

Türkiye’de Aile Yardımı Sigortasının Yokluğu ve İkame Sosyal Politika Arayışları

Eray KARAGÖZ
Bağımsız Araştırmacı
eraykaragozz@gmail.com
ORCID ID: 0000-0002-0315-2021

Araştırma Makalesi

DOI: 10.31592/aeusbed.1784761

Geliş Tarihi: 15.09.2025

Revize Tarihi: 23.11.2025

Kabul Tarihi: 12.02.2026

Atıf Bilgisi

Karagöz, E. (2026). Türkiye’de aile yardımı sigortasının yokluğu ve ikame sosyal politika arayışları. *Ahi Evran Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 12(Özel Sayı), 222-238.

ÖZ

Sosyal güvenliğin temel bileşenlerinden biri olan aile yardımı sigortası, Uluslararası Çalışma Örgütü’nün (ILO) 102 sayılı Sözleşmesi ile normatif bir standarda kavuşturulmuş olmasına rağmen, Türk sosyal güvenlik sisteminde ayrı bir sigorta kolu olarak yer almamaktadır. Bu çalışmada, Türkiye’de aile yardımı sigortasının kurumsal yokluğunun yarattığı sosyal koruma açığı ve bu boşluğun mevcut mekanizmalarla ikame edilme potansiyeli incelenmiştir. Nitel araştırma yöntemi benimsenen bu çalışmada, doküman incelemesi ve ikincil veri analizi yöntemleri bütünlük olarak kullanılmıştır. Araştırma kapsamında ILO normları ile Türkiye’deki düzenlemeler analiz edilmiş; ayrıca Kıta Avrupası refah rejimi içerisinde yer almalarına rağmen aile politikalarında farklı kurumsal modelleri temsil eden Fransa, Almanya ve Belçika uygulamaları, OECD verileri ışığında karşılaştırmalı olarak değerlendirilmiştir. Elde edilen bulgular; Türkiye’de doğum yardımı gibi hak temelli ve kurumsal uygulamalar bulunsa da bunların çoğunlukla tek seferlik olması ve sistemin ağırlıklı olarak ihtiyaç testine dayalı sosyal yardım mekanizmalarıyla (sosyal ekonomik destekler vb.) ikame edilmeye çalışılması nedeniyle, düzenli ve koruyucu bir aile sigortası işlevi göremediğini ortaya koymaktadır. Çalışma sonucunda, demografik dönüşüm ve çocuk yoksulluğuyla mücadele hedefleri doğrultusunda, mevcut parçalı yapının sürdürülebilir olmadığı tespit edilmiş; uluslararası normlarla uyumlu, prim esaslı ve bütüncül bir aile yardımı sigortası modelinin hayata geçirilmesi gerektiği savunulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Aile yardımı sigortası, ikame sosyal politikalar, ILO 102 sayılı sözleşme, Türk sosyal güvenlik sistemi, gelir destekleri.

The Absence of Family Allowance Insurance in Turkey and the Search for Alternative Social Policy Measures

ABSTRACT

Although family allowance insurance, one of the fundamental components of social security, has attained a normative standard through the International Labour Organization (ILO) Convention No. 102, it does not exist as a separate insurance branch within the Turkish social security system. This study examines the social protection gap created by the institutional absence of family allowance insurance in Turkey and the potential of existing mechanisms to substitute for this void. Adopting a qualitative research design, the study utilizes document analysis and secondary data analysis methods in an integrated manner. Within the scope of the research, ILO norms and regulations in Turkey were analyzed; furthermore, the practices of France, Germany, and Belgium-which represent different institutional models in family policies despite being within the Continental European welfare regime-were evaluated comparatively in light of OECD data. The findings reveal that although there are rights-based and institutional practices in Turkey such as birth grants, they fail to function as a regular and protective family insurance because they are mostly one-off payments and the system attempts to substitute the gap primarily through means-tested social assistance mechanisms (such as social and economic support). Consequently, it is determined that the current fragmented structure is unsustainable in line with the goals of demographic transition and combating child poverty; thus, the study advocates for the implementation of a comprehensive, premium-based family allowance insurance model compatible with international norms.

Keywords: Family benefit insurance, compensatory social policies, ILO convention 102, Turkish social security system, income supports.

Giriş

Sosyal güvenlik sistemleri, yalnızca bireylerin çalışma hayatında, genel bir ifadeyle aktif sigortalıyken karşılaştıkları riskleri değil, aynı zamanda toplumsal yaşamın sürdürülebilirliği açısından kritik öneme sahip olan bakım yükümlülüklerini de kapsamalıdır. Bu bağlamda aile yardımları, çocukların veya diğer bağımlı bireylerin varlığından kaynaklanan ekonomik, sosyal ve bakım temelli

bağımlılık yükünü dengelemeye yönelik önemli bir sosyal güvenlik aracıdır. Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) 102 sayılı Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Sözleşmesi, bu yardımları sosyal güvenliğin dokuz temel dalından biri olarak tanımlamış ve böylece bu yardım türünü, uluslararası standartlar açısından normatif bir dayanağa kavuşturmuştur. Sözleşmede tanımlanan aile yardımları; çocuk sayısı ve yaşına bağlı olarak yapılan nakdi veya aynı ödemeleri kapsamakta, aynı zamanda hak sahipliği için belirli prim gün sayısı ya da ikamet süresi gibi koşullar öngörmektedir (Baykara, 2022, s. 1026).

Sosyal güvenliğin kapsamı tarihsel olarak işçi sınıfına yönelik korumalarla başlamış olsa da zamanla hem risk çeşitliliği hem de kişiler bakımından kapsayıcılığı açısından genişlemiştir. Özellikle 20. yüzyıl boyunca ulusal ve uluslararası düzeyde yapılan düzenlemeler, sosyal güvenliği yalnızca geçici risklere karşı değil, aynı zamanda yapısal eşitsizlikleri giderici bir hak olarak yeniden tanımlamıştır (Kılıç, 2016, ss. 378-379). Bu gelişim sürecinde aile yardımları, bireylerin değil, hanelerin sürdürülebilirliği üzerinden şekillenen bir koruma türü olarak dikkat çekmektedir. Ancak sosyal güvenlik sistemleri yalnızca çocukların bakımını değil, yaşlılık ve engellilik gibi yaşamın diğer dönemlerinde ortaya çıkan uzun süreli bakım gereksinimlerini de karşılayacak şekilde bütüncül olarak kurgulanmalıdır. Türkiye örneğinde ise hem aile yardımı sigortasının hem de uzun süreli bakım sigortasının henüz kurumsallaşmadığı görülmektedir. Bu iki temel sigorta kolunun yokluğu, bakım sorumluluğunu ağırlıklı olarak kadınların omuzlarına yüklemekte; toplumsal cinsiyet temelli eşitsizlikleri derinleştirmekte ve *bakım güvencesi* yaklaşımının eksikliğine işaret etmektedir (Kara, 2025, ss. 129-133).

Uluslararası kuruluşlar da bu bağlamda benzer riskler konusunda çeşitli raporlar yayınlamaktadır. ILO ve ISSA, küresel ölçekte yaşanan nüfus yapısı ve artan yaşam beklentisi karşısında, uzun süreli bakım ve çocuk odaklı desteklerin sosyal güvenlik sistemlerinde merkezi bir yere oturtulması gerektiğini ve yaşlanma olgusunun yalnızca emeklilik fonları açısından değil, aynı zamanda bakım emeği ve sağlık sistemleri üzerindeki yük açısından da yeniden ele alınması gerektiğini belirtmektedir. Dolayısıyla hem yaşlı bireyler hem de çocuklar için kurumsallaşmış destek mekanizmalarının tesis edilmesi, sosyal güvenliğin sürdürülebilirliği kadar eşitlikçi niteliği açısından da zorunludur (Altıntaş, 2015, s. 43). Bu ihtiyacı arttıran temel faktörlerden biri de demografik dönüşümdür. Nüfusun yaşlanması küresel bir eğilim olmakla birlikte, göreceli olarak genç nüfusa sahip ülkelerde dahi, daha uzun yaşam süresi ve küçülen aile yapısına yönelik demografik geçiş bu süreci kaçınılmaz kılmaktadır (Çalışır, 2024, s. 44).

Türkiye, 102 sayılı sözleşmeyi 1971 yılında onaylamasına rağmen, aile yardımı sigortasını hâlen hayata geçirmemiştir. Bunun yerine yürütülen çeşitli sosyal yardım programları, örneğin doğum yardımı, sosyal ekonomik destek (SED), kamu görevlilerine yapılan çocuk yardımı ödemeleri, sigorta temelli değil, sosyal yardım esaslıdır (Dağlıoğlu ve Bektaş, 2022, ss. 334-343). Gelir testine dayalı, geçici ve parçalı yapıları nedeniyle bu uygulamalar, ne hak temelli kurumsal bir sosyal güvenlik mekanizması görünümünde ne de bütüncül bir aile yardım sistemi olarak işlev görmektedir. Bu kurumsal eksiklik, Türkiye'nin hızla yaşanan nüfus yapısıyla birleştiğinde daha da kritik bir hâl almaktadır. Nitekim Türkiye'nin toplam doğurganlık hızı, 2022 itibarıyla 1,62'ye düşerek, nüfusun kendini yenileme eşiği olan 2,10'un oldukça altına inmiştir. Üstelik bu rakam, Türkiye İstatistik Kurumu'nun en düşük doğurganlık senaryosunda 2050 yılı için öngördüğü seviyenin dahi gerisindedir (Dağlıoğlu, 2023, ss. 1021-1022).

