

"İŞ, GÜÇ" ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ VE İNSAN KAYNAKLARI DERGİSİ

"IS, GUC" INDUSTRIAL RELATIONS AND HUMAN RESOURCES JOURNAL

2018 Cilt/Vol: 20/Num:3 Sayfa/Page: 383-404

Editörler Kurulu / Executive Editorial Group

Aşkın Keser (Uludağ University)
K. Ahmet Sevimli (Uludağ University)
Şenol Baştürk (Uludağ University)

Özel Sayı Editörü / Special Issue Editor

Prof. Dr. Yusuf Alper

Özel Sayı Sekreteryası / Special Issue Secretariat

Damla Şahin

Yayın Kurulu / Editorial Board

Doç. Dr. Erdem Cam (ÇASGEM)
Yrd. Doç. Dr. Zerrin Fırat (Uludağ University)
Prof. Dr. Aşkın Keser (Uludağ University)
Prof. Dr. Ahmet Selamoğlu (Kocaeli University)
Yrd. Doç. Dr. Ahmet Sevimli (Uludağ University)
Prof. Dr. Abdulkadir Şenkal (Kocaeli University)
Doç. Dr. Gözde Yılmaz (Marmara University)
Yrd. Doç. Dr. Memet Zencirkıran (Uludağ University)

Uluslararası Danışma Kurulu / International Advisory Board

Prof. Dr. Ronald Burke (York University-Kanada)
Assoc. Prof. Dr. Glenn Dawes (James Cook University-Avustralya)
Prof. Dr. Jan Dul (Erasmus University-Hollanda)
Prof. Dr. Alev Efendioğlu (University of San Francisco-ABD)
Prof. Dr. Adrian Furnham (University College London-İngiltere)
Prof. Dr. Alan Geare (University of Otago- Yeni Zelanda)
Prof. Dr. Ricky Griffin (TAMU-Texas A&M University-ABD)
Assoc. Prof. Dr. Diana Lipinskiene (Kaunos University-Litvanya)
Prof. Dr. George Manning (Northern Kentucky University-ABD)
Prof. Dr. William (L.) Murray (University of San Francisco-ABD)
Prof. Dr. Mustafa Özbilgin (Brunel University-UK)
Assoc. Prof. Owen Stanley (James Cook University-Avustralya)
Prof. Dr. Işık Urla Zeytinoğlu (McMaster University-Kanada)

Ulusal Danışma Kurulu / National Advisory Board

Prof. Dr. Yusuf Alper (Uludağ University)
Prof. Dr. VeySEL Bozkurt (İstanbul University)
Prof. Dr. Toker Dereli (Işık University)
Prof. Dr. Nihat Erdoğan (İstanbul Şehir University)
Prof. Dr. Ahmet Makal (Ankara University)
Prof. Dr. Ahmet Selamoğlu (Kocaeli University)
Prof. Dr. Nadir Suğur (Anadolu University)
Prof. Dr. Nursel Telman (Maltepe University)
Prof. Dr. Cavide Uyargil (İstanbul University)
Prof. Dr. Engin Yıldırım (Anayasa Mahkemesi)
Prof. Dr. Arzu Wasti (Sabancı University)

İş, Güç, Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi, yılda dört kez yayınlanan hakemli, bilimsel elektronik dergidir. Çalışma hayatına ilişkin makalelere yer verilen derginin temel amacı, belirlenen alanda akademik gelişime ve paylaşım katkıda bulunmaktadır. "İş, Güç," Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi, 'Türkçe' ve 'İngilizce' olarak iki dilde makale yayınlanmaktadır.

"Is, Güc" The Journal of Industrial Relations and Human Resources is peer-reviewed, quarterly and electronic open sources journal. "Is, Güc" covers all aspects of working life and aims sharing new developments in industrial relations and human resources also adding values on related disciplines. "Is, Güc" The Journal of Industrial Relations and Human Resources is published Turkish or English language.

TARANDIĞIMIZ INDEXLER



Dergide yayınlanan yazılardaki görüşler ve bu konudaki sorumluluk yazarlarına aittir.
Yayınlanan eserlerde yer alan tüm içerik kaynak gösterilmeden kullanılamaz.

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

“İş, Güç” Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi - © 2000- 2018

“Is, Güc” The Journal of Industrial Relations and Human Resources - © 2000- 2018

İÇİNDEKİLER

YIL: 2018 / CİLT: 20

SAYI: 18. ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ KONGRESİ ÖZEL SAYISI

SIRA	MAKALE BAŞLIĞI	SAYFA NUMARALARI
1	Prof. Dr. Yusuf Alper / Özel Sayı Editörü Sunuş	6
2	Prof. Dr. A. Çiğdem Kirel, Prof. Dr. Yılmaz Özkan, Prof. Dr. Verda Canbey Özgüler, Doç. Dr. M. Çağlar Özdemir, Doç. Dr. Fatma Kocabaş, Doç. Dr. Ekrem Erdoğan Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü Öğrencilerinin Kimlik Algıları ve İşgücü Piyasalarındaki Beklentileri DOI: 10.4026/iscguc.473444	7
3	Arş. Gör. Süheyla Erikli Türkiye’de Aile Dostu Refah Politikalarının Kreş ve Bakımevleri Hizmetleri Açısından Gerekliliği DOI: 10.4026/iscguc.473454	37
4	Dr. Öğr. Üyesi Davuthan Günaydın, Doç. Dr. Çiğdem Vatansever, Ahmet Aktuna Tarım Sektöründe Çalışanların İş Sağlığı ve Güvenliğine Yönelik Tutumları DOI: 10.4026/iscguc.473461	53
5	Prof. Dr. Sevda Demirbilek, Doç. Dr. Şebnem Seçer, Arş. Gör. Duygu Köleoğlu Çalışma Zamanı Kültürünün Tüketim Toplumu Açısından İncelenmesi DOI: 10.4026/iscguc.473598	81
6	Prof. Dr. Fatih Karcıoğlu, Arş. Gör. Ensar Balkaya Üniversite Son Sınıf Öğrencilerinde İşsizlik Kaygısı ve Girişimcilik Niyeti İlişkisi: TRA1 Bölgesi Örneği DOI: 10.4026/iscguc.473601	101
7	Dr. Öğr. Üyesi Ergün Yazıcı Sağlık Politikalarında Değişim ve İstihdam Biçimine Etkisi DOI: 10.4026/iscguc.473602	126
8	Prof. Dr. Güven Murat Dünya’da ve Türkiye’de Neo-Liberal Ekonomi Politikalarının İşgücü Piyasasına Yansımalarına Bakış DOI: 10.4026/iscguc.473606	153

9	Dr. Öğr. Üyesi Ö. Hakan Çavuş Sosyal Politika Bakımından Meslek Edinilmiş Geçici İş İlişkisi DOI: 10.4026/isguc.473608	183
10	Doç. Dr. Hande Şahin Türkiye’de Kolektif İşçi Hareketlerini Sınırlandıran Etkenler DOI: 10.4026/isguc.473609	203
11	Dr. Öğr. Üyesi Menekşe Şahin, Dr. Öğr. Üyesi Gökben Bayramoğlu Kayıt Dışı İstihdam Nedenlerine İlişkin Niteliksel Bir Analiz: Çorum İlinde Kayıt Dışı İstihdam Nedenleri Hakkında İşveren, İşçi ve Kamu Görüşlerinin Değerlendirilmesi DOI: 10.4026/isguc.473610	229
12	Doç. Dr. Sadık Kılıç, Arş. Gör. Büşra Yüksel, Arş. Gör. Ali İhsan Balcı Sendikalar Örgütlenme Stratejisi ile İlgili Ne Yapıyor? TÜRK-İŞ, DİSK ve HAK-İŞ Örnekleri DOI: 10.4026/isguc.473614	259
13	Dr. Öğr. Üyesi Oğuz Kağan Yasım Taşeron (İşçileri) Taş Taşısın: Belediye İşçileri Örneği DOI: 10.4026/isguc.473616	285
14	Doç. Dr. Adnan Küçükali, Uğur Şen Çalışanların Sosyal Sorumluluk ve Çevre Algıları: Sakin Kent (Cittaslow) Uzundere Örneği DOI: 10.4026/isguc.473618	309
15	Prof. Dr. Suat Uğur, Yeşim Özdemir Ev Hizmetleri Alanında Çalışan Yabancı Kadın İşgücünün İncelenmesi: İzmir İli Alan Araştırması DOI: 10.4026/isguc.473619	347
16	Dr. Öğr. Üyesi Bülent Arpat, Prof. Dr. Yılmaz Özkan İşletmelerde Ölçek, Ekonomik Faaliyet Grubu ve Tehlike Sınıfı Değişkenlerinin İş Güvenliği Kültürü Üzerine Etkisi: Metal Sektörü, Denizi İli Örneği DOI: 10.4026/isguc.473620	365
17	Prof. Dr. Yusuf Alper, Öğr. Gör. Duygu Açıık, Arş. Gör. Ulviye Tüfekçi Sosyal Güvenlikte Yeni Yol Arayışı: Risk Temelli Sosyal Güvenlik Anlayışından Herkes için Hayat Boyu Sosyal Güvenlik Anlayışına DOI: 10.4026/isguc.473622	389

