



Uluslararası  
Çalışma  
Örgütü

unicef   
her çocuk için

# Milyarı Aşkın Gerekçe: Çocuklar İçin Evrensel Sosyal Koruma Oluşturmanın Aciliyeti

YÖNETİCİ ÖZETİ





North

जी बापूय बावीका तुलम झाला ती बापूया जगया तुलम आहे



# Giriş

Sosyal koruma evrensel bir insan hakkıdır ve yoksulluktan arınmış bir dünyanın önkoşuludur. Ayrıca, dünyadaki en kırılgan durumdaki çocukların kendi potansiyellerini gerçekleştirmelerine yardım etmenin de yaşamsal temelidir.

Sosyal korumanın çocukların yaşamları ve gelecekları üzerinde doğrudan büyük etkileri olduğuna dair kanıtlar tartışılmaz boyuttadır. Sosyal koruma gıda, beslenme, eğitim ve sağlık hizmetlerine erişimin artırılmasına yardım etmektedir. Çocuk işçiliğini ve çocuk evliliklerini engellemeye yardım edebilir; toplumsal cinsiyet eşitsizliği ve dışlamayı artıran faktörleri ele alabilir. Sosyal koruma aynı zamanda stresi ve hatta aile içi şiddeti azaltabilir, bir yandan da hane geçimini destekler. Parasal yoksulluğu doğrudan ele almak suretiyle, yoksulluk içinde yaşayan birçok çocuğun yaşadığı yafıtalanmayı ve dışlanmayı ve de kendini “yetersiz” hissederek geçen çocukluğun yaratabileceği acıyı da hafifletebilir.

Ancak dünyada bugün, 0-18 yaş arasındaki 1,77 milyar çocuk, bir sosyal koruma sisteminin temel direği olan çocuk veya aile nakit yardımına erişimden yoksundur. Çocukların aşırı yoksulluk içinde yaşama olasılığı yetişkinlere göre iki kat daha yüksektir. Yaklaşık 800 milyon çocuk günlük 3,20 dolarlık yoksulluk sınırının altında yaşamını sürdürmekte, 1 milyar çocuk ise çok boyutlu yoksulluk çekmektedir.

Yaşamları –ve içinde buldukları topluluklar, toplumlar ve ekonomiler– üzerindeki etkiler yıkıcı boyuta ulaşmaktadır.

Ancak bunun böyle olması gerekmez. Değişim taahhütleri halihazırda hayata geçirilmektedir. Sosyal korumanın, Sürdürülebilir Kalkınma Amacı (SKA) 1’in (“Yoksulluğa Son”) kapsamına alınması çok önemli bir dönüm noktasıdır. Eşitsizliklerin azaltılmasına yönelik SKA 10’un kapsamına dahil edilmesi ise sosyal korumanın, daha adil bir dünya yaratmada oynadığı rolün altını çizmektedir. Birleşmiş Milletler (BM) Genel Sekreteri tarafından Adil Geçiş için Küresel İstihdam ve Sosyal Koruma Hızlandırıcısı’nın oluşturulması ise, sosyal korumanın ve kapsamının hızla genişletilmesinin önemini daha da vurgulamaktadır.

Koronavirüs (COVID-19) salgınının yıkıcı etkilerine karşı alınan küresel önlemler, sosyal korumanın ne kadar güçlü olabileceğini gözler önüne sermiştir. 200’ü aşkın ülke ve bölge, sosyal korumayı artırmaya ve çocukları ve aileleri desteklemeye yönelik yeni programlar uygulamaya başlayarak ya da mevcut programları hızla uyarlayarak toplamda yaklaşık 4.000 politika önlemi almıştır. Derin ekonomik zorluklar çeken veya insani acil durumlardaki aileler için, sosyal korumanın adeta bir can yeleği olacağını söylemek hiç abartılı olmaz.

