

► Araştırma Notu¹

Aralık 2020

► Küresel salgının Türkiye’de istihdama etkisi: COVID-19 olmasaydı istihdam ne durumda olurdu?

1- Özet

Küresel salgın olmasaydı Türkiye’de kaç kişi çalışıyor olurdu sorusu, sorulması kolay ancak cevaplanması zor bir sorudur. Bu araştırma, bir ekonometrik model kullanarak, Türkiye’de COVID-19 olmadığı varsayımıyla, olgulara dayanmayan koşullu varsayımsal bir senaryo üretiyor. Bu model, aylık esasa, Türkiye’de 2020 yılında küresel salgın olmasaydı, var olabilecek istihdam düzeyini tahmin etmek üzere, birkaç makro-ekonomik göstergeye dayalı tarihsel verileri kullanıyor. Gerçekleşen istihdam düzeyi ile küresel salgınsız senaryoda tahmin edilen istihdam düzeyi arasındaki farkı hesaplıyor. Bu analiz, TÜİK aylık verileri kullanılarak, Şubat ile Ağustos ayları arasında, 29 işçi kategorisi için yapıyor.

Anılan 29 işçi kategorisini analiz etmenin gerekçesi, genel istihdam düzeyinin ötesine bakmak ve küresel salgının en ağır etkilediği işçileri tespit etmektir. Araştırma sonuçlarına göre, kayıtlılık (yani, Sosyal Güvenlik Kurumu’na kayıtlı olmak), istihdam kayıplarını açıklayan temel faktördür. Buna ek olarak, başta genç kadınlar olmak üzere gençler, uzun vadeli istihdam kayıplarına uğrama riski daha yüksek olan gruplar arasında yer almaktadır. Son olarak, kayıt dışılığın yüksek olduğu ekonomik faaliyetler veya inşaat sektörü, konaklama veya düşük vasıflı kişisel hizmetler gibi insanlarla yüz yüze ilişkide olunan faaliyetlerde çalışanlar da, Şubat ile Ağustos arasında önemli düzeyde istihdam kaybına uğramıştır.

2- Arka Plan

COVID-19 küresel salgınını kontrol etmek amacıyla hükümetler tarafından uygulanan sosyal mesafeyi koruma, evde kalma politikaları ve genel tecrit önlemleri dünyada çoğu ekonomide ciddi aksamalara da neden olmuştur.² Türkiye bir istisna değildir ve kendini kısa bir süre içinde okullar ve kafeleri kapatırken, çocuk ve yaşlıların hareketliliğini ve hatta hafta sonları tüm şehrin hareketliliğini kısıtlarken bulmuştur.

Bu kısıtlamalar virüs korkusu ile birlikte işgücü piyasasını da etkilemiştir, talepteki düşüş birçok işletmeyi kapanmaya zorlamıştır, kayıt dışı işçiler ve güvencesiz çalışma koşullarında çalışanlar da işlerini kaybetme riski ile yüzleşmiştir ve, Şeker (2020) tarafında yürütülen çalışma da belirtildiği gibi, konaklama sektöründeki işçilerin, sektörün yüksek kırılganlığı nedeniyle, işlerine geri dönmeleri uzun sürebilir.

¹ Araştırma notu İLO Türkiye Ofisi Araştırma Uzmanı Luis Pinedo Caro tarafından hazırlanmıştır, daha fazla bilgi için pinedo@ilo.org.

² Bkz. ILO (2020).

Bununla birlikte, Koronavirüs sınır, şehir veya mahalle ayrımı gözetmese de, herkes eşit biçimde etkilenmemektedir. Yüz yüze etkileşimin ekonomik faaliyetin ayrılmaz bir parçası olduğu daha az güvenceli işlerde veya sektörlerde çalışanlar, gençler ve özellikle de genç kadınlar, diğer çalışanlardan çok daha ağır ve kalıcı etkilere maruz kalma riski altındadır.

Bu araştırmanın amacı, kırılgan grupların küresel salgından etkilenme kapsamını anlamaktır.

3- COVID-19’un istihdama etkisi

Ne zaman birisi “COVID-19’un istihdama etkisi” veya “COVID-19’dan kaynaklanan istihdam kayıpları” dese bu kişi aklında kaçınılmaz biçimde ve muhtemelen bilinçsizce olgulara dayanmayan koşullu bir varsayım oluşturmuştur. Bu bağlamda olgulara dayanmayan koşullu varsayım “COVID-19 olmasaydı ne olurdu” sorusuna benzerdir. Aslında, gerçek istihdam düzeylerini küresel salgın hiç olmamış olsaydı gerçekleşecek istihdam düzeyleriyle sezgisel biçimde karşılaştırıyoruz.

Türkiye’de COVID-19’dan kaynaklanan istihdam kayıplarının hesaplanması için olgulara dayanmayan analiz zaten kullanılmıştır. Örneğin, DİSK (2020) yayını tarafından hazırlanan tahminler, örtük olarak istihdam düzeylerinin 2019 ile aynı kalacağını varsaymıştır. BM (2020) yayınında ise, mevsimsel etkilerden arındırılmış veriler ile farklı bir dizi varsayım kabul edilmektedir. Yazar bu durumda, küresel salgın olmasaydı istihdam düzeylerinin Aralık 2019 mevsimsel etkilerden arındırılmış istihdam düzeyi ile aynı olacağını varsaymıştır.

Anılan araştırmaların sağladığı sonuçlar, küresel salgında kaybedilen işlerin sayısı için yararlı bir yaklaşık değer sağlayabilse de, bu sonuçlar da sınırlandırmalara tabidir. Öncelikle, her ikisi de 2020’de ekonomik görünüm ve böylece istihdam düzeylerinin iyileşip iyileşmeyeceğini değerlendirmek için son makro-ekonomik bilgileri kullanmamaktadır. Gerçekten de, Türkiye’de GSYH 2019 Ç4’te %6,4 ve 2020 Ç1’de %4,4 büyümüştür. Bu rakamlar, işgücü piyasası performansı açısından, kötü bir yılın ardından ekonomik toparlanmanın işaretlerini veriyor olabilir.

