



► Araştırma Notu¹

Mart 2021

İkinci Dalga COVID-19 Önlemlerinin Türkiye’de İstihdam Üzerindeki Etkisi

1. Özet

Çoğu Avrupa ülkesindeki yüksek vaka artışı ile ilişkilendirilen, korkulan COVID-19 ikinci dalgası 2020 yılının sonbaharında Türkiye’de de görülmüştür. Bunun sonucunda, Türk Hükümeti 30 Kasım 2020’de hareketliliği kısıtlama ve hastalığın yayılma hızını düşürmeye yönelik bir dizi önlemleri uygulamaya koymuştur. Bu araştırma notu, söz konusu önlemlerin Aralık ayında Türk işgücü piyasası üzerindeki etkilerini değerlendirmektedir. Bu değerlendirme, Türkiye İstatistik Kurumu tarafından yayınlanan üç aylık ortalama hareketli veri noktalarından aylık etkilerin yalıtılması ile gerçekleştirilmektedir (ayrıntılar için Bölüm 3’e bkz.).

COVID-19 ile mücadeleye yönelik yeni önlemlerin Aralık ayında 2,3 milyon iş kaybına neden olduğu tahmin edilmektedir² (Bölüm 4.1). Ayrıca bu önlemler ağırlama hizmetleri sektöründe görülen istihdam kayıplarını tekrar Nisan ve Mayıs düzeylerine götürmüştür. Bu araştırma notu aynı zamanda gençler, kadınlar ve kayıt dışı işçiler için krizin evrimini de analiz etmektedir. Bu grupların istihdam düzeyleri negatif trend göstermekte ve Mart ayının başında önlemlerin gevşetilmesine kadar değişmesi beklenmemektedir.

Buna ek olarak, bu doküman aynı zamanda işgücü piyasasının sağlığını ölçmek için bir gösterge olarak resmi işsizlik oranının uygunluğunu analiz etmektedir (Bölüm 4.3). İki alternatif “daha geniş” işsizlik oranı kavramı önerilmekte ve politika belirleyicilerini bilgilendirme açısından bunların özellikleri değerlendirilmektedir. Son olarak, Bölüm 5’te sonuçlar sunulmaktadır.

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

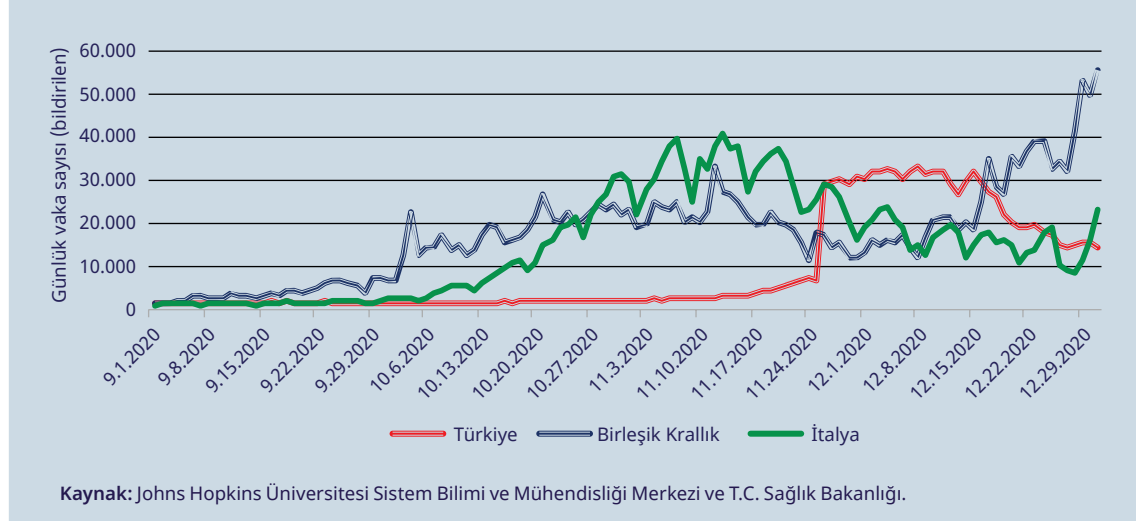
² Tam zamanlı eşdeğer iş cinsinden.

2. Arka Plan

Yazın sonlarına doğru, ikinci dalga ölümcül COVID-19 enfeksiyonu Avrupa ülkelerinde olduğu gibi Türkiye’de de ortaya çıkmıştır (bunu geçmişe bakarak söyleyebiliyoruz). Daha esnek hale gelen genel tecrit önlemleri ve soğuyan hava koşullarının insanları daha çok iç mekanlarda sosyalleşmeye itmesi İtalya, Birleşik Krallık ve Türkiye’de Şekil 1’de görüldüğü gibi enfeksiyon artışını tetiklemiştir. Türkiye’de vaka artış Kasım sonu/Aralık başında tepe yapmıştır; ancak bu gecikme Sağlık Bakanlığı’nın uyguladığı daha farklı ve katı raporlama stratejisinden kaynaklanmaktadır. Görünüşe göre, Aralık ayı rakamları semptom göstermeyen vakaları da içerdiğinden gerçek vaka sayısına daha yakındır. Bu nedenle, Eylül ayından itibaren aynı raporlama stratejisi uygulanmış olsaydı, ikinci dalga yükselişini Türkiye’de de diğer ülkeler ile aynı dönemde görmüş olabileceğimizi tahmin edilmektedir.

Vaka artışı sonucunda, Türk Hükümeti hafta sonu boyunca sokağa çıkma yasağı ile hafta içi akşam 5’ten sabah 9’a kadar kısıtlama getirmiştir. Bazı sektörler (imalat, sağlık, tarım) bu kısıtlamalardan muaf tutulmuş ve hafta içi görevlerini yerine getiren birçok çalışan, çalışma yaşamlarına her zamanki gibi devam etmiştir. Ancak kafe, bar, restoran gibi işletmelerin yerinde yemek hizmeti vermesine izin verilmemiş ve hamam, tiyatro, sinema gibi diğer işletmeler ile benzer eğlence mekanları da tamamen kapatılmıştır.

► Şekil 1. Bildirilen COVID-19 vaka sayısı, seçilen ülkeler



Bu katı önlemler COVID-19 enfeksiyonunun eğrisini düzleştirmeye yardımcı olmuş (Şekil 1), ancak bir kez daha günde 30.000 üzerinde vaka sayısı ile bir sağlık krizi olarak başlayan bu durum etkilerini işgücü piyasası dahil olmak üzere toplumun diğer alanlarında da göstermiştir. Bu not, söz konusu önlemlerin kaybedilen iş saatleri ve istihdam açısından Türk işgücü piyasası üzerindeki etkisini göstermektedir.³ Bölüm 3, TÜİK’in Kasım yayınından Aralık verilerini çekmek için kullanılan varsayımları açıklarken, Bölüm 4 ikinci dalganın birtakım işgücü piyasası sonuçları üzerindeki etkisini göstermektedir.

³ Kaybedilen saatlere ilişkin veriler sadece tüm ekonomi için ve cinsiyete göre mevcuttur.

3. Metodoloji ve Veri Kaynakları

Bu not, Türkiye İstatistik Kurumu'ndan alınan verileri kullanmaktadır. Anılan veriler arasında istihdam rakamları, çalışmaya devam edenlerin çalışma saatleri ile Şubat 2014-Kasım 2020 arası güven endekslerini de içeren bir dizi makroekonomik gösterge vardır.

COVID-19'un işgücü piyasası üzerindeki etkisi üç bileşene ayrılarak hesaplanmaktadır; a) işten çıkarılanlar ile küresel salgın nedeniyle işe alınmayan kişileri hesaba katan istihdam, b) normal koşullarda işlerinden uzak kalmayacak olan çalışanların sayısını hesaba katan fazla izinler ve c) küresel salgın süresince çalışmaya devam eden kişilerin çalışma saatlerindeki azalma.

