



► ILO Gözlem 2nci Baskı: COVID-19 ve çalışma yaşamı

Güncellenmiş tahminler ve analiz

7 Nisan 2020

Ana Mesajlar

- İlk ILO Gözlem'den bu yana, COVID-19 pandemisi yoğunluk bakımından daha da hızlandı ve dünyada yayıldığı bölgeler arttı. Tam veya kısmi tecrit önlemleri şu anda dünyada işgücünün %81'ini temsil eden yaklaşık 2,7 milyar çalışanı etkilemektedir.
- Halihazırda birçok ekonomik sektördeki işletmeler, özellikle de nispeten küçük işletmeler, faaliyetlerini ve ödeme güçlerini tehdit eden yıkıcı kayıplarla karşı karşıyadır; bir yandan da milyonlarca çalışan gelir kaybına ve işten çıkarmalara açık durumdadır. Krizin, gelir getirici faaliyetler üzerindeki etkisi, özellikle güvencesiz çalışanlar ve kayıtdışı ekonomide çalışan en kırılgan gruplar bakımından ağırdır.
- İstihdamın büyük ölçekte (genellikle daha önce görülmemiş ölçekte) daralması birçok ülkede şimdiden başlamıştır. Başka verilerin yokluğunda, hem işten çıkarmaları hem de çalışma süresinde diğer geçici azaltmaları temsil eden çalışma süresi değişiklikleri, işgücü piyasasının vahim halini daha iyi resmetmektedir.
- ILO'nun bu yaklaşımı kullanarak 1 Nisan 2020 itibarıyla yaptığı yeni küresel tahminlerine göre, COVID-19 krizi, 2020'nin ikinci çeyreğinde dünya genelinde toplam çalışma süresinin %6,7 düzeyinde, yani 195 milyon tam zamanlı çalışana eşdeğer bir düzeyde kayba neden olacaktır.
- 2020 yılı için toplam yıllık iş kaybı, büyük ölçüde pandeminin gidişatına ve etkilerini hafifletmek için alınan önlemlere bağlı olacaktır. Bu nedenle, ILO, durumu izlemeye ve kayıp çalışma süreleri ve eşdeğer istihdam kayıplarına ilişkin tahminlerini düzenli olarak güncellemeye devam edecektir.
- İş kayıpları ve azalan çalışma süreleri ağırlıklı olarak en ağır darbe alan sektörlerde meydana gelecektir. ILO'nun tahminlerine göre, dünyada işgücünün yaklaşık %38'ini temsil eden 1,25 milyar çalışan, şu anda üretimde ciddi düşüş yaşayan ve işgücü kayması riskinin yüksek olduğu sektörlerde çalışmaktadır. Temel sektörler arasında perakende ticaret, konaklama ve yiyecek hizmetleri ve imalat bulunmaktadır.
- Özellikle düşük ve orta gelirli ülkelerde, ağır darbe alan sektörlerde kayıtdışı çalışanlar ile sağlık hizmetleri ve sosyal korumaya erişimi sınırlı çalışanların oranı yüksektir. Uygun politika önlemleri alınmazsa, bu kesimlerin yoksulluğa düşme riski yüksektir ve düzelme döneminde geçimlerini yeniden elde etmede daha büyük zorluklar yaşayacaktır.
- Kamusal alanda çalışmaya devam edenler, özellikle sağlık çalışanları, önemli ölçüde sağlık ve ekonomik risklere açıktır. Sağlık sektöründe bu durum kadınları orantısız ölçüde etkilemektedir.
- Dünyanın neresinde veya hangi sektörde olduğuna bakmaksızın, gerçekte krizin dünyadaki işgücü üzerinde çok çarpıcı bir etki yaratmaktadır. Politika yanıtlarının, özellikle ağır darbe alan sektörlerde ve gelişmekte olan ülkelerde geçim kaynaklarını ve ekonomik olarak yaşayabilir işletmeleri korumak amacıyla, çalışanlara ve işletmelere acil yardım sağlamaya odaklanması gerekmektedir; böylelikle, pandemi kontrol altına alındığında işlerin bol olduğu ivedi düzelme için koşullar sağlanmış olacaktır.
- Sınırlı kamu kaynaklarının, işletmelerin işleri muhafaza etmelerini ve/veya iş yaratmalarını teşvik etmek üzere kullanılması gerekmektedir.

İçerik: Çalışma yaşamı üzerinde yıkıcı etkileriyle gittikçe kötüye giden kriz

Son iki haftada COVID-19 pandemisinin şiddeti ve dünyada yayılımı artmıştır; halk sağlığı üzerinde büyük etki, ekonomiler ve işgücü piyasalarında bugüne dek görülmemiş şoklar yaratmaktadır. İkinci Dünya Savaşı'ndan bu yana yaşanan en ağır küresel krizdir. ILO'nun 18 Mart tarihindeki ön değerlendirmesinden bu yana, COVID-19'in küresel yayılımı altı kat artmıştır ve 3 Nisan 2020 itibarıyla bulaşma vaka sayısı 1.030.628'ye ulaşmış, ilave 47.600 kişinin ölmesiyle toplam can kaybı 54.137¹ olmuştur. Birçok ülkede, ulusal sağlık sistemlerinde yıkıcı sonuçları önlemek ve can kayıplarını asgariye indirmek amacıyla, virüsün yayılmasını yavaşlatmak üzere sosyal mesafeyi koruma politikaları uygulamaya konulmuştur.

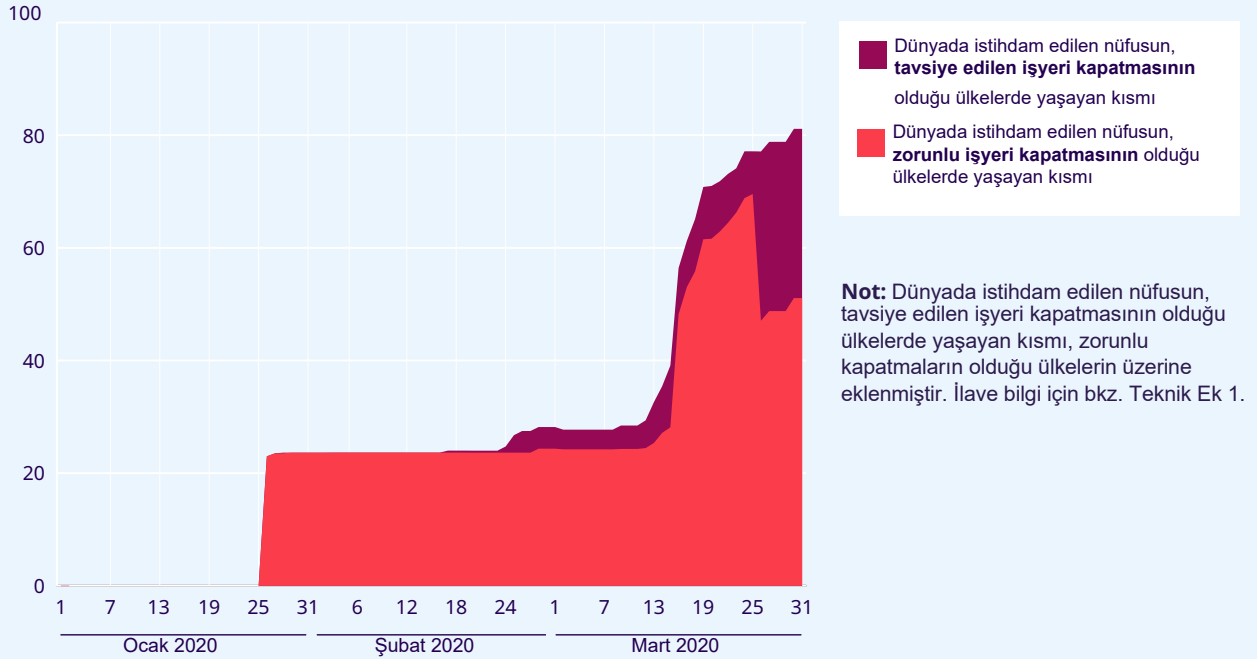
Genel tecrit ve ilgili iş aksamaları, seyahat kısıtlamaları, okulların kapanması ve diğer yayılmayı

