



## ► Sosyal Koruma Merceği

Tarih: 23 Nisan 2020

### ► COVID-19 Kriziyle Mücadelede Sosyal Koruma Önlemleri: Ülkelerin Önlemleri ve Politika Değerlendirmeleri

#### Temel noktalar

- COVID-19 pandemisi büyük bir halk sağlığı sorununu teşkil etmekte olup, bu pandeminin ciddi ekonomik ve sosyal etkileri olacaktır. Hükümetler çifte zorlukla karşı karşıyadır: Bir yandan sağlık pandemisinin yayılmasını engellemek zorundayken bir yandan da pandeminin ekonomik ve sosyal etkileriyle mücadele etmeleri gerekmektedir.
- Sosyal koruma sistemleri, büyüyen krize karşı koordineli politika tedbirlerinin vazgeçilmez parçasıdır. Sosyal koruma; insanların hem etkili olarak sağlık hizmetlerine ulaşmasını sağlar, hem de krizden en çok etkilenenlerin iş ve gelir güvencesinin sağlanmasını destekler. Diğer taraftan, dayanıklılığı artırır; yoksulluğun, işsizliğin ve kayıtdışılığın engellenmesine katkıda bulunur. Bu anlamda sosyal koruma sistemleri, hızlı düzelmeye katkıda bulunabilecek güçlü ekonomik ve sosyal istikrarlaştırıcı araçlardır.
- Halihazırda, evrensel kapsayıcılığı olan etkili sağlık ve sosyal koruma sistemlerine sahip ülkeler krizle mücadeleye daha hazır durumdadır. Sağlık sistemine erişimi ve yaşam süresince en azından temel seviyede gelir korumasını garanti eden ulusal sosyal koruma tabanlarına sahip olmak kritik önem taşımaktadır.
- Sosyal diyalog ile sosyal ortaklara ve diğer paydaşlara danışmak, bu türden koordineli politika tedbirleri için özellikle önem taşımaktadır.
- Güçlü sağlık ve sosyal koruma sistemlerine sahip ülkeler, var olan koruma mekanizmalarını yaygınlaştırarak ve bunları daha öncesinde kapsanmayan nüfusları kapsayacak şekilde genişleterek ve uyarlayarak hızlı biçimde müdahalede bulunabilmektedir.
- Yeterince sağlam sağlık ve sosyal koruma sistemlerine sahip olmayan ülkelere, krize yeterli düzeyde yanıt verebilmeleri için acil uluslararası destek sunulmalıdır.
- Ülkeler, kayıtlı ekonomideki işçiler de dahil olmak üzere, krize karşı özellikle korunmasız olanlara desteği önceliklendirmeli, sağlık hizmetine ve gelir desteğine erişim de dahil olmak üzere acil ihtiyaçlarının karşılanmasını sağlamalıdır.
- Kriz, pek çok hükümeti, olağanüstü tedbirler ve düzenlemeler yoluyla kapsam dışında kalan grupları geçici olarak bile olsa kapsayacak şekilde sosyal korumayı genişletmeye mecbur bırakarak, çok ihtiyaç duyulan bazı reformların hayata geçiş sürecini kolaylaştırmaktadır.
- Hükümetler, sosyal ortaklar ve paydaşlarla birlikte ulusal sosyal ve ekonomik politika mimarisinin yapı taşı olan asgari sosyal koruma tabanları da dahil olmak üzere sosyal koruma sistemlerini güçlendirmek için bu fırsatı değerlendirmelidir.

## COVID-19 kriziyle mücadelede sosyal koruma sistemlerinin kilit rolü<sup>1</sup>

COVID-19 pandemisi büyük bir halk sağlığı sorununu teşkil etmekte olup, bu pandeminin ciddi ekonomik ve sosyal etkileri olacaktır. Küresel büyümenin 2020'de yüzde üç gibi keskin bir oranda küçüleceği (IMF 2020), küresel gelirin 2 trilyon USD azalacağı (UNCTAD 2020) ve çalışma süresinin 2020 yılının ikinci çeyreğinde yüzde 6,7 oranında düşeceği tahmin edilmektedir. Çalışma süresindeki bu azalma, 195 milyon tam zamanlı çalışan işçiye eşdeğerdir ve bu düşüş kayda değer iş ve gelir kaybıyla sonuçlanacaktır (ILO 2020a). Tahminler, bunun küresel yoksullukta kayda değer bir artışa sebep olabileceğini, potansiyel olarak on yıl boyunca yoksulluğun azaltılmasında kaydedilen kazanımları sileceğini göstermektedir. (Sumner, Hoy ve Ortiz-Juarez, 2020). Durum gelişirken, krizin zararlarının daha büyük sıkıntılar yaratabileceği öngörülmektedir.

Hükümetler çifte zorlukla karşı karşıyadır: Hükümetler bir yandan sağlık pandemisinin yayılmasını engellemek zorundayken bir yandan da pandeminin ekonomik ve sosyal etkileriyle mücadele etmek durumundalar. Virüsün kendisinin sebep olduğu trajik insan yaşamı kaybının yanında, krizin, diğer kanallar aracılığıyla çok büyük insani bedellere yol açması muhtemeldir ve özellikle daha yaşlı kişiler, engeli ve kronik hastalığı olan kişiler, göçmen işçiler ve zorla yerinden edilmiş insanlar açısından olumsuz etkilere sebep olarak yoksulluğu ve eşitsizliği artırabilecektir (Diwakar 2020). Pek çok çocuk ve kadın, pandeminin toplumlar ve ekonomiler üzerindeki zararlarından olumsuz etkilenecektir (Birleşmiş Milletler 2020). Ancak, ülkeler bu durum karşısında güçsüz değildir ve bu krizi ele almak ve azaltmak için bir dizi politika seçenekleri bulunmaktadır.