Düşen doğurganlık oranları, yalnızca demografik yapı açısından değil, sosyal güvenlik sistemlerinin sürdürülebilirliği açısından da ciddi riskler doğurmaktadır. Bu nedenle, çocuk yardımları gibi uygulamaların yalnızca sosyal yardım aracı olarak değil, aynı zamanda stratejik bir demografik politika enstrümanı olarak değerlendirilmesi gerekmektedir. Çocuk odaklı gelir destekleri yalnızca yoksulluğu azaltmakla kalmamakta aynı zamanda kadınların üretken ve kamusal hayata katılımını da desteklemektedir (Lambin, Nyssölä ve Bernigaud, 2022, s. 28). Hatta bu tür destekler aynı zamanda fırsat eşitsizliklerini dengeleyerek toplumsal eşitliği güçlendirmektedir (Bonnet, Saget ve Weber, 2012, s. 10-11). Benzer sorunlara sahip ülkelerde yürütülen uygulamalar da Türkiye açısından model olarak sunulabilir. Örneğin yapılan bir araştırmada Nepal'de, 119'dan fazla sosyal güvenlik yardım

programının farklı kurumlarca yürütülüyor olmasının hem maliyetleri artırttığı hem de hak sahipliği sürecinde ciddi aksamlar yarattığını ortaya koymuştur (Subedi, 2021, s. 330). Türkiye’de de Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, belediyeler ve sosyal yardımlaşma vakıfları gibi çok sayıda aktörün yer aldığı parçalı yapı, benzer bir etkinsizlik riski taşımakta ve kurumsallaşmış bir aile yardımı sigortasının yerini alamamaktadır.

Uluslararası normatif çerçeve incelendiğinde; ILO’nun sosyal koruma tabanı yaklaşımı, çocuklar için düzenli nakdi ödemeleri asgari bir sosyal güvenlik standardı olarak kabul etmektedir. Türkiye’de aile yardımı sigortasının yokluğu, bu normatif çerçevenin gereklerini karşılamada ciddi bir politika boşluğunu ortaya koymaktadır. Nitekim, Colesnicova ve Doga (2022) da ILO’nun 102 ve 168 sayılı sözleşmelerinde ailevi yükümlülüklerin yalnızca maddi değil, sosyal bütünleşme boyutuyla da güvence altına alındığını belirtmektedir (s. 263).

Bu çalışmanın temel amacı, Türkiye’de aile yardımı sigortası yerine kurgulanan parçalı yapıların hangi ölçüde ikame işlevi gördüğünü analiz etmektir. Bu doğrultuda çalışma şu araştırma sorularına odaklanacaktır: (i) ILO 102 sayılı sözleşme uyarınca aile yardımı sigortasının kapsamı ve yükümlülükleri nelerdir? (ii) Türkiye’de bu sigorta kolunun eksikliği hangi sosyal yardım mekanizmalarıyla telafi edilmeye çalışılmaktadır? (iii) Sigorta temelli bir modelin geliştirilmesi mümkün ve gerekli midir? Bu sorulara yanıt aranırken, nitel araştırma yöntemi benimsenmiş; uluslararası sözleşmeler ve ulusal mevzuat doküman incelemesi yöntemiyle, OECD Aile Veri Tabanı’ndan elde edilen göstergeler ise ikincil veri analizi tekniğiyle incelenmiştir. Ayrıca çalışmada, Kıta Avrupası refah rejimi içerisinde yer almakla birlikte farklı kurumsal uygulama modellerini temsil eden Fransa, Almanya ve Belçika örnekleri, Türkiye ile karşılaştırmalı bir perspektifle ele alınmıştır.

Yöntem

Araştırma Deseni

Bu çalışma, Türkiye’de aile yardımı sigortasının yokluğunu ve bu eksikliğin yarattığı sosyal politika boşluğunu bütüncül bir bakış açısıyla incelemek amacıyla kurgulanmış nitel bir araştırmadır. Araştırmada, nitel araştırma deseni benimsenmiştir. Bu doğrultuda, verilerin toplanması ve analiz edilmesinde doküman incelemesi ve ikincil veri analizi teknikleri literatürle uyumlu şekilde bütünleşik olarak kullanılmıştır.

Evren ve Örneklem

Araştırmanın örneklemini, Kıta Avrupası (Muhafazakâr) refah rejiminin karakteristik özelliklerini taşımakla birlikte, aile yardımları özelinde farklı kurumsal ve finansal mekanizmaları temsil eden ülkeler oluşturmaktadır. Bu kapsamda, amaçlı örneklem yöntemiyle Fransa, Almanya ve Belçika seçilmiştir. Fransa primli ve pro-natalist sigorta geleneğini, Almanya vergi ve transfer temelli karma modelini, Belçika ise yetki devrine dayalı bölgesel uygulama çeşitliliğini temsil etmesi bakımından incelemeye dahil edilmiştir. Türkiye ise, bu modellerle karşılaştırmalı bir perspektifte temel analiz birimi olarak ele alınmıştır.

Veri Toplama Araçları

Araştırmanın hukuksal çerçevesini oluşturmak amacıyla Uluslararası Çalışma Örgütü’nün (ILO) 102 sayılı Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Sözleşmesi, 5510 sayılı Kanun ve ilgili ulusal mevzuat metinleri temel veri kaynakları olarak kullanılmıştır. Sayısal verilerin eldesi için ise Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü’nün (OECD) Aile Veri Tabanı (Family Database) kullanılmıştır. Veri toplama sürecinde özellikle OECD’nin Public Family Policy ve Labour Market Framework serilerinden elde edilen göstergeler; kamu harcamaları, doğurganlık ve yoksulluk verilerini somutlaştırmak amacıyla araç olarak kullanılmıştır.

Verilerin Toplanması ve Analizi

Araştırma kapsamında toplanan veriler, betimsel analiz ve tematik sentez yöntemleriyle çözümlenmiştir. Ulusal ve uluslararası mevzuat metinleri, aile yardımı sigortasının normatif standartlarını belirlemek amacıyla betimsel bir süzgeçten geçirilmiştir. OECD veri tabanından elde edilen istatistiksel verilerin değerlendirilmesinde ise ikincil veri analizi tekniğine başvurulmuştur. Analiz sürecinde elde edilen tüm bulgular, belirlenen sosyal politika temaları çerçevesinde ilişkilendirilerek sentezlenmiş ve yorumlanmıştır.

Araştırma Etiği

Bu çalışma, insan veya hayvan deneklerin katılımını gerektirmeyen, halka açık dokümanların ve ikincil verilerin incelenmesine dayalı nitel bir araştırma niteliğindedir. Bu kapsamda, çalışma için etik kurul onayı alınması gerekmemektedir. Bununla birlikte, araştırmanın tüm süreçlerinde "Yükseköğretim Kurumları Bilimsel Araştırma ve Yayın Etiği Yönergesi"nde belirtilen kurallara ve evrensel akademik etik ilkelerine titizlikle uyulmuştur.

Bulgular

Bu bölümde, doküman incelemesi ve ikincil veri analizi yöntemleri kullanılarak elde edilen araştırma bulguları sunulmuştur. Bulgular, konunun bütünlüğünü sağlamak amacıyla üç temel eksen etrafında yapılandırılmıştır. İlk olarak uluslararası normatif çerçeve ve ülke modelleri incelenmiş, ardından Türkiye'deki durum analiz edilmiş ve son olarak sosyal politika göstergeleri üzerinden karşılaştırmalı bir değerlendirme yapılmıştır.

Uluslararası Normatif Çerçeve ve Uygulama Modelleri

Sosyal güvenlik sistemlerinde aile yardımları, yalnızca bireyin korunması amacıyla değil; aynı zamanda ailenin ekonomik istikrarı, çocukların refahı ve toplumsal bütünlüğün desteklenmesi açısından da temel bir sosyal politika aracı olarak kabul edilmektedir. Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) 102 sayılı Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Sözleşmesi, aile yardımlarını sosyal güvenliğin dokuz temel kolundan biri olarak belirleyerek, bu desteği yalnızca teknik değil, aynı zamanda hak temelli bir yükümlülük olarak tanımlamaktadır. Sözleşmenin 39. ila 45. maddeleri arasında yer verilen bu düzenleme, çocukların bakım ve geçim giderlerini karşılamak üzere sigorta ilkelerine dayalı nakdi veya ayni yardımların yapılmasını öngörmektedir. Singh ve Anusree (2024) tarafından da vurgulandığı üzere, sosyal güvenlik yalnızca yaşlılık, hastalık ve işsizlik gibi klasik riskleri değil, çocuk yetiştirme gibi sosyal sorumlulukları da kapsayan evrensel bir insan hakkı olarak tanımlanmalıdır (s. 211). Nitekim ILO da bu sözleşmede, evrensel bir kapsama alanını ifade etmektedir.