SOSYAL GÜVENLİKTE YENİ YOL ARAYIŞI: “RİSK TEMELLİ SOSYAL GÜVENLİK ANLAYIŞINDAN HERKES İÇİN, HAYAT BOYU SOSYAL GÜVENLİK ANLAYIŞINA”

Yusuf Alper¹

Duygu Açıık²

Ulviye Tüfekçi Yaman³

ÖZET

Uluslararası Çalışma Örgütüne göre; temel bir insan hakkı olarak kabul edilmesine rağmen Dünya nüfusunun yalnızca %27’si çağdaş standartlarda sosyal güvenlik hakkından faydalanırken %73’ü yetersiz (kısmen) veya hiç sosyal güvenceye sahip değildir (ILO, 2014:1). Bugün gelinen nokta itibarıyla sanayi toplumu sosyal güvenlik sistemi ve yaklaşımı ile herkesi, her tehlikeye karşı sosyal güvenlik kapsamına alma hedefini gerçekleştirmedi güçlükler yaşanmaktadır. 1980’li yıllarda başlayan arayışlar, ILO’nun 2012 tarih ve 202 sayılı *Sosyal Koruma Tabanları Tavsiye Kararı* ile yeni bir safhaya gelmiştir. 202 sayılı Tavsiye Kararı, sosyal güvenliğin, *toplumu oluşturan herkesi*, bütün hayatı boyunca sosyal koruma altına alacak bir sosyal güvenlik sistemi oluşturma çabalarına zemin teşkil edecek gibi görünmektedir. Çabalar ve gelişmeler, 21. Yüzyılın ilk çeyreğinin, sosyal güvenlikte yeniden yapılanma ve dönüşümün temel esaslarının belirleştiği bir dönem olacağını göstermektedir.

Anahtar kelimeler: sosyal koruma tabanları, herkes için sosyal güvenlik, temel (asgari) gelir garantisi, kapsayıcı sosyal güvenlik sistemleri

1 Prof. Dr. Uludağ Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, yalper@uludag.edu.tr

2 Öğr. Gör., Bozok Üniversitesi, Yerköy Adalet Meslek Yüksekokulu, Hukuk Bölümü, Sosyal Güvenlik Programı, duygu2589@gmail.com

3 Arş. Gör. Uludağ Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, tufekciulviye@gmail.com

SEARCHING NEW WAY IN SOCIAL SECURITY: FROM “RISK BASED SOCIAL SECURITY” TO “LIFE-LONG SOCIAL PROTECTION FOR ALL”

ABSTRACT

Although defined as elements of basic human rights, just as 27% of world population benefits social security within modern standards also other parts hasn't been covered any social protection system or partially benefits of them (ILO, 2014:1). Universal level of social security benefits has been faces off some difficulties reach about industrial societies norm that has cover all population to all risk. Novelty seeking of ILO has entering new phase at Social Protection Floors Recommendation-2012 (no.202) since 1980. Recommendation no.202 seems to be basis for endeavour of covering lifelong protection to all person. Endeavours and developments denote as First quarter of 21st Century will be essential period for social security where restructuring and transformations become evident.

Key words: social protection floors, social security for all, basic income security, comprehensive social security

GİRİŞ

Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO), sosyal güvende bir dönüm noktası yaratan 1952 tarih ve 102 Sayılı *Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Sözleşmesi'nin* üzerinden 65 yıl geçmesine rağmen, Dünya nüfusunun yalnızca %27'sinin ILO standartlarında sosyal güvenceye sahip olması sosyal sigortalar üzerine inşa edilmiş sanayi toplumu (geleneksel sosyal güvenlik sistemine yönelik eleştirileri ve yeni sosyal güvenlik sistemi arayışlarını beraberinde getirmiştir. *Sosyal politikanın ve sosyal güvenliğin altın çağı* olarak adlandırılan 1945-1973 arasındaki dönemde milli gelirden sosyal güvenliğe ayrılan payın artması, sosyal güvenliğin kapsamının kişi olarak (yatay) ve sosyal riskler olarak (dikey) genişlemesine rağmen petrol krizini takip eden dönemde gelişmiş ülke sosyal güvenlik sistemleri krize düşmekten kurtulamamıştır. Gelişmekte olan ülkelerde ise beklenenin aksine, enformel (kayıtdışı) sektörün genişlemesi ve kronik hale gelmesi, ILO'nun asgari standartlarında bile bir sosyal güvenlik sistemi oluşturmalarını engellemiştir.

ILO, 1980'li yıllardan itibaren; bir yandan sosyal güvenliğe yönelik eleştirilere cevap vermek, diğer yandan sosyal güvenliğin global düzeydeki sorunlarını çözmeye yönelik olarak:

- Raporlar yayınlayarak (1984 tarihli *21. Yüzyıla Doğru Sosyal Güvenlik* ve 2001 tarihli *Sosyal Güvenlikte Yeni Bir Konsensus*),
- Uluslararası kampanyalar düzenleyerek (*Herkes için sosyal güvenlik kampanyası*),
- Uluslararası hukuki belge hazırlayarak (2012 tarih ve 202 sayılı "*Sosyal Koruma Tabanları Tavsiye Kararı*") ve nihayet,
- 2 yıllık periyodlarla sosyal koruma raporları yayınlayarak

yoğun ve çok yönlü faaliyetleri gerçekleştirmektedir. Bu çalışmada, 1984 yılında yayınlanan **21. Yüzyıla Doğru Sosyal Güvenlik** raporundan itibaren ILO'nun sosyal güvenliğe yönelik faaliyetleri, kronolojik bir seyir içinde değerlendirilecek ve geçen 30 yılı aşkın süredeki gelişmeleri dikkate alarak bugün gelinen nokta itibarıyla sosyal güvenlikle yaşanan dönüşüm ortaya konulmaya çalışılacaktır. Nihayet, ILO'nun sosyal güvenlikle ilgili son ve kapsamlı belgesi olan 2012 tarih ve 202 sayılı *Sosyal Koruma Tabanları Tavsiyesinde* genel esasları ve ilkeleri ortaya konan yeni sosyal güvenlik sistemini inceleyerek sosyal güvenlikle yaşanan dönüşümün yönleri ortaya konulacaktır. Bu çalışmanın konusu olmamakla birlikte, okuyucu açısından geçen 30 yıllık sürede Türk sosyal güvenlik sisteminde 1999 ve 2008 yıllarında gerçekleştirilen köklü

ve yapısal değişikliklerle Dünyada sosyal güvenlik alanında yaşanan dönüşümü karşılaştırma ve uyum veya uyumsuzlukları tespit imkanı doğacaktır.

SANAYİ TOPLUMU SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE DÖNÜŞÜM

İkinci dünya savaşı sonrası Altın çağ olarak adlandırılan 1945-1975 arasındaki yaklaşık 30 yıllık dönemde sanayi toplumu sosyal güvenlik ihtiyacına cevap veren, sosyal sigorta temelli (risk temelli) sosyal güvenlik sistemi 1980'li yıllardan itibaren değişim ve dönüşüm yaşamış, gerek sosyal güvenlik anlayışı gerekse kurumsal yapı ve işleyiş bakımından yeniden şekillenmeye başlamıştır. Sosyal güvenlik sistemlerindeki bu değişim ve dönüşümün yönleri ILO'nun sosyal güvenlikle ilgili uluslararası belge ve raporlarında kronolojik olarak aşağıdaki şekilde gerçekleşmiştir.

1952 tarihli 102 Sayılı Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Sözleşmesi

Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) 4-28 Haziran 1952 tarihleri arasında düzenlediği Uluslararası Çalışma Konferansı'nın 35. Oturumunda kabul edilen 102 Sayılı *Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Sözleşmesi*, (*Social Security (Minimum Standards Convention)*), Örgütün sosyal güvenlikle ilgili en temel önlemleri ve standartları sıralayan *kilometre taşı niteliğindeki* sözleşmesidir.

