



► Araştırma Notu¹

Ocak 2021

► İşsizliğin ötesinde: Küresel salgının Türkiye’de çalışma saatlerine etkisi

1- Özet

Mart 2020’de ve küresel salgının etkileri nedeniyle olası kitlesel işten çıkarmalar karşısında, Türkiye dahil olmak üzere birçok ülke istihdamı koruma önlemlerini uygulamaya karar vermiştir. Bu önlemler arasında, işletmelerin işçilerini ücretsiz izinde tutması için kolaylaştırılmış prosedürün yanı sıra, işten çıkarmaların yasaklanması yer almıştır. Bununla birlikte, milyonlarca işçinin işten çıkarılmasına engel olmayı hedefleyen önlemler, aynı zamanda küresel salgının ekonomik faaliyete etkilerinin kolay biçimde hesaplanmasını önlemiştir. Çoğu işçinin işini muhafaza etmesi nedeniyle, istihdam kayıplarını hesaba katmak, çalışma saati kaybı açısından yalnızca buzdağının görünen kısmıdır.

Türkiye İstatistik Kurumu tarafından çalışma saatlerinin ve izindeki işçi (işe gelmeyen) sayısının yayınlanması, (1) istihdam kayıpları, (2) izindeki işçi sayısının fazlalığı ve (3) çalışmaya devam edenler açısından çalışma saatlerindeki düşüş nedeniyle çalışma süresi kaybını ölçerek küresel salgının ekonomik faaliyete etkilerini tahmin etmemizi sağlamaktadır. Toplam etki, Şubat ve Eylül arasında işyerinde gerçekte harcanmış saatler ile aynı aylarda küresel salgın olmasaydı çalışılacak olan saatler arasındaki fark ile ölçülmektedir.

İçerik bakımından, Bölüm 2 bağlamı biraz açıklamakta ve Türkiye’deki durumu diğer ülkelerin durumu ile karşılaştırmaktadır. Bölüm 3 metodolojiyi açıklamakta ve küresel salgının erkekler ve kadınlar açısından genel ve ayrı olarak çalışma saatlerine etkilerini hesaplamaktadır. Daha sonra Bölüm 4, bu notun Aralık sayısının Eylül verileriyle güncellenmiş halini sunmaktadır. Bu, önceden kırılgan olarak tanımlanmış grupları takip etmek amacıyla yapılmaktadır. Son olarak, Bölüm 5 sonuçları sunmaktadır.

2- Arka Plan

COVID-19 küresel salgını yalnızca sağlık riski teşkil etmemektedir; virüsün bulaşma mekanizması nedeniyle, yakın insan etkileşimi içeren birçok faaliyet yasaklanmış veya kısıtlanmıştır. Sonucunda, ekonomik faaliyette ve dolayısıyla işgücü piyasasında ciddi aksamalara neden olmuştur. Düşük talep ve işyerlerinin kapatılması, çalışan kişi sayısında ve dolayısıyla hanehalklarının gelirinde düşüşe neden olmuştur. Başta en kırılgan gruba

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

ait olanlar olmak üzere, işçileri ve işlerini korumak amacıyla hükümetler yardım paketlerini artırmış ve sosyal koruma mekanizmalarına erişimi kolaylaştırmıştır.

Ancak, tüm hükümetler ne aynı yaklaşımı takip etmiş ne de aynı önlemleri uygulamıştır. Örneğin, Rothenberg & Constantino (2020) tarafından açıklandığı üzere, COVID-19 bağlamında ABD’de çalışanları işten çıkarmalardan koruyan bir kanun bulunmamaktadır. Aksine, İtalya, Fransa veya İspanya gibi birçok Avrupa ülkesi güçlü istihdamı koruma önlemlerinde karar kılmıştır. Bu ülkelerde, çalışanlar işten çıkarılmaya karşı korunmuş ve sözleşmenin feshine yönelik gerekleri nadiren kullanıldıkları bir noktaya kadar artırılmıştır.

Küresel salgının başlangıcından itibaren, benzer bir yaklaşım Türkiye tarafından benimsenmiştir. Aslında, Kasım (2020) tarafından belirtildiği üzere, işten çıkarmalar “ilk kez” yasaklanmış ve bazı kanunlar mevcut istihdam ilişkilerinin devamını sağlayacak bir dizi alternatif yönetime işverenlerin erişimini kolaylaştıracak biçimde değiştirilmiştir. Bu eylemler arasında yıllık izin, toplu izin, ücretsiz izin ve çalışma saatlerinin azaltılması yer almaktadır, anılan yöntemlere ilişkin tanım için bkz. Gürkaynak vd. (2020). Aslında, COVID-19 krizinin devam eden doğasını işaret ederek, bu politikaların bazıları birkaç kez yenilenmiştir. Örneğin, Sahmay’a (2020) göre işten çıkarma yasağı ve işletmelerin işçilerini ücretsiz izne göndermesi izni 17 Ocak 2021’e kadar uzatılmıştır.

Bu istihdamı koruma yaklaşımı başarılı sayılabilir ve gerçekten de kayıtlı çalışanlar arasında küresel salgının istihdam düzeylerine etkisini asgariye indirmiştir. Aslında, bu önlemler sayesinde istihdam İspanya’da %6,0 ve Türkiye’de² %9,6 oranında düşmüştür ve bu iki ülke arasındaki fark, kayıtlı çalışanların payındaki farklar ile açıklanabilir. Bununla birlikte, bu başarı hikayeleri istihdam edilmiş olarak sayılmasına rağmen çalışmayan milyonlarca işçinin mevcudiyetini gizlemektedir. Önceki örneği takiben, İspanya’da işe gelmeyen işçi sayısındaki fazlalık 3,4 milyon olan istihdam kayıplarının hemen hemen üç katıdır. Türkiye İstatistik Kurumu’nun Hanehalkı İşgücü Anketi’nden edildiği çalışma saatlerine ve işe gelmeyenlere ilişkin rakamları yayınlamaya başladığı Aralık 2020’ye kadar Türkiye’nin aynı rakamları elde etmesi daha zor olmuştur. TÜİK tahminlerine göre, Nisan 2020’ye yönelik toplam istihdam rakamları 25,61 milyona ulaşmış olsa da aynı ayda yalnızca 20,45 milyon kişi gerçekte çalışmıştır. Ayrıca, çalışmaya devam edenlerin ortalama olarak haftalık çalışma saatlerinde büyük bir düşüş bulunmaktadır ve bu durum da COVID-19’un işgücü piyasasına etkisini hesaplarken dikkate alınmalıdır, ancak bu sadece istihdam rakamlarına bakıldığında ihmal edilmektedir.

Bu yeni verilerin gösterdiği üzere, Türkiye’de uygulanan istihdamı koruma önlemleri sonucunda, istihdam kayıpları yalnızca ekonomik faaliyetlerdeki etkisi bakımından buzdağının görünen kısmını temsil edebilir. Bu araştırma notunun hedefi (Bölüm 3) Türkiye’de küresel salgının çalışma saatlerine etkilerini tahmin etmektir. Bu yalnızca bu not serilerinin Aralık baskısında halihazırda yapılmış olan istihdam kayıplarını hesaplayarak değil, aynı zamanda çalışmaya devam edenler arasında çalışma süresindeki düşüşlerden ve işe gelmeyenlerin (yani küresel salgın olmasaydı izinde olmayacak olan, ücretli/ücretsiz izindeki işçiler) sayısındaki fazlalıktan kaynaklanan kayıpları dikkate alarak yapılmaktadır.

Ayrıca, bu not aynı zamanda (Bölüm 4) en kırılgan gruplara odaklanmış olarak, Eylül verilerini kullanarak, COVID-19’un istihdama etkilerine ilişkin bir güncelleme sunmaktadır. Veri sınırlamaları nedeniyle etkilere yönelik (istihdam, işe gelmeyenler ve çalışma saatleri) bu tür ayrıştırmalar yapılamayacağı dikkate alınmalıdır.