İlgili sözleşmenin esnek yapısı, taraf ülkelerin, asgari dokuz daldan en az üçünü kabul ederek sözleşmeyi onaylamasına olanak tanımaktadır. Bu durum, aile yardımlarının uygulanmasında ülkeler arasında farklı stratejilerin ortaya çıkmasına neden olmaktadır (Komarova, 2020, s. 63). Sözleşme, yardımların *sigorta temelli* bir yapı içinde sunulmasını esas almakta, gelir testine dayalı sosyal yardımlardan farklı olarak, tüm sigortalıların bu yardımdan faydalanmasını güvence altına almaktadır (Baykara, 2022, ss. 1026-1027).

Aile yardımına ilişkin sigorta tipi uygulamalar, yalnızca finansal destek değil, aynı zamanda sosyal vatandaşlık anlayışının da bir gereğidir. Aile yardımları modern refah devletinin temel dayanaklarından biridir ve bireyin ailevi yükümlülüklerini üstlenmesini kolaylaştırma işlevi görmektedir (Reif, West ve Pfeifer, 2023, s. 2). Dolayısıyla, ILO 102 sayılı sözleşme, sadece teknik bir sigorta tanımı değil, aynı zamanda sosyal haklar bağlamında bir normatif bir alt yapı sağlamaktadır. Aile yardımlarının *sigorta temelli* yapı içinde, hak temelli ve evrensel erişimi hedeflemesi, onları sosyal yardım temelli, gelir testine dayalı ve parçalı uygulamalardan ayırmaktadır.

Fransa’da Aile Yardımı Sistemi ve Maternalist İkilem

Fransa, aile yardımı politikalarını kurumsal temelde ve pro-natalist (doğum yanlısı) bir karakterde taşımaktadır. 1932 yılında kurulan aile tahsisat sistemi, 1946 yılında oluşturulan sosyal güvenlik sistemiyle birlikte Caisse d’Allocations Familiales (CAF) bünyesinde sigorta temelli bir yapıya kavuşmuştur. *Allocations familiales* başlığı altında uygulanan bu sistem, çocuk sayısı ve yaşına göre farklılık gösteren düzenli nakdi yardımlar sunmakta; yardımlar, ebeveynin gelirene bağlı olmaksızın çocuk sahibi olma durumuna göre verilmektedir. Bu yönüyle, Fransa’daki uygulama, sosyal yardım değil sosyal sigorta anlayışı çerçevesinde işlemektedir (Dağlıoğlu ve Bektaş, 2022, s. 332).

CAF aracılığıyla yapılan yardımlar, hane başına değil, çocuk başına ve yaş ile sayıya göre artan bir oranda belirlenmektedir. Bu durum çocuk refahını ve nüfus artışını teşvik eden pro-natalist sigorta yaklaşımıyla örtüşmektedir. Fransa’da aile yardımları, sistemin merkezinde yer alan ve tüm yardım kalemlerinin hesaplanmasında referans alınan *Aylık Aile Yardımı Hesaplama Tabanı* (BMAF) üzerinden belirlenmektedir. 1 Nisan 2025 tarihi itibarıyla 474,37 Euro olarak güncellenen bu taban değer, yardımların enflasyon karşısında korunmasını sağlamaktadır. Sistem, bu taban değer üzerinden hesaplanan oranlarla özellikle çok çocuklu aileleri ve erken çocukluk dönemini destekleyen bir yapıya sahiptir. Örneğin, doğum masraflarını karşılamak amacıyla ödenen Doğum Yardımı (Prime à la naissance), 2025 yılı parametrelerine göre her bir doğum için tek seferlik 1.084,43 Euro; çocuğun bakımı ve eğitimi için 3 yaşına kadar ödenen Temel Ödenek (Allocation de base) ise tam oranda aylık 196,60 Euro düzeyindedir (CLEISS, 2025). Ayrıca okul dönemi harcamalarını karşılamak üzere yılda bir kez *allocation de rentrée scolaire* (okul başlangıç yardımı) adıyla yapılan özel ödeme, sistemin çocuk odaklı yapısını göstermektedir.

Fransa’nın kurumsal yapısı, onu aynı refah rejimi kümesindeki diğer ülkelerden ayırmaktadır. Fagnani (2007), Fransa ve Almanya’nın genellikle aynı kategoride (muhafazakâr-korparatist rejimler) sınıflandırılmasına rağmen, çocuk bakım politikaları açısından Fransa’nın keskin bir şekilde ayrıştığını vurgulamaktadır. Fransa, İskandinav ülkelerine benzer şekilde kamu destekli çocuk bakım hizmetlerinde Avrupa Birliği içerisinde çok üst sıralardayken, Almanya *erkek ekme kazanana/kadın yarı zamanlı bakım veren modelini* uzun süre teşvik etmiştir. Bu kurumsal farklılık, istihdam modellerine de yansımakta; Fransız anneler hem daha sık tam zamanlı çalışmakta hem de daha fazla çocuk sahibi olmaktadır.

Fransa’daki aile yardımı sisteminin bu başarısına rağmen, kamu politikalarının dayandığı ideolojik çerçeve bakımından *sınıfsal* tartışmalar mevcuttur. Courtot (2023), Fransa’daki politikaların özellikle tek ebeveynli aileler bakımından bir *maternalist ikilem* doğurduğunu belirtmektedir (s. 89). Bu ikilem, kadınlardan hem aktif bir biçimde istihdam piyasasına katılmaları hem de çocuk bakımında birincil rolü üstlenmeleri beklentisine dayanmaktadır. Diğer bir deyişle devlet, annelerin finansal bağımsızlıklarını sağlamak adına onları çalışmaya teşvik ederken, aynı zamanda tam zamanlı annelik rollerini ihmal etmemelerini de beklemektedir. Bu ikili beklenti, özellikle düşük gelirli tek ebeveynli haneler açısından kamu politikalarının çelişkili bir görünüm kazanmasına neden olmaktadır. Fransa’daki uygulamaların bu yönüyle ele alınması, Türkiye’deki parçalı ve gelir testine dayalı sosyal yardım mekanizmalarının yapısal sınırlılıklarını daha da görünür kılmaktadır. Türkiye’de doğum yardımı, sosyal ekonomik destek (SED) gibi uygulamalar sadece düşük gelirli haneleri hedef alırken, Fransa’da çocuk sahibi olma durumu tek başına bir sosyal hak gerekçesi oluşturmakta ve yardımın evrenselliği toplumsal cinsiyet eşitliğinin finansal temeli olarak kurgulanmaktadır.

Almanya’da Kindergeld ve Kinderfreibetrag Sistemi

Almanya, aile yardımlarını sigorta dışı bir modelle fakat hak temelli bir yaklaşımla yürüten ve vergi indirimleri ile doğrudan transferleri birleştiren karma bir model uygulayan ülkelerden biridir (Bach, 2024, ss. 70-71). *Kindergeld* adı verilen çocuk yardımı uygulaması, 1950’li yıllarda yalnızca üçüncü ve sonraki çocuklara yönelik olarak başlatılmış; daha sonra kapsamı kademeli biçimde genişletilerek ilk çocuktan itibaren geçerli olacak şekilde evrenselleştirilmiştir (Baykara, 2022, s.

1029). Uygulama, geçmişte çocuk sayısına göre artan oranlı bir ödeme planına sahipken, yapılan reformla birlikte bu yapı terk edilmiştir. Tüm çocuklar için sabit ve eşit bir yardım ödenmesini öngören sistemde, çocuk başına aylık 250 Euro ödeme yapılmaktadır. Bu ödemeler, Federal İş Kurumu (Bundesagentur für Arbeit) bünyesinde yer alan Aile Kasası (Familienkasse) aracılığıyla yürütülmektedir (Bundesagentur für Arbeit, 2024).

Almanya'da aile yardımı sistemi yalnızca Kindergeld ile sınırlı değildir. Yüksek gelirli aileler için alternatif olarak sunulan Kinderfreibetrag (çocuk vergi indirimi), ebeveynlerin vergi beyannamesi üzerinden çocuğun varlığına bağlı olarak gelir vergisinden muaf tutulacak bir asgari gelir düzeyini ifade etmektedir. Bu yapı, vergi otoritesi tarafından Kindergeld ile kıyaslanarak en avantajlı olanının uygulanmasına dayanan *Duales System (ikili sistem)* adını alır (Bach, 2024, ss. 70-71). Buna göre devlet, çocuğun bakımı için ya doğrudan nakdi yardım (Kindergeld) sağlar ya da daha büyük vergi avantajı doğuyorsa Kinderfreibetrag'ı uygular. Hak temelli ve seçeneğe dayalı bu sistem, sosyal güvenlik bakımından kapsamlı bir görünüm sergilese de gelir eşitsizliği açısından ciddi eleştirilerle karşılaşmaktadır. Çünkü yüksek gelirli aileler genellikle Kinderfreibetrag üzerinden daha yüksek fayda sağlamakta, bu da çocuk başına vergi indirimi üzerinden sağlanan kamu desteğinin zengin hanelere daha fazla yönelmesine neden olmaktadır.

