

ULUSLARARASI ÇALIŞMA ÖRGÜTÜ'NÜN (ILO) SOSYAL GÜVENLİK POLİTİKALARINDAKİ DÖNÜŞÜM

VAROL DUR*

ÖZET

Uluslararası Çalışma Örgütü, kuruluşundan itibaren küresel düzeyde yüksek çalışma standartlarını yerleştirmeyi temel hedef olarak ortaya koymuştur. Homojen olmayan koşullarda ve ciddi bir yaptırım gücüne sahip değilken, bunu başarabilmek için temel olarak iki yöntem kullanmıştır: Bağlayıcılığı olan sözleşmeler ve bağlayıcı olmayan tavsiye kararları.

ILO'da bağlayıcı sözleşmelere dayanan ve izlemeyi esas alan bir yapıdan, bağlayıcı olmayan tavsiye kararlarına ve tanımla teşvike dayanan bir yapıya doğru seyreden bir dönüşüm gözlenmektedir. Bu süreç lehte ve aleyhte pek çok değerlendirilmeye neden olmuştur. Her ne kadar, literatürde tartışma devam etse de, ILO'nun "soft law" adı verilen tavsiye kararı ve stratejilere dayanan ve kamuoyunun tümünün desteğini almayı hedefleyen politikaları uygulamaya devam etmektedir. Bu çalışmada da, sosyal koruma/sosyal güvenlik

özelinde örgütün sahip olduğu araçların kullanımındaki dönüşümü tarihsel bir süreç içinde değerlendirmektedir.

Anahtar kelimeler: Uluslararası Çalışma Örgütü, Uluslararası Sosyal Politika, Sosyal Güvenlik, Sosyal Koruma Tabanları

ABSTRACT

Since its foundation, International Labour Organization has set its ultimate goal as establishing high level labour rights in global scale. The organization has used mainly two different instruments for accomplish this mission in a non-homogeny environment and without support of serious enforcement mechanisms: binding conventions and non-binding recommendations.

The transformation process in ILO from the structure based on binding conventions and monitoring to the structure based on non-binding recommendations, promotions and encouragement has been observed. The

*Sosyal Güvenlik Uzmanı SGK AB ve Dış İlişkiler Daire Başkanlığı

process has been received huge number of negative and positive critics. Although the discussion on academic level has continued on the matter, ILO has pursued the policies based on soft law and strategies and aimed to achieve full public support. This study has evaluated ILO's transformation of usage methods of the instruments, specifically in the area of social protection/security.

Keywords: International Labour Organization, International Social Policy, Social Security, Social Protection Floors.

GİRİŞ

Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) 1919 yılında Versay Antlaşması kapsamında kurulmuş, 1946 yılında Birleşmiş Milletler sistemi içerisindeki ilk "uzman kuruluş" olmuştur. Kökleri daha da geçmişte 1901 tarihinde Basel'de kurulan Uluslararası Çalışma Mevzuatı Birliğine dayanmakta olup, Örgütün kuruluşta üç temel motivasyona sahip olduğunu söylemek mümkündür. Bunlardan ilki işçilerin ve ailelerinin yaşam ve çalışma koşullarını geliştirmektir. İkinci motivasyon, daha politik olan işçilerin yaşam koşullarının geliştirilmesi yoluyla, gelişen endüstrilerde sayıları artan işçilerin "devrim" gibi farklı hak arayış biçimlerine sapsmalarını engellemektir. Son motivasyon ise, özellikle gelişmekte olan ülkelerin belli sosyal standartlara ulaşmalarını desteklerken, bir yandan da bu ülkelerin sosyal haklar üzerinden gelişmiş ülkelerle rekabetini asgari düzeye indirebilmektedir (Bradford, 2000;1).

Uluslararası çalışma standartlarının düzenlenmesi, geliştirilmesi ve izlenmesi Örgütün başlıca görevleridir. Örgütün nihai hedefi, herkese insana yaraşır iş (decent work) sağlanmasıyla, dünya çapında sosyal adaletin sağlanmasıdır. Bunu yapmanın yollarından biri olarak da, uluslararası çalışma standartlarının belirlenmesi kabul edilmektedir. Standart belirleme iddiası, ülkeler arasındaki iki taraflı anlaşmaların genel kural koyma noktasında anlamsız olacağı bu alanda, dünya toplumunun kolektif olarak hareket etme yoluyla başarılı olabileceğine inancının yansımasıdır. Bu standartlar, ulusal sosyal politikaların hayata geçmesinde bir rehber ya da nirengi noktası olarak görev yapmakta ve sözleşmeler dikkate alındığında, onaylanmasının ardından ulusal yasalarda uygun düzenleme yapılmasını gerektirmektedir. Bu nedenle, standartların belirlenmesine dönük çalışmalar, küresel sosyal politika düzeyinde potansiyel olarak güçlü araçlardır (ILO 2009;10).

Bugüne kadar Örgüt, çalışma koşullarını düzenleyen, küresel düzlemde uygulanabilir ve hukuken bağlayıcı 180'den fazla "sözleşme" ve hukuki olarak bağlayıcı olmayan 200'den fazla "tavsiye" üretmiştir. Bu sözleşme ve tavsiyeler ILO'nun yasama örgütü olan Uluslararası Çalışma Konferansı tarafından kabul edilmektedir. Bu iki yasal metin arasındaki temel fark, bunların bağlayıcılığı noktasındadır. Sözleşmeler zorunlu olarak üye ülkelerin onayına sunulmakta ve ülkelerin ulusal mevzuatları çerçevesinde onaylandıktan sonra bağlayıcı niteliğe

haiz metinler haline gelmektedirler. Üyeler, kabul edilen sözleşmeleri en geç 18 ay içerisinde yasalaştırmak ya da uygulanması için gerekli tedbirleri almak durumundadır. Aksi hallerde, neden uyumlaştırmaya gidilmediğinin raporlanması gerekmektedir. Örgüt anayasasına göre, bir üye ülke onayladığı bir sözleşmede ifade edilen standartların altında herhangi bir düzenlemeyi hayata geçirememektedir. Tavsiyeler ise bağlayıcı olmayan, ama yol gösterici nitelik taşıyan metinlerdir. Tavsiyeler, sözleşmelerin nasıl uygulanacağı noktasında teknik detayları gösteren bir nevi yönetmelik olarak görev yapabileceği gibi, sözleşme düzeyine getirilmeye hazır olmayan konularda kamuoyu oluşturmak amacıyla da kullanılmaktadır (Sayın, 2013;12).

Bu çalışma ile yayımladığı bağlayıcı ve bağlayıcı olmayan metinler çerçevesinde ILO'nun, sosyal güvenlik alanında kullandığı araçlardaki dönüşüm değerlendirilmeye çalışılmıştır. Bu değerlendirme, ILO 102 sayılı sözleşme ve onun öncüllerinin, yakın dönemde yayımlanan bağlayıcı olmayan, ancak oldukça iddialı ilkeler ortaya koyan dokümanlara doğru evrilmesini tarihsel bir sıra gözeterek ortaya koyma çabası şeklindedir.

1. ULUSLARARASI ÇALIŞMA ÖRGÜTÜ'NÜN SOSYAL GÜVENLİK TANIMI VE İLK YASAL METİNLER

Sosyal koruma ve sosyal güvenlik kavramları ülkeler ve uluslararası kuruluşlar tarafından zaman zaman birbirleriyle tutarlı olmayan şekillerde, farklı anlamlarda kullanılmaktadır.

ILO tarafından "Sosyal koruma", "sosyal güvenlik" kavramından daha geniş anlam içerecek şekilde konumlandırılmakta ve kavramın içine aile ya da cemiyet tarafından sağlanan koruma da dahil edilmektedir. Bunun yanında, sosyal korumanın sadece yoksullar ve toplumun en dezavantajlı kesimlerine dönük üretilen politikalar için kullanıldığı daha dar bir anlamı da bulunmaktadır. "Sosyal güvenlik" ise aşağıda sayılanların yokluğu halinde sağlanan nakit ya da aynı koruma tedbirlerini içermektedir;

■ Hastalık, maluliyet, analık, iş kazası/meslek hastalığı, işsizlik, yaşlılık ya da ölüm halinde ortaya çıkan iş kaybı nedeniyle yaşanan gelir yetersizliği.

■ Sağlık hizmetlerine erişimde yetersizlik ya da bunları maliyetlerinin karşılanamaması.

■ Özellikle çocuk ve yaşlılar için yeterli aile desteğinin bulunmaması,

■ Genel yoksulluk ve sosyal dışlanma.

Diğer taraftan, ILO metinlerinde bu iki kavramın birbirinin yerine ya da birbirini tamamlayacak biçimde kullanıldığı da gözlemlenmektedir (ILO 2010;13).

ILO'nun sosyal güvenlik alanına ilişkin düzenlemeler yapan farklı sözleşme ve tavsiyeleri bulunmaktadır. 1919 tarihli olan ve diğer birçok konunun yanında işsizlik sigortasına ilişkin hükümler içeren İşsizlik Sözleşmesi ve İşsizlik Tavsiye Kararı ile başlayan sosyal güvenlik alanına ilişkin standartları belirleme çabası, 1952 tarihli meşhur 102 sayılı Sosyal Güvenlik (Asgari Standartlar) Sözleşmesiyle önemli

bir dönemeci geçmiş, yapılan çalışmalar çeşitli dönüşümler yaşayarak, 2012 tarihli 202 Sayılı Sosyal Koruma Tabanları Tavsiye Kararına ulaşmıştır. Bu süreç içerisinde Örgüt sosyal güvenlik alanında 31 sözleşme ve 24 tavsiye kararı kabul etmiştir. Onaylanan 31 sözleşmenin altı tanesi ILO Yönetim Kurulu tarafından güncel (up-to-date) sözleşme olarak kabul edilmiştir. Bunlar; 102 sayılı Sözleşmenin yanında, 1964 tarihli İş Kazaları Yardımları Sözleşmesi, 1967 tarihli Maluliyet, Yaşlılık ve Ölüm Yardımları Sözleşmesi, 1969 tarihli Sağlık Hizmetleri ve Hastalık Yardımları Sözleşmesi, 1988 tarihli İstihdamın Teşviki ve İşsizliğe Karşı Korunma Sözleşmesi ve 2000 tarihli Analık Koruma Sözleşmesidir (ILO 2010; 18).

ILO'nun sosyal güvenlik alanında yayınladığı düzenlemeleri üç dönemde incelemek mümkündür. İlk dönemde toplumun tamamı değil, sadece belli kategorideki işçiler kapsama alınmaktadır. Tamamen sosyal sigorta mantığını temel alan bu dönem belgelerinin her biri, bir sosyal riske ilişkin düzenlemeler ve farklı sektörler için farklı araçları içermektedir. İkinci dönem, İkinci Dünya Savaşı sonrasında kapsamakta ve sosyal güvenliğin kapsamının herkesi kapsayacak biçimde genişletilebilmesini hedeflemektedir. Bu hedef, o dönemin başında yayımlanan, aşağıda değinilen, sosyal güvenlik alanındaki tavsiye kararlarına yansımış, yine 102 sayılı Sosyal Güvenlik (Asgari Standartlar) Sözleşmesi bu ilke çerçevesinde kaleme alınmaya çalışılmıştır. İlk iki dönem arasındaki temel fark, ilk dönem sosyal güvenlik alanında daha keskin kurumsal bir anlayış getirmeye çalışırken, takip eden dönemle birlikte temel yaklaşım, asgari standartların

belirlenmesi olmuştur. Üçüncü dönem standartlar yine 102 sayılı Sözleşme-deki yolları izleseler de, daha kompleks yapılar içermişlerdir. Bunun temel sebebi, sosyal güvenliğin giderek sosyal koruma ve sosyal politikanın içine gömülü hale gelmesi ve (tam) istihdam politikasıyla koordineli biçimde uygulanmaya başlanması olmuştur (Vashchuk 2011; 28 - 51).