Bu üç bileşenin her biri üzerindeki etkinin ölçümü, bahsedilen üç gösterge üzerindeki rakamlar olgulara dayanmayan bir koşullu varsayım ile karşılaştırılarak yapılmaktadır. Söz konusu olgulara dayanmayan koşullu varsayım 2020 boyunca COVID-19'un olmadığını varsayan bir varsayımsal senaryo oluşturmaktadır. Bu senaryo "COVID-19 olmasaydı 2020 boyunca Türkiye'deki istihdam düzeyi nasıl olurdu?" gibi sorulara cevap vermektedir. Öngörülen değişkenlerle ilgili geçmiş bilgileri, yılın ayını (mevsimsel örüntüleri tahmin etmek için) ve bir dizi makroekonomik göstergeyi kullanan Dağıtılmış Gecikmeli Otoregresif Model yardımıyla hesaplanmaktadır. Makro toplamlara ilişkin bilgiler Ocak 2021'e kadar toplanmaktadır çünkü bunlar da küresel salgından etkilenmiştir ve hatalı tahminlere neden olacaktır. Ekonometrik modelde kullanılan makroekonomik toplamlar hakkında daha fazla ayrıntı için okuyucunun bu serinin Aralık baskısına bakması tavsiye edilmektedir. Ayrıca, Ocak 2021 baskısı toplam etkinin kesin tanımını (istihdam, fazla izin ve çalışma saatleri) yapmaktadır ve ilgilenen okuyucuların bahsedilen notun metodoloji bölümüne bakması önerilmektedir.

Yalıtılmış aylık etki. İstihdam ve çalışma saatlerine ilişkin veriler Türkiye İstatistik Kurumu tarafından aylık olarak yayınlanmaktadır, ancak bildirilen değerler yalnızca duyurulan aya ilişkin değildir. Kurum, belirli bir ayı (Kasım gibi) önceki ve sonraki ayların (Ekim ve Aralık gibi) verileriyle ortalamasının alındığı üç aylık hareketli bir ortalama kullanmaktadır. Bu özellik tahminlere güvenilirlik katmaktadır ancak yapay olarak daha pürüzsüz bir seri oluşturmaktadır. Bu bağlamda, daha pürüzsüz seriler törpülenmiş etkilere dönüşmekte, yani daha ağır kısıtlamaların gerçekleştiği aylardaki etkiler gerçekte olduğundan daha küçük görünmektedir.

Verilerin bu özelliği (üç aylık hareketli ortalama) belirli göstergeler için aylık etkiler (gerçek veya yalıtılmış) sunmak amacıyla bu notta ortadan kaldırılmaktadır.⁴ Bunun nasıl yapıldığına ilişkin ayrıntılar Ek A'da mevcuttur. Bu notta, gerçek aylık etkileri üç aylık hareketli ortalama zaman serileri ile hesaplanan aylık etkilerden ayırt edebilmek için "yalıtılmış" olarak ifade edilmiştir. Yalıtılmış etkilerin "makul" varsayımlara dayalı bilgilendirme amaçlı yaklaşık bir tahmin olduğu ancak her ay elde edilecek olan aylık verilerden farklı olabileceği unutulmamalıdır.

⁴ TÜİK 10 Mart 2021 itibarıyla sadece aylık verileri yayınlamaya başlamıştır.

4. İkinci Dalganın Etkisi

COVID-19'un ikinci dalgası, daha doğrusu söz konusu dalga'nın etkisini en aza indirmek için alınan önlemler bir kez daha iş kayıplarına, çalışma saatlerindeki kayıplara ve izinde olan çalışan sayısının artmasına neden olmuştur. Bölüm 4.1 ikinci dalga'nın genel etkisini, yani istihdam kayıplarını (işten çıkarılan veya işe alınmayan çalışanlar), fazla izinleri (işlerinde kalan ancak 0 saat çalışanlar) ve çalışmaya devam edenlerin çalışma saatlerinde azalmaları konu almaktadır. Bu sonuçlar tam zamanlı eşdeğer işler (çalışma saatlerindeki azalma tam zamanlı işlere dönüştürüldükten sonra) olarak ölçülmektedir. Ne yazık ki, bu tür hesaplamaların yapılmasını sağlayan veriler şu an için Türkiye geneli, tüm erkekler ve tüm kadınlar ile sınırlıdır. Bunun sonucunda, belirli alt grupların analizi (Bölüm 4.2) istihdam kayıplarıyla sınırlıdır (fazla izinleri ve çalışmaya devam edenlerin çalışma saatlerindeki azalmayı dikkate almaz). Bu analiz, yaş grubuna ve çalışma ilişkisinin kayıtlılık durumuna göre küresel salgının sektörel düzeydeki etkisini hesaplamaktadır.

4.1 Genel etki

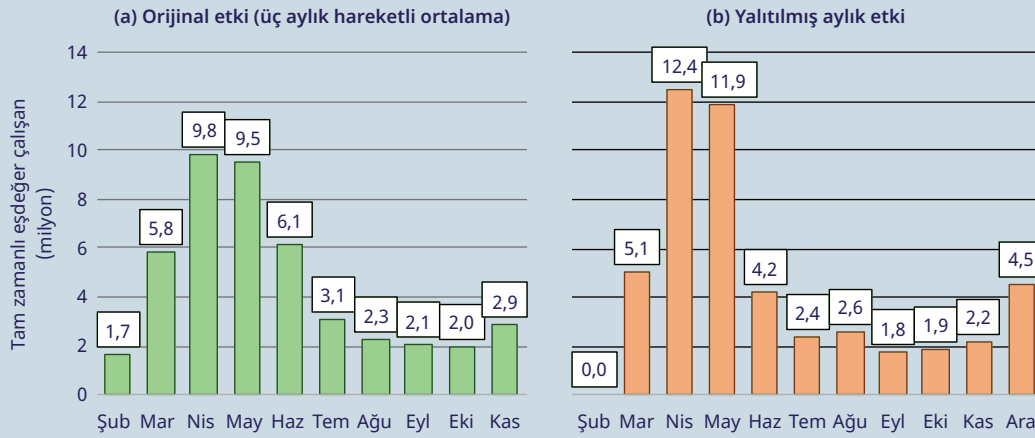
Türkiye İstatistik Kurumu tarafından yayınlanan orijinal verilere⁵ dayanarak hesaplanan COVID-19'un etkileri (Şekil 2a) COVID-19 referans düzeyi olmayanlara kıyasla kaybedilen iş sayısındaki artışı (tam zamanlı eşdeğer iş cinsinden) göstermektedir. Bu artış muhtemelen Türkiye Cumhurbaşkanı tarafından 30 Kasım'da Koronavirüsle mücadele için açıklanan yeni önlemlerin etkisinden kaynaklanmaktadır. Açıkçası bu önlemlerin etkisinin Kasım ayı kadar erken ortaya çıkması beklenmemektedir ancak Bölüm 3'te açıklandığı gibi TÜİK'in veri noktalarının ortalamasını aldığı unutulmamalıdır. Nitekim, TÜİK tarafından yayınlanan Kasım verileri Ekim, Kasım ve Aralık aylarının ortalamasıdır ve bu ayların sonuncusu etkinin olası kaynağıdır.