Ne yazık ki, bu programların çoğu küresel salgının en kötü zamanları geride kaldıkça zayıflamış ve kısa sürede ömrünü doldurmuştur. Programların yoğunluğu azalırken, çocuklar ve ailelerin ihtiyaçları artmaya devam etmiştir. COVID-19’un ekonomik etkileri günümüzde hala sürmektedir. Hayat pahalılığı krizi baş göstermektedir. Çocukların ortaya çıkmasına çok az katkıda bulunduğu ancak bunlar yüzünden çok şeye katlanmak zorunda kalacağı savaş ve iklim krizinin etkileriyle hiç durmadan artmaktadır.

Uluslararası Çalışma Örgütü ile Birleşmiş Milletler Çocuklara Yardım Fonu’nun (UNICEF) çocuklara yönelik sosyal korumaya ilişkin ikinci ortak raporu olarak hazırlanan bu rapor, sosyal koruma sistemlerini güçlendirmeye ve kapsamlarını risk altındaki tüm çocuklara ulaşacak biçimde genişletmeye yönelik ortak taahhüdümüzü yansıtmaktadır. Bu değişimin neden gerçekleştirilmesi gerektiğine ve nasıl gerçekleştirilebileceğine değinmektedir. Bunların yanında, Karadağ’dan Tunus’a kadar çeşitli ülkelerde hızla gerçekleştirilen olumlu değişiklikleri ve ilerlemeyi hızlandırmak için atılması gereken adımları belgelemektedir.

Bu raporda yer verilen hem acil hem de uzun vadeli getirilere işaret eden kanıtların; zorlu kararlar, çelişen talepler ve kısıtlı finansmanla karşı karşıya kalan ulusal politika belirleyicileri, çocuklar ve ailelere yönelik sosyal korumanın önceliklendirmesi gerektiğine ikna edeceğini umuyoruz. Çünkü eninde sonunda, bu kritik seçim onlara ait.

Bu seçim, geleceğimizi yazacak.