durdurma önlemleri çalışanlar ve işletmeler üzerinde ani ve büyük etki yaratmıştır. ILO'nun tahminlerine göre, işyeri kapatmaları son haftalarda öylesine hızla artmıştır ki, şu anda zorunlu veya tavsiye edilen kapatmaların olduğu ülkelerde, küresel işgücünün % 81'i yaşamaktadır (Şekil 1). Zorunlu veya tavsiye edilen işyeri kapatmasının olduğu ülkelerde istihdam, üst-orta gelir grubundaki ülkelerde işgücünün % 87'sini, yüksek gelirli ülkelerde ise %70'ini temsil etmektedir. COVID-19 artık gelişmiş ülkeleri de etkilemekte; kapasiteleri ve kaynakları ağır biçimde sınırlamaktadır.

Yarattığı büyük bir ekonomik altüst oluş ile, COVID-19 krizi, dünyada 3,3 milyarlık işgücünü etkilemektedir. Ekonomik faaliyetlerde keskin ve öngörülmeleyen düşüşler, istihdamda hem iş sayısı hem de toplam çalışılan süre bakımından dramatik düşüşe neden olmaktadır. Birçok ülkede bütün sektörlerde ekonomik faaliyetler ağır ölçüde kısıtlanmış, birçok işletmenin gelir akışında keskin düşüşler yaratmıştır. İşletmelerin faaliyetlerini ve çalışanların büyük çoğunluğunun hareketliliğini kısıtlayan kısmi veya genel

► Şekil 1. İşyerleri kapatılan ülkelerde istihdam

Dünyada istihdam edilen nüfus (%)



Kaynak: ILOSTAT, ILO'nun modellediği tahminler, Kasım 2019 ve Oxford COVID-19 Hükümet Yanıtları İzleyicisi [Government Response Tracker]

tecritlerin sayısı arttıkça, birçoğu için çalışmak imkansız hale gelmiş; diğerleri de çalışma yöntemlerinde dramatik değişiklikler yaşamıştır. Bu müdahaleler, hizmet sektöründeki faaliyetlerin birçoğunu (konaklama ve yiyecek hizmetleri, perakende ticaret, vs.) ciddi ölçüde etkilemektedir; öte yandan, imalatı ise tedarik zincirlerinde (örneğin otomotiv sektörü) aksamalar ve mal talebinde keskin düşüşler yaşanmaktadır.

COVID-19'un istihdama etkileri derin, geniş kapsamlı ve eşi benzeri görülmemiş düzeydedir.

İstihdam uyumu tipik olarak, ekonomik daralmayı biraz gecikmeyle takip eder (bkz. örneğin, 2009 küresel mali krizinin ardından işsizlik oranı artışı). Mevcut krizde, genel tecrit ve diğer önlemler nedeniyle istihdam doğrudan ve pandemi başladığında tahmin edilenden, ilk ILO Gözlem'in hazırlandığı zamandan, daha büyük ölçekte etkilenmektedir. Bu nedenle, bu ikinci Gözlem, şu an itibarıyla krizin etkilerini ortaya koymayı amaçlayan yeni küresel, bölgesel ve sektörel tahminleri sunmaktadır (özellikle yayılmayı durdurma önlemleri bakımından). Yine de, krizin gidişatına ilişkin belirsizlik karşısında, güncellenen bu tahminler, elde **mevcut verilere** dayalı olarak işgücü piyasaları üzerindeki **halihazır etkinin** olabilecek en iyi göstergeleridir.

İkinci Dünya Savaşı'ndan bu yana en ağır kriz: İstihdam kayıpları dünyanın her yerinde hızla artıyor

COVID-19 krizinin halihazırdaki özelliklerini daha doğru biçimde tespit edebilmek için, ILO'nun küresel tahmin metodolojisi, işgücü piyasası üzerindeki etki hakkında güncellenmiş rakamları sağlayacak biçimde revize edilmiştir. En son tahminler, ILO'nun yeni "anlık tahmin" modeline dayanmaktadır; bu model, gerçek zamanlı ekonomik ve işgücü piyasası verilerini kullanarak, 2020'nin ikinci çeyreğinde çalışma süresi kaybını tahmin etmektedir (1 Nisan tarihinde mevcut olan verilere dayanarak) (metodoloji hakkında ilave bilgi için bkz. Teknik Ek 2).

ILO'nun anlık tahmin modelinden elde edilen küresel tahminler, krizin ekonomik faaliyetler ve çalışma sürelerinde bugüne kadar görülmemiş bir düşüşe neden olduğunu göstermektedir. 1 Nisan 2020 itibarıyla, mevcut çeyrekte (2020 ikinci çeyrek) çalışma sürelerinin %6,7 civarında azalacağı tahmin ediliyor, ki bu da haftada 48 saatlik çalışma süresi varsayımıyla, **195 milyon tam zamanlı çalışana eşdeğerdir.** ² Bu durumda, çalışanların birçoğu ikame faaliyetler

bulabilseler dahi (örneğin kırsal alanlarda tarıma dönmek gibi) gelir kaybıyla ve daha derin yoksullukla karşı karşıya kalacaklar demektir. En büyük düşüş üst-orta gelirli ülkelerde beklenmekte, ancak etki tüm gelir gruplarında benzer düzeylerde.