Aralık ayının yalıtılmış etkisinin, Kasım verilerinin sergilediği trenddeki değişime ne ölçüde öncülük ettiği Şekil 2b'de daha iyi görülmektedir; burada, Şubat-Aralık 2020 dönemine ilişkin aylık yalıtılmış etkiler verilmektedir. Bu sonuçlar en son alınan COVID-19 mücadele önlemlerinin Türkiye'de 2,3 milyon TZE⁶ iş kaybına neden olmuş olabileceğini göstermektedir. Ayrıca, yalıtılmış etkiler, ekonomik faaliyet bakımından, geçmiş Nisan ve Mayıs aylarına kıyasla daha büyük kayıplara işaret etmektedir. Orijinal etkiler (üç aylık hareketli veri noktaları kullanılarak elde edilen) ile yalıtılmış aylık etkiler arasında yapılan karşılaştırmaya göre, Nisan'da 2,6 milyon TZE iş kaybı artışı ve Mayıs'ta ise 2,4 milyon iş kaybı artışı tahmin edilmektedir. Aynı zamanda, yalıtılmış etkiler Mart ve Haziran aylarından daha düşük görünmektedir ve bu da küresel salgının başlangıcında uygulanan genel tecrit önlemlerinin ekonomik faaliyetleri bu serinin Ocak notunda gösterilenden daha fazla etkilemiş olabileceğini düşündürmektedir. Çalışma saatlerindeki kayıpların yüzdesine bakılarak da benzer bir tablo çıkarmak mümkündür (Şekil 3, mavi çubuklar). Yalıtılmış etkilere göre, söz konusu kayıplar Kasım ayında yüzde 6,4 iken Aralık ayında yüzde 16,9'a yükselmiş ve Haziran ayındakine benzer bir düzeye gelmiştir.

⁵ 10 Şubat itibarıyla yayınlanan Kasım 2020 verileri.

⁶ Tam zamanlı eşdeğer

► **Şekil 2. Tam zamanlı eşdeğer çalışanların çalışma saatlerinde düşüş**



Kaynak: TÜİK ve ILO hesaplamaları.

Notlar: Bu şekil kaybedilen çalışma saatlerini ilgili ayda normalde çalışılmış olunacak haftalık saate bölerek tam zamanlı eşdeğer birim cinsinden ölçen, COVID-19'dan kaynaklanan çalışma saatlerindeki azalmayı göstermektedir. (a)'da gösterilen sonuçlar TÜİK'ten alınan orijinal üç aylık hareketli ortalama veri noktalarını kullanmaktadır, yani Nisan ayının etkisi Mart, Nisan ve Mayıs aylarının ortalamasıdır. (b)'de gösterilenler ise etkileri aydan aya göstermek için Bölüm 3'te açıklanan tanımlama stratejisini kullanmaktadır, yani Nisan ayının etkisi saftır, ortalaması alınmamıştır.

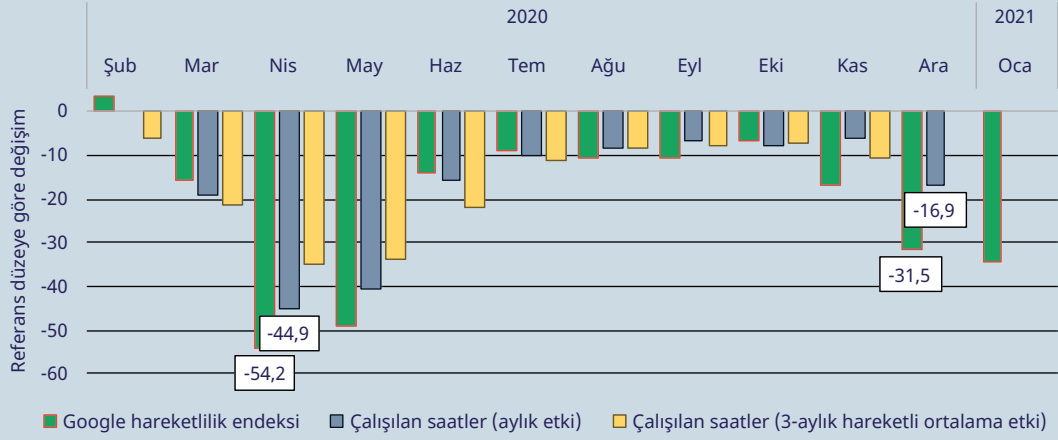
Google'ın hareketlilik endeksleri⁷ Kasım önlemlerinin etkilerine ilişkin farklı bir bakış açısı getirmiştir. Bu endeksler Google'ın COVID-19 Topluluk Hareketliliği Raporlarından alınmaktadır. Bu raporlar Google Haritalar gibi uygulamalardan alınan verileri kullanmaktadır ve perakende mağaza, market, park, toplu taşıma istasyonları, işyerleri ve yerleşim yerlerini ziyaret eden kişi sayısını takip etmektedir. Şekil 3'te (yeşil çubuk) gösterilen kompozit endeks için, ekonomik faaliyet ile olan ilişkilerinin daha zayıf olması nedeniyle parklar ve yerleşim yerlerine ilişkin veriler hareketlilik kapsamına alınmamıştır. Ayrıca, kompozit endeks (kullanılan dört farklı hareketlilik endeksinin ortalaması) bir referans düzeyine bakılarak Google tarafından hesaplanmaktadır; bu referans düzeyi 3 Ocak-6 Şubat 2020 arasındaki beş haftalık bir süre⁸ boyunca ortanca değer olarak verilen, haftanın aynı günü için geçerli normal bir değeri temsil etmektedir.

Google'ın hareketlilik ile ilgili bilgilerinden oluşturulan kompozit endeks, çalışma saatlerindeki düşüş ile oldukça ilişkilidir. Ancak üç aylık hareketli ortalama etkilere kıyasla yalıtılmış etkilere daha yakın olduğu görünmektedir, bu durum sonuncunun krizin işgücü piyasası üzerindeki gerçek etkisini törpülediği varsayımına ulaştırmaktadır. Google endeksi ve yalıtılmış etkilerin, Aralık 2020'ye kadar oldukça benzer düzeylerde ve bir arada gittiği görülmektedir. COVID-19 ile mücadeleye yönelik daha iyi hedeflenmiş önlemler, bu iki önlemin ayrıştırılması için makul bir yorum getirmektedir. Yani, hareketlilik kısıtlamalarını en üst düzeye çıkarırken daha genel olarak işler ve işgücü piyasası üzerindeki etkisini azaltan bir dizi önlemden söz edilmektedir. Bu anlamda, yeni önlemlerin Nisan 2020'de getirilen önlemlerden daha az etkili olduğu görünmektedir; kaybedilen çalışma saatlerinin payının Aralık ayında hareketlilik endeksindeki değişime oranı 0,55'tir; Nisan ve Mayıs aylarında oluşan 0,83 oranından çok daha düşüktür. Bu durum muhtemelen diğer muafiyetlerin yanı sıra, yeni mevzuatın kapsamı dışında kalan imalat, sağlık, tedarik zinciri gibi sektörlerdeki genel tecrit önlemlerinin etkilerinin sınırlandırılmasıyla başarılmıştır.

⁷ Google ülkenin her yerinden veri topluyor olsa da akıllı telefonu olmayan alanlar/insan grupları genel olarak yetersiz temsil edilmektedir.

⁸ <https://ourworldindata.org/covid-mobility-trends> adresinden alınan teknik açıklama.

► **Şekil 3. Hareketlilikteki değişimler ve çalışma saatlerindeki düşüşler**

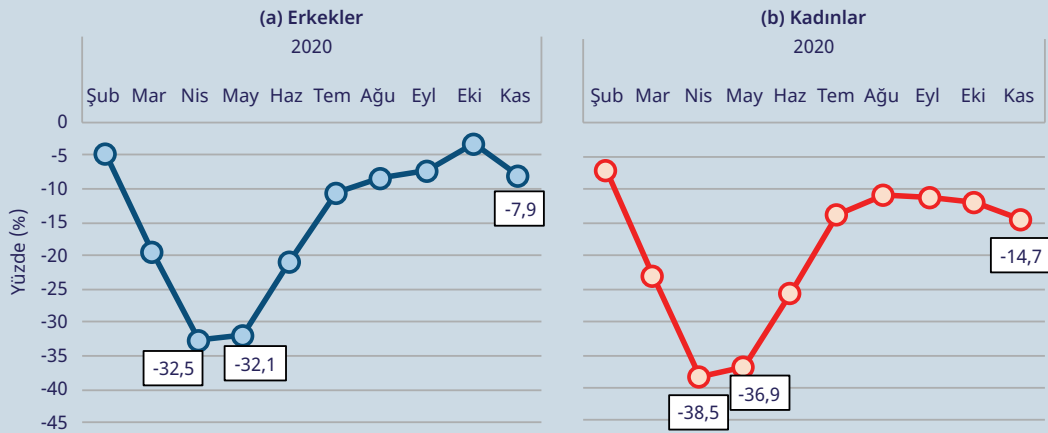


Kaynak: Google, Türkiye İstatistik Kurumu ve ILO hesaplamaları.