Sosyal güvenliğin temel fonksiyonlarından olan gelir güvencesi ve sağlığa erişim, iki tavsiye kararında tanımlanmaktadır. 1944 tarihli ve 67 sayılı Gelir Güvencesi Tavsiye Kararında, "gelir güvencesi planları, yaşlılık da dahil olmak üzere, çalışma yetisini yitirme, gelir getirici iş bulamama ya da ailenin gelir getiren üyesinin ölümü nedeniyle ortaya çıkan ihtiyacı, yeterli bir ölçüde, giderme ve zararı telafi etmelidir." denilmektedir. Yine aynı tarihli ve 69 sayılı Tıbbi Bakım Tavsiye Kararında ise "tıbbi bakım hizmeti bireyin tıbbi ihtiyaçlarını tıp mesleğinin erbabları tarafından karşılanmasını sağlamalıdır." ve "tıbbi bakım hizmetlerinin tüm aile bireylerini kapsaması gerekmektedir." ifadeleri yer almaktadır (ILO 2010; 14).

Çalışma yaşamının temel haklarını kapsayan ILO'nun sekiz temel sözleşmesi ise uluslararası çalışma standartlarının ana konularını oluşturmaktadır.¹ Temel sözleşmelerden en az onaylananı 152, en fazla onaylananı ise 177 üye ülke tarafından kabul edilmiştir. Bu onaylanma oranı ile Örgütlenme Özgürlüğü ve Örgütlenme Hakkının

1- Bu sekiz temel sözleşme ve kabul ediliş tarihleri şu şekildedir; No.29 Zorla Çalıştırma Sözleşmesi (1930), No.88 Örgütlenme Özgürlüğü ve Örgütlenme Hakkının Korunması Sözleşmesi (1948), No.98 Örgütlenme ve Toplu Sözleşme Hakkı Sözleşmesi (1949), No.100 Eşit Ücret Sözleşmesi (1951), No.105 Zorla Çalıştırmanın Yasaklanması Sözleşmesi (1957), No.111 Ayrımcılık (İstihdam ve Meslek) Sözleşmesi (1958), No.138 Asgari Yaş Sözleşmesi (1973), No.182 Çocuk İşçiliğinin En kötü Biçimleri Sözleşmesi (1999)

Korunması Sözleşmesi dünya nüfusunun %47'sini, Zorla Çalıştırmanın Yasaklanması Sözleşmesi ise %94'ünü kapsamı altına almıştır. 48 üye ülke sekiz temel sözleşmenin tamamını onaylamıştır. Doğaldır ki, sadece onaylanma oranları tek başına sözleşmelerin tam anlamıyla uygulandığı anlamına gelmemektir. Örneğin, temel sözleşmelerden olan 88 sayılı Örgütlenme Özgürlüğü ve Örgütlenme Hakkının Korunması Sözleşmesi'ne ilişkin olarak, 2013 rakamlarına göre 3000'den fazla şikâyet ILO'ya ulaşmıştır. Bu şikâyetler arasında sendikacılara dönük yıldırma, tutuklama, hapsedme, tehcir etme ve hatta cinayetler bulunmaktadır. Dahası, neredeyse tüm dünya nüfusunu kapsayan 105 sayılı Zorla Çalıştırmanın Yasaklanması Sözleşmesine rağmen, dünyada 12 milyon insanın zorla çalıştırıldığı ve 115 milyonu vücut ve ruh sağlıklarını tehlikeye atan işlerde olmak üzere, 215 milyon çocuğun çocuk işgücü olarak çalıştığı tahmin edilmektedir (Sengenberger, 2013; 5).

2. ILO 102 SAYILI SOSYAL GÜVENLİK (ASGARI STANDARTLAR) SÖZLEŞMESİ:

Övgüler ve Eleştiriler Uluslararası düzenlemeler açısından 67 ve 69 sayılı tavsiye kararları, sosyal güvenliğin evrenselliğine vurgu yapmaları bakımından dönüm noktası sayılabilecek metinler olmuştur. Bu metinler incelendiğinde, primli ve primsiz sistemler vasıtasıyla sadece işçiyi değil, tüm nüfusu koruma altına alacak gelir ve sağlık güvencesini öngördükleri görülmekte ve bu anlamda Philadelphia

Bildirisinde de ifade edilen evrensel kapsama dönük bir paradigma değişimine işaret etmektedirler (Kulke ve Guilbault, 2013; 91).

1952 tarihli ve 102 sayılı Sosyal Güvenlik (Asgari Standartlar) Sözleşmesi ise 67 ve 69 sayılı tavsiye kararlarını yasal düzleme çekme çabasının bir ürünü olmuştur. Sözleşme, klasik dokuz sigorta kolunu, kapsamlı ve yasal açıdan bağlayıcı tek bir metin içinde toplamıştır. Böylelikle, ilk kez dokuz sigorta riski kapsamında temel korumanın miktarı, asgari kapsam altına alınması gereken nüfus ve sağlanması gereken yardım miktarını istatistiki olarak gösterebilen bir uluslararası araç hayata geçmiştir. Sözleşmenin asgari hedeflerine şu temel prensiplerin uygulanmasıyla erişilecektir;

- Sigorta kollarından kaynaklanan yükümlülükler ile hizmetlerin sunulması için uygun idari yapıların kurulmasında devletin genel sorumluluğu,

- Sosyal güvenlik programlarının yönetimine kapsamdaki kişilerin katılımı; sosyal güvenlik programlarının kolektif finansmanı, faydaların ne olacağının (fayda esaslı) devlet tarafından garanti edilmesi,

- Ödeme esnasında maaşların güncellenmesi ve faydalara ilişkin başvuruların reddi halinde mahkeme yolunun açık olması ve faydanın miktarı hususunda itiraz hakkı (Kulke ve Guilbault, 2013; 91 - 92)

ILO'nun sosyal güvenliğe ilişkin standartları belirleme süreci ile küresel düzeyde sosyal güvenlik alanında yaşanan gelişmeler, yoğun biçimde paralellik içermektedir. Yayınlanan dokümanlar, sosyal güvenlik sistem-

lerinin temel alması gereken ortak amaçlar ve prensipleri bir çerçeveye oturtmak gayesini taşımaktadır. Ülkelerin, ILO'nun sosyal güvenlik alanındaki sözleşmeleri kabul etmeleriyle, sosyal güvenlik sistemlerini kurmaları ve/veya standartlarını yükseltmeleri eşzamanlı biçimde gerçekleştiğinin birçok örneği bulunmaktadır. 102 sayılı sözleşmenin ellinci yılında Sözleşme ve Tavsiyelerin Uygulanması Uzmanlar Komitesi, bu Sözleşmenin, dünyanın çok farklı bölgelerinde sosyal güvenliğin gelişimine ciddi katkıları olduğunu ve bu nedenle sosyal güvenliğin temel prensiplerinin tanımının vücut bulmuş hali olarak kabul edilmesi gerektiğini ifade etmiştir (ILO, 2008; 7). Örgüte göre, kapsamlı bir sosyal güvenlik sistemi inşası ancak 102 sayılı Sözleşme ve ondan daha yüksek standartlar belirleyen diğer ILO sözleşmeleri ve tavsiyelerinin hedef olarak kabul edilmesiyle mümkün olacaktır (ILO 2012; 7).

102 sayılı Sözleşmeyi izleyen süreçte ILO'nun çalışmaları, daha ziyade "normal" olarak nitelenen ve ahlaki açıdan da doğru kabul edilen Avrupa sosyal modeli çerçevesinde, büyük ölçüde Bismarkçı sosyal sigorta konseptini ve daha az biçimde vergi ile finanse edilen evrensel sosyal sigorta modellerini yaygınlaştırma amacını gütmüştür. Böylelikle, sosyal güvenliğin kapsam genişlemesinin uzun dönemde işgücü piyasasının kayıt altına alınmasına bağlı olarak gerçekleşeceği öngörülmüştür (Cichon 2013; 24). 1990'lara kadar devam eden bir süreçte, ILO aslında 67 ve 69 sayılı Tavsiye Kararlarındaki anlayışından

daha dar bir kapsamı ifade eden bu anlayış çerçevesinde çalışmalarına devam etmiştir. Bu dönemde sosyal güvenlik sisteminin dışında kalan grupları da kapsama alacak yatay bir yayılmadan ziyade, geleneksel sosyal güvenlik planlarının kapsamında olan belli gruplara sağlanan korumanın derinleştirilmesini hedefleyen dikey bir kapsam genişlemesini öngören metinler yayımlanmıştır (Cichon 2013; 25). Bu çerçevede, temel prensiplerin oturtulması ve ulaşılmak istenen bir hedef olarak kabul edilmesi noktasında büyük önem taşıyan 102 sayılı Sözleşmenin, aynı başarıyı sosyal güvenliğin kapsamının genişlemesinin sağlanması konusunda gösterdiğini söylemek zordur. 102 sayılı Sözleşmeyi onaylamak için sözleşmeye konu olan dokuz sigorta kolundan herhangi üçünü uyguluyor olmak yeterli olmaktadır. Bu şekilde üç sigorta kolunu uygulayarak Sözleşmeyi kısmen onaylayan bir ülkenin, diğer sigorta kollarını da uygulamaya almasını zorlayacak bir hüküm de bulunmamaktadır. Buna paralel olarak, Sözleşme diğer sigorta kollarının nasıl uygulamaya alınacağı, nasıl bir önceliklendirilme yapılması gerektiği ve kapsam dışındaki gruplara dönük nasıl bir uygulama yapılacağına ilişkin bir yönlendirme yapılmamaktadır (ILO, 2008; 21). Bu durum, yüksek gelirli ülkeler ile bazı orta gelir grubundaki ülkelerde etkisi net biçimde gözlemlenebilen, ILO 102 sayılı Sözleşmenin, düşük gelirli ülkelerde sosyal güvenliğin yaygınlaşması ya da derinleşmesi noktasında etkisini daha da belirsiz hale getirmektedir. Ayrıca, mevcut standartların kayıtlı istihdam

üzerinde belli bir dereceye kadar etkisi varken, özellikle çiftçiler, tarım işçileri, kayıt dışı çalışanlar gibi gruplar ve bunların ailelerini de içine alacak kapsayıcı bir sosyal güvenlik oluşturulması yönünde bir etkisi olmamıştır. Bu grupların düşük gelirli ülkelerde çalışanların çoğunluğunu kapsadığının da unutulmaması gerekmektedir (Kulke ve Guilbault, 2013; 94).

Bu çerçevede, günümüz koşulları dikkate alınarak yapılan değerlendirmelerde 102 sayılı Sözleşmeye getirilen temel eleştiriler şu şekilde özetlenebilir (Vashchuk 2011; 53 - 65):

■ İlk eleştiri, Sözleşmenin düzenlediği dokuz risk ve sigortanın doğrudan kayıtlı istihdamla ilişkili olduğu ve bu nedenle kayıt dışı istihdamda olan kişilerin sosyal güvenliğe erişim hakkında bir hüküm içermemesidir. Gerçekte de, Sözleşmenin lafzında tüm sigorta faydaları önceki kayıtlı kazançlarının yüzdesi olarak belirlenmektedir. Bu yönüyle Sözleşmenin, kayıt dışı ekonomi ve istihdamın yüksek seyrettiği gelişmekte olan ülkeler için yasal bir çözüm sunmadığı ifade edilmektedir. Aslında, teorik olarak, kayıt dışı çalışanları dışarıda bırakan bir hüküm içermemesine rağmen, açık bir koruma mekanizmasına da sahip olmaması, bu grup için Sözleşmenin etkinliğini büyük ölçüde azaltmaktadır. Bunun yanında, Sözleşmenin sosyal güvenlik sistemleri açısından ortak finansman ilkesini esas alması ve tamamlayıcı/isteğe bağlı gibi kayıt dışı çalışan kişilerce kullanılabilen sigorta kollarının kurulmasına açıkça izin vermemesi de, bir diğer dezavantaj olarak değerlendirilmektedir.

■ Sözleşme ekonominin "tam istihdam"ı sağladığı bir dönemde kabul edilmiştir. Görece yeni bir kavram olan "iğreti işler"de çalışan kişilerin sosyal güvenliklerinin sağlanmasına dönük tedbirler, dönemi itibarıyla Sözleşme metninde yer almamıştır. Sözleşmedeki sosyal güvenlik sistemi sürekli ve düzenli bir istihdam yapısında ödenen düzenli primlere dayanmaktadır. Düzensiz kariyer patikaları ve uzun dönemli işsizliği içeren günümüz işgücü piyasasında sosyal sigorta sistemlerinin uygulanabilirliği sıkıntıya düşmektedir. Ayrıca, günümüz sosyal güvenlik sistemlerinin aktüeryal dengesinde bozulmalar yaşanmaktadır. Bu finansal problemler ve atipik çalışmanın istisna olmaktan çıkıp norm haline geliyor olması, Sözleşmenin etkinliğinin azalmasına neden olmaktadır.