² İspanya’nın sonuçları 2019 ve 2020 Ç2’de istihdam düzeylerini karşılaştırmaktadır. Türkiye’nin rakamları 2020 Ç2’de gerçek istihdam düzeyleri ile küresel salgın olmasaydı istihdam düzeyinin ne olacağını hesaplayan, olgulara dayanmayan koşullu varsayımı karşılaştırdıktan sonra hesaplanmaktadır.

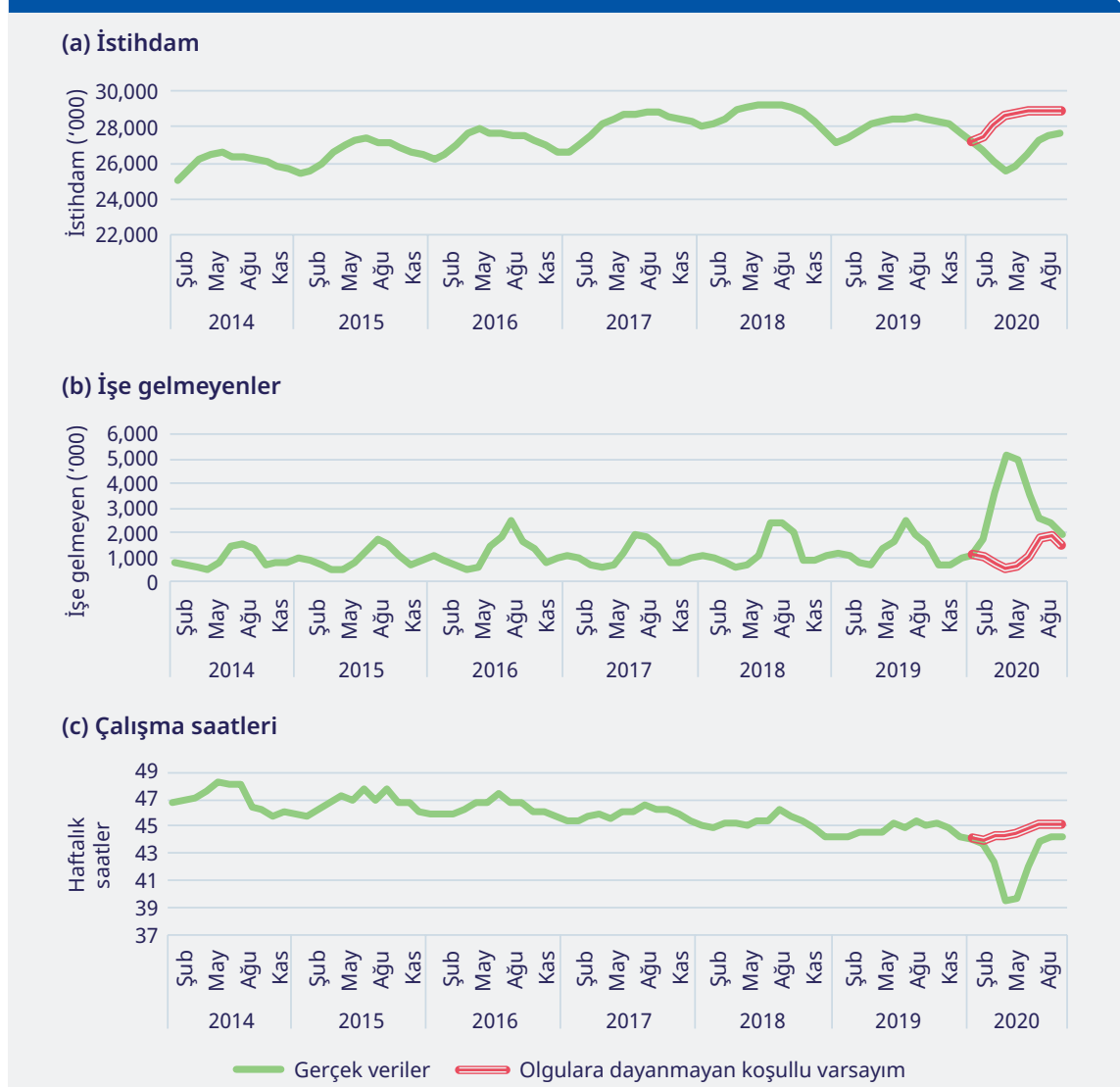
3- Çalışma saatlerine etkisi

COVID-19’un çalışma saatlerine etkisini hesaplamanın gerekçesi, 2020 başlarında küresel salgın gelmeseydi neler olacağı hakkında işgücü piyasasına ilişkin birçok sonucu ortaya çıkaran varsayımsal bir senaryo (olgulara dayanmayan koşullu varsayım) oluşturmaktır. Bu senaryo, küresel salgının olduğu ve olmadığı durumlardaki sonuçları karşılaştırmamızı sağlamakta ve böylelikle küresel salgının etkilerini tahmin etmemizi sağlamaktadır.

3.1 Metodoloji

Olgulara dayanmayan koşullu varsayımlar birkaç biçimde oluşturulabilmektedir; bazıları işgücü piyasasının 2019’da olduğu gibi hareket edeceğini varsaymak gibi oldukça basittir, bazıları ise çok daha karmaşıktır. Bu not, işgücü piyasası sonuçlarını tahmin etmek amacıyla dağıtılmış otoregresif bir model kullanmaktadır. Bu modelin mevsimselliği (yılın aylarını kullanarak), trendler (tahmin edilen sonuca ilişkin geçmiş değerleri kullanarak) ve ülkenin makro-ekonomik görünümünü (model ile bağlantılı diğer makro-ekonomik göstergeler sayesinde) kontrol etme avantajına sahiptir.

► Şekil 1. Küresel salgının olduğu ve olmadığı durumlardaki üç işgücü piyasası göstergeleri



Kaynak: TÜİK istatistikleri ve ILO hesaplamaları. **Notlar:** Şekiller gerçek verileri ve küresel salgının var olmadığı, olgulara dayanmayan koşullu varsayımsal bir senaryoyu kullanarak, (a) istihdam düzeyleri, (b) işe gelmeyenler ve (c) çalışma saatlerini göstermektedir.

Küresel salgının çalışma saatlerine genel etkisini tahmin etmek amacıyla, şu üç değişkeni tahmin ediyoruz: Toplam istihdam, işe gelmeyen kişi sayısı ve haftalık çalışma saatleri.³ Bu sonuçlar, Ocak 2020’ye kadar mevcut olan bilgiyi kullanarak, Şubat-Eylül 2020 dönemine yönelik tahmin edilmektedir. Varsayıma göre, tüm makro-ekonomik toplamlar Ocak’tan sonra küresel salgından etkilenmiştir ve dolayısıyla kullanılır ise, sonuçları çarpıtacaktır.

Üç değişkenin tümünün ekonometrik modelleri önceki değerlerinin yanı sıra, yılın aylarını kullanmaktadır. Buna ek olarak, istihdam tahminleri tüketici ve perakende güven endeksleri, sanayi üretim, enflasyon, ihracat, ABD Doları/Türk Lirası döviz kuru ve yapı maliyet endeksi dahil olmak üzere, ilgili makro-ekonomik bilgiye ilişkin geçmiş değerleri kullanmaktadır. Tüm değişkenler TÜİK tarafından aylık olarak yayınlanmaktadır. Bu üç sonuca⁴ ilişkin gerçek verilerin yanı sıra (küresel salgının olmadığı senaryoda) tahmin edilen düzeyler Şekil 1’de gösterilmektedir.

