

COVID-19 PANDEMİSİ: İŞGÜCÜ ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ VE İSTİHDAM TEDBİRLERİ

Dr. Elif KARA¹

ÖZET

COVID-19 hastalığının yayılması, küresel olarak işgücü piyasalarını şiddetli bir biçimde etkilemektedir. Son dönemde yapılan çalışmalara göre, özellikle üretim faaliyetleri krizden yüksek ve orta-yüksek derecede etkilenen sektörlerde istihdam edilenler; işlerini kaybetme, ücretsiz izne çıkarılma, haftalık çalışma saatlerinin düşmesi gibi risklerle karşı karşıya kalmaktadır. Pandemi sırasında yaşanan başka bir gelişme de evden çalışanların oranının artmasıdır. Pandemi öncesi, işgücünden sadece belli bir azınlığın evden çalışması söz konusu iken kriz sonrası evden çalışma teşvik edilmekte veya zorunlu tutulmaktadır. Bununla birlikte her mesleğin ve her işin evden yapılması mümkün olmamaktadır. Devletler ise, bu dönemde daha önce görülmemiş tedbirler olarak COVID-19 krizinin ekonominin geneli ve işgücü piyasası üzerindeki zararlı etkilerini hafifletmeye çalışmaktadırlar. Ülkeden ülkeye farklılaşabilmekle beraber, küresel düzeyde istihdama yönelik olarak alınan tedbirlerin yedi kategoride yoğunlaştığı görülmektedir: Kayıt dışı veya kendi hesabına çalışanlar için destekler, işsizlik yardımları, ücret sübvansiyonları, yeni çalışma düzenlemeleri, hastalık izni için sübvansiyonlar, işten çıkarma sınırlaması ve mesleki eğitim sübvansiyonları. Bu çalışmada ilk olarak COVID-19 pandemisi ile başlayan krizin işgücü ve çalışma üzerindeki etkileri yeni oluşan literatür ışığında özetlenmiştir. Daha sonra pandeminin çalışma üzerindeki etkisi; bu dönemde artan evden çalışma oranları ile kimlerin evden çalışabileceği üzerine son dönemde yapılan araştırmalar kullanılarak özetlenmeye çalışılmıştır. Son olarak çalışmada, COVID-19 krizinin işgücü piyasası üzerindeki zararlı etkilerini hafifletmek amacıyla devletlerin aldıkları olağanüstü istihdam tedbirleri özetlenmiş ve bazı ülkelerdeki tedbirler kıyaslanmıştır.

Anahtar Kelimeler: COVID-19, İşgücü, Çalışma, İstihdam Tedbirleri

COVID-19 PANDEMIC: EFFECTS ON LABOR FORCE AND EMPLOYMENT SUPPORTS

ABSTRACT

The spread of COVID-19 disease has caused severe impacts on labour markets globally. The preliminary evidence suggests that the workers employed in the most affected sectors are more likely to have reduced working hours, stop working or be laid off. Furthermore, the evidence shows that the ratio of workers who work from home has dramatically increased during the crisis. Although, there was only a privileged group of workers worked from home before the epidemic, more workers are obliged to or encouraged to work from home during the pandemic. Nevertheless, it is not possible to work from home for every worker. The governments, on the other hand, take unprecedented measures to mitigate the harmful effects of the COVID-19 crisis on the economy and the labour market. The seven employment supports that are commonly implemented globally are the following: Support for informal or self-employed workers, unemployment benefits, wage subsidies, new working schemes, subsidies for employee sick leave, cap on layoffs and increased labour training subsidies. This paper initially discusses the effect of COVID-19 on employment using recent literature. Second, the article assesses the impact of the pandemic on work by investigating the increasing number of workers working from home. Finally, the paper summarises the employment supports provided to reduce the negative impact of the crisis on the labour force.

Keywords: COVID-19, Labour Force, Work, Employment Support

¹ Bursa Uludağ Üniversitesi, İİBF Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, elifkara@uludag.edu.tr

GİRİŞ

COVID-19 pandemisinin aniden ortaya çıkışı ekonomilere, işletmelere ve işçilere ciddi bir darbe indirmiştir. COVID-19 hastalığına karşı geliştirilmiş bir ilaç ya da aşının olmaması sonucu, sağlık uzmanları, bireyleri mümkün olduğunca evde kalmaları ve hastalığın bulaşımını engelleyecek sosyal mesafeyi korumaları konusunda uyarılmaktadır. Dünya çapında pek çok devlet de insanların gruplar halinde birbirleri ile temaslarını azaltmak için restoranlara, tiyatrolara, bazı perakende satış mağazalarına ve diğer hayati öneme sahip olmayan işletmelere erişimi kısıtlamaktadır. Diğer birçok işletme, çalışanlarını ve genel halk sağlığını korumak için gönüllü olarak kapanmaktadır.

İş yerlerinin kapanması, işletmeler ve kendi hesabına çalışanların ekonomik aktivitelerinde hızlı ve ciddi sıkıntılar getirerek onları iflasın eşiğine getirmektedir. Sosyal mesafe kuralları kaldırılmaya başlansa bile toparlanmanın belirsiz ve yavaş olacağı öngörüldüğü için, işlerine devam eden girişimcilerin bir çok zorlukla başbaşa kalmaları söz konusudur. Mal ve hizmetlere olan talebin düşmesi, girdi arzının azalması, piyasadaki likidite sıkışıklığı ve belirsizliğin artması ile azalan yatırımlar işletmelerin darboğaza girmelerine sebep olmaktadır (Freund & Garcia Mora, 2020). Bu olağanüstü gelişmelerin ekonomilerde yarattığı dalgalanma, pek çok ülkede binlerce kişinin kendisini iş ve gelir kaybı ile başbaşa bulmasına ve küresel düzeyde potansiyel olarak ciddi işsizlik artışları yaşanmasına yol açmaktadır.