■ Sözleşmede ifade edilen asgari oranların kimi ülkeler için anlamsız denecek kadar düşük, kimi ülkeler için ise ulaşılamayacak kadar yüksek olması, tüm esnekliğine rağmen, Sözleşmenin etkinliğini düşürmüştür.

■ 102 sayılı Sözleşmenin terminolojisinin çağ dışı kaldığı yönündeki söylem bir diğer eleştiridir. Erkeğin gelir getirici, eşin onun bağımlısı olduğu klasik aile anlayışının yaygın olduğu bir dönemde kaleme alınan Sözleşmenin, modern dünyanın gereklerine uygun biçimde güncellenmesi önerilmektedir.

■ Sözleşmenin gelişen dünyanın modern insan hakları anlayışını karşılayamadığı ifade edilmektedir. Sözleşmenin onayı için kapsam altına alınması gereken nüfusun düşüklüğü,

büyük bir kesimin ayrımcılığa uğramasına sebep olabilecek yapıdadır.

■ Son olarak, Sözleşmenin 1950'lerin Batı Avrupa'sındaki sanayileşmiş toplumları yansıttığı ve dünyanın yaşadığı dramatik değişimler neticesinde hedef kitlesini yitirdiği iddia edilmektedir. Zengin ülkeler gelişmişliğin yeni bir aşamasına geçmişler ve sosyal güvenlik sistemleri farklı bir yol izlemiştir. Diğer taraftan, bazı ülkeler ise asgari standartları dahi uygulayamayacak konumdadırlar.

Birçok ILO sözleşmesinin ana sorununu, çok detaylı yazılmış olmaları ve ulusal mevzuata benzer biçimde tasarlanmalarıdır. Özellikle sosyal güvenlik gibi ulusal uygulamaların ciddi farklılıklar barındırdığı alanlarda, böylesi detaylı metinler her zaman işe yaramamaktadır. Çok detaylı tanımlanmış sözleşme hükümleri, mevcut olan ulusal düzenlemelere paralellik arz etmeyebilmekte, bu durum da, sözleşmenin onaylanmasını güçleştirmektedir. Buna ilave olarak, karmaşık yapılar, sözleşme hükümlerinin yanlış ya da eksik anlaşılması ya da ülkelerin ileride yaşanabilecek küçük uyumsuzluklar nedeniyle eleştirilerle karşılaşmak istememeleri, sözleşmeleri onaylamadan kaçınmalarına neden olabilmektedir. Ortaya koyduğu evrensel prensiplere rağmen, 102 sayılı Sözleşmenin içerdiği, zaman zaman okunmasını zorlaştıran teknik hükümleri, özellikle, neredeyse 60 yıla dayanan geçmişi göz önüne alındığında önemli bir problem olarak algılanmaktadır. Bu durumun Sözleşmenin "onaylanamaz" hale gelmesine neden olduğu ve aşağıda detaylı biçimde an-

latılan 1998 tarihli Çalışma Yaşamında Temel İlke ve Haklar Bildirgesindeki metot kullanılarak tanımlanmış ve teşvik çizgisinde daha basit standartlar içerecek biçimde yenilenmesi gerektiğini ifade eden görüşler bulunmaktadır (Vashchuk 2011; 80).

Tüm bu eleştiriler değerlendirildiğinde, sosyal güvenliğe ilişkin ILO düzenlemelerinin gerçek probleminin, kayıt dışı çalışanlar gibi bazı kesimleri kapsam altına alınacak tedbirleri içermemesi olduğu görülmektedir. Bunun çözüm yolunun detaylı ve zorlayıcı sözleşmeler yerine, ülkelerin gerçek çıkarlarının, insan haklarının geliştirilmesi noktasında olduğunu onlara göstermek ve bu konuda ülkeleri teşvik edip, desteklemek olduğu ifade edilmektedir (Langille 2005; 436).

102 sayılı Sözleşmede tanımlanan tüm sosyal güvenlik kollarını kapsayacak biçimde kurgulanmış sosyal güvenlik sistemlerini ülkelerin sadece üçte biri uygulamaktadır. Bu sistemlerden faydalanan kesim ise dünya nüfusunun %28'lik bir kısmıdır. Ancak, bu kesimin önemli bir kısmı kayıtlı istihdam içinde yer alan ücretli çalışanlardır. Bu işçilerin ekonomik açıdan aktif nüfus içindeki payı, dünya ortalamasında %50 ve kapsamlı sosyal güvenlik sistemlerine sahip ülkelerde %70'dir. Hesaba ekonomik açıdan aktif olmayanların da dahil edilmesi halinde, 102 sayılı Sözleşmede öngörülen standartlardan tam olarak faydalanan çalışanlar ve ailelerinin oranı dünya nüfusunun %20'sine denk gelmektedir (ILO 2010; 33). Gelişmekte olan ülkeler dikkate alındığında, yaşlıların üçte ikisinin düzenli bir

gelir güvencesi olmadığı ve yaklaşık 100 milyon yaşlının günde bir doların altında gelir elde ettiği gözlenmektedir. Bunların önemli bir kısmı da Asya ve Afrika'da yaşamaktadır (ILO 2010; 45). Örneğin, Güneydoğu Afrika ülkeleri 102 sayılı sözleşme de dahil olmak üzere, özellikle sosyal güvenliğe ilişkin ILO metinlerini onaylama noktasında yetersiz kalmışlar (Oliver 2011;37), Afrika genelinde ise sadece 6 ülke Sözleşmeye taraf olmuştur.

Ancak, yukarıda sayılan tüm eleştirilere rağmen, 102 sayılı Sözleşmenin etkisini sadece onaylanma sayısı ile değerlendirmek de doğru olmayacaktır. Sözleşmenin dünyanın farklı bölgelerinde sosyal güvenlik sistemlerinin oluşmasında ciddi etki gösterdiğini ve bu etkinin halen devam ettiğini gözlemek mümkündür. ILO'nun sosyal güvenlik alanındaki teknik destek faaliyetleri 102 sayılı Sözleşme çerçevesinde şekillenegelmiştir. Çin, Litvanya, Lübnan gibi farklı bölgelerden birçok ülke, Sözleşmeyi onaylamasalar da, sosyal güvenlik mevzuatlarını Sözleşme hükümleri çerçevesinde kaleme almışlardır. Neredeyse tüm Avrupa ülkeleri ile birçok Latin Amerika ve Karayip ülkesi de sosyal güvenlik sistemlerinin kurgulanması esnasında, Sözleşmede ifade edilen standartları ya da daha üst standartları dikkate almışlardır. Bu standartların etkisini Japonya ve Güney Kore ya da Tunus ve Fas'ta görmek mümkündür. Benzer biçimde, düşük gelir düzeyine sahip 30'dan fazla Afrika ülkesi, emeklilik sistemleri için 102 sayılı Sözleşmeyi model almıştır. Her ne kadar bu ülkelerde

emeklilik sistemleri nüfusun küçük bir kısmını kapsıyor olsa da, Sözleşme standartlarına erişimin uzun vadede hükümetlerinin planlarına dahil edilmiş olması önemli olarak değerlendirilmektedir (Servais 2014; 7). 102 sayılı Sözleşmenin etkisi bölgesel düzeyde de hissedilmekte, Avrupa Sosyal Şartı, Güney Afrika Gelişme Birliği Sosyal Güvenlik Kodu ve Karayip Birliği Sosyal Güvenlik Anlaşması gibi araçlarda bu etki gözlemlenebilmektedir (Kulke ve Guilbault, 2013; 93).

3. 2000 SONRASI DÖNEM: TAVSİYE KARARLARININ YÜKSELİŞİ

Yeni bin yıla yaklaşırken içsel bazı yapısal sorunlar ile dışardan kaynaklanan bazı değişimler, ILO'yu yeni politikalar üretmeye zorlamıştır. Bazı sözleşmelerin düşük onaylanma oranları ve üye ülkelerin çoğunluğu tarafından onaylansa da, sözleşmelerin uygulanmasına dönük sorunlar, örgütü yeni politika ve strateji arayışlarına yöneltmiştir.

En önemli içsel sorun, ILO'nun zorlayıcı yaptırım mekanizmalarına sahip olmamasıdır. Kapsamlı bir izleme ve denetim mekanizmasına rağmen, zorunlu sözleşmelerin ihlalleri karşısında ILO'nun elinde güçlü bir silah bulunmamaktadır. Sözleşme ve Tavsiye Kararlarının Uygulanması için Bağımsız Uzmanlar Komitesi, Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi ve Standartların Uygulanması Komitesi eliyle yapılan bu izlemeler neticesinde, ILO'nun elindeki mekanizma sadece sözleşmeyi ihlal edenlerin kamuoyuna duyurulması ve sözleşmelere uyumu desteklemek için teknik yardım sağlan-

masından ibarettir. Bunun ötesinde, örneğin, ihlalleri gerçekleştiren ülkeye dönük dönük ticari yaptırımların uygulanabilmesi konusunda, üyeler arasında bir uzlaşma söz konusu değildir. Bazı batılı ülkeler bu tip yaptırımların uygulanmasını savunurken, birçok ülke bunun iç işlerine bir müdahale olduğu yönünde görüş bildirmektedir. Bununla birlikte, Dünya Ticaret Örgütü ile bu alanda ortak hareket edilmesi için çalışmalar sürdürülürken, bazı iki ve çok taraflı ticaret anlaşmalarında ILO standartlarına uyum, şart olarak öne sürülmeye başlanmıştır.

Uluslararası Para Fonu ve Dünya Bankası öncelikleriyle ILO standartları arasındaki uyumsuzluk, birçok vakada ILO'nun aleyhine işleyen ikinci durumu teşkil etmektedir. Bretton Woods organizasyonlarının ülkelere kredi ve hibe vermek için yapısal uyum kapsamında ortaya çıkan işgücü piyasasının deragülasyonlarını dayatmışlardır. Neo-klasik ekonomi çerçevesinde işgücü piyasasını katılaştırdığı savunulan asgari ücret, istihdamın korunması ve sosyal güvenliğe ilişkin ILO normlarına uyan ülkelere, IMF ve Dünya Bankasının kredi vermeyi reddettiği vakalar söz konusudur. Bununla beraber, son dönemde Dünya Bankası tarafından yapılan çalışmalarda, ILO'nun bu normlarının ekonomik performans üzerinde olumsuz bir etki yapmadığı da ortaya çıkmıştır. Bu durum özellikle Dünya Bankasının politikalarında ILO lehine düzeltmeler yapmasını sağlamıştır.

ILO'nun karşılaştığı üçüncü zorluk, işçi ve işveren kesimleri arasındaki güç dengesinde sermaye lehine ya-

şanan değişimdir. Küreselleşme ve sermaye hareketliliğindeki artışın yansımaları olarak ortaya çıkan bu durum, nihayetinde işletmelerin işgücü standartlarının düşük olduğu bölgelere doğru hızla hareket edebilmelerinin bir sonucudur. Bu durum, işçi sendikalarının ulusal güçlerini önemli ölçüde etkilemiştir.

Komünizmin çöküşü ile yaşanan ve uluslararası sistemi kökünden değiştiren dönüşüm de, ILO üzerinde ciddi etkiler yapmıştır. Sovyet Bloğu ile Batı arasındaki ideolojik rekabetin ortadan kalkması, ILO standartlarına duyulan acil ihtiyacı birçok hükümet için hafifletmiştir.

Son olarak, başta Avrupa Birliği olmak üzere bazı gelişmiş sanayi ülkelerinde yaşanan istikrarsızlık ve gelişmekte olan bazı ülkelerin güçlerinin artması, ILO'yu etkileyen bir diğer uluslararası dönüşüm olmuştur. 2008 krizinde Avrupa Birliğinin sosyal politika alanında gösterdiği zayıf performans ve tasarruf tedbirleri adı altında yapılan hamleler, ILO'nun da dayandığı köklü Avrupa sosyal değerlerine aykırı politikalar neticesinde ortaya çıkmıştır (Sengenberger, 2013; 6-9).