Kohlrausch (2023), bu durumun, çocukların varlığının sosyal güvenlik sisteminde farklı maliyet değerleri taşıdığı bir yapıyı doğurduğunu; dolayısıyla sistemin eşitlik ilkesinden uzaklaştığını belirtmektedir (ss. 3-4). Özellikle Kindergeld reformunun annelerin istihdam kararları üzerinde belirgin bir etkisi olmadığını; ancak tam zamanlı istihdamdan yarı zamanlı istihdama geçiş eğilimini artırdığını ortaya koymaktadır (Rainer vd., 2013, s. 92). Diğer yandan, çocuk yoksulluğu ile mücadelede sistemin sınırlı kaldığı, düşük gelirli haneler için tasarlanan Kinderzuschlag (çocuk ek ödeneği) gibi yardım türlerinin yalnızca yaklaşık %30 oranında kullanılabildiği tespit edilmiştir. Alman Federal Meclisi raporlarına da yansıyan bu düşük kullanım oranının temel nedeni; başvuru sürecinin karmaşıklığı ve yardımın hedef kitle tarafından yeterince tanınmamasıdır (Deutscher Bundestag, 2019, s. 93).

Bununla birlikte, Almanya'da aile destek sistemleri yalnızca ekonomik yükümlülükleri paylaşmakla sınırlı değildir. Elterngeld (ebeveyn parası) uygulaması, doğum sonrası çocuk bakımını üstlenen ve geçici süreyle işinden ayrılan ebeveynlerin gelir kaybını telafi etmeyi amaçlamaktadır. Bu yardım türü, kadının çalışma hayatına dönüşünü kolaylaştıran ve iş-aile yaşamı dengesini kurumsal düzeyde destekleyen bir sosyal politika aracı olarak öne çıkmaktadır (Özdemir ve Karabayır, 2019, s. 107). Ayrıca, diğer ebeveynlerden nafaka alamayan haneler için uygulanan Unterhaltsvorschuss (geçim avansı) gibi özel mekanizmalar da aile yardımları sisteminin bütüncül niteliğini pekiştirmektedir (s. 109).

Belçika'da Aile Yardımları ve Bölgesel Farklılıklar

Belçika'nın aile yardımı sistemi içerisinde, işverenlerin, aile sahibi çalışanlarının ücret maliyetini dengelemek amacıyla kurdukları özel telafi sandıkları (compensation funds) ile başlayan uygulamalar, 1944 tarihli 'Sosyal Pakt' ile zorunlu ve evrensel bir sosyal güvenlik şemsiyesi altına alınmıştır (Vanthemsche, 1994, s. 1235). Bu tarihten itibaren çocuk yardımları, aile ödeneği (allocations familiales/kinderbijslag) olarak adlandırılmış ve başlangıçta ebeveynin mesleki statüsüne göre farklı miktarlarda ödenen yardımlar, zaman içinde standardize edilmiştir.

Ancak Belçika'daki en önemli kırılma noktası, 6. Devlet Reformu (Sixth State Reform) kapsamında alınan kararlarla, aile yardımı yetkisinin federal düzeyden bölgesel yönetimlere devredilmesiyle yaşanmıştır. Goossens ve Cannoot (2015), bu reformu sosyal güvenlik alanında yetkilerin ilk kez federe birimlere devredilmesi bakımından tarihsel bir dönüm noktası olarak nitelendirmektedir. Bu kapsamda; Valon Bölgesi, Flandre, Brüksel Başkent Bölgesi ve Almanca Konuşan Topluluk olmak üzere dört farklı idari yapı, kendi yasal düzenlemeleri doğrultusunda özerk sistemlerini uygulamaya başlamıştır. Özellikle Brüksel'de yetki, Ortak Topluluk Komisyonu'na (Common Community Commission) devredilmiştir.

Yeni sistemde, aile yardımları artık ebeveynin meslek statüsüne (memur, işçi, serbest çalışan ayrımı olmaksızın) değil, çocuğun ikamet ettiği bölgenin yasalarına göre belirlenmektedir. Flandre Bölgesi’nde (Groepakket) yeni doğan çocuklar için *sabit temel tutar* modeli benimsenmişken; Wallonia ve Brüksel bölgelerinde yaşa bağlı artış gösteren modeller tercih edilmiştir. Örneğin Wallonia bölgesinde 2020 sonrası doğan çocuklar için aylık sabit taban tutar 192,73 Euro (2024 verisi) olarak belirlenmiştir (Parentia, 2024). Buna karşılık Brüksel bölgesinde (Famiris), 2020 öncesi ve sonrası doğan çocuklar için farklı hesaplama yöntemlerinin kullanıldığı hibrit bir yapı işletilmektedir (Famiris, 2024).

Ancak 2020 öncesi doğan çocuklar için *eski sıra sistemi (système de rangs - kardeş sayısına göre artan miktar)* hâlen geçerliliğini korumakta; bu durum aynı aile içinde farklı doğum tarihlerine sahip çocuklar için farklı miktarlarda ödeme yapılmasına neden olmaktadır. Bu geçiş dönemi, literatürde birlikte var olma sorunu (coexistence problem) olarak adlandırılmakta; çünkü aynı hane içinde eşit statüdeki çocuklara farklı hesaplama yöntemlerinin uygulanması, sistemin adalet ve şeffaflık ilkelerini zedeleyebilmektedir (Lambert ve Tasiaux, 2022, s. 858).

Türkiye açısından Belçika örneği, özellikle yerel yönetimlerin sosyal yardım fonksiyonlarının artırılması yönündeki tartışmalarla ilişkilendirilebilir. Ancak Türkiye’deki yapı, merkezi hükümet eliyle yürütülen gelir testine dayalı yardımlarla sınırlı kalmaktadır. Belçika’da ise, yukarıda da değindiğimiz üzere, kurumsallaşmış, bölge düzeyinde esnek ve yasa temelli sigorta tipi yardımlar mevcuttur.

Türkiye’de Aile Yardımı Sigortasının Yapısal Yokluğu ve İkame Araçlar

Türkiye’de çocuklara ve ailelere yönelik sosyal koruma araçları büyük ölçüde sosyal yardım ekseninde şekillenmekte olup, uluslararası sosyal güvenlik normlarında öngörülen sigorta temelli yapıdan daha uzak bir görünüm sergilemektedir. Sosyal güvenlik sistemlerinde *sosyal yardım* ile *sosyal sigorta* arasındaki fark yalnızca finansman yöntemi ya da başvuru süreciyle sınırlı olmayıp kapsayıcılık temelini de içermektedir. Türkiye’de aile yardımı sigortasının kurumsal bir yapıda olmaması, sosyal güvenlik sisteminin tarihsel gelişimi içerisinde de gözlemlenebilmektedir. Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren sosyal güvenlik sistemi, öncelikle memurları içerecek bir çerçevede şekillenmiş, daha sonra işçi ve esnaf gibi farklı statülerde çalışan grupları kapsayacak şekilde genişlemiştir. 2008 yılında gerçekleştirilen sosyal güvenlik reformuyla bu dağınık yapı tek çatı altında birleştirilmiş olsa da sistemin temel yaklaşımı değişmemiş ve istihdam ilişkisine dayalı, fizyolojik ve mesleki riskleri (yaşlılık, hastalık, iş kazası, analık vb.) önceliklendiren bir primli rejim anlayışı korunmuştur (Atatanır, 2023, ss. 321-323). Bu yapılanma, çocuk yetiştirme, bakım gibi yükümlülüklerini sistematik bir sosyal risk olarak tanımlamayarak, bu tür yükümlülükleri daha çok sosyal yardım veya hizmet politikaları kapsamında konumlandırmasını beraberinde getirmiştir.

Türkiye, ILO’nun 102 sayılı Sözleşmesi’ni 1971 yılında onaylamış olmasına rağmen, sözleşmede yer alan dokuz temel sosyal güvenlik dalından aile yardımlarını düzenleyen kısmı sistematik bir sigorta rejimi olarak hayata geçirmemiştir. Yukarıda da değindiğimiz üzere, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu; yaşlılık, malullük, hastalık ve iş kazası gibi temel riskleri kapsarken, aile yükümlülüklerinden doğan maliyetleri karşılayacak müstakil bir sigorta koluna yer vermemektedir (Baykara, 2022, s. 1027). Bu durum, Türkiye’nin hem normatif hem de kurumsal açıdan ciddi bir eksiklik yaşadığını ve uluslararası normlardan sapma sergilediğini göstermektedir (Dağlıoğlu ve Bektaş, 2022, s. 328).