► **Tablo 1. Kriz, çalışma süreleri ve istihdamda (TZİ) büyük düşüşe neden oluyor**

	Çalışma süresinde azalış (%)	Tam zaman eşdeğeri (40 saat, milyon)	Tam zaman eşdeğeri (48 saat, milyon)
Dünya	6.7	230	195
Düşük gelirli	5.3	14	12
Alt-orta gelirli	6.7	80	70
Üst-orta gelirli	7.0	100	85
Yüksek gelirli	6.5	36	30
Afrika	4.9	22	19
Amerika kıtaları	6.3	29	24
Arap Ülkeleri	8.1	6	5
Asya-Pasifik	7.2	150	125
Avrupa ve Orta Asya	6.0	24	20
(Avrupa)	7.8	15	12

Not: (1) 50 milyonun üzerindeki büyüklükler en yakın 5 milyona; o eşğin altındakiler ise en yakın milyona yuvarlanmıştır. (2) Tam zaman eşdeğeri istihdam kayıpları, kaybedilen saat tahminlerinin büyüklüğünü göstermek üzere sunulmaktadır. Yorumu şudur: Çalışma saatlerindeki azalış münhasıran ve sonlu olarak tam zamanlı çalışanların bir alt kümesi tarafından uğranılmış ve kalan diğer çalışanlar hiçbir şekilde süre azalışı yaşamamış olsaydı, meydana gelecek çalışma süresi azalışıdır. Rakamlar, fiilen kaybedilen işler veya işsizlikte artış miktarı olarak yorumlanmamalıdır. Tahmin yöntemlerine ilişkin tam bilgi için bkz. Teknik Ek 2.

2020 boyunca küresel işsizlikte toplam artış ekonominin yılın ikinci yarısında ne kadar hızlı düzeleceğine ve politika önlemlerinin işgücü talebini ne derece etkin biçimde artıracığına bağlı olacaktır. Bugün görüldüğü haliyle, 2020

² Çalışanların işlerini muhafaza etmelerini sağlayacak önlemlerin geniş biçimde uygulandığı dikkate alındığında, bildirilen işsizlik düzeylerindeki artışın 195 milyondan daha düşük olması muhtemeldir.

sonunda dünyada işsiz sayısındaki artışın ilk ILO Monitör'deki ilk tahminden (25 milyon) çok daha fazla olma riski oldukça yüksek görünüyor. Ekonomik canlandırma için mali kaynakların kısıtlı olduğu gelişmekte olan ülkelerde, birçok işletme için üretim kayıpları muhtemelen yıkıcı ve uzun süreli olacaktır.

İşsizliğin ötesinde: Risk altındaki işler

Yarattığı büyük bir ekonomik altüst oluş ve çalışma süreleri üzerindeki etkileri ile, COVID-19 krizi, dünyada 3,3 milyarlık işgücünü etkilemektedir.

Ancak, işgücü piyasasının uğradığı şok tekbiçim olmaktan uzaktır; bazı sektörler, ekonomik faaliyetlerin çöküşünde en ağır hasara uğramıştır.

En büyük risk altındaki sektörler

Başta sağlık çalışanları olmak üzere, ulaştırma, tarım ve zorunlu hizmetlerde çalışmaya devam edenlerin birçoğu ön saflarda yer almakta, virüsle savaşmakta ve insanların temel ihtiyaçların karşılanmasını sağlamaktadır. Dünyada, insan sağlığı ve sosyal hizmet faaliyetleri sektöründe **136 milyon kişi** çalışmaktadır. Doktorlar, hemşireler ve diğer sağlık çalışanları, yatılı bakım tesislerinde çalışanlar ve sosyal çalışmacıların yanı sıra, çamaşır ve temizlik personeli, çalıştıkları işyerlerinde ciddi COVID-19 bulaşması riskiyle karşı karşıyadır. Bu sektörde çalışanların yaklaşık %70'i kadındır.

Gerçek zamanlı ekonomik ve finansal verilere dayalı olarak, krizin ekonomik üzerindeki etkisi sektörel düzeyde değerlendirilebilir (küresel veri mevcudiyetine bağlı olarak ayırtırma kısıtlarıyla). Bu değerlendirmeden yapılacak çıkarımlarla, bazı

► Tablo 2. Risk altındaki çalışanlar: Sektörlere bakış

Ekonomik faaliyet sektörü	Krizin ekonomik üretim üzerinde halihazır etkisi	İstihdam referans düzeyi (COVID-19 öncesinde 2020 için tahminler)			
		İstihdam düzeyi (000)	Küresel istihdamda payı (%)	Ücret oranı (sektördeki ort. aylık kazancın genel ortalamaya oranı)	Kadın oranı (%)
Eğitim	Düşük	176560	5.3	1.23	61.8
İnsan sağlığı ve sosyal hizmet faaliyetleri	Düşük	136244	4.1	1.14	70.4
Kamu yönetimi ve savunma; zorunlu sosyal güvenlik	Düşük	144241	4.3	1.35	31.5
Kamu hizmetleri (elektrik, gaz vb. üretimi ve dağıtımı)	Düşük	26589	0.8	1.07	18.8
Tarım, ormancılık ve balıkçılık	Düşük-Orta*	880373	26.5	0.72	37.1
İnşaat	Orta	257041	7.7	1.03	7.3
Finans ve sigorta faaliyetleri	Orta	52237	1.6	1.72	47.1
Madencilik ve taş ocaklığı	Orta	21714	0.7	1.46	15.1
Kültür, sanat, eğlence, dinlence ve spor ve diğer hizmetler	Orta-yüksek*	179857	5.4	0.69	57.2

Ulaştırma, depolama ve haberleşme	Orta-yüksek*	204217	6.1	1.19	14.3
Konaklama ve yiyecek hizmetleri	Yüksek	143661	4.3	0.71	54.1
Taşınmaz, idari ve destek hizmet faaliyetleri	Yüksek	156878	4.7	0.97	38.2
İmalat	Yüksek	463091	13.9	0.95	38.7
Toptan ve perakende ticaret; motorlu kara taşıtlarının ve motosikletlerin onarımı	Yüksek	481951	14.5	0.86	43.6

Not: ILO'nun gerçek zamanlı mali verileri değerlendirmesi ve ILOSTAT'ın istihdamın sektörel dağılımına (ISIC Rev.4) ilişkin küresel tahminler referans verileri. İlave bilgi için bkz. Teknik Ek 3.

* Farklı biçimlerde etkilenmiş alt sektörleri olan sektörleri gösterir.

bazı ekonomik sektörlerin üretimde büyük düşüş yaşadığı tespit edilmektedir: Konaklama ve yiyecek hizmetleri, imalat, toptan ve perakende ticaret, ve gayrimenkul ve idari destek faaliyetleri (Tablo 2). Bu sektörler emek yoğunudur ve özellikle konaklama ve yiyecek hizmetleri ve perakende ticaret olmak üzere, milyonlarca düşük ücretli, düşük vasıflı çalışanı istihdam etmektedir. Bu sektörlerde çalışanlar, ekonomik riskleri özellikle ağır biçimde hissedecektir.

Dünyada bu sektörlerde, küresel işgücünün yaklaşık %38'ini temsil eden 1,25 milyar insan çalışmaktadır. Ülkelerinin özel durumuna bağlı olarak, bu çalışanlar, büyük çaplı ve yıkıcı boyutta çalışma süreleri ve ücretlerde düşüş ile işten çıkarmalar ile karşı karşıyadır ve yukarıda belirtilen bugünü tahmin etme modelinden elde edilen tahminlerin büyük kitlesini oluşturacaklardır.