Etki kaynakları, yani işçiler, işe gelmeyenler ve çalışma saatlerinin tamamı farklı birimlerle ölçülmektedir. Bunların tamamını toplamak amacıyla, istihdam kaybını ve işe gelmeyenlerin sayısındaki fazlalığı, küresel salgın olmadığında tamamının ortalama bir işçi kadar çalışacağını varsayarak eşdeğer çalışma saatlerine dönüştürüyoruz.⁵ İstihdam kayıplarının çalışma saatleri üzerindeki etkisi, küresel salgının olduğu ve olmadığı durumlarda işçi sayısındaki farkın bu iki durumda çalışacakları saatler ile çarpılması olarak tanımlanmaktadır.⁶ Daha sonra, işe gelmeyenlerin (ücretli, ücretsiz veya hastalık iznindeki işçiler) sayısındaki fazlalığın etkisi, küresel salgın olmasaydı işyerinde bulunacak işe gelmeyenler ile küresel salgın sırasında işe gelmeyenler arasındaki farkın çalışmaları beklenen çalışma saati ile çarpılması ile hesaplanmaktadır.⁷ Son olarak, küresel salgın sırasında çalışmaya devam edenlerin çalışma saatlerindeki düşüşün etkisi, çalışma saatlerindeki farkın (küresel salgının olduğu ve olmadığı senaryo) aktif olarak çalışmaya devam eden işçi sayısı ile çarpılması ile hesaplanmaktadır.

Buna ek olarak, Şubat ve Eylül arasında küresel salgın olmasaydı çalışılacak olan saatleri temsil eden bir referans düzeyi belirliyoruz. Etki, daha sonra bu varsayımsal referans düzeyine bakarak tanımlanmaktadır. Referans düzeyinin kesin tanımı ve çalışma saatleri üzerindeki üç etkinin her biri için ilgilenecek okuyucunun Ek A’ya bakması tavsiye edilmektedir.

3.2 Genel etki

Sonuçlara göre, küresel salgın sırasında ekonomik faaliyetteki düşüş istihdam kayıplarının ötesine geçmektedir. Bu durum hem referans düzeyi hem de analiz kapsamındaki üç kaynağın her birinden kaynaklanan kaybedilen çalışma saatlerinin gösterildiği Şekil 2a’da görülebilmektedir. Referans düzeyine göre, küresel salgın olmasaydı Türkiye’de çalışılacak olan haftalık çalışma saati 1,16 ve 1,25 milyar arasında değişirdi. İstihdamdaki mevsimsel artışa rağmen yaz süresince çalışma saatlerinin düştüğünü görmek şaşırtıcı olabilir, ancak bu durum tatil günlerinde kişi sayısındaki artış ile açıklanmaktadır; yani, yaz süresince daha fazla insan istihdam edilmekte, ancak daha az saat çalışılmaktadır.

³ Verilere Türkiye İstatistik Kurumu’nun internet sitesinden erişilebilir.

⁴ İşe gelmeyenlere ilişkin tahmin edilen sayı, istihdam kayıplarını dikkate alacak biçimde daha da modifiye edilmiştir.

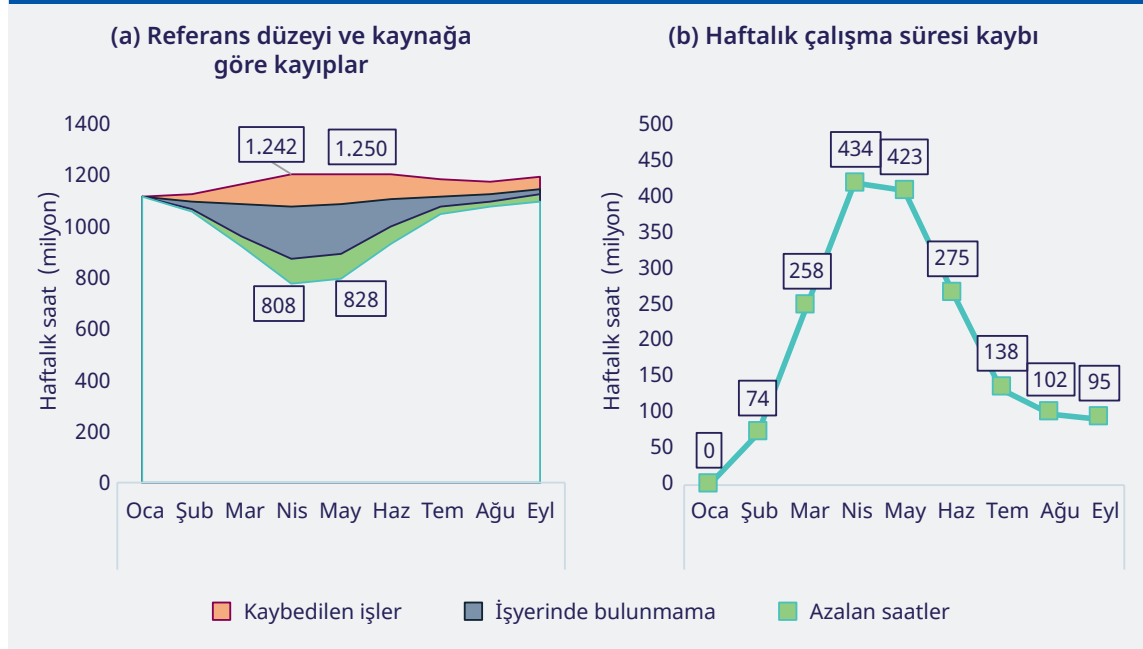
⁵ Bazı yanlışlıklar bu varsayımdan beklenmektedir, ancak az olması beklenmektedir; örneğin kayıtlı işçiler haftada 46,3 saat çalışırken, kayıtdışı olanlar 46,8 saat çalışmaktadır.

⁶ Ve de bu çalışanlardan bazılarının -birkaçının- izinde olmasını ve böylelikle çalışmamalarını sağlayacak küçük bir düzeltme.

⁷ Küresel salgının olmadığı durumda işe gelmeyenlerin sayısı, beklenen istihdam kayıpları oranına göre aşağı doğru düzeltilmektedir. Gerekçe aşağıdadır, daha az istihdam varsa, izinde olması beklenen daha az işçi olmalıdır.

Etki bakımından ve referans düzeyinin çan şekline sahip olması nedeniyle, istihdam kayıplarının gerçekte çalışma saati kayıpları bakımından nasıl buzdağının görünen kısmını temsil ettiği görülebilmektedir. Gerçekten de, küresel salgının zirvesinde (Nisan, Mayıs) kayıpların çoğunluğu istihdam edilmiş olarak kalanlar arasında çalışma saatlerindeki düşüşten ve özellikle işe gelmeyenlerin sayısındaki artıştan (izinde olan işçiler) kaynaklanmıştır. Genel olarak, küresel salgın Türkiye’de **haftalık çalışma saatlerini** Nisan’da 1,242 milyondan 808 milyona ve Mayıs’ta 1,250 milyondan 828 milyona düşürmüştür ve bu, **haftalık olarak** sırasıyla 434 milyon saat ve 422 milyon saatlik kaybı teşkil etmektedir. Nisan ve Mayıs bir kenara bırakılırsa, Şekil 2b’ye göre, Haziran’da en sıkı önlemlerin kaldırılması ile birlikte, çalışma saati kayıpları ortadan kalkmaya başlamıştır. Bununla birlikte, ekonomik durgunluğa ilişkin işaretler de bulunmaktadır veya diğer bir ifadeyle, 2020 boyunca toparlanması beklenen çoğu faaliyet ekonomiyile birlikte toparlanmış görünse de tamamlanmamış bir toparlanmaya ilişkin işaretler vardır.