Notlar: Bu şekil COVID-19'un Türkiye'deki çalışma saatlerine etkisini referans düzeyi senaryosunun yüzdesi (%) olarak göstermektedir. Referans düzeyi, küresel salgın olmasaydı Türkiye'de çalışılacak olan çalışma saatini temsil etmektedir. Sarı çubuk TÜİK'in üç aylık hareketli ortalama veri noktalarını kullanmaktadır, yani Nisan etkisi Mart, Nisan ve Mayıs aylarının ortalamasıdır. Mavi çubuk etkileri aydan aya göstermek için Bölüm 3'te açıklanan tanımlama stratejisini kullanmaktadır, yani Nisan ayının etkisi saftır, ortalaması alınmamıştır. Karşılaştırma için Google'ın hareketlilik endeksi de eklenmiştir (yeşil çubuk). İstihdam ile güçlü bir ilişki içinde olmadığı için, park ve yerleşim yeri hareketliliğinin dahil edilmediği unutulmamalıdır.

Toplumsal cinsiyete genel bakış. Bu Araştırma Notu serisinin önceki yayınlarında, çalışan kadınların COVID-19 krizinden erkeklere göre daha fazla etkilendiği görülmüştür. Örneğin, Nisan 2020 itibarıyla kadınlar çalışma saatlerinde yüzde 38,5 oranında düşüşle karşılaşırken erkeklerde bu oran yüzde 32,5 düzeyinde kalmıştır. Bununla birlikte, toparlanma sürecinde de cinsiyetler arasında bir dengesizlik görülmüştür. Kasım ayına kadar erkeklerin çalışma saatleri iyi bir hızda toparlanırken, kadınların çalışma saatleri aslında referans düzeyinden uzaklaşmaktadır.

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

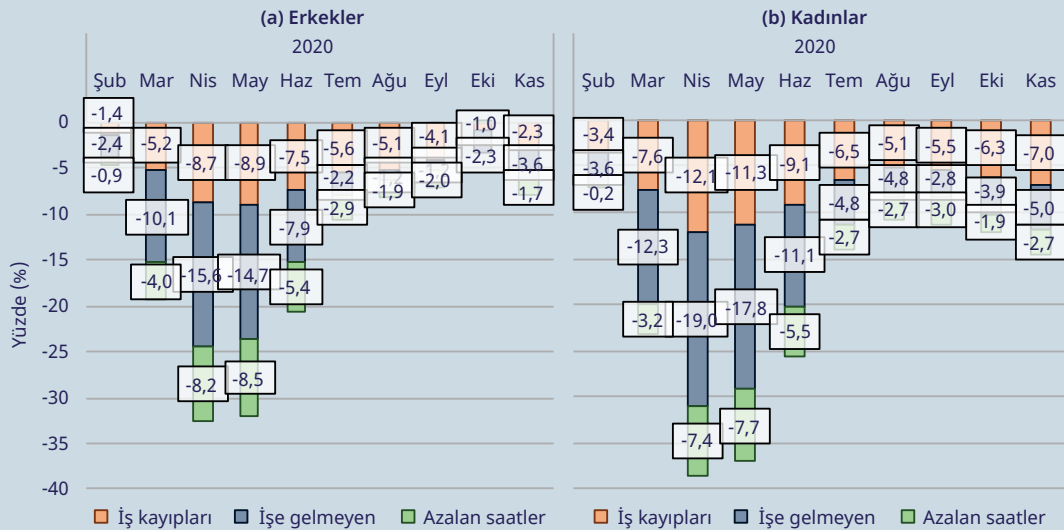


Kaynak: TÜİK istatistikleri ve ILO hesaplamaları.

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 ayrııştırılmıştır.

Aralık ayının etkisine ilişkin veriler cinsiyete göre hesaplanmamıştır, ancak Kasım etkisi (üç aylık hareketli ortalama veri noktaları kullanılarak hesaplanmıştır) hem erkeklerin hem de kadınların ağır biçimde etkilendiğine dair ipuçları vermektedir. Mevcut son rakamlar, erkeklerin kaybedilen çalışma saatlerinin payını yüzde 7,9 oranında gösterirken kadınlar için bu oran neredeyse ikiye katlanarak yüzde 14,7'ye çıkmaktadır. Ancak, Şekil 2 ve 3'te görüleceği gibi, yalıtılmış Aralık etkisi muhtemelen çok daha yüksektir. Bu aşamada, mali krizin getirdiği etkilere kıyasla bu küresel salgının kadınlar için oldukça farklı etkileri olduğu söylenebilir. 2008 ve 2009 yıllarında kadın işgücü arzındaki artışın bir sonucu olarak kadın istihdamı artmıştır. O dönemde kadınlar, erkeklerin yaşadığı iş kayıplarını telafi eder durumda olmuştur. Ancak bu kez durum daha farklıdır; okullar kapatılmış ve çocuk ve yaşlı bakımı dahil fazladan ev işleri orantısız biçimde kadınların omuzlarına yüklenmiştir. Buna ek olarak, kadınların aradıkları işlerin çoğu başkalarıyla yüz yüze ilişki (temizlik, bakım, ağırlama) içermekte olup bu gruptaki işler en çok kısıtlanan ekonomik sektörler içerisinde yer almaktadır.

► Şekil 5. Çalışma saatlerindeki düşüş (% olarak), 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.

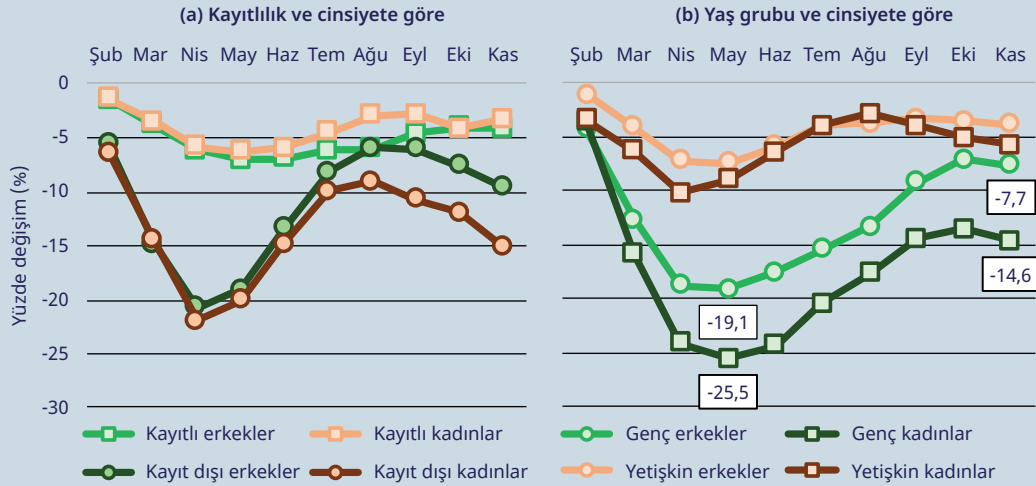
Kadınların işgücü piyasasına yönelik hedefleri üzerinde uzun vadeli iz bırakıcı etkiler oluşmuş olması muhtemeldir. Ancak, Kasım verilerini kullanarak, çalışmaya istekli (ancak aktif olarak iş aramayan) kadınların sayısının 1,5 milyon arttığını, tam zamanlı eşdeğer iş kaybının ise 1,27 milyonda kaldığını görebilmekteyiz. Yani, kadınların davranışları son krizden bu yana gerçek anlamda değişmemiştir (hala işgücü piyasasına katılmak istemektedirler) ancak koşullar değişmiştir. Aşılamanın hızlı biçimde uygulamaya konulması ve kısıtlayıcı önlemlerin sona ermesi, kadın istihdamını tekrar referans düzeylerine getirmek için yeterli olabilir. Bunlar gerçekleşmezse, kadınları işgücü piyasasına geri döndürmek için başka alternatifler de uygun olacaktır.