Dolayısıyla, küresel salgın öncesi istihdam düzeylerini kullanmak, küresel salgın olmasaydı yaşanabilecek düzeyin altında olan olgulara dayanmayan koşullu varsayımsal istihdam düzeyleri yaratmak suretiyle, COVID-19’un istihdama etkisini olduğundan daha düşük tahmin edebilir. Buna ek olarak, önceki istihdam rakamlarının olgulara dayanmayan koşullu varsayım olarak kullanılması da makul olmayan biçimde COVID-19 olmadan COVID-19 olduğunda oluşan istihdam sonuçlarından daha kötü sonuçlar bulma riskini yaratmaktadır. Böyle bir durum, örneğin sanayide çalışan erkekler bakımından, Mart 2019’da oluşan istihdam düzeyi (4,07 milyon) ile Mart 2020’de oluşanı (4,18 milyon) karşılaştırdığımızda görülmektedir.

3.1 Metodoloji

Türkiye’nin ekonomik görünümünü dikkate alan olgulara dayanmayan koşullu varsayım oluşturmak için dağıtılmış gecikmeli otoregresif modellere bel bağlıyoruz. Olası mevsimsel örüntüleri tahmin edebilmek için, bu türden ekonomik modellere, aylık veya üç aylık makro-ekonomik göstergelere ilişkin geçmiş veriler ve yılın ayı girilmektedir. Ekonomik modele girilen makro-ekonomik göstergeler TÜİK’ten alınmakta ve aşağıdaki unsurları içermektedir:

³ Makro-ekonomik göstergeler Ocak 2020’ye kadar toplanmıştır. Küresel salgından etkilendiği için bu tarihten sonrasına ait hiç bir gösterge kullanılmamıştır.

1. Tüketici güven endeksi
2. Perakende güven endeksi
3. İnşaat sektörü güven endeksi
4. Sanayi üretim endeksi
5. Enflasyon oranı
6. İhracat endeksi
7. Gıda ihracat endeksi
8. Yapı ruhsat sayısı
9. Yapı maliyet endeksi
10. ABD Doları/Türk Lirası döviz kuru

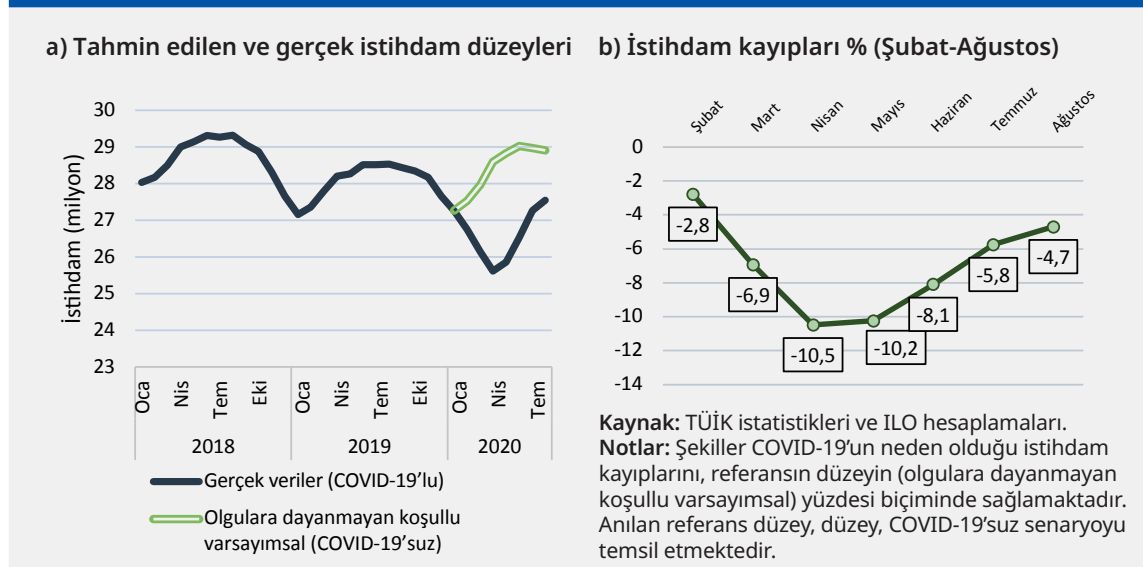
Tüm göstergeler üç ayda bir yayınlanan yapı ruhsatları sayısı hariç aylık olarak üretilmektedir. Bu bilgi sayesinde, ekonometrik model, Şubat 2014-Ocak 2020 döneminde makro-ekonomik göstergelerdeki değişimler ile aynı zaman diliminde istihdam düzeyinde gerçekleşen değişimleri ilişkilendirebilmektedir. Makro-ekonomik göstergeler ve istihdam düzeyleri arasındaki bu ilişki daha sonra Şubat 2020 ve Ağustos 2020 arasında küresel salgın olmasaydı ne olacağını tahmin etmek için kullanılmıştır.

Bu not için, Şubat 2014 ve Ocak 2020 arasındaki verileri kullanarak, 25 model tahmin edilmiştir. Bu modeller sayesinde Şubat 2020 ve Ağustos 2020 arasında 29 istihdam zaman serisi tahmin edilmiştir. Tahmin edilen istihdam düzeyleri, ekonomik faaliyetler (11), tarım dışı sektörlerde kayıtlılığa göre işteki durumu (7), tüm faaliyetler için (2) ve tüm ekonomi için (1) cinsiyete göre (4), kayıtlılığa göre (2) yaş grubunu (15-24 yaş arası gençler ve 25+ yetişkinler) ifade etmektedir.