► Şekil 2. COVID-19 nedeniyle haftalık çalışma saatlerinde düşüş

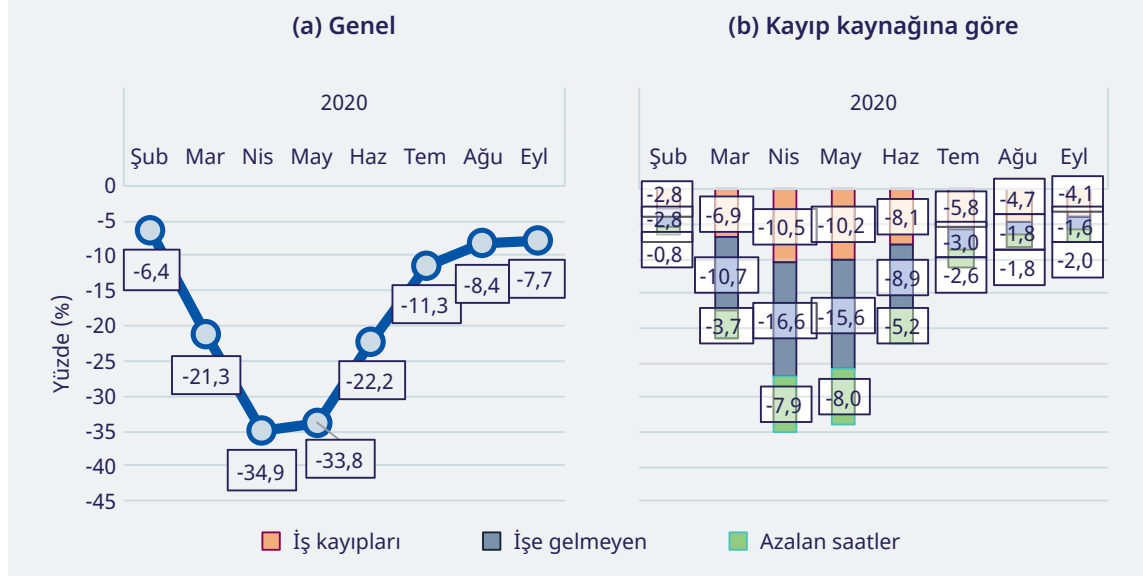


Kaynak: TÜİK istatistikleri ve ILO hesaplamaları. **Notlar:** Şekil 2a COVID-19’un Türkiye’de haftalık çalışma saatine etkisini göstermektedir. Bu etki üç kaynağa ayrılmaktadır: İstihdam kayıplarından kaynaklanan saat kaybı (kahverengi), işe gelmeyen işçi sayısındaki fazlalıktan kaynaklanan saat kaybı (mavi) ve çalışmaya devam edenler arasında çalışma saatlerindeki düşüşten kaynaklanan saat kaybı (yeşil). Bu etki, küresel salgın olmasaydı Türkiye’de çalışılacak olan haftalık çalışma saatini temsil eden (üst çizgi) referans düzeyi senaryosuna göre gösterilmektedir. Şekil 2b, referans düzeyi ve küresel salgın sırasında gerçekte çalışılan saat arasındaki farkı göstermektedir.

Küresel salgının zirvesinde etki düzeyi de sürpriz değildir. İstihdam koruma önlemlerinin çalışma saatlerindeki büyük düşüşleri gizlediğinden şüphelenilmiştir. Bu yöndeki bazı göstergeler, TEPAV (2020) tarafından gerçekleştirilen bir anket ile gösterilmiştir. Anılan anket yalnızca imalat ve inşaat sektörlerindeki çalışanları kapsamıştır, ancak sonuçlar işe gelmeyenlerin payındaki artışın ve çalışma saatlerindeki düşüşün Türk işçileri işten çıkarmalardan 16 kat daha çok etkilediğini göstermektedir. Küresel salgının zirvesinde etki Ç2’de çalışma saatlerinde %23,3 düşüş ile (Türkiye’de %30,3) Orta ve Batı Asya alt bölgesine yönelik ILO’nun (2020a) beklediğinden daha yüksek olmakla birlikte, Ç3’te %18,5 daha az çalışma saati ile (Türkiye’de %9,1) toparlanmanın bu bölge için tahmin edilenden daha hızlı olduğu da dikkate alınmalıdır.

Küresel salgının ekonomik faaliyete etkisine bakmanın farklı bir yolu, Şekil 3’te sunulmaktadır. Bir yandan, Şekil 3a referans düzeyinin yüzdesi olarak etkiyi sunmaktadır. Sonuçlara göre, Nisan ve Mayıs aylarında Türkiye’nin ekonomik faaliyetinin üçte biri yok olmuştur. Diğer yandan, Şekil 3b analiz kapsamında etkiyi şu üç kaynağa ayırmaktadır: İstihdam kayıpları, işe gelmeyenlerin fazlalığı ve çalışma saatlerinde düşüş. Küresel salgının ilk aşamasında, işe gelmeyenlerden kaynaklı kayıplar ve daha az çalışma saati bu etkinin üçte ikisinden fazlasını oluşturmuştur. Çalışma saati açığının yarısından fazlasını teşkil eden istihdam kayıpları ile birlikte, bu 2020’nin ikinci yarısına doğru tersine dönmüştür. Küresel salgının zirvesinde Türkiye’de olanlar, aynı önlemleri benimseyen ülkelerde görüldenden çok da farklı değildir. Örneğin, Lemieux vd. (2020) araştırmasına göre, Kanada Şubat ile Nisan arasında 20-64 yaş aralığındaki işçilere yönelik çalışma saatlerinde %32’lik bir düşüş yaşamıştır ve istihdam yaklaşık olarak %15 oranında düşmüştür.

► Şekil 3. Çalışma saatlerinde düşüş (% olarak)



Kaynak: TÜİK istatistikleri ve ILO hesaplamaları. **Notlar:** Bu şekil COVID-19’un Türkiye’deki haftalık çalışma saatlerine etkisini göstermektedir. Kısım (a) etkiyi referans düzeyi senaryosunun yüzdesi (%) olarak göstermektedir. Referans düzeyi, küresel salgın olmasaydı Türkiye’de çalışılacak olan haftalık çalışma saatini temsil etmektedir. Kısım (b) aynı fikri takip etmektedir, ancak etkiyi şu üç kaynağa ayırmaktadır: İstihdam kayıplarından kaynaklanan saat kaybı (kahverengi), işe gelmeyen işçi sayısındaki fazlalıktan kaynaklanan saat kaybı (mavi) ve çalışmaya devam edenler arasında çalışma saatindeki düşüşten kaynaklanan saat kaybı (yeşil).

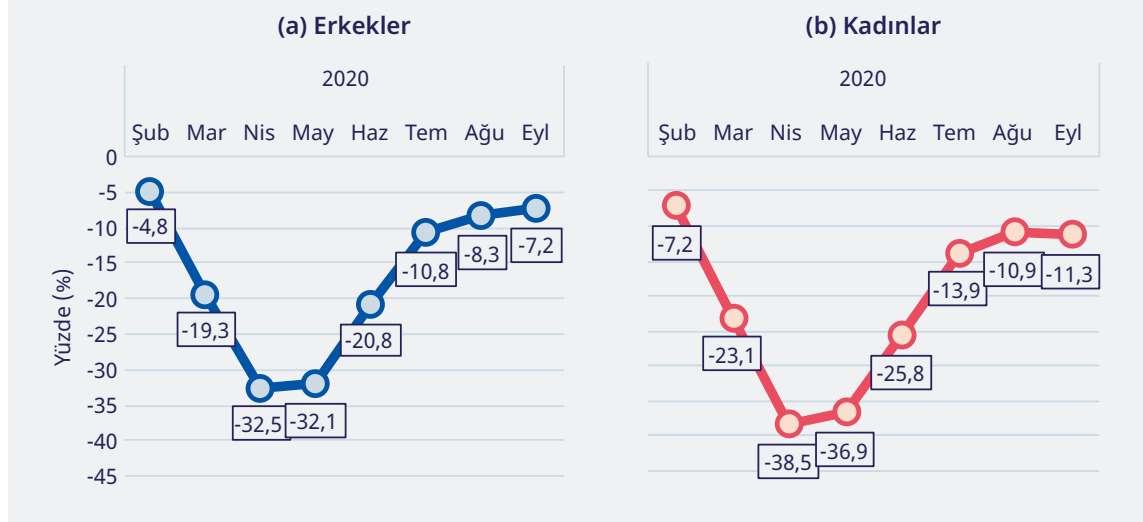
3.3 Toplumsal cinsiyete genel bakış

ILO (2020b) tarafından hazırlanan araştırmaya göre, kadınların COVID-19’un işgücü piyasasına etkilerinden kaynaklı daha ciddi sonuçlarla karşılaşması olasıdır. Bu sonuç halihazırda Collins vd. (2020) araştırması sayesinde evli kadınlara ilişkin olarak ABD’de onaylanmıştır. Yazarlar tarafından küresel salgının özellikle evde genç çocuklar bulunduğu, kadınların işyerinde çalıştığı süreyi partnerinden daha çok azalttığı bulunmuştur. Kanada’da benzer bir durum olarak, Lemieux vd. (2020) tarafından Şubat ve Nisan arasında çalışma saatlerinde kadınlar arasında %34 ve erkekler arasında %31 oranında azalma olduğu bulunmuştur.