Mevcut durumda, aile yardımı sigortasının yarattığı bu sosyal koruma açığı, nitelikleri birbirinden farklı parçalı mekanizmalarla ikame edilmeye çalışılmaktadır. Bu mekanizmalar, hak temelli ve ihtiyaç odaklı olmak üzere iki temel kategoride değerlendirilebilir:

- **Hak Temelli Ancak Kısıtlı Uygulamalar:** Doğum yardımı, gelir testine tabi olmaksızın her Türk vatandaşına sağlandığı için hak temelli bir nitelik taşır. Ancak bu yardım, sembolik ve

tek seferlik bir ödeme olması nedeniyle, çocuğun gelişimi boyunca devam eden bakım maliyetlerini karşılamaktan uzaktır. Benzer şekilde, 657 sayılı Kanun kapsamında devlet memurlarına yapılan aile yardımı, düzenli olması bakımından sigorta mantığına yaklaşırsa da yalnızca belirli bir statü grubuna (kamu görevlilerine) tanınması nedeniyle evrensellik ilkesinden uzaktır (Dağlıoğlu ve Bektaş, 2022, ss. 337–339).

- İhtiyaç Odaklı Sosyal Yardımlar: Sistemin ağırlık merkezini oluşturan Sosyal ve Ekonomik Destek (SED) ve şartlı nakit transferleri, doğrudan yoksullukla ilişkilendirilmiş mekanizmalardır. Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı tarafından yürütülen SED, çocuğun ailesi yanında bakımını sağlamayı amaçlasa da bu desteğe erişim katı bir gelir testine tabidir. Bu durum, aile yardımını bir vatandaşlık hakkı olmaktan çıkarıp, yoksulluğun ispatına bağlı bir sosyal yardım statüsüne indirgemektedir. Ayrıca, 2022 yılına kadar uygulanan Asgari Geçim İndirimi (AGİ), asgari ücretten vergi alınmamasıyla birlikte fiilen ortadan kalkmış, bu da sistemin aile özelinde bir destek sağlamamasıyla sonuçlanmıştır.

Yapılan saha araştırmaları, bu parçalı yapının toplum nezdindeki yetersizliğini doğrulamaktadır. Kaynakçı ve Durusoy Öztepe (2021) tarafından yürütülen çalışmada, çalışanların mevcut destekleri yetersiz bulduğu; özellikle kamu çalışanlarına ödenen çocuk yardımının yok denecek kadar az olarak nitelendirildiği tespit edilmiştir (s. 405). Yerel yönetimler eliyle yürütülen sosyal destek kartı gibi uygulamalar ise doğrudan çocuk bakımına odaklanmaktan ziyade genel yoksullukla mücadele aracı olarak kullanılmakta; kayıt dışı çalışanlar veya yoksulluk sınırının hemen üzerindeki aileler bu ağına dışında kalabilmektedir (Baykara, 2022, s. 1029).

Sonuç olarak Türkiye’de aile yardımı sigortasının yokluğu, geçici ve parçalı sosyal yardım programlarıyla giderilmeye çalışılmaktadır. Ancak bu uygulamalar hem sosyal güvenlik hakkı çerçevesinden uzak kalmakta hem de toplumsal eşitsizlikleri derinleştirmektedir. Sistem, çocuk bakım yükünü büyük ölçüde kadınların omuzlarına yüklemekte, ailelerin karşılaştığı ekonomik riskleri ise bütüncül biçimde dengeleme kapasitesine sahip değildir. Şentürk’ün (2016) aktüeryal analizine dayanan önerisi bu açıdan dikkat çekicidir. Buna göre, mevcut sosyal yardımların birleştirilerek çocuk başına belirli koşullar altında sigorta kapsamına alınması, bu yardımların hem mali sürdürülebilirliğini artıracak hem de hak temelli bir modele geçişi mümkün kılacaktır (s. 133). Sosyal güvenliğin temel ilkelerinden biri olan öngörülebilirlik, bu sistemde yerini belirsizliğe bırakmakta; aileler, özellikle çocuklu haneler, yardım alıp almayacaklarını ve ne kadar süreyle destekleneceklerini bilememektedir. Bu durum hem sosyal devletin güvenilirliğini zedelemekte hem de yoksullukla mücadelede uzun vadeli etki yaratma kapasitesini sınırlamaktadır.

Sosyal Politika Göstergeleri Üzerinden Karşılaştırmalı Analiz

Çalışmanın bu bölümünde, incelenen ülkelerin (Fransa, Almanya, Belçika) aile yardımı sistemlerinin kurumsal yapıları ve bu yapıların makro-sosyal göstergeler üzerindeki etkileri, Türkiye ile karşılaştırmalı olarak analiz edilmiştir. Analiz süreci; kurumsal tasarım, demografik sürdürülebilirlik ve finansal kapasite olmak üzere üç temel boyut üzerinden kurgulanmıştır. Bu sayede, nitel bulguların nicel verilerle desteklenmesi ve Türkiye’deki sosyal koruma açığının somutlaştırılması hedeflenmiştir.

Kurumsal Tasarım

ILO 102 sayılı Sözleşme’nin aile yardımları bağlamında ülkelerin uyumları, çeşitli başlıklar altında tartışılabilmektedir. Özellikle kurumsal yapı, finansman türü ve kapsamı, modelin hak temelli yapısını göstermektedir. Bu sebeple, incelenen ülkelerin bu başlıklar altındaki ayrımları ve modelleri son derece önem arz etmektedir.

Tablo 1

Almanya, Fransa ve Belçika’da aile yardımı sigortası ve ILO 102 uyumu

Ülke	Aile Yardımı Uygulama Durumu	Kurumsal Yapı	Finansman Türü	Erişim ve Kapsam
Almanya	Uygulanıyor (Kindergeld)	Familienkasse (Federal İş Kurumu)	Vergi gelirleri (federal bütçe)	Gelir ve statü bağımsız, tüm yasal ikamet sahiplerine açık
Fransa	Uygulanıyor (Allocations familiales)	CAF (Caisse d’Allocations Familiales)	Sosyal katkılar + devlet bütçesi	Pro-natalist ve sigorta temelli
Belçika	Uygulanıyor (bölgesel sistem)	Bölgesel yönetimler	Bölgesel bütçeler + SGK katkısı	Tüm çocuklar kapsanır, bölgeye göre sabit veya artan oranlı değişir.
Türkiye	Kurumsal temelli uygulanmıyor	Parçalı yapı (ASHB, Belediyeler)	Genel bütçe	Gelir testine dayalı sosyal yardımlar (SED) ve tek seferlik doğum yardımı

Tablo 1’de özetlenen kurumsal farklılıklar, ülkelerin sosyal politika çıktılarını ve refah düzeylerini doğrudan etkilemektedir. Sistemlerin sigorta temelli veya yardım odaklı olması, sağlanan korumanın niteliğini belirleyen temel faktör olarak öne çıkmaktadır. Bu etki, özellikle doğurganlık oranları, kadın istihdamı ve çocuk yoksulluğu gibi makro göstergelerde somut bir şekilde gözlemlenmektedir. Tabloda görüldüğü üzere, örnekler sigorta veya evrensel hak temelli modeller geliştirmişken; Türkiye’de sistematik bir yapı bulunmamakta, koruma işlevi parçalı yardım mekanizmalarıyla yürütülmektedir.

Doğurganlık ve Çocuk Yoksulluğu Göstergeleri

Aile yardımı sistemleri yalnızca sosyal refahın bir bileşeni olarak konumlanmamaktadır. Aynı zamanda demografik eğilimleri ve yoksullukla mücadeleyi şekillendiren stratejik araçlardır. Bu araçların işlevselliğinin doğurganlık ve çocuk yoksulluğu oranlarına da etkisi olacağı şüphesizdir.

Tablo 2

Doğurganlık ve çocuk yoksulluğu ile kamu harcamaları

Ülke	Doğurganlık (2022-%)	Çocuk Yoksulluğu (%)	Aile Yardımı Harcaması (GSYH %)
Fransa	1,79	17,50	1,50
Belçika	1,60	15,20	1,30
Almanya	1,46	22,00	1,00
Türkiye	1,62	32,00	0,46

Tablo 2, aileye yönelik kamu harcamalarının düzeyi ile doğurganlık ve yoksulluk arasındaki ilişkiyi ortaya koymaktadır. Türkiye’nin toplam doğurganlık hızı 2022 itibarıyla 1,62 seviyesine gerileyerek, nüfusun yenilenme eşiği olan 2,10’un altına düşmüştür. Üstelik bu rakam, Türkiye İstatistik Kurumu’nun en düşük doğurganlık senaryosunda 2050 yılı için öngördüğü seviyenin dahi gerisindedir (Dağlıoğlu, 2023, ss. 1021-1022). Bu düşüşün ardında, çocuk sahibi olmanın getirdiği maddi yükün ve bakım sorumluluklarının kamusal mekanizmalar yerine tamamen aileye devredilmiş olması yatmaktadır. Buna karşın, Fransa gibi güçlü aile yardımı sistemine sahip ülkelerde doğurganlık oranı, Avrupa ortalamasının üzerinde seyretmektedir. 2022 yılında Fransa’nın toplam doğurganlık hızı 1,79 olarak gerçekleşmiştir. Bu oranın, Almanya (1,46) ve Belçika (1,55) gibi diğer Batı Avrupa ülkelerine kıyasla daha yüksek olması, aile politikalarının etkili biçimde yapılandırılmasının doğurganlık üzerinde pozitif etkiler doğurabileceğini göstermektedir. Fransa’da çocuk yardımları yalnızca mali destek sağlamakla kalmamakta; kreş hizmetleri, doğum izni, evrensel çocuk bakımı gibi

politikalarla bütünleşmiş biçimde sunulmaktadır. Bu da kadınların istihdamlarını kesintiye uğratmadan çocuk sahibi olmalarını kolaylaştırmakta; ekonomik yükü azaltarak doğurganlık kararlarını desteklemektedir (Courtot, 2023, s. 89).