**Gilbert F. Houngbo**  
Genel Direktör  
Uluslararası Çalışma Örgütü



**Catherine Russell**  
İcra Direktörü  
Birleşmiş Milletler Çocuklara Yardım Fonu





# Yönetici özeti: Ana mesajlar ve öneriler

## Çocuklara yönelik sosyal koruma durumuna ilişkin ana mesajlar

- ▶ **Sosyal korumanın çocuklar üzerindeki olumlu etkileri tartışılmaz boyuttadır.** Kapsamlı verilerin de gösterdiği üzere, çocukları merkezine alan sosyal koruma yoksulluğu azaltmakta, diğer yandan ise çocukların sağlığı, eğitimi, gıda güvenliği ve korunması açısından daha genel önem taşıyan, hanelerde gelir güvenliğine katkıda bulunmaktadır. Ayrıca hane halklarına dayanıklılık sağlayarak verimliliklerini ve gelir potansiyellerini artırmalarına imkan vermekte ve yoksulluğu nesilden nesle aktarma riskini azaltmaktadır. Böylece çocuklara yönelik sosyal koruma amaçlı yatırımlar insanların yetkinliğini ve verimliliğini artırmakta; ekonomik büyümeyi kamçılayan ve sosyal korumanın, çocuklar da dahil olmak üzere herkes için daha da yaygınlaştırılmasını sağlayacak daha sürdürülebilir vergi ve transfer sistemlerine katkı veren erdemli bir döngü oluşturmaktadır. Ancak sosyal koruma olmadığında, esenliği sağlamaya yönelik bu temel koşulların çocukluk döneminde karşılanma olasılığı azalmakta ve yaşamın sonraki dönemlerinde düzeltilmesi güçleşmektedir. Yaşa bağlı harcamaların analizi tüm çocukların -ve içinde buldukları ailelerin- özellikler erken çocukluk döneminde sosyal koruma açısından yeterli hizmeti alamadığını gösterdiğinden, endişeye neden olan bu durumun acilen ele alınması gerekmektedir.
- ▶ **Dünyada 2,4 milyar çocuk** gereksinimlerini karşılayacak düzeyde **sosyal korumaya ihtiyaç duymaktadır. Ancak günümüzde hala, çocukların yoksulluk içinde yaşama olasılığı yetişkinlere göre iki kat daha yüksektir.** 800 milyonu aşkın çocuk günlük 3,20 dolardan, 1,3 milyar çocuk ise günlük 5,50 dolardan az para ile yaşamını sürdürmektedir; bir milyarı aşkın çocuk ise sağlık, eğitim ve beslenme gibi, çocukluğun önemli boyutlarından mahrum kaldığı için çok boyutlu yoksulluk çekmektedir. Çocuklar üzerinde oluşan acil ve yaşam boyu sürecek etkiler, çocuk işçiliği ve çocuk evliliği gibi hak ihlallerini artırmakta, çocukların sahip olduğu hedefler ve fırsatları küçültmektedir. Gerçekleştirilemeyen bu insan potansiyeli kaçınılmaz olarak, topluluklar, toplumlar ve daha geniş anlamda ekonomiler üzerinde olumsuz ve uzun süreli sonuçlar doğurmaktadır.
- ▶ **Acil ve uzun süreli etkilerine karşın, 15 yaşından küçük yaklaşık 1,5 milyar çocuk<sup>1</sup> mevcut durumda sosyal korumaya erişimden yoksundur ve endişe verici biçimde, küresel çapta etkili kapsayıcılık konusunda kaydedilen ilerleme 2016'dan bu yana yavaşlamıştır.** SKA gösterge 1.3.1'e ilişkin etkili koruma kapsamına ilişkin rakamlara göre, 0-15 yaşındaki çocuklara yönelik oranlar ya hiç ilerlememiş ya da biraz hız kaybetmiştir. 2020'de, küresel çapta 15 yaşından küçük çocukların yalnız %26,4'ü (etkili kapsamadan 523 milyon çocuk yararlanmakta, 1,46 milyar çocuk yararlanmamaktadır) sosyal korumaya yönelik nakdi yardım almaktadır; 2016'da ise etkili kapsama oranı %27,2 düzeyindeydi (etkili kapsamadan 528 milyon çocuk yararlanmakta ve 1,41 milyar çocuk yararlanmamaktaydı – bkz. Şekil 2.5). Kısacası, çocuk nüfusları artarken etkili kapsama altındaki insan sayısı azalmaktadır. Bunun yanı sıra, dünya genelinde diğer yardımlardaki önemli kapsama açıkları da çocukların esenliğine zarar vermektedir. Örneğin sosyal sağlık korumasındaki boşluklar çocukların sağlık hizmetlerine erişimini, ebeveynlere yönelik işsizlik korumasındaki boşluklar ise dolaylı olarak çocukların esenliğini etkilemektedir.
- ▶ **Çocuklara yönelik etkili kapsamada önemli ve tedirgin edici bölgesel eşitsizlikler mevcuttur; 2016'dan bu yana bazı bölgelerde kaydedilen ilerlemeler yavaşlamıştır ya da kapsayıcılık oranları düşüşe geçmiştir.** En belirgin düşüş, kapsayıcılığın % 6,4 puan azalarak %63,8'den %57,4'e gerilediği Amerika Kıtalarında gerçekleşmiştir. Kapsayıcılığın yavaşladığı başka yerlerde ise kaydedilen ilerlemeler yetersiz kalmıştır. Örneğin kapsayıcılık, %15,4 ile Arap Ülkelerinde nispeten düşük düzeydedir. Avrupa ve Orta Asya'da ise hafif gerileyerek %84,6'dan %82,3'e düşmüştür. Tüm bölgeler arasında etkili kapsayıcılığın en düşük olduğu yer hala, oranın 2016'dan bu yana neredeyse hareketsiz kalarak %12,8'den %12,6'ya düştüğü Afrika'dır. Asya ve Pasifik'te kapsayıcılık oranı aşağı yukarı aynı kalarak güncel durumda %18,0 düzeyindedir.