3.2 Genel etki

Genel istihdam için tahmin edilen istihdam düzeylerinin nasıl görüldüğünün bir örneği Şekil 1.a’da verilmiştir. Tahmine göre, COVID-19 olmadan Türkiye’de genel istihdamının 2018 düzeylerine erişemese de 2019’dakine kıyasla artması beklenmektedir.

► Şekil 1. COVID-19’un genel istihdama etkisi



⁴ Tahmin edilen modellerden daha fazla tahmin edilen değişken bulunmaktadır çünkü bazı değişkenler birleştirilmiştir. Genç kadınlar ve genç erkeklerin istihdam düzeyini ayrı ayrı hesaplıyoruz, ancak gençlerin istihdamı değişkeninin bu iki değişkeni toplayarak oluşturabiliyoruz. Aynıısı yetişkinler için de geçerlidir. Her cinsiyet için sonuçlar benzer biçimde toplulaştırılmıştır.

⁵ NACE Rev.2 kodları.

⁶ Sosyal Güvenlik Kurumu’na kayıtlı olan bir çalışan resmi kayıtlı istihdam sayılmıştır.

⁷ İşteki durumu ICSE-93 sınıflandırmasına göre. Dört statü belirlenmiştir: İşçiler, kendi adına çalışanlar (çalışanı olmadan serbest çalışan), işverenler (işçileri olan serbest çalışanlar) ve ücretsiz aile işçileri

Şubat-Ağustos dönemi için istihdamdaki ortalama⁸ düşüş, dönem boyunca önemli değişkenlik olsa da %7,0 olarak tahmin edilmiştir. Şekil 1.b’de görülebileceği üzere küresel salgının etkisi, Türkiye’de beklenen istihdamının %10’undan biraz fazlasının kaybedildiği Nisan ve Mayıs aylarında zirveye ulaşmıştır. Mayıs ayından beri, özellikle Haziran’da bazı kısıtlamaların kaldırılmasıyla istihdam düzeyleri küresel salgın olmadan beklenen düzeye doğru ilerlemektedir. Ancak, Ağustos 2020 itibarıyla kaybedilen iş oranı %4,7’dir.

3.3 Risk altındaki gruplar

COVID-19 hastalığı kime bulaşacağı konusunda ayırım gözetmese de, küresel salgının ekonomik etkileri herkes için eşit değildir. Daha az güvenceli sözleşmeleri olan işçiler, Sosyal Güvenlik Kurumu’nda kayıtlı olmayanlar veya özellikle insanlarla etkileşim içeren ve sosyal mesafenin korunmasının zor olduğu ekonomik faaliyetlere dahil olanlar küresel salgından daha fazla etkilenecektir.

Böyle olduğu için, kayıt dışı işçiler ve gençler, özellikle genç kadınlar, Şubat 2020’den bu yana en büyük istihdam kaybı yaşayan gruplar arasında görülebilir. Aynı zamanda, istihdam kayıpları açısından genel cinsiyet farkları da bulunmaktadır (Şekil 2a), ancak, Şekil 2d’de görülebileceği gibi cinsiyet farkları çoğunlukla genç kadınların maruz kaldığı büyük etkiden kaynaklanmaktadır. Genç kadınlar sadece Koronavirüs krizinin neden olduğu en büyük istihdam kaybına uğramakla kalmamaktadır (%25,5 küresel salgının zirve yaptığı dönemde), ek olarak, genç erkeklere kıyasla işgücü piyasasına geri dönme olasılıkları daha düşüktür. Örneğin 15-24 yaş arasında Ne Eğitimde ne İstihdamda ne de Öğrenimde (NEET) olan erkeklerin bir yıl içinde NEET statüsünden çıkma olasılığı %50,6 iken⁹ genç kadın NEET’ler için aynı ihtimal %23,5’tir.

İstihdam kayıpları bakımından büyük farklar kayıtlı ile kayıt dışı işçilerde arasında da görülebilir, bakınız Şekil 2.b. Kayıtlı ile kayıt dışı karşılaştırmasının arkasındaki neden, kayıt dışı çalışan işçilerin korunma eksikliği ve kırılganlığından kaynaklanmaktadır. Bu koruma eksikliği, kayıtlı işçilerin işten çıkarılmasını fiilen yasaklayan yeni düzenlemeyle ağırlaştırılmıştır. Yasadaki değişikliklerin kapsamı çift yönlüdür; bir yandan işverenlere farklı düzenler dahilinde işçilerini tutmaları için bir dizi seçenek sağlarken, diğer yandan sözleşmenin feshini tamamen yasaklamaktadır. İlkine ilişkin olarak, hükümet yasada süresi gittikçe genişletilen, basitleştirilmiş başvuru mekanizması kapsamında, mevcut olan kısa çalışma desteği gibi mekanizmaları kullanmaya başlamıştır. Kısa çalışma desteği programı uygulamalarının teşvik edilmesine ek olarak, işverenlerin İş Kanunu’nun 14. Maddesinde belirtilen düzenlemeleri (2016’da eklenen değişiklikler) kullanarak uygun durumlarda uzaktan çalışmayı uygulaması konusunda teşvik edilmiştir. COVID-19 ile ilgili nedenlerle kapanan işyerlerinden kaynaklı olarak bu iki önlem uygulanamasa da işverenlerin yine de işçilerine ücretsiz izin verme seçenekleri bulunmaktadır. Sözleşme feshinin yasaklanmasına ilişkin olarak, hükümet, 17 Nisan 2020’de üç aylığına yasak getirmiş, sonrasında yasak süresini uzatmıştır.¹⁰