Çocuk yoksulluğu verileri de sistemlerin etkililiğini gösteren önemli bir göstergedir. Türkiye'de çocuk yoksulluğu oranı %32 seviyesine yaklaşmakta olup, bu oran büyük ölçüde yardımların düzensiz ve düşük miktarda olmasından kaynaklanmaktadır. Belçika'da ise yoksulluk oranları daha düşük (%15,20) seyretmekle birlikte, bölgesel farklılıklar nedeniyle eşitsizlikler gözlemlenebilmektedir. Lambert ve Tasiaux (2022), bu farklılığın aynı ülke içinde eşitsizlik duygusunu pekiştirdiğini ve sosyal bütünlük üzerinde olumsuz etkiler yarattığını belirtmektedir (s. 858). Tablo-2, çocuk yoksulluğunun düşürülmesinde ve doğurganlığın desteklenmesinde aile yardımı harcamalarının doğrudan etkili olduğunu ortaya koymaktadır. Kamu harcamalarının GSYH içindeki payı arttıkça, sosyal korumanın kapsayıcılığı da eş zamanlı olarak artış göstermektedir. Buna karşın Türkiye'nin düşük kamu harcaması ve parçalı yardım yapısı, her iki göstergede de diğer ülkelere kıyasla daha olumsuz bir tablonun ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Tüm bu karşılaştırmalı bulgular, aile yardımı politikalarının yalnızca bireysel refahı değil, aynı zamanda demografik sürdürülebilirlik ve toplumsal eşitlik gibi makro hedefleri de doğrudan etkilediğini ortaya koymaktadır.

Kadın İstihdamı ve Kamu Harcamaları

Aile yardımı sigortasının yokluğu, en çarpıcı biçimde kamu harcama verilerine ve bunun doğrudan bir yansıması olarak kadın istihdam oranlarına yansımaktadır. Bu sebeple, ailelere yönelik kamu harcamaları sözü edilen modellerin de göstergeleri olarak karşımıza çıkmaktadır. Çeşitli OECD ülkeleriyle toplam harcama, nakit yardım, hizmet harcaması, vergi indirim gibi başlıklarda kıyaslama yapılması son derece önemlidir.

Tablo 3

OECD ülkelerinde aileye yönelik kamu harcamaları (GSYH % olarak)

Ülke	Toplam Harcama	Nakit Yardım	Hizmet Harcaması	Vergi İndirimi
İzlanda	3,82	1,22	2,6	0
Polonya	3,63	2,52	0,81	0,3
Almanya	3,46	1,21	1,44	0,81
Fransa	3,38	1,3	1,35	0,73
İsveç	3,32	1,27	2,05	0
Belçika	3,24	1,65	1,16	0,43
Lüksemburg	3,19	2,15	1,04	0
Letonya	2,89	1,96	0,93	0,01
Norveç	2,85	1,11	1,67	0,07
AB Ortalaması	2,65	1,44	1	0,2
Slovakya	2,43	1,46	0,62	0,35
Japonya	2,33	0,98	1,22	0,14
OECD Ortalaması	2,33	1,15	0,99	0,19
Birleşik Krallık	2,07	1,05	0,98	0,04
Hollanda	1,89	0,73	0,89	0,27
İspanya	1,87	0,63	0,86	0,38
İtalya	1,86	0,84	0,59	0,43
ABD	0,99	0,25	0,66	0,08
Kosta Rika	0,92	0,44	0,45	0,03
Türkiye	0,46	0,2	0,26	0

Tablo 3, OECD ülkeleri genelinde aileye yönelik kamu harcamalarının dağılımını göstermektedir. Türkiye, GSYH'sinin yalnızca %0,46'sını aile desteklerine ayırarak, %2,33 olan OECD ortalamasının çok gerisinde kalmıştır. Veriler, Türkiye'deki ikame sorununun mali boyutunu da göstermektedir. Nakit yardımlarda OECD ortalaması %1,15 iken Türkiye'de %0,20 düzeyindedir. Bu

düşüklük, SED ve Doğum Yardımı gibi araçların, düzenli bir sigorta gelirinin yerini tutamadığının göstergesi olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bu finansal tablonun sonuçlarından biri ise kadın istihdamına yansımadır. OECD verilerine göre 2022 yılı itibarıyla 25-54 yaş arası kadın istihdam oranı Fransa’da %75, Almanya’da %78, Belçika’da %70 düzeyindeyken, Türkiye’de bu oran yalnızca %39’dur. Bu dramatik farkın temel nedeni, bakım sorumluluğunun kamusal mekanizmalar yerine kadınların bireysel emeğine dayandırılmasıdır. Almanya’daki Elterngeld gibi ebeveynlik sonrası gelir kaybını telafi eden mekanizmalar kadının işgücüne dönüşünü hızlandırırken; Türkiye’de hizmet harcamalarının ve nakdi desteğin yetersizliği, kadınları işgücü piyasasının dışına iten yapısal bir bariyer oluşturmaktadır. Aileye yönelik kamu harcamalarının sınırlı kalması, aile yardımı sigorta kolunun yokluğunun mevcut ikame uygulamalarla doldurulamadığını ortaya koymaktadır. Özellikle vergi indiriminin azlığı, yeterli nakit yardımın olmaması ve hizmet harcamalarının düşüklüğü, Türkiye’de aile sosyal politikasının istihdam odaklı bir genişleme yaratamadığını da göstermektedir.

Sonuç, Tartışma ve Öneriler

Bu çalışma, Türk sosyal güvenlik sisteminde aile yardımı sigortasının kurumsal yokluğunu ve bu eksikliğin yarattığı sosyal koruma açığını, uluslararası normlar ve karşılaştırmalı ülke örnekleri ışığında analiz etmiştir. Araştırma süreci, mevcut yapının hem normatif temellerini hem de pratik sonuçlarını çok boyutlu bir perspektifle ele almıştır. Elde edilen bulgular, Türkiye’nin aile yardımı alanındaki politikasının, ILO 102 sayılı Sözleşme ile var olan 'sigorta temelli, öngörülebilir ve periyodik' standartlardan uzak olduğunu ortaya koymaktadır.

Çalışmanın tartışma zeminini oluşturan temel bulgu, Türkiye’de aile yardımı sigortasının yokluğunun, nitelikleri birbirinden farklı ve parçalı mekanizmalarla ikame edilmeye çalışılmasıdır. Bir yanda doğum yardımı gibi hak temelli ancak tek seferlik uygulamalar; diğer yanda Sosyal ve Ekonomik Destek (SED) gibi ihtiyaç testine dayalı sosyal yardımlar bulunmaktadır. Bu parçalı yapı, sosyal güvenliğin temel ilkesi olan öngörülebilirlik unsurunu zedelemektedir. Dağlıoğlu ve Bektaş (2022) tarafından da belirtildiği üzere, mevcut sistemde aileler, çocuklarının bakımı için düzenli bir gelir güvencesine sahip olmadıklarından, bakım yükü büyük ölçüde hane içine ve kadınların karşılıksız emeğine devredilmektedir.

Karşılaştırmalı analiz sonuçları, aile yardımı sigortasının kurumsal tasarımının demografik ve ekonomik çıktılar üzerinde belirleyici olduğunu göstermektedir. Fransa örneği, pro-natalist (doğum yanlısı) ve sigorta temelli bir modelin, doğurganlık oranlarını (1,79) ve kadın istihdamını (%75) Avrupa ortalamasının üzerinde tutabildiğini kanıtlamaktadır. Ancak Courtot (2023)’un vurguladığı maternalist ikilem riski, Türkiye için de önemli bir tartışma zemini yaratmaktadır. Kurulacak istihdamla barışık bir bakım modeli (kreş desteği vb.) ile desteklenmesi gerekmektedir. Öte yandan Almanya örneği, Duales System (vergi ve transfer karması) ile esneklik sağlasa da Kohlrausch (2023)’un belirttiği gibi, vergi indirimlerinin yüksek gelir gruplarına daha fazla avantaj sağlama riskini barındırmaktadır. Belçika’daki reformlar sonrası yaşanan bölgesel ayrışma ise, Türkiye gibi üniter yapılar için bölgesel eşitsizlik riskine karşı uyarıcı bir nitelik taşımaktadır.