Bu çalışma, ilk olarak COVID-19 pandemisi ile başlayan krizin işgücü ve çalışma üzerindeki etkilerini yeni oluşan literatür ışığında özetlemektedir. Bu amaçla ilk olarak COVID-19 krizi sonrası üretim miktarları en çok etkilenen sektörler, ILO (2020) kullanılarak, tartışılmaktadır. Buna göre, toptan ve perakende ticaret, imalat, emlak, idari ve destek hizmet faaliyetleri, konaklama ve yiyecek hizmetleri sektörleri; üretim faaliyetleri pandeminin yarattığı krizden en çok etkilenen sektörler olmaktadır. Krizden yüksek ve orta-yüksek derecede etkilenen sektörlerde istihdam edilenler ise işlerini kaybetme, ücretsiz izne çıkarılma, haftalık çalışma saatlerinin düşmesi gibi risklerle daha çok karşı karşıya kalmaktadır. Bununla birlikte krizin etkilerinin bazı çalışan grupları üzerinde diğerlerinden daha fazla olduğu öngörülmektedir. Küçük işletmelerde işveren olan ve kendi hesabına çalışanların, kayıt dışı ekonomide istihdam olanların ve geçici işçi statüsünde çalışanların (mevsimlik çalışan veya sözleşmesi bir seneden daha az olanların); COVID-19 krizinden gelir ve iş kayıpları yoluyla daha fazla etkilendikleri tartışılmıştır.

Bu çalışmada ikinci olarak, bu dönemde artan evden çalışma oranları ile kimlerin evden çalışabileceği sorunlarını tartışan literatür özetlenmeye çalışılmıştır. Yapılan araştırmalar, COVID-19 pandemisinin yayılımını önlemek için devletlerin getirdiği hareketliliği kısıtlayıcı yasaklar ile kamu ve özel sektör kuruluşlarının aldığı sosyal mesafeyi artırıcı önlemlerin insanların her zamankinden daha fazla evden çalışmasına neden olduğunu göstermektedir. Pandemi öncesi işgücünden sadece belli bir azınlığın evden çalışması söz konusu iken kriz sonrası evden çalışanların oranının arttırdığı gözlemlenmektedir. Bununla birlikte her mesleğin ve her işin evden yapılması mümkün olmamaktadır.

Yapılan çalışmalarda profesyonel, bilimsel ve teknik hizmetler, şirket ve işletmelerin yönetimleri, eğitim hizmetleri, ve finans ve sigorta gibi alanlardaki işlerin evden yapılabilirliği en fazla olan işler olduğu bulunmuştur. Nakliye ve depolama, inşaat, perakende ticaret, tarım, orman, balıkçılık, ve konaklama ve yiyecek hizmetleri alanlarına giren işler ise evden yapılabilirliği en düşük işler olmaktadır. Ayrıca gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde de evden yapılabilecek işlerin oranlarının farklı olduğu bulgular arasındadır.

Son olarak çalışmada, COVID-19 krizinin işgücü piyasası üzerindeki zararlı etkilerini hafifletmek amacıyla devletlerin aldıkları istihdam tedbirleri özetlenmiş ve seçili bazı ülkelerdeki tedbirler World Bank (n.d.) kullanılarak kıyaslanmıştır. Buna göre istihdam tedbirlerinin yoğun olarak yedi kategoride toplandığı görülmektedir: Kayıt dışı veya kendi hesabına çalışanlar için destekler, işsizlik yardımları, ücret sübvansiyonları, yeni çalışma düzenlemeleri, hastalık izni için sübvansiyonlar, işten çıkarma sınırlaması ve mesleki eğitim sübvansiyonları. Diğer ekonomik tedbirler gibi istihdama yönelik alınan tedbirler de ülkeden ülkeye farklılaşmaktadır. Benzer kategorideki tedbirlerin uygulandığı durumda bile bunlara ayrılan bütçelere göre desteklerin içeriğinin de değiştiği görülmektedir.

Çalışmanın bir sonraki ve takip eden bölümünde pandeminin işgücü ve çalışma üzerindeki etkileri tartışılmaktadır. Üçüncü bölümde istihdama yönelik alınan tedbirler özetlendikten sonra çalışma sonlandırılmaktadır.

1. PANDEMİNİN İŞGÜCÜ ÜZERİNDEKİ ETKİSİ

COVID-19'un yayılması, dünyadaki farklı işgücü piyasalarında emek arz ve taleplerinin ciddi şekilde etkilenmesine yol açmaktadır. Salgının yayılımını önlemek için devletlerin sınırlarını kapatmaları ve içeride de insan hareketliliğini azaltmaya yönelik olarak aldığı önlemler ile getirdiği yasaklar, ekonomik aktivitelerin kısıtlanmasına sebep olmaktadır. Bazı iş yerleri küçülmeye gitmesi, bazıları ise geçici veya kalıcı olarak kapanması, emek talebinin azalmasına sebep olmaktadır. Bunun yanında COVID-19 pandemisi işçilerin sağlığını tehdit ederek, hareketliliğini kısıtladığı için emek arzının da azalması söz konusudur. Tüm bunların sonucunda ise küresel olarak milyonlarca çalışan gelir ve iş kayıpları yaşamaktadır (BBC News, 2020; Zengin, 2020; Vyas, 2020; Kabakcı, 2020; Deveci, 2020).

Tablo 12 ekonomilerdeki sektörleri, pandemiden etkilenen ekonomik faaliyet ve üretim düzeyleri açısından sıralamaktadır. Buna göre faaliyetleri hayati olan sağlık ve sosyal hizmet faaliyetleri ile eğitim, kamu yönetimi ve kamu hizmetleri sektörlerindeki üretim faaliyetlerinin COVID-19 krizinden geniş çapta etkilenmesi öngörülmemektedir. Bununla beraber devletlerin aldığı kısıtlayıcı önlemler, mal ve hizmetlere olan talebin azalması veya üretimde gerekli girdilere erişimin mümkün olmaması sebebiyle bazı sektörlerdeki üretim faaliyetleri krizden ciddi şekilde etkilenmektedir.

² ILO (2020) kullanılarak türetilmiştir.