Sosyal koruma sistemleri, büyüyen krize karşı koordineli politika tedbirlerinin vazgeçilmez parçasıdır. Sosyal koruma; insanların hem etkili olarak sağlık hizmetlerine ulaşmasını sağlar, hem de krizden en çok etkilenenlerin iş ve gelir güvencesinin sağlanmasını destekler. Diğer taraftan, dayanıklılığı artırır; yoksulluğun, işsizliğin ve kayıtdışılığın engellenmesine katkıda bulunur. Bu anlamda sosyal koruma sistemleri, hızlı düzelmeye katkıda bulunabilecek güçlü ekonomik ve sosyal istikrarlaştırıcı bir araçtır (ILO 2020b; SPIAC-B, 2020).<sup>2</sup> Hükümetler, sağlık alanındaki müdahalelerini sosyal koruma tedbirleriyle birleştirerek krize etkili biçimde yanıt verebilirler.<sup>3</sup> Bunu gerçekleştirirken, özellikle de büyük kayıtdışı sektörü olan ülkelerde, sosyal korumayı henüz kapsanmayanları içerecek şekilde genişletmek politika çabalarının merkezinde olmalıdır (ILO 2020c; FAO, 2020). Sosyal diyalog ile sosyal ortaklara ve diğer paydaşlara danışma,

bu türden koordineli politika tedbirleri için özellikle önemlidir.

Kanıtlar, etkili sağlık ve sosyal koruma sistemlerine sahip olan ve evrensel kapsama sağlayan ülkelerin COVID-19 krizi ve sosyo-ekonomik etkileriyle, mücadele etmeye daha hazır olduğunu göstermektedir. Bu tip ülkelerin, krizle mücadeleye yönelik olarak bu sistemleri görece daha hızlı yaygınlaştırmak için kurumsal kapasiteleri bulunmaktadır (ILO 2019d, 2017). Bu bakımdan, sağlık sistemine erişimi ve yaşam süresince en azından temel seviyede gelir korumasını garanti eden ve ulusal olarak tanımlanmış sosyal koruma tabanının olması kritik öneme sahiptir. Aynı şekilde, geçmişte sorumlu konjonktürel mali politika izleyen - yani, ekonomi iyi durumdayken birikim yapan- ülkelerin gerilemeyle mücadeleye yönelik olarak çok daha güçlü konumda olmaları ve mali canlandırma tedbirleri yoluyla artırılmış sosyal koruma sağlamaları muhtemeldir.

Ancak sağlam sağlık ve sosyal koruma sistemleri olmayan ülkelerin, kurumsal kapasite noktasında yaşayacakları sıkıntılardan ötürü kısıtlı ve gecikmiş politika ve müdahaleler geliştirmeleri muhtemeldir. Böyle durumlarda, ülkelerin sağlık sistemlerinin kapasitelerini artırmaları, mali alanı genişletmeleri ve dramatik hale gelebilecek sağlık krizinden kaçınmaları için kurumsal kapasitelerini artırmaya yönelik acil tedbir alma çabalarını tamamlayıcı ve destekleyici nitelikte bir uluslararası yardım kritik önem taşıyacaktır.

Yayılmaya devam ettikçe, COVID-19 krizi, pek çok ülkede, Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları'na (SKA'lar) ulaşmak da dahil olmak üzere ekonomik ve sosyal ilerlemeyi aksatma tehlikesi yaratmaktadır. Aynı zamanda ülkelere, krizi önlemek veya azaltmaya yardımcı olmak için sağlık ve sosyal koruma sistemlerine yatırımı önceliklendirmeleri ve gelecekteki zorluklarla daha iyi mücadele etmelerini sağlamak üzere sosyal koruma sistemlerini güçlendirmeleri için bir fırsat ve "uyanış çağrısı" sunmaktadır.

1 Sorumluluk reddi: Bu küresel pandemi tarafından ortaya çıkarılan olağandışı durumlar sebebiyle, ulusal tedbirlerin kapsamı bakımından yoğun faaliyet olmuştur ve bu nedenle, bu belgede bulunan bilgilerin hepsi resmi mevzuat veya yasal bültenlerden yararlanılarak tümüyle doğrulanmamıştır.

2 2008 yılının mali ve ekonomik krizinden alınan dersler sosyal korumanın hane gelirini ve toplam talebi istikrarlaştırma ve düzeltmeye katkı sağlamadaki kilit rolünü kanıtlamaktadır. Örneğin Amerika Birleşik Devletleri'nde sosyal koruma programlarının genişletilmesinin ulusal üretimde kayda değer bir çarpan etkisi olduğu tahmin edilirken, Avustralya'nın güçlü sosyal koruma bileşenleri içeren mali teşvik paketi 2008 ve 2009 yılları arasında ekonomik büyümedeki yüzde 1,3 oranındaki küçülmeyi engellemede etkili olmuştur (OECD 2009; ILO 2010, 2014, 2017).

3 SARS, MERS ve Ebola salgınları gibi önceki hastalık salgınlarından alınan dersler, sağlık salgınları bağlamında sosyal koruma tedbirlerinin yokluğunun yoksulluğu, işsizliği ve kayıtdışılığı ağırlaştırıp, daha da büyük bir kırılma döngüsüne sebep olduğunu göstermiştir.

## COVID-19 krizine yönelik sosyal koruma politika tedbirleri

COVID-19 krizine yönelik ulusal sosyal koruma politika tedbirleri geniş bir alanı ele almaktadır.<sup>4</sup> ILO Sosyal Koruma Monitörü, 1 Şubat ve 17 Nisan 2020 tarihleri arasında 108 ülke ve bölgede, 548 sosyal koruma tedbiri açıklandığını kaydetmiştir. Bu tedbirler sosyal korumanın çeşitli alanlarını ele almaktadır (Şekil 1'e bkz.).

Aşağıdaki bölümler ülke örnekleri<sup>5</sup> ve daha ayrıntılı bilgiye bağlantılar da dahil olmak üzere öncelikli politika alanlarının altını çizmektedir.