Veriler, Türkiye’deki ikame sorununun mali boyutunu netleştirmektedir. Türkiye’nin GSYH’sinin yalnızca %0,46’sını aile yardımlarına ayırması (OECD Ortalaması: %2,33), ikame araçların yetersizliğini doğrulamaktadır. Şentürk (2016), aktüeryal analizinde mevcut sosyal yardımların birleştirilerek sigorta kapsamına alınmasının mali açıdan sürdürülebilir olduğunu savunmaktadır. ILO verilerine göre, dünya genelinde çocuklara yönelik sosyal koruma sistemleri oldukça sınırlıdır. Halihazırda dünya çocuk nüfusunun yalnızca %26’sı düzenli sosyal desteklere erişebilirken, geri kalan %74’ü herhangi bir sistematik koruma kapsamının dışındadır (ILO, 2022, s. 10). Bu bağlamda, Türkiye’nin demografik fırsat penceresinin kapandığı ve çocuk yoksulluğunun %32 seviyesine ulaştığı bir konjonktürde, ihtiyaç odaklı yardımlardan hak temelli sigortaya geçiş bir tercih değil, zorunluluktur.

Bu reform süreci, ILO'nun 21. yüzyıl için geliştirdiği stratejik çerçeve olan Sosyal Koruma Tabanları (SKT) yaklaşımı esas alınarak yapılandırılabilir. Bu yaklaşım, evrensel sosyal güvenliğe ulaşmak için iki boyutlu bir strateji sunmaktadır. Yatay boyut, tüm nüfus için temel gelir güvencesi ve sağlık hizmetlerine erişim gibi asgari korumaların oluşturulmasını hedeflemekte; dikey boyut ise bu tabanın üzerine sigorta temelli, daha yüksek standartlara sahip sistemlerin kurulmasını öngörmektedir (Servais, 2012, s. 25). Türkiye'de aile yardımı sigortası, bu dikey boyutun en eksik halkalarından birini oluşturmaktadır.

Bu doğrultuda, Türkiye'de aile yardımı sigortasının kurumsallaşması için şu politika önerileri geliştirilmiştir:

- **Mevzuat Düzeyinde Reform:** Aile Yardımı Sigortası başlığı altında yeni bir sigorta kolu eklenmeli; bu kol, diğer sigorta dalları gibi hak temelli bir yaklaşımla tanımlanmalıdır.
- **Primli ve Karma Finansman:** Sistemin finansmanı; çalışan, işveren ve devlet katkısına dayalı üçlü (tripartite) bir yapıda kurgulanmalı, ancak işgücü maliyetlerini artırmamak adına devlet katkısı ile desteklenmelidir. Mogapaesi (2022), finansmanın işverenden ziyade merkezi fonlardan sağlanmasının kadın istihdamındaki ayrımcılığı önlediğini belirtmektedir.
- **Cinsiyet Eşitliğini Gözetim Tasarım:** Yardım yapısı, kadınların ev içi bakım emeğini aile maaşı adı altında kurumsallaştıran bir modelden ziyade; kreş ve bakım hizmetleriyle entegre edilmiş, kadın istihdamını teşvik eden bir model olmalıdır. Aulanier (2025)'in belirttiği gibi, statüye bağlı olmayan bu tür haklar, bireylerin aile kurma kararlarını özgürleştiren temel güvencelerdir.
- **Kurumsal Entegrasyon ve Veri Temelli Yönetim:** Aile yardımı sigortası, SGK bünyesinde ayrı bir daire başkanlığı olarak yapılandırılmalı; yardım miktarları düzenli endekslemeye tabi tutularak, çocuk sayısı ve yaş grubuna göre bilimsel temellere dayalı olarak güncellenmelidir.

Sonuç olarak; Türkiye'de kurulacak bir aile yardımı sigortası, yalnızca ILO normlarına teknik bir uyumu sağlamakla kalmayacaktır. Bu reform, aynı zamanda sosyal koruma tabanını güçlendirerek, demografik sürdürülebilirlik ve toplumsal adalet hedeflerine ulaşılmasında stratejik bir rol üstlenecektir. Böylece, sosyal devletin koruyucu şemsiyesi genişletilecek ve gelecek nesillerin refahı kurumsal bir güvence altına alınmış olacaktır.

Araştırmacıların Katkı Oranı

Yazarın katkı oranı %100 oranındadır.

Çıkar Çatışması

Çalışmada çıkar çatışması oluşturabilecek herhangi bir durum bulunmamaktadır.

Teşekkür ve/veya Açıklama: Makalenin yayın aşamasındaki süreçleri için katkı sağlayan editör ve hakemlere teşekkür ederiz.

Kaynaklar

Altıntaş, C. (2015). Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) ve Uluslararası Sosyal Güvenlik Teşkilatı (ISSA) tarafından yayınlanan uluslararası belgelerde sosyal güvenliğin kapsamı ve Türkiye açısından değerlendirilmesi. *Sosyal Güvence Dergisi*, (7), 35-57.

Atatanır, H. (2023). Türkiye'de sosyal güvenlik ve istihdamın gelişim eksenleri. *Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi*, 14(100. Yıl Özel Sayısı), 319-341. <https://doi.org/10.21076/vizyoner.1323779>.

- Aulanier, A. (2025). Faire le genre malgré l'asile: Être un homme, de la vie sexuelle au plan de vie (France/Allemagne). *Revue des Politiques Sociales et Familiales*, (153), 13-28.
- Bach, S. (2024). Kindergeld oder Kinderfreibetrag? Ein steuer- und familienpolitischer Evergreen. *Wirtschaftsdienst*, 104(2), 70-71. <https://doi.org/10.2478/wd-2024-0021>.
- Baykara, M. (2022). 102 sayılı ILO sözleşmesi ile sağlanan yardımların Türk sosyal güvenlik sistemine etkisi. *Journal of Social and Humanities Sciences Research*, 9(83), 1025-1031. <https://doi.org/10.26450/jshsr.3044>.
- Bonnet, F., Saget, C. and Weber, A. (2012). *Social protection and minimum wages responses to the 2008 financial and economic crisis: Findings from the ILO/World Bank inventory* (Social Protection Department Working Paper No. 43). Geneva: International Labour Organization.
- Bundesagentur für Arbeit. (2024). *Merkblatt kindergeld: aktuelle informationen*. Retrieved from <https://www.arbeitsagentur.de/familie-und-kinder> in 20.03.2025.
- CLEISS. (2025). *The French social security system: family benefits*. Retrieved from <https://www.cleiss.fr/> in 15.05.2025.
- Colesnicova, T. and Doga, V. (2022). International experience concerning the special instruments in unemployment assistance. *National Institute for Economic Research Working Paper*, 260-265. <https://doi.org/10.36004/nier.cecg.IV.2022.16.1>.
- Courtot, C. (2023). Les familles monoparentales: Conditions de vie, vécu et action publique. Un état des savoirs. *Revue des Politiques Sociales et Familiales*, (151), 87-89.
- Çalışır, Y. C. (2024). Uzun dönemli bakım sigortasının literatürdeki izleri: Bibliyometrik bir inceleme. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, (86), 42-54. <https://doi.org/10.26650/jspc.2024.86.1362262>.
- Dağlıoğlu, S. (2023). Türkiye için çocuk yardımı önerisi. *Sosyal Güvençe Dergisi*, 12(23), 1019-1051. <https://doi.org/10.21441/sosyalguvence.1331074>.
- Dağlıoğlu, S. ve Bektaş, U. E. (2022). 102 sayılı ILO sözleşmesine göre aile yardımı olarak sınıflandırılacak Türkiye’deki mevcut yardımlar. *Sosyal Güvenlik Dergisi*, 12(2), 327-346. <https://doi.org/10.32331/sgd.1223517>.
- Deutscher Bundestag. (2019). *Wortprotokoll der 25. sitzung: öffentliche anhörung zum Starke-Familien-Gesetz*. Retrieved from <https://www.bundestag.de/> in 13.02.2026.
- Fagnani, J. (2012). Family policies in France and Germany: Sisters or distant cousins? *Community, Work and Family*, 15(2), 203-219. <https://doi.org/10.1080/13668803.2011.609657>.
- Famiris. (2024). *Brussels child benefit: what is it?*. Retrieved from <https://famiris.brussels/> in 23.03.2025.
- Goossens, J. and Cannoot, P. (2015). Belgian federalism after the sixth state reform. *Perspectives on Federalism*, 7(2), 29-55.
- International Labour Organization (ILO). (2022). *World social protection report 2020-22: social protection at the crossroads - in pursuit of a better future (summary)*. Geneva: International Labour Organization.