Toptan ve perakende ticaret, imalat, emlak, idari ve destek hizmet faaliyetleri, konaklama ve yiyecek hizmetleri sektörleri, üretim faaliyetleri pandeminin yarattığı krizden en çok etkilenen sektörler olmaktadır. Sanat, eğlence, dinlence, spor ve diğer hizmetler ile ulaştırma depolama ve haberleşme sektörleri ise pandemiden en çok etkilenen ikinci grup sektörleri oluşturmaktadır.

Krizden özellikle yüksek ve orta-yüksek derecede etkilenen sektörlerde istihdam edilenler; işlerini kaybetme, ücretsiz izne çıkarılma, haftalık çalışma saatlerinin düşmesi gibi risklerle karşı karşıya kalmaktadır. Yapılan yeni bir çalışmada, yaşanan krizin Birleşik Krallık'ta farklı sektörlerdeki istihdama olası etkileri araştırılmıştır (ISER, 2020). Buna göre istihdamın en fazla etkilenebileceği sektörler üretimin de en fazla etkilendiği konaklama ve yiyecek hizmetleri, diğer hizmetler, toptan ve perakende ticaret sektörü ve ulaşım olarak bulunmuştur. Bu sektörlerde istihdam edilenler, devlet desteklerinin de yeterli olmadığı bir durumda gelirlerinde keskin bir azalış yaşama riski ile karşı karşıya olmaktadır.

Ekonomideki her sektör COVID-19 krizinden aynı düzeyde etkilenmemektedir. Aynı şekilde her sektördeki her işletme ve işçi de krizden aynı ölçüde etkilenmemektedir. Krizin etkilerinin bazı çalışan grupları üzerinde diğerlerinden daha fazla olduğu tartışılmaktadır. Bu gruplardan ilki küçük işletmelerde (2-9 çalışanlı işletmelerde) işveren olan ve kendi hesabına çalışanlar olmaktadır. Bunların yoğun olarak üretim faaliyetleri krizden en fazla etkilenen perakende ticaret, konaklama ve gıda gibi sektörlerde faaliyet göstermesi söz konusudur. Özellikle düşük ve orta gelirli ülkelerde küçük işletmeler yoğun şekilde istihdam yaratmalarına rağmen devletlerin pandemi dolayısıyla açıkladığı finansal destek paketlerine erişimleri düşük olmaktadır (ILO, 2020).

Tablo 1: Sektörlerin COVID-19 Krizinden Etkilenme Dereceleri

Sektörler	Kovid-19 Krizinden Etkilenen Üretim Miktarı
Toptan ve perakende ticaret	Yüksek
İmalat	Yüksek
Emlak; idari ve destek hizmet faaliyetleri	Yüksek
Konaklama ve yiyecek hizmetleri	Yüksek
Sanat, eğlence, dinlence, spor ve diğer hizmetler	Orta-Yüksek
Ulaştırma, depolama ve haberleşme	Orta-Yüksek
İnşaat	Orta
Finans ve Sigorta Hizmetleri	Orta
Madencilik ve taş ocakçılığı	Orta
Tarım, ormancılık ve balıkçılık	Düşük-Orta
İnsan sağlığı ve sosyal hizmet faaliyetleri	Düşük
Eğitim	Düşük
Kamu yönetimi ve savunma; zorunlu sosyal güvenlik	Düşük
Kamu hizmetleri (elektrik, gaz vb. üretimi ve dağıtım)	Düşük

Kaynak: ILO (2020)

Benzer şekilde, gelişmekte olan ülkelerdeki işgücünün yaklaşık %70'ini oluşturan kayıt dışı ekonomide istihdam olanlar, COVID-19 krizinden en fazla etkilenen grupların başında gelmektedirler (Gerdin & Kolev, 2020). Bunların çoğunun evden çalışma olanağı bulunmamaktadır. Bu grup için krizin yarattığı gelir kaybının bir hayli fazla olacağı öngörülmektedir (ILO, 2020). Gelir kaybının yanında, kayıt dışı istihdam olanların sosyal güvencelerinin bulunmaması, çalışırken sosyal mesafe ve diğer hijyen kurallarına uygun çalışma ortamlarının bulunmaması onları pandemiden daha fazla etkilenir hale getirmektedir.

COVID-19 krizinden çok fazla etkilendiği tartışılan başka bir grup, gig ekonomisinde çalışanlar olmaktadır. Gig ekonomisi, emek arz ve talebinin dijital platformlardan yapılması ile kısa süreli iş anlaşmasının kurulmasını anlatmaktadır.³ 2017 yılında sadece ABD'de 55 milyon insanın gig ekonomisinde çalıştıkları hesaplanmıştır (ILO, 2018). Gig ekonomisinde serbest çalışmak, bireylere esneklik sağlarken onları ekonomide yaşanan dalgalanmalara karşı güvensiz hale getirmektedir (Oyer, 2020). Yakın zamanda yapılan bir araştırmada, COVID-19 pandemisinin getirdiği talep düşüşü ve güvenlik endişeleri sebebiyle, dünya çapında gig ekonomisinde çalışanların %52'sinin kriz sonrası işlerini kayb ettikleri, %26'sının ise çalışma saatlerinin düştüğü bulunmuştur (AppsJobs, n.d.).

Krizin etkilerini ele alırken gig ekonomisinde çalışanlar ve bağımsız çalışanları da içine alan geçici işçilerin (mevsimlik çalışan veya sözleşmesi bir seneden daha az olanlar) daimi işçilerden ayrı değerlendirilmesi gerektiği tartışılmaktadır. Bu işçiler, küresel olarak işgücünün %7'sini oluştururken, konaklama gibi krizden çok fazla etkilenen sektörlerdeki işgücünün yaklaşık %10'unu oluşturmaktadır (Jolevski & Muzi, 2020). Mart 2020 sonunda Birleşik Krallık'ta geçici işçi statüsünde çalışanların %60'ından fazlası, o haftaki kazançlarının herhangi bir haftadaki kazançlarından daha düşük olduğunu belirtmişlerdir (Adams-Prassl et al., 2020). Bu gibi olumsuzluklara rağmen, bu işçiler daimi işçiler gibi bu dönemde devletler tarafından yürürlüğe sokulan istihdam tedbirlerine ve sosyal güvenlik sistemlerine çoğunlukla bağlı olmamakta ve genel olarak sosyal korumaya daha zor erişmektedirler.