### Sağlık hizmetine erişim

COVID-19 kriziyle mücadeleye yönelik olarak pek çok ülke, bütçeye uygun sağlık hizmetine erişim artırmak, sosyal sağlık korumasındaki boşlukları kapatmak ve korumanın finansal boyutunu güçlendirmek aşağıdaki yollarla tedbirler almıştır:

- Herkes için sağlık hizmetlerinin mevcudiyeti, erişilebilirliği, kabul edilebilirliği ve kalitesini artırmak için sağlık sistemine ek mali kaynak aktarmak;
- Kurumsal ve personel kapasiteler de dahil olmak üzere, kamu tarafından sağlanmasına önem vermek suretiyle ve kimi durumda kamusal düzenlemeler çerçevesinde özel hizmet sağlayıcıları tarafından desteklenecek sağlık sistemindeki koordinasyonu iyileştirmek (İspanya, Birleşik Krallık);
- Önleme, test etme ve tedavi etme tedbirlerini (teletıp dahil olmak üzere) sağlık yardım paketlerine entegre etmek (Çin);
- Sağlık hizmeti giderlerine karşı finansal korumayı artırmak, var olan sosyal sağlık koruma mekanizmalarını güvence altına almak ve örneğin ülkede ikamet eden yabancıların tedavisini garanti etmek gibi kapsamı genişletmek ve bu türden kapsamanın evrenselliğini ve devamlılığını sağlamak (Tayland).

### Hastalık yardımları: Hastalık izni sırasında gelir güvenliğini sağlamak

COVID-19 krizi, hastalık yardımları kapsamındaki kritik boşlukları ortaya çıkarmış, serbest çalışanlar ve standart olmayan istihdam biçimindeki işçiler gibi çok sayıda işçiyi ücretli hastalık izninden mahrum bırakmıştır (OECD 2020; ILO 2017; ISSA 2020b). Hastalık yardımlarına ve/veya ücretli hastalık izni haklarına güvenemeyen işçiler, hastayken ya da kendini tecrit etmek konusunda isteksiz olduğu durumlarda işe gitmek zorunda kalmakta, böylelikle virüsü potansiyel olarak meslektaşlarına ve müşterilere geçirme riskiyle karşı karşıya kalmaktadırlar. Bu durum halk sağlığı ve gelir güvenliği için kritik bir sorun oluşturmaktadır. Bu risk, sağlık çalışanları, temizlikçiler, ulaşım ve teslimat çalışanları, ev işçileri gibi COVID-19 krizinin ön saflarında bulunan pek çok işçiyi etkileyen acil

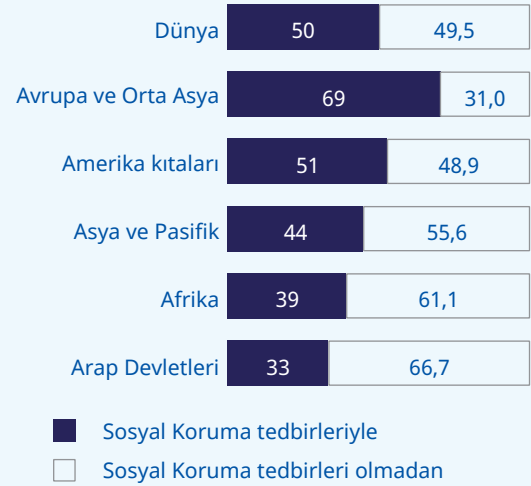
bir durumdur. Pek çok ülke aşağıdakiler de dahil olmak üzere çeşitli tedbirler aracılığıyla koruma boşluklarını kapatmak için acil durum tedbirleri almıştır:<sup>6</sup>

- Finansmanı genel vergilerden sağlanan hastalık yardımlarının kapsamını normal şartlar altında bu yardıma ulaşma hakkı olmayacak işçileri kapsayacak şekilde genişletmek (Almanya, İrlanda, Portekiz, Birleşik Krallık);
- Karantina veya kendini tecrit etme durumlarında hastalık yardımlarının ödenmesini sağlamak (Avusturya, Fransa, Almanya, Vietnam);
- Hastalık yardımlarının ödenmesi için bekleme sürelerini kaldırmak (Avustralya, Kanada, Portekiz);
- Hastalık belgesi sunma zorunluluğundan vazgeçme (Avusturya, Japonya).

### İşsizlik koruması: İş kayıplarını önlemek ve işlerini kaybetmiş olanları desteklemek

İşsizlik koruma programları, halihazırda milyonlarca işi tehdit eden krizin istihdam üzerindeki yıkıcı etkisiyle başa çıkmak için temel araçları sağlamaktadır (ILO 2020a; OECD 2020; ISSA 2020). Bu koruma, işletmelerin işçileri muhafaza etmek ve böylece işsizliği önlemeye yönelik tedbirleri ve işsiz işçilere gelir güvenliği sağlamaya yönelik olarak, aşağıda örnekleri verilen tedbirleri içermektedir:

Şekil 1: sosyal koruma tedbiri olan ve olmayan ülkelerin yüzdesi, bölgelere göre



Kaynak: ILO COVID-19 Sosyal Koruma Monitörü (18 Nisan 2020)'a dayanmaktadır.

4 ILO COVID-19 Sosyal Koruma Monitörü'nde mevcut olan duyurulmuş ülke tedbirlerinin daha ayrıntılı bir özeti, ayrıca bkz: Gentilini, Almenfi, and Orton (2020), ISSA (2020a) ve OECD (2020).

5 Ülke örnekleri, sonlu bir liste değildir.

6 Daha fazla ayrıntı için bkz: ILO (forthcoming (a)).

- Şirketlerin, kısa süreli çalışma yardımları/kısmi işsizlik yardımları aracılığıyla çalışanlarını muhafaza etmelerini desteklemek (Danimarka, Fransa, Almanya, İtalya, Japonya, Hollanda, Kaliforniya (Amerika Birleşik Devletleri), Tayland);
- İşlerini kaybetmiş olan işçilerin işsizlik yardımlarına erişimlerini kolaylaştırmak ve yeni iş bulmalarını desteklemek, kimi durumlarda bu türden yardımları serbest çalışanları kapsayacak şekilde genişletmek (Avustralya, İrlanda, Filipinler);
- İşsizlik sigortasına uygun olmayan işten çıkarılmış işçilere tek seferlik acil durum ödemesi sağlamak (Avustralya, İtalya, Japonya);
- İş arayanları yeni iş bulma konusunda desteklemek için, iş bulma, beceri geliştirme ve aktif işgücü piyasası politikaları gibi istihdam hizmetlerine erişimi kolaylaştıracak, (Hong Kong (Çin), Kore Cumhuriyeti) ve çevrimiçi iş danışmanlığı, iş aracılığı buluculuğu gibi (Belçika, Estonya) tedbirlerle işsizlik korumasını koordine etmek.