Türkiye’de bu trendin bir istisnası değildir ve Şekil 4’te görülebildiği üzere, küresel salgının başından itibaren her ay kadınlar erkeklerden daha güçlü bir etkiye maruz kalmıştır. Erkeklerden daha büyük bir etkiye maruz kalmalarına ek olarak, kadınların çalışma saatlerine ilişkin toparlanma Eylül itibarıyla durgunlaşmıştır. Erkeklerin çalışma süresi kaybının Ağustos’tan Eylül’e kadar geçen sürede %8,3’ten 7,2’ye düşmeye devam etmesine

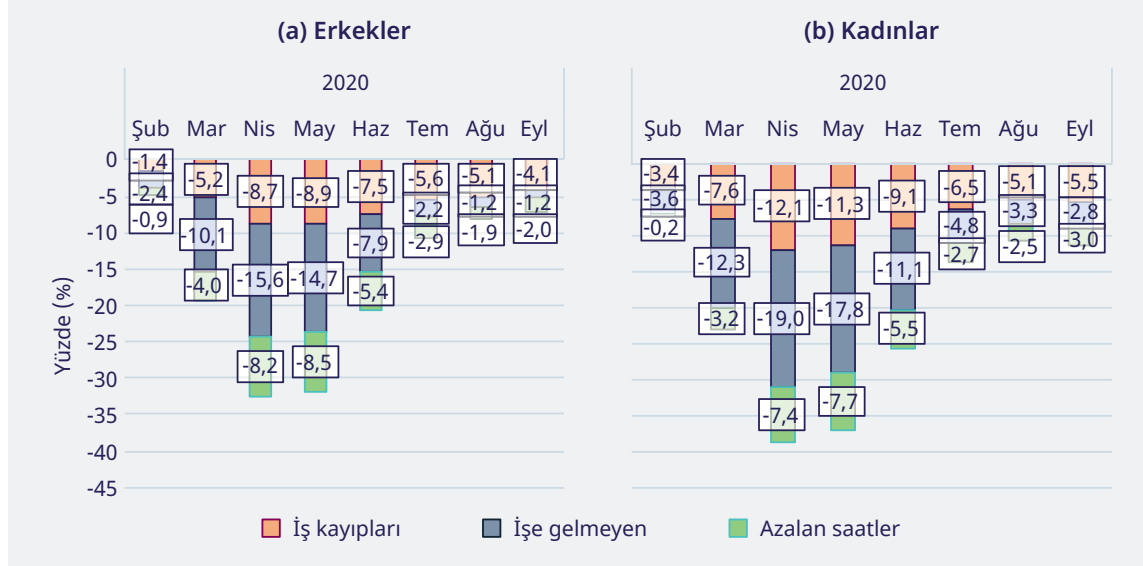
rağmen, kadınların çalışma süresi kaybı gerçekte %10,9’dan 11,3’e yükselmiştir. Kadınların toparlanmasının durması arkasındaki nedenler, erkekler ve kadınlar için ayrı ayrı kaynağa göre çalışma saatlerindeki kaybı ayrıştırması nedeniyle, Şekil 5’te analiz edilebilmektedir. Burada hem istihdam kayıpları hem de hala çalışanlar (yeşille gösterilmektedir) tarafından çalışma saatlerindeki düşüş nedeniyle kadınların çalışma saatlerinin referans düzeyinden uzaklaşmış olduğu görülebilmektedir.

► Şekil 4. Çalışma saatlerindeki düşüş (% olarak), cinsiyete göre



Kaynak: TÜİK istatistikleri ve ILO hesaplamaları. **Notlar:** Bu şekil COVID-19’un Türkiye’de haftalık çalışma saatlerine etkisini göstermektedir. Bu etki referans düzeyi senaryosunun yüzdesi (%) olarak gösterilmektedir. Referans düzeyi, küresel salgın olmasaydı Türkiye’de çalışılacak olan haftalık çalışma saatini temsil etmektedir. Sonuçlar cinsiyete göre ayrıştırılmıştır.

► Şekil 5. Çalışma saatlerindeki düşüş (in %), cinsiyete ve kaynağa göre



Kaynak: TÜİK istatistikleri ve ILO hesaplamaları. **Notlar:** Bu şekil COVID-19’un Türkiye’de haftalık çalışma saatlerine etkisini göstermektedir. Bu etki referans düzeyi senaryosunun yüzdesi (%) olarak gösterilmektedir. Referans düzeyi küresel salgın olmasaydı Türkiye’de çalışılacak olan haftalık çalışma saatini temsil etmektedir. Buna ek olarak, bu etki şu üç kaynak arasında ayrılmaktadır: İstihdam kayıplarından kaynaklanan saat kaybı (kahverengi), işe gelmeyen işçi sayısındaki fazlalıktan kaynaklanan saat kaybı (mavi) ve çalışmaya devam edenler arasında çalışma saatlerindeki düşüşten kaynaklanan saat kaybı (yeşil). Sonuçlar cinsiyete göre ayrıştırılmıştır.

Çalışma saatleri ve izne ilişkin ayrıştırılmış veriler mevcut değildir. Dolayısıyla, kadınların ekonomik faaliyetinde toparlanma eksikliğinin nedenlerini daha ileri düzeyde çözmek amacıyla kapsamlı bir sektörel analiz kullanılamamaktadır. Yine de, sektörel istihdam trendlerine ilişkin bir analize göre, sosyal hizmet ve kişisel hizmetler gibi yüz yüze faaliyetlerde toparlanma eksikliği kadınları olumsuz olarak etkilemiş olabilir. Buna ek olarak, tatil sezonunun sona ermesi nedeniyle konaklama sektörünün sağladığı iş sayısındaki yavaşlama erkeklerden çok kadınları etkilemiş gibi görünmektedir.

Cinsiyetle ilgili daha fazla fark, Şekil 5’teki kaynaklara ilişkin analizden ortaya çıkmaktadır. Örneğin, kadınlar erkeklerden daha fazla iş kaybetmiştir (orantılı olarak) ve tüm küresel salgın boyunca izin düzenlemelerinden daha fazla etkilenmişlerdir. Bu farklara ilişkin makul bir kaynak, erkek ve kadınların sektörel istihdam yapısıdır. Alon vd.’ne (2020) göre, ABD’de kadınların daha ağır istihdam kayıpları yaşaması, istihdamlarının konaklama ve bakım sektörlerine yoğunlaşmış olmasından kaynaklanmaktadır ve Türkiye’de de durum aynıdır. Sektörel sorunlar bir yana bırakıldığında, Türkiye’de kadınların evde bakım işlerinin çoğu ile ilgilendikleri de dikkate alınmalıdır. Küresel salgından önce bu durum geçerliydi⁸, ancak Power’a (2020) göre küresel salgın nedeniyle bu farklar artmıştır. Küresel salgın süresince, birçok aile çocuklarını eğitmek ve çok fazla dış destek almadan öğretmen rolünü üstlenmek zorunda kalmıştır.

4- İstihdama etkisi (Eylül ayı güncellemesi)

Bu araştırma notunun Aralık sayısı, çeşitli sektörlerde ve gruplarda istihdamın toparlanmasına ilişkin güçlü işaretler göstermiştir, ancak aynı zamanda gençlerin ve özellikle genç kadınların çalışmaya geri dönmede zorlandıklarını göstermiştir. Buna ek olarak, kayıtdışı istihdam ve konaklama sektörü küresel salgın olmasaydı ulaşmalarının beklendiği istihdam düzeylerinden uzakta kalmıştır.