3.1. ÇALIŞMA YAŞAMINDA TEMEL İLKE VE HAKLAR BİLDİRGESİ

Bir "soft law" araç olarak 1998 tarihinde yayımlanan Çalışma Yaşamında Temel İlke ve Haklar Bildirgesi, ILO'nun, yukarıda sayılan nedenlerle şüphyle bakılan, çalışma ilişkileri üzerindeki düzenleyici rolünde önemli bir dönüşüme işaret etmesi açısından büyük önem taşımaktadır.

Doğrudan sosyal güvenlik ve sos-

yal korumayla ilişkisi bulunmasa da bu belge, bundan sonraki süreçte ILO tarafından kullanılacak daha esnek ve merkezi olmayan bir yöntemin en önemli başlangıç noktası kabul edilmektedir. Bildirgeyle heterojen ve geniş kapsamlı bir dizi çalışma hakkı yerine, yeni normatif bir hiyerarşi oluşturulmuştur. Buna göre, örgütlenme hakkı, zorla çalıştırma ile çocuk işçiliğin ortadan kaldırılması ve istihdamda ayrımcılığın engellenmesi, dört "çekirdek çalışma standardı olarak belirlenmiş ve tüm diğer standartların üzerinde tanımlanmıştır. Uluslararası çalışma ilişkilerinde "anayasal bir hareket" olarak tanımlanan bu bildirge ile ILO, çok büyük bir ilgiyi üzerine çekmiş ve çalışma hakları üzerinden uluslararası düzeyde devam eden tartışmalarının yönünü tamamen değiştirmiştir (Alston 2005; 458-459).

Beş nedenden ötürü 1998 Bildirgesine bu önem atfedilmektedir. Öncelikle, ilk defa haklar alanında net bir hiyerarşik düzenlemeye gidilmiştir. Böylelikle, daha önceden karmaşık ve fazlasıyla detaylı olduğu ifade edilen uluslararası çalışma standartları, küçük ve daha yönetilebilir bir dizi standarda odaklanmıştır. İkinci olarak, merkezi olmayan bir izleme mekanizmasının öngörülmesi, hükümetlerin sorumluluklarına yapılan vurguyu azaltmış ve farklı aktörlerin sürece dahil olmalarını teşvik etmiştir. Üçüncü olarak, "sıkı" yasal metinler olan ILO sözleşmelerinden daha esnek bir yaklaşım getirilmesi, prensiplerin uygulanabilirliğini artırmıştır. Dördüncü neden, Bildirgenin uluslararası ticaret ve çalışma hakları arasında yükselen

tansiyonu düşürebilecek olmasıdır. Son olarak, işverenler ve hükümetler açısından temel standartların teşviki ve tanıtımına dayalı yaklaşımın, ILO'nun klasik izleme ve ceza mekanizmasına göre daha kabul edilebilir olacağı iddia edilmektedir (Alston 2005; 458-459). Görüldüğü üzere, 102 sayılı Sözleşmeye ilişkin olarak getirilen birçok eleştiriye, bu Bildirgede kullanılan yöntemlerle cevap verilmeye çalışıldığı izlenimine kapılmak mümkündür.

Bildirgenin kurguladığı sistem hakkındaki olumlu görüşleri, yeni sistemin yaratacağı tehlikelere işaret eden çalışmalar izlemiştir. Burada ifade edilen görüşlerin benzerleri daha sonra sosyal koruma/sosyal güvenlik ekseninde yürütülen tartışmalarda da ifade edilecektir. Bu çerçevede getirilen ilk ve belki de en önemli eleştiri, bildirgenin temel ilkeleri önceleyen bir hiyerarşi oluştururken, bir taraftan da, kaçınılmaz olarak, diğer tüm standartları ikinci sınıf bir statüye düşürmesi ve temel prensiplerin belirlenmesi noktasında da akademik bir tanımlama yerine, başta ABD olmak üzere, güçlü üyelerin kararlarının belirleyici olmasıdır. Diğer taraftan, yıllar içerisinde üzerinde çokça çalışılan ve üzerlerinde bir içtihat oluşan haklar, bildirge ile "ilke/prensip" olarak tanımlanmakta, bu da bu "hak" olarak tanımlanan hususların statülerinde de bir düşüşe neden olmaktadır. Teşvike dayalı mekanizmanın, ILO'nun geleneksel "zorlayıcı" gücünü kıracağı da ifade edilmektedir. Bunun yanında, izleme mekanizmasına diğer aktörleri davet eden yaklaşımın da, ILO'nun et-

kinliği noktasında zarar verici olacağı belirtilmektedir. Tüm bunların sonucunda, 1998 Bildirgesi öncesi dönemin rejimi, bilinçli seçimler neticesinde, güç kaybettiği/kaybedeceği iddia edilmiştir (Langille 2005; 416 - 417).

Yapılan eleştirilerin ikisi üzerinde özellikle durmak faydalı olacaktır. Bunlardan ilki, "ilke/prensip" kavramının tanımının yarattığı sorundur. Dönemin Amerikan İşveren Temsilcisine göre Bildirgeyle hayata geçen ilkeler, "bunlar, hakkındaki sözleşmelerden kaynaklı bütün yasal zorunluluklardan azadedirler." Hal böyle olunca, Bildirgenin varlığı, bir ülkenin onaylamadığı bir sözleşmenin hükümlerini uygulamasını zorunlu kılmamaktadır. Örneğin, ayrımcılığın engellenmesi ilkesinin kabulü, otomatik olarak bu ilkeyle ilişkili olan 100 sayılı Sözleşmenin, onu onaylamayan ABD gibi ülkelerde hüküm ifade etmesini gerektirmemektedir (Alston 2005; 519). Bildirgenin değerlendirildiği 2004 tarihli raporda ifade bulunduğu şekliyle, ilkeleri genel hatlarıyla kabul eden ülkeler, uygulamada birçok istisna tanımlayarak ilkelerin içinin boşalmasına neden olmakta ve yine birçok ülkenin bunun çözümüne ilişkin bir çözüm aramamaktadır (ILO 2013; 17).

İkinci temel eleştiri ise, çalışma hakları üzerinde küreselleşmenin neden olduğu erozyonla mücadele etmede yetersiz kalan ilkelerin uygulanmasına dönük düzenlemelerin varlığı olmuştur. İlkelerin nasıl uygulanacağına dair bu belirsizlik ve yetersizlik ortadayken, yeni oluşum, sözleşmelerin izlenmesine dönük mekanizma-

larda yapılması gereken reformları da geri bırakmıştır (Alston 2005; 520).

Diğer taraftan, mevcut durumda ILO sisteminin işlemediğini ve Bildirgenin ILO'nun farklı araçlar kullanılarak, modern uluslararası ilişkiler sistemine eklenme çabasının bir neticesi olduğunu savunan bir görüş de bulunmaktadır. Bildirgeyle ILO, DTÖ ve Dünya Bankası gibi örgütlerin içinde bulunduğu merkezi pozisyona dahil olmasını sağlayacak etkinliği ve desteği kazanmayı amaçlamaktadır. Ayrıca, mevcut sözleşmeler her ne kadar bazı zorlayıcı müeyyideler içerseler de, özünde ILO uygulamaları, sözleşme hükümlerini yerine getirmeyen ya da sözleşmeleri hiç onaylamayan devletleri uluslararası arenada afişe etmeye dayanan yumuşak tedbirleri içermektedir. Aynı görüşe göre, hakların, ilke olarak tanımlanarak, bir yerde statü kaybına uğramaları değil, tam tersine, uluslararası çalışma standartlarından uluslararası çalışma/insan haklarına dönüşümü söz konusudur. Bu gerçek bir zorlama/cezalandırma mekanizmasından yoksun yasal düzenlemeler yerine, basitçe kaleme alınmış temel ilkelere yapılan vurguyla mümkün olacaktır (Langille 2005; 422).

Gerçekten de, kimi zaman bir sözleşmeyi onaylamadıkları için eleştiriyeye maruz kalan ülkeler, daha büyük kaynak ve kapasite ihtiyacını ortaya çıkaracağı ve daha ciddi bir izleme mekanizmasına tabi olacakları için sözleşmeleri onaylamaktan imtina etmektedirler. Bu tip ülkeler ILO'nun, ülkelerin koşul ve imkânlarındaki farklılıklardan kaynaklanan nedenleri göz ardı ederek, üzerlerinde

baskı oluşturan tavrını eleştirmekte-
dirler (Vashchuk 2011; 80).

Lehte ve aleyhteki literatür bir tara-
fa, Bildirge'de ifade bulan temel ilke ve
haklar, uluslararası düzeyde ciddi yan-
kı bulmuş ve Birleşmiş Milletler, Dün-
ya Ticaret Örgütü ve Dünya Bankası
gibi kuruluşların, en azında söylem
olarak, desteğini almıştır. Uluslararası
Sendikalar Konfederasyonu (ITUC)
gibi yapılar da, temel haklar üzerinden,
özellikle uluslararası kuruluşlar politi-
kalarını takip etmeye ve eleştirmeye
başlamıştır. Benzer biçimde ülke ör-
gütlerinin, kendi hükümet politikala-
rının Bildirgeye uygun hale gelmesi için
de baskı yapmaya başladıkları gözlen-
miştir (Bakvis ve McCoy 2008; 1).

3.2 DÜNYA İŞGÜCÜ RAPORU

Her ne kadar bu ILO'nun 2000
öncesi dönemde yaptığı çalışmalar
hâlihazırda kapsanmayan grupla-
rın sosyal güvenlik şemsiyesi altına
alınmaları noktasında önemli kaza-
nımlar sağlamasa da, daha önce be-
lirtildiği gibi, özellikle sosyal güvenlik
standartlarının daha üst bir seviyeye
çekilmesi noktasında ciddi katkılar
sağlamışlardır. Bu standartlar, Avrupa
Konseyi veya Avrupa Birliği gibi ör-
gütlerin kendi daha üst standartlarını
belirlemede bir başlangıç noktası
teşkil etmelerinin yanında, ulusal hü-
kümetler ve sosyal tarafların tartışma
ve hedeflemelerinde kullanacakları
bireşim eşik değeri olarak hizmet ver-
mişlerdir. Ayrıca, bu küresel standart-
lar, ulusal uygulamaların değerlendirip,
eleştirilmelerine imkân verecek
referanslar olmuşlardır. Ama tüm bu
standartlar, uluslar düzeyinde tüm

nüfusu kapsam altına alacak bir sis-
temin kurulmasını dayatmamaktadır.
Bu yönde yol gösterecek bir doküman
hazırlanması gereğine ilişkin ilk atıf-
lar, ILO'nun yayımladığı 2000 tarihli
Dünya İşgücü Raporunda yapılmıştır
(Cichon 2013; 26). Gelir Güvencesi ve
Değişen Dünyada Sosyal Koruma alt
başlığını taşıyan raporda, esnek ça-
lışma ve kendi hesabına çalışma gibi
ortaya yeni yeni çıkmaya başlayan
çalışma biçimlerine de vurgu yapıl-
makta ve küreselleşmenin sosyal gü-
venlik sistemlerinin hem idari, hem de
finansal yapıları üzerinde önemli etki-
leri olduğu ifade edilmektedir. Raporda
o dönem için mevcut en büyük müca-
dele alanının kapsam genişlemesinin
sağlanması olduğu ifade edilmekte-
dir. Özellikle gelişmekte olan ülkeler-
de "yapısal uyum programlarının" da
katkısıyla zaten düşük olan kayıtlı iş-
gücü piyasalarının daha da daralacağı
ifade edilmekte, yine birçok gelişmek-
te olan ülkede küçük işletmelerin bi-
linçli olarak sistem dışı bırakıldığı be-
lirtilmektedir. Bu çerçevede, Raporun
temel politika sonuçlarının incelendiği
kısmında sosyal korumanın kapsamı-
nın genişletilmesi ilk madde olarak ele
alınmıştır. Özel gruplar için yapılması
gereken düzenlemeleri de içerecek
biçimde, mevcut durumda kapsam
dışında olan işçilerin içerilmesi bu çer-
çevede değerlendirilmektedir. Ayrıca,
kendi hesabına çalışanlar ya da işve-
reninin belirlenmesi zor olan kesim-
ler için özel düzenlemelerin yapılması
gerekmektedir. Mümkün olduğunca
kapsanacak kesimlerin zorunlu si-
gorta sistemlerine dahil edilmesi ve en
dezavantajlı kesimler için sosyal yar-

dım önlemlerinin geliştirilmesi Rapor - da önerilmektedir (ILO 2010;1-10).