### Yaşlılık, dul-yetim ve engellilik yardımları

Yaşlı kişilerin ve engelli kişilerin belirgin kırılganlıkları göz önüne alındığında, yaşlılık, dul-yetim ve engellilik yardımlarının krizden etkilenenlere gelir güvenliği sağlamada önemli bir rolü bulunmaktadır. Buna örnek olarak aşağıdakiler verilebilir:

- Yaşlılık ve engellilik yardımlarının ödenmesini öne çekmek ve/veya en azından yoksulluğun önlenmesini garanti altına almak için seviyelerini artırmak (Arjantin, Peru, Ukrayna);
- Engelli kişiler için sağlık hizmetlerine etkili erişim, yeterli engellilik ve diğer sosyal koruma yardımları sağlamak (Arjantin, Hong Kong (Çin), Peru, Singapur);
- Engelli kişilerin engellilik yardımlarına, bakıma ve desteğe devamlı erişimini sağlamak (Avustralya, Fransa);
- Emekli maaşı ödeme noktalarında yaşlı kişiler için bulaşma riskini minimuma indirmek (Peru).<sup>7</sup>

### Sosyal yardım, nakit transferi ve diğer destekler yoluyla gelir desteği sağlamak

COVID-19 krizinin hızla derinleşen ekonomik sonuçları göz önüne alındığında pek çok hükümet, sosyal yardımlar veya vergiler tarafından finanse edilen diğer yardımlar yoluyla gelir desteği sağlamak için, aşağıda örnekleri verilen tedbirleri almıştır:<sup>8</sup>

- Yardımların ödemesini öne çekerek ve/veya seviyelerini artırarak var olan yararlanıcılar için sosyal yardımları artırmak (Avustralya, Brezilya, Çin, Malezya);
- Kapsamı artırmak için uygunluk kriterlerini gevşetmek (İrlanda, Birleşik Krallık);
- İş arayışına yönelik gereklilikler (Avustralya) gibi

sosyal yardım programlarının biçimlerini ve koşullarını uyarlamak ve yeni yararlanıcılar için sosyal yardımlara erişimi kolaylaştırmak (İrlanda, Yeni Zelanda);

- Tek seferlik ödemeler aracılığıyla bütün ülke sakinlerine genel gelir desteği (Hong Kong (Çin), Singapur);
- Yiyecek maddeleri veya yemek gibi (Hindistan, Jamaika) veya yiyeceğe erişimi sağlamak için nakit transferleri gibi diğer nakit ve aynı yardım sağlamak (Federal Bölge (Brezilya), Endonezya);
- Evsiz kişiler gibi özellikle kırılgan nüfuslara ek destek (El Salvador, Fransa, İspanya).

### Aile izni ve bakımı politikaları

100'den fazla ülkede okulların, üniversitelerin ve çocuk bakım hizmetlerinin 800 milyondan fazla çocuk ve genci etkilemesiyle birlikte (UNESCO 2020), aile izni politikaları ilgi odağı haline gelmiştir (UNICEF, ILO, ve UN Women 2020). Bunlar pek çok destek yapısının kapandığı durumda, özellikle uzaktan çalışamayanlar için önemlidir. Politikalar şunları içermektedir:

- Okulların kapanmasından etkilenen çalışan ebeveynleri desteklemek için özel aile izni getirmek veya genişletmek (Fransa, İtalya), ücretli aile izni sağlamaları için işverenleri desteklemek (Japonya) veya başta sağlık çalışanları için olmak üzere bebek bakıcılığı veya diğer çocuk bakım hizmetleri için nakit transferleri veya kuponlar sağlamak (İtalya, Portekiz, Kore Cumhuriyeti);
- Sağlık çalışanları için çocuk bakım olanakları sağlamak (Avusturya, Fransa, Hollanda);
- Koronavirüse karşı özellikle kırılgan olan yaşlı aile üyeleri için uzun vadeli bakım hizmeti sağlayanları desteklemek.

### İşletmeler için sosyal güvenlik primleri ve vergi ödemelerini geçici olarak değiştirmek

İşletmelerin karşı karşıya kaldıkları likidite kısıtlarını hafifletmek için pek çok hükümet sosyal güvenlik primlerinin ödenmesini geçici olarak askıya almakta veya buna yönelik daha büyük esneklik sağlamak için diğer tedbirler almaktadır (OECD 2020; ILO 2020c). Bu türden tedbirler, etkilenmiş işletmelere çok ihtiyaç duyulan kısa süreli rahatlamayı sağlayabilse de, özellikle de sosyal koruma sistemlerinin artmış talepleri karşılamak zorunda oldukları bir dönemde hükümet bütçelerinin ve sosyal güvenlik kuruluşlarının gelecekteki mali sürdürülebilirliğini zayıflatmaması zorunludur. Alınan tedbirler şunları içermektedir:

- İşletmelerin sosyal sigorta primleri ve vergi ödemelerini ertelemelerine izin vermek (Çin, Fransa, Macaristan, Vietnam)
- Küçük işletmelerin belirli vergilerini askıya almak ve yasa uygulama önlemleri ve geç ödeme cezalarından feragat etmek (Almanya, Birleşik Krallık).

