çevrimiçi)

<https://docplayer.biz.tr/4398738-Turkiye-de-merkezi-devlet-eliyle-yapilan-sosyal-yardimlar-calisma-raporu-berra-zeynep-dodurka-aralik-2014.html> , 28.07.2019.

- DPT: 1967 **2. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972)**, DPT Yayınları, Ankara.
- DPT: 1995 **7. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)**, DPT Yayınları, Ankara.
- DPT: 2000 **8. Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)**, DPT Yayınları, Ankara.
- DPT: 2006 **9. Kalkınma Planı (2007-2013)**, DPT Yayınları, Ankara.
- DPT: 2007 “Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu”, **9. Kalkınma Planı (2007-2013)**, T.C. Kalkınma Bakanlığı, Ankara.
- DPT: 2013 **10. Kalkınma Planı (2014-2018)**, DPT Yayınları, Ankara.
- DPT: 2013 “Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu”, **10. Kalkınma Planı (2014-2018)**, T.C. Kalkınma Bakanlığı, Ankara.
- DUR, V.: 2011 “Avrupa Birliği’nde Esnek Güvence ve Türkiye Uygulamaları”, **Sosyal Güvenlik Uzmanlık Tezi**, Ankara.
- DURAN, E.: 2014 “İkili Anlaşmalar Çerçevesinde Göçmen İşçilerin Sosyal Güvenlik Haklarının İncelenmesi”, **Sosyal Güvenlik Uzmanlık Tezi**, Ankara.

- EC: 1971 “Regulation (EEC) No 1408/71, Official Journal L 149, 05.07.1971”, (Çevrimiçi) <http://data.europa.eu/eli/reg/1971/1408/oj> , 29.07.2019.
- EC: 1972 “Regulation (EEC) No 574/72, Official Journal L 74, 27.03.1972”, (Çevrimiçi) <http://data.europa.eu/eli/dec/2005/204/oj> , 29.07.2019.
- EEC: 1958 “Regulation (EEC) No 3/1958, Official Journal 16.12.1958”, (Çevrimiçi) , <http://data.europa.eu/eli/reg/1971/1408/oj> , 29.07.2019.
- EEC: 1958 “Regulation (EEC) No 4/1958, Official Journal 16.12.1958”, (Çevrimiçi) <http://data.europa.eu/eli/reg/1971/1408/oj> , 29.07.2019.
- EKDEMİR, H. Ş.: 2009 **Avrupa Birliği – Türkiye Uluslararası Sosyal Güvenlik Uyum ve Eşgüdüm Normları**, HAK-İŞ Yayınları.
- ERDOĞAN, E. S.: 2016 “Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye’de Sosyal Güvenlik Harcamalarının Değerlendirilmesi”, **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Ankara.
- ERDOĞDU, S.: 2010 **Avrupa Birliği’nde Sosyal Koruma ve Sosyal İçerme, Türkiye’nin Adaylık Sürecinde Avrupa Birliği İstihdam ve Sosyal Politikası**, Ankara, Siyasal Kitabevi.
- EROL, S.: 2015 “Sosyal Güvenlik Normlarının Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Normlarına Uyumlaştırılması”, **Doktora Tezi**, Konya.
- EU: 2004 “Regulation (EC) No 883/2004, Official Journal L 166”, (Çevrimiçi) <https://eur-lex.europa.eu/legal->

[content/GA/TXT/?uri=CELEX:32004R0883](http://eur-lex.europa.eu/content/GA/TXT/?uri=CELEX:32004R0883) ,

29.07.2019.

EU: 2009 “Regulation (EC) No 987/2009, Official Journal L 284, 30.10.2009, (Çevrimiçi) <http://data.europa.eu/eli/reg/2009/987/oj> , 29.07.2019.

FITZPATRICK, G.: **Avrupa Birliği’nde Sosyal Güvenlik Hukuku El Kitabı**, Sosyal Güvenlik Kurumunun Kapasitesinin Artırılması Projesi, Ankara.

GÖÇMEZ, Ö.: 2005 “Aile Yardımı ve Türkiye Uygulaması”, **Sosyal Sigorta Uzmanlık Tezi**, Ankara.

GÜLERYÜZ, E.: 2009 “Yurtdışında Yaşayan Türk Vatandaşlarının Sosyal Güvenliğinin Sağlanması”, **Sosyal Güvenlik Uzmanlık Tezi**, Ankara.

GÜLMEZ, M.: 2008 **Avrupa Birliği ve Sosyal Politika**, Ankara, Hatiboğlu Yayınevi.

GÜNDOĞAN, N.: 2006 “Avrupa Birliği'nde Yeni Bir Yönetişim Biçimi Olarak Açık Koordinasyon Yönetimi ve Avrupa İstihdam Stratejisi”, **Çimento İşveren Dergisi**, Cilt: 20 Sayı: 1.

GÜVERCİN, C. H.: 2004 “Sosyal Güvenlik Kavramı ve Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Tarihçesi”, **Ankara Üniversitesi Tıp Fakültesi Mecmuası**, Cilt: 57 Sayı: 2.