1 Dünya genelinde 0-18 yaşındaki çocuk sayısı 2,4 milyar olmakla birlikte, bu rapor 0-15 yaşındakilere, yani bu yaş grubunda yer alan 2 milyar çocuğa ilişkin etkili kapsama verilerini sunmaktadır; bunların içinden 1,46 milyar çocuk, hiçbir etkili sosyal koruma kapsamından yararlanmamaktadır. Bununla birlikte, raporda, "0-18 yaşındaki" ifadesi sıfır yaşlarından 18. doğum günlerine kadarki tüm çocuklar için geçerlidir. "0-15 yaşındaki" ifadesi ise sıfır yaşlarından 15. doğum günlerine kadarki tüm çocukları ifade etmektedir.



- ▶ **COVID-19'un devam eden etkileri, hayat pahalılığı krizi, artan kırılganlık, çatışma ve yerinden edilmeler ve iklim acil durumunun baş gösteren etkileri çocukların karşı karşıya kaldığı güçlükleri artırmakta ve daha karmaşık hale getirmektedir.** COVID-19, çocuk yoksulluğu açısından önemli olumsuz sonuçlar yaratmıştır; 2020'de, çocuk yoksulluğunda nesillerdir ilk kez küresel artış gerçekleşmiştir. Dünya genelinde zorla yerinden edilen 83,9 milyon kişinin %41'i çocuklardan oluşmaktadır. Krizlerin giderek daha uzun süreli hale geldiği göz önüne alındığında, yerinden edilmiş çocukların, çocukluklarının çeyreğini yoksunluk içinde ve belirsiz bir gelecekle karşı karşıya geçirme riski oldukça yüksektir. COVID-19, çatışma ve yerinden edilmelerin ekonomik etkileri hala hissedilirken, çocuklar ve aileleri giderek büyüyen hayat pahalılığı krizinin yanı sıra, çocukların son derece az katkı verdiği ancak en büyük bedelleri en kırılgan olanlar başta olmak üzere kendilerinin ödeyeceği, hızlanan iklim acil durumunun yıkıcı etkilerine maruz kalmaktadır.
- ▶ **Sosyal koruma sistemlerinin beklenmedik kriz durumlarına duyarlılığının artırılması, çocuk haklarını savunma ve çocuk yoksulluğunda, krizlerin tetiklediği hızlanmayı durdurma açısından can alıcı öneme sahiptir.** COVID-19'a yönelik müdahaleler, sosyal koruma sistemlerinin ortak değişkenli kriz durumlarından etkilenen kişileri destekleme potansiyelini öne çıkarmıştır. Aynı zamanda bu sistemlerin, özellikle göçmenler ve zorla yerinden edilmiş kişilerin de aralarında bulunduğu daha fazla aileyi hızla dahil edebilmelerine ilişkin birtakım boşluklara da dikkat çekmiştir. Yüksek kapsayıcılık temeli son derece önemli bir fark yaratır, ancak beklenmedik kriz durumlarına duyarlı olacak şekilde tasarlanmış ulusal sistemlerle tamamlanması gerekir. Bu ise sistemlerin, beklenmedik kriz durumları ortaya çıkmadan önce hazırlığa ve dayanıklılığı artırmaya odaklanmanın yanı sıra, hızla yaygınlaştırmaya ve krizlerin etkilediği nüfusları dahil etmeye izin veren politika çerçeveleri ve operasyonel mekanizmalara sahip olmasını gerektirmektedir. Bu gereksinim, kırılganlığın etkilediği bağlamlarda sosyal koruma sistemlerinin güçlendirilmesini ve nakit temelli insani yardımları da içeren insani yardımların oluşturduğu temel üzerinde yeni sistemler geliştirilmesini kapsamaktadır. Dünyadaki aşırı yoksul nüfusun %73'ünün ve küresel nüfusun %24'ünün kırılgan bağlamlarda yaşadığı (OECD, 2022b) mevcut durumda, beklenmedik kriz durumlarına duyarlı sosyal koruma sistemlerine acil ihtiyaç duyulmaktadır.