4.2 İstihdama etkileri

Küresel salgının genel etkisi, çalışma saatleri ve işyerlerinde kalan çalışanlara ilişkin veriler sayesinde hesaplanmaktadır. Ancak bu veriler sadece ülke geneli, kadın ve erkek çalışanlar için mevcuttur. Bu üç geniş grup, küresel salgının en kırılgan kişiler üzerindeki etkisini takip etmemize olanak tanımamaktadır. Bu bölüm, istihdam kayıplarını hesaplayarak ve çalışmaya devam edenler arasındaki fazla izin ve çalışma saatlerindeki düşüşü (toplam etkinin diğer iki bileşeni) göz ardı ederek bahsedilen gruplardan bazılarını hassas biçimde analiz etmektedir.

Kayıt dışılık. Bu veri sınırlandırması dikkate alındığında, kayıt dışı çalışanlar⁹ arasında istihdamdaki yeni düşüş daha kolay anlaşılabilir (Şekil 6a). Bu çalışanlar istihdam korumasından yoksundur ve Gürsel vd. (2021) tarafından gösterilene benzer sonuçlarla artan bir istihdam açığı tahmin edilmektedir. Bunun aksine, ikinci dalga'nın kayıtlı istihdam üzerinde görünür bir etkisi olmamıştır ancak bazı çalışanlar hala izinde olabilir veya çalışma saatleri düşürülmüş olabilir.

► **Şekil 6. İstihdam kayıpları (% olarak), yaş grubu, cinsiyet ve çalışma ilişkisinin kayıtlılığına göre**

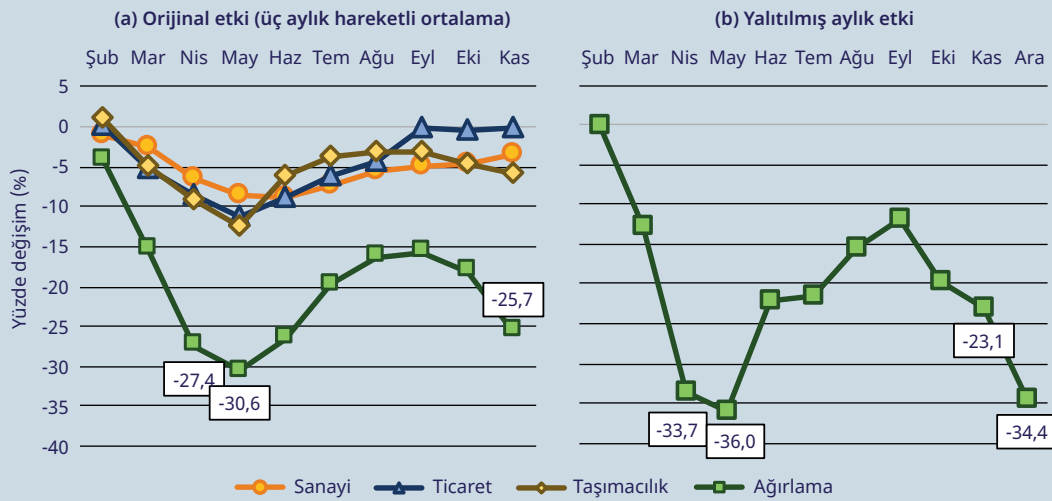


Genç kadınlar. Yeni kısıtlamaların yetişkinler ve gençler olmak üzere her iki kadın grubunu ciddi şekilde etkilemiş olduğu görülmektedir. Genç kadınların durumu iki nedenden dolayı özellikle endişe vericidir. Öncelikle, bu genç kadınların çoğu neredeyse bir yıldır işten uzak kalmıştır. Bu durum beraberinde farklı zorluklar getirmekte ve iş bulma şansını azaltmaktadır. Elbette, genel olarak kadınların çalışma istekliliğinin arttığı (Şekil 9) ileri sürülebilir, ancak bu durum bulacakları işlerin niteliği hakkında bir bilgi vermemektedir. Onları bekleyen imkanlardan ziyade zorunluluktan ötürü de iş aramıyor olabilirler. Başka bir deyişle, işgücü piyasasından uzakta geçirilen zaman boyunca kaybedilen nitelikler ikinci bir sorun oluşturmaktadır. Bu kişiler bu kadar kolay toparlanamayabilir ve uzun vadede insana yakışır iş açığı oluşabilir.

⁹ İşli dolayısıyla Sosyal Güvenlik Kurumu'na kayıt edilmeyenler olarak anlaşılmalıdır.

Ağırlama hizmetleri sektörü. 30 Kasım'da uygulamaya konulan kısıtlamaların bir parçası olarak, restoranların yalnızca paket servis esasına göre ve işleri daha da kötüleştirecek şekilde sadece sınırlı saatlerde hizmet vermesine izin verilmiştir. Buna ek olarak, spa, yüzme havuzu, sauna vb. gibi bazı ağırlama işletmelerinin önemli bir bölümünü oluşturan mekanlar tamamen kapatılmıştır. Bu önlemlerin sonucunda, ağırlama hizmetleri sektörü (yiyecek ve içecek servisi faaliyetlerinin yanı sıra konaklama) 2020 Nisan ve Mayıs aylarında yaşanılana benzer bir darbe almıştır (Şekil 7b). Bu sonuçlar, Bölüm 3'te açıklanan metodolojinin aynısını takip etmektedir. Bu durumda, yeni önlemlerin ağırlama hizmetleri sektörü üzerindeki etkilerini göstermek için yalıtılmış aylık etkiler hesaplanmaktadır. Bu sonuçlara göre, yaz boyunca hiçbir şekilde tam anlamıyla toparlanamayan ağırlama hizmetleri sektörü yüzde 34,4 oranıyla tekrar istihdam kaybı yaşamıştır. Nisan ve Mayıs'ta sırasıyla yüzde 33,7 ve yüzde 36,0 olmak üzere, bu rakam benzer kısıtlamalar altında Nisan ayında yaşanılana yakındır.

► Şekil 7. İstihdam kayıpları (% olarak), sektöre göre



Kaynak: TÜİK 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, ticaret bölüm G'yi, ağırlama bölüm I'yi ve taşımacılık bölüm H'yi belirtmektedir. (a)'da gösterilen sonuçlar TÜİK'ten alınan orijinal üç aylık hareketli ortalama veri noktalarını kullanmaktadır, yani Nisan ayının etkisi Mart, Nisan ve Mayıs aylarının ortalamasıdır. (b)'de gösterilenler ise etkileri aydan aya göstermek için Bölüm 3'te açıklanan tanımlama stratejisini kullanmaktadır, yani Nisan ayının etkisi saftır, ortalaması alınmamıştır.

Sektöre destek açısından 27 Ocak'ta hükümet tarafından birtakım önlemler uygulamaya konulmuştur. Bu bağlamda, kafe, lokanta ve restoran gibi yaklaşık 200.000 işletme¹⁰ (NACE rev.2'nin grup 56'sında yer alanlar) 2019 ciro düzeyi 3 milyon liranın altındaysa ve 2019 cirolarının en az yüzde 50'sini kaybetmiş olmaları koşuluyla ödeme almaya hak kazanabilmektedir. Bu ödemeler 2.000 ila 40.000 lira arasında tek seferlik ödemelerdir.¹¹ Ağırlama hizmetleri sektörünün yanı sıra, imalat, ticaret veya taşımacılık gibi diğer ilgili ekonomik faaliyetler neredeyse tam hızda faaliyet göstermeye devam ediyor görünmektedir, bu da yeni genel tecrit önlemlerinden etkilenmemeleri için getirilen hükümlerin gerçekten etkili olduğunu göstermektedir. K-biçimli toparlanma olarak da adlandırılan bu tür bir çift hızlı evrim başlı başına bir endişe kaynağıdır; ekonomiyi kazananlar ve kaybedenler olarak bölmekte ve ağırlama hizmetleri sektöründe yer alan aileler ile toplumun geri kalanı arasında artan gelir eşitsizliği tehlikesi içermektedir.