7 Daha fazla ayrıntı için bkz., SIFAR, University of East Anglia, and Helpage International (2020).

8 Daha fazla ayrıntı için bkz. ILO (forthcoming (b)) and Gentilini, Almenfi, and Orton (2020).



## İdari prosedürleri ve sunum mekanizmalarını uyarlamak

COVID-19 aynı zamanda yardım ve hizmetlerin nasıl uygulandığı ve sunulduğuyla ilgili olarak da önemli etkilere sahiptir. Alınan tedbirler şöyledir:

- Taleplerin ele alınması veya alacakların işleme alınması sürecini, ardından yardımların ödenmesini hızlandırmak (Avustralya, Kanada, Birleşik Krallık);
- Yüz yüze ziyaret gereklerinden feragat etmek ve çevrimiçi uygulamalara erişimi olmayanlar için telefonda sunulan destekle birlikte çevrimiçi hizmetlerini kullanmaya teşvik etmek (Çin, İrlanda, Birleşik Krallık);
- Ödeme noktalarında kalabalıktan ve daha yüksek risklerden kaçınmak için ödeme biçimlerini uyarlamak (Güney Afrika).

## Politika düşünceleri

COVID-19 pandemisi, birbirine bağlanmış dünyamızda bir ulusun sağlık ve sosyal koruma sistemindeki zayıflığını her yerde halk sağlığına risk oluşturduğunu bize güçlü bir şekilde hatırlatmaktadır. Küresel sağlık eşitsizlikleri, öncelik olarak ele alınmalıdır. Böylelikle, kriz, insanların ihtiyaçlarını karşılayan kapsamlı ve yeterli yardım sağlayan sosyal koruma sistemlerine evrensel erişim sağlamanın önemine bir kez daha dikkat çekmiştir. Geçmiş on yıllarda evrensel sağlık ve koruma sistemleri kurmaya yeterli kaynak yatırımı yapmış ülkelerin COVID-19 kriziyle mücadelede daha güçlü bir konumda olması muhtemelen bu kriz diğer ülkelere de bugünkü krizle daha iyi başa çıkmak ve gelecekteki krizleri bertaraf etmek için bunu yapmanın önemini hatırlatmaktadır. ILO sosyal güvenlik standartları bu bakımdan önemli kılavuzluk sağlamaktadır (Kutu 1'e bkz.)

Bu yeni farkındalık, her yerde evrensel sosyal koruma sistemlerinin benimsenmesine yönelik artan bir küresel işbirliğine yol açmalıdır. Bu krizden birtakım politika gözlem ve önerileri çıkarılabilir.

Koordineli krizle mücadele politikalarının bir parçası olarak sosyal korumayı güçlendirmek

Sosyal koruma sistemlerinin koordineli krizle mücadele politikalarındaki rollerini oynamaları için aşağıdaki değerlendirmeler zorunludur:

- Güçlü sağlık ve sosyal koruma sistemlerine sahip ülkeler halihazırda var olan koruma mekanizmalarını artırarak ve bunları daha önce kapsamayan nüfusları kapsayacak şekilde genişleterek ve uyarlayarak krize hızlı biçimde tepki verebilmektedir.
- Yeterince sağlam sağlık ve sosyal koruma sistemlerine sahip olmayan ülkelere, krize yeterli yanıtı verebilmeleri için acil uluslararası destek sunulmalıdır (Birleşmiş Milletler, 2020).

## Kutu 1: ILO sosyal güvenlik standartları ve COVID-19 kriziyle mücadelede önemi

ILO sosyal güvenlik standartları ve ilgili standartlar, sosyal güvenliğe ilişkin insan haklarını gerçekleştirmek için temel ilke ve temel parametreleri oluşturmaktadır. Bunlar uluslararası üçlü mutabakatın sonucudur ve ulusal sosyal koruma sistemlerinin istikrarı ve sağlam yönetişimin sağlanmasına yöneliktir, insanların hayatları boyunca yeterli tıbbi bakım ve gelir güvenliğine sahip olmalarını sağlar (ILO 2017, 2019d, 2019a). Mücadele tedbirlerine kılavuzluk etmede ve ihtiyacı olan herkese koruma sağlamada etkilidir. Bu standartlar sosyal güvenliğin bireysel bir hak olduğu ve yeterli yardımların uygun biçimde sağlanması ve sosyal koruma sistemlerinin sürdürülebilir kılınmasının Devletin genel sorumluluğu olduğu farkındalığına dayanmaktadır. Hatta, dünya genelinde Devletler insanları koruma arayışıyla ve krizin sosyal ve ekonomik zararları azaltmaya yönelik olarak, bugünkü krizle mücadeleyi organize etmek için devreye girmiştir.

Devletlerin bu genel sorumluluğu etkili biçimde yerine getirebilmesini sağlamak için ILO standartları onlara "bu amaç için gerekli tedbirleri zamanında almak" için çağrıda bulunmaktadır. Evrensel sosyal güvenlik hakkını gerçekleştirmek, özellikle kırılgan olanlara öncelik vermek üzere herkesin ihtiyaç olduğu durumlarda ve zamanlarda tıbbi bakıma ve gelir güvenliğine erişiminin olmasını gerektirmektedir. Aynı zamanda Devletler, koşullar el verdiğinde Devlet tarafından alınan borçların ödenmesi ve Devletin sosyal güvenliğe ilişkin gelecekteki taahhütlerini yerine getirmesi için yeterli bütçesel tahsisin öngörülmesi de dahil olmak üzere sosyal koruma sisteminin uzun süreli yaşayabilirliğini güvence altına alma sorumluluğuna sahiptir. Bu kararlara korunan kişilerin ve işverenlerin temsilcilerinin katılması zorunludur.

İlgili standartlar arasında 1952 tarihli ve 102 No'lu Sosyal Güvenlik (Asgari Standartlar) Sözleşmesi, 2012 tarihli ve 202 No'lu Sosyal Koruma Tabanları Tavsiye Kararı ve 2017 tarihli ve 205 No'lu Barış ve Dayanıklılık İçin İstihdam ve İnsana Yakışır İş Tavsiye Kararı bulunmaktadır.