Sözleşme toplamda 15 bölüm ve 87 maddeden oluşmaktadır. Sözleşmenin birinci bölümünde, tanımlar, uygulamaya ilişkin genel hükümler yer almaktadır. İkinci bölümden dokuzuncu bölümün sonuna kadar ise sosyal riskler sırasıyla **sağlık, hastalık, işsizlik, yaşlılık, iş kazası ve meslek hastalıkları, aile ödenekleri, analık, maluliyet ve ölüm** olarak başlıklar halinde incelenmektedir. Bahsi geçen bölümlerde ilgili sosyal risklere ilişkin genel hükümler ve uygulama hükümleri ayrıntılı olarak incelenmektedir (Selvi, 2014: 26).

ILO sözleşmenin hükümlerini sıralarken esnek bir yöntem izlemektedir. Burada ILO'nun temel hedefi, ülkeler arasındaki ekonomik ve sosyal gelişmişlik seviyeleri arasındaki farklılıkları göz önünde bulundurarak ülkelerin sözleşmeyi kabul edebilmesini sağlamaktır. Bu amaçla sözleşmeyi onaylayan her üye ülkenin sıralanan *dokuz sosyal riskten en az üçüne yönelik sigorta kolu kurması (md.2/II)* ve *bu üç sigorta kolundan birinin işsizlik, iş kazası ve meslek hastalığı, yaşlılık, malullük veya ölüm risklerine yönelik olması* gerektiği vurgulanmaktadır. Sözleşme, belirtilen risklerin her birine karşı, korunacak kişilerin sayısı veya sağlanacak yardımın kapsamı konusunda ülkelere farklı seçenekler sunmaktadır. Nitekim Sözleşmeyi onaylayan bir ülkeler bakımından, hastalık sigortası kapsamında sağlık hizmetleri temini ve geçici iş göremezlik ödeneği verilmesine yönelik tedbirler bakımından ülkelerin oluşturdukları sosyal güvenlik sisteminin, *toplam nüfusun en az %20 sini, çalışanların ise; (işçi ve hizmetliler) en az %50 sini kapsama alması* halinde ILO standartlarında bir sosyal güvenlik sisteminin varlığını kabul etmektedir (**md.9/15**). Diğer sigorta kollarının her biri için benzer şekilde asgari standartlar belirlenmiş ve onaylayacak ülkelere bu esneklik içinde bir sosyal güvenlik sistemi oluşturma imkanı sağlanmıştır.

102 sayılı Sözleşme, esnek hükümlerle korunacak kişilerin ve korumanın kapsamını çizmesi ve sigorta kollarının tarifini yapması bakımından sosyal güvenliğin asgari seviyesini belirlemektedir. Ayrıca sözleşmenin en temel ve en etkili özelliği olarak uygulama hükümlerinin esnek olması herhangi bir sosyal güvenlik sistemi olmayan ülkelerin sistemi kurmaları için teşvik edici niteliktedir.

1984 tarihli 21. Yüzyıla Doğru Sosyal Güvenlik Raporu

ILO tarafından, 1984 yılında, bir yandan mevcut sanayi toplumu sosyal güvenlik sistemine yönelik eleştirileri karşılamak, diğer yandan yeni dönemin değişen ekonomik ve sosyal ihtiyaçlarına cevap vermek

ve yeni sosyal güvenlik sisteminin temel işleyiş özellikleri ve ilkelerini belirlemek için "21. Yüzyıla Doğru Sosyal Güvenlik-Into the twenty first century: the development of Social Security" başlıklı bir rapor hazırlanmıştır (Alper, 2012: 40). Raporda, mevcut sosyal güvenlik sistemlerinin ILO'nun sosyal güvenlik idealleri bakımından başarılı ve başarısız olduğu alanlarla ile daha iyi bir sosyal güvenlik sistemi oluşturmak için iyileştirilmesi ve geliştirilmesi gereken yönleri sıralanmıştır. Rapor, sağlanan başarılar dolayısıyla esasen sanayi toplumu sosyal güvenlik sisteminin iyileştirilerek sürdürülmesi temel varsayımı üzerine hazırlanmıştır. Raporda dile getirilen sanayi toplumu sosyal güvenlik sisteminin başarıları:

- Son 40 yılda, sosyal güvenliğin kapsamı genişletilerek beyaz yakalılar, bağımsız çalışanlar ve istihdam dışında olanlar gibi farklı gruplar da sisteme dâhil edilmiştir.
- Yaşlılık, ölüm, çocuk yardımı, analık, işsizlik, hastalık, malullük risklerine karşı nakdi yardımlar, sağlık hizmetleri için ise ücretsiz hizmetlerin sunulması bakımından birçok ülkede müesseseler kurulmuştur.
- Çalışmaya muktedir olmayanlara sunulan maddi yardımların çalışanların gelirine bağlı olarak verilmesi ve bu sayede yardımın enflasyon karşısında küçülmesi önlenmiştir.
- Zorunlu sosyal güvenlik sistemlerinin sunduğu hak ve hizmetlerin yanında kamu ve özel sektörde tamamlayıcı sosyal güvenlik hizmetleri yaygınlaştırılmıştır.
- Sosyal güvenliğe yapılan harcamalar artış göstermiştir. 1960'larda OECD ülkelerinin GYYİ Hasıllarının % 3 ile %12' si sosyal güvenlik için ayrılmışken 1970'lerde bu oran %7 ile %23'e çıkmıştır.

şeklinde sıralanmıştır (ILO, 1984; Alper ve Tatlıoğlu, 1994: 3-4)

Sıralanan bu başarılar ve olumlu gelişmelerle birlikte 1973 yılında yaşanan Petrol Krizinin ardından bütün dünyada ekonomik büyüme yavaşlarken sosyal güvenlik harcamalarının artmaya devam etmesi liberal iktisatçıların sisteme yönelik eleştirilerinin artmasına yol açmıştır. Raporda sosyal güvenlik sistemine yönelik bu eleştiriler (ILO, 1984);

- Yüksek kamu harcamalarının maliyetleri arttırarak faiz oranlarının yükselmesine sebep olması,
- Sosyal güvenlik için ayrılan fonların yatırım ve tasarruf fonlarında kullanılması,
- Yüksek oranlı primlerin ve vergilerin harcanabilir geliri azalttığı ölçüde durgunluğa bağlı işsizliğe sebep olması,
- Prim yükünün ağırlıklı olarak işverende olması ve bu durumun bir maliyet unsuru olarak görülmesi nedeniyle yatırımların emek maliyetinin düşük olduğu üçüncü dünya ülkelerine kayması,
- Yüksek ve sürekli sosyal güvencenin fertleri çalışmaktan uzaklaştırması ve işgücüne katılımı artırması ve nihayet sosyal yardımlara bağımlı hale getirmesi,

başlıklarında yoğunlaşmıştır. Bu eleştirilere ek olarak sistem, sosyal sigorta temelli sanayi toplumu sosyal güvenlik sisteminin sadece çalışanlar üzerinden sosyal güvence sağlaması, prim ödeyemeyen çalışmayanları, çalışmayanlar içinde de kadınlar, engelliler ve göçmenler gibi dezavantajlı grupları kapsama almada yetersiz kalması diğer temel eleştiri noktalarını oluşturmuştur. Sanayi toplumu sosyal güvenlik sistemine sosyal boyutu öne çıkan bir başka eleştiri ise, sloganik bir ifade ile "**erkekler tarafından, erkekler için oluşturulmuş bir sistem**" olması, kadının ev işlerine bakan ve sosyal güvencesi çalışan erkeğe bağımlı olan kişi olarak konumlandırılmasıdır (ILO, 1984).

Rapor son bölümde, bir yandan sanayi toplumu sosyal güvenlik sistemine yönelik iktisadi ve sosyal eleştirilere cevap vermek, diğer yandan sistemin devamlılığını ve etkinliğini sağlamaya yönelik önerilere yer vermiştir. Buna göre (Alper, 2012:41);

- Sağlanan yardımlar gelir testine göre sunulmalıdır,
- Sistem, gelir ve aylık alanlara en azından kişi başına düşen milli gelirin yarısı kadar asgari bir gelir sağlamalıdır,
- Tehlikeye maruz kalanları rehabilite edici hizmetler sosyal güvenlik politikaları içinde yer almalıdır,
- Herkese temel sağlık hizmeti sağlanmalıdır,
- Dağınık olan sosyal güvenlik mevzuatı birleştirilmelidir,
- Zorunlu, kamu sosyal güvenlik programları mesleki ve gönüllü sistemler ve özel sigortalılarla desteklenmelidir.