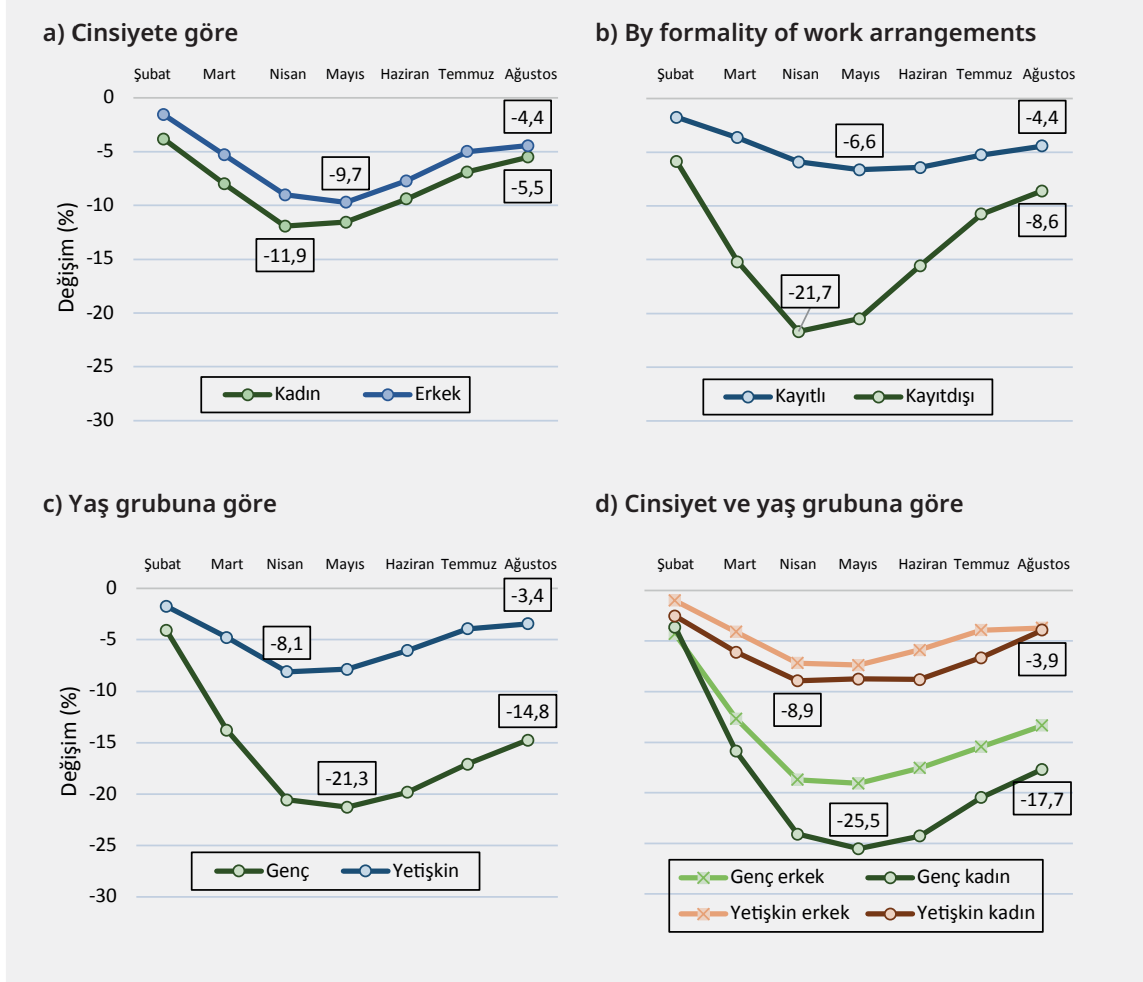
⁸ Ortalama etki $100 \frac{(\sum_{August}^{February} L^p - \sum_{February}^{August} L^f)}{(\sum_{February}^{August} L^f)}$ olarak tanımlanmıştır, L^p küresel salgın süresince istihdam düzeylerini

ve L^f küresel salgının olmadığı durumun tahmini istihdam düzeyini temsil etmektedir.

⁹ Olasılıklar, Hanehalkı İşgücü Araştırması 2019’un geri çağırma modülüne başvurmaktadır. Araştırmadan bir yıl önce NEET statüsünde olan gençlerin oranına atıfta bulunmaktadır.

¹⁰ Bazı istisnalar ile.

► Şekil 2. İstihdam kayıplarının değişimi, Şubat-Ağustos



Kaynak: TÜİK istatistikleri ve ILO hesaplamaları. **Notlar:** Şekiller COVID-19’un neden olduğu istihdam kayıplarını referans düzeyi (olgulara dayanmayan koşullu varsayımsal) yüzdesi biçiminde sağlamaktadır. Anılan referans düzey, COVID-19’suz senaryoyu temsil etmektedir.

Özetle, kayıt dışı çalışma ilişkilerinin hükümet tarafından işleri korumak için aldığı önlemlerle birleşerek oluşturduğu sosyal koruma eksikliği, kayıtlı ve kayıt dışı işçilerin iş kaybı oranları arasındaki belirgin farklılıkları ortaya çıkarmaktadır. Olumlu açıdan, küresel salgının kayıt dışı işçilere etkisi, bu işçilerin hızla işlerine geri dönmekte oldukları için geçici gibi görünmektedir.