¹⁰ <https://www.sabah.com.tr/ekonomi/2021/02/07/kafe-restoran-destegi-basliyor>

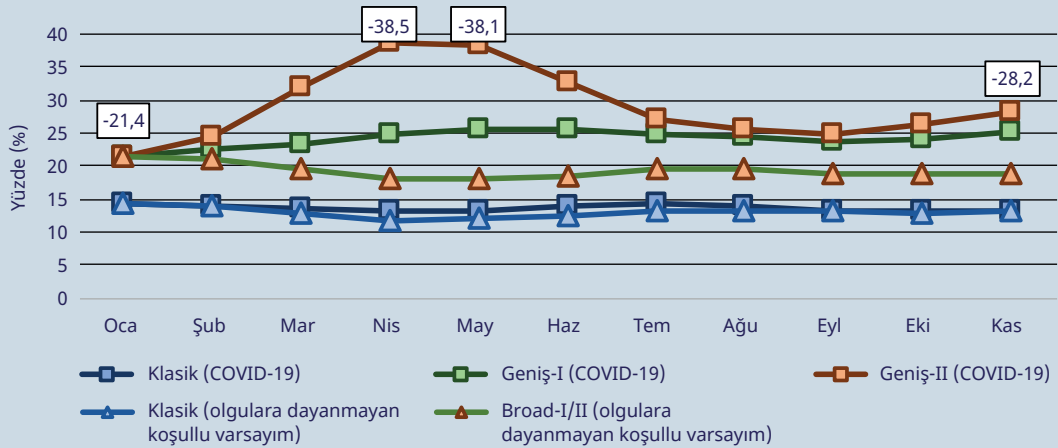
¹¹ Bkz. <https://izto.org.tr/tr/duyurular/genel-duyurular/yiyecek-ve-icecek-isletmelerine-verilecek-ciro-kaybi-destegi-odemeleri-icin-basvuru-sureci-basladi>.

4.3 İşsizlik ve işgücü dışında kalma üzerinde etkileri

Küresel salgın sadece yaşam biçimimizi değil, aynı zamanda krizin evrimini ölçme biçimimizi de değiştirmiştir. İstihdam düzeyi veya işsizlik oranı gibi göstergeler artık anlamını yitirmiştir; birincisi izinde olan çalışan sayısının yüksek olması ve ikincisi ise mevcut koşulların insanların aktif olarak iş aramalarına elverişli olmaması nedeniyle.¹² Buna karşılık, bu küresel salgın bize salgının genel etkisini değerlendirmek için izinde olan çalışanların sayısının yanı sıra çalışma saatlerindeki düşüşün de farkında olunmasının çok önemli olduğunu öğretmiştir (Şekil 2, 3, 4 ve 5). Benzer şekilde, istihdam dışında kalan kişilerin durumu değerlendirildiğinde, iş aramayan ancak kısa süre içinde çalışmaya başlamaya hazır olan kişilerin sayısını dikkate almak da önemli olabilir. Şekil 9'da görülebileceği gibi, küresel salgının başlangıcında çalışmaya istekli olan kişilerin sayısı dramatik biçimde artmış ve ikinci dalga COVID-19'la mücadele önlemlerinin uygulanmasının ardından bir kez daha artmıştır.

Küresel salgını izleyebilmek için alternatif işsizlik göstergeleri var mıdır? İyi bir kriz izleme göstergesi adayının iki özelliğe sahip olması beklenmektedir; birincisi kriz olmadan alacağından daha yüksek değerler sergilemelidir. Aksi takdirde işlerin ters gittiğine dair bizi uyaramaz. İkincisi, konjonktürel olmalıdır, yani işler zorlaştığında yukarı çıkmalı ve durum düzeldiğinde azalmalıdır. Bu şekilde politika yapımcılar sadece bir sorun olduğunu fark etmekle kalmaz, aynı zamanda durumun daha da kötüleştiğini görürler. Bu kriterlere göre değerlendirildiğinde resmi işsizlik oranı, izleme göstergesi olarak son derece kötü bir iş çıkarmaktadır. Şekil 8'de görülebileceği gibi, sadece kriz sırasında daha yüksek bir düzeye ulaşmakla kalmayıp aynı zamanda 2020 Nisan ve Mayıs aylarında iş kayıplarının tepe yaptığı zamanlarda bile azalmaktadır.

► Şekil 8. İşsizlik oranları, bazı alternatifler



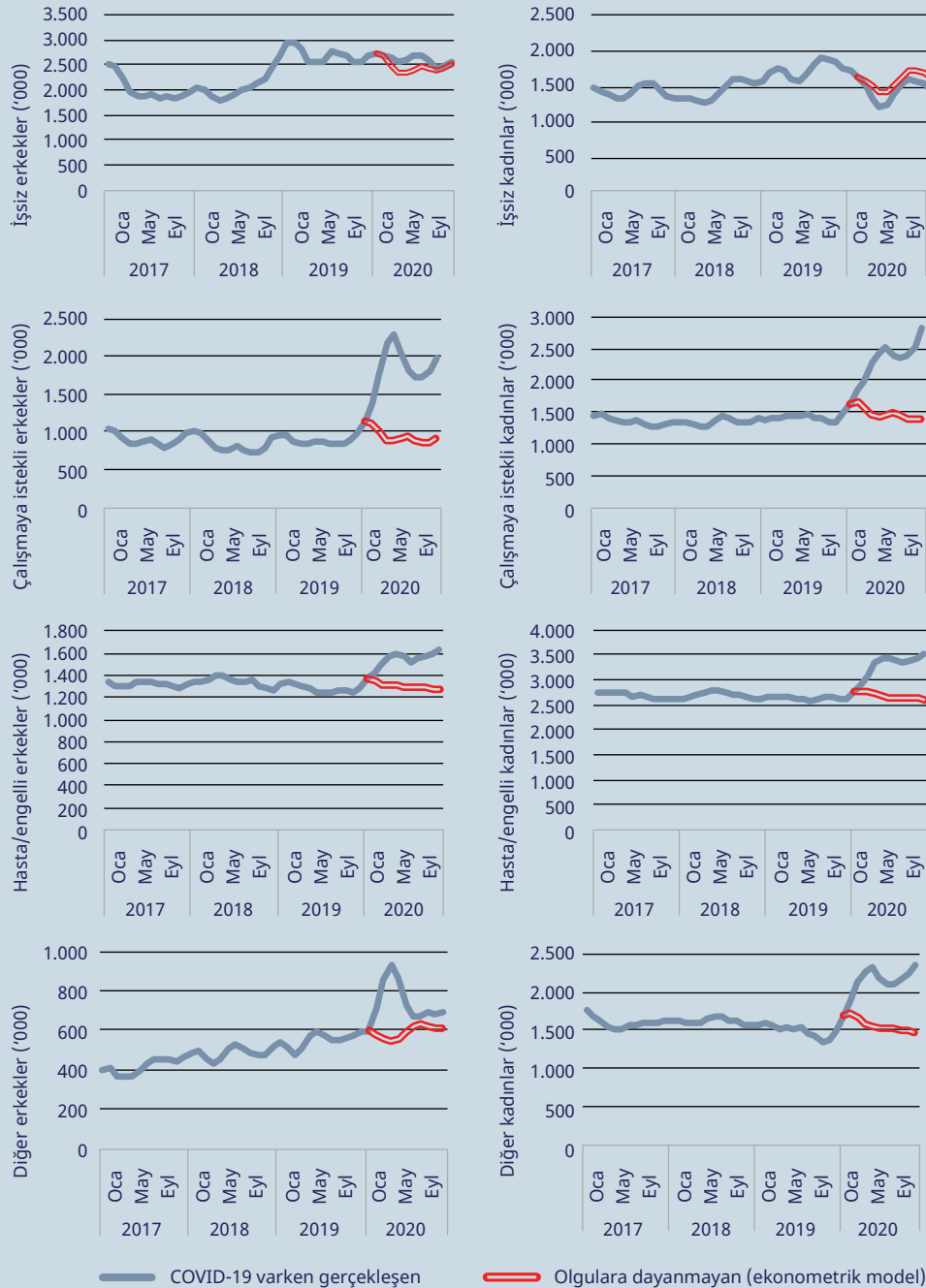
Kaynak: TÜİK ve ILO hesaplamaları.