- ▶ **Kadınlar ve kız çocukları, çoklu krizlerden orantısız biçimde etkilenmiştir. Kadınlar ve kız çocukları, erkek çocuk ve yetişkinlere göre daha yüksek yoksulluk oranına sahiptir ve toplumsal cinsiyet eşitliğine ket vuran birçok sistematik engelle karşı karşıya kalmaktadır.** Sosyal koruma, toplumsal cinsiyete duyarlılık alanında da kayda değer boşluklara sahiptir. Veriler, COVID-19'a karşı alınan önlemlerin yalnız %12'sinin toplumsal cinsiyete tam anlamıyla duyarlı olarak değerlendirilebileceğini göstermektedir. Sosyal korumanın toplumsal cinsiyete duyarlılığını sağlamak için, aralarında sosyal transferler, annelik ödenekleri, bakım politikaları ve ebeveynlik izninin yer aldığı çok çeşitli sosyal koruma programları ve aile dostu politikaların yanı sıra, sosyal koruma programlarının toplumsal cinsiyete duyarlı daha geniş çaplı hizmetlere bağlanmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Toplumsal cinsiyete duyarlı sosyal koruma taahhüdü artmakla birlikte, özellikle düşük gelirli ülkelerde kapsayıcılık, yeterlilik ve kapsamılık açısından hala önemli boşluklar mevcuttur.
- ▶ **Engelli çocuklar veya engelli aile bireylerinin bulunduğu hanelerde yaşayan çocuklar yoksulluğa karşı daha kırılgan durumdadır ve mali engeller nedeniyle yaşamlarını dolu dolu yaşayamamaktadır; yeterli sosyal korumaya sahip olma ihtimalleri de daha düşüktür.** Engelli çocukların aileleri, çocukların yaşamlarını eksiksiz biçimde sürdürebilmesi için ihtiyaç duyduğu ilave destek ve bakım nedeniyle daha yüksek maliyetlerle karşı karşıya kalmaktadır; evdeki ilave bakım sorumlulukları aynı zamanda, ihtiyaçların daha fazla ancak gelirlerin genellikle daha düşük olması anlamına gelmektedir. Engellileri kapsayıcı sosyal koruma sistemlerinin temelini, engelliliği değerlendirme ve maliyetlerini anlamaya yönelik çalışmalar oluşturmaktadır; dünyanın birçok bölgesinde ilerleyen bu çalışmaların ülkeler arası yaygınlaştırılması gerekmektedir. Evrensel engelli çocuk ödenekleri hem engelli çocuklar için hem de çocuklara yönelik ödeneklerin daha geniş kitlelere yayılmasının başlangıç noktası olarak önemli bir zemin oluşturabilir; ancak bu ödeneklerin aynı zamanda ilave destek ve hizmetlere bağlanması gerekmektedir.
- ▶ **Çocuklar için sosyal koruma kapsamının evrensel olacak şekilde genişletilmesine yönelik, etkililiği kanıtlanmış yollar olmasına rağmen, yatırımlar yetersiz düzeydedir.** Özellikle evrensel çocuk ödenekleri, tüm çocukların evrensel düzeyde dahil edilmesine yönelik basit ve ölçeklendirebilir bir yol sunmaktadır. Daha yüksek gelirli ülkelerde kanıtlar, evrensel çocuk ödeneklerinin çocuk yoksulluğunu ele almada maliyet etkin olduğunu uzun süredir göstermekte; orta gelirli ülkelerde yapılan simülasyonlar ise her yıl gayrisafi milli hasılanın (GSYH) %1'i harcanarak, tüm nüfus genelinde yoksulluğun %20 oranında, çocuk yoksulluğunun ise buna eşit veya daha fazla oranda azaltılabileceğini göstermektedir. Ne yazık ki harcamalar, finansman açığını kapatamayacak kadar düşüktür; üst-orta gelirli ülkeler GSYH'lerinin yalnız %0,5'ini, düşük gelirli ülkeler ise %0,1'ini çocuklara yönelik sosyal korumaya harcamaktadır.

## Çocuklara yönelik evrensel sosyal korumanın yüksek etkili yollarına ilişkin tavsiye edilen altı eylem

Çocuklara yönelik sosyal korumanın kapsama açığındaki uçurumun kapatılmasına yönelik belirleyici eylemleri gerçekleştiriminin tam sırasıdır. Küresel güçlüklerin artması ve hızla artan insan potansiyelinin kaybolma riskiyle birlikte, çocuklara yönelik sosyal koruma kapsamının genişletilmesinde kaydedilen ilerlemeler büyük ölçüde yavaşlayarak artık geride kalmaya başlamıştır.