205 No'lu Tavsiye Kararı, Üyeleri, kriz durumlarıyla mücadelede aşağıdakileri olabildiğince hızlı biçimde gerçekleştirmeye çağırılmaktadır:

- Başta işleri veya geçimleri kriz tarafından kesintiye uğrayan kişiler olmak üzere temel gelir güvenliğini sağlamaya çalışmak;
- Ulusal mevzuat ve uluslararası anlaşmaları göz önünde bulundurarak kapsamlı sosyal güvenlik programları ve diğer koruma mekanizmaları geliştirmek, tadil etmek ve artırmak; ve
- Başta krizin özellikle kırılgan hale getirdiği nüfus grupları ve bireyler olmak üzere temel sağlık hizmeti ve diğer temel sosyal hizmetlere etkili erişim sağlamaya çalışmak.

Ayrıca krizi engellemek, düzleme sağlamak ve dayanıklılık oluşturmak için Üyeler sosyal koruma tabanları kurmalı, yeniden kurmalı veya muhafaza etmeli ve 102 No'lu Sözleşme, 202 No'lu Tavsiye Kararı ve diğer ilgili uluslararası çalışma standartlarını göz önünde bulundurarak kapsamlarındaki boşlukları doldurma arayışında olmalıdır.

- Ülkeler kayıtdışı ekonomideki işçiler de dahil olmak üzere krize karşı özellikle kırılgan olanları desteklemeyi önceliklendirmeli, sağlık hizmetlerine ve gelir desteğine erişim gibi acil ihtiyaçlarının karşılanmasını sağlamalı, ve yemek ve sabun sağlamak veya kamu alanlarında el yıkama istasyonları kurmak gibi pratik tedbirler de almalıdır (Alfers 2020).
- Sosyal koruma, gücü yetenlere yönelik piyasa çözümlerine ek olarak yalnızca arta kalan, geçici ve parçalara ayrılmış güvenlik ağlarından oluşan sadece geçici bir tedbir değildir: Krizle mücadele politikalarının evrensel sağlık kapsamını gerçekleştirmeye ve SKA hedefleri 1.3 ve 3.8'le uyumlu tabanlar da dahil olmak üzere evrensel sosyal koruma sistemleri geliştirmeye de katkıda bulunması gerekmektedir (Birleşmiş Milletler 2019; USP2030 2019; ILO 2019d).
- Krize karşı etkili önlemler, sosyal diyalogun sürdürülmesine, sosyal ortakların ve diğer paydaşların krizin nedenleri ve sonuçlarıyla mücadeleye anlamlı şekilde katılım göstermelerine ve aynı zamanda düzleme ve istikrar getiren hızlı yanıt geliştirmeye bağlıdır (ILO 2020a): Krizin işçiler ve ailelerinin yanında işyerleri üzerindeki belirgin etkisi göz önüne alınınca, ortak sorumluluk, istikrarın sağlanmasına bulunacaktır (IOE ve ITUC, 2020).
- Kadınlar ve kız çocuklarının krizden özellikle etkilendikleri göz önüne alınınca, politika tedbirlerinin toplumsal cinsiyete duyarlılığını sağlamak zorunludur.
- COVID-19 kriziyle mücadelede sosyal koruma önlemleri, işgücü piyasası ve istihdam politikaları, iş güvenliği ve sağlığını yaygınlaştıran politikalar da dahil olmak üzere diğer ekonomik ve sosyal politikalarla koordine edilmelidir.

### **Kriz zamanında ve ötesinde sosyal korumanın sürdürülebilir ve adil finansmanını sağlamak**

Sosyal koruma sistemleri, kaynakları mobilize etmede ve COVID-19 kriziyle mücadelede önemli bir rol oynamaktadır ancak uzun vadede sürdürülebilirliklerini de düşünmek gereklidir. Özellikle:

- Sağlam sosyal koruma sistemleri, artan gider ve azalan gelirlerin etkileriyle mücadele etmede finansal darbeyi önleyici unsurlara sahiptir ancak büyük ölçekli bir kriz, bütün ihtiyacı olanlara yeterli ve kapsamlı yardım ve hizmet sağlamak için önemli miktarda sosyal korumaya yönelik ek finansman tahsisi gerektirebilir. Krizin ani etkileri geçtikten sonra, bu finansal darbeyi önleyici unsurların, genellikle vergilendirme ve sosyal sigortada primleri bileşkesi yanında genişletici makroekonomik politika çerçevesine dayalı sürdürülebilir ve adil finansman yapılarıyla yeniden yapılandırılması gerekecektir.
- Henüz yeterli derecede sağlam sağlık ve sosyal koruma sistemleri olmayan ülkelerde, krizle acil mücadele ve sosyal koruma sistemlerini kurmaya yönelik gerekli yatırımları sağlamak için ek çabalara gerek duyulacaktır.

Kimi ülkeler için sağlık, eğitim ve sosyal güvenliğe yönelik gerekli yatırımları güvence altına almaları ve sağlam sağlık ve sosyal koruma sistemleri inşa etmeye yönelik gerekli mali alanı genişletmeleri için geçici dış destek gerekli olabilmektedir (IMF 2019).

- Hükümetler mali teşvik paketlerini oluştururken, işletmelere işçilerini muhafaza etmeleri için, işlerini kaybetmiş olanlara gelir desteği ve istihdam hizmetleri için sağlanacak mali desteklerde adaletli bir denge kurmaya gayret etmelidir. Buna ek olarak hastalık yardımları (özellikle de kanunen ücretli hastalık izni kapsamında olmayanlar için olmak üzere), sosyal yardım ve – en önemlisi – sağlık hizmetlerine etkili erişimi sağlamak da dahil olmak üzere ek sosyal koruma ihtiyaçları bulunmaktadır.
- Önceki krizlerden edinilen deneyim, çoğu zaman, ilk düzleme belirtilerine, elde edilen ilerlemeyi zayıflatabilen tasarruf çağrılarının ve mali konsolidasyonun eşlik ettiğini göstermektedir. Acil sağlık krizi hafiflerken insanların zamanla somutlaşabilecek olumsuz ekonomik ve sosyal sonuçlara karşı ve gelecekteki herhangi bir krize karşı korunmalarını sağlamak için ülkelerin sosyal koruma tedbirlerini ve harcamalarını sürdürmeleri kaçınılmazdır. Dahası, krizle mücadele tedbirleri sosyal sigorta primlerinin ve vergilerin geçici olarak askıya alınması veya azaltılmasını da içerdiğinden sosyal koruma sistemlerinin finansal sürdürülebilirliğini sağlamak ve bir yandan da yardımların yeterliliğini garanti altına almak için gerekli tedbirlerin alınması gerekecektir.