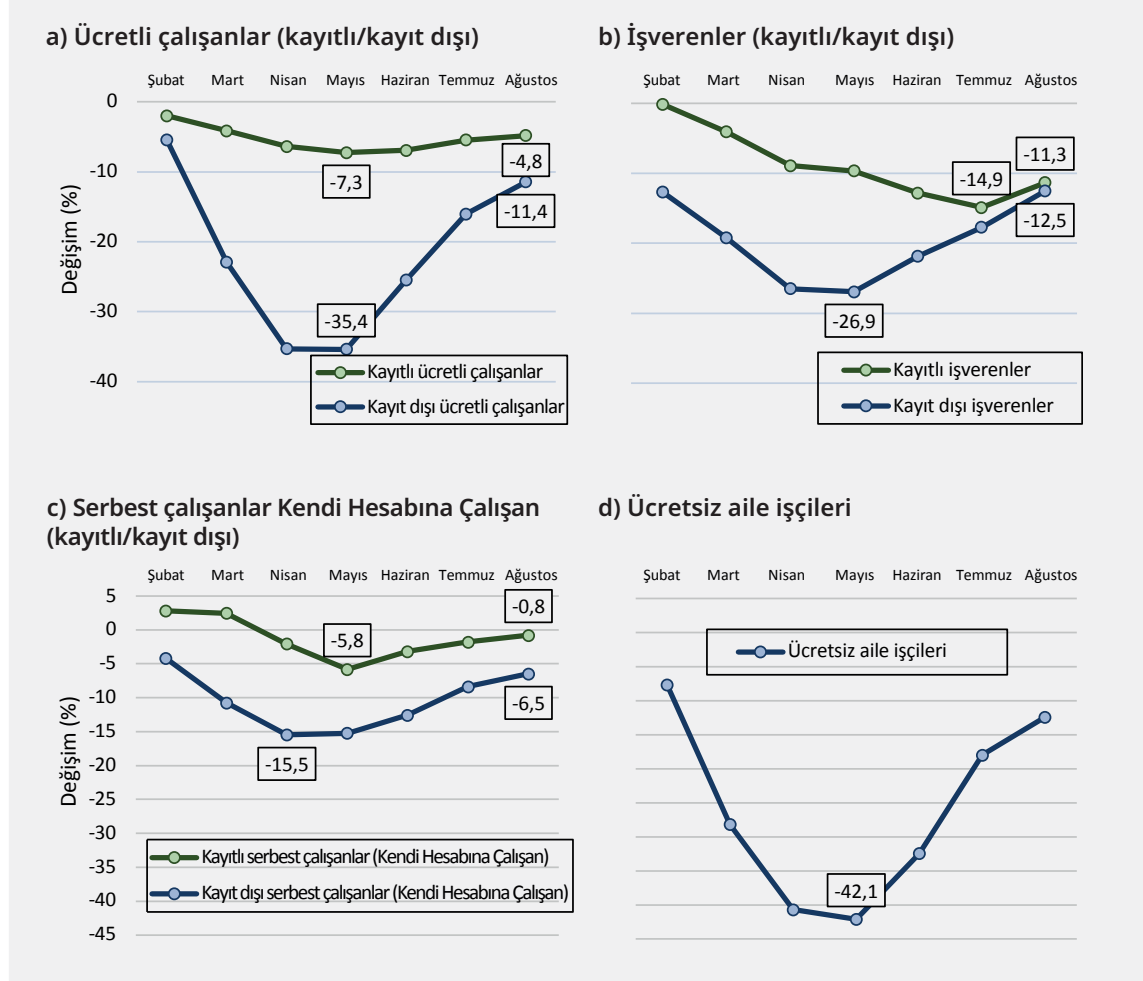
3.4 Kayıt dışılığın rolü

İşten çıkarmaları yasaklayan düzenleme sadece çalışanları ilgilendirmektedir, serbest çalışanları değil ve bu nedenle COVID-19’un etkilerindeki farklılıkların ücretli çalışanlar arasında büyük olması beklenmektedir. Gerçekten de, küresel salgının zirvesinde kayıtlı ve kayıt dışı işçilerin iş kaybı oranları arasındaki farklar sırasıyla ücretli çalışanlar, işverenler ve serbest çalışanlar için %28,1, 12,0 ve 9,7’dir.

Daha az olmasına rağmen, kayıt dışılık ve istihdam kayıpları arasındaki ilişki yine de serbest çalışan bireyleri de etkilemektedir. Bu olgunun açıklaması kayıtlı bir işyerinin kapanma ve tekrar açılması maliyetinin daha yüksek olmasıyla ilgili olabilir, kayıtlı işyerleri daha fazla yapıya ve işçiye sahiptir. Ancak hükümet tarafından küresel salgının etkisini hafifletmek amacıyla kabul edilen destek önlemleriyle de ilgili olabilir. Aslında, ekonomik istikrar

kalkanının 21 maddesi açıkça kayıtlı işyerlerine yarar sağlayan diğer önlemlerin arasında kredi ödemelerinin ertelenmesi, seçilen sektörlerde sosyal güvenlik primlerinin ertelenmesi ve konaklama vergisinin Kasım ayına kadar iptal edilmesini içermektedir.

► Şekil 3. İstihdam kayıpları değerlendirilmesi, Şubat-Ağustos



Kaynak: TÜİK istatistikleri ve ILO hesaplamaları. **Notlar:** Şekiller COVID-19'un neden olduğu istihdam kayıplarını referans düzeyin (olgulara dayanmayan koşullu varsayımsal) yüzdesi biçiminde sağlamaktadır. Anılan referans düzey, COVID-19'suz senaryoyu temsil etmektedir.

Hükümet tarafından duyurulan destek önlemlerine rağmen, tarım dışı sektörlerde kayıtlı işverenlerin sayısı (bkz. Şekil 3b) Temmuz'a kadar düşmeye devam etmiş ve Ağustos ayında hafif bir toparlanma sinyali görülmüştür. Tarım sektörü dışındaki kayıtlı işverenlerin sayısındaki düşüş sadece Nisan 2018'de başlayan bir trendin devamıdır. Nisan 2018'de bu işverenlerin sayısı Türkiye'de 1,07 milyondur. Bu işverenler, risk altındaki varlıkları daha fazla olanlardır ve küresel salgın yeni bir işletme kurmak için olabilecek en kötü senaryodur. Bununla birlikte, işyerlerinin kapanmasının arkasındaki nedenleri anlamak, ülke için bu durumu daha az sancılı yapmaz, kayıtlı işyerleri hem en fazla kayıtlı iş yaratan hem de yüksek düzeyde üretkenlik gösterenlerdir.