- Kara, B. (2025). Uzun süreli bakım sigortasının Türkiye bağlamında politika analizi. *Hacettepe Sağlık İdaresi Dergisi*, 28(1), 127-150. <https://doi.org/10.61859/hacettepesid.1507213>.
- Kaynakçı, Ş. ve Durusoy Öztepe, N. (2021). Aile ödenekleri programları: Dünya örnekleri ve Türkiye için bir model önerisi. *Sosyal Güvenlik Dergisi*, 11(2), 393-413.
- Kılıç, M. (2016). Sosyal güvenlik hakkının kapsamı ve sınırı. *İş ve Hayat Dergisi*, 2(3), 378-398.
- Kohlrausch, B. (2023). *Stellungnahme zum gesetzentwurf der bundesregierung zur einföhrung einer kindergrundsicherung* (WSI Policy Brief No. 81). Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- Komarova, V. P. (2020). Konventsiia MOP Pro minimalni normy sotsialnoho zabezpechennia yak osnova sotsialnykh standartiv Ukrainy. *Aktualni Problemy Vitichyznianoi Yurysprudentsii*, (2), 62-66. <https://doi.org/10.15421/392044>.
- Lambert, C. and Tasiaux, A. (2022). Le droit social de la famille: les allocations familiales. *Les grands arrêts du droit au respect de la vie familiale* in (pp. 844-869). Larcier.
- Lambin, R., Nyssölä, M. and Bernigaud, A. (2022). Social protection for working-age women in Tanzania: Exploring past policy trajectories and simulating future paths. (WIDER Working Paper 2022/82). United Nations University World Institute for Development Economics Research. <https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2022/213-3>.
- Mogapaesi, T. (2022). An overview of maternity protection in Botswana: A critique of the Employment Act through the ILO Maternity Protection Convention lens. *De Jure Law Journal*, 55, 57-76. <https://doi.org/10.17159/2225-7160/2022/v55a4>.
- OECD. (2020). *OECD economic surveys: Belgium 2020*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2021). *Family database*. Retrieved from <https://www.oecd.org/els/family/database.htm> in 21.07.2025.
- Özdemir, M. Ç. ve Karabayır, İ. (2019). Sosyal güvenlik'te uluslararası çalışma standardı olarak Almanya'da aile yardımları. *Fırat Üniversitesi İİBF Uluslararası İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 3(1), 91-113.
- Parentia. (2024). *Amounts child benefit: Wallonia*. Retrieved from <https://www.parentia.be/> in 20.06.2025.
- Rainer, H., Bauernschuster, S., Danzer, N., Hener, T., Holzner, C. and Reinkowski, J. (2013). *Kindergeld* (ifo Forschungsberichte No. 60). München: ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München.
- Reif, M., West, M. and Pfeifer, M. (2023). *Fertility, family benefits and the modern welfare state* (SSRN Working Paper No.4346432). Rochester: Social Science Research Network.
- Servais, J.-M. (2012). The new ILO recommendation on social security. *E-Journal of International and Comparative Labour Studies*, 1(3-4), 1-26.
- Singh, A. and Anusree, S. (2024). The right to social security: A critical overview. *Indian Journal of Legal Review*, 4(3), 211-217.
- Subedi, K. R. (2021). Social security allowances program: Some issues and challenges in Nepal. *International Journal of Scientific and Research Technology*, 7(12), 329-336.

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

Vanthemse, G. (1994). The birth of social security in Belgium. *Belgian Review of Social Security*, 36(4), 1227-1260.

Extended Abstract

Introduction

Social security systems are designed not only to protect individuals against risks encountered in their working lives but also to cover care obligations that are critical for the sustainability of social life. In this context, family allowances serve as a vital social security tool aimed at balancing the economic, social, and care-based dependency burdens arising from the presence of children or other dependent individuals. Although the International Labour Organization (ILO) Convention No. 102 identifies family benefits as one of the nine fundamental branches of social security, establishing a normative standard for this type of aid, Turkey has not yet institutionalized family allowance insurance as a separate branch within its social security system.

Despite ratifying Convention No. 102 in 1971, Turkey faces a significant social protection gap regarding family liabilities. The current system attempts to substitute this absence with fragmented mechanisms, such as means-tested social assistance (e.g., Social and Economic Support-SED) or one-off birth grants, rather than a rights-based insurance model. This institutional deficiency becomes even more critical when combined with Turkey's rapidly aging population structure. As of 2022, Turkey's total fertility rate has dropped to 1.62, falling well below the replacement level of 2.10. Furthermore, the lack of institutionalized care assurance places the burden of care primarily on women, deepening gender-based inequalities and hindering women's participation in the workforce.

This study aims to analyze the extent to which the fragmented structures designed to replace family allowance insurance in Turkey function effectively. In line with this objective, the study seeks to answer three main research questions: (i) What are the scope and obligations of family allowance insurance under ILO Convention No. 102? (ii) With which social assistance mechanisms is the lack of this insurance branch attempted to be compensated in Turkey? (iii) Is it possible and necessary to develop an insurance-based model?

Method

This study adopts a qualitative research design to examine the absence of family allowance insurance in Turkey and the resulting social policy gap. Document analysis and secondary data analysis techniques were used in an integrated manner during the data collection and analysis process. The legal and normative framework was established by examining the ILO Convention No. 102 and Turkey's Law No. 5510 on Social Insurance and General Health Insurance.

For the empirical dimension, secondary data analysis was conducted using the OECD Family Database, specifically focusing on the Public Family Policy (PF) and Labour Market Framework (LMF) series. The study analyzes indicators such as public spending on families, fertility rates, and child poverty. In the comparative analysis section, France, Germany, and Belgium were selected through purposive sampling. Although these countries belong to the Continental European (Conservative) welfare regime, they represent different institutional mechanisms: France represents a pro-natalist insurance tradition; Germany represents a hybrid model of taxes and transfers; and Belgium represents a system based on regional devolution.

Findings

The findings of the study are structured around three main axes: the international normative framework, the analysis of the Turkish case, and a comparative evaluation based on social policy indicators. Firstly, the analysis of Turkey's current situation reveals a highly fragmented structure. While there are rights-based practices such as birth grants, these are symbolic, one-off payments that fail to meet the continuous costs of child-rearing. On the other hand, the system relies heavily on means-tested mechanisms like the Social and Economic Support (SED) program. Since access to these

benefits is strictly tied to income tests, family support is reduced from a citizenship right to a poverty-relief measure. This lack of predictability undermines the reliability of the social state. Secondly, the comparative analysis highlights significant differences in institutional design. France’s system, managed by the Caisse d’Allocations Familiales (CAF), operates on a pro-natalist insurance basis, providing regular cash benefits based on the number and age of children regardless of income. This model supports a fertility rate of 1.79 (2022), which is higher than the European average. Germany employs a Dual System combining Kindergeld (direct cash transfer) and Kinderfreibetrag (tax allowance), which provides flexibility but is criticized for favoring higher-income groups through tax deductions. Belgium has recently shifted to a regionalized model where family allowances are determined by the child’s place of residence rather than the parent’s occupational status, though this has led to a coexistence problem with different calculation methods applied simultaneously. Thirdly, quantitative data underscores the inadequacy of Turkey’s substitute mechanisms. Turkey allocates only 0.46% of its GDP to family benefits, which is drastically lower than the OECD average of 2.33%. In contrast, France and Belgium allocate significantly higher shares (around 3.38% and 3.24% respectively for total spending). The direct consequence of this financial gap is evident in macro-social indicators: Turkey has a high child poverty rate approaching 32%, whereas Belgium’s rate is around 15.2%. Additionally, the lack of sufficient family support and care services in Turkey correlates with a low female employment rate (39% for ages 25-54), compared to over 70% in the comparison countries.

Conclusion, Discussion and Recommendations

The study concludes that the absence of a family allowance insurance branch in Turkey constitutes a major deviation from international social security norms, specifically the predictable and periodic standards of ILO Convention No. 102. The current substitution strategy, relying on temporary aids and means-tested assistance, is unsustainable, especially given the closing of Turkey’s demographic window of opportunity. The dominance of social assistance over social insurance creates a vulnerability trap for families and reinforces the gendered division of labor by leaving care responsibilities to women.

The discussion highlights that while European models have their own challenges (such as the maternalist dilemma in France or inequality in Germany’s tax system), they provide a much stronger social protection floor than Turkey’s fragmented approach. The findings suggest that transitioning from a needs-based aid system to a rights-based insurance model is not merely a technical adjustment but a necessity for demographic sustainability and social justice.

In light of these findings, the study proposes a comprehensive reform framework for Turkey that necessitates a multi-layered approach. Primarily, a new Family Allowance Insurance branch must be legally established under the umbrella of the Social Security Institution (SGK), explicitly defined as a universal right rather than a means-tested aid for the impoverished. To ensure the financial sustainability of this system, a tripartite financing structure involving employees, employers, and the state should be adopted; however, to prevent an excessive increase in non-wage labor costs, the state’s contribution must be substantial. Furthermore, the design of these benefits must be gender-sensitive, moving beyond simple cash transfers that might inadvertently encourage women to withdraw from the workforce, by integrating them with accessible childcare services such as crèches to actively support female employment. Administratively, the management of these benefits should be centralized under a specific department within the SGK to guarantee standardization and the regular indexation of benefit amounts against inflation. Ultimately, implementing these structural reforms would not only align Turkey with ILO standards, specifically regarding the vertical dimension of the Social Protection Floor, but also provide a robust, institutionalized guarantee for the welfare of future generations.