3.3 SAYGIN İŞ (DECENT WORK) KONSEPTİ

Dönemin ILO Genel Direktörü Juan Somovia, Örgüt için önemli bir paradigma değişikliği olarak da kabul edilen Saygın İş Konseptini 1999 Uluslararası Çalışma Konferansına sunduğu raporda duyurmuştur. Raporda konsept ile tüm kadınlar ve erkekler için tüm dünyada saygın işlerin güvence altına alınmasının ILO'nun görevi olduğu ifade edilmektedir. Saygın işin, gelişmişlik seviyeleri fark etmeksizin tüm toplumlarda, bireyler, aileler ve topluluklar için en yaygın ihtiyaç olduğu belirtilirken, saygın işe erişimin siyaset ve iş dünyasının dünya çapında yüzleştiği en önemli talep olduğunun ve insanlığın ortak geleceğinin bu ihtiyacın nasıl karşılanacağına göre şekilleneceğinin altı çizilmektedir. Saygın iş konsepti ILO'nun 2000'li yıllarla birlikte yaşadığı önemli bir değişimi de işaret etmektedir. Buna göre Örgüt, sadece kayıtlı sektörde ücretli çalışanların değil, çalışma hayatındaki herkesi kapsam altına alacak bir şekilde Saygın İş tanımlamaktadır. Raporda kavramın evrenselliği şu şekilde ifade edilmektedir.

"ILO tüm çalışanları dikkate almaktadır. Çıkış noktası nedeniyle, ILO şu ana kadar en çok kayıtlı işletmelerdeki ücretli çalışanların - ve çoğunlukla da erkek ücretli çalışanları- ihtiyaçları üzerine eğilmiştir. Ama bu, ILO'nun görevinin sadece bir parçası olduğu gibi, aslında çalışma dünyasının da sadece bir kısmıdır. Ne-redeyse herkes çalışır ama herkes işçi

değildir. Dahası, dünya aşırı çalışan ve işsiz insanlarla doludur. ILO kayıtlı işgücü piyasasının ötesinde kayıtdışı çalışan işçiler, kendi adına çalışanlar ve evde çalışanlar gibi kesimlerle de ilgilenmek zorundadır." [<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm>]

Prensip olarak, Saygın İşin temel hedefleri tüm kurum ve gelişim düzeyleri için geçerli olduğundan, tüm toplumdaki tüm çalışan kişilere uygulanabilir niteliktedir. Tüm çalışanlar, sendikal özgürlüklere sahip ve ayrımcılık, zorla çalışma ve çocuk işçilikten arınmış bir toplumda yaşamayı, sosyal diyalog yoluyla işletmesel, bölgesel, ulusal ya da küresel düzeyde karar verme süreçlerine dahil olmayı isterler. Yine tüm çalışanlar ve toplumlar için saygın, güvenli ve iyi gelir getiren bir işte asgari de olsa sosyal ve ekonomik güvenceye sahip olarak çalışmak evrensel bir arzudur (Ghai 2005; 2).

ILO Saygın İş Konseptini kendi yeniden yapılanma ve reform hareketinin en önemli unsuru olarak sayarken, dört temel öncelik etrafında şekillenmektedir. Bunlar, iş hayatında temel prensipler ve haklar, istihdam, sosyal koruma ve sosyal diyalog başlıklarıdır. Bu dört öncelik ILO'nun Saygın İşin temel hedeflerini nasıl yaygınlaştıracığını da tanımlamıştır. Buna göre;

"Saygın İş, hakların koruma altında olduğu üretken iş anlamına gelmekte ve sosyal korumayla yeterli düzeyde gelir sağlamaktadır. Aynı zamanda her türlü gelir getirici imkâna erişimi sağlayacak biçimde olan tatmin edici iş anlamına da gelmektedir. Saygın iş, işçilerin hak ve sosyal standartlarında

kısıtlamalar gerektirmeyen ekonomik ve sosyal gelişmeye işaret etmektedir. Üç taraflılık ve sosyal diyalog, katılım-cılığı ve demokratik süreçleri garanti altına aldığı gibi, ILO'nun diğer stratejik amaçlarına erişim için de bir araçtır."

[<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm>]

Bu dört öncelik eksenini ILO'nun kuruluşundan beri üzerinde durduğu alanlardır. Ancak, Saygın İş Konsepti ile birlikte, ILO geleneksel olarak üzerine eğildiği konuları daha çarpıcı bir biçimde sunma imkânı elde etmiştir. Ayrıca, Konsept çalışmanın farklı alanlarını bir çerçevede içinde sunmaktadır. Daha önceleri ILO içinde ya da dışında istihdam, ücret, çalışma koşulları, işçi hakları, katılımçılık ve toplu pazarlık gibi hususlar birbirinden ayrı, hatta izole biçimde tartışılmıştır. Saygın İş sadece bu farklı boyutları çerçevesinde çalışma kavramına bakma değil, aynı zamanda bu boyutlar arasındaki ilişkiyi de inceleme fırsatı vermektedir (Ghai 2002; 8).

Saygın İş Konseptinin stratejik öncelik alanlarından olan sosyal koruma, çalışma kaynaklı sosyal güvenliğin ötesinde bir tanıma sahiptir. Öncelikle, sosyal koruma sadece çalışanlar ve ailelerini değil, ücretli çalışanların, hatta tamamen işgücünün dışındaki hassas ve güvenceye sahip olmayan kesimleri de içine alan bir tanımlamaya sahiptir. İkinci olarak, sigorta kolları ve riskler klasik ILO sözleşmelerinin ötesinde tanımlanmakta ve yoksulluk, aşırı ekonomik dalgalanma ile doğal ve insani felaketleri de kapsamaktadır. Bu kapsamlı tanım, sosyal güvenliğin bazı ülkelerde sadece ay-

rıcalıklı bazı kesimleri değil, toplumun tüm üyelerini kapsayacak biçimde yapılanmasına imkân vermektedir. Konsept olarak daha yeterli görünen bu sosyal koruma anlayışı, tüm ülkeler tarafından hayata geçirilebilir değildir. Sosyal koruma düzeyi ve araçları ülkelerin gelenekleri, gelişme düzeyleri ve bu amaçla kullanabilecekleri kaynaklara bağlıdır. Ama Saygın İş Konsepti çerçevesinde geliştirilen sosyal koruma tanımı, en azından ülkelere demokratik bir süreçte tüm risklerin değerlendirilebileceği bir kapsamda önceliklendirme yapma imkânı verecektir (Ghai 2005; 9-10). Bu çerçevede, Saygın İş Raporunda herkes için asgari bir sosyal koruma sağlanması gerektiği şu ifadelerle anlatılmıştır;

"Nerede yaşadığına bakılmaksızın herkes yaşadığı toplumun imkân ve gelişmişlik düzeyine göre asgari bir sosyal koruma ve gelir güvencesine ihtiyaç duymaktadır. Bu kendiliğinden gerçekleşen bir süreç değildir. Yaşananlar göstermektedir ki, [Sosyal korumanın gelişmesi için] sadece demokratik ve ekonomik gelişmeye güvenmek yetersiz kalmaktadır. Her ülke sosyal diyalog yoluyla başta kadınlar ve kayıtdışı ekonomide çalışan dışlanmış kesimler olmak üzere, tüm vatandaşlarının ihtiyaçlarına cevap verecek bir ulusal sosyal koruma sistemi geliştirmelidir." [<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm>]

3.4 SOSYAL GÜVENLİK - YENİ BİR KONSENSÜS

2001 tarihinde toplanan 89'ncü Uluslararası Çalışma Konferansı ardından yayımlanan "Sosyal

Güvenlik - Yeni Bir Konsensüs" çalışmasının girişinde, Somavia tarafından da sosyal güvenliğe erişemeyenlerin kapsama alınması için politikaların üretilmesinin birincil öncelik olduğunun altı çizilmiştir. Çalışmada, 1944 tarihli Philadelphia Bildirisinde ifade edilen ILO'nun temel vazifelerinden olan sosyal güvenliğin kapsamının geliştirilmesi noktasında yeniden bir kampanya başlatmanın gerektiği ifade edilmektedir. Dünya İşgücü Raporuna paralel biçimde, kendine has özellikleri olan çalışan grupları için özel tedbirler içeren sosyal güvenlik uygulamalarının geliştirilmesi ve kayıtdışı çalışan kesimlerin formal sistemin içine alınmalarının sağlanmasına özel önem verilmesi gerektiği ifade edilmektedir. Özellikle cinsiyet eşitliği ve kadının işgücü piyasasındaki değişen rolü, yeni kurguda üzerinde durulması gereken konular olarak belirtilmiştir.

Sosyal güvenliği işçilerin, ailelerinin ve tüm toplumun iyi bir halde olması için çok önemli bir unsur olarak niteleyen belgenin en önemli vurgusu, sosyal güvenliği temel bir insan hakkı ve sosyal uyumun ana aracı olarak tanımlamasıdır. Bu özellikleriyle sosyal güvenlik sosyal barış ve sosyal içermeyi güvence altına almaktadır. Ayrıca, sosyal güvenlik hükümetlerin sosyal politikalarının ayrılmaz bir parçası ve yoksulluğun engellenmesi ve yoksul durumdan çıkış için önemli bir araçtır. Bu özelliklerinden ötürü, özellikle kayıt dışı kesimde çalışanların sosyal güvenliklerinin sağlanmasının en üst düzeyde öncelik olduğu hatırlatıl-

maktadır (ILO 2001; 1-5). Sosyal güvenliğin önemine yapılan bu vurgular oldukça önemlidir. Hatırlanacağı üzere, dört temel çalışma standardı arasında sayılmayan sosyal güvenlik, bazı görüşlere göre, bu metinle hiyerarşik olarak bu çalışma standartları ile aynı seviyeye yükseltilmiştir (Vashchuk 2011; 70).

Philadelphia Deklarasyonuna sadık kalıp, Deklarasyonun halen geçerli bir belge olduğunu yeniden onaylamakla birlikte, Sosyal Güvenlik - Yeni Bir Konsensüs sosyal korumayı eğitimden ve yaşam boyu öğrenmeden dışlanma gibi yeni riskleri kapsama alan ve uzun dönemde insanların becerilerini koruyabilmelerini destekleyen bir araç olarak, daha geniş kapsamlı bir konsept olarak almaktadır. Ayrıca konsept, Saygın İş kavramıyla ilişkilendirilerek güçlendirilmektedir. Saygın İş kavramına yapılan referans sosyal güvenliği saygınlık ve dayanışma prensiplerine sıkı sıkıya bağlamakta ve bu nedenle tamamen kişisel temelli risk almaya dayalı sistemlerle sadece sosyal yardıma dayalı yaklaşımlar reddedilmektedir. Güvenlik ihtiyacının sadece kayıtlı işlerde çalışan düzenli işçiler için değil, kendi adına çalışanlar, kayıtdışı istihdam ve aile sorumlulukları yüzünden evlerinde kalan kadınlar için de önemli olduğu, metinde ifade edilmiştir (ILO 2001; 5).

Yeni konsensüs sosyal güvenlik alanında ortak bir vizyon tanımlasa da, ulusal sistemler arasında farklılıklar olacağını da kabul etmektedir. Her ülke için geçerli olacak "doğru" bir sosyal güvenlik sisteminin bulunmadığı da ifade edilmekte, ülkelerin kendi

sosyal ve kültürel değerleri, tarihi, kurumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyine göre gelir güvencesi ve sağlığa erişimi nasıl sağlayacağını seçmeleri gerektiği belirtilmektedir. Bu ifadelerle 2001 tarihli Konferans, farklı kültürel, toplumsal ve tarihi arka planlara sahip ülkeler için tek bir modelin ihraç edilmeye çalışılmasının başarısız olacağını kabul etmiştir. Özellikle sosyal güvenliğin ulusal bağımsızlık ve bireysel özgürlükler kapsamında değerlendirilecek sosyal seçimlere dönük bir dayatmanın aracı olmayacağını altı çizilmiştir. Ulusal farklılıklar ayrıca sosyal güvenlik sistemlerinin toplumsal riskler ve ihtiyaçlar için farklı önceliklendirmeler yapmasına da imkan vermektedir. Tüm toplumlar için belli riskleri öne çıkarmaya çalışmak anlamlı olmayacaktır (ILO 2001; 6).