1994 Tarihli Dünya Bankası Yaşlılık Krizi Raporu

Yaşlılık Krizi Raporu, Dünya Bankası tarafından hazırlanmakla birlikte, ILO'nun sosyal güvenlik sistemi ile ilgili çalışmalarını etkilediği için bu çalışmada yer verilmiştir. Rapor, 1994 yılında Dünya Bankası tarafından, çok sayıda iktisatçı ve sosyal güvenlik uzmanının katılımı ile **Yaşlılık Krizini Önleme Raporu** "*Averting The Old Age Crisis: Policies to Protect The Old And Promote Growth*", başlığı ile yayınlanmıştır. Raporun hazırlanmasındaki temel gerekçe Dünya nüfusunun demografik değişimi, artan yaşlanma dolayısıyla, primle finanse edilen sosyal güvenlik sistemlerinin sürdürülemez yapısına çözüm önerileri sunmaktır. Raporda dile getirilen bu tespiti güçlendirilmek için demografik yapıda meydana gelen değişiklikler ve sanayi devrimi dönemi sosyal güvenlik sistemlerinin günümüz sosyal güvenlik ihtiyaçlarını karşılamada yaşadığı yetersizlik ifade edilmiştir (WB, 1994: 22; Akgeyik, 2006: 54).

Raporda Dünya Bankası, sosyal güvenlikte tam bir liberalleşmenin sosyal refah devleti olmanın gereklerine uygun olmadığını ancak sistemin yaşayacağı krizleri önlemek için özel sigortalardan da yararlanılması gerektiği vurgulanmıştır. Rapora göre, hangi sistem üzerine geliştirilmiş olursa olsun bir sosyal güvenlik sistemlerinin temel fonksiyonları;

- Gelirin yeniden dağılımını sağlamak,
- Sosyal risklere karşı güvence (sigorta) sağlamak,
- Fertlerin daha fazla tasarruf yapma talebini karşılama

olarak belirtilmiştir (Alper, 2012: 41).

Dünya Bankası'na göre, bu üç temel fonksiyonun etkili olması için tek ayaklı geleneksel sosyal güvenlik sistemleri yerine çok ayaklı bir sistem geliştirilmelidir. Bu sayede sosyal güvenlik sistemleri hem içinde yaşanan dönemin, hem de sistemin doğrudan ilgili taraflarının ihtiyaçlarını karşılayabilecektir.

Raporda öngörülen çok ayaklı sistemde, her bir ayak diğerini tamamlayan ve bütüncü bir sistem ortaya çıkmasını sağlayacak sütun fonksiyonu görmektedir. Bu tamamlayıcı ve bütünleştirici fonksiyon çerçevesinde; birinci ayak zorunlu kamu programlarının yetersiz kaldığı yüksek gelir elde etme ve tasarruf fonksiyonunu ikinci ve özellikle üçüncü ayak kurumlar, ikinci ve üçüncü ayak kurumların yetersiz kaldığı gelirin yeniden dağılımını sağlama fonksiyonunu ise birinci ayak sosyal güvenlik kurumları giderecektir.

Dünya Bankası Raporunda üç ayaklı sosyal güvenlik sisteminin amaçlar, kurumsal yapı ve finansman kaynakları bakımından genel esasları tablo 1'de verilmiştir.

Tablo 1: Dünya Bankası Çok Ayaklı Sosyal Güvenlik Sistemi

	Zorunlu Kamu Programları (1. Ayak)	Zorunlu Özel Programlar (2. Ayak)	Gönüllü Özel Programlar (3. Ayak)
Amaçlar	Gelirin Yeniden Dağılımı ve Sigorta	Özel Tasarruflar ve Sigorta	Özel tasarruflar ve Sigorta
Kurumsal Yapı ve Düzenleme	Yoklamalı, Asgari ve Sabit Oranlı Bir Gelir Garantisi	Ferdi Tasarruf Programları veya Mesleki Programlar	Ferdi Tasarruf Programları veya Mesleki Programlar
Finansman Kaynakları ve Yönetimi	Vergilerle Finansman ve Dağıtım Metodu	Primlerle Finansman ve Düzenlenmiş Fon Metodu	Sigortalı Primleri İle Finansman e Tam Fon Metodu

Kaynak: The World Bank (1994); Averting The Old Age Crisis: Policies to Protect The Old And Promote Growth, The World Bank Policy Research, Oxford University Pres (Summary).

Birinci ayak sosyal güvenlik kurumları bütün ülkelerde zorunlu kamu programlarıdır. Ancak ikinci ve üçüncü sosyal güvenlik kurumları bir ülkeden diğerine farklılıklar gösterebilir. İkinci ayak kurumlar, temel fonksiyonları değişmemek üzere; yarı kamusal ve özel bir kurumsal yapıya sahip olabilir ve katılım da zorunlu veya gönüllülük esasına dayandırılabilir. Üçüncü ayak kurumlar ise kesinlikle gönüllülük esasını üzerine oluşturulur ve özel hukuk hükümleri geçerlidir. Türkiye için bu 3 lü yapıyı eşleştirmeye çalışmak gerekirse, tam birebir bir eşleştirme mümkün olmasa da; SGK birinci ayak sosyal güvenlik kurumunu oluşturur. Tek ve zorunludur. Türkiye’de ikinci ayak kurumlar zayıf kalmıştır, eğer hayata geçirilebilseydi MEYAK, Zorunlu Tasarruf Uygulaması bu ayağı oluşturacaktı. İçinde bulunduğumuz dönem itibarıyla OYAK, Amele Birliği sistemin kısmen ikinci ayağını temsil etmektedir. Üçüncü ayak ise zaman içinde katılımı zorunlu hale getirilen ve gönüllü giriş ilkesi ikinci plana itilen bireysel emeklilik sistemidir.

Dünya Bankası Raporu, 90’lı yıllardan itibaren sosyal güvenlik sistemlerinin yeniden yapılanmasına yönelik tartışmalara ciddi etkileri olmuştur. Nitekim, daha sonra belirtileceği gibi, ILO’nun 2012 yılında kabul edilen 202 sayılı “*Sosyal Koruma Tabanlarına İlişkin Tavsiye Kararı’nın*” da altyapısını oluşturmuştur.

ILO’nun 2001 Tarihli “Sosyal Güvenlik: Yeni Bir Konsensüs” Raporu

ILO’nun “*Sosyal Güvenlik: Yeni Bir Konsensus Raporu*” 2001 yılında 89. Çalışma Konferansında sunulmuştur. Rapor, ILO’nun sanayi toplumu sosyal güvenlik sisteminin ciddi bir revizyonla devamını sağlamaya yönelik görüşlerini toplayan belgelerinden biri olarak görülebilir. Rapor’da, “*sosyal güvenliğin toplumun tüm kesimleri için vazgeçilmez ve temel bir insan hakkı olduğunun*” altı çizilirken, bu temel fonksiyonuna ve varlık gerekçesine ilaveten; toplumda sosyal uyumu sağlayarak sosyal barış ortamına katkı sağladığı ve yoksulluğu önlemede önemli bir sosyal politika aracı olduğu dile getirilmiştir. Raporunda, sosyal güvenliğin önemine binaen ILO’nun işgücü piyasasının değişen yapısını da dikkate alarak sosyal güvenliğin kişi ve koruma garantisi olarak kapsamını geliştirmeye yönelik adımlar atması gerektiği ifade edilmiştir. Kayıtdışı çalışma sosyal güvenliğin kişi olarak kapsamı genişletmenin önündeki en önemli engel olarak durmak ve kronik/yapısal bir probleme dönüşmüş gibidir. ILO, diğer bütün sosyal problemlerin çözümünde olduğu gibi kayıtdışı çalışanları sisteme dahil edecek çalışmaları, sistemin doğrudan ilgili taraflarını dahil edecek politikalar geliştirmeli, programlar uygulamalıdır. ILO, her ülkenin kendi özel şartlarını dikkate alarak kişi olarak kapsamı geliştirici tedbirler alabileceklerini ancak bu tedbirlerin aşağıdaki temel ve ortak prensipler dahilinde yapılması gerektiğini önermiştir. Bu temel prensipler (ILO, 2001: 2; Dur, 2015: 143);

- Sistemce sağlanan faydalardan herkesim eşit şekilde yararlanmasını sağlamak,
- Kurumların şeffaf olmasını sağlamak,
- Yönetimde sosyal taraflara rol vermek,
- Kurumları iyi yönetim ilkeleri ile pekiştirmek

olarak sıralanmıştır. Raporda, bütün ülkeler için tek ve ideal bir sosyal güvenlik sisteminin varlığından bahsedilemeyeceğini (ILO, 2001:2), temel ve ortak ilkelerden vazgeçmeden her ülkenin kendi sosyo-kültürel ve ekonomik durumunu dikkate alan politikalar geliştirmesi gerektiği de ifade edilmiştir. Bu kapsamda atılacak olan adımların diğer sosyal politika araçlarıyla uyumlu olması, sistemin ilk kuruluşunda ortaya çıkan maliyet kalemlerinin hükümetlerce karşılanması, sistemin kuruluş aşamasında ve geliştirilmesinde çok taraflı katılımını sağlayan sosyal diyalog mekanizmalarının devreye sokulması hususları da dile getirilmiştir (ILO, 2001: 3-5).