2. PANDEMİNİN ÇALIŞMA ÜZERİNDEKİ ETKİSİ

COVID-19 pandemisinin yayılımını önlemek için devletlerin getirdiği hareketliliği kısıtlayıcı yasaklar ile kamu ve özel sektör kuruluşlarının aldığı sosyal mesafeyi arttırıcı önlemler, insanların her zamankinden daha fazla evden çalışmasına neden olmaktadır. İnsanların kalabalık gruplar halinde bir araya gelmesinin önüne geçmek için spor liglerinin ertelenmesi, mağazaların kapatılması ve restoranların yalnızca paket servis olarak çalışması gibi kararların yanı sıra sosyal mesafe için insanların evden çalışmasını teşvik etmek veya bunu zorunlu tutmak gerekmiştir.

³ Gig ekonomisinde yapılan işler nakliyat, serbest fotoğrafçılık, şöforlük, bakıcılık, ev temizliği, vb. işlerini içine almaktadır.

COVID-19 pandemisi öncesine bakıldığında Kuzey Avrupa ülkeleri (Danimarka, İsveç, Norveç) hariç işgücünde sadece belli bir azınlığın evden çalıştığını görülmektedir. 2015 yılında yapılan Avrupa Çalışma Koşulları Anketi'ne göre 2014 yılında en az bir kere evden çalışanların OECD ülke ortalaması %20 seviyelerinde bulunmuştur. Ayda bir kaç kez evden çalışıyorum diyenlerin oranı ise %5'e kadar düşmektedir (OECD, 2016). ABD'de ise 2017-2018 yıllarında evden çalışmış olanların oranı %24.8 olarak hesaplanmıştır (U.S. Bureau of Labor Statistics, 2020).

COVID-19 krizinin ise evden çalışanların oranını arttırdığı gözlemlenmektedir. ABD'de yapılan yeni bir araştırma; krizin derinleştiği Mart ayının ortalarından Nisan ayının başına kadar işverenlerinin kendilerine evden çalışma olanağı sunduğunu söyleyen çalışanların oranında %39 artış olduğunu bulmuştur (Brenan, 2020). Bununla birlikte her mesleğin ve her işin evden yapılması mümkün olmamaktadır. Yeni ortaya çıkmaya başlayan literatür, farklı ekonomilerde evden yapılabilecek işleri tespit etmeye ve evden çalışabilecek işgücünün oranını hesaplamaya çalışmaktadır. Dingel & Neiman (2020) ABD'de yapılan Mesleki Bilgi Ağı anketlerini kullanarak, mesleklerin içeriklerine ulaşmış, her meslek için evden yapılabilecek ve yapılamayacak görevlerin düzeyine göre meslekleri değerlendirmişlerdir. Buna göre araştırmacılar, Amerika'daki işlerin %34'ünün evden yapılabileceğini bulmuşlardır. Profesyonel, bilimsel ve teknik hizmetler, şirket ve işletmelerin yönetimleri, eğitim hizmetleri, finans ve sigorta gibi alanlardaki işlerin evden yapılabilirliği en fazla olan işler olduğu bulunmuştur. Nakliye ve depolama, inşaat, perakende ticaret, tarım, orman, balıkçılık, konaklama ve yiyecek hizmetleri alanlarına giren işler ise evden yapılabilirliği en düşük işler olmaktadır. Bununla beraber araştırmacılar evden yapılabilecek işlerde çalışan işçilerin daha fazla kazandıklarını da bulmuşlardır. Bu çalışmayı model alan yeni bir çalışmada, on tane gelişmekte olan ülke (Ermenistan, Bolivya, Yunnan Bölgesi (Çin), Kolombiya, Gürcistan, Gana, Kenya, Laos, Makedonya and Vietnam) verisi kullanılarak, gelişmekte olan ülkelerde evden çalışma oranı tahmin edilmiştir (Saltiel, 2020). Çalışmanın sonuçları, ülkeler arasında farklılıklar olmakla beraber, gelişmekte olan ülkelerdeki işlerin yalnızca %13'ünün evden yapılabileceğini göstermektedir. Ayrıca sonuçlar; eğitim düzeyi, kayıtlı çalışma ve hanehalkı gelirinin evden çalışma olasılığı ile pozitif ilişkili olduğuna işaret etmektedir. Türkiye için de benzer bir hesaplama yapılmıştır (Aytun & Özgüzel, 2020). Araştırmacılar, profesyonel meslek sahiplerinin %70'ine yakınının evden çalışabileceğini ancak kas gücüne dayalı, ağır iş yükü olan mesleklerde bu oranın %10'un altında olduğunu hesaplamışlardır.

Bu çalışmalar, evlerinden çalışamayacak kesimi belirlemenin, sosyal mesafe önlemlerinin alındığı dönemde en dezavantajlı olan kısmı da belirleyeceğini öngörmektedir. Ayrıca evden yapılabilecek işlerin payının hesaplanmasının, ekonominin bu veya sonraki sosyal mesafeli dönemlerindeki performansını tahmin etmek için önemli bir girdi olduğu da tartışılmaktadır.

3. İSTİHDAMA YÖNELİK OLARAK ALINAN TEDBİRLER

Devletler, bu dönemde daha önce görülmemiş tedbirler olarak COVID-19 krizinin ekonomi ve işgücü piyasası üzerindeki zararlı etkilerini hafifletmeye çalışmaktadırlar. Özellikle küçük ve orta boy işletmeler ile işgücünü korumak için; borçlanma finansmanı, vergilendirme, maliyetler ve istihdam alanlarında pek çok destek gündeme gelmektedir.

Küresel düzeyde istihdama yönelik olarak alınan tedbirlerin⁴ yedi kategoride yoğunlaştığı görülmektedir: Kayıt dışı veya kendi hesabına çalışanlar için destekler, işsizlik yardımları, ücret sübvansiyonları, yeni çalışma düzenlemeleri, hastalık izni için sübvansiyonlar, işten çıkarma sınırlaması ve mesleki eğitim sübvansiyonları.