Ulusal sistemlerin farklılıkları önemsenmekle birlikte, aynı doküman içinde tüm sistemlerin bazı temel prensipleri karşılması gerektiği de belirtilmektedir;

■ Sağlanan faydalar güvence altına alınmalı ve herkese eşit biçimde sağlanmalıdır.

■ İdare sağlam ve şeffaf olmalıdır.

■ Sosyal tarafların etkin rol alması sağlanmalıdır.

■ Sisteme güveninin sağlanması için iyi yönetim ilkeleri uygulanmalıdır (ILO 2001; 2).

Yeni konsensus ile ifade edilen temel prensipler çerçevesinde, her bir ülkenin herkes için sosyal güvenlik ilkesine erişebilmek için ulusal bir strateji belirlemesi gerektiğinin altı çizilmiştir. Buna göre (ILO 2001; 4-5);

"Belirlenen strateji istihdam ve di-

ğer sosyal politika alanlarıyla yakın ilişki içinde olmalı ve sosyal yardım programları dışlanmış gruplara sosyal güvenliğin yaygınlaştırılması için bir araç olarak kullanılabilir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde kaynaklar sınırlı olduğu için üç taraflı finansman gibi farklı yöntemlerle yeni kaynaklar yaratılması uygun bir yöntem olacaktır. Hükümetlerin mümkün olduğunca başlangıçta ortaya çıkan maliyetleri, sistemin işlemesi için gereken bina ve ekipman gereklilerini ya da düşük gelir gruplarının desteklenmesine ilişkin finansmanı karşılaması uygun olacaktır. Yeni bir sosyal güvenlik sistemi kurulması ya da kapsamın genişletilmesine ilişkin tüm girişimlerin etkin olabilmesi için sosyal diyalog mekanizmasına dayanması gerekmektedir. Yerleşik sosyal güvenlik sistemlerinde yapılacak tüm değişikliklerde, mevcut sisteme üye olan vatandaşların korunması için gerekli tedbirler alınmalıdır. Yenilikçi pilot uygulamalar desteklenmelidir."

4. SOSYAL KORUMA TABANININ OLUŞUMU

4.1 TAVSİYE KARARINA GİDEN SÜREÇ

Sosyal Güvenlik - Yeni Bir Konsensus'un yayınlandığı tarihten itibaren ILO'nun hayata geçirdiği, Herkes İçin Sosyal Güvenlik ve Kapsam Küresel Kampanyası hız kazanmıştır. Bu kampanya, 2001 tarihli Uluslararası Çalışma Konferansında alınan kararlar doğrultusunda toplumun tüm kesimlerine kısa ya da uzun vadede ihtiyaç duyulan sosyal güvencenin sağlanması ve sosyal güvenlik siste-

mi dışında kalanların da kapsam altına alınması için başlatılmış, ILO'nun yeni bir strateji oluşturma yönündeki çabaları da hız kazanmıştır. Kampanyaya çerçevesinde, herkes için sosyal güvenlik hedefine ulaşmada birçok farklı politika ve kurumsal yapının hayata geçirilebileceği öngörülmektedir. Bu doğrultuda, zorunlu sosyal sigorta rejimlerinin ürettikleri faydaların ya mevcut halleriyle ya da yenilenerek kayıt dışı olan grupları da kapsam altına alacak biçimde genişletilmesi, diğer taraftan, yeni sigorta modellerinin kurulması söz konusu olabilecektir. Ulusal bir politika çerçevesi içerisinde, ilgili tüm tarafların ve kurumların birlikte çalışması hayati önem taşımaktadır. Ancak bu şekilde toplumun farklı kesimleri için hizmet üreten sosyal güvenlik planları arasında kalıcı bir bağlantı kurulabilecektir. Ayrıca, küresel düzeyde kampanyanın etkin olabilmesi için ulusal aktörler ile uluslararası kuruluşların etkin bir işbirliği içerisinde çalışmalarının şart olduğunun da altı çizilmektedir.²

2001 tarihli Uluslararası Çalışma Konferansı ve devamında başlayan kampanyaya rağmen, sosyal koruma tabanı konseptine ilişkin tartışma, 2008'de başlayan ekonomik kriz ile derinleşmiştir. Krizin ekonomi ve ekonomi politikalarına olan güveni sarsmasıyla, yapısal ve sürekli bir sosyal krize dönüşmesi bunda etkili olmuştur. Krizin etkisi, sosyo-ekonomik gelişimin, sağlam bir sosyal politika ve güçlü bir sosyal koruma sistemi olmadan sağlanamayaca-

ğı, geniş bir kesim tarafından kabul edilmiştir. Ayrıca, ulusal aktörlerin, uluslararası denetim mekanizmalarının eksikliğinin yarattığı sorunların farkına varmaları ve sosyal güvenliği, ekonomik ve sosyal bir dengeleyici olarak geniş biçimde kabul etmeleri, konunun uluslararası arenada geniş bir destek görmesini de tetiklemiştir. Uluslararası kuruluşlar bu fırsatı kendi gelişme stratejilerini yeniden tasarlamak için değerlendirmişlerdir. Avrupa Komisyonu, G20, UNICEF, Dünya Bankası ve ILO'nun aynı dönemde daha kapsayıcı bir büyüme için yeni sosyal koruma stratejileri geliştirmeleri tesadüfi değildir. Daha önce birbiriyle açıkça çelişen sosyal koruma stratejilerini savunan bu kuruluşların yeni dönem politikaları, büyük ölçüde birbiriyle uyumlu nitelikte olmuştur. Tüm kuruluşlar, sosyal korumayı ulusal gelişim için önemli görmüşlerdir. ILO, bu fırsatı, küresel sosyal yönetim için standart oluşturma imkanı olarak değerlendirmiştir (Cichon 2013; 29).

Bu çerçevede, özellikle ILO'nun, birbirini tamamlayan üç farklı etkinliği ön plana çıkmıştır.

■ Sosyal sigorta, evrensel yardımlar ve sistemler ile sosyal yardım programları gibi klasik sosyal güvenlik mekanizmalarının kapsamının genişletilmesi,

■ Mikro-sigorta gibi yerel girişimlerden ortaya çıkan merkezi olmayan sistemlerin gelişiminin teşvik edilmesi ve

■ Merkezi olmayan sistemlerle, diğer sosyal koruma formları ve kamu girişimleri arasında linkler ve köprüler tasarlanması (Reynaud 2002; 2)

²-<http://www.ilo.org/public/english/protection/socsec/pol/campagne/files/strategy.htm>

Yapılması önerilen çalışmalar için gelişmekte olan ülkeler, orta gelir grubu ve fakir ülkeler olarak ikiye ayrılmıştır. Orta gelir grubundaki ülkelerde, sosyal güvenlik alanında gelişim için harekete geçecek kurumsal ve finansal kapasite bulunmaktadır. Bu ülkelerde, devlet, mevcut yapıyı kapsayan genişletecek biçimde dönüştürebilecek güce sahiptir. Aynı zamanda, hâlihazırda kapsamda olmayan kişileri koruma altına alacak sosyal yardım programlarının da geliştirilmesi mümkündür. Diğer taraftan, fakir ülkelerde, özellikle vergi toplama noktasında yaşanan sıkıntılar bir dönüşümün finansmanını çok zor hale getirmektedir. Yeni strateji çalışması çerçevesinde ILO'nun bu ülkelere iki biçimde yaklaşması mümkün olarak değerlendirilmiştir. Bunlardan ilki, mevcut sosyal güvenlik sisteminin kalitesini ve kapsamını artırmak için yeniden yapılanmasını desteklemektedir. Diğer yaklaşım ise, özellikle mikro-sigorta çözümleri olmak üzere, yeni merkezi olmayan mekanizmaların oluşturulmasının teşvik edilmesidir (Reynaud 2002; 3).

2001 tarihli Uluslararası Çalışma Konferansı'nda kabul edilen belgelerin hiç birinde, sosyal güvenliğin kapsamının genişletilmesine ilişkin normatif tedbirler yer almamaktadır. 1998 tarihli Çalışma Yaşamında Temel İlke ve Haklar Bildirgesinde kullanılan yöntemlerle "soft law" niteliğinde ilkel kararlar ve "promosyon" tekniklerine yer verilmiştir. Bu kapsamda, Yeni Konsensüs için bir tanıtım kampanyası başlatılması çağrısı yapılmış, teknik işbirliği mekanizması oluş-

turulmuş ve kapsam genişlemesine ulaşmak için yollar ve araçların araştırılması istenmiştir. Temel amaç, yukarıda da belirtilen biçimde, herkese sosyal güvenlik için bir ulusal strateji belgesinin hazırlanması konusunda üye ülkeleri teşvik etmek olmuştur (ILO 2005; 6).

ILO, 2004 tarihinden başlayarak yayınladığı bir seri politika dokümanı ile, az gelişmiş (fakir) ülkelerde, zaten temel düzey bile olsa, herkes için sosyal güvenlik konseptinin finansal açıdan mümkün olmadığına dair görüşe ilk kez meydan okumuştur. Aynı dönemden başlayarak, ILO tartışmayı sosyal güvenlik için yeni standartlar belirlenmesi meselesine doğru kaydırmaya başlamıştır. Ulusal düzeyde tanımlanmış bir sosyal koruma tabanıyla nüfusun tamamının kapsam altına alınması ve gelişmiş sistemler aracılığıyla giderek sosyal güvenlik standartlarının yükselmesinin bileşiminden oluşan genel bir iki boyutlu kapsam genişleme stratejisi, 2007 ve 2008 tarihlerinde Latin Amerika, Arap ülkeleri ile Asya Pasifik ülkeleri için gerçekleştirilen üç taraflı bölgesel toplantılarda ortaya çıkmıştır (ILO 2012; 12).

2008'de yayınlanan "Sosyal Güvenlik Standartlarını Oluşturmak" raporu ile de kapsam sorunun çözümü için yeni standartların gerektiği ilk kez kamuoyu önünde ilan edilmiştir (Cichon 2013; 28). Yapılan araştırmalar neticesinde, ILO Sosyal Güvenlik Bölümü primsiz temel sosyal güvenlik yardımları için bir asgari düzey belirlemiştir. Bu temel paket şunları içermektedir (ILO, 2008; 20);

■ Tüm yerleşik kişiler, devletin finansman ve sistemin düzgün biçimde işlemesini garanti altına aldığı bir ortamda temel sağlık hizmetlerine erişmelidir.

■ Beslenme, eğitim ve bakım hizmetlerine erişim sağlamalarını kolaylaştıracak biçimde, tüm çocuklar gelir güvencesine sahip olmalıdır. Bu güvence aile/çocuk yardımları yoluyla verilmelidir.

■ Aktif nüfusa dahil olup, yoksul ve işsiz konumda olanlar için gelir destekleri sağlanmalıdır.

■ Tüm yaşlı ve maluller ilgili sigorta kolları üzerinden bir gelir güvencesine sahip olmalıdırlar.

Yapılan hesaplamalara göre, küresel gayrisafi milli hasıllarının %2'siyle tüm yoksullara ve %6'sıyla sosyal güvenlik kapsamı dışında bulunan herkese bu temel düzeyde sosyal güvenlik paketi sağlanabilecektir. ILO'nun hesaplamalarına göre, 12 en yoksul ülke için dahi bu temel paket ulaşılabılır özelliktedir. Örneğin, Senegal ve Tanzanya'da bu yönde yapılan çalışmalarla GSMH'lerinin %4'ü ile yoksul kişi sayısında %40'lık bir azalma sağlanmıştır (ILO, 2008; 21). Benzer biçimde, mevcut sağlık harcamalarının optimize edilmesi de, en azından asgari düzeyde sağlık hizmetlerinin herkes için erişilebilir hale gelmesine imkân verecektir. Bu bulgular, küresel kampanyanın da bir parçası olarak, yoğun biçimde ilgili tüm taraflar ve kamuoyuyla paylaşılmıştır.