2003 tarihli "Küresel Herkese Sosyal Güvenlik Kampanyası"

Uluslararası Çalışma Örgütü 2003 yılında "Herkese Yönelik Koruma ve Sosyal Güvenlik Dünya Kampanyası-Global Campaign on Social Security and Coverage for All" başlatmış (Selvi, 2014:31), dünyadaki beş kişiden dördünün temel sosyal güvenlik kapsamında olmadığını belirtilerek, ülkelerin vatandaşlarını daha fazla kapsama almalarını teşvik etmek için söz konusu kampanyaya öncülük edeceğini ifade etmiştir (ILO, 2013). 91. Uluslararası Çalışma Konferansı sırasında başlatılan bu kampanya, özellikle kayıt dışı ekonomide çalışanlar başta olmak üzere, herkesin sosyal güvenlik sistemlerinin koruma kapsamına alınmasının sağlanması konusunda geliştirilecek politikalar ve uygulanacak programlara hükümetlerin, işçi ve işveren örgütlerinin küresel bir uzlaşma ile önem ve öncelik vermesi gereği ile başlatılmıştır (ILO, 2013). ILO, takip eden yıllardaki rapor ve diğer belgelerinde kişi olarak herkesi sosyal güvenlik kapsamına alan bir sistem oluşturulmadıkça sosyal güvenlik ideallerine ulaşamayacağı tespiti ile kapsam konusuna özel bir önem vermiştir (Alper, 2015:206). ILO'nun herkese sosyal güvenlik kampanyası, primli rejimler (sosyal sigortalar) üzerine inşa edilen sanayi toplumu sosyal güvenlik sistemlerinde sonraki yıllarda gündeme gelecek yapısal değişim ihtiyacının gerekçelendirilmesini kolaylaştırmıştır.

2008, "Adil Bir Küreselleşme İçin Sosyal Adalet Uluslararası Çalışma Örgütü Bildirgesi"

Uluslararası Çalışma Örgütü, 2000'li yılların başından itibaren küreselleşmenin beraberinde getirdiği ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel değişimin çalışma yaşamına ilişkin yenilik ve sorunlarına çözüm olarak adil bir küreselleşme arayışına girmiştir (Kapar, 2009:72). Nitekim, 2008'de gerçekleştirilen 97. Uluslararası Çalışma Konferansında kabul edilen ve Örgütün kabul ettiği son bildirge olan "Adil Bir Küreselleşme İçin Sosyal Adalet Uluslararası Çalışma Örgütü Bildirgesi -*The ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization*" örgütün en önemli yenilenme çabasını ifade ettiği belirtilmiştir (Kapar, 2009:61-62).

97. Konferansta, Uluslararası Çalışma Örgütünün tüm dünyada tam istihdamın, yaşam standartlarının ve asgari yaşam ücretinin yükseltilmesi ve diğer hedeflerinin yanında ihtiyacı bulunan herkese temel bir gelir sağlanmasına ilişkin sosyal güvenlik önlemlerinin artırılması hedeflerine ulaşacak programlarını genişletmek gibi önemli bir yükümlülüğü bulunduğu kabul edilmiştir (ILO, 2015). Söz konusu bildirgeye göre, sosyal adaleti gerçekleştirebilen adil bir küreselleşmenin sağlanabilmesi eşit derecede önemli dört stratejik amacın gerçekleştirilebilmesiyle mümkündür. Bu dört stratejik amaç; istihdam, sosyal diyalog, temel hak ve ilkeler, sosyal koruma (Kapar, 2009:66-67) olarak belirlenmiştir.

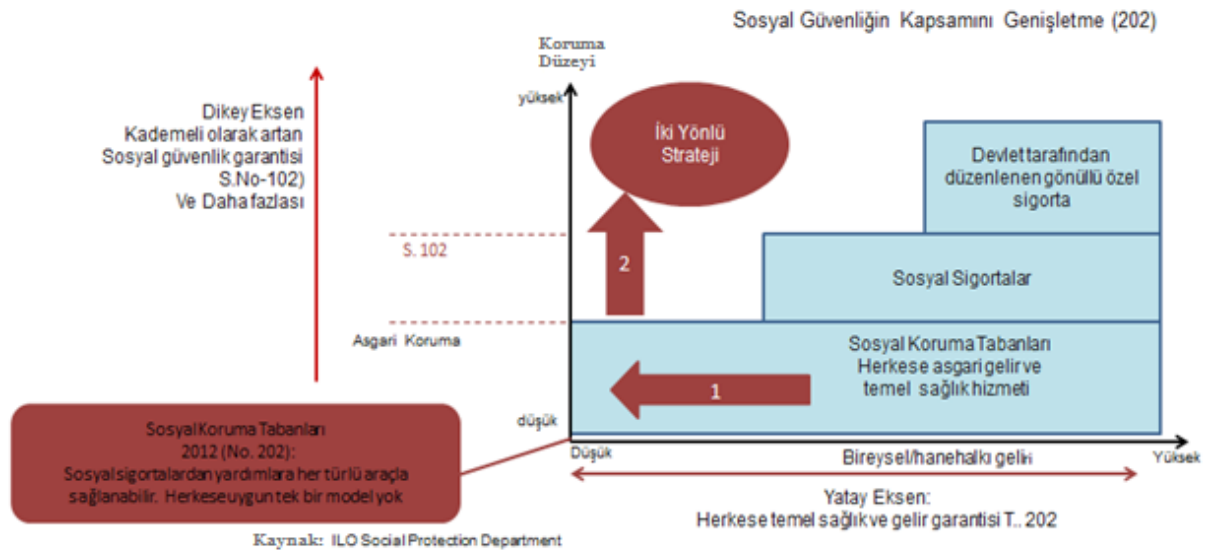
Bildirge; sürdürülebilir kurumsal ve ekonomik bir çevre yaratılarak kişilerin üretken istihdam sürecinde yer almalarının desteklenmesi; her ülkenin ulusal koşullarına uyarlanmış, hekesi kapsama alan sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sisteminin oluşturulması; temel sosyal politikaların geliştirilmesi ve stratejilerin belirlenmesi sürecinde sosyal diyalog mekanizmalarının işletilmesi; çalışma hayatına ilişkin temel haklar ve ilkelerin desteklenmesi amaçlarının bir bütün oluşturduğuna ve birbirlerini desteklediğine yer vermiştir. Bir amacın gerçekleştirilmesindeki başarısızlık, diğer amaçları da olumsuz etkileyeceği için doğru stratejiler ve bütün sosyal tarafların katılımı ile politikalar geliştirilmesi ve uygulanması önerilmiştir (ILO, 2008). Bu yaklaşım değişikliği ILO'nun sosyal güvenlik anlayışını da etkilemiş çalışanlar üzerinden sağlanan sosyal güvenlik anlayışından bütün toplumu kapsayan sosyal koruma anlayışına geçilmiştir. Nitekim, sonrasında, Birleşmiş Milletler ile gerçekleştirdiği ortak çalışmalarla, sosyal koruma tabanı kavramı geliştirilmiş ve kavramın Küresel İşler Paktında yer alması sağlanarak etkin faaliyetler yürütülmüştür (Selvi, 2014:32).

2012 Tarihli 202 Sayılı Sosyal Koruma Tabanları Tavsiye Kararı

Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 2000'li yılların başında başlayan sosyal güvenlikte yeniden yapılanma arayışları, 2011 yılında gerçekleştirilen toplantıda "sürdürülebilir bir sosyal güvenlik oluşturma" amacıyla belirlediği strateji ile yeni bir aşamaya gelmiştir. Bu strateji, 2012 yılında 202 Sayılı **Ulusal Sosyal Koruma Tabanları Oluşturulması Tavsiye Kararının** – *Social Protection Floors Recommendation* kabul edilmesi ile sonuçlandırılmıştır (Çavuş, 2016:109-110). Niteliği itibarıyla yumuşak belgesi olarak ifade edilen bu tavsiye kararı "Sosyal Korumanın Ulusal Temel Çerçevesi Tavsiyesi" ya da "Sosyal Korumanın Ulusal Tabanları ile İlgili Tavsiye Kararı" şeklinde de isimlendirilmektedir (Kapar, 2015:192).