### **Gelecek için hazırlanmak**

COVID-19 krizi dünya genelinde sosyal koruma sistemlerindeki ciddi boşlukları açığa çıkararak bir uyarı işlevi görmüştür. Hükümetler, sosyal ortaklar ve diğer paydaşlarla birlikte, ulusal sosyal ve ekonomik politika mimarisinin yapı taşları olarak tabanlar da dahil olmak üzere sosyal koruma sistemlerini güçlendirmeye yönelik bu fırsatı değerlendirmelidir. Özellikle:

- Herkese ulaşan evrensel koruma sisteminin karşılaştırmalı avantajı, bir şoktan etkilenmiş herkesi otomatikman korumaya hazır olmasıdır. Sosyal koruma aktarımları hızlıca ve görece idari açıdan kolaylıkla artırılabilir. COVID-19 gibi karmaşık, hızlı hareket eden ve öngörülemeyen krizlerde, evrensellik, hedefli yaklaşımlara tercih edilmektedir. Bu, özellikle hedeflenen kapasitenin daha sınırlı olduğu ve nüfusun büyük oranının kırılgan olduğu durumlarda geçerlidir. Evrensellik yazılı kanıtlara dayanan sınırlandırmaları “etkili biçimde” hedeflemek açısından özel amaçlı çabalardan daha makuldür.
- Sosyal koruma sistemlerinin, ister salgın ister iklim değişikliği isterse de ekonomik şoklarla ilgili olsun, krizle mücadele için iyi hazırlanmış olmaları kritik önem taşımaktadır. Bu da, evrensel sosyal koruma sistemlerinin<sup>9</sup> erişiminin ve yeterliliğinin genişletmesini ve bu sistemlerin geniş çaplı riski ortaklaştırma ve

9 Evrensel Sosyal Koruma için Küresel Ortaklık (USP2030), hükümetleri 2030 Sürdürülebilir Kalkınma Gündemi Bildirgesi ve özellikle de SKA hedef 1.3'le uyumlu olacak biçimde evrensel ve sürdürülebilir sosyal koruma sistemleri tasarlamak ve uygulamak konusunda desteklemektedir.

dayanışma temelli adil ve sürdürülebilir biçimde finanse edilerek ulusal yasal ve politika çerçevelerine bağlı olmalarını sağlayacak şekilde sürekli yatırımları gerekli kılmaktadır. Uluslararası sosyal güvenlik standartları bu bağlamda kılavuzluk sağlamaktadır (ILO 2019a).

- Kriz, sağlık pandemileri gibi şoklarla mücadele etmek için sosyal korumanın önemine ve yeterli sağlık hizmeti ve sosyal korumanın herkes tarafından, olay öncesi kullanılabilir olması gerektiğine yönelik olarak kamusal ve siyasi farkındalığı yenilemiştir. Bu durum, evrensel sosyal korumayı ve onun sosyal anlamda adil toplumlar yaratmadaki önemini destekleyen sosyal dayanışma ilkelerinin yeniden benimsenmesini gerektirmektedir (ILO 2019e).
- COVID-19 krizi yarı süreli işçiler, geçici işçiler ve serbest işçiler gibi çeşitli işçi kategorileri için sosyal korumadaki kapsama ve yeterlilik boşluklarının endişe verici sonuçlarını açığa çıkarmıştır. Aynı şekilde, bütün istihdam biçimlerindeki işçiler için onların durumlarına uyarlanmış uluslararası sosyal güvenlik standartları ve Çalışma Yaşamının Geleceğine ilişkin ILO Yüzüncüyıl Bildirgesi'yle (2019)<sup>10</sup> uyumlu yeterli sosyal koruma kapsamı sağlamanın önemini altını çizmiştir. Bu durum, özellikle hastalık yardımı ve işsizlik koruması düşük kapsama sahip olan ve çoğunlukla dikkate alınmayan yardımlar için geçerlidir. Kriz, pek çok hükümeti, olağanüstü tedbirler ve mevzuatı uygulamak suretiyle, geçici olarak kapsanmayan grupları kapsayacak şekilde sosyal korumayı genişletmeye mecbur bırakarak, çok ihtiyaç duyulan reformu hızlandırmıştır. Geleceğe dönük olarak, bu kategorideki işçiler için, çalışma ve sosyal güvenlik mevzuatının uyumunun ve maliyetin işverenler, işçiler ve hükümetler arasında adil paylaşımının sağlanması suretiyle geçici tedbirlerin sürdürülebilir sosyal koruma mekanizmalarına dönüştürülmesi gerekmektedir (ILO 2016, 2019b; OECD 2018, 2019, 2020a). Bu, insana yakışır işleri ve kayıtdışı ekonomiden kayıtlı ekonomiye geçişleri desteklemeye yönelik önemli bir adımdır.

Sosyal koruma, ek maliyet olarak değil, yatırım olarak görülmelidir. Önceki krizler, toplumun düzgün ve başarılı işleyişinin ayrılmaz bir parçası olarak sosyal korumanın, krizin sosyal anlamdaki olumsuz etkilerini önleyici ve ekonomik istikrarı sağlayıcı hayati ve tampon rolünü teyid etmiştir. Sosyal korumanın şoklardan doğan olumsuz sonuçları azaltmaya yönelik pozitif rolünün elzemliği iyice anlaşılmıştır. Eğer bu krizde yeterli biçimde desteklenirse değerinin bir kez daha kesin olarak altı çizilmiş olacaktır.