GÜZEL, A., OKUR A. **Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri**, 14. Baskı, R., CANİKLİOĞLU, N.: İstanbul, Beta Yayınları. 2012

- GÜZEL, A., OKUR A. **Sosyal Güvenlik Hukuku**, 13. Baskı, İstanbul, Beta R., CANIKLIOĞLU, N.: Yayınları.
2010
- ILO: 1952 **Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Sözleşmesi**, No: 102.
- ILO: 2017 **World Social Protection Report: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals 2017-19**, Cenevre.
- ILO: 2006 **Social Security for All: Investing in Global Social and Economic Development**, Issues in Social Protection Discussion Paper, No 16, Cenova.
- ILO: 2010 **Coordination of Social Security Systems in the European Union: An explanatory report on EC Regulation No 883/2004 and its Implementing Regulation No 987/2009**, International Labour Organization, Budapest.
- ISSA: 2018 “Social Security Programs Throughout the World: Europe”, **SSA Publication**, No: 13-11801.
- KAPLAN A. B.: 2008 **Avrupa Birliği’nde Türk Vatandaşlarının Serbest Dolaşımı**, İstanbul, Beta Yayınları.
- KARACA, N. G., “Fransa’da Aile Yardımları”, **Çimento İşveren Dergisi**, Cilt: 17 Sayı: 6.
KOCABAŞ, F.: 2003
- KARLUK, R.: 2011 **Avrupa Birliği**, 10. Baskı, İstanbul, Beta Yayınları.

- KILIÇ S.: 2013 “AB Ülkeleri ve Türkiye Arasında Sosyal Güvenlik Sorunlarının Genel Bir Karşılaştırması”, **Sosyal Siyaset Konferansları**, Sayı: 64-65, s. 87-109.
- KORKMAZ, M.: 2015 “Avrupa Birliği’nde Sosyal Güvenlik Uygulamaları ve Birliğe Üye Ülkelerin Sosyal Sigorta Harcamalarının Karşılaştırılması”, **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Gaziantep.
- KURTULMUŞ, S.: 1997 “Teorik Esasları ve Tatbikatları Bakımından Aile Ödenekleri”, **Başbakanlık Aile Araştırma Kurumu**, Yayın No: 102.
- KUTLU, D.: 2015 “Türkiye’de Sosyal Yardımların Kurumsal Gelişim Özellikleri: Yardım Yapanlar ve Yardım Alanlar Açısından Bir Değerlendirme”, **Sosyal Araştırmalar Vakfı ALMANAK 2015 Analizleri**.
- ÖZCÜRE, G.: 2010 **Avrupa Birliği’nin Sosyal Politikası ve Türkiye**, İstanbul, Derin Yayınları.
- ÖZKAN, I.: 2011 **Avrupa Birliği Kamu Hukuku**, Ankara, Seçkin Yayıncılık.
- ÖZMEN, Z.: 2017 “Avrupa’da Sosyal Güvenlik Sisteminin Finansmanı: Farklı Refah Devletleri Üzerine Bir İnceleme”, **Karabük Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, s. 600-620.
- ÖZŞUCA, Ş. T.: 1993 “Avrupa Topluluğu ile Bütünleşmeyi Hedefleyen Türkiye Sosyal Korumanın Neresinde?”, **Ekonomik Yaklaşım**, Cilt: 4 Sayı: 9, s. 55-63.
- ÖZTÜRK, E.: 2006 “Türk Sosyal Sigorta Sisteminde Kısa Vadeli Sigorta Kolları Bakımından İkili Sosyal Güvenlik

- Sözleşmeleri”, **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Ankara.
- POLAT, C.: 2007 “AB Tüzüklerinin Düzenlenme Alanlarına Bir Örnek: 1408/71 Sayılı Sosyal Güvenlik Tüzüğü”, **Çimento İşveren Dergisi**, Cilt: 21, Sayı: 1, s. 18-25.
- POLAT, C.: 2010 **Avrupa Birliği’nde Kişilerin Serbest Dolaşımı, Türkiye’nin Adaylık Sürecinde Avrupa Birliği İstihdam ve Sosyal Politikası**, Ed. Berrin Ceylan Ataman, Ankara, Siyasal Kitabevi, s. 29-63.
- RESGAZ 1: 1965 **Türkiye Cumhuriyeti ile F. Almanya Cumhuriyeti Arasında Sosyal Güvenlik Hakkında Sözleşme**, 08.10.1965 tarih ve 12121 sayılı Resmi Gazete.
- RESGAZ 10: 1961 **193 Sayılı Gelir Vergisi Kanunu**, 06.01.1961 tarih ve 10700 sayılı Resmi Gazete.
- RESGAZ 11: 2011 **633 Sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname**, 08.06.2011 tarih ve 27958 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete.
- RESGAZ 2: 2004 **Türkiye Cumhuriyeti ile Hollanda Krallığı Arasında Sosyal Güvenlik Hakkında Sözleşme**, 24.04.2004 tarihli ve 25142 sayılı Resmi Gazete.
- RESGAZ 3: 1967 **Türkiye Cumhuriyeti ile Belçika Krallığı Arasında Sosyal Güvenlik Hakkında Sözleşme**, 21.12.1967 tarih ve 12782 numaralı Resmi Gazete.
- RESGAZ 4: 2000 **Türkiye Cumhuriyeti ile Avusturya Cumhuriyeti Arasında Sosyal Güvenlik Hakkında Sözleşme**, 02.07.2000 tarih ve 24097 numaralı Resmi Gazete.