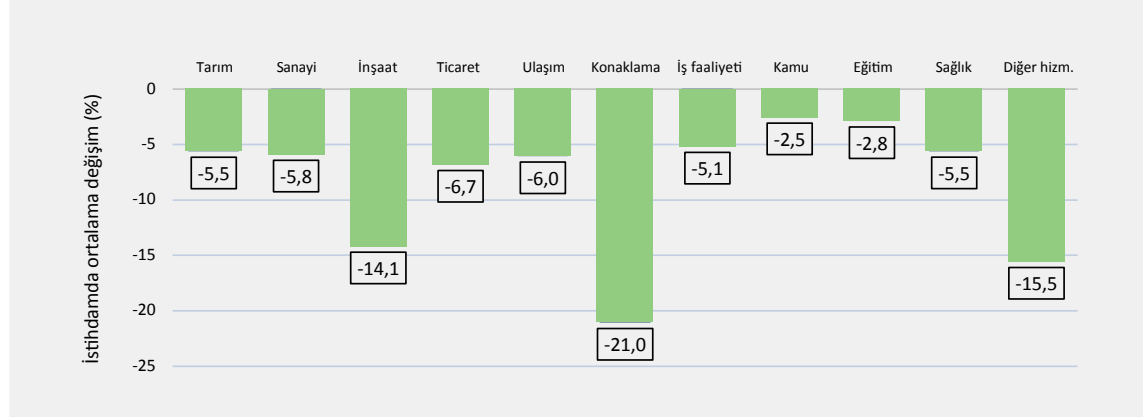
Son olarak, küresel salgın tümü kayıt dışı çalışan sayılan ücretsiz aile işçilerinin yaptığı işlerin %42,1'ini yok etmiştir. Ancak, bu işler kaybedildiği hızla geri kazanılmaktadır, bakınız Şekil 3.d. Kayıtlı olmadıkları ve bu işçileri işten çıkarmanın neredeyse hiç maliyeti olmadığı düşünüldüğünde bu şaşırtıcı değildir.

Kayıt dışı işçiler ve ücretsiz aile işçilerinin yaşadığı dramatik istihdam kayıpları aynı zamanda küresel salgının ekonomik faaliyet üzerindeki gerçek etkisinin daha iyi bir ölçüsü olarak alınabilir. Bunun nedeni, kayıtlı işçilerin neredeyse hiç işten çıkarılamaması, fakat çalışmıyor veya daha az süreyle çalışıyor olmalarıdır. Çalışma saatleri istatistikleri mevcut olmadığından, işten çıkarılabilecek işçilerin ne kadarının çıkarıldığı, küresel salgının etkisinin kayıtlı işçiler için bulunan %7,3’ten çok daha büyük olabileceğine işaret etmektedir.

3.5 Hangi sektörlerde sorun var?

Tüm ekonomik faaliyetler küresel salgından eşit ölçüde etkilenmemiştir. Eğitim, kamu yönetimi ve işletme faaliyetleri gibi bazıları, hizmet kalitesinin düşmesi göze alınsa da, büyük ölçüde çevrimiçi sürdürülebilir ekonomik faaliyetlerdir. İnsan sağlığı faaliyetleri gibi diğerlerinin çevrimiçi sürdürülebilmesi henüz mümkün değildir. Bununla birlikte, yeni Koronavirüs’ün yayılma kolaylığı, sağlık sektörü personelinin çoğunun kamu çalışanı olması veya kayıtlı işçi olması ve hükümetin küresel salgının başında uyguladığı personelin görev yerlerinden ayrılmasına izin vermeyen yasak, sektör üzerindeki etkinin çok düşük düzeyde olmasını sağlamıştır.¹¹ Ticaret veya ulaşım gibi bazı faaliyetler sırasıyla %6,7 ve %6,0 olmak üzere, biraz daha fazla istihdam kaybı yaşamıştır. Ancak küresel salgının etkileri özellikle inşaat sektörü, konaklama faaliyetleri ve “diğer” hizmetler grubunda (bilgisayar, kişisel ve ev aletleri onarımı, güzellik salonları ve tekstil yıkama hizmetleri vs.) özellikle hissedilmiştir.

► Şekil 4. Ekonomik faaliyete göre istihdam üzerindeki ortalama etki (Şubat-Ağustos)



Kaynak: TÜİK istatistikleri ve ILO hesaplamaları. **Notlar:** Şekiller COVID-19’un neden olduğu ortalama istihdam kayıplarını Şubat-Ağustos 2020 arasında referans düzeyin (olgulara dayanmayan koşullu varsayımsal) yüzdesi biçiminde sağlamaktadır. Anılan referans düzey, COVID-19’suz senaryoyu temsil etmektedir. Faaliyetler NACE rev.2 kodları kullanılarak tanımlanmıştır. Tarım bölüm A, sanayi bölüm B, C, D ve E, inşaat bölüm F, ticaret bölüm G, ulaşım bölüm H, konaklama bölüm I, iş faaliyetleri bölüm J, K, L, M ve N, kamu bölüm O, eğitim bölüm P, sağlık bölüm Q ve diğer hizmetler bölüm R, S, T ve U’yu kast etmektedir.