En çok etkilenen sektörler arasında, toptan ve perakende ticaret sektörü, tipik olarak düşük ücret alan ve korunmasız olan çalışanlar bakımından en büyük oranı temsil etmektedir. 482 milyon kişiden oluşan bu grupta, diğerlerinin yanı sıra, kasiyerler, reyon görevlileri, dükkan sahipleri ve benzer işlerde çalışanları içermektedir. Zorunlu sayılan faaliyetleri yürüten (örneğin gıda dağıtımı) bu sektörde çalışanlar, çalışmaya devam edebilirler ancak daha büyük iş sağlığı riskleri ile karşı karşıyadır. Zorunlu olmayan faaliyetlerde çalışanlar ise, geniş çaplı kapatmalar ve istihdam ve çalışma sürelerinde keskin düşüşlerle karşı karşıyadır.

144 milyon kişinin çalıştığı konaklama ve yiyecek hizmetleri sektörü de ağır biçimde etkilenmektedir. Bu sektör, bazı ülkelerde hemen hemen tam kapanma durumundadır; faaliyetlerin sürdüğü yerlerde de talepte keskin düşüş devam edebilir. Bu sektörde çalışanların yarısından fazlası kadındır.

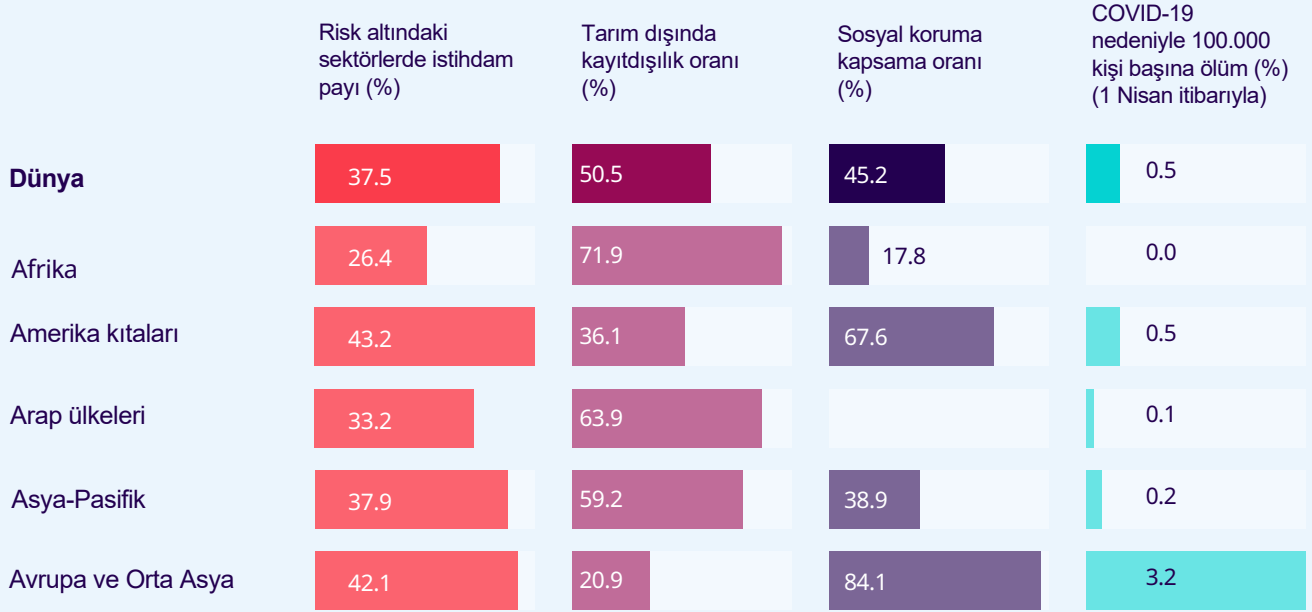
463 milyon kişinin çalıştığı imalat sektörünün bazı kesimleri ağır darbe almıştır; işçilere evde kalmaları söylenmekte, fabrikalar kapanmakta ve küresel tedarik zincirleri durmaktadır. Karantina önlemleri, perakende dükkanların kapanması, siparişlerin iptali ve ücret düşüşleri, otomobil, tekstil ve giyim, deri ve ayakkabı gibi temel sektörlerde talebi çok düşürmüştür.

Dünyada 204 milyon kişiyi istihdam eden ulaştırma, depolama ve haberleşme sektörünün çalışanları arasında uçak pilotları ve mürettebatı, sürücüler, posta ve diğer teslimat çalışanlarının yanı sıra, ulaştırma ve küresel tedarik zincirlerini destekleyen ambarlarda çalışanlar vardı. Bu çalışanların bir kısmı olumsuz etkilenirken (örneğin havacılık sektöründe), diğerleriye, çevrimiçi perakende satışlarda artan talebi karşılamaya devam etmektedir.

Ekonomik etki henüz, gelişmekte olan ülkelerin çoğunda en büyük sektör olan tarımda hissedilmiyor olsa da, sınırların kapatılmasını da içeren yayılmayı durdurma önlemleri nedeniyle gıda güvensizliği riskleri ortaya çıkmaya başlamıştır. Zaman içinde bu sektörde çalışanlar, özellikle virüs kırsal alanlara yayılacak olursa, artan biçimde etkilenebilirler.

Bölgesel farklılıklar bakımından, risk altındaki sektörlerde istihdamın payı Afrika'da %26,4 ila Amerika Kıtalarında %43,2 arasında değişmektedir. Ancak, başta Afrika olmak üzere diğer bölgelerde kayıtdışı işin payı yüksektir ve sosyal koruma kapsamı düşüktür. Bu bölgelerde COVID-19'dan ölüm oranları yüksek düzeye ulaşmamış olmakla birlikte, kayıtdışılık,

► Şekil 2. Risk altındaki çalışanlar, kayıtdışılık ve sosyal koruma



Not: Altüst olma riski yüksek olan sektörler: Konaklama ve yiyecek hizmetleri; imalat; gayrimenkul, idari ve destek hizmet faaliyetleri; ve toptan ve perakende ticaret; motorlu kara taşıtlarının ve motosikletlerin onarımı.

Kaynak: ILOSTAT, ILO'nun modellediği tahminler, Kasım 2019, ILO Dünya Sosyal Koruma Raporu 2017-19 ILO, *Women and men in the informal economy: A statistical picture*, Third edition [Kayıtdışı ekonomide kadınlar ve erkekler: İstatistiksel manzara, Üçüncü baskı] ve European Centre for Disease Prevention and Control [Avrupa Hastalıkları Önleme ve Kontrol Merkezi].

zayıf kapasite ve yüksek nüfus yoğunluğunun hükümetler için ağır sağlık ve ekonomik sorunlar teşkil ettiği bazı gelişmekte olan ülkelerde virüs hızla yayılmaktadır.

Sektörel analiz, tüm sektörlerin ve her çalışan türünün eşit oranda etkilenmediğini göstermektedir. Aynı zamanda, en çok etkilenenlerin birçoğu da zaten düşük ücretli ve sosyal korumaya erişimi düşük olanlardır. Böyle olduğu için, zaten mevcut eşitsizliklerin üzerine daha da olumsuz etki eklenebilecektir.