2009 tarihinde toplanan 98'inci Uluslararası Çalışma Konferansında yayınlanan "Krizden Çıkış: Küresel İstihdam Paketi" dokümanında Örgüt,

önemli bir çağrı yaparak, herkese kriz sonrası toparlanma ve gelişim sağlanması için, "herkes için sosyal güvenlik" sağlanmasının bir öncelik olduğunu ifade etmiştir (ILO 2009b; 3).

Pakt ile ILO, krizden çıkışın sağlanması için sağlık hizmetlerine erişim, özürsüz ve yaşlılar için gelir güvencesi, çocuk yardımları ve çalışan yoksullarla işsizler için kamu istihdam hizmetlerini de içeren bir gelir güvencesini kapsayacak biçimde temel bir "sosyal koruma tabanının" oluşturulması gerektiğini güçlü bir biçimde vurgulamıştır (ILO 2009b; 6).

4.2 202 SAYILI ULUSAL SOSYAL KORUMA TABANLARI TAVSİYE KARARI

2000'li yıllar boyunca yaşanan ve az gelişmiş ülkeler dahil olmak üzere, temelde herkes için sosyal güvenliğin karşılanabilir bir gereklilik olduğunu anlatmayı amaçlayan ILO çalışmaları, 2008 yılında başlayan küresel ekonomik krizin etkisiyle yeni bir boyut kazanmıştır. 2009 yılı baharında Birleşmiş Milletler Yönetim Konseyince oluşturulan ve krize karşı kuruluşun temel reaksiyonlarından (joint initiatives - ortak girişim³) biri olan Sosyal Koruma Tabanları Girişimi, hâlihazırda kurguluyor olduğu yapıyı ilerletme noktasında ILO'ya ilave bir güç ve meşruluk kazandırmıştır. Girişim, 2004 tarihli Küreselleşmenin Sosyal Boyutu çalışmasına kıyasla, daha geniş ve politik perspektiften bakıl-

3-Sosyal Koruma Tabanı altıncı girişim olarak belirlenmiştir. Diğerleri sırasıyla şunlardır; "En Dezavantajlılar için İlave Finansman", "Gıda Güvencesi", "Ticaret", "Yeşil Bir Ekonomi Girişimi", "Küresel Bir İstihdam Paketi", "İnsani, Güvenlik ve Sosyal İstikrar", "Teknoloji ve Yenilik" ile "İzleme ve Analiz".

diğında oldukça iddialı, sosyo-ekonomik tabanın politik açıdan daha kabul edilebilir bir versiyonu olarak değerlendirilebilir. Ortak Girişim, içerisinde Dünya Bankası ve IMF'in de bulunduğu 19 BM kuruluşunu, ulusal kalkınma bankalarını, uluslararası sivil toplum kuruluşlarını ve çok taraflı yardım örgütlerini içine alan geniş katılımlı bir koalisyonun kurulmasına da vesile olarak, ILO'nun etkinliğini artırmıştır (Robert ve diğerleri 2012; 1).

Birleşmiş Milletlerin Sosyal Koruma Tabanı Girişiminin yürütümünde lider pozisyonu Dünya Sağlık Örgütüyle birlikte almasının ardından, ILO, hızlı biçimde bir tanıtım dönemine girmiştir. 2010 yılında, Birleşmiş Milletler, Sosyal Gelişim Komisyonunun onayladığı bir kararla, ILO'ya, sosyal koruma tabanlarının oluşturulması ve sosyal güvenliğin herkese yaygınlaştırılması için uluslara yardım etmesi çağrısında bulunmuştur. 2010 Kasım ayında İkinci Afrika Saygı İş Sempozyumunda, Sosyal Koruma Tabanının Uygulanması için Yaounde Üç Taraflı Deklarasyonu kabul edilmiştir. Sosyal koruma tabanı konsepti hızlı biçimde diğer bölgesel ve uluslararası konferansların gündemine de yerleştirilmiştir. Bu kapsamda, Mayıs 2010'da AB, Latin Amerika ve Karayip Ülkeleri Sosyal Güvenlik Sistemleri Konferansında, Eylül 2010'da Üç Taraflı Amerika Bölgesel Toplantısında, Haziran 2010'da Sosyal Çalışma ve Sosyal Gelişim Ortak Dünya Konferansında ve Ekim 2010'da Asya - Avrupa Asem 8 Zirvesi'nde konu ele alınmıştır.

Sosyal koruma tabanına ilişkin ILO içinde de çeşitli raporlar yayınlanmış

ve süreç, 2012 yılında 202 Sayılı Ulusal Sosyal Koruma Tabanları Tavsiye Kararının kabul edilmesine ulaşmıştır. 14 Haziran 2012'de, Konferansa katılanların 452'sinin oyu ile (1 ret, 1 çekimser) kabul edilen 202 numaralı bu Tavsiye Kararı, neredeyse oy birliğiyle kabul edilmesinden de anlaşılacağı üzere, çok etkileyici bir üçlü uzlaşma ile gerçekleşmiştir (Işık 2012; 240). Tavsiye Kararı, konsensüs ve iyi niyet bakımında eşine az rastlanan bir metin olarak ortaya çıkmıştır. İkinci Dünya Savaşından sonra sosyal politikanın altın yılları olarak değerlendirilen dönem dışında, sosyal korumaya sağlanan uluslararası ve kamu desteği hiç bu kadar yüksek olmamış ve sosyal koruma sistemlerinin ulusal gelişim stratejilerindeki rolü ve ekonomik ve sosyal krizlerin yönetimindeki etkisi böylesine ön plana çıkartılmamıştı. Her ne kadar bağlayıcı bir sözleşme olmasa da, 202 sayılı Tavsiye Kararı, bu alanda yayımlanmış karşılıklı mutabakata dayanan en somut uluslararası metin olmuştur (Cichon 2013; 37).

Bir sosyal koruma tabanı, ulusal olarak belirlenmiş temel gıdalar, hizmetler ve gelirin kişilere aktarılmasını garanti altına alarak, bireylerin açlık çekmemeleri, temel eğitim ve sağlık hizmetlerine erişimin dışında kalmamaları ya da evsiz kalmamaları gayesine hizmet etmelidir. Bu şekilde bireyler temel mal, hizmet ve transferlere erişerek, yoksulluk sınırının üstüne çekilmiş olacaklar ve ekonomik olarak daha üretken hale geleceklerdir (Cichon ve diğerleri 2011; 38). Bu ilkeler etrafında oluşturulan bir sosyal koruma tabanının sağladığı

temel garantiler, aşağıdaki durumların oluşmasıyla gerçekleşebilir;

■ Tüm vatandaşların ulusal olarak belirlenmiş karşılanabilir zorunlu sağlık hizmetlerine erişimi olmalıdır.

■ Tüm çocukların en azından ulusal olarak belirlenmiş yoksulluk sınırının üzerinde gelir güvencesi (nakit ya da aynı) ve beslenme, eğitim ve bakıma erişimi sağlanmalıdır.

■ Tüm çalışma yaşındaki kişilerden çalışmayanların (örneğin işsizlik, eksik istihdam ya da hastalık) veya çalışmaması gerekenlerin (örneğin doğum) sosyal transferler ya da istihdam garantisi programlarıyla asgari gelir desteğini sağlanmalıdır.

■ Tüm yaşlı ya da özürlü bireylerin, yaşlılık ya da maluliyet aylıkları yoluyla ya da transferler vasıtasıyla ulusal olarak belirlenmiş yoksulluk sınırının üstüne çekilmelidir (Cichon ve diğerleri 2011; 39).

202 sayılı Tavsiye Kararının uygulanmasını destekleyecek küresel düzeyde bir finans kaynağı bulunmamaktadır. Ayrıca, sosyal koruma tabanlarına ilişkin küresel bir standarttan da bahsetmek mümkün değildir. Bunun yerine Tavsiye Kararında sıklıkla tekrar ettiği gibi, ulusal koşullar dikkate alınarak belirlenecek ve yaşamını saygın bir biçimde sürdürmeye yetecek bir gelir güvencesinden bahsedilmektedir. Böylelikle, ulusal sınırlar dikkate alınırken, bir taraftan da sosyal güvenliğin bir insan hakkı olduğunu kabul eden bir sistemin kurulması hedeflenmektedir. Bu hedef, uluslar için asgari sosyal güvenliği vazgeçilebilecek ya da kısıntıya gidilebilecek bir politika alanı olmaktan

çıkartmaktadır (Robert ve diğerleri 2012; 1).

Bu çerçevede, ILO tarafından ortaya konan sosyal koruma tabanı yaklaşımı, ulusal adaptasyonu kolaylaştırmak için çeşitli esneklikler içermekte, toplam 24 maddeden oluşan Tavsiye Kararının hemen tüm maddelerinde ulusal kapasiteye atıf yapan ifadeler bulunmaktadır. Bu kapsamda;

■ Sağlanacak faydanın düzeyi ve kapsamı ulusal kapasite dikkate alınarak belirlenmelidir. Ancak, her hâ-lükârda düzey ve kapsamın herkes için temel yiyecek ve diğer zorunlu mal ve hizmetler için gereken asgari gelirin sağlanması gerekmektedir.

■ Transferler genel sosyal yardımlar sistemleri (örneğin vergilerden finanse edilen emeklilik ya da genel sağlık sigortaları) ya da tüm nüfusu kapsayan sosyal sigorta sistemleri (yoksul gruplar için devlet tarafından karşılanacak biçimde) yoluyla karşılanabilir. Her iki sistemin bir birleşiminin de kullanımı mümkündür. Sistemler koşula dayalı ya da koşulsuz fayda üretebileceği gibi, sadece başka bir biçimde kapsamda olmayan bireyleri kapsayabilir. Burada önemli olan husus, ihtiyaç duyan herkesi limitler ya da kriterlerle sınırlandırmadan, ihtiyaç duyulan gelir ya da sağlık hizmetine erişimini mümkün kılmaktır.

■ Bu esnek yapı, sosyal koruma tabanı yaklaşımını tüm sosyal koruma sistemleri için uyumlu hale getirmektedir. Yukarıda sayılan dört garanti, bir sosyal koruma sistemi tarif etmek yerine, ulusal sistemlerde gelir güvencesi ve sağlık için düzey, kapsam ve erişim imkanları kapsamında

bir asgari performans ölçüsü ya da çıktıkların standardını belirlemektedir (Cichon ve diğerleri 2011; 40).

Esnek yapısıyla tüm sosyal güvenlik sistemleri için uygulanabilir olsa da, sosyal koruma tabanı konsepti, özellikle hiç sosyal güvenlik sistemi olmayan ya da kısıtlı uygulamaları olan ülkeler için dizayn edilmiştir. Özellikle sosyal güvenlik sistemlerinin belli grupları dışarda bıraktığı ülkelerde konsept, kapsam açığının kapatılması noktasında anlamlı hale gelmektedir (Ehmke ve Skaletz 2009; 6).

Konsepte ilişkin temel eleştiri noktası, kapsamlı ve geniş sosyal güvenlik garantilerini sağlamıyor olmasıdır. Ayrıca, konseptin daha geniş kapsamlı sosyal güvenlik sistemlerinin standartlarını aşağı çekebilecek sonuçlar doğurabileceği yönünde eleştiriler de olmuştur. Bu eleştirilere ILO'nun cevabı, adım adım evrensel korumaya erişimin gerçekleştirilebileceği yönündeki savunması olmuştur. Buna göre, sosyal koruma tabanı evrensel korumaya giden süreçte ilk adım olarak değerlendirilmektedir. Evrensel ve kapsamlı sosyal güvenlik sistemleri ise nihai amaçtır. Bu sosyal güvenlik sistemlerinde yaşanacak adım adım genişleme, evrensel sosyal güvenlik sistemine giden yol olacaktır. Bu merdiven modeli ile sosyal koruma tabanı daha kapsamlı sistemler için ilk basamaktır (Ehmke ve Skaletz 2009; 6).