101. Uluslararası Çalışma Konferansında kabul edilen Tavsiye Kararı ile ILO; yeniden yapılandırılacak ulusal sosyal güvenlik sistemlerinin temel unsuru olarak ülkede uygulanacak asgari sosyal güvenlik standartlarının, Tavsiye Kararının dili ile "sosyal koruma tabanlarının" oluşturulması ve sürdürülmesi için üyelere rehberlik yapmayı, yol gösterici olmayı üstlenmektedir. Tavsiye Kararı doğumdan ölüme insan hayatını içeren bir yaşam döngüsü yaklaşımı ile sosyal koruma sağlamayı amaçlamaktadır. Bu yaklaşımın temel unsuru "herkese bütün hayatı boyunca temel bir gelir garantisi sağlamak ve yine herkesin temel sağlık hizmetlerine erişimini mümkün kılmak" olarak belirlenmiştir (Bierbaum vd., 2015:6).

Şekil:1. Sosyal Koruma Tabanları Sistemi: Kurumsal Yapı, Kapsam ve İşleyiş



202 sayılı Tavsiye Kararı ile oluşturulacak yeni sosyal güvenlik sisteminin nasıl bir kurumsal yapı ve işleyişe sahip olduğu, Tavsiye Kararının belirlediği ilkeler ve amaçlardan hareketle öncelikle Şekil 1'deki bir şematik gösterim ile ifade edilmeye çalışılmıştır. Buna göre, yatay eksen; doğumdan ölüme bütün insan hayatını kapsayan kişisel kapsamı, dikey eksen ise daha fazla sosyal riske karşı daha yüksek bir sosyal güvenlik garantisini ifade etmektedir.

202 sayılı Tavsiye Kararı ile genel çerçevesi, amaçları, ilkeleri ve işleyiş esasları çizilen yeni sosyal güvenlik sisteminin Şekil 1'deki şematik gösterimi, Dünya Bankası'nın 1994 tarihli Raporunda önerilen çok ayaklı sosyal güvenlik sistemine benzerlik göstermektedir. Birinci ayakta toplumu oluşturan herkese temel sağlık ve asgari gelir güvencesi sağlayan bir yapı, ikinci ayakta klasik primli rejimler (sosyal sigortalar), üçüncü ayakta ise gönüllü sosyal güvenlik kurumları yer almaktadır.

Dünya Sosyal Güvenlik Raporları: Sosyal Güvenlikten Sosyal Korumaya

ILO, sosyal güvenlikle ilgili yeni yaklaşım ve politika önerilerini 2010 yılından itibaren periyodik olarak yayınlamaya başladığı *Dünya Sosyal Güvenlik Raporları* ile paylaşmaya başlamıştır. 2010-11 dönemi kapsayan Dünya Sosyal Güvenlik Raporu, ana tema olarak 2008-09 krizinin de etkisi ile "kriz dönemlerinde sosyal güvenlik kapsamı" alt başlığı ile çıkmıştır. Ekonomik krizin, sosyal güvenliğin güçlü bir ekonomik ve sosyal istikrar unsuru olduğunu ortaya koyduğunu belirten Rapor, sosyal güvenlik sistemlerinin bu vazgeçilmez fonksiyonunu yerine getirmesi ancak sosyal güvenliğin kişi ve risk olarak kapsamının genişletilmesi ile mümkün olabileceği tesbiti ile hazırlanmıştır. Rapora göre, etkin ve kapsamlı bir sosyal güvenlik sisteminin varlığı, ekonomik istikrarın sürekliliğini sağladığı ölçüde küresel krizlerin yarattığı işsizlik ve yoksullukla mücadelede olumlu sonuçlar alınmasına imkan vermektedir (ILO; 2010:1-2).

ILO, 2012 yılından itibaren resmi internet sayfasında Örgütün temel ilgi alanları ile bölümde sosyal güvenlik başlığı yerine sosyal koruma "*social protection*" kullanmaya başlamıştır. Bu değişiklik, 202 Sayılı Sosyal Koruma Tabanları Tavsiye Kararında genel çerçevesi çizilen yeni sosyal güvenlik anlayışını da yansıtmaktadır. Raporun alt başlığı, "*ekonomik iyileşme, kapsayıcı gelişme ve sosyal adalet inşası*" olarak belirlenmiştir. Temel ve vazgeçilmez insan hakkı olarak kabul edilen sosyal güvenlik hakkının, gelinen nokta itibarıyla Dünya nüfusunun yalnızca % 27'sinin yararlanabildiği imtiyazlı bir hak haline geldiği, yetersiz sosyal korumanın ekonomik ve sosyal gelişmenin önündeki en önemli engel olduğu, sosyal korumanın kapsayıcı büyüme, politik istikrar ve insani gelişmenin geliştirilmesinde temel (anahtar) değişken olduğu belirtilmiştir (ILO, 2014a:1).

ILO'nun 2017-2019 dönemini kapsayan son Sosyal Koruma Raporu, milenyum "*sürdürülebilir gelişme hedeflerini gerçekleştirmek için evrensel sosyal koruma*" alt başlığı ile çıkmıştır. Rapor, sosyal koruma ve sosyal güvenlik hakkını ILO'nun 1919 yılından itibaren inşa etmeye çalıştığı sosyal düzenin ayrılmaz bir parçası olarak tanımlamıştır. Rapor, sosyal koruma tabanları üzerine inşa edilecek bir sosyal koruma (güvenlik) sisteminin varlığının, sürdürülebilir milenyum hedeflerinin gerçekleştirilmesi, sosyal adaletin desteklenmesi, yoksullukla mücadelede başarılı olunmasının hayati öneme sahip unsuru olduğu belirtilmiştir (ILO, 2017:1). ILO'nun kilometre taşı niteliğinde raporlarından biri olarak kabul edilen 2017 Raporu; 202 sayılı Tavsiye Kararı ile genel esasları belirtilen sosyal koruma tabanları yaklaşımı ile ilgili küresel düzeydeki gelişmeleri karşılaştırmalı olarak ortaya koymaktadır. Bu yeni yaklaşım çerçevesinde çocuklar ve kadınlar odaklı sosyal güvenlik tedbirlerine özel bir önem ve öncelik verilmekte, sağlıkta evrensel kapsam hedefi ve yaşlılar başta olmak üzere gelir güvencesinin yeterliliği konuları ele alınmaktadır. Sosyal güvenlikte kişi olarak koruma kapsamının genişletilmesi, yeterli ve sürekli finansman kaynaklarının temini ile sosyal güvenlik sistemlerinin güçlendirilmesinin milenyum sürdürülebilir gelişme hedeflerine etkileri değerlendirilmiştir (ILO, 2017:5-7).

SOSYAL GÜVENLİKTE YENİ SİSTEMİN TEMEL ESASLARI

202 Sayılı Tavsiye Kararında öngörülen sistem, "sil-baştan" anlayışıyla hayata geçirilecek bir sistem değildir. Mevcut sosyal güvenlik sistemleri; ILO'nun sosyal güvenlikle ilgili temel standartlarından vazgeçmeden, zaman içinde, her ülkenin kendi yapısal şartları dikkate alınarak bir değişim ve dönüşüm süreci ile gerçekleşecektir. ILO, 202 Sayılı ILO Tavsiye Kararında; öngördüğü yeni sosyal güvenlik sisteminin temel ilkelerini, kurumsal yapısını, finansmanını ve hangi stratejilerle ve uygulamalarla hayata geçirileceğini belirtmiştir.

Buna göre yeni sistemin **temel ilkeleri**: sosyal dayanışma temeline oturtulmuş yaygın, öngörülebilir, uygun, toplumsal cinsiyet eşitliğini gözeten ve ayrımcılık içermeyen bir sosyal koruma sağlamalı; enformel sektörde çalışanları kapsayan, insan onuruna saygı gösteren bir içerik ve kapsamda olmalı; sistemin işleyiş kurallarının hukuki çerçevesinin belirli olduğu, güvenilir, açık ve hesap verilebilir bir işleyiş sistemi üzerine oluşturulmalı; sosyal adalet ve eşitlik temeli üzerine kurulmalı, ekonomik, sosyal ve istihdam politikaları ile uyumlu olmalı, ilgili tarafların katılımını sağlayan bir karar sürecine sahip olmalı, olarak belirlenmiştir.