## Kaynakça

- Alfers, Laura. 2020. 'Pandemic: Informal Workers Urgently Need Income Replacement — and More Protections'. *Empowering Informal Workers, Securing Informal Livelihoods* (blog). 23 March 2020.
- Dlwakar, Vldya. 2020. 'From Pandemics to Poverty: The Implications of Coronavirus for the Furthest Behind'. ODI. 3 October 2020.
- FAO. 2020. 'Social Protection and COVID-19 Response in Rural Areas'. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- Gentilini, Ugo, Mohamed Almenfi, and Ian Orton. 2020. 'Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures (Updated 10 April)'.  
<https://www.ilo.org/public/eng/mediacentre/pressreleases/20200410-social-protection-and-jobs-responses-to-covid-19-a-real-time-review-of-country-measures-updated-10-april>
- Global Commission on the Future of Work. 2019. 'Work for a Brighter Future'. Geneva: International Labour Office.
- ILO. 2010. 'World Social Security Report 2010/11: Providing Coverage in the Time of Crisis and Beyond'. Geneva: International Labour Office.
- .2014. 'World Social Protection Report 2014/15: Building Economic Recovery, Inclusive Development and Social Justice'. Geneva: International Labour Office.
- .2016. 'Non-Standard Employment around the World: Understanding Challenges, Shaping Prospects'. Geneva: International Labour Organization.
- .2017. 'World Social Protection Report 2017-19: Universal Social Protection to Achieve the Sustainable Development Goals'. Geneva: International Labour Organization.
- .2019a. 'Building Social Protection Systems: International Standards and Human Rights Instruments'. Geneva: International Labour Organization.
- . 2019 b. 'Extending Social Security Coverage to Workers in the Informal Economy: Lessons from International Experience'. Geneva: International Labour Organization.
- . 2019 c. 'Extending Social Security to the Self-Employed: Lessons from International Experience'. Geneva: International Labour Organization.
- . 2019d. 'Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development: General Survey Concerning the Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202)'. Geneva: International Labour Organization.
- .2019e. 'Universal Social Protection: Key Concepts and International Framework'. Social Protection for All Issue Brief. Geneva: International Labour Office. <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=55517>.
- .2020a. 'ILO Monitor 2nd Edition: COVID-19 and the World of Work Updated Estimates and Analysis'. Geneva: International Labour Organization.
- .2020b. 'COVID-19 and World of Work: Impacts and Responses'. Geneva: International Labour Organization.
- .2020c. 'Social Protection Responses to the COVID-19 Crisis: Country Responses in Asia and the Pacific'. Bangkok and Geneva: International Labour Organization.
- .forthcoming (a). 'COVID 19 Health Crisis: The Need for Sickness Benefit during Sick Leave and Quarantine'. Geneva: International Labour Organization.

10 Ayrıca bkz. Çalışma Yaşamının Geleceği Küresel Komisyonu (2019); ILO (2019c).

- .forthcoming (b). 'Non-contributory benefits in the COVID-19 crisis: Country responses and policy considerations'. Geneva: International Labour Organization.
- IMF. 2019. 'A Strategy for IMF Engagement on Social Spending'. Washington D.C.: International Monetary Fund.
- .2020. World Economic Outlook (April), Washington D.C.: International Monetary Fund.
- IOE and ITUC. 2020. 'Joint Statement on COVID-19'. International Organization of Employers and International Trade Union Confederation.
- ISSA. 2020a. 'Coronavirus - Social Security Responses'. Geneva: International Social Security Association.
- .2020b. 'COVID-19 Crisis: A Renewed Attention to Sickness Benefits', International Social Security Association.
- OECD. 2009. 'Employment Outlook: Tackling the Jobs Crisis'. Paris.
- .2018. 'The Future of Social Protection: What Works for Non-Standard Workers?' Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- .2019. 'The Future of Work: OECD Employment Outlook 2019'. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- .2020. 'Supporting People and Companies to Deal with the Covid-19 Virus: Options for an Immediate Employment and Social-Policy Response'. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- SIFAR, University of East Anglia, and Helpage International. 2020. 'Guidelines on Administering Pension Payments in the Context of the COVID-19 Pandemic'.
- SPIAC-B. 2020. 'A joint Statement on the Role of Social Protection in Responding to the COVID-19 Pandemic'. New York: Social Protection Inter-agency Cooperation Board.
- Sumner, Andy, Chris Hoy, and Eduardo Ortiz-juarez. 2020. 'Estimates Of The Impact Of Covid-19 On Global Poverty'. WIDER Working Paper 2020/43, Helsinki: UNU-WIDER.
- UNCTAD. 2020. 'Coronavirus: Can Policymakers Avert a Trillion-Dollar Crisis?' Geneva: United Nations Conference on Trade and Development.
- UNESCO. 2020. 'COVID-19 Educational Disruption and Response'. UNESCO. 18 March 2020.
- UNICEF, ILO, and UN Women. 2020. 'Family-Friendly Policies and Other Good Workplace Practices in the Context of COVID-19: Key Steps Employers Can Take'. New York and Geneva: United Nations Children's Fund, International Labour Organization, United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women.
- United Nations. 2019. 'Political Declaration of the High-Level Meeting on Universal Health Coverage "Universal Health Coverage: Moving Together to Build a Healthier World (A/RES/74/2)"'. United Nations General Assembly.
- .2020. 'Shared Responsibility, Global Solidarity: Responding to the Socio-Economic Impacts of COVID-19'. New York: United Nations.
- USP2030. 2019. 'Together to Achieve Universal Social Protection by 2030 (USP2030) - A Call to Action'. Geneva: Global Partnership for Universal Social Protection.

### **ILO Sosyal Koruma Departmanı**

- İletişim: [socpro@ilo.org](mailto:socpro@ilo.org)
- ILO internet sitesi: [www.ilo.org](http://www.ilo.org)
- Sosyal Koruma Platformu: [www.social-protection.org](http://www.social-protection.org)

COVID-19 krizine karşı çalışma yaşamının yanıtına ilişkin düzenli güncellemeler için internet sayfamızı ziyaret edin

- [ilo.org/global/topics/coronavirus](http://ilo.org/global/topics/coronavirus)
- [www.social-protection.org/gimi/ShowWiki.action?id=62&lang=EN](http://www.social-protection.org/gimi/ShowWiki.action?id=62&lang=EN)