Sosyal koruma kalkınmanın motorudur; günümüzde, çocuklara yönelik geniş çaplı ve çoğunlukla evrensel koruma sistemlerine sahip yüksek gelirli ülkelerin birçoğu, bunların kapsamını refah geliştirme süreçlerinin başlarında genişletmiştir. Bu, hem insan yetkinliklerinin teşvik edilmesi ve ekonomik kalkınmanın kamçılanmasına hem de sosyal adaletin temeline yönelik bir yatırımdır. Şu anda da küresel çapta böyle bir eyleme ihtiyaç duyulmaktadır; bunun için hem küresel hem de ulusal düzeyde finansman da dahil olmak üzere, evrensel çocuk ödemeleri ve ilgili hizmetler gibi çocuk odaklı politikaların yaygınlaştırılmasına yönelik önceliklendirme yapılmasını gerektirecektir. Yüksek yoksulluk oranları ve daha küçük ekonomilere sahip, daha düşük gelirli ülkelerde bu zorlu görev daha sert geçecektir; ancak onlar için, kapsamaya daha küçük yaşta çocuklarla başlayarak yaş aralığının zaman içinde genişletilmesi gibi, maddi olarak daha karşılanabilir giriş noktaları mevcuttur. Etkili yaklaşım; izin politikalarının iyileştirildiği, bakım hizmetlerinin yaygınlaştırıldığı ve kapsamın kayıt dışı ekonomide çalışanları da içerecek biçimde genişletildiği daha kapsamlı ve kapsayıcı bir yaklaşımdır. Kayıt dışı ekonomide çalışanların da kapsam altına alınması başlı başına, kayıtlı istihdama geçişin ve sosyal koruma sistemlerinin sürdürülebilirliğinin desteklenmesinde kilit rol oynamaktadır. Bu acil eylem olmadan, bu nesildeki çocukların potansiyellerini sınırlandıran ve kolektif geleceğimiz üzerinde çok çarpıcı sonuçlar doğuracak bir yolu seçmiş olacağız.

Çocuklara yönelik evrensel sosyal korumaya giden yolu izlemek, kapsama açıklarındaki boşluğun doldurulması ve politika belirleyicilerin, aşağıdaki altı eylem yoluyla çocuklara yönelik sosyal koruma inşa etmeye yönelik "yüksek etkili yöntem" yaklaşımını izlemesi gerektiği anlamına gelmektedir.

- ▶ **Çocukların refahını artırmaya yönelik kritik adımlardan biri olarak, çocuklar için evrensel kapsayıcılığa yönelik ilerlemelere hız kazandırılması.**
- ▶ **Çocukların yaşamlarında anlamlı değişimler yaratmak için, ödeneklerin yeterli düzeyde olacağını garantiyenmesi.**
- ▶ **Yaşam döngüsü yaklaşımı yoluyla, çocukları ve aileleri destekleyen kapsamlı ve çeşitli ödenekler sağlanması.**
- ▶ **Sosyal koruma sistemlerinin, çocuklara yönelik sosyal korumaya gerekli yatırımların yapılmasını sağlayacak şekilde, sürdürülebilir ve hakkaniyetli biçimde finanse edilmesi.**
- ▶ **Hak temelli, kapsayıcı, toplumsal cinsiyete duyarlı, sosyal diyalog ile aydınlatılan, çoklu beklenmedik kriz durumlarına etkili biçimde yanıt verebilen ve böylelikle çocukları ve ailelerini koruyabilen sosyal koruma sistemlerinin oluşturulması.**
- ▶ **Ebeveynler, bakıcılar ve ailelerinin ekonomik güvenliğini artırmak amacıyla, sosyal koruma sistemlerinin, çalışma yaşamındaki gelişmeler ile uyumlu hale getirilmesinin sağlanması.**