Yeni sistemin **kurumsal yapısı** ise 3 farklı seviyede oluşan programlarca gerçekleştirilecektir. Her türlü ayni ve nakdi sosyal yardımı yapan kamu sosyal yardım programları ile çalışma hayatında karşılaşılan (işsizlik, iş kazaları, malullük, yaşlılık gibi) risklere karşı primli rejimlerle koruma sağlayan zorunlu programlar ve nihayet daha yüksek standartta ve seviyede koruma için gönüllü özel veya yarı kamusal kuruluşlar. Kurumsal yapı, bir ülkeden diğerine ülkenin iktisadi, sosyal ve siyasi şartlarına göre farklılık gösterebilecek, ancak bu farklılık sistemin temel ilkelerini ortadan kaldırmayacaktır. Geçiş döneminde her ülke kendi tarihsel tecrübeleri ve mevcut kurumsal yapılanmasına uygun araçlar kullanabilecektir.

Tablo 2: Dönüşüm Sürecinde Kullanılabilecek Sosyal Koruma Araçları

<i>Sosyal Sigortalar</i>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Primli emeklilik programları ▪ Sağlık sigortası ▪ İşsizlik sigortası ▪ İş göremezlik sigortası ▪ İş kazası ve meslek hastalığı sigortası
<i>Sosyal Yardımlar</i>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Çocuk destek yardımları ▪ Okul beslenme programları ▪ Kamu çalışma programları ▪ Çalıştırmacı programlar ▪ İstihdam garantili programlar ▪ Nakit aktarım programları ▪ Gelir desteği programları ▪ Acil durum yardımları ▪ Sosyal yaşlılık yardımları ve diğer yaşlılıkla ilgili yardımlar
<i>Sosyal Korumaya Erişimi Geliştirme</i>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ İşgücü piyasası ve işyeri düzenlemeleri ▪ Çalışmaya, gelire ve sosyal korumanın diğer biçimlerine haklar temelinde ulaşma ▪ Tüm nüfusu kapsama alan düzenlemeler ve olumlu ayrımcılık ▪ Kamuoyunda farkındalık yaratma ▪ Özel işletme ya da topluluk temelinde sigortanın sağlanmasının desteklenmesi ve oluşturulması

Kaynak: (ERD'den aktaran Kapan, 2015: 189).

ILO, sosyal güvenlik sistemlerinde yaşanacak bu dönüşümün ihtiyaç duyduğu **yeterli finansal kaynakların** temini için; kamu harcamalarından sosyal güvenlik için tahsis edilen payın artırılması, vergi gelirlerinin artırılması, sosyal güvenlik primlerinin artırılması, yasadışı finansal akışlarla mücadele edilerek kayıtlı mali sistemin güçlendirilmesi ve borç idaresinin yeniden yapılandırılmasını önermiştir. Ülkeler, kendi şartlarına göre bu gelir kaynaklarından birini, birkaçını veya bütünü sosyal güvenlik sisteminin dönüşümü için kullanabilecektir. Sosyal koruma sistemlerini inşa etme konusunda birincil sorumluluk hükümetlerde olduğu için, sosyal koruma tabanları için uzun vadeli stratejilerin, yerel kaynaklarla gerçekleştirilmesi belirtilmektedir. Bunun yanında, uluslararası işbirliği, sürecin başlatılması ve ulusal kaynak tabanının oluşturulması için destek sağlanmasında önemli bir rol oynayabilecektir (SocDevJustice, 2016).

ILO, 2001 tarihli raporunda belirttiği gibi; sosyal güvenlikte bütün ülkeler için doğru ve geçerli tek bir model yoktur. ILO'nun temel ilkelerinden sapmadan, her ülke kendi iktisadi, sosyal ve kültürel şartlarına bağlı olarak sosyal koruma setleri belirleyebilecek, bu setleri hayata geçirecek öncelikleri belirleyebilecektir. Dönüşüm sürecinde bütün ülkelerin aynı yöntem ve araçları kullanma zorunluluğu yoktur.

ILO, 2000'li yılların başından itibaren izlediği genel yaklaşıma uygun olarak, sosyal güvenlik sistemlerinin dönüşüm sürecinde "Sözleşme" gibi katı/sert bir düzenleyici belge ile kuralları belirleyen ve onaylayan ülkeler için bunları takip eden bir rol ve görev üstlenmemiştir. ILO dönüşüm sürecinde görevlerini; sosyal güvenli alanında yaşanan gelişmeleri gözleme, politika tercihlerinin belirlenmesine yardımcı olacak istatistiki veri toplama, iyi ülke uygulamalarını takip ederek raporlaştırma ve diğer ülkelere paylaşılmasını sağlama ve nihayet ihtiyacı olan ülkelere teknik destek verme olarak belirlemiştir.

SOSYAL GÜVENLİKTE YENİ SİSTEM:

Risk temelli sosyal güvenlik anlayışından herkes için, hayat boyu sosyal güvenlik anlayışına"

202 Sayılı Tavsiye Kararı, yukarıda belirtilen temel ilkeleri, kurumsal araçları ve dönüşüm için gerekli finansman kaynakları dışında sosyal koruma garantisinin sağlanmasında temel bir yaklaşım değişikliği getirmiştir. Sanayi toplumu sosyal güvenlik sistemi sosyal koruma garantisini; esas olarak çalışan kişinin çalışma hayatında karşılaştığı sosyal risklerin (işsizlik, iş kazaları, malullük, yaşlılık, hastalık ve ölüm gibi) zararlarını ortadan kaldırmaya, kişinin eş ve çocuklarını da bakmakla yükümlü olunan kişiler olarak "aile" kurumu kapsamında sosyal güvenceye kavuşturmaktadır. 202 Tavsiye Kararı ile dönüşüm sonucu oluşacak yeni sistem, bütün fertleri ailelerinden bağımsız birey düzeyinde ve bütün hayat evrelerinde, "hayat boyu koruma" anlayışıyla koruma mekanizmaları geliştirilerek sosyal güvenlik kapsamına almaktadır. Şekil 2 bu yeni yaklaşımın işleyiş esaslarını göstermektedir.

Sosyal güvenlik ihtiyacı bakımından insan hayatı çocukluk, yetişkinlik (çalışma dönemi) ve yaşlılık olarak 3 evreye ayrılmakta ve koruma mekanizmaları, bu evreler dikkate alınarak sağlanmaktadır. İnsan hayatının ilk evresi olan çocukluk döneminde çocuklar (0-18 yaş), ebeveynlerinin sosyal güvencelerinin olup olmadığından bağımsız olarak; beslenme, barınma ve eğitim ihtiyaçlarını karşılayacak seviyede bir temel (asgari) gelir güvencesine ve bütün temel sağlık hizmetlerine ücretsiz erişim hakkına sahip olacaklardır.

Hayatın ikinci evresi olan çalışma çağı döneminde (18-64 yaş), bulunan kişilerden çalışmayan veya çalışmayanlar bu dönem için asgari bir gelir garantisine ve temel sağlık hizmetlerine erişim hakkın sahip olacakları bir güvenceye kavuşturulacaklardır. Çalışanlar ise çalışma hayatından kaynaklanan (işsizlik, iş kazaları, malullük, yaşlılık vb) sosyal risklere karşı zorunlu kamusal primli rejimlerin sağladığı sosyal güvenceye sahip olacaklardır. Üçüncü evre olan yaşlılık döneminde olan kişiler, çalışıp çalışmalarından bağımsız olarak asgari bir gelir güvencesi ve sağlık hizmetlerine erişim hakkına sahip olacaklar, eğer çalışma

hayatları boyunca primli rejimler kapsamında sosyal güvenceleri varsa bu onlar için daha yüksek bir sosyal güvence anlamına gelecektir. Gerek çalışma hayatı gerek se yaşlılık döneminde tamamlayıcı/ilave/ek sosyal güvenlik kurumlarının kapsamında olanlar ise daha yüksek bir gelir güvencesine sahip olacaklardır.