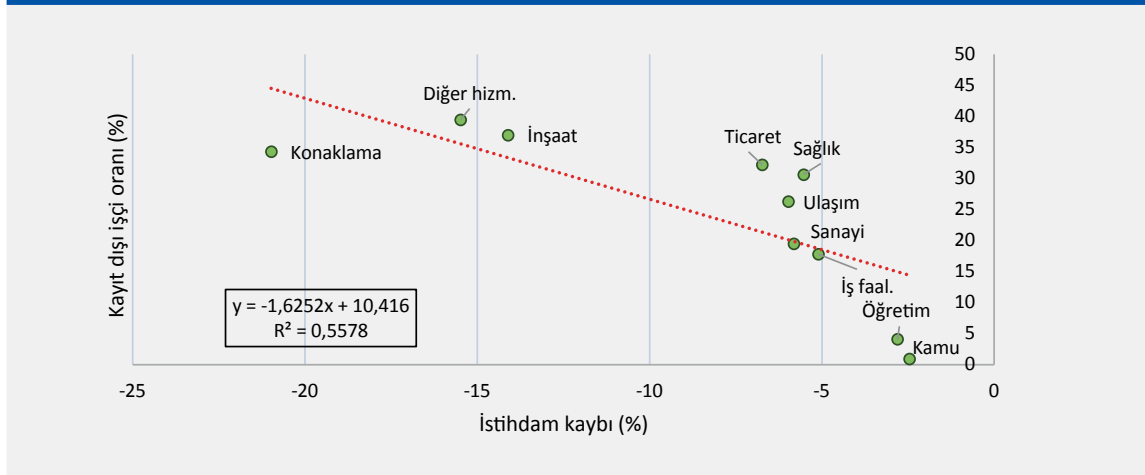
Restoran, bar ve otellerin yaşadığı büyük olumsuz etkiyi açıklayan faktörler hükümetin Nisan 2020’de aldığı önlemler, sektörde mevcut nispeten yüksek kayıt dışılık oranı, sosyal mesafenin yanı sıra Koronavirüs’ün neden olduğu korkudur. Aslında, küresel salgının zirvesinde (Mayıs) konaklama sektöründe görülen istihdam kayıpları COVID-19 olmasaydı görülecek istihdamın %30,6’sına ulaşmıştır. Birçoğu yüz yüze faaliyetler olduğu ve hatta bazıları müşterilerle yakın temas gerektirdiği için benzer açıklamalar “diğer faaliyetler” etiketi altında bulunan faaliyetler için de geçerlidir.

¹¹ Ve kaydedilen düşüş etki de insan sağlığı sektöründen değil çoğunlukla sosyal hizmetlerden kaynaklanmadır.

İnşaat sektörünün durumu biraz farklıdır, istihdam kayıpları açısından üçüncü sırada olsa da, çoğu hiç yaratılmamış işlerden kaynaklıdır. Ekonomik modelin tahmin ettiği COVID-19 olmasaydı varsayımsal senaryosunda bu sektör tarafından istihdam edilen işçilerin sayısında önemli bir artış beklenmekteydi. Bu sektör için tahmin edilen olumlu görünüm Aralık 2019 ve Ocak 2020’de sektöre karşı artan güven düzeylerine ve 2019 Ç4’te talep edilen yapı ruhsat sayısındaki artışa dayanmaktadır. Her iki önlem de, sektörün gelecekteki istihdam düzeyini yönlendirmekte ve değişiklikleri öngörmektedir.

Münferit vakalar bir kenara bırakılırsa, kayıt dışılık, sektörler arası istihdam kaybındaki büyük farkları açıklayabilir.¹² Şekil 5, sektörlerin istihdam kayıpları (%) ile kayıt dışı işçi oranlarını birlikte göstermektedir. Mevcut ilişkiler doğrusal regresyon modeliyle çizilmiştir; bu basit yakınlığa göre kayıt dışı işçilerin oranı istihdam kayıplarındaki varyasyonun (değişkenliğin) %55’ini açıklamaktadır. Münferit özellikler yine de önemlidir. Grafikte, konaklama sektörünün, kayıt dışı çalışan oranının yüksekliğinin getireceğinden daha fazla istihdam kaybına uğradığı görülmektedir. Başka bir deyişle, sadece kayıt dışılık düşünülseydi istihdam kayıpları %15 yerine %21 olarak öngörülebilirdi. Bu fark, küresel salgının başında uygulanan genel tecrit ve işyerlerinin kapatılması ile açıklanabilir.

► Şekil 5. Ekonomik faaliyete göre kayıt dışı istihdam ve istihdam kayıpları



Kaynak: HİA 2019 Ç4, TÜİK istatistikleri ve ILO hesaplamaları. **Notlar:** Şekil ekonomik faaliyete göre COVID-19’un neden olduğu istihdam kayıpları ve küresel salgın öncesi kayıt dışılık oranları çiftlerini göstermektedir. Kırmızı noktalı çizgi doğrusal regresyon sonucudur, denklem ve R2 ayrıca verilmiştir. Tarım sektörü ayrı bir değer olarak görülmüş ve dahil edilmemiştir.

İstihdam kayıplarının arkasında, kayıt dışılık dışında diğer faktörlerin varlığı Tablo 1’de görülmektedir. Esas olarak, tüm dezavantajlı gruplar daha yüksek kayıt dışılık oranı göstermektedir, örneğin gençlerde kayıt dışı çalışan oranı %41,2, yetişkinlerde ise %33,3’tür. Benzer bir durum erkekler (%30,6) ve kadınlar (%42,2) için de görülmektedir. Ancak, genç kadınlar (15-24) için %36,0 ve yetişkin kadınlar (25+) için %43,2 olan kayıt dışılık oranları, bu düzenliliği bozmaktadır. Sözleşme düzenlemeleri ortalamada daha güvenceli olmasına rağmen genç kadınlar en büyük istihdam kaybını yaşamıştır.

¹² TÜİK İnşaat sektörü güven endeksi.

► Tablo 1. Cinsiyet ve yaş grubuna göre kayıt dışı işçilerin oranı, 2019 Ç4

Grup	Kayıtdışı (%)	Grup	Kayıtdışı (%)
Gençler	41.2	Genç kadınlar	36.0
Yetişkinler	33.3	Yetişkin kadınlar	43.3
Kadınlar	42.3	Genç erkekler	43.6
Erkekler	30.6	Yetişkin erkekler	28.7

Kaynak: HİA 2019 ve ILO hesaplamaları. **Notlar:** İşçilerin kayıt dışılığının yaş grubu ve cinsiyete özgü oranları. Gençler 15-24 yaş arası, yetişkinler 25+ bireyleri kast etmektedir.

Genç ve yetişkin kadınların karşılaştırılması durumunda, gözlenen istihdam kaybı farklılıklarını açıklamak için kıdem, sözleşmenin sürekliliği ve ekonomik faaliyetlerin türü gibi diğer faktörlere de bakılmalıdır. HİA 2019 Ç4’e göre, genç kadınlar konaklama sektöründe (yüksek oranda etkilenen) daha çok çalışırken, yetişkin kadınlar daha çok tarım sektöründe (hafif etkilenen) çalışmaktadır. Ayrıca, genç kadın çalışanlar (%23,8) yetişkin kadınlardan (%8,2) daha fazla geçici sözleşmelerle çalışmaktadır. Son olarak, yetişkin kadınların aynı işyerinde daha fazla zaman geçirme anlamında genç işçilerden daha fazla kıdeme sahip olmaları da söz konusudur, bu aynı zamanda daha yüksek iş güvencesi ile ilişkilidir.

4- Sonuçlar

COVID-19’un getirdiği küresel salgın, Türkiye’de ekonomik faaliyetlerde önemli bir aksama yaratmış ve işgücü piyasasını etkilemiştir. İşgücü piyasası üzerindeki bazı etkiler istihdam kayıpları, çalışma saatlerinde düşüşler ve muhtemelen azaltılmış ücretleri içermektedir. Bu araştırma, istihdam kayıplarına odaklanmakta; küresel salgının genel istihdam ve birçok grubun istihdam düzeyleri üzerindeki etkisini ölçmektedir. Bu uygulama, 2020 yılı başlarında küresel salgın olmasaydı istihdam düzeylerinin nasıl olacağını tahmin eden ekonomik model yardımıyla yürütülmüştür. Tahminler ile gerçek istihdam rakamlarının karşılaştırılması, COVID-19’un Türk işgücü piyasasında bulunan farklı işçi grupları üzerindeki etkisinin hesaplanmasına imkan sağlamaktadır.

Sonuçlara göre, küresel salgının zirvesi olan Mayıs 2020’de 3 milyon iş kaybedilmiştir. Ancak, işlerin yok olması tüm çalışan kategorileri için eşit olmamıştır. Hükümet tarafından istihdamın korunması amacıyla alınan önlemler kayıtlı işçiler için kitlesel işten çıkarmaların önlenmesini sağlamıştır. Aynısı SGK’da kaydı olmadan çalışanlar için söylenemez; genel tecrit önlemleri hafifletildikten sonra toparlanma süreci hızlı da olsa her 5 kayıt dışı işten 1’i Mayıs ayında kaybedilmiştir. Aslında, kayıt dışılığın COVID-19’un istihdama etkisini şekillendirdiği söylenebilir. Genel olarak, işgücü piyasasının yüksek kayıt dışılık oranı olan tüm alanlarında daha büyük etkisi olmuştur. Benzer biçimde, kadınlar, gençler ve konaklama, inşaat ve düşük vasıflı hizmetlerde çalışanlar işlerinin önemli bir bölümünü kaybetmiştir.

İstihdam koruması bakımından işçilerin kayıt altına alınmasının büyük önemine rağmen, işçilerin kırılganlığını artıran diğer güvencesiz iş biçimleri bulunmaktadır. Bu kayıtlılık oranları daha yüksek olsa da yetişkin kadınlara (25+) kıyasla daha ağır iş kayıpları yaşayan genç kadınlar (15-24) arasında görülebilir. Bu durumda, geçici sözleşmeler gibi diğer unsurlar da

korumanın azalmasında rol oynuyor görünmektedir. Ayrıca, genç kadınların yaşadığı işlerdeki kısmi toparlanmanın yakından gözlemlenmesini gerektirmektedir. Ne Eğitimde ne İstihdamda ne de Öğrenimde (NEET) olmayan genç kadınların yakın gelecekte iş bulma şansı azdır ve şansları işgücü piyasasında uzak kaldıkça düşmeye devam etmektedir.

Son olarak, yeni Koronavirüs’ün getirdiği kriz, Türkiye’de kayıtlı işverenlere başka bir darbe vurmuştur. Bu grup Nisan 2018’de toplam 1,047 milyon iken, Ekim 2019’da 0,832 milyona düşmüştür ve toparlanmaya başladığında (Şubat 2020’de 0,905 milyon) küresel salgın Temmuz 2020’de bu sayıyı 0,808 milyona geriletmiştir. Kayıtlı işverenlerin insana yakışır iş yaratma açısından önemi göz önüne alındığında, daha fazla destek önlemleri gereklidir; aksi takdirde, hem niteliksel (sözleşme kalitesi) hem de niceliksel (daha düşük istihdam düzeyleri) bakımından yetersiz toparlanma riski bulunmaktadır.

Bu araştırma, küresel salgının Türk işgücü piyasasına etkilerine ışık tutsa da, sadece kısmi bir bakış açısı sunmaktadır. Birçok işçinin çalışma saatleri azalmış veya ücretsiz izne gönderilmiştir. Küresel salgının etkilerini eksiksiz resmedebilmek için, gelecekte bu analiz yinelenmelidir.

► Kaynakça

United Nations, 2020. Economic update, Office of the Resident Coordinator in Turkey. DİSK 2020. İşsizlik ve istihdamın görünümü raporu.

Şeker, S.D., Özen, E.N. ve Erdoğan, A.A. (2020). Jobs at risk in Turkey: Identifying the impact of COVID-19. Social protection and jobs, discussion paper, No. 2004, Temmuz 2020.

ILO (2020). ILO Monitor: COVID-19 and the World of Work. Sixth edition.

► İletişim

ILO Türkiye Ofisi

Ferit Recai Ertuğrul Caddesi No. 4

06450 Oran, Ankara