Eylül 2009'da ILO tarafından gerçekleştirilen bir uzman toplantısında, sosyal korumanın genişletilmesi için iki boyutlu bir strateji geliştirilmiştir. Buna göre, ülkeler öncelikle, yatay boyutta, tüm nüfusu kapsayacak bir

temel sosyal koruma tabanı kurmalılardır. Daha sonra bu tabanın üzerine, dikey boyutta, yine herkes için daha kapsamlı sosyal güvenlik uygulamalarını hayata geçirmelidirler. Bu iki boyutun bileşimi, temel bir korumaya dayanarak, başta ILO 102 sayılı Sözleşme olmak üzere, daha üst düzey ILO standartlarının kabulün teşvik edileceği yeni bir uluslararası standardın kurulmasını sağlayacaktır. Böylelikle, bu iki boyutun kendi içinde tutarlı, kapsamlı ve birbirleriyle çatışmayan bir yaklaşımla bütünleşmesinin, sosyal koruma tabanının ulusal standartları aşağı çekeceği yönündeki endişeleri boşa çıkartacağı öne sürülmektedir (Cichon 2013; 30).

Daha önce ifade edildiği gibi, ILO'nun sosyal koruma tabanlarına olan ilgisi Tavsiye Kararının yayımından öncesine dayanmaktadır. ILO tarafından yayımlanan "Sosyal Koruma Küresel Politika Trendleri 2010 - 2015" raporunda, 2000'li yılların başından itibaren farklı ülkelerde uygulanan sosyal koruma tabanı örnekleri değerlendirilerek, sosyal koruma tabanlarının, 2008 sonrası krizden çıkış sürecinin anahtar politikalarından olduğu görüşü öne sürülmektedir. Rapora göre, sosyal koruma tabanı uygulamaları sadece gelir desteği sağlayan pasif uygulamalar olmanın ötesinde, istihdam ve ekonomiyi destekleyen aktif politikalara da destek olmaktadır. Rapora göre (ILO 2014; 44 - 50);

■ Sosyal koruma tabanları yoksulluk ve eşitsizlik ile mücadele etmektedir. Bu kapsamda yapılan nakit transferler ile triple-down (damlama) teorisinden çok daha hızlı bir biçimde

yoksulluğun ortadan kalkması sağlanırken, bir taraftan da, yoksulluk açığının azalmasına sebep olur. Meksika'da uygulamaya alınan Oportunitades programı kapsamında, yoksulluk oranı %10, yoksulluk açığı ise %30 oranında azalmıştır. Kırgızistan'da ise Sosyal Koruma Programı ile açlık sınırında yaşayanların sayısında %24 ve yoksulluk açığında %42 azalma yaşanmıştır. Sosyal koruma açık ve kötü beslenmeyle mücadele noktasında önemli katkı sağlamakta, sosyal koruma harcamalarındaki artış da gelir adaletiyle büyük ölçüde paralellik içermektedir. Güney Afrika'da sosyal yardımlardan faydalanan yoksul çocukların, faydalanmayanlardan beş santim daha uzun oldukları tespit edilmiştir. Benzer biçimde, sosyal koruma programlarının okullaşma oranı, okul terk oranları ve çocuk işçilerin sayısında önemli iyileştirici etkileri bulunduğu belirlenmiştir. Sosyal koruma programlarının başta AIDS gibi hastalıklar olmak üzere, genel toplum sağlığının iyileştirilmesi için de oynadığı önemli roller bulunmaktadır.

■ Sosyal koruma tabanları saygın işleri ve kapsayıcı bir büyümeyi desteklemektedir: Sosyal koruma programları başta dezavantajlı kesimler olmak üzere, nakit transferler, aile destek politikaları ve aktif istihdam tedbirleri vasıtasıyla herkesin saygın ve verimli işlere erişimine destek vermektedir. Özellikle işsizlik dönemlerinde nakit transferler, iş arama süreçlerini kolaylaştırmakta, kişilere yeteneklerini geliştirebilecekleri ya da yeni yetenekler kazanacakları eğitim süreçlerine dahil olma imkanı

vermektedir. Güney Afrika Cumhuriyeti'nde sosyal koruma programlarından faydalananların işgücüne katılım oranı, faydalanmayanlardan %15 daha fazladır. Uzun vadede sosyal koruma programları sayesinde ortaya çıkan daha iyi beslenme ve daha iyi sağlık koşulları, nüfusun daha verimli olmasını sağlamaktadır. Yine uzun vadede, sosyal koruma sistemlerinin sağladığı içermeci toplum yapısı, toplumsal huzur ve barışı destekleyecektir.

SONUÇ

ILO'nun 102 sayılı Sözleşmeden, 202 sayılı Tavsiye Kararına kadar geçen sürede izlediği yol, birçokları tarafından standartların aşağı çekilmesi olarak yorumlanmıştır. Bununla beraber, literatürde bunun standartları aşağı çekmek değil, tam aksine, ILO'nun kurallarını dünya çapında yaygınlaştırmak için kaçınılmaz ve doğru bir hamle olduğunu savunan çok sayıda çalışma da bulunmaktadır.

Sözleşmelerinin standart koyucu özelliğinin yanında, bir hedef koyan ve politika yapımcılarının elini güçlendiren metinler olduğu yadsınamaz bir gerçektir. Bu nedenle de, 102 sayılı Sözleşme örneğinde görüldüğü gibi, onaylamaya gerek kalmaksızın pek çok ülke, sözleşmelerin getirdiği standartları ya da hedefleri kendilerine esas alarak yerel düzenlemeler yapmışlardır. Ancak yine de, sözleşmelerin onaylanma oranlarındaki düşüklük veya onaylanan sözleşme hükümlerinin ihlaline ilişkin şikayetlerdeki yükseklik, zaten zayıf olan cezalandırma mekanizmalarıyla birleşince, sistemsel bir yetersizliğe işaret etmektedir.

Bu sorunu aşabilmek için ILO, zorlayıcı olmayan yasal düzenlemeler yapma ve promosyon yöntemlerini kullanma yoluna gitmiştir. Uluslararası Çalışma Konferanslarında oybirliği ile kabul edilen ve sosyal güvenliğin bir insan hakkı olarak tanınması gayesini taşıyan metinlerin, tüm ulusların, en azından ilkesel düzeyde, belli bir eşliğin üzerine çıkmasına hizmet edeceği düşünülmektedir. Bu metinlerin bir sözleşmeye dönüştürülmeleri her zaman mümkündür.

Sonuç olarak, her ülkenin kendi geleneğine dayanan çalışma ilişkileri alanında bir standardizasyonu sağlayabilmek oldukça zor bir görevken, bir taraftan da bu standardı mümkün olan en üst noktada kurmak, ILO'nun misyonunu daha da zor hale getirmektedir. Uzun vadede "soft law" metinler sayesinde elde edilebilecek olumlu sonuçların, bu zor görevde başarılı olunmasını kolaylaştıracak, hatta mümkün kılacak nadir araçlardan olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

KAYNAKÇA

- Bradford, Hon Max (2000), *The ILO and Sovereignty: New Dawn or New Dinosaur?*, Twelfth Conference of The Samuel Griffith Society, [<http://www.samuelgriffith.org.au/papers/html/volume%2012/v12chap3.htm>]
- ILO (2009a), *Social Security for All Investing in Social Justice and Economic Development*, [http://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/policy-papers/WCMS_SECSOC_10177/lang--en/index.htm]
- Sayın, Ali Kemal, ILO Normlarının ve Örgütün Denetim Mekanizmasının Türk İş Hukukuna Etkisi, ÇSGB Çalışma Dünyası Dergisi, Cilt: 1, Sayı: 1, Temmuz-Eylül 2013
- Sengenberger, Werner (2013), *The Future of Work – What does the ILO do for Workers to Achieve Decent Work and Sustainable Development in a Globalized Economy?*, [<http://www.careernet.org.tw/tmp/labor/2013/download/主題5附件 Taipei-WSPaperII.pdf>]
- ILO (2010), *World Social Security Report Providing Coverage in Times of Crisis and Beyond 2010/2011*, [<http://www.ilo.org/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=wn3ZokfH8l>]
- Vashchuk, Yulia (2011) *The Regulation of Financing and Administration of Social Security Systems in the Context of the Rights-Based Approach to Development: the Cases of Russia and Ukraine*. PhD thesis, University of Trento, [<http://eprints-phd.biblio.unitn.it/573/>]
- Kulke, Ursula, Guilbault, Emmanuelle Saint-Pierre (2013), *The Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202): Completing the Standards to Close the Coverage Gap*, *International Social Security Review*, Vol. 66, 3-4/2013
- ILO (2008), *Setting Social Security Standards in a Global Society*, [http://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/policy-papers/WCMS_SECSOC_5953/lang--en/index.htm]
- ILO (2012), *Social Security For All Building Social Protection Floors And Comprehensive Social Security Systems*, [http://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/books-and-reports/WCMS_SECSOC_34188/lang--en/index.htm]
- Cichon, Michael (2013), *The Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202): Can a Six-Page Document Change The Course of Social History?* *International Social Security Review*, Vol. 66, 3-4/2013
- Langille, Brian (2005), *Core Labour Rights – The True Story (Reply to Alston)*, *The European Journal of International Law*, Vol. 16, no.3, [<http://www.ejil.org/issue.php?issue=16>]
- Oliver, Marius (2011), *Social Security Adjunction in the Light of International Standards: The Need for Reform in Southern Africa*, *International Journal of Social Security and Workers Compensation*, Vol.3, no.1, [http://business.curtin.edu.au/research/publications/journals/ijsswc/download_journal.cfm]
- Servais, Jean-Michel (2014), *International Standards on Social Security: Lessons From the Past For a Better Implementation*, [http://islssl.org/wp-content/uploads/2014/12/Servais_2014_Asian_Conf.pdf]
- Alston, Philip (2005), *Core Labour Standards and the Transformation of The International Labour Rights Regime*, *European Journal of International Law*, Vol. 16, no.3, [<http://www.ejil.org/issue.php?issue=16>]
- ILO (2013), *Review of annual reports under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*, [http://www.ilo.org/gb/GBSessions/WCMS_152684/lang--en/index.htm]
- Bakvis Peter, McCoy, Molly (2008), *Core Labour Standards And International Organizations: What Inroads Has Labour Made?*, [library.fes.de/pdf-files/iez/05431.pdf]
- ILO (2000), *World Labour Report 2000: Income Security and Social Protection in a Changing World*, [<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/gb/docs/gb279/pdf/esp-7.pdf>]
- Ghai, Dharam (2005), *Decent Work: Universality and Diversity*, DP/159/2005, [hussonet.free.fr/dp15905.pdf]
- Ghai, Dharam (2002), *Decent work: Concepts, Models and Indicators*, DP/139/2002 [http://www.iets.inf.br/biblioteca/Decent_work_concepts_models_and_indicators.pdf]
- ILO (2001), *Social Security: A New Consensus*, [http://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/books-and-reports/WCMS_209311/lang--en/index.htm 70]

- Reynaud, Emmanuel (2002), *The Extension of Social Security Coverage: The Approach of The International Labour Office*, ESS Paper, No:3, [<http://www.ifwea.org/@Bin/148720/2002xtnsionofSocialSecurityTheILO.pdf>]
- ILO (2005), *Standards-Related Activities And Decent Work: Prospects In The Field Of Social Security Summary Report*, [<http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowRessource.action?ressource.ressourceId=8514>]
- ILO (2009b), *Recovering From The Crisis: A Global Jobs Pact*, [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meeting_document/wcms_115076.pdf]
- Walker Robert, Chase Elaine, Lødemel Ivar (2012), *The Indignity of the Welfare Reform Act, Poverty*, Sayı 143, [<http://www.cpag.org.uk/sites/default/files/CPAG-Poverty143-indignity-WRA.pdf>]
- Cichon Michael, Behrendt Christina, Wodsak Veronika (2011), *The UN Social Protection Floor Initiative: Moving forward with the Extension of Social Security*, [http://library.fes.de/pdf-files/ipg/2011-2/05_a_cichon.pdf]
- Ruhçan Işık (2012), *MESS Sicil, "ILO'nun 14 Haziran 2012 Tarihli ve 202 numaralı Sosyal Koruma Ulusal Tabanlarıyla İlgili Tavsiye Kararı Üzerine Bir Not"*, Sayı 27
- Ehmke Ellen, Skaletz Mara (2009), *Strengthening Social Security in Economic Crises: The Need For a Social Protection Floor*, [http://www.fes.org.ma/common/pdf/publications_pdf/socialprotection-2011/06739.pdf]
- ILO (2014), *Social Protection Global Policy Trends 2010-2015*, [http://www.socialprotectionfloorgateway.org/files/fiscal_consolidation_to_expansion.pdf]