Bu bölüm, Türkiye İstatistik Kurumu tarafından yayınlanan Eylül 2020 verilerini ortaya koymaktadır ve Aralık Araştırma Notu’nun tahmin edilen istihdam düzeylerini güncellemektedir. Tahminleri üreten ekonometrik model (küresel salgının olmaması durumunda istihdam düzeyleri) bu notta yer alan Bölüm 3’te ve Aralık baskısının metodoloji bölümünde açıklanmaktadır. Özet olarak, her istihdam değişkeni için (gençlerin istihdamı diyelim) Şubat ve Eylül arasında ulaşacağı verilere ilişkin bir tahmin, anılan göstergeden alınan geçmiş bilgi, birçok makro-ekonomik toplama ilişkin geçmiş değerler (Ocak 2020’ye kadar), ve yılın aylarını kullanarak oluşturulmaktadır. Daha sonra, COVID-19’un istihdama etkisini bulmak için, analiz kapsamında her grup tarafından ulaşılan gerçek değerler ile tahmin edilen değerleri karşılaştırıyoruz.

4.1 Cinsiyet ve yaş grupları

Gençler, 2008-2009 finans krizinde en çok etkilenmiş olanlar arasında yer almış, NEET oranları artmış, bunun sonucunda Haziran 2012’de 101. Uluslararası Çalışma Konferansı eylem çağrısı yapmıştır. COVID-19 krizi de, gençlerin en çok etkilenenler arasında olması bakımından istisna değildir. ILO Yönetim Kurulu⁹ örgütün genç istihdamına adanmışlığını yinelemiş ve önümüzdeki on yıl için uzun süreli eylem planı yayınlamıştır. Mevcut kriz sırasında, Türkiye’deki gençler (15-24 yaş) kendilerini Nisan ve Mayıs aylarında %20’yi

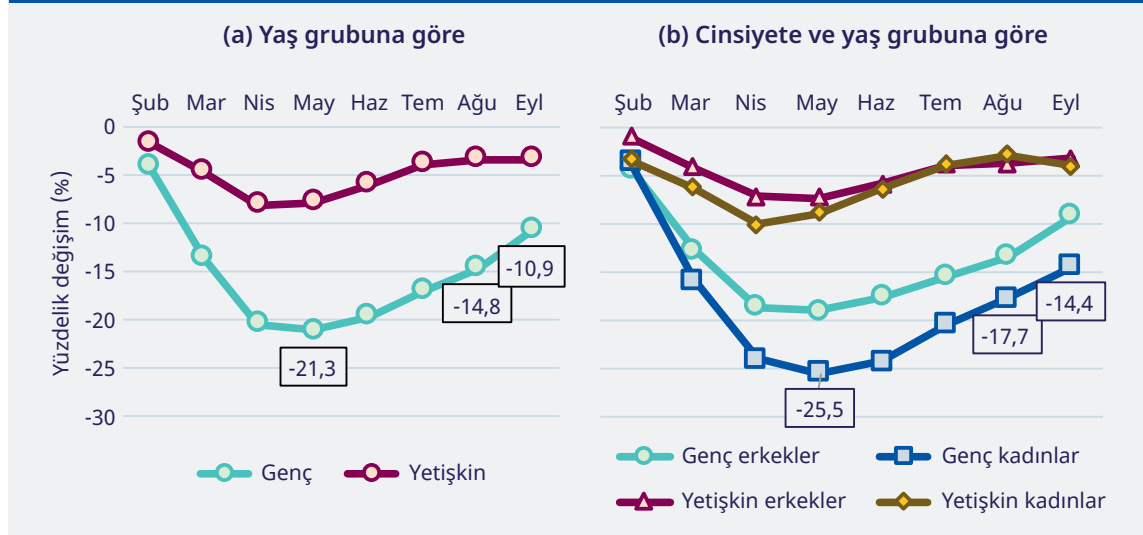
⁸ Bu, 2014 tarihli Zaman Kullanım Anketi ve 2019 tarihli Çocuk İşgücü Anketi’ne ilişkin istatistiklerde görülebilir. Her iki anket de Türkiye İstatistik Kurumu tarafından gerçekleştirilmiştir.

⁹ Bkz. ILO (2020c).

aşan istihdam kayıpları ile en çok etkilenen gruplar arasında bulmuştur. Bu duruma ilişkin iki sorun bulunmaktadır: İlk sorun oldukça bariz olandır; kısa vadeli işsizlik, gelir kaybı yaratmaktadır. İkinci sorun ise daha çok uzun vadeli kaygıdır; gençler NEET olduğunda, bu durumdan çıkma olasılıkları erkekler için %50,6 ve kadınlar için yalnızca %23,5’tir.¹⁰

Şekil 6’ya göre, küresel salgında istihdam payı %14,8’den %10,9’a düşen gençlerin işlerine geri dönmeleri Eylül’de devam etmiştir. Bu toparlanma hem genç erkekler hem de genç kadınlar için devam etmektedir. Çalışma saatleri ve izne ilişkin ayrıştırılmış veriler bulunmadığında, bu işgücü piyasasına bağlanma veya bağısızlığına ilişkin olarak uzun vadeli zararı asgariye indirmek bakımından umut veren bir sonuçtur. Aksine, yetişkinler arasında istihdamın toparlanması durmuştur. Aslında, COVID-19’un etkisi yetişkin kadınlar arasında kısmen artmıştır ve bu, tüm kadınlar arasında genel istihdam kaybının nedenidir.

► Şekil 6. İstihdam kayıplarının evrimi, Şubat-Eylül



Kaynak: TÜİK istatistikleri ve ILO hesaplamaları. **Notlar:** Şekiller referans düzeyi senaryosunun yüzdesi olarak COVID-19’dan kaynaklanan istihdam kayıplarını sunmaktadır. Bu referans düzeyi COVID-19 olmasaydı ulaşılacak olan istihdam düzeyini temsil etmektedir.

4.2 Konaklama sektörü, kayıtdışılık ve daha fazlası

Gençler bir kenara bırakılırsa, kriz nedeniyle en çok etkilenmiş olanlar arasında konaklama sektöründeki işçiler bulunmaktadır. Bu, Türk işgücü piyasasının özelliklerinden değil, restoran, bar ve oteller tarafından gerçekleştirilen faaliyetlerin sosyal doğasından kaynaklanmaktadır. Aslında, benzer etkiler Kanada’da da hissedilmiştir. Lemieux vd.’ne (2020) göre, Kanada’da kapanmalar nedeniyle en çok etkilenenler konaklama ve yiyecek hizmet sektörlerinde çalışanlar olmuştur.