Notlar: Bu şekilde üç işsizlik oranı verilmiştir; resmi işsizlik oranı, çalışmak için müsait olan ancak iş aramayanları içeren geniş bir işsizlik oranı (Geniş I) ve normal şartlarda izinde olmayacak olan ancak şu anda izinde olan kişileri içeren, yani fazla izinleri içeren daha geniş bir işsizlik oranı (Geniş II). Bunların hepsi küresel salgın olmayan (olgulara dayanmayan koşullu varsayım) bir senaryo ve mevcut senaryo (COVID-19) için tanımlanmıştır.

¹² İş bulmak için aktif ve pasif kanalları kullanmak işsiz sayılmanın bir ön şartıdır, diğerleri son dört hafta içinde bir iş aramış ve ardından bu işe başlayabilecek durumdadırlar. Bu kriterin, Ocak 2021'de 19. UÇİK standartlarının ve tanımlarının uygulanmasından itibaren değiştiğini unutmayınız.

COVID-19'un ve yayılmasının önlenmesi için getirilen kısıtlamalar muhtemelen birçok insanın iş arama davranışını da etkilemiştir. Bazıları çalışmaya istekli olup hastalığa yakalanmaktan korkuyor olabilir veya onlara, evde düzenli olarak bir işyerine gitmelerini engelleyen ek sorumluluklar yüklenmiş olabilir. Bunların sonucunda, DİSK (2021) tarafından yapıldığı gibi veya TÜİK¹³ tarafından yansıtılacağı şekilde, işsizliği daha geniş bir anlamda tanımlamak mantıklı olacaktır, böylece birçok insanın küresel salgın boyunca içinde bulunduğu mücadeleyi daha iyi algılayabiliriz. İş aramadıkları halde çalışmaya uygun olan kişilerin dahil edilmesi böylesine daha geniş bir tanımlama için uygun olacaktır.

► **Şekil 9. Bazı istihdam dışı durumlar, COVID-19 senaryosu ve olgulara dayanmayan koşullu varsayım**



Kaynak: TÜİK ve ILO hesaplamaları. Notlar: Şekiller şu dört kategoride istihdam dışı kalan kişilerin gerçek sayısını sağlamaktadır: İşsizlik, çalışmak için uygun ancak iş aramayanlar, hasta/engelli/çalışamayacak kadar yaşlı olanlar ve "diğer" kategorisi.

¹³ Türkiye İstatistik Kurumu tarafından 22.02.2021 tarihinde yayınlanan kamuoyu duyurusu No.6'ya bakınız.

Ortaya çıkan geniş tanım (Şekil 8’de Geniş-I olarak belirtilmiş), COVID-19 krizi olmasaydı ulaşılması beklenen değerlerden Şubat 2020 gibi erken bir tarihte çıkmıştır. Geniş-I işsizlik oranının yüzde 20 civarında (küresel salgının olmadığı varsayımsal senaryo) seyretmesi ve küresel salgın boyunca yaklaşık yüzde beş puanlık bir artış göstererek devamlı daha yüksek olması beklenmekteydi. Ancak, gerçek Geniş-I işsizlik oranı kriz boyunca çok fazla değişmemiştir, Nisan ayındaki durum Ağustos ayından belirgin şekilde farklı olsa da Nisan’da yüzde 24,7 ve Ağustos’ta yüzde 24,4 düzeyinde kalmıştır. Geniş-I işsizlik oranının, krizin etkisini ölçmek açısından resmi işsizlik oranına ilişkin bir gelişme olduğu, en azından düzeyini yükselttiği, sonucuna varılmıştır ancak bu, küresel salgının ivmesini sadece zayıf biçimde takip etmesi nedeniyle ideal değildir.

Şekil 8’de Geniş-II olarak adlandırılan, resmi işsizlik için ikinci bir alternatif olarak, COVID-19 nedeniyle izinde olan, yani normal koşullar altında izinli olmayacak olan çalışanları içermektedir. Şekil 5’te “işe gelmeyen” olarak adlandırılan bu çalışanlar küresel salgının başlangıcından bu yana tartışma konusu olmuşlardır, çünkü şirketleri kendilerine ödeme yapmasa da “çalışan” olarak kategorize edilmişlerdir ve işlerine ne zaman dönebilecekleri ise belli değildir. Bu çalışanların çalışmaya istekli oldukları da tartışılabilir; neticede küresel salgından önce istihdam edilmişlerdir ve bu bakımdan işsizlik kavramına çok iyi uymaktadırlar. Bu tanım küresel salgını izlemeye şu açılardan daha iyi iş çıkarmaktadır: i) Düzeyleri küresel salgın olmasaydı olabileceğinden çok daha yüksektir ve ii) konjonktürelidir, yani işgücü piyasasının durumu kötüleştiğinde oran artmaktadır.

İşsizlik bir yana, bu krizin özellikleri bize ekonomik olarak işgücü dışında kalan gruplara da bakılması gerektiğini öğretmiştir. Örneğin, hasta/engelli/çalışamayacak kadar yaşlı olarak sınıflandırılan istihdam dışı kişilerin sayısında önemli bir artış olmuştur. Özellikle kadınlar olmak üzere “diğer”¹⁴ olarak sınıflandırılanlar arasında da benzer bir durum görülebilmektedir (Şekil 9). Bu olgunun açıklanması için çeşitli yorumlamalar bulunmaktadır; örneğin önceden var olan diğer hastalıklar nedeniyle ciddi risk altında olan kişiler işlerini bırakmış olabilmektedir (zorla veya isteyerek olması, yorumlama açısından önemli değildir). Ayrıca, COVID-19’a yakalanma korkusunu iş aramamalarının bir nedeni olarak gösteriyor olabilirler ve bu durum önceden kaydedilmiş bir kategori olmadığından “diğer” olarak sınıflandırılmaktadır. Açıklamalar bir yana, bu kategorilerin arkasındaki kişilerin özelliklerini daha iyi anlamak gerekmektedir; bu, birincisi “hasta/engelli/çalışamayacak kadar yaşlı” grubunu ayrıştırarak ve ikincisi de “diğer” grubunun verdiği cevapları özetleyerek yapılabilir.

¹⁴ “Diğer” kategorisi işsiz olmayan, çalışmak için müsait olmayan, aile veya haneye bakıyor olmayan, öğrenimde olmayan, hasta/engelli/çalışamayacak kadar yaşlı olmayan ve emekli olmayanları kast etmektedir.

5. Sonuçlar

30 Kasım 2020’de COVID-19 ile mücadeleye yönelik alınan önlemler, Türkiye işgücü piyasasını hiç de şaşırtıcı olmayan biçimde etkilemiştir. Yalıtılmış olan Aralık etkisi, söz konusu önlemlerin sonucunda Kasım-Aralık 2020 arasında 2,3 milyon iş (tam zamanlı eşdeğer) kaybının yaşandığına işaret etmektedir. Nitekim, ikinci dalganın yayılmasını yavaşlatmak için alınan önlemlerin hareketliliği (enfeksiyon oranlarını arttırmıştır) en aza indirmek açısından birinci dalga sırasında alınan önlemlerden daha iyi iş çıkardığı ve istihdam kayıtlarını kontrol altında tuttuğu söylenebilmektedir. Örneğin, Mayıs 2020’de alınan önlemler hareketliliği (Google Hareketlilik Endeksi) yüzde 49 oranında azaltırken çalışma saatlerini 0,83’lük bir hasar oranı ile yüzde 40,8 oranında düşürmüştür.¹⁵ Aksine, Aralık önlemleri hareketliliği yüzde 31 oranında azaltırken, kaybedilen çalışma saatlerini yüzde 16,9’da tutmayı başarmış ve bu da 0,55 gibi fark edilir derecede daha düşük bir hasar oranıyla sonuçlanmıştır.