Ülkeler arasındaki uygulamalara baktığımızda kayıtdışı veya kendi hesabına çalışanlar için desteklere örnek olarak bu gruptakilerin normalde dahil olmadıkları halde işsizlik ödeneğinden faydalanmaları veya doğrudan kaybettikleri kazançlarının nakit yardımı yoluyla sübvansiyon edilmesi verilebilir. İşsizlik yardımları ise tüm işsizlerin ödenekten faydalanması ya da devletlerin tüm işsiz kalanlara doğrudan nakit transferi yapmasını içine alan desteklerdir. Ücret sübvansiyonları; çalışanlara doğrudan nakit yardımı yapılmasının alternatifi olarak, işveren tarafından ödenmesi gereken ücret, katkı payları gibi kalemlerin tamamının veya bir kısmının devlet tarafından ödenmesini içine alan desteklerdir. Ücret sübvansiyonlarının istihdam tedbirleri arasında en yaygın uygulanan destek olduğu görülmektedir (World Bank, n.d.). Yeni çalışma düzenlemeleri, kriz dolayısıyla ekonomik güçlük yaşayan işletmelerde çalışanlara çalışma saatlerini düşürebilme seçeneği sunulmasını ve genel olarak kısa çalışmanın bütün işletmelerde geçerli olmasını içeren tedbirlerdir.

Hastalık izni için verilen sübvansiyonlar ise çalışanların kendilerinin veya aile üyelerinden birisinin karantina süresince ya da hastaneye yattığı bir durumda ücretli izin alabilmelerini, gerektiğinde bunun devlet tarafından sübvansiyon edilmesi içine alan tedbirler bütünüdür. Bu sübvansiyonlar da ücret sübvansiyonları gibi bu dönemde devletler tarafından en fazla uygulanan istihdam tedbirlerinin başında gelmektedir (World Bank, n.d.). İşten çıkarma sınırlaması tedbirlerinin, çalışanların bu süreçte işten çıkarılmasının yasaklanması veya işten çıkarmaların oransal olarak sınırlandırılması şeklinde uygulandığını görmekteyiz. Bu tedbir çok yaygın uygulanan bir tedbir olmamaktadır. Son olarak mesleki eğitim sübvansiyonları, bu dönemde özellikle iş arayan ya da işini kaybetmiş bireyler ile kriz yönetimi gibi yeni beceriler kazandırılmak istenen çalışanlar için mesleki eğitimin desteklenmesine yönelik alınan tedbirleri içerir.

Tablo 2, seçili bazı ülkelerde (Türkiye, Almanya, ABD, İngiltere, Çin, Japonya, İspanya, Güney Kore ve Rusya) uygulanan istihdam tedbirlerini göstermektedir. Diğer ekonomik tedbirler gibi istihdama yönelik olarak alınan tedbirler de ülkeden ülkeye farklılaşmaktadır. Benzer kategorideki tedbirler uygulandığı durumda bile bunlara ayrılan bütçelere göre desteklerin içeriği de değişmektedir.

⁴ Bu tedbirler için World Bank (n.d.) temel alınmıştır.

Türkiye’de, tabloda yer alan istihdam tedbirlerinden; ücret sübvansiyonları, hastalık izni için verilen sübvansiyonlar ve işten çıkarma sınırlaması tedbirleri uygulanmaktadır. Bu süreçte; genel, sektörel veya bölgesel bir kriz veya başka bir zorlayıcı koşul nedeniyle iş yavaşlatıldığında veya askıya alındığında işçilere gelir desteği sağlayan kısa çalışma ödeneğinin şartlarının esnetildiği görülmektedir (Memurlar.Net, 2020). Kısa çalışma ödeneği; sigortalının son oniki aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama brüt kazancının % 60’ıdır (İŞKUR, n.d.). Bunun dışında perakende, tekstil, konaklama gibi sektörlerde sosyal güvenlik ve KDV ödemeleri durdurulması söz konusudur (ILO, n.d.). 16 Nisan 2020 itibariyle ise 3 ay boyunca işten çıkarılmalar yasaklanmıştır (Euronews, 2020). Bunların yanında, hükümet 31 Martta COVID-19’dan etkilenenleri desteklemek için kamu bağış kampanyası başlatmıştır (World Bank, n.d.).

Tablo 2: COVID-19 Krizine Karşı Uygulanan İstihdam Tedbirleri

Ülkeler	Türkiye	Almanya	ABD	İngiltere	Çin	Japonya	İspanya	Güney Kore	Rusya
Tedbirler									
Kayıt dışı veya kendi hesabına çalışanlar için destek		✓		✓		✓	✓	✓	✓
İşsizlik yardımları									
Ücret sübvansiyonları	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	
Yeni çalışma düzenlemeleri		✓					✓	✓	
Hastalık izni için sübvansiyonlar	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓
İşten çıkarma sınırlaması	✓				✓				
Mesleki eğitim sübvansiyonları					✓			✓	

Not: Bu tablo yazar tarafından World Bank (n.d.) kullanılarak oluşturulmuştur. Türkiye için ILO (n.d.)’den de faydalanılmıştır

Almanya’da da yedi kategorideki istihdam tedbirlerinden dördünün uygulandığı görülmektedir. Bu tedbirler kapsamında, işverenlerin çalışanları işten çıkarmaması için kısa çalışma düzenlemeleri genişletilmiştir. İşverenlerin, ücretlerin %60’ını 12 aya kadar ödemesi ve sosyal güvenlik katkı paylarının da devlet tarafından ödenmesi düzenlenmiştir. Bu dönemde, kısa çalışma ödeneği taşeron işçileri de kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Kendi hesabına ve bağımsız çalışanlara doğrudan para yardımı yapılmasına ve yaşadıkları gelir kaybının telafi edilmesine yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Çalışmayan işçilerin de maaş almaya devam etmeleri ve bu maliyetin devlet tarafından karşılanması düzenlemeleri de mevcuttur. Hastalık halinde ise, ilk altı hafta ücretin tamamının ödenmesi, sonrasında ise çalışanlara hastalık izin düzenlemeleri kapsamında ödeme yapılması düzenlenmiştir (World Bank, n.d.).

Tüm vatandaşları kapsayan bir sağlık sisteminin olmadığı ABD’de istihdam tedbirleri de sınırlı olmaktadır. Tedbirler kapsamında, beş yüz veya daha az çalışana sahip işverenlerin; Aile ve Tıbbi İzin Yasası’nın geçici şekilde genişletilmesi ile belirli çalışanlara gerektiğinde ücretli izin vermesi ve ayrıca hastalık durumunda ücretli hastalık izni vermeleri düzenlenmiştir. New York eyaleti de, beşten az çalışmanı olan küçük işletmelere, çalışanlarını işten çıkarmamaları için iki ay boyunca bordro maliyetlerinin % 40’ını karşılama ödeneği sunmaktadır. San Francisco’da da, beşten daha az çalışmanı olan işletmelere maaş ve kiralardan ödenebilmesi için 10.000 dolar nakit yardımı yapılmaktadır. ABD kongresinde kabul edilen yeni bir düzenleme ile ücretli hastalık izin sübvansiyonları için yeni kaynak aktarılmıştır. Buna göre işçilere, ücretsiz COVID-19 testi, iki hafta ile sınırlı olacak şekilde ücretli hastalık izni ve çocuğu olanlara 3 aya kadar ücretli hastalık izni sağlanacaktır. COVID-19 kaynaklı bakım sağlayan çalışanlar için de ücretli izin düzenlemesi yapılmıştır. Gig ekonomisinde çalışanlar ile kendi hesabına çalışanlar da yapılan bu düzenlemelerden vergi indirimi yoluyla yararlanabilecektir (World Bank, n.d.).

COVID-19 pandemisinden en fazla etkilenen Avrupa ülkelerinde biri olan İngiltere’de de üç çeşit istihdam tedbiri uygulanmaktadır. Bu tedbirler kapsamında şirketler ve kuruluşlar, işyerlerinin kapatılması sonucunda çalışmayan ancak işten çıkarılmayan işçilerin ücretlerini karşılamak için devletten hibe başvurusunda bulunabileceklerdir. Hibenin, işçilerin maaşının % 80’ini (toplamda 2500 sterline kadar olan kısmını) karşılaması öngörülmektedir. Ayrıca Haziran ayından başlayarak ve en az üç ay süresince, kendi hesabına çalışan kişilerin faaliyet gelir kayıplarının %80’ine kadar olan kısmı devlet tarafından karşılanacaktır. Bu dönemde, her çalışan için 14 günlük ücretli hastalık izin maliyetinin tamamı devlet tarafından işverene iade edilecektir. Aynı şekilde, kendisine COVID-19 teşhisi konan veya Sağlık Bakanlığı tavsiyesiyle kendini evde izole ettikleri için çalışmayan kişiler de ücretli hastalık izin düzenlemesi kapsamına girecektir (World Bank, n.d.).

COVID-19 hastalığının ilk olarak ortaya çıktığı Çin’de istihdam tedbirlerinden üç tanesinin uygulandığı görülmektedir. Buna göre, 30 işçiden daha az işçi çalışan şirketlerde işten çıkarma oranı %20 ile sınırlandırılmıştır. Ayrıca mesleki eğitime yapılan sübvansiyonlar arttırılmıştır. Şirketlerin internet üzerinden mesleki eğitimi yapmalarını desteklemek için bölgesel bazı teşvikler de bulunmaktadır. Pekin ve Şangay’daki KOBİ’lere, faaliyetlerinin durdurulduğu sırada mesleki eğitim verebilmeleri ve tele-çalışma hizmeti satın alabilmeleri için sübvansiyonlar verilmektedir.

Çin devleti, eyaletlerce uygulanan ücret sübvansiyon düzenlemeleri için de işsizlik fonundan yararlanılmasını teşvik etmektedir. Son olarak özellikle hasta veya karantinada olduğu için çalışmayan tüm işçiler için gelir garantisi düzenlemesi yapılmaktadır (World Bank, n.d.).

COVID-19 hastalığının yayılmasının önlenmesinde başarılı olduğu öne sürülen Japonya'da da istihdam tedbirlerinden üç tanesinin uygulandığı görülmektedir. Bu kapsamda planlanan bir sübvansiyonla devletin, bir KOBİ işverenin ücretli izin maliyetinin üçte ikisini veya büyük bir işletme için yarısını karşılaması öngörülmektedir. Faaliyetlerini azaltmış olan firmaların istihdamı sürdürebilmeleri ve hastalık ya da aile içi bakım sorumlulukları sebebiyle çalışmayan çalışanları için ücret sübvansiyonlarının kapsamı genişletilmiştir. Ayrıca kendi hesabına ve bağımsız çalışanlara kişi başına 41 dolara kadar devlet desteği sağlanmaktadır.

Avrupa içinde pandemiden en fazla etkilenen ülkelerin başında gelen İspanya'da da üç çeşit istihdam tedbiri uygulanmaktadır. Bu kapsamda işçilere, aile içi bakım hizmeti sağlamaları gerektiği durumlarda çalışma saatlerini uyarılma ve gerekirse % 100 oranında azaltma hakkı veren düzenlemeler yapılmıştır. Yapılan başka bir yasal düzenleme ile işçiler, karantina altında veya enfekte oldukları durumda geçici iş göremezlik statüsünde değerlendirilecektir.

Bu hak kendi hesabına veya herhangi bir sosyal güvenlik programına kayıtlı çalışan her işçiye sunulmaktadır. Ücretli hastalık izni ise bu tarihten sonra başlayacaktır. Ayrıca kendi hesabına çalışıp, iş yerini kapatmak zorunda kalan veya işleri %70 oranında azalan kişiler bu döneme özel bir yardımdan yararlanabilecektir (World Bank, n.d.).

COVID-19 hastalığının yayılmasının önlenmesinde başarılı olarak gösterilen⁶ bir başka ülke olan Güney Kore, tabloda yer alan ülkeler içinde en fazla çeşitte istihdam tedbiri olan ülke olmaktadır. Tedbirler kapsamında, işten çıkarılan işçiler için mesleki eğitim düzenlemeleri bulunmaktadır. COVID-19 salgını ile doğrudan ilgili işletmelerde (örn. Maske ve dezenfeksiyon ürünleri üreten işletmeler) fazla mesai izni düzenlemeleri yapılmıştır. Yaklaşık 406 milyon dolar tüm sektörlerdeki etkilenen firmalara, ücret sübvansiyonu olarak ayrılmıştır. KOBİ'lerdeki ücretlerin % 90'ına ve büyük şirketlerdeki ücretlerin de % 67'sine kadar olan kısmı devlet tarafından karşılanacaktır. Turizm gibi krizden çok etkilenen sektörlerdeki işletmelere özel istihdam destekleri düzenlenmektedir. Bunların dışında, karantinada olan veya hasta olup hastanede yatan çalışanlara ücretli izin veya hükümetten geçim desteği alma hakkı verilmiştir. Aile yakınlarına COVID-19 tanısı konan ya da aile üyelerinden biri bu hastalığın belirtilerini gösteren işçilere 5 güne kadar para yardımı yapılmaktadır. Ayrıca geçici işçiler ve günlük işçiler için istihdam koruma programları yürürlüğe girmiştir (World Bank, n.d.).

Son olarak Rusya'da istihdam tedbirlerinden iki tanesi uygulanmaktadır. Bu tedbirler kapsamında hastalık izin ödemelerinin arttırılması gündemdedir. Hastalık izni ödemeleri, bu yılın sonuna kadar ayda en az bir asgari ücrete eşit miktarda (152 dolar) olacaktır. Ayrıca bağımsız çalışanlar ile kendi hesabına çalışanların karantina süresince uğradıkları gelir kaybı devlet tarafından telafi edilecektir. Bu bağlamda hükümet GSYİH'nın yaklaşık % 1,2'sine denk gelecek bir bütçeyi istihdam tedbirlerini içine alan ekonomik tedbirlere ayırmıştır (World Bank, n.d.).

⁵ Welle (2020).

⁶ Kim (2020).

SONUÇ

Dünyadaki farklı işgücü piyasalarındaki milyonlarca çalışanın, COVID-19'un yayılması sonucu iş ve gelir kayıpları yoluyla pandemiden ciddi şekilde etkilendikleri gözlemlenmektedir. Salgının yayılımını önlemek için devletlerin sınırlarını kapatmaları ve içeride de insan hareketliliğini azaltmaya yönelik olarak aldığı önlemler ile getirdiği yasaklar, ekonomik aktivitelerin kısıtlanmasına neden olmaktadır. Bazı iş yerleri küçülmeye gitmekte, bazıları ise geçici veya kalıcı olarak kapanmaktadır. Bütün bunlar ise eme talebinin azalmasına sebep olmaktadır. Bunun yanında COVID-19 pandemisi işçilerin sağlığını tehdit ederek, hareketliliğini kısıtladığı için emek arzının da azalması söz konusudur.

Bu çalışma, ilk olarak COVID-19 pandemisi ile başlayan krizin işgücü ve çalışma üzerindeki etkilerini yeni oluşan literatür ışığında özetlemektedir. Daha sonra ise pandeminin çalışma üzerindeki etkisi bu dönemde artan evden çalışma oranları ile kimlerin evden çalışabileceğini araştıran literatür tartışılarak özetlenmeye çalışılmıştır. Son olarak çalışmada, COVID-19 krizinin işgücü piyasası üzerindeki zararlı etkilerini hafifletmek amacıyla devletlerin aldıkları istihdam tedbirleri özetlenmiş ve seçili bazı ülkelerdeki tedbirler kıyaslanmıştır.

Krizden özellikle yüksek ve orta-yüksek derecede etkilenen sektörlerde istihdam edilenler; işlerini kaybetme, ücretsiz izne çıkarılma, haftalık çalışma saatlerinin düşmesi gibi risklerle karşı karşıya kalmaktadır. Ekonomideki her sektör COVID-19 krizinden aynı düzeyde etkilenmemektedir. Aynı şekilde her sektördeki her işletme ve işçi de krizden aynı ölçüde etkilenmemektedir. Araştırmalar, krizin etkilerinin bazı çalışan grupları üzerinde diğerlerinden daha fazla olduğunu göstermektedir. Bu sebeple devletlerin pandemi sonrası açıkladığı istihdam destek paketleri eğer kapsamıyorlarsa bu grupları da içerecek şekilde genişletilmelidir.