RESGAZ 5: 1973	Türkiye Cumhuriyeti ile Fransa Cumhuriyeti Arasındaki Sosyal Güvenlik Hakkında Sözleşme, 23.07.1973 tarih ve 14603 sayılı Resmi Gazete.
RESGAZ 6: 1983	2828 Sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu, 27.05.1983 tarih ve 18059 sayılı Resmi Gazete.
RESGAZ 7: 1986	3294 Sayılı Sosyal Yardımlaşmayı ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu, 14.06.1986 tarih ve 19134 sayılı Resmi Gazete.
RESGAZ 8: 1965	657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu, 23.07.1965 tarih ve 12056 sayılı Resmi Gazete.
RESGAZ 9: 2006	Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, 16.06.2006 tarih ve 26200 sayılı Resmi Gazete.
SEZER, A. H.: 2012	“883/2004 Sayılı Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Koordinasyonuna İlişkin AB Tüzüğünde Yaşlılık Ve Ölüm Sigortasının Koordinasyonu Ve Katılım Sürecinde Kurumumuzun Alması Gereken Önlemler”, Sosyal Güvenlik Uzmanlık Tezi, Ankara.
SEVİMLİ, K.A., REÇBER, S.:2014	“Avrupa Birliği’nde İşçilerin Serbest Dolaşımı Ve Türk İşçilerinin Serbest Dolaşım Hakkı”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, 72(2), 391-440.
SGK: 2013	Avrupa Birliği’nde Sosyal Güvenliğin Koordinasyonu, Yayın No: 52, Ankara.
SGK: 2019	Avrupa Birliği’nde Sosyal Güvenlik, Yayın No: 172, Ankara.

- SÖZER, A. N.: 2005 “İkili Anlaşmalarla Sosyal Hukukun Koordinasyonu”, **İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi**, Sayı: 5.
- STANESCU, S. M., NEMTANU, M. I.: 2015 “Family Benefits In Member States Of The European Union: A Comparative Perspective”, **European Review of Applied Sociology**, Vol: 8 No: 10, pp. 29-41.
- ŞENOCAK, H.: 2009 “Sosyal Güvenlik Sistemini Oluşturan Bileşenlerin Tarihi Süreç Işığında Değerlendirilmesi”, **Siyaset Konferansları Dergisi**, Cilt: 0 Sayı: 56 s. 410-468.
- ŞENTÜRK, F.: 2016 “Türkiye İçin Bir Aile Sigortası Model Önerisi”, **Sosyal Güvence Dergisi**, Cilt: 5 Sayı: 9.
- T.C. AİLE VE SOSYAL POLİTİKALAR BAKANLIĞI: 2016 **2016 Yılı Faaliyet Raporu**, T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Ankara.
- T.C. AVRUPA BİRLİĞİ BAKANLIĞI: 2016 **Avrupa Birliği’ne Katılım İçin Ulusal Eylem Planı (Ocak 2016-Aralık 2019)**, Ankara.
- T.C. SOSYAL GÜVENLİK KURUMU BAŞKANLIĞI: 2013 **Uluslararası Sosyal Güvenlik Sözleşmeleri I: Avrupa Birliği Üyesi Ülkeler**, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, Yayın No: 53, Ankara.
- TAŞÇI, F.: 2013 **Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Sistemi ve Türkiye: Harcamalar Üzerinden Bir Karşılaştırma**, Kamu-İş Yayınları, Cilt: 13 Sayı: 1 s. 59-101.
- TUNCAY, C., EKMEKÇİ, Ö.: 2011 **Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri**, 14. Baskı, İstanbul, Beta Yayınları.

- ULUTÜRK, S., DANE, “Sosyal Güvenlik: Teori, Dönüşüm Ve Türkiye K.: 2009 Uygulaması”, **Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 8 Sayı: 29 s. 114-142.
- ÜÇİŞİK, H. F.: 2015 **Sosyal Güvenlik Hukuku**, İstanbul, Ötüken Yayınları.
- ÜLKER, Ş.: 2010 “Yoksullukla Mücadelede Sosyal Güvenlik, Sosyal Yardım Mekanizmaları ve İş Gücü Politikaları”, **Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı - Politika Notu**.
- YEL, A.: 2013 “Taraflar Olduğumuz İkili Sosyal Güvenlik Sözleşme Uygulamalarında Yaşanan Olumsuzlukların Analizi Ve Çözüm Önerileri”, **Sosyal Güvenlik Uzmanlık Tezi**, Ankara.