Yine de ikinci dalganın etkisi ekonomiye eşit biçimde yayılmamıştır. Ağırlama hizmetleri sektörünün karşılaştığı ağır kısıtlamalar söz konusu sektördeki istihdam kayıplarını tekrar Nisan 2020 düzeylerine götürürken, diğer sektörler K-biçimli toparlanma olarak adlandırılan süreçte büyük ölçüde etkilenmeden kalmıştır. Restoran ve kafeleri rahatlatmak amacıyla hükümet tarafından yardım paketleri oluşturulmuştur ancak bunlar da muhtemelen yeterli olmayacaktır. Ağırlama hizmetleri sektöründeki birçok çalışan ve işletme kayıtlı değildir ve temel yardım kanallarının dışında kalacaktır. Büyük bir bölümünü kadınların oluşturduğu bu gruptaki kişiler çoğunlukla düşük ücretli çalışanlar oldukları için, gelecekte daha büyük bir eşitsizlik riski bulunmaktadır. Sonuç olarak, aktif işgücü piyasası politikaları ve COVID-19 sonrası işgücü piyasası için yeniden beceri kazandırma ve uyum sağlamaya odaklanan hedefli istihdam hizmetleri açısından, küresel salgından etkilenen çalışanlara yardımcı olacak önlemlere ihtiyaç bulunmaktadır.

Ayrıca, bu krizin öncekilerden farklı olduğu öne sürülebilir. Klasik işgücü piyasası göstergeleri politika yapıcılara yeterli bilgi sağlayamamıştır. Bu göstergelerden biri işsizlik oranıdır. Bu not, 2020 boyunca resmi işsizlik oranının yanı sıra diğer iki “daha geniş” işsizlik oranının evrimini test etmiştir. Sonuç, mevcut krizi izlemek için birtakım zamana bağlı eksik istihdama (bu not, izinde olan fazla çalışanları test etmiştir) ihtiyaç duyulduğunu göstermektedir.

Yeni göstergelere olan ihtiyacın yanı sıra, krizin kadınlar için de farklı bir durum yarattığı kanıtlanmıştır. Kadın istihdamı, 2018 mali krizinde konjonktürel bir hareket sergilemiş, ancak bu durum bu kez tekrarlanmamıştır. Şu anda içinde bulunulan durum, kadınların çalışmak için uygun olmadıklarından değil (Kasım ayı itibarıyla yaklaşık 3 milyon kadın işe başlayabilecekti), normalde yer edinebilecekleri sektörlerde daha az iş olması ve bu nedenle aktif olarak iş aramaya isteklerinin olmamasından kaynaklanmaktadır. Ancak, etkilenen kadınların mümkün olan en kısa sürede işgücü piyasasına dönmeleri çok önemlidir ve bu, istihdam hizmetlerinin birincil odak noktalarından biri olmalıdır. Aslında; ILO, WHO, PBSO ve INTERPEACE (2021) tarafından yazılan ortak bir belgede önerildiği gibi, kırılgan grupların ekonomik hareketsizlikte çok fazla zaman harcamalarını önlemek için acil geçici işler yaratmak amacıyla istihdam programları oluşturulabilir.

¹⁵ Hasar oranı, çalışma saatlerindeki azalmayı hareketlilikteki azalmaya böler. Yüzde kaç hasar puanı olduğu (çalışma saatlerindeki azalma), hareketlilik yüzde 1 puan düşürülerek hesaplanır.

► Kaynakça

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.

Pinedo-Caro, L. (2021). Beyond unemployment: The impact of the pandemic on hours worked in Turkey. ILO Research Brief, January 2021.

ILO (2021). ILO Monitor: COVID-19 and the world of work. Seventh edition.

ILO, WHO, PBSO and INTERPEACE (2021). From crisis to opportunity for sustainable peace: A joint perspective on responding to the health, employment, and peacebuilding challenges in times of COVID-19. Summary and key recommendation, 25 February 2021.

DISK 2021. İşsizlik ve istihdamın görünümü raporu. Şubat 2021.

Gürsel, S. & Uysal, G. & Şahin, M.C. (2021). Korona salgınının istihdam üzerindeki asimetrik etkileri: Kayıt dışı istihdama bakış. BETAM Araştırma Notu 21/255, Mart 2021.

► Ek A. Üç aylık hareketli ortalamadan aylık tahminlere

Belirli bir gösterge (çalışma saatleri gibi) üzerindeki münferit aylık etkiler (referans düzeyinden yüzdelik değişim olarak ölçülür) ilave olarak ayrılabilir¹⁶ ise, Şubat-Kasım dönemi için üç aylık ortalama etkiler şu şekilde tanımlanabilir:

$$x_{feb} \approx \frac{i_{jan} + i_{feb} + i_{mar}}{3} \quad (1)$$

$$x_{mar} \approx \frac{i_{feb} + i_{mar} + i_{apr}}{3} \quad (2)$$

$$x_{apr} \approx \frac{i_{mar} + i_{apr} + i_{may}}{3} \quad (3)$$

$$x_{may} \approx \frac{i_{apr} + i_{may} + i_{jun}}{3} \quad (4)$$

$$x_{jun} \approx \frac{i_{may} + i_{jun} + i_{jul}}{3} \quad (5)$$

$$x_{jul} \approx \frac{i_{jun} + i_{jul} + i_{aug}}{3} \quad (6)$$

$$x_{aug} \approx \frac{i_{jul} + i_{aug} + i_{sep}}{3} \quad (7)$$

$$x_{sep} \approx \frac{i_{aug} + i_{sep} + i_{oct}}{3} \quad (8)$$

$$x_{oct} \approx \frac{i_{sep} + i_{oct} + i_{nov}}{3} \quad (9)$$

$$x_{nov} \approx \frac{i_{oct} + i_{nov} + i_{dec}}{3} \quad (10)$$

Ki burada, $x_j, j \in (feb, ..., nov)$ üç aylık hareketli ortalama veri noktaları ile hesaplanan küresel salgının etkisini gösteren parametrelerdir (bilinen değerler) ve $i_j, j \in (feb, ..., nov)$ aylık olarak ortalama etkiye (bilinmeyen) olan münferit katkılarını göstermektedir.

Bu, benzersiz bir çözümü olmayan, 12 bilinmeyenli 10 denklemlilik bir sistem oluşturmaktadır. Bir çözüm bulmak için bilinmeyenlerden ikisine ilişkin varsayımlar yapılmaktadır. Özellikle, Ocak ayının münferit etkisi ve Şubat ayının münferit etkisi 0 olarak alınmıştır. Yani, küresel salgının Mart ayına kadar işgücü piyasasıyla ilgili değişkenler üzerinde anlamlı bir etkiye sahip olmadığı varsayılmaktadır. Bu iki varsayım Google'dan alınan hareketlilik verilerine dayanmaktadır; bu verilere bakıldığında, önceden belirlenmiş referans düzeyine ilişkin olarak Şubat boyunca hareketlilikte¹⁷ bir değişiklik olmamıştır. Ocak ve Şubat aylarının münferit etkileri 0 olarak alındığında, i_{mar} Mart ayının münferit etkisinden başlanıp, i_{dec} Aralık ayının münferit etkisiyle bitirilerek sistem yinelemeli olarak çözülebilir.

¹⁶ Ayrılabilir. Ancak, olgulara dayanmayan koşullu varsayımlarda sınırlı bir varyasyon olduğunda, yakın bir tahmindir.

¹⁷ Kullanılan hareketlilik unsurları "perakende ve dinlenme", "market ve eczane", "toplu taşıma istasyonları" ve "işyerleri"dir.