

Türkiye’de Pandemi Döneminde İstihdam Politikaları (2020-2022)

Gonca Gezer Aydın¹

Özet

Covid-19 pandemisi tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de ekonomik ve toplumsal hayatı derinden etkilemiştir. Pandeminin yayılmasını önlemek amacıyla toplumsal hayatı sınırlandırmaya yönelik çeşitli önlemler alınmış, bunun sonucunda birçok sektör açısından üretim durma noktasına gelmiştir. Böylece işgücü piyasaları da yaşanan bu krizden olumsuz etkilenmiş; işsizlik, istihdam ve ücretler gibi birçok alanda önlemler alma zorunluluğu ortaya çıkmıştır. Türkiye’de Pandemi Döneminde İstihdam Politikaları (2020-2022) adlı bu bölümde işgücü piyasalarındaki istihdam ve gelir kayıpları gibi sorunları telafi etmeye yönelik alınan sosyal koruma önlemlerine yer verilmiştir.

Giriş

2019 yılının Aralık ayında ilk olarak Çin’in Wuhan kentinde görülen WSARS-CoV-2 virüsünün neden olduğu Yeni Coronavirüs Hastalığı(Covid-19) hızla salgına dönüşmüş ve dünyanın diğer ülkelerine yayılmıştır. Virüsün yayılma hızının yüksek olması nedeniyle hemen her ülkede artan vaka sayıları ve ölüm oranları dolayısıyla Dünya Sağlık Örgütü tarafından 11 Mart 2020 tarihinde pandemi ilan edilmiştir. Salgının yayılmasını önlemek amacıyla birçok ülkede toplumsal hayatı sınırlandırmaya yönelik katı önlemler alınmıştır.

Covid-19 pandemisi, küresel bir salgın tehdidi içermekle birlikte ekonomik, toplumsal ve siyasal açıdan önemli etkilere neden olmuştur. Salgın koşullarıyla birlikte geniş toplum kesimleri risk ve belirsizlikle karşı karşıya kalmış, sağlığa dair kaygılar yerini ekonomik kaygılara bırakmıştır. Tüm dünyayı etkileyen Covid-19 pandemisi Türkiye’de de hem toplumsal

1 Dr. Öğr. Üyesi, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, goncagezer@comu.edu.tr,
ORCID: : 0000-0001-5219-9275

hem de ekonomik alanda etkilerini hızla göstermiştir. Küresel salgının etkisiyle karşı karşıya kalınan koşullar birçok ülkede işsizlik, yoksulluk ve eşitsizlik gibi toplumsal problemlerin derinleşmesine yol açmıştır (Kara ve Aydın, 2021: 20). Artan ekonomik ve toplumsal sorunlar sosyal harcamalara daha fazla bütçe ayrılmasını zorunlu kılmış ve ülkelerin kriz sürecine girmesi kaçınılmaz olmuştur.

Dünyada Covid-19 vakalarının görülmesiyle birlikte Türkiye’de birçok tedbir hızla hayata geçirilmiş; böylece virüsün yayılması engellenmeye çalışılmıştır. Sağlık Bakanlığı tarafından Covid-19’a karşı bir operasyon merkezi oluşturulması, Bilim Kurulu’nun kurulması, 2019-nCOV hastalığı rehberi hazırlanması, Çin ve İran gibi riski ülkelerden gelen uçuşların durdurulması, çeşitli ülkelere zorunlu karantina uygulamaları alınan ilk önlemler arasında yer almıştır. 11 Mart 2020 tarihinde ilk resmi Covid-19 vakasının görülmesinden sonra ise sosyal izolasyon tedbirleri artırılmış; eğitim kurumlarının uzaktan eğitime geçmesi, komşu ülkelerle sınırların kapatılması, birçok sektörde faaliyetlerin sınırlandırılması, uzaktan çalışmanın devreye sokulması, toplu etkinliklerin yasaklanması ve sokağa çıkma kısıtlamaları gibi bir dizi önlem devreye sokulmuştur. Böylece virüsün yayılmasının engellenerek can kayıplarının artmasının ve sağlık sisteminin krize girmesinin önüne geçilmeye çalışılmıştır (Aykaç ve Murat, 2022: 184). 2020 yılının Mayıs ayı itibarıyla bazı normalleşme planları devreye sokulmaya çalışılmış; birçok sektör için çeşitli önlemlerle birlikte mal ve hizmet üretiminin devamlılığının sağlanması amaçlanmıştır.

Ancak 2021 yılının Kasım ve Aralık aylarına gelindiğinde birçok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de vaka sayılarında artış yaşanarak ikinci dalga yükselişi başlamıştır. Bu yükselişte yaz aylarıyla birlikte tecrit önlemlerinin daha esnek hale gelmesinin ve havaların soğumasıyla insanların iç mekânlarda sosyalleşme eğilimlerinin artmasının etkili olduğu düşünülmektedir. Ayrıca Sağlık Bakanlığı’nın uyguladığı raporlama stratejisinin değişmesinin de bu rakamları yükselttiği ifade edilmektedir. Nitekim bu aylardan itibaren semptom göstermeyen vakaların da istatistiklere yansması gerçek vaka sayılarına daha yakın verilere ulaşılmasını sağlamıştır. Söz konusu vaka artışları ekonomik ve toplumsal yaşamı da etkilemiş; hafta sonları sokağa çıkma yasakları, hafta içi ise saat sınırlamaları getirilmiştir. İmalat, sağlık, tarım gibi sektörler bu yasaklardan muaf tutularak, çalışanlar işlerine devam etmiştir. Ancak kafe, bar, restoran gibi işletmelerin yerinde yemek hizmeti vermelerinin yasaklanması ve sinema, tiyatro, eğlence yerlerinin kapatılması burada istihdam edilenleri olumsuz etkilemiştir (ILO, 2021: 2). 2022 yılı itibarıyla ise yüksek aşılama oranları ve azalan vaka sayıları nedeniyle birçok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de önlemler gevşetilmeye başlanmıştır.

Kısıtlamaların aşamalı olarak kaldırılmasıyla birlikte ekonomik ve toplumsal hayat açısından da toparlanma süreci başlamıştır.

5 Mayıs 2023 tarihine gelindiğinde ise Dünya Sağlık Örgütü Covid-19 pandemisinin küresel acil sağlık durumu statüsünün sona erdiğini açıklamıştır. Ancak pandeminin gerek sağlık alanındaki gerekse sosyoekonomik yaşam üzerinde yarattığı sarsıcı sonuçlar günümüzde de etkilerini sürdürmekte ve tartışılmaktadır. Bu bölümde Covid-19 pandemisi sürecinde Türkiye’de uygulanan işgücü piyasası politikalarının ortaya koyulması amaçlanmıştır. İlk olarak Covid-19’un yarattığı genel ekonomik etkilere değinilmiş, ardından işgücü piyasası üzerindeki etkileri tartışılmıştır. Sonrasında ise uygulanan istihdam politikalarına yer verilmeye çalışılmıştır.