Kayıtdışı ekonomide çalışanlar

Dünyada, çoğunluğu yükselen ekonomiler ve gelişmekte olan ülkelerde olmak üzere, yaklaşık 2 milyar insan kayıtdışı³ çalışmaktadır. Kayıtdışı ekonomi iş, gelir ve geçime katkıda bulunmaktadır ve birçok düşük ve orta gelirli ülkede, büyük bir ekonomik rol oynamaktadır. Ancak, kayıtdışı ekonomide çalışanlar, kayıtlı işlerin genellikle sağladığı, sosyal koruma dahil temel korumalardan yoksundur. Bu insanlar, sağlık hizmetlerine erişim bakımından da dezavantajlıdır ve hastalık halinde çalışmayı durdurduklarında gelir ikamesine

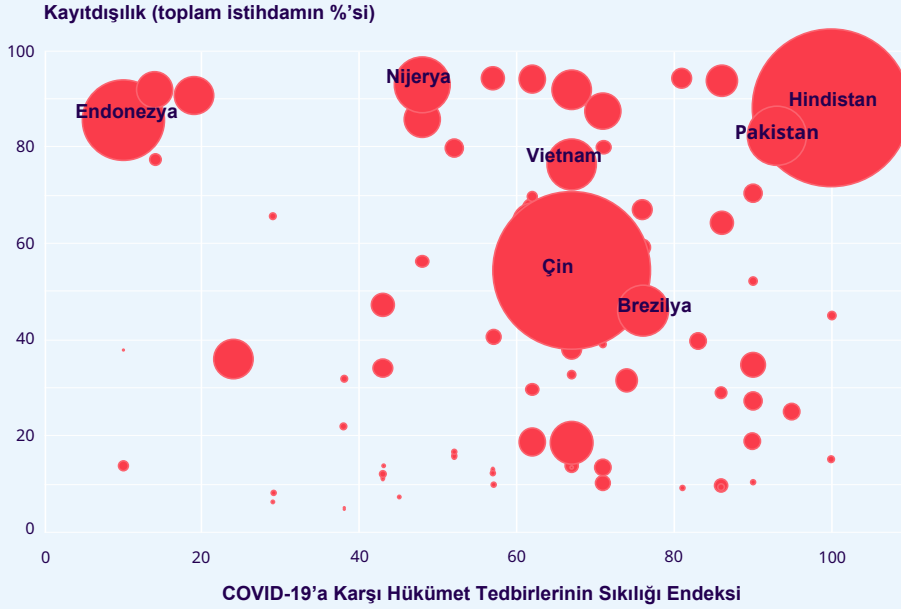
sahip değildir. Kentsel alanlardaki kayıtdışı çalışanlar, sadece virüs bulaşma riskinin yüksek olduğu değil, aynı zamanda genel tecrit önlemlerinden doğrudan etkilenen ekonomik sektörlerde çalışmaktadır. Bunların arasında atık geri dönüştürücüler, sokak satıcıları ve yiyecek hizmeti sunucuları, inşaat işçileri, ulaştırma işçileri ve ev işçileri vardır.

COVID-19, on milyonlarca kayıtdışı çalışanı şimdiden etkilemektedir. Hindistan, Nijerya ve Brezilya'da, genel tecrit ve diğer yayılmayı durdurma önlemlerinden etkilenen kayıtdışı çalışan sayısı fazladır (Şekil 3). Kayıtdışı ekonomide çalışanların oranının neredeyse %90 düzeyinde olduğu Hindistan'da, kayıtdışı ekonomide çalışan yaklaşık 400 milyon insan, kriz esnasında daha derin yoksulluğa düşme riski altındadır. Hindistan, Oxford Üniversitesi tarafından geliştirilen "COVID-19'a Karşı Hükümet Tedbirlerinin Sıklığı Endeksi"nde üst sırada yer almaktadır ve ülkede uygulanan mevcut genel tecrit önlemleri, bu çalışanları önemli ölçüde etkilemiş, çoğunu kırsal alanlara dönmek zorunda bırakmıştır.

Kırılganlık, uzun süren çatışma, sık sık doğal afet veya zorla yerinden edilmelerin yaşandığı ülkeler, pandemi nedeniyle birden çok darbe ile yüzyüzedir. COVID-19'a karşı hazırlanmak ve yanıt vermek için

3 "Kayıtdışı ekonomi" tabiri, hukuken veya uygulamada olsun, kayıtlı düzenlemeler kapsamına alınmamış veya yeterince alınmamış çalışanlar ve ekonomik birimler tarafından yürütülen tüm ekonomik faaliyetleri kasteder. Bu kapsamda, gerek kayıtdışı gerekse kayıtlı işletmelerde sosyal koruması veya diğer kayıtlı düzenlemeleri olmaksızın ücretli çalışanlar ile sokak satıcıları ve ev işçileri gibi kendi hesabına çalışanlar bulunmaktadır.

► Şekil 3. Genel tecrit ve diğer yayılmayı durdurma önlemleri ortamında kayıtdışı çalışanlar



için daha az donanımlı durumdadırlar; çünkü özellikle sağlık ve sanitasyon dahil temel hizmetlere erişim sınırlıdır; insana yakışır iş, sosyal koruma ve işyerinde güvenlik mevcut değildir; kurumları zayıftır; ve sosyal diyalog ya zayıftır ya da yoktur.

Politika yanıtları

İlk ILO COVID-19 Monitörü, krizin bu aşamasında önemli olmaya devam eden aşağıdaki mesajları vurgulamıştı:

- Uluslararası Çalışma Standartları, politika yanıtları için güçlü bir temel oluşturmaktadır.
- Politika yanıtları iki ivedi hedefe odaklanmalıdır: Sağlığı koruma önlemleri ve hem talep hem arz tarafı için ekonomik destek.
- Güçlü ve sürekli etki yaratmak için tüm politika alanlarında büyük çaplı ve entegre önlemler gerekmektedir.
- Diyalog yoluyla güven tesis edilmesi, politika önlemlerinin etkili olması için kritik önem taşımaktadır. Bu kapsamda, en çok ihtiyaç duyanlara en iyi hizmet edecek şekilde politika paketlerinin düzenlenmesi için sosyal diyalogdan yararlanılmalıdır.
- Politika yanıtları, şu dört sütun üzerine inşa edilmelidir:

Sütun1: Ekonomi ve istihdamın canlandırılması

Sütun 2: İşletmeler, işler ve gelirlerin desteklenmesi

Sütun 3: İşyerinde işçilerin korunması

Sütun 4: Çözüm için sosyal diyalogun kullanılması

Bu mesajlara ek olarak, bu Monitör'deki tahminler, aşağıdakilere de ihtiyaç duyulduğunu göstermektedir:

- Başta kayıtdışı ekonomide faaliyet gösteren işletmeler ve çalışanlar olmak üzere, en çok etkilenen sektörler ve nüfus kesimlerine acil destek. Genel tecritten en çok etkilenen ve alternatif istihdam sağlamak üzere üretimlerini yeni bir amaca (örneğin kişisel koruyucu teçhizat –KKT- kitleri) kaydıranları desteklemek üzere nakit transferleri dahil olmak üzere, kayıtdışılığın yüksek olduğu ülkelerde özel ve hedefli önlemlere ihtiyaç vardır. Bunun, gıda ve diğer zorunlu maddelerin yeterince temin edilmesine yönelik çabalarla desteklenmesi gereklidir. Yerel ve toplum temelli girişimler daha çabuk işe yarayabilir ve özel ihtiyaçlara cevap verebilir. Girişimler, kayıtdışı ekonomide bulunanları temsil eden örgütleri içermelidir.

► Şekil 4. Politika çerçevesi: COVID-19 ile mücadelenin Uluslararası Çalışma Standartları'na dayalı dört temel sütunu

Sütun 1**Ekonomi ve istihdamın canlandırılması**

- Aktif maliye politikası
- Genişletici para politikası
- Sağlık sektörü dahil, belirli sektörler borç verme ve finansal destek

Sütun 2**İşletmeler, işler ve gelirlerin desteklenmesi**

- Sosyal korumayı herkesi kapsayacak şekilde genişletmek
- İstihdamı koruyacak önlemler uygulamak
- İşletmeler için finans/vergi ve diğer rahatlatıcı önlemler sağlamak

Sütun 3**İşyerinde işçilerin korunması**

- İSG önlemlerini güçlendirmek
- Çalışma düzenlemelerini uyarlamak (örneğin, uzaktan çalışma)
- Ayrımcılık ve dışlamayı önlemek
- Herkes için sağlık hizmetlerine erişim sağlamak
- Ücretli izne erişimi artırmak

Sütun 4**Çözüm için sosyal diyalogun kullanılması**

- İşveren ve işçi örgütlerinin kapasite ve dayanıklılıklarını güçlendirmek
- Hükümetlerin kapasitelerini güçlendirmek
- Sosyal diyalog, toplu pazarlık, endüstriyel ilişkiler kurumları ve süreçlerini güçlendirmek

- Kayıtdışı ekonomide faaliyet gösterenleri desteklemenin yanı sıra, krizi sonucunda kayıtdışılığa düşmemeleri ve son yıllarda kaydettikleri ilerlemeleri kaybetmemeleri için, kayıtlı işletmeler ve çalışanları da desteklemek gereklidir.
- Kamu kaynaklarının istihdamı ve çalışanların gelirlerini desteklemek için kullanılması kritik önem taşımaktadır. Bu nedenle, işletmelerin işleri muhafaza etmeleri ve/veya yeni işler yaratmalarını teşvik etmek üzere, mali ve mali olmayan destekler stratejik biçimde sağlanabilir.
- Ekonomi genelinde hedefli önlemler bileşkesinin, politikaları en iyi biçimde uygulayabilmek için ekonominin yapısı, mevcut eşitsizlik trendleri ve işgücü piyasası kurumları dahil olmak üzere ulusal koşulları dikkate alması gereklidir. Ülkeler, politikaların uyumluluğu ve tüm hükümeti saran yaklaşımla, krizi boyunca işletmeler ve gelirleri destekleyecek doğrudan mali canlandırma önlemlerinin getirilmesini sağlayacak kaynakları bulabilmelidir.

Şu ana kadar oldukça hızlı ve büyük çaplı bir politika yanıtı verilmiştir. Tüm dünyada görüldüğü üzere, hükümetler, eşi benzeri görülmemiş krize yanıt olarak eşi benzeri görülmemiş önlemler almaktadır. İleri ekonomilerin çoğu, gelir ve toplam talepte geçici düşüşü telafi etmek, yeterli düzeyde sosyal koruma sağlamak, kredi ve finans piyasalarını istikrara kavuşturmak amacıyla olağanüstü

önlemler açıklamıştır. Politika önlemleri birçok ülkede hızlı olmuş, ancak bazılarında yavaş kalmıştır. Ayrıca, paketlerin büyüklüğü konusunda da sorular mevcuttur, çünkü bazı ülkelerin paketleri tüm ihtiyaçları karşılayamayacak kadar küçüktür. Kriz, düşük ve orta gelirli ülkelere yayıldıkça, benzer (veya daha büyük) yanıtlar gerekecektir. Kayıtdışı ekonomide faaliyet gösteren işletmeler ve çalışanlar için acil yardım önlemlerine ihtiyaç duyulacaktır. Açık ticaret rejimleri, istikrarlı uluslararası sermaye piyasaları ve uluslararası likidite, bu çabaların desteklenmesine katkı sağlayacaktır. Sağlık ve işgücü piyasası krizlerine yanıtta insani yardım ve uluslararası destek, mali imkan ve kapasitelerin oldukça sınırlı olduğu en düşük gelirli ülkeler için kritik önem taşımaktadır; bu yardımlar, imtiyazlı finansman, hibe ve borç aflarına erişimi ve bunun yanı sıra sağlık malzemeleri ve uzmanlığına acil erişimi içermelidir.

Gelecek oldukça belirsiz görünmektedir.

Böylesine hızlı ve geniş çaplı gelişmeler, işgücü piyasası ve ekonomik etkilerinin değerlendirilmesi, şokun uzunluğu ve şiddetinin öngörülmesi bakımından keşfedilmemiş topraklara getirmiştir. Geleceğe ilişkin mevcut görünüm, ekonomilerin yaşadığı şokların büyüklüğü, süresi, işletmeler ve işgücü piyasalarının geleceğine yönelik uzun vadeli etkiler bakımından olağanüstü derecede belirsizdir. Bu nedenle, politika yanıtlarının gerçek zamanlı olarak izlenmesi ve güncellenmesi, tüm hükümetler için kritik önem taşımaktadır.

► Ekler

Teknik Ek 1: Genel tecritlerin dünya çapında etkisi

Oxford Üniversitesi COVID-19'a Karşı Hükümet Tedbirlerinin Sıklığı Endeksi, toplu olarak küresel işgücünün % 81'ini temsil eden 79 ülkede hükümetler tarafından uygulamaya konulan sosyal mesafeyi koruma önlemleri hakkında bilgi sağlamaktadır. Bu ülkelerin 45'inde halihazırda, ülkenin tamamında ve zorunlu faaliyetler hariç tüm sektörlerde zorunlu işyeri kapatma uygulaması vardır. Zorunlu veya tavsiye edilen işyeri kapatmaları, yüksek gelirli ülkelerde çalışanların %70'ini ve üst-orta gelirli ülkelerde ise en az %87'sini etkilemektedir.

Teknik Ek 2: Kaybedilen çalışma saatleri tahmin metodolojisi

Kaybedilen çalışma saatleri, ILO bugünü tahmin etme modeli kullanılarak öngörülmüştür. Bu yöntem, hemen hemen gerçek zamanlı olan verileri kullanarak, gecikmeli biçimde yayınlanacak çalışılan saatler toplamını tahmin etmektedir. Elde edilen tahminler, referans düzey ile karşılaştırılmaktadır (verilerin mevcut olduğu son çeyrek, mevsimsel etkilerden arındırılmış). Bugünü tahmin etme modelindeki veriler, birtakım ekonomik faaliyet ve işgücü piyasası göstergelerini içermektedir.

Bu güncellemede, hizmet sektörü için Satın Alma Müdürleri Endeksi (PMI); arama yapılan tabirler "işsizlik yardımları", "işsizlik" ve yerel dildeki diğer ilişkin tabirler içinse Google Trends endeksi kullanılmıştır. Ek olarak, Almanya için kısa çalışma (Kurzarbeit) başvuruları kullanılmıştır. İşgücü piyasası göstergelerinin bugünü tahmin etmede sıklıkla kullanılan iş dünyası güven endeksleri gibi diğer göstergeler ve işgücü piyasası idari verileri, ne yazık ki bugün itibarıyla yeterli sayıda ülkede henüz mevcut değildir.

Mevcut gerçek zamanlı verilere dayalı olarak, bu göstergeler ile çalışılan süre arasındaki tarihsel istatistiksel ilişki tahmin edilmekte; buradan elde edilen katsayılar, bugünü tahmin etme göstergelerindeki en son gözlemler dikkate alınarak, çalışılan saatlerin ne yönde seyredeceğini tahmin etmek üzere kullanılmaktadır. İlgili göstergelerin mevcut olduğu 18 ülkede bu doğrudan yaklaşım kullanılmıştır. Dört ülke için, bugünü tahmin etmede kullanılan girdi verileri, bizzat hedef değişken için, yani çalışılan saatler için, mevcut değildi. Bu durumlarda, tahmin sonucu elde etmek üzere diğer ülkelerden tahmin edilen katsayılar kullanılmıştır.

Diğer ülkeler için kaybedilen saatler, doğrudan bugün tahminlerine sahip olan ülkelere dayalı öngörüler kullanılarak dolaylı yaklaşımla tahmin edilmiştir. Bu dış değere bağlı tahminlerin dayanağı, Oxford Üniversitesi tarafından yayınlanan COVID-19'a Karşı Hükümet Tedbirlerinin Sıklığı Endeksi'dir çünkü benzer sıklık düzeyinde kısıtlama getiren ülkelerde çalışılan saatler üzerindeki etki muhtemelen benzer olacaktır. Ayrıca, kısıtlamalar hakkında verilerin bulunmadığı ülkeler için, saatler üzerindeki etkinin dış değere bağlı olarak tahmin edilmesi için her ülkede güncel COVID-19 vaka yaygınlığı kullanılmıştır. Ülkelerin vakaları sayarken farklı kayıt uygulamaları kullandıkları dikkate alınarak, pandeminin yaygınlık derecesinin ikame göstergesi olmak üzere, daha homojen bir kavram olan ölen hasta sayısı kullanılmıştır. Değişken, eşdeğer aylık sıklıkta hesaplanmış, ancak veriler günlük olarak güncellenmiştir. Kaynak, Avrupa Hastalıkları Önleme ve Kontrol Merkezi'dir. Son olarak, tahminin yapıldığı zamanda verilerin mevcut olmadığı az sayıda ülke için, hedef değişkeni çıkarsamak üzere bölgesel ortalama kullanılmıştır. Aşağıdaki tabloda, her ülke veya bölge için hedef değişkenin tahmin edilmesinde kullanılan bilgi ve istatistiksel yaklaşım gösterilmektedir.

Yaklaşım	Kullanılan veriler	Model	Referans bölge
Bugünü tahmin etme	Google Trends, PMI (ülke düzeyi)	Panel veri regresyonu	Fransa, Birleşik Krallık, Amerika Birleşik Devletleri
	Google Trends, PMI (Avro Bölgesi PMI)	Panel veri regresyonu	Avusturya, Belçika, İrlanda, İtalya, Hollanda, Portekiz, İspanya
	Google Trends, PMI (ülke düzeyi), Kısa çalışma kütüğü	Regresyon	Almanya
	Google Trends	Panel veri regresyonu	Avustralya, Meksika, Polonya, Kore Cumhuriyeti, Rusya, Güney Afrika, İsveç
Yüksek frekanslı işgücü piyasası ilintili verilerine dayalı tahmin	Google Trends, PMI (Avro Bölgesi PMI)	Panel veri regresyonu	İsviçre*
	Google Trends, PMI (ülke düzeyi)	Panel veri regresyonu	Çin, Japonya
	Google Trends	Panel veri regresyonu	Kanada*
Yayılmayı durdurma önlemlerine dayalı tahmin	Yayılmayı Durdurma Önlemlerinin Sıklığı	Panel veri regresyonu	Afganistan, Cezayir, Angola, Arjantin, Barbados, Belize, Bolivya Çokuluslu Devleti, Botswana, Brezilya, Bulgaristan, Şili, Kolombiya, Kosta Rika, Hırvatistan, Çekya, Kongo Demokratik Cumhuriyeti, Danimarka, Dominik Cumhuriyeti, Ekvator, El Salvador, Finlandiya, Yunanistan, Guatemala, Guyana, Honduras, Hong Kong-Çin, Macaristan, İzlanda, Hindistan, Endonezya, İran İslam Cumhuriyeti, Irak, İsrail, Ürdün, Kazakistan, Kenya, Makao-Çin, Malezya, Myanmar, Yeni Zelanda, Nijerya, Nikaragua, Norveç, Pakistan, Panama, Papua Yeni Gine, Katar, Romanya, Ruanda, Sırbistan, Singapur, Slovakya, Slovenya, Sri Lanka, Suriye, Tayland, Türkiye, Uganda, Ukrayna, Tanzanya Birleşik Cumhuriyeti, Venezuela Bolivar Cumhuriyeti, Vietnam, Zimbabve
COVID-19 vaka yaygınlığına dayalı tahmin	COVID-19 vaka yaygınlık ikame göstergesi, Ayrıntılı alt bölge	Panel veri regresyonu	Arnavutluk, Ermenistan, Azerbaycan, Bahamalar, Bahreyn, Bangladeş, Belarus, Benin, Butan, Bosna-Hersek, Brunei-Darüsselam, Burkina Faso, Cabo Verde, Kamboçya, Kamerun, Orta Afrika Cumhuriyeti, Çad, Kongo, Fildişi Sahili, Küba, Kıbrıs, Cibuti, Mısır, Ekvator Ginesi, Estonya, Esvatini, Etiyopya, Fiji, Fransız Polinezyası, Gabon, Gambia, Gürcistan, Gana, Guam, Gine, Gine-Bissau, Haiti, Jamaica, Kuveyt, Kırgızistan, Laos Demokratik Halk Cumhuriyeti, Letonya, Lübnan, Liberya, Libya, Litvanya, Lüksemburg, Madagaskar, Maldivler, Mali, Malta, Moritanya, Morityus, Moğolistan, Karadağ, Fas, Mozambik, Namibya, Nepal, Yeni Kaledonya, Nijer, Kuzey Makedonya, İşgal Altındaki Filistin Toprakları, Umman, Paraguay, Peru, Filipinler, Porto Riko, Moldova, Saint Lucia, Saint Vincent ve Grenadinler, Suudi Arabistan, Senegal, Somali, Sudan, Surinam, Doğu Timor, Togo, Trinidad ve Tobago, Tunus, Birleşik Arap Emirlikleri, Amerika Birleşik Devletleri Virgin Adaları, Uruguay, Özbekistan, Zambiya
Bölgeye dayalı tahmin	Ayrıntılı alt bölge	Panel veri regresyonu	Burundi, Kanal Adaları, Komorlar, Eritre, Kore Demokratik Halk Cumhuriyeti, Lesoto, Malavi, Sao Tome ve Principe, Samoa, Sierra Leone, Solomon Adaları, Güney Sudan, Tacikistan, Tonga, Türkmenistan, Vanuatu, Batı Sahra, Yemen

* İsviçre'nin ekonomik faaliyetlerinin Avro Bölgesi ile korelasyonu dikkate alınarak, çalışılan saatler kaybı için dış veriye dayalı tahmin yaparken Avro Bölgesi PMI kullanılmıştır. Kanada için çeyrek yıl çalışma sürelerine ilişkin veriler hazır olmadığından ve ABD ile ekonomik bağları dikkate alınarak, Google Trends endeksi ile ABD çalışma süreleri arasındaki ilişki için tahmin edilen katsayı, Kanada için çalışılan saatleri tahmin etmede kullanılmıştır.