KAYNAKÇA

- Adams-Prassl, A., Boneva, T., Golin, M., & Rauh, C. (2020, April 8). The large and unequal impact of COVID-19 on workers. Erişim Tarihi: 5 Mayıs 2020, <https://voxeu.org/article/large-and-unequal-impact-COVID-19-workers>
- AppsJobs. (n.d.). Coronavirus vs. Gig Economy - Many Left Jobless - Blog. Erişim Tarihi: 15.05.2020, <https://www.appjobs.com/blog/coronavirus-effect-on-gig-economy>
- Aytun, U., & Özgüzel, C. (2020, April 12). Türkiye'nin evden çalışması mümkün mü? Erişim Tarihi: 5 Mayıs 2020, <https://sarkac.org/2020/04/turkiyenin-evden-calismasi-mumkun-mu/>
- BBC News. (2020, May 19). Sunak: No guarantee of quick economic bounceback. Erişim Tarihi: 15.05.2020, <https://www.bbc.com/news/business-52719230>
- Brenan, B. M. (2020, April 3). U.S. Workers Discovering Affinity for Remote Work. Erişim Tarihi: 5 Mayıs 2020, <https://news.gallup.com/poll/306695/workers-discovering-affinity-remote-work.aspx>
- Desilver, D. (2020, March 21). How many people work home? Erişim Tarihi: 5 Mayıs 2020, <https://www.weforum.org/agenda/2020/03/working--home-coronavirus-workers-future-of-work/>
- Deveci, E. (2020, May 12). İşsizlik maaşına iki ayda yarım milyonu aşkın başvuru. Erişim Tarihi: 15.05.2020, <https://www.sozcu.com.tr/2020/ekonomi/nisanin-ilk-17-gununde-300-bin-kisi-issizlik-maasina-basvurdu-5809422/>
- Dingel, J., & Neiman, B. (2020). How many jobs can be done at home? COVID Economics-Vetted and Real-Time Papers, 3 April (1), 16–25. <https://cepr.org/sites/default/files/news/COVIDecon1%20final.pdf>
- Euronews. (2020, April 16). Koronavirüs salgınına karşı ekonomik önlemler yasalaştı. Erişim tarihi: 25 Mayıs 2020, <https://tr.euronews.com/2020/04/16/koronavirus-salg-n-na-kars-ekonomik-onlemler-yasalast-isletmeler-3-ay-isci-c-kartamayacak>
- Freund, C., & Garcia Mora, A. (2020, April 30). Keeping the lights on: Supporting firms and preserving jobs crisis through recovery. Erişim Tarihi: 5 Mayıs 2020, <https://blogs.worldbank.org/psd/keeping-lights-supporting-firms-and-preserving-jobs-crisis-through-recovery>

- Gamba, L. (2020, April 30). COVID-19 triggers massive unemployment in Latin America. Erişim Tarihi: 15 Mayıs 2020, <https://www.aa.com.tr/en/americas/covid-19-triggers-massive-unemployment-in-latin-america/1825029>
- Gerdin, A., & Kolev, A. (2020, April 17). Why protecting informal economy workers is so critical in time of COVID-19. Erişim Tarihi: 5 Mayıs 2020, <https://oecd-development-matters.org/2020/04/17/why-protecting-informal-economy-workers-is-so-critical-in-time-of-COVID-19/>
- ILO. (n.d.). Country policy responses (COVID-19 and the world of work). Erişim Tarihi: 12 Mayıs 2020, <https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/country-responses/lang--en/index.htm>
- ILO. (2018, August 21). Helping the gig economy work better for gig workers. Erişim Tarihi: 5 Mayıs 2020, https://www.ilo.org/washington/WCMS_642303/lang--en/index.htm
- ILO. (2020). ILO Monitor: COVID-19 and the world of work. Third edition. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/briefingnote/wcms_743146.pdf
- ISER. (2020, April 18). New analysis of the impact of lockdown on UK jobs - Institute for Social and Economic Research (ISER). Erişim Tarihi: 5 Mayıs 2020, https://www.iser.essex.ac.uk/2020/04/18/new-analysis-of-the-impact-of-lockdown-on-uk-jobs?mod=article_inline
- İŞKUR. (n.d.). Kısa Çalışma Ödeneği. Erişim tarihi: 25 Mayıs 2020, <https://www.iskur.gov.tr/isveren/kisa-calisma-odenegi/genel-bilgiler/>
- Jolevski, F., & Muzi, S. (2020, April 8). Supporting vulnerable temporary workers and businesses coping with coronavirus challenges. Erişim Tarihi: 5 Mayıs 2020, <https://blogs.worldbank.org/developmenttalk/supporting-vulnerable-temporary-workers-and-businesses-coping-coronavirus>
- Kim, M. (2020, May 5). How South Korea stopped COVID-19 early. Erişim Tarihi: 15.05.2020, <https://www.japantimes.co.jp/opinion/2020/05/05/commentary/world-commentary/south-korea-stopped-COVID-19-early/#.Xr7BPWgzY2w>
- Memurlar.Net. (2020, March 25). Kısa çalışma ödeneği düzenlemesi TBMM'de kabul edildi. Erişim Tarihi: 25 Mayıs 2020, <https://www.memurlar.net/haber/894615/kisa-calisma-odenegi-duzenlemesi-tbmm-de-kabul-edildi.html>
- OECD. (2016). Family-Friendly Workplace Practices. http://www.oecd.org/els/family/LMF_2-4-Family-friendly-workplace-practices.pdf

- Oyer, P. (2020, January 29). The gig economy. Erişim Tarihi: 5 Mayıs 2020, <https://wol.iza.org/articles/the-gig-economy/long>
- Saltiel, F. (2020). Who can work home in developing countries? COVID Economics-Vetted and Real-Time Papers, 17 April (6), 104–119. <https://cepr.org/sites/default/files/news/COVIDEconomics6.pdf>
- U.S. Bureau of Labor Statistics. (2020, September 24). Table 1. Workers who could work at home, did work at home, and were paid for work at home, by selected characteristics, averages for the period 2017-2018. Erişim Tarihi: 5 Mayıs 2020, <https://www.bls.gov/news.release/flex2.t01.htm>
- Vyas, M. (2020, May 25). Covid-19 crisis: Unemployment rate remains high at 24.3% amid lockdown. Erişim Tarihi: 25 Mayıs 2020, https://www.business-standard.com/article/opinion/job-losses-may-have-narrowed-120052500549_1.html
- Welle, D. (2020, March 25). How Japan keeps COVID-19 under control. Erişim Tarihi: 15 Mayıs 2020, <https://www.dw.com/en/coronavirus-how-japan-keeps-COVID-19-under-control/a-52907069>
- World Bank. (n.d.). Workbook: SME-COVID19. Erişim Tarihi: 12 Mayıs 2020, https://dataviz.worldbank.org/views/SME-COVID19/Overview?:embed=y&:isGuestRedirectVizportal=y&:display_count=n&:showAppBanner=false&:origin=viz_share_link&:showVizHome=n
- Zengin, D. (2020, May 21). ABD’de geçen hafta 2,4 milyon kişi işsizlik maaşı başvurusunda bulundu. Erişim tarihi: 25 Mayıs 2020, <https://www.aa.com.tr/tr/dunya/abdde-gecen-hafta-2-4-milyon-kisi-issizlik-maasi-basvurusunda-bulundu/1849219>