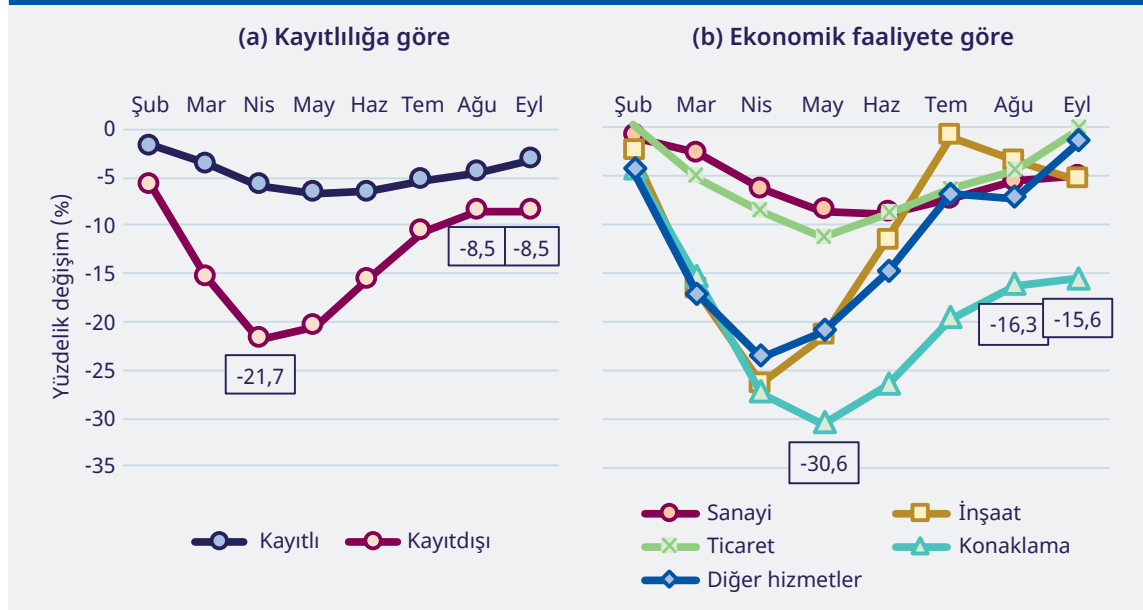
Benzer bir mesaj, Amerika Birleşik Devletleri hakkında Kurmann vd. (2020) araştırmasından alınabilmektedir. Bu yazarlar, Şubat ortasından Nisan sonuna kadar kendilerini ekonomik faaliyette %60 oranında bir düşüşte bulan dinlenme, konaklama ve perakende ticaret sektörlerine odaklanmaktadır. Dikkat edilmesi gereken husus, bu şeklin yalnızca istihdam kayıplarını değil, aynı zamanda çalışma saatlerindeki ve zorunlu izinlerdeki azalmaları da içerdiğidir, yani bu Şekil 7.b.’de gösterilen istihdam kayıpları ile doğrudan karşılaştırılmaz. Yine de, çalışma saatleri ve izinlere ilişkin veriler Türkiye’de anılan sektörler için erişilebilir hale geldiğinde, ABD’de bulunanlara benzer olarak faaliyetlerdeki düşüşleri öğrenmek şaşırtıcı olmayacaktır.

¹⁰ İstatistikler 2019 tarihli Hanehalkı İşgücü Anketi’nden alınan veriler kullanılarak elde edilmiştir.

Konaklama sektörü gerçekten de istihdam bakımından genel tecrit önlemlerinin zirvesinde (Nisan, Mayıs) büyük bir düşüş yaşamıştır. Ancak, sektörü etkileyen başlıca sorun bu değildir. Çünkü, Şekil 7.b’de görülebildiği üzere, inşaat sektörü gibi diğer ekonomik faaliyetler ve “diğer hizmet” faaliyetleri Nisan’da benzer istihdam kayıplarına ulaşmış, ancak daha sonra istihdam düzeylerini toparlamıştır. Aslında, başlıca sorun, enfeksiyonlar bakımından küresel salgının devamı, sosyal mesafenin sürdürülmesi ve küresel turizmin çökmesidir ki bunlar konaklamanın 2020 Ç3’te tahmin edilen istihdam düzeylerine ulaşmasını engelliyor gibi görünmektedir. Turizm-konaklama sektörü üzerindeki uzun süreli etki potansiyeli halihazırda Mart’ta Dünya Turizm Örgütü tarafından tahmin edilmiştir ve yıl ilerledikçe gerçek veriler ile teyid edilmiştir.¹¹

Konaklama sektöründeki yavaşlama diğer istihdam grupları üzerinde dışsal ekonomilerin etkilerine sahiptir. Örneğin, kayıtdışı istihdam konaklama sektörü ile aynı zamanda toparlanmasını durdurmuştur. Bar, restoran ve otellerde kayıtdışı işlerin nispeten yüksek payı göz önünde bulundurulduğunda görünen korelasyon büyük olasılıkla nedenseldir. Sektörel düşünceler bir kenara bırakılırsa, kayıtdışı istihdam kaybı (kayıtlı sektördeki işlerin net büyümesi ile telafi edilmemektedir) en kırılgan ailelerin bazılarının daha da büyük bir dışlanma riski altında olabileceği anlamına gelmektedir.

► Şekil 7. İstihdam kayıplarının evrimi, Şubat-Eylül



Kaynak: TÜİK istatistikleri ve ILO hesaplamaları. **Notlar:** Şekiller referans düzeyi senaryosunun yüzdesi olarak COVID-19’dan kaynaklanan istihdam kayıplarını sunmaktadır. Bu referans düzeyi COVID-19 olmasaydı ulaşılacak olan istihdam düzeyini temsil etmektedir. Faaliyetler NACE rev.2 kodları kullanılarak tanımlanmaktadır. Sanayi bölüm B, C, D ve E’yi, inşaat bölüm F’yi, ticaret bölüm G’yi, konaklama bölüm I’yi ve diğer hizmetler bölüm R, S, T ve U’yu belirtmektedir.

Hizmet ve satış çalışanlarına bakıldığında (konaklama sektöründe önemli bir paya sahip olan), benzer sonuçlara ulaşılabilir. Küresel salgının bu gruba etkisi de Eylül 2020’de yaklaşık olarak %10’da sabit kalmıştır.

Sonucu ama son derece önemli olarak, Eylül hem kayıtlı hem de kayıtdışı çalışanlar arasında istihdamın toparlanması bakımından olumlu işaretler bırakmıştır. Örneğin, kayıtlı çalışanların sayısı, her ne kadar tarihi rakamlardan hala uzak olsa da Haziran 2020’de 808 binden 852 bine yükselmiştir.

¹¹ <https://www.unwto.org/international-tourism-and-COVID-19>

5- Sonuçlar

Türkiye tarafından benimsenen istihdamı koruma önlemleri elbette kayıtlı çalışanlar arasında küresel salgının neden olduğu zararı sınırlandırmıştır. Bununla birlikte, istihdam düzeylerini krizin ekonomik faaliyete gerçek etkisine ilişkin güvenilir bir gösterge haline getirmişlerdir. Bu sorunu aşmak amacıyla, bu araştırma notu küresel salgının işgücü piyasasına etkilerini tahmin etmek için istihdam düzeyleri ile birlikte, çalışma saatlerine ve işe gelmeyenlerin sayısına (çalışmayan, ancak istihdam edilen kişiler) ilişkin verileri kullanmaktadır. Etkileri ortaya çıkarmak amacıyla, istihdam düzeyleri, işe gelmeyen sayısı ve Türkiye’de 2020 başlarında küresel salgın olmasaydı gerçekleşecek çalışma saatlerini tahmin ediyoruz. Bu etki, daha sonra tahmin edilen değerler ve gerçek değerler arasındaki fark olarak hesaplanmaktadır.

Bu araştırma notu ile sunulan başlıca sonuç şudur: Türkiye’de çalışma saatleri, en sıkı genel tecrit önlemlerine rastlayan dönem olan Nisan’da %34,9 ve Mayıs’ta %33,8 oranında düşmüştür. Etkilerin kaynağa göre ayrıştırılması (istihdam, izin, çalışma saatleri), Nisan’da kaybedilen çalışma saatlerinin üçte birinden daha azının istihdam kayıplarından kaynaklandığını görmemizi sağlamaktadır. Diğer bir ifadeyle, istihdam düzeylerine ilişkin analiz ekonomik faaliyetteki azalmalar bakımından yalnızca buzdağının görünen kısmını göstermektedir.

Çalışma saatleri ve işe gelmeyenlere ilişkin veriler de cinsiyete göre sunulmuştur. Bu verilere ilişkin analiz, kadınların küresel salgından daha ağır biçimde etkilendiğini teyid etmektedir. Aynı ayda erkeklerin karşılaştığı %32,5 kayıp ile kıyaslandığında, kadınlar çalışma saatlerinde %38,5’lik (Nisan) bir düşüş ile karşılaşmıştır. Çalışma saatlerindeki kaybın arkasındaki kaynakların analizine göre, fazla izin (işe gelmeyenler) ve istihdam bakımından kadınlar erkeklerden daha çok etkilenmiştir. Diğer ülkelerde de olduğu gibi, evdeki görev ve sorumluluklara harcanan zamana yönelik toplumsal cinsiyet farklarının ne ölçüde farklı etkileri açıklayabileceğini incelemeye değer olabilir.

Bu sonuçlara ek olarak, Türkiye İstatistik Kurumu tarafından yayınlanan Eylül güncellemesi de krizin en kırılgan olanlara etkisini izlemeye devam etmemizi sağlamaktadır. Bu verilere ilişkin bir analiz, olumlu ve o kadar da olumlu olmayan haberleri ortaya koymaktadır. Bir yandan, gençlerin istihdam düzeyleri (hem erkekler hem de kadınlar için) toparlanmaya ve böylelikle gençlerin istihdam edilebilirliğinde uzun vadeli zarar olasılıklarını asgariye indirmeye yönelik kararlı bir tempoda ilerlemektedir. Buna ek olarak, hem kayıtlı hem de kayıtdışı çalışan sayısı Ağustos’ta başlayan yükselme trendini ve sayılarını artırmayı sürdürmüştür. Bu durum, gelecekteki daha güçlü istihdam yaratmaya yönelik umut vermektedir.

Olumsuz tarafından bakıldığında, konaklama sektöründe istihdam kayıpları büyük olasılıkla yazın ve tatil sezonunun bitmesi nedeniyle Ağustos’tan sonra yaklaşık olarak %16’da, değişmeden kalmıştır. Küresel salgının uzun süreli doğası göz önünde bulundurulduğunda, bu sektörde toparlanma 2021’in yazına kadar beklenmemektedir. Aynı zamanda, toparlanmadaki yavaşlamalar kayıtdışı işçiler ve hizmet çalışanları tarafından da yaşanabilir, her ikisi de konaklama sektörü ile güçlü bağlantılara sahiptir.

Özetle, çalışma saatleri ve izindeki işçi sayısına ilişkin yeni yayınlanmış veriler COVID-19’un ekonomik faaliyete etkisine ilişkin daha derin bir analize yönelik yolu açmıştır. Yine de, mevcut veriler krizden en çok etkilenenleri tam olarak belirleyecek kadar ayrıştırılmamıştır. Gelecekteki analizler, veriler mevcut olur olmaz, bu sorunu ele almalıdır. Ayrıca, Kasım sonu itibarıyla uygulanan artırılmış yasaklar büyük olasılıkla ekonomik faaliyeti bir kez daha etkilemiştir ve bu önlemlerin etkilerini izlemeye devam etme çabası gerekli görülmektedir.

Kaynakça

Alon, T. & Doekke, M. & Olmstead-Rumsey, J. Tertilt, M. (2020). This time it's different: The role of women's employment in a pandemic recession. NBER working paper No. 27660, August 2020.

Collins, C. & Landivar, L.C. & Ruppanner, L. & Scarborough, W.J. (2020). COVID-19 and the gender gap in work hours. Gender, Work and Organization, 2020.

Gürkaynak, G. & Uluay, T. & Altin, D. & Alptekin, N. (2020). Effects of COVID-19 circumstances on employment relationships under Turkish Law. Published online at mondaq.com on April 15, 2020.

ILO (2020a). ILO monitor: COVID-19 and the world of work. Sixth edition.

ILO (2020b). The COVID-19 response: Getting gender equality right for a better future for women at work. ILO Policy Brief, 2020.

ILO (2020c). Renewing commitment to youth employment by endorsing a follow-up plan of action on youth employment for the period 2020–30. Second item of the agenda, ILO Governing Body, 340th Session, Geneva, October–November 2020.

Kasım, C. (2020). COVID-19 and Labour Law: Turkey. Italian Labour Law e-journal, Special Issue 1, Vol.13, 2020.

Kurmann, A. & Lalé, E. & Ta, L. (2020). The impact of COVID-19 on U.S. employment and hours: Real-time estimates with homebase data. Unpublished manuscript.

Lemieux, T. & Milligan, K. & Schiler, T. & Skuterud, M. (2020). Initial impacts of the COVID-19 pandemic on the Canadian labour market. CLEF Working Paper Series 26, Canadian Labour Economics Forum (CLEF), University of Waterloo.

Pinedo-Caro, L. (2020). The impact of the pandemic on employment in Turkey: What would have happened without COVID-19? ILO Research Brief, December 2020.

Power, K. (2020) The COVID-19 pandemic has increased the care burden of women and families, Sustainability: Science, Practice and Policy, Vol.16, Issue 1, pp. 67-73.

Rothenberg, J. X. & Constantino, T. (2020). The effect of COVID-19 on employee benefits: Considerations in Italy and the United States. EACCNY Labor Post-Pandemic Series, 25 September.

Sahmay, B. (2020). Employment protection measures extended in Turkey. Published online at mondaq.com on November 26, 2020.

TEPAV (2020). How has COVID-19 affected Turkey's labour market? Evaluation note, Economic Policy Research Foundation of Turkey, June 2020, N202029.

UNWTO (2020). Impact Assessment of the COVID-19 Outbreak on International Tourism. <https://webunwto.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fspublic/2020-03/UNWTO-Impact-Assessment-COVID19.pdf>, published on March 10, 2020.

Ek A- Çalışma saatlerinin ayrıştırılması

Küresel salgın olmasaydı çalışılacak belirli bir haftadaki çalışma saati, anılan haftada istihdam edilmiş ve çalışan (yani işe gelmeyenler değil) kişi sayısının çalışılacak olan haftalık ortalama saat ile çarpılması ile belirlenmektedir. Bu saatler “referans düzeyi” olarak adlandırılmaktadır:

$$B = (E^N - A^N)H^{N,w}$$

Burada, E istihdamı, A işe gelmeyenleri ve H çalışma saatlerini ifade etmektedir. Buna ek olarak, “N” üst simgesi küresel salgının olmadığı bir senaryoyu ifade etmekte (Normal’in kısaltması) ve “w” üst simgesi çalışma saatlerinin referans hafta boyunca gerçekten çalışanları kastettiğini ifade etmektedir.

Referans düzeyi daha sonra 4 bileşene ayrıştırılmaktadır; bu bileşenlerden üçü a) çalışıyor olması gereken, ancak artık istihdam edilmeyen kişi sayısı, b) istihdam edilmiş olarak kalan, ancak işe gelmeyen işçi sayısındaki artış (0 saat çalışmış) ve c) çalışmaya devam edenleri etkileyen çalışma saatlerindeki düşüş bakımından küresel salgın nedeniyle kaybedilen saatleri ifade etmektedir. Bundan dolayı, toplam etki şu biçimde tanımlanmaktadır:

$$I = \underbrace{(E^N - E^P)H^{N,w} \frac{(E^N - A^N)}{E^N}}_{\text{İstihdam kayıpları}} + \underbrace{\left(A^P - \frac{A^N E^P}{E^N}\right)H^{N,w}}_{\text{İşe gelmeyenlerin fazlalığı}} + \underbrace{(E^P - A^P)(H^{N,w} - H^{P,w})}_{\text{Saatlerde düşüş}}$$

“P” üst simgesi küresel salgının olduğu senaryoyu ifade etmektedir. İlk bileşende istihdam edilen kişi sayısı, bu işçilerden bazılarının izinde olacağını varsayarak- genellikle izinde olmaları nedeniyle- aşağıya doğru düzeltilmiştir. Buna ek olarak, işe gelmeyenleri sayısındaki fazlalık yalnızca küresel salgın sırasında işe gelmeyenlerin küresel salgın olmasaydı işyerinde bulunmayacak olanlardan çıkarılması ile bulunmamaktadır; küresel salgın sırasında istihdam edilen kişi sayısının daha az olması nedeniyle, işe gelmeyenlerin olgulara dayanmayan koşullu varsayımsal sayısı da istihdam kayıpları oranına göre azaltılmıştır.

Dördüncü bileşen, küresel salgın sırasında gerçekten çalışılmış olan saatlerden oluşmaktadır ve şu biçimde tanımlanmaktadır:

$$L = (E^P - A^P)H^{P,w}$$

Tanıma göre, referans düzeyi, etki artı gerçekte çalışılan saatlerin toplamına eşittir:

$$B \equiv I + L$$