Şekil 2: Hayat Boyu Sosyal Koruma



SONUÇ

ILO, 202 Sayılı Sosyal Koruma Tabanları Tavsiye Kararında, sanayi toplumu sosyal güvenlik sistemini yeniden yapılandıran bir yeni yapı önermiştir. Bu yapı, 1994 tarihli Dünya Bankası yeni sosyal güvenlik sistemi modeli ile de katmanlaşma bakımından benzerlik göstermektedir. Nitekim yeni sistemin temeli:

- 1) Herkes için erişilebilir bir sağlık sistemi oluşturma,
- 2) Çocukluk, yetişkinlik (çalışma dönemi) ve yaşlılık dönemleri için gelir garantisi sağlama,
- 3) Çalışanlar için sosyal sigorta temelli prim/gelir ilişkisine dayanan ikinci basamak bir sosyal güvenlik ayağı ve,
- 4) Gönüllülük esasına dayanan tamamlayıcı (ilave, ek) bir sosyal güvence ayağı,

oluşturma üzerine kurulmuştur. Bu dört bileşenli/ayaklı sistemle sosyal güvenliğin evrensel amacını oluşturan herkesi, her tehlikeye karşı sosyal güvence kapsamına alma hedefi gerçekleştirilecektir. Geline nokta, hala sistemin temel unsurunu oluşturmakla birlikte sosyal sigorta temelli, sanayi devrimi sosyal güvenlik sistemlerinin sosyal güvenlik idealini gerçekleştirmede yetersiz kaldığı, boşlukları bulunduğu, radikal ve köklü değişikliklerden ziyade zamana yayılan bir değişim ve dönüşüm ile sosyal güvenlik idealine daha uygun bir yapıya dönüştürülmesi ihtiyacını ortaya koymaktadır. Sosyal Koruma Tabanları bu değişim ve dönüşümün yönlerini ve genel esaslarını ortaya koymaktadır.

ILO, 2014/15 ve 2017-19 Sosyal Koruma raporunda mevcut sosyal güvenlik uygulamalarının Sosyal Koruma Tabanları Tavsiye Kararında temel esasları belirtilen sisteme ne kadar yaklaştığını, iyi ülke uygulamalarına da göndermeler yaparak ortaya koymaya çalışmıştır. ILO, sanayi toplumu sosyal güvenliğinin temelini oluşturan sosyal sigortaların sil-baştan anlamına gelebilecek radikal bir değişiklikle yeni sisteme dönüşümünü beklememekle birlikte ülkelerin sosyal güvenlik sistemi ile ilgili düzenlemelerde bu yeni yapıya hizmet edecek yönde yapısal değişiklikler yapmasını beklemektedir. Yani zamana yayılan bir dönüşüm beklenmektedir. ILO, üstten ve köktenci bir yaklaşımla değiştirilen ve yeniden yapılandırılan bir sosyal güvenlik sistemi yerine, başarılı ülke uygulamalarının diğer ülkeler tarafından benimsenerek yaygınlaştığı yeni bir sosyal güvenlik sistemi oluşumu ve dönüşümü beklentisi içindedir.

Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu, OECD gibi Uluslararası Küresel Finansal Organizasyonların küreselleşmenin ve küresel krizlerin yarattığı eşitsizlikler ve yoksullukla mücadele için geliştirdikleri politikalar ile ILO'nun sosyal koruma tabanlı yaklaşımının benzeşen yönleri vardır. ILO'ya göre evrensel bir sosyal güvenlik sistemi, tek tek ülkelerin birbirinden bağımsız çabaları ile veya ILO'nun Sözleşme gibi genel esasları belirleyen katı belgelerinin ülkeler tarafından onaylanması ile değil, küresel düzeyde birlikte/yanyana başarılı yöntemleri yaygınlaştırarak sağlanacaktır. ILO'nun Küreselleşmeye karşı çıkararak, klasik/gelecekteki sistemler, kurumsal yapılar ve yöntemlerle devam etmek yerine, 1919 yılından bu yana geliştirdiği standartlardan geriye gitmeden, sosyal korumaya ve sosyal güvenlik hakkına ekonomik, sosyal ve politik istikrarın sağlanması için vazgeçilmezliğini öne çıkaracak bir içerik ve önem kazandırmaya çalışmaktadır.

KAYNAKÇA

- Akgeyik T. (2006), Sosyal Güvenlikte Reform Eğilimleri: Geleneksel Sistemlerden Bireysel Emeklilik Programlarına Dönüşüm, Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, Sayı 51, 47-99.
- Alper Y. (2012), Sosyal Güvenlikte Yeniden Yapılanma Arayışlar Ve Sorunlar. Editör: TÜSİAD, 2050'ye Doğru Nüfusbilim Ve Yönetim: Sosyal Güvenlik (Emeklilik) Sistemine Bakış, Sis Matbaacılık, İstanbul, S: 37-46.
- Alper Y. (2015), "Sosyal Güvenlik Hakkı ve Sosyal Güvenliğin Finansmanı", VII. Sosyal Hakları Uluslararası Sempozyumu, 197-221.
- Bierbaum M., Oppel A., Trompt S., Cichon M. (2015), "A Social Protection Floor Index: Monitoring National Social Protection Policy Implementation", Friedrich-Ebert-Stiftung, Global Policy and Development, 1-26.
- Çavuş Ö. H. (2016), "The Role of ILO's Recommendation of National Social Protection Floors in the Extension of Social Security", Sosyoekonomi, Vol. 24(28), 109-130.
- Dur V. (2014), Dünya Bankasının Ulusal Sosyal Güvenlik Reformlarına Etkisi, Sosyal Güvence Dergisi, Sayı 6, 5-27.
- Dur V. (2015), Uluslararası Çalışma Örgütünün (ILO) Sosyal Güvenlik Politikalarındaki Dönüşüm, Karatahta İş Yazıları Dergisi, Sayı 3, 127-153.
- Hagemejer K., McKinnon R. (2013), "The Role of National Social Protection Floors in Extending Social Security to All", International Social Security Review, Vol.66, 3-19.
- ILO (1952), Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Hakkında 102 Sayılı Sözleşme. <http://www.iskur.gov.tr/portals/0/dokumanlar/kurumsal%20bilgi/mevzuat/ILO%20Sozlesmeleri/Sosyal%20G%C3%BCvenli%C4%9Fin%20Asgari%20Normlar%C4%B1%20Hakk%C4%B1nda%20102%20Say%C4%B1%C4%B1%20S%C3%B6zle%C5%9Fme.pdf> (02.12.2017).
- ILO (1984) Social Security Towards The 21st Century (21. Yüzyıla Doğru Sosyal Güvenlik). Çeviren: (Alper, Y. Tatlıoğlu İ.), Kutay, Bursa.
- ILO (2001), Social Security: A New Consensus, Geneva. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/ed_protecsoc_sec/documents/publication/wcms_209311.pdf (25.01.2018).
- ILO (2003), http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_005285/lang--en/index.htm (12.02.2018)
- ILO (2008), "ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization", ILO Press.
- ILO (2010), "World Social Security Report: Providing Coverage in Times of Crisis and Beyond", International Labour Office, Geneva.
- ILO (2012), R202 - Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202) (Recommendation concerning National Floors of Social Protection), Adoption: Geneva, 101st ILC session (14 Jun 2012) - Status: Up-to-date instrument. (http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R202)
- ILO (2014a), "World Social Protection Report 2014/15: Building economic recovery, inclusive development and social justice" ILO, First Published 2014, Geneva.
- ILO (2014b), "Social Protection Global Policy Trends 2010-2015", ILO Social Protection Department, Social Protection Policy Papers, 12, Geneva, 2014.
- ILO (2015), http://www.ilo.org/ankara/about-us/WCMS_412373/lang--tr/index.htm (14.02.2018).
- ILO (2017), "World Social Protection Report: *universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals:2107-19*,

- Kapar R. (2009), "Adil Bir Küreselleşme İçin Sosyal Adil Uluslararası Çalışma Örgütü Bildirgesi", Çalışma ve Toplum Dergisi, S.23, 61-77.
- Kapar R. (2015), "Uluslararası Çalışma Kurumunun Sosyal Koruma Tabanları Yaklaşımı" Karatahta, Nisan/2015, Sayı:1, 181-210.
- Kapar R. (2015a), "Uluslararası İnsan Hakları Belgelerinde Sosyal Koruma Hakkının Genel Çerçevesi", VII. Sosyal Hakları Uluslararası Sempozyumu, 153-180.
- Selvi M. (2014), Uluslararası Kuruluşları Türkiye'deki Sosyal Güvenlik Mevzuatının Oluşmasındaki Etkileri, Uzmanlık Tezi, T.C. Çalışma Ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Dış İlişkiler Ve Yurtdışı İşçi Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Ankara. <https://www.csgb.gov.tr/media/1775/mehmet-selvi.pdf> (03.12.2017).
- SocDevJustice (2016), Strengthened Financing for Social Protection Floors, Social Justice in Global Development, 1-19.
- The World Bank (1994), Averting The Old Age Crisis: Policies to Protect The Old And Promote Growth, The World Bank Policy Research, Oxford University Press (Summary). <http://documents.worldbank.org/curated/en/973571468174557899/pdf/multi-page.pdf> (16.12.2017).
- The World Bank (1994), Averting The Old-Age Crisis: Technical Annex http://documents.worldbank.org/curated/en/539411468739501292/104504322_20041117180511/additional/multi-page.pdf (17.12.2017).