Not: Dahil edilen referans bölgeler, ILO'nun modellediği tahminlerin üretilmiş olduğu topraklara karşılık gelmektedir.

Durumun istisnailiği ve ilgili verilerin kıtlığı karşısında, tahminlerin belirsizlik düzeyi çok yüksektir. COVID-19 pandemisinin yarattığı eşi benzeri görülmemiş işgücü piyasası şokunu, geçmiş verileri kıyas olarak değerlendirmek zordur. Ayrıca, tahminlerin yapıldığı zamanda, kullanılabilir ve tutarlı zaman serileri ile zamanında elde edilmiş yüksek frekanslı göstergeler nispeten kıtlı. Bu kısıtlar, çok yüksek düzeyde belirsizliğe yol açmaktadır. Gelecek haftalarda, birçok ülkede, idari kaynakların sağlayacağı işgücü piyasasına ilişkin tutarlı zaman serisi verileri ile ilave iş ve tüketici güven araştırması verileri mevcut olacaktır. Bu veriler, çalışılan saatler hakkında değerli istatistiksel bilgi sağlayacaktır. Bunun sonucunda, model bu verileri kullandıkça, tahminlerin güvenilirliği zaman içinde artacaktır. Ayrıca, daha fazla verinin mevcut hale gelmesi, diğer ülkeler için de doğrudan bugünü tahmin etmenin kullanılabilmesini, dış değere bağlı tahmin yöntemine daha az bağımlı olunmasını sağlayacaktır. Böylece, belirsizliği daha az olan küresel ve bölgesel toplu tahminlerin üretilmesi mümkün olacaktır. Bu nedenlerle, tahminler düzenli olarak güncelleme ve revizyona tabi tutulacaktır.

Teknik Ek 3: Sektörler üzerindeki etkinin değerlendirilmesi

Krizin ekonomik üretim üzerindeki etkisinin sektörler göre değerlendirilmesi, şu sayılan kurumlardan alınan gerçek zamanlı ekonomik ve finansal verilere dayanmaktadır: IHS Markit Global Business Outlook ve Sektör PMI endeksleri; Institute of International Finance; Cboe Volatility Index (VIX) [Volatilite Endeksi]; McKinsey; OECD; Brookings; Moody's analytics; Corporate performance analytics S&CF Insights; S&P Global; Continuum economics; Bloomberg; Çin Ulusal İstatistik Bürosu (NBS); ve EUROSTAT.

Bu kaynaklarda ortaya konulan kanıtların değerlendirilmesi için, şokun işletme dinamikleri ve işler üzerindeki etkilerini ortaya çıkarmak üzere üç tip endeks kullanılmıştır: (1) duran varlık yatırımları (2) yurtiçi ticaret ve dış ticaret (Aralık 2019–Şubat/Mart 2020 döneminde şokun etkilerini tespit etmek için özel olarak Çin'e referansla); ve (3) iş dünyası beklentileri. Bu endekslerden elde edilen kanıtlar, şirketlerin üretim, yatırım, satış ve beklentilerinde düşüşün derecesi ve işten çıkarmalara ve kısa vadede işe alma planlarına etkilerini göstermektedir.

- 1. Küresel şirketlerin üretim endeksleri, farklı imalat ve hizmet faaliyetlerinde büyük ölçekte, kısa vadeli düşüşleri incelerken oldukça yararlıdır. Üretim endeksleri, virüs şoku nedeniyle sektörlerde meydana gelen geniş çaplı altüst oluşu göstermektedir. Analiz, Mart 2020 sonuna kadar, Avrupa Birliği, Amerika Birleşik Devletleri ve Çin için küresel üretim endekslerini incelemek suretiyle yapılmıştır.
- 2. İkinci gösterge kümesi ise, duran varlıklara yatırım ve, Aralık 2019-Mart 2020 arası kritik dönemde Çin'e özel bakışla, iç ve dış ticarete odaklanmaktadır. Şoka tepki gösteren, istihdam endeksleri dahil birtakım farklı değişkenler hakkında oldukça zengin kanıtlar sunmaktadır. Belirli faaliyet sektörlerine göre, duran varlıklara yatırımda değişim, değerlendirme için özel önem taşımaktadır. Belirli tüketim kesimlerinde perakende satışlarına ilişkin endeksler de, toplam ithalat ve ihracat rakamlarındaki değişimle birlikte, analizi tamamlamaktadır.
- 3. Analizde kullanılan üçüncü endeks kümesi, iş dünyası beklentilerine odaklanmaktadır. Bu beklentiler Ocak 2020'den bu yana belirgin biçimde kötüye gitmiştir ve ürün ve finans piyasalarında önemli düzeylerdeki belirsizliği yansıtmaktadır. Bu belirsizliğin yatırım ve sermaye akışları üzerinde doğrudan etkisi olmuş ve işe alma planları büyük çapta durmuştur. Şirketlerin kazanç beklentileri de, bu belirsizlik ve etkilerini yatırım planlamasına ve işe alma kararlarına yansıtmaktadır. Küresel iş faaliyetleri beklentilerindeki değişim, beklentilerin Ekim 2019'dan itibaren Şubat 2020'ye kadar nasıl değişmeye başladığını doğrulamıştır. Belirsizlik, Volatilite Endeksi (VIX) ile tespit edilebilmektedir. Bu endeks, S&P 500 endeksinde yer alan opsiyonların fiyat girdilerinden elde edilen, 30 günlük gelecekteki volatiliteye ilişkin olarak piyasanın beklentilerini ortaya koyan gerçek zamanlı bir piyasa endeksidir ve piyasa riski ile yatırımcı güvenine ilişkin ölçü sağlamaktadır. İşte bu araç, riski ve işe alım kararlarını da etkileyen/ etkileyecek olan yatırım kararlarını analiz etmek için kullanılmaktadır. Bu kategoride yer alan diğer bir endeks kümesi de, sermaye akışları yoluyla belirsizliği incelemek için kullanılmış; COVID-19'un yükselen piyasalara yönelik sermaye akışlarını nasıl tersine döndürdüğünü ortaya koymuştur. Son olarak, belirsizlik ayrıca, yükselen ekonomilerde devlet borçlanma maliyetlerindeki artışlara bakılarak incelenmiştir.