1. Covid-19 Pandemisinin Ekonomik Etkileri

Covid-19 salgını öncesi, ülkelerin 2008 Küresel Finansal Krizinin etkileriyle mücadele etmeye çalıştığı bir dönemi yansıtmaktadır. Nitekim pandemi öncesinde Avrupa ülkeleri başta olmak üzere birçok ülke krizin beraberinde getirdiği siyasi yönetim, işsizlik ve ekonomik durgunluk gibi birçok sorunla baş etmek zorunda kalmıştır. Bunun bir sonucu olarak ise kemer sıkma politikaları benimsenmiş; finansal piyasalarda uzun bir durgunluk dönemi yaşanmıştır (Aykaç ve Murat, 2022: 184-185). Bu bakımdan dünyadaki birçok ülke Covid-19 pandemisine yüksek borç oranlarıyla birlikte yakalanmış ve borçlanmanın getirdiği ekonomik kırılganlık pandemiyle mücadeleyi de olumsuz etkilemiştir. Güçlü makroekonomik göstergelere, gelişmiş sosyal güvenlik ve sosyal koruma sistemlerine sahip olan ülkeler bu süreci daha başarılı bir şekilde yönetirken; yüksek borçluluk, düşük kredibilite ve ekonomik kırılganlıklara sahip ülkelerde hem hanehalkları hem de işletmeler açısından pandemi koşulları, çok daha derin bir krizin yaşanmasına neden olmuştur (Beken, 2020: 172-173).

Tablo 4.1. Gelişmişlik Düzeylerine Göre Ekonomik Büyüme Oranları

	Dünya Ortalaması	Gelişmiş Ülkeler	Gelişmekte Olan Ülkeler	Orta Gelirli Ülkeler
2019	2.8	1.7	3.7	3.5
2020	-3.1	-4.5	-2.1	-2.3
2021	5.9	5.2	6.4	6.7
2022	4.9	4.5	5.1	5.1

Kaynak: IMF (2022).

Ekonomik büyüme verileri incelendiğinde pandeminin etkilerinin görülmeye başlandığı 2020 yılında bir önceki yıla göre gelişmiş, gelişmekte ve orta gelirli ekonomilerin tümünde düşüşler yaşanmış ve negatif büyüme gerçekleşmiştir. Tablo 4.1’e göre -4.5’lik oranla en fazla gelişmiş ülkelerin etkilendiği görülmektedir. 2021 yılına gelindiğinde tüm ekonomiler açısından toparlama başlamış ve yeniden pozitif büyümeye geçilmiştir. 2022 yılında ise büyüme oranları 2021’e göre gerilemiş, en düşük büyüme oranı gelişmiş ülkelerde ortaya çıkmıştır.

Türkiye için de Covid-19 öncesi dönem için benzer bir tabloyu görebilmek mümkündür. Pandemi öncesi yaşanan döviz krizi ve yabancı sermaye girişlerinde görülen yavaşlamayla birlikte Türkiye, krizlerle mücadele ettiği bir ortamda pandemiyle karşı karşıya kalmıştır (Eroğlu, 2020: 2020). Nitekim 2019 yılı sonunda milli gelir %0.9 oranında büyümüş, istihdam 2018 yılına göre 703 bin kişi azalmış, işsizlik oranı ise %13.7’ye yükselmiştir. Ayrıca Yurt içi toplam sabit sermaye yatırım harcamaları %12.4 daralmış, döviz kurunda (TL/US\$) nominal olarak %21.9 aşınma yaşanmış ve enflasyon oranı %11.5 olarak gerçekleşmiştir (Voyvoda ve Yeldan, 2020: 5). Büyüme rakamları açısından bakıldığında Türkiye diğer ülkelerden farklı olarak 2020 yılında negatif büyümeden etkilenmemiş; %1.7’lik büyüme oranıyla Çin’den sonra en büyük büyüme oranına sahip ülke olmuştur. 2021 yılında ise %8.1’lik büyüme oranını yakalayarak en yüksek büyüme oranını gerçekleştirdiği ülke konumuna gelmiştir (Ünüvar ve Aktaş, 2022: 130). Dolayısıyla 2010 yılı sonrasında ekonomik büyüme devam etmekle birlikte, işsizlik oranlarındaki düşüş büyüme karşısında yetersiz kalmıştır. Bu bakımdan Covid-19 öncesi dönemde Türkiye için istihdam yaratmayan bir büyümeden söz edebilmek mümkündür. Covid-19 pandemisinin gündeme gelmesiyle birlikte ise salgın için ayrılan bütçe, yapılan harcamalar, finansal piyasaların dalgalı bir seyir izlemesi Türkiye ekonomisinin de daha kırılgan bir hale gelmesine yol açmıştır (Balcı ve Çetin, 2020: 10).

Covid-19 pandemisi, daha önce gerek küresel gerekse ulusal düzeylerde yaşanan ekonomik krizlerden oldukça farklı etkiler yaratmıştır. Kısıtlama önlemleriyle birlikte çeşitli sektörlerde faaliyetlerin durması, gelir kaybı dolayısıyla ortaya çıkan talep daralması, işsizliğin yarattığı arz şoku ve piyasalardaki varlık değerlerinin ve emtia fiyatlarındaki çöküşün finansal sermaye değerlerini olumsuz etkilemesi çok boyutlu bir krize yol açmıştır. Bu nedenle işsizlik, gelir kayıplarının artması, yoksulluk, gelir dağılımındaki eşitsizlikler gibi önemli sonuçların ortaya çıkacağı henüz pandeminin ilk dönemlerinde öngörülmüştür (Voyvoda ve Yeldan, 2020: 4).

Covid-19 pandemisinin ekonomik alandaki en önemli etkisi neredeyse tüm ülkelerde görülen ekonomik durgunluk, yavaşlama ve daralma olmuştur. Salgının yayılmasını önleyebilmek amacıyla insan hareketliliğini kısıtlamaya yönelik alınan tedbirler birçok sektörde faaliyetlerin yavaşlamasına ya da durmasına noktasına gelmesine yol açmıştır (Acar, 2020: 486). Gıda, sağlık, ev hizmetleri, ulaşım, turizm ve kültür-sinema, toptan ve perakende gibi sektörler pandemiden olumsuz etkilenen sektörler olmuştur. Özellikle toptan ve perakende sektörü (motorlu araçlarla verilen hizmetler hariç) en fazla etkilenen sektördür. Pandemi döneminde işten çıkarılan işçilerin %20'sinin toptan ve perakende sektörü çalışanlarından oluştuğu bilinmektedir. Bunu toplam istihdamın %3'ünü oluşturan yiyecek ve içecek hizmeti faaliyetleri izlemiştir. Buna karşılık marketler ve eczaneler gibi temel ürünleri satan perakendeciler ile eğitim başta olmak uzaktan çalışma modellerine uygun olan hizmet sektörü çalışanları pandemi koşullarından daha az etkilenen çalışan grupları olmuştur (Koca, 2020: 80).

Çalışma sürelerinin kısılması, ücretsiz izin uygulamaları ve işsizlik gibi nedenlerle aile gelirinin azalması, salgının psikolojik etkileri, seyahat kısıtlamaları ve sokağa çıkma yasakları gibi uygulamalar gerek üretimin gerekse üretime olan talebin azalmasına neden olmuştur. Talep ve arzda ortaya çıkan daralmalar tüm dünyada milli gelir ile ilgili beklentileri tersine çevirmiş; uluslararası kuruluşlar tarafından, dünyanın Büyük Buhrandan beri en derin ekonomik krizi yaşayacağı yönünde tahminler ortaya çıkmıştır (Adıgüzel, 2020: 192). Pandemiyle birlikte ülke ekonomilerine yabancı sermaye girişleri azalmış, turizm gelirleri düşmüş ve ülkelerin sanayi üretimi olumsuz etkilenmiştir. Ülkelerin borç seviyelerinin artması kamu maliyesine de ek yük getirmiştir (Erikli, 2021: 388).

Pandeminin ilk dönemlerinde üretimin aniden kesintiye uğraması ve küresel tedarik zincirlerinde ortaya çıkan aksamalar küresel arz şokuna neden olmuştur. Günümüzde uluslararası ticaretin gelişmesinin küresel tedarik zincirleriyle yakından ilişkili olduğu düşünüldüğünde burada ortaya çıkan aksamaların küresel ekonomik sonuçlar ortaya çıkarması da kaçınılmazdır. Nitekim Covid-19 salgınıyla birlikte Çin'de meydana gelen üretim aksamaları küresel tedarik zincirlerini olumsuz etkilemiş ve büyük bir arz şokunu beraberinde getirmiştir. Ayrıca arz şoku nedeniyle ortaya çıkan işsizlik ve gelir kayıpları, harcamaların azalmasına yol açarak talep şokunu da beraberinde getirmiştir. Böylece ekonomik bulalım kaçınılmaz hale gelmiştir (Yalman vd., 2021: 1128-1129).

Türkiye, birçok ülkede olduğu gibi pandeminin ilk dönemlerinde Covid'un ekonomik etkilerine para politikaları ile yanıt vermeye çalışmıştır.

Ancak ilk açıklanan önlem paketlerinin çalışanlara ve işsizlere yeterince yer vermemesi eleştirilere sebep olmuştur. Sonrasında açıklanan önlem paketlerinde ise bütçe politikalarına yer verilmiş; böylece gelir kaybına uğrayan kesimler için gelir transferi uygulamaları devreye sokulmuştur (Sertkaya ve Baş, 2021:151). Bu kapsamda birçok aynı ve nakdi destek sağlanmış; sosyal yardım ve hizmetlerin kapsamı genişletilmiştir. Ayrıca işgücü piyasasına yönelik çeşitli düzenlemeler getirilmiş; ücretin korunması, gelir kesilmesinin telafi edilmesi, işsizliğin önlenmesi ve işletmelerin ayakta kalabilmesini sağlayacak önlemler devreye sokulmuştur.

2. Covid-19 Pandemisinin İşgücü Piyasası Üzerindeki Etkileri

Ekonomik krizlerin işgücü piyasaları üzerindeki en önemli etkileri işsizlik oranlarının yükselmesi ve ücret gelirleri üzerindeki baskının artması olarak karşımıza çıkmaktadır. Benzer bir şekilde Covid-19 pandemisinin beraberinde getirdiği kriz ortamı emek talebinin azalmasıyla birlikte tüm dünyada küresel işsizliği arttırdığı gibi Türkiye’de de işsizlik oranlarını olumsuz etkilemiş ve eksik istihdam üzerinde ciddi etkiler yaratmıştır (Yorğun, 2020: 103). Nitekim Türkiye’de de seyahat kısıtlamaları, karantina uygulamaları, uzaktan eğitim sistemine geçilmesi, AVM’ler, kuaförler, kafe ve lokantalar gibi birçok işyerinin kapatılması mal ve hizmet arzını ve dolaylı olarak da istihdam seviyesini olumsuz etkilemiştir (Balcı ve Çetin, 2020: 26). Birçok çalışan işini kaybetme riskiyle karşı karşıya kalmıştır.

ILO, Covid-19 pandemisiyle birlikte, dünyada II. Dünya Savaşından bu yana en ağır ekonomik krizin yaşandığını ifade etmekte; gerek işsizlik oranları gerekse çalışma saatlerindeki düşüş açısından istihdam kayıplarının dünyanın her bölgesinde arttığını belirtmektedir (ILO, 2020c). Çalışma süreleri açısından bakıldığında 2020 yılının ilk çeyreğinde, kriz öncesi son çeyreğe göre küresel düzeyde %4.5’lik bir düşük göze çarpmaktadır. Bu oranın yaklaşık 130 milyon tam zamanlı işe eş değer olduğu ifade edilmektedir. Özellikle Latin Amerika, Karayipler, Güney Asya ve Güney Avrupa ülkelerinde bu düşüşün daha belirgin olduğu görülmektedir (Aykaç ve Murat, 2022: 188). Türkiye’de ise çalışılan saat endeksinde 2020 yılının ilk çeyreğinde %2.3, ikinci çeyreğinde Covid-19 önlemlerinin artmasıyla %29.3, üçüncü çeyreğinde %3.6 ve dördüncü çeyreğinde %2.3’lük bir azalma söz konusu olmuştur (TÜİK, 2020a). 2021 ve 2022 yıllarında ise tekrar artış eğilimine geçilmiştir.

Ayrıca ücretsiz izin uygulamalarının artması, çalışanların ücretlerine zam uygulamama ya da düşük zamlarla sürecin atlatılmaya çalışılması gibi uygulamalar da ücret gelirlerinin düşük düzeylerde kalmasına ve çalışan

yoksullar sorununun artmasına neden olmuştur (Yorğun, 2020: 103). Örneğin AB ülkeleri açısından 2019 yılında ücretler 2.7'lik bir yükselişle istikrarlı bir şekilde artış gösterirken; 2020 yılının ilk çeyreğinde hafif bir düşüş gerçekleşmiş, ikinci çeyreğinde ise bu düşüş daha da hızlanmıştır. Ücret düzeyleri AB ülkeleri için 2019 yılının sonunda ulaşılan seviyenin %5 altında gerçekleşmiştir. Türkiye'de ise 2020 yılının ilk çeyreğinde %16.3 artan brüt ücret-maaş endeksi ikinci çeyrekte %8.4 azalmış; ikinci ve üçüncü çeyrekte ise sırasıyla %6.4 ve 11.5 artmıştır (Aykaç ve Murat, 2022: 189). Pandeminin etkilerinin devam ettiği 2021 ve 2022 yıllarında da bu artışın devam ettiği görülmektedir.

Ortaya çıkan ekonomik kriz ve işgücü piyasalarındaki etkileriyle birlikte COVID-19 pandemisi, ILO tahminlerine göre dünya üzerinde yaklaşık 3.3 milyarlık işgücünü etkilemiştir. Ancak bu etki sektörler göre farklılık göstermektedir. Örneğin zorunlu hizmetler olarak ifade edilen tarım, ulaşım, sosyal hizmetler ve özellikle de sağlık sektörlerinde çalışanlar daha fazla Covid-19 riskiyle karşı karşıya kalarak faaliyetlerine devam etmiştir. Buna karşılık küresel işgücünün yaklaşık %38'ini temsil eden konaklama ve yiyecek, imalat, toptan ve perakende ticaret, gayrimenkul, idari destek faaliyetleri gibi sektörlerde çalışanlar ekonomik riskleri en ağır biçimde hisseden grupları oluşturmuşlardır. Bunun yanı sıra atık geri dönüşüm, ev işleri, bakım hizmetleri ve inşaat işçileri gibi sektörlerde yoğun olarak çalışan kayıtdışı işgücü Covid-19'un beraberinde getirdiği tecrit önlemlerinden en fazla etkilenen dezavantajlı kesimlerin başında gelmiştir (ILO, 2020c). Bazı sektörlerin ise Covid-19 krizinden asgari düzeyde bir kayıpla ya da kazançla çıktığını söylenebilir. Örneğin sağlık hizmetlerinin öneminin artması gıda ürünleri, takviye edici gıdalar, hijyen ve temizlik maddeleri gibi ürünlerin üretiminin ve ticaretinin artmasına neden olmuştur. Benzer bir şekilde yeni hayat tarzına paralel bir biçimde kuryeler ve çağrı merkezi çalışanları ile evde vakit geçirmeye yarayacak oyunlar ve spor aletleri gibi ürünlere ait işkollarında çalışanları da bu kapsamda değerlendirmek mümkündür (Balcı ve Çetin, 2020: 27).

Tablo 4.2. Türkiye'de Covid-19 Öncesi ve Sonrası Sektörlere Göre İstihdam Verileri

İşkolu	Ücretli Çalışan Sayısı		
	Covid-19 Öncesi	Covid-19 Sonrası	
	Ocak 2020	Ocak 2021	Ocak 2022
Sanayi	4 134 857	4 491 585	4 737 802
Madencilik ve Taş Ocakçılığı	118 989	125 933	132 169
İmalat	3 841 481	4 187 895	4 414 813
Elektrik, Gaz, Buhar	113 039	113 828	119 580
Su Temini, Kanalizasyon	61 348	63 929	68 240
İnşaat	1 079 830	1 329 542	1 331 944
Ticaret ve Hizmetler	6 754 904	6 855 141	7 470 238
Ticaret	2 741 097	2 878 862	3 062 906
Ulaştırma ve Depolama	950 775	933 993	1 060 080
Konaklama ve Yiyecek	940 467	801 866	950 959
Bilgi ve İletişim	211 934	232 293	258 746
Finans ve Sigorta Faaliyetleri	204 588	203 060	201 857
Gayrimenkul	80 811	92 349	100 209
Mesleki, bilimsel ve teknik	521 995	567 911	596 571
İdari ve Destek	1 103 237	1 144 807	1 238 510
Toplam	11 969 591	12 676 268	13 536 984

Kaynak: TÜİK 2020, 2021 ve 2022 İşgücü Girdi Endekslerinden derlenerek oluşturulmuştur.

Pandemiyle birlikte işyerlerinin kapatılması kararından en fazla etkilenen gruplardan biri beden gücüyle çalışanlar olmuştur. Uzaktan çalışma sisteminin uygulanabildiği işletmelerde çalışanlar kısıtlamalardan daha az etkilenirken özellikle mavi yakalı çalışanların ekonomik olarak daha fazla korunmasız kaldığını söylemek mümkündür (Höbel ve Ergen, 2021: 7). Nitekim Covid-19 döneminde sıkça başvuru alan kısa çalışma ödeneği ve ücretsiz izin gibi uygulamaların, düşük gelirli ve düşük eğitilmiş mavi yakalı çalışanların istihdam edildiği özel sektör işletmelerinde yoğun olarak uygulandığı görülmektedir (Özeren vd., 2022: 231). Güvencesiz ve geçici istihdam biçimlerinin de yaygın olduğu söz konusu işletmeler mavi yakalılar açısından istihdam kayıplarını da beraberinde getirmiştir.

Pandemi sürecinde dezavantajlı duruma düşen bir başka kesim kadın işgücüdür. ILO'ya göre küresel düzeyde sosyal hizmetler ve sağlık çalışanlarının %70'inden fazlasını kadınlar oluşturmaktadır. Pandeminin

beraberinde getirdiği sağlık riskinden en fazla bu sektörlerin etkilendiği düşünüldüğünde, kadın çalışanların virüs riskine karşı daha fazla savunmasız kaldığını söylemek mümkündür. Özellikle sağlık çalışanlarının daha uzun vardiyalarla çalışmak zorunda kalması, izolasyon nedeniyle aile ve çocuklarından uzak kalmaları, iş ve aile sorumluluklarının dengelenememesi, kaygı, stres gibi duygusal ve zihinsel baskılara maruz kalmalarına neden olmuştur. Karantina uygulamalarıyla birlikte evde geçirilen sürenin artması kadınların hane içi emeğini de önemli ölçüde etkilemiştir. Pandemi döneminde evden çalışmaya geçen kadınlar için ev ve iş sorumlulukları iç içe geçmiş; böylece kadınların iş yükü daha fazla artmıştır (Alpar, 2020: 175). Ayrıca çalışma saatlerindeki düşüşten de kadınların erkeklere oranla daha fazla etkilendiği görülmektedir. Örneğin 2020 yılı itibarıyla çalışma saatlerinde kadınlar %38.5'lik bir kayıp yaşarken erkeklerde bu oran 32.5 düzeyinde kalmıştır. Toparlanma sürecinde de benzer bir tablo ortaya çıkmıştır. 2021 yılında kaybedilen çalışma saatlerinin payı erkeklerde %7.9 iken kadınlarda %14.7 olarak gerçekleşmiştir (ILO, 2021: 6-7).

Kadın işgücüne ilişkin bir başka sorun alanı ise Covid-19 pandemisiyle birlikte emek piyasasının dışına çıkma ya da ekonomik olarak pasif kalma oranının erkek işgücüne göre çok daha yüksek düzeyde olmasıdır. ILO'nun tahminlerine göre işini kaybeden kadınların %90'nın tekrar emek piyasasına dönmedikleri bilinmektedir. Pandemi döneminde evde çocukların bakımı ve eğitimi gibi faaliyetlerin ağırlıklı olarak kadınlar tarafından üstlenilmesi toplumsal cinsiyet rollerinin yeniden güçlenmesine neden olabilmektedir. Bu bağlamda Türkiye'de de benzer bir tablodan söz etmek mümkündür (Aykaç ve Murat, 2022: 187). Özellikle toplumsal cinsiyet rollerinin ve cinsiyet eşitsizliğinin baskın olduğu Türkiye gibi ülkelerde kadınların kalıcı olarak emek piyasasını terk edip kadın ve erkek arasındaki geleneksel işbölümünün güçlenmesi riski de gündeme gelmektedir.

Tablo 4.3. Türkiye'de 2019-2022 Yılları Arası İşsizlik ve İstihdam (Bin Kişi)

	İşsizlik			İstihdam		
	Kadın	Erkek	Toplam	Kadın	Erkek	Toplam
2019	1 762 (%16.5)	2 707 (%12.4)	4 469 (%13.7)	8 924 (%28.7)	19 156 (%63.1)	28 080 (%45.7)
2020	1 462 (%15.0)	2 599 (%12.3)	4 061 (%13.2)	8 306 (% 26.3)	18 506 (%59.8)	26 812 (%42.8)
2021	1 554 (%10.7)	2 364 (%14.7)	3 919 (%12.0)	9 005 (%28.0)	19 792 (%62.8)	28 797 (%45.2)

Kaynak: TÜİK 2019, 2020 ve 2021 İşgücü İstatistiklerinden derlenerek oluşturulmuştur.

Tablo 4.2.’de görüldüğü gibi 2019 yılında %45.7 olan istihdam oranı, Covid-19’un etkilerinin görülmeye başlandığı 2020 yılında azalış göstererek %42.8 olarak hesaplanmıştır. Dolayısıyla istihdam sayısı yaklaşık 1 milyon 268 bin’e gerilemiştir. Ortaya çıkan istihdam kaybında erkeklerde 650 bin’lik düşük ortaya çıkarken; bu rakam kadınlarda 618 bin olarak hesaplanmıştır. Kadınların istihdamdaki payının erkeklere oranla daha düşük olduğu düşünüldüğünde söz konusu rakam kadın işgücü açısından ciddi bir kaybı yansıtmaktadır. 2021 itibariyle erkeklerin istihdam miktarında daha hızlı bir toparlanma görülürken, kadınlarda söz konusu toparlanma daha düşük düzeyde kalmıştır. İşsizlik oranlarına bakıldığında ise 2019 yılında %13.7 olan işsizlik oranı 2020 yılında %13.2 olarak hesaplanmıştır. Buradan hareketle Covid-19’un işsizlik üzerinde olumsuz etkileri olmakla birlikte, Türkiye’de işsizlik rakamlarında artışa yol açmadığı görülmektedir. Bunun temelinde yatan nedenin ise kısa çalışma ödeneği, işten çıkarmanın yasaklanması ve ücretsiz izin gibi uygulanan tedbirler dolayısıyla kişilerin ücret gelirinden mahrum kalsalar da işsiz olarak değerlendirilmemesi ve işsizlik hesaplamalarına yansımaması olduğu düşünülmektedir. Ancak kadın işgücünde işsizlik oranlarında açısından da istihdama benzer bir dezavantajlık söz konusudur.

Gençler de benzer bir biçimde işsizlikten daha yüksek düzeyde etkilenmiş; 2020 yılı itibariyle dünya üzerinde yetişkinler için % 3.7’lik bir istihdam kaybı ortaya çıkarken; bu oran gençler açısından %8.7 olarak gerçekleşmiştir. (Aykaç ve Murat, 2022: 187). Birçok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de gençler arasında güvencesiz, mevsimlik, geçici ve kayıtdışı çalışma biçimlerinin yaygın olması, gençleri pandemi koşullarındaki kırılgan gruplardan biri haline getirmiştir. Özellikle gıda, konaklama, toptan satış ve perakende sektörlerinde yaygın bir biçimde istihdam edilmeleri dolayısıyla pandemide ilk işini kaybeden kesimlerden birinin gençler olduğu görülmüştür (Kara ve Karaaslan, 2022: 162-163). 2019 yılında %25.4 olan genç nüfusun işsizlik oranı, Türkiye’de Covid-19’un etkilerinin görülmeye başlandığı 2020 yılında %25.3 olarak hesaplanmış; ancak genç istihdam oranının mevcut yıllarda %33.1’den %29.2’ye düştüğü gözlemlenmiştir (TÜİK, 2020b).

Enformel çalışanlar da pandemiden olumsuz etkilenen gruplardan birini oluşturmaktadır. Covid-19 öncesi dönemde de oldukça yüksek düzeylere ulaşan enformel istihdam; 2018 verilerine göre küresel istihdamın %61.2’sini oluşturmuştur. Küresel düzeyde kadınların %58.1’i ve erkeklerin %63’ü enformel istihdam içerisinde yer almıştır. Enformel çalışanların %93’ünü ise geliştirmekte olan ülkeler oluşturmaktadır. Özellikle ev hizmetlerinde çalışanlar, sokak satıcıları ve atık madde toplayıcıları en kırılgan grupları oluşturmaktadır. Formel sektörde çalışanların faydalandığı birçok istihdam

ve sosyal koruma önlemlerinden faydalanamamaları bu kesimlerin dezavantajlılık durumlarını daha da arttırmaktadır (Beken, 2020: 178). Örneğin ücretli izin ya da hastalık iznine sahip olamamaları salgından daha fazla zarar görmelerine neden olmuştur. Ayrıca kayıtdışı çalışanların önemli bir kısmının işten çıkarılma tehdidi nedeniyle mevcut işlerini koruyabilmek için ücret kesintilerini kabul etmek zorunda kaldıkları bilinmektedir (Yorğun, 2020: 102-103).

Türkiye’de ise pandemi öncesinde kayıtdışı çalışanların oranı %33.8 olarak karşımıza çıkmakta; bunun %42.2’sini kadınlar, %30.6’sını erkekler oluşturmaktadır. ILO’ya göre küresel salgının, ücretsiz aile işleri başta olmak üzere enformel çalışmanın yaygın olduğu işlerin %42.1’ini yok ettiği tahmin edilmektedir. Bunun yanı sıra kayıtdışı çalışanların işten çıkarılmalarının işverenler açısından hiçbir maliyeti ve yaptırımının olmaması, söz konusu çalışanların pandemi döneminde işten çıkarılmalarını kolaylaştırmıştır. Bu bağlamda Türkiye’de de diğer ülkelere benzer bir biçimde enformel çalışanların karşı karşıya kaldıkları istihdam kayıplarının formel çalışanlara göre daha yüksek düzeyde olduğu bilinmektedir. Özellikle küresel salgının zirve yaptığı 2020 yılı Şubat ve Ağustos ayları arasındaki dönemde kayıtdışı çalışanların istihdam kaybı oranları ücretli çalışanlar için %28.1, kendi hesabına çalışanlar için ise %9.7 olarak hesaplanmıştır (ILO, 2020d: 7-8).

Covid-19 pandemisinin işgücü piyasaları açısından getirdiği önemli bir değişim de tecrit önlemleri sonucunda esnek çalışmanın giderek artan önemi olmuştur. Pandemiyle birlikte evden çalışma başta olmak üzere esnek çalışma biçimlerinin gündeme gelmesi, birçok çalışan açısından istihdamın korunmasının yanı sıra çeşitli sorunları da beraberinde getirmiştir. Çalışanların evden çalışması istihdamın korunması açısından önem taşısa da günlük çalışma süreleri, çalışmanın başlangıç ve bitiş saatlerindeki belirsizlik, fazla çalışmanın hesaplanması, yol ve yemek parası ödemeleri ile iş sağlığı ve güvenliği konularında ortaya çıkan hak kayıpları işverenler ve çalışanlar arasında anlaşmazlıklara neden olmuştur (Yorğun, 2020: 106). Evden çalışmanın bir başka boyutunu ise pandemi sonrasında kalıcı ve yaygın bir çalışma biçimi haline geleceğine dair öngörüler oluşturmaktadır. Nitekim pandemiyle birlikte evden çalışmanın iş devamlılığını sağlamada önemli bir rolü olduğu görülmekte; ayrıca işe geliş-gidiş sürelerinin ortadan kalkması ve çalışanların işyerindeki dikkat dağıtıcı unsurlardan uzak olmaları birer avantaj olarak değerlendirilmektedir (ILO, 2020a: 1). Bu nedenle işverenler tarafından tercih sebebi olacağı ve çalışmanın geleceğini etkileyeceği literatürde geniş bir tartışma konusunu oluşturmaktadır.

3. Pandemi Döneminde İstihdama Yönelik Alınan Önlemler

Covid-19 pandemisinin işgücü piyasası üzerine yarattığı olumsuz etkilerin önüne geçebilmek amacıyla salgının ortaya çıkmasından kısa bir süre sonra birçok ülkede istihdam önlemlerinin devreye sokulduğu görülmektedir. Nitekim 31 Mart 2020 tarihinden itibaren 105 ülkede 4.8 trilyon dolara denk gelen bir dizi mali tedbir paketinin açıklandığı ifade edilmektedir. 3 Nisan 2020 itibariyle ise 106 ülkede Covid-19’la mücadele kapsamında sosyal koruma ve istihdam programları gündeme gelmiştir (BM, 2020: 5).

Söz konusu önlemlere bakıldığında özellikle küçük ve orta ölçekli işletmelerin ayakta kalabilmesini hedefleyen vergi, maliyet, borçlanma ve istihdamla ilgili teşviklerin ön plana çıktığı görülmektedir. Bu bağlamda küresel düzeyde alınan önlemlerin kayıtdışı veya kendi hesabına çalışanlar için verilen destekler, ücret sübvansiyonları, işsizlik yardımları, işten çıkarmanın sınırlandırılması, mesleki eğitim sübvansiyonları gibi alanlarda yoğunlaştığını söylemek mümkündür (Kara, 2020: 275). Kayıtdışı çalışmanın yaygın, sosyal güvenlik sistemlerinin ise daha zayıf olduğu ülkelerde nakit transferleri ve işsizlik ödenekleri gibi gelir kaybını telafi etmeye yönelik pasif işgücü politikalarına ağırlık verilirken, gelişmiş ülkelerde aktif işgücü politikalarının önem kazandığı görülmüştür. Sağlık krizinin hafiflemesi ve Covid-19 önlemlerinin birçok ülkede gevşetilmeye başlamasıyla birlikte ise ekonomik toparlanma ve istihdamı arttırmaya yönelik politikalar uygulanmaya başlanmıştır (ILO, 2020b: 3).

Türkiye’de de dünyadaki uygulamalara benzer bir biçimde çok sayıda aktif ve pasif istihdam önlemlerine başvurulduğu görülmektedir. Bu kapsamda ilk olarak 18 Mart 2020 tarihinde ekonomi ve istihdam açısından önem taşıyan, 100 milyar TL’lik “Ekonomik İstikrar Kalkanı” paketi açıklanmıştır. Sonrasında yapılan ilave destekler ve programlarla bu desteğin 200 milyar TL’ye yükseldiği ifade edilmektedir. Destekle birlikte sektörlerin etkilenme düzeyine göre planlama yapılmış; örneğin pandemiden en fazla etkilenen sektörlerden biri olan turizm sektörüne çeşitli vergi ödemeleri ve yükümlülüklerin ertelenmesi gibi dizi kolaylık sağlanmıştır (Balcı ve Çetin, 2020: 32). 25 Mart 2020’de ise 7226 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un yayımlanmasıyla 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu’nda değişiklikler yapılmış; kısa çalışma ödeneği ve işten çıkarmanın yasaklanması gibi istihdamı korumaya yönelik bazı önlemler hayata geçirilmiştir.

Birçok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de, pandeminin ortaya çıkardığı krizden en fazla etkilenen işyerleri küçük ve orta ölçekli işletmeler olmuş; bu nedenle KOBİ’lerin desteklenmesini öngören politikalara önem

verilmiştir. Bu bağlamda finansman nedeniyle kredi kullanmada güçlük çeken KOBİ'lere Kredi Garanti Fonu(KGF) kapsamında öncelik verilmiş ve KGF kefaletleri için verilen 25 milyarlık bütçe 50 milyar TL'ye çıkarılmış; KGF kefaleti limiti ise 250 milyar TL'den 500 milyar TL'ye yükseltilmiştir. Ayrıca Ekonomik İstikrar Kalkanı'yla üç yeni kredi kefalet programı devreye sokulmuştur. KOBİ'lerin yanı sıra zor durumda olan ihracatçıların kredi ödemelerinin ötelenmesi, teknoparklarda faaliyet gösteren ticari işletmelerin kiralarının ertelenmesi ve Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hayata geçirilen "Nefes Kredisi" gibi meslek kuruluşlarınca sağlanan destekler firmaların faaliyetlerin devam edebilmesi ve dolayısıyla istihdamı korunması için alınan önlemler arasında yer almıştır (Balcı ve Çetin, 2020: 33-35).

Covid-19 döneminde istihdamı korumak ve işsizliği kontrol altında tutmak amacıyla Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) da önemli bir rol üstlenmiştir. Böylece işgücü piyasasının sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi için çalışanlar, işverenler ve işini kaybedenler çeşitli aktif ve pasif istihdam politikalarıyla korunmaya çalışılmıştır. Pasif politikalar kapsamında işsizlik sigortası, iş kaybı tazminatı, kısa çalışma ödeneği, ücret garanti fonu gibi araçlar etkin bir biçimde kullanılmıştır (Tatar ve Ergün, 2021: 55). Covid-19 etkisinin görüldüğü 2021 ve 2022 yıllarında söz konusu uygulamalardan hak eden kişi sayısı ile ödeme miktarları açısından önceki yıllara göre artışlar ortaya çıkmıştır. Özellikle kısa çalışma ödeneği açısından bir önceki yıla göre gerek kişi gerekse ödeme miktarı olarak önemli bir yükseliş göze çarpmaktadır.

Tablo 4.4. Türkiye'de 2019-2021 Yılları Arasında Pasif İşgücü Programları

	Yıllar	Hak Eden Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı
İşsizlik Ödeneği	2019	1.013.056	7.985.061.239
	2020	509.538	7.978.889.238
	2021	647.125	5.960.584.920
Kısa Çalışma Ödeneği	2019	105.396	181.808.909
	2020	3.743.473	29.515.374.990
	2021	122.332	13.851.773.637
Ücret Garanti Fonu	2019	41.535	156.954.353
	2020	10.436	48.665.282
	2021	6.643	34.281.901
İş Kaybı Tazminatı	2019	74	5.313.367
	2020	35	1.027.244
	2021	82	2.534.084

Kaynak: İşkur 2019, 2020 ve 2021 Faaliyet Raporlarından derlenerek oluşturulmuştur.

Covid-19’ın istihdam üzerinde yarattığı etkileri ortada kaldıracılabilmek amacıyla uygulanan kısa çalışma ödeneği, nakdi ücret desteği, asgari ücret desteği, işten çıkarmanın yasaklanması ve ücretsiz izin uygulaması en etkin önlemler arasında yer almıştır. Ayrıca istihdam kayıplarının önlenmesi ile mal ve hizmet üretiminin devamlılığının sağlanması açısından evden çalışma ve telafi çalışması gibi esnek çalışma biçimlerinin yaygın bir şekilde kullanılmasını teşvik edecek uygulamalara önem verilmiştir.

3.1. Kısa Çalışma Ödeneği

Kısa çalışma uygulaması ekonomik kriz, doğal afet ya da mevsimsel etkiler sonucunda işyerinde çalışma sürelerinin geçici bir süre için azaltılması, üretimin tamamen ya da kısmen geçici olarak durdurulması hallerinde uygulanan pasif bir istihdam politikasıdır. Söz konusu zorlayıcı sebepler ortaya çıktığında işçilerin gelir kaybının bir kısmı ya da tamamı kamu desteğiyle sağlanmaktadır (Polat, 2022: 200). Böylece hem işverenlerin istihdam ettikleri çalışanları işten çıkarmasının önüne geçilerek işsizliğin azaltılması hem de çalışanlara gelir garantisi sağlanarak olağanüstü dönemin etkilerinin en aza indirilmesi hedeflenmektedir. Bu bağlamda kısa çalışma, diğer istihdam politikalarından farklı olarak yalnızca işçi ve işveren arasında yapılan bir anlaşma olmaktan öte devletin onayı ve ekonomik desteği alınarak uygulanabilen bir özelliğe sahiptir (Dinçay, 2021: 1873).

Covid-19 pandemisinin beraberinde getirdiği ekonomik yavaşlama ve zorlayıcı durum karşısında işverenlerin işgücüne olan ihtiyaçlarının bazı sektörlerde tamamen bazılarında ise kısmen ortadan kalkması, ücret ödeme borcunu yerine getirmekten kaçınmak istemelerine neden olmuştur. Bunun karşısında çalışanlar da işini kaybetmek yerine belirli bir miktarda ücret ödemesini kabul etmek durumunda kalmışlardır. Dolayısıyla kısa çalışma ödeneği bu süreçte hem işçi hem de işveren tarafının beklentilerinin karşılanmasında önemli bir rol oynamış ve Covid-19 döneminde uygulanan istihdam politikalarının başında gelmiştir (Başyigit, 2021: 134). Böylece birçok ülke tarafından, salgının yayılmasını durdurmak amacıyla alınan önlemlerle birlikte ekonomik faaliyetlerde meydana gelen düşüşlerden etkilenen işçilerin hedef alındığı etkin bir transfer programı olarak kullanılmıştır. Kısa çalışma ödeneğiyle birlikte işverenlerin elindeki mevcut işgücünü korumalarına, işçilerin ise ücretlerinin %60 ya da %70’ini alabilmelerine imkân sağlanmıştır (ILO, 2020b: 12).

Türkiye’de kısa çalışma ödeneği, 2001 yılında ortaya çıkan ekonomik krizle birlikte gündeme gelmiştir. Uygulamanın kabul edilmesinin en önemli gerekçesi ise mevcut iş mevzuatının krizlerle uyumlu olmamasıdır. Bu

nedenle ekonomik krizler karşısında alınacak önlemler arasında yer alması gerektiği düşünülmüş ve hukuki temelleri atılmıştır (Centel, 2020: 18). Kısa çalışma ödeneği, 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu, Ek Madde 2’de yer almaktadır. İlgili maddeye göre, “*Genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz ile zorlayıcı sebeplerle işyerindeki haftalık çalışma sürelerinin geçici olarak önemli olarak azaltılması veya işyerinde faaliyetin tamamen veya kısmen geçici olarak durdurulması hallerinde, üç ayı aşmamak üzere kısa çalışma yapılabilir*” hükmü yer almaktadır.

4447 Sayılı Kanun’un geçici 23. maddesine göre 30.06.2020 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere, Covid-19’un kaynaklı zorlayıcı sebepten dolayı başvuru alan kısa çalışma ödeneği için Ek 2. maddede öngörülen hizmet akdinin feshi hariç işsizlik sigortası hak etme koşullarını yerine getirmesi hükmü yeniden düzenlenmiştir. Buna göre kısa çalışma uygulamasının başladığı tarihten önceki 60 gün hizmet akdine bağlı olarak çalışmak ve son üç yıl içerisinde 450 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olmak şartına bağlanmıştır. Bu iki koşulu taşımayanlar için ise “*kısa çalışma süresini geçmemek üzere son işsizlik ödeneği hak sahipliğinden kalan süre kadar kısa çalışma ödeneğinden yararlanmaya devam eder*” hükmü getirilmiştir. Bu hükümle birlikte kısa çalışma ödeneğinden yararlanmak için gerekli olan 600 gün prim şartı 450 güne; son 120 gün hizmet akdine bağlı olma şartı ise 60 güne indirilmiştir. Böylece Covid-19 sürecinde kısa çalışma ödeneğinden daha fazla çalışanın faydalanması konusunda kolaylık sağlanmıştır (Serçemeli, 2020: 398-399).

Ayrıca 4447 sayılı Kanun’un geçici 25. maddesinde “*yeni koronavirüs (Covid-19) sebebiyle işverenlerin yaptıkları zorlayıcı sebep gerekçeli kısa çalışma başvuruları için, uygunluk tespitinin tamamlanması beklenmeksizin, işverenlerin beyanı doğrultusunda kısa çalışma ödemesi gerçekleştirilir. İşverenin hatalı bilgi ve belge vermesi nedeniyle yapılan fazla ve yersiz ödemeler, yasal faizi ile birlikte işverenden tahsil edilir*” hükmüne yer verilmiştir. Burada amaçlanan ise Covid-19 nedeniyle kısa çalışma ödeneğine yapılan yoğun başvurulardan kaynaklanan hak kayıplarının engellenmesi olmuştur (Yürekli, 2020: 38).

Kısa çalışma ödeneği uygulamasında eğer işyerinde faaliyet kısmen durmuşsa işveren, çalışanların çalıştıkları günlere ait ücret ve yan haklarından sorumludur. Kısa çalışma ödeneği sadece çalışılmayan günler için ödenmektedir. Buna karşılık işyerinde faaliyetlerin geçici olarak tamamen durması söz konusu ise bu durumda iş sözleşmesi askıda kalacağı için işverenin ücret ve yan hakları ödeme konusunda bir yükümlülüğü bulunmamaktadır (Uşen ve Balcı, 2020: 7).

Kısa çalışma ödeneği için sektörel anlamda bir kısıtlama konulmamış; imalat sektörü %39, toptan ve perakende ticaret %15, konaklama ve yiyecek hizmetleri %12, eğitim %6, diğer sektörlerden ise %26 oranında başvuru yapılmıştır (Balcı ve Çetin, 2020: 38). Ödeneğin başlangıçta üç ay süreyle uygulanması öngörülürken 31 Mart 2021 tarihine kadar bir yıl süreyle uygulamada kalmıştır. Bu kapsamda 3.7 milyon çalışanın kısa çalışma ödeneğinden faydalandığı ifade edilmektedir (Aykaç ve Murat, 2022: 193).

3.2. Asgari Ücret Desteği

Covid-19 pandemisiyle birlikte alınan istihdam tedbirlerinden biri olan asgari ücret desteği, 7226 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’la birlikte gündeme gelmiş ve ilgili Kanunla 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu’na eklenen Geçici Madde 80 ile uygulamaya konulmuştur. Buna göre;

- “2019 yılının aynı ayına ilişkin Kuruma verilen aylık prim ve hizmet belgelerinde veya muhtasar ve prim hizmet beyannamelerinde prime esas günlük kazancı 128 Türk lirası ve altında bildirilen sigortalıların toplam prim ödeme gün sayısını geçmemek üzere, 2020 yılında cari aya ilişkin verilen aylık prim ve hizmet belgelerinde veya muhtasar ve prim hizmet beyannamelerinde bildirilen sigortalılara ilişkin toplam prim ödeme gün sayısının,
- 2020 yılı içinde ilk defa bu Kanun kapsamına alınan iş yerlerinden bildirilen sigortalılara ilişkin toplam prim ödeme gün sayısının, 2020 yılı Ocak ila Aralık ayları/dönemi için günlük 2,50 Türk lirası ile çarpımı sonucu bulunacak tutar, bu işverenlerin Kuruma ödeyecekleri sigorta primlerinden mahsup edilir ve bu tutar İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanır.”

hükmü yer almıştır. Dolayısıyla işverenlerin çalıştırdıkları her işçi başına günlük 2.50 TL, aylık ise 75 TL asgari ücret desteğinden yararlanmaları öngörülmüştür.

Asgari ücret desteğinden yararlanabilmek için gerekli olan şartlardan biri çalıştırılan işçi sayısının, bir önceki yılın en az işçi çalıştırılan ayından daha az olmamasıdır. Ancak işyerinde Covid-19 önlemleri kapsamında kısa çalışma ödeneği ve ücretsiz izin uygulamalarından faydalananlar varsa, bunların fiilen çalıştırılmaması, destekten yararlanmaya engel teşkil etmeyecektir. İkinci şart ise bir önceki yıl uzun vadeli sigorta primi yatırılmış işçi çalıştıran işverenlerin asgari ücret desteğinden yararlanmasıdır. Bu kapsama destek verilecek işçi sayısı, işverenin bir önceki yıl çalıştırdığı brüt ücreti günlük 128 TLnin altındaki işçi sayısını aşmayacaktır. Ancak işveren 2020 yılında faaliyete

başlamışsa işçilerin tamamı için asgari ücret desteğinden faydalanması ve 128TL brüt ücret sınırı dikkate alınmayacaktır. Bu şartların yanı sıra ev hizmetlerinde çalışanlar da asgari ücret desteği kapsamına alınmıştır. Buna göre ayda on günden fazla işçi çalıştıranlar ile konut kapıcısı çalıştıranlar da destekten faydalanabileceklerdir. Günlük 128TL brüt ücret sınırı ile 2020 yılında işe başlayanların bu sınırdan muaf tutulmaları, söz konusu çalışanlar için de geçerlidir (Balcı ve Çetin, 2020: 39).

3.3. İşten Çıkarmanın Yasaklanması

4857 sayılı İş Kanunu'nun 25. maddesine göre; *“İşçiyi işyerinde bir haftadan fazla süre ile çalışmaktan alıkoyan zorlayıcı bir sebebin ortaya çıkması”*, işverene haklı nedenle derhal fesih hakkı tanıyan durumlar arasında yer almaktadır. Dolayısıyla salgın hastalık nedeniyle çalışanın istihdam edilememesi de bu kapsamda ele alınabilecek zorlayıcı nedenlerden biri olarak kabul edilmektedir. Ancak Covid-19 salgını ile birlikte çalışanların iş sözleşmesinin işverenler tarafından zorlayıcı nedene bağlı olarak feshedilmesinin önüne geçilmesi ve iş güvencesinin korunması amaçlanmıştır.

Bu bakımdan 7226 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'la birlikte *“kısa çalışma uygulamasından yararlanabilmek için, iş yerinde kısa çalışma uygulanan dönemde 4857 sayılı Kanunun 25'inci maddesinin birinci fıkrasının (II) numaralı bendinde yer alan sebepler hariç olmak kaydıyla işveren tarafından işçi çıkarılmaması gerekir”* hükmüne yer verilmiştir. Böylece kısa çalışma uygulanan dönemde işverenlerin fesih hakkına sınırlama getirilmiştir. Ancak söz konusu düzenleme, işten çıkarmaların engellenebilmesi açısından yeterli bulunmamış ve eleştirilmiştir. Bunun üzerine 16/4/2020 Tarihli 7244 Sayılı Yeni Koronavirüs (Covid-19) Salgınının Ekonomik ve Sosyal Hayata Etkilerinin Azaltılması Hakkında Kanun İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 9. maddesi ile 4857 sayılı İş Kanununa Geçici 10. madde eklenmiştir. Bu madde ile *“Bu kanunun kapsamında olup olmadığına bakılmaksızın her türlü iş veya hizmet sözleşmesi, bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren üç ay süreyle 25 inci maddenin birinci fıkrasının (II) numaralı bendinde ve diğer kanunların ilgili hükümlerinde yer alan ahlak ve iyi niyet kurallarına uymayan haller ve benzeri sebepler dışında işveren tarafından feshedilemez”* hükmüne yer verilmiştir. Ayrıca sözleşmeye aykırı davranan işveren veya işveren vekiline, iş sözleşmesi sona erdirilen her bir işçi için aylık brüt asgari ücret tutarında idari para cezasının getirilmesi ve haksız feshin tüm hukuki sonuçlarının uygulanması yaptırımı getirilmiştir (Yürekli, 2020: 40-41). İsten çıkarılmanın yasaklanması uygulaması 30 Haziran 2021 tarihine kadar devam etmiştir.

7244 sayılı yasayla getirilen fesih yasağı yalnızca işverenlerin fesih hakkını sınırlamıştır. Buna karşılık çalışanların iş sözleşmesini feshetmesi konusunda herhangi bir yasağın söz konusu olmamıştır. Bunun tek istisnası pandemi döneminde işverene tanınan ücretsiz izin uygulaması nedeniyle işçinin haklı nedenle fesih hakkının bulunmamasıdır. Dolayısıyla çalışan, işverenin ücretsiz izne çıkarma yetkisini kullanması durumunda iş sözleşmesini fesih yoluna giderse kıdem tazminatı ya da işsizlik ödeneğinden faydalanabilmesi söz konusu değildir. Buna karşılık çalışanın İş Kanunu m. 24/2 kapsamında ya da iş sağlığı ve güvenliği yükümlülüklerinin yerine getirilmemesi durumunda iş sözleşmesini fesih hakkı bulunmaktadır (Sarıkaya, 2020: 2102).

Fesih yasağına ilişkin en önemli eleştirilerden biri Türkiye’de Covid-19 vakalarının 11 Mart 2020 itibarıyla görülmeye başlamasına rağmen, uygulamanın 17 Nisan 2020’de yürürlüğe girmesidir. Nitekim bu tarihe kadar pandeminin ekonomik ve toplumsal etkileri görülmeye başlamış ve birçok kişi işsiz kalmıştır. Ayrıca pandeminin etkilerinin devam ettiği 1 Temmuz 2021’den itibaren son bulması da işsizliği arttırmış; Temmuz 2020 itibarıyla 506 bin kişi işsiz kalmıştır. Bir başka eleştiri ise İş Kanunu, Türk Borçlar Kanunu, Basın İş Kanunu ve Deniz İş Kanunu kapsamında çalışanları içermesine rağmen genel bir düzenleme yapmakla yetinilmesidir. İlgili Kanunlarda ayrı ayrı değişiklik yapılmasının hukuki güvenlik ve uygulama açısından daha isabetli olacağı düşünülmüştür (Eser, 2022: 113).

3.4. Ücretsiz İzin Uygulaması

Ücretsiz izin uygulaması, özellikle ekonomik kriz dönemlerinde fiilen uygulanmış; işverenin düştüğü ekonomik güçlük karşısında, çalışanın işini kaybetmemesi amaçlanmıştır. Ancak söz konusu uygulama işveren ile işçi ya da sendikalar arasında yapılan anlaşmalarla gerçekleşmiş, yasal dayanağı kavuşmamıştır (Centel, 2020: 20). Covid-19 salgınıyla birlikte ise ücretsiz izin konusunda düzenleme yapılması ihtiyacı ortaya çıkmış; bunun sonucunda 16/4/2020 Tarihinde kabul edilen 7244 Sayılı Yeni Koronavirüs (Covid-19) Salgınının Ekonomik Ve Sosyal Hayata Etkilerinin Azaltılması Hakkında Kanun İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun aracılığıyla 4857 sayılı Kanuna Geçici 10. Madde eklenmiştir. İlgili maddede “*Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren üç aylık süreyi geçmemek üzere işveren işçiyi tamamen veya kısmen ücretsiz izne ayırabilir. Bu madde kapsamında ücretsiz izne ayrılmak, işçiyi haklı nedene dayanarak sözleşmeyi fesih hakkı vermez*” hükmüne yer verilmiştir.

Ücretsiz iznin kural olarak işçi ve işverenin ortak iradeleriyle uygulanması esasken söz konusu düzenlemeyle birlikte işverene tek taraflı olarak,

yanında çalıştırdığı işçiyi ya da işçileri ücretsiz izne çıkarabilmesine imkân tanınmıştır. Dolayısıyla işçilerin izne çıkıp çıkmamaları ile ilgili onaylarının alınması söz konusu değildir. Ancak bunun yanı sıra işverenin ücretsiz izne çıkarma hakkı üç aylık süreyle sınırlı tutulmuş; Cumhurbaşkanı kararıyla altı aya kadar uzatılabileceği hüküm altına alınmıştır. İşverenin ücretsiz izin uygulamasına karşılık işçinin haklı nedenle fesih hakkı bulunmamakta; iş sözleşmesinin feshi halinde haksız feshin sonuçlarıyla karşı karşıya kalması söz konusu olmaktadır. Ancak ücretsiz izin uygulamasının üç aylık süreyi aşması durumunda iş sözleşmesi işveren tarafından feshedilmiş sayılmaktadır (Yürekli, 2020: 23).

Covid-19 döneminde sıklıkla gündeme gelen ücretsiz izin uygulamasının en önemli eleştiri noktalarından birini hukuki sonuçlarının özel olarak düzenlenmemesi oluşturmaktadır. Nitekim ücretsiz izin uygulaması, iş ilişkisinin devam etmekte birlikte işçinin iş görme; işverenin ise ücret ödeme borcunun devam etmediği bir durumdur. Ancak bu istisnai durum karşısında, sonuçları açısından genel hükümlerin uygulanması söz konusudur. Örneğin işçinin kendi kusurundan kaynaklanmayan nedenlerle iş görme borcunu yerine getirememesine karşın bu sürelerle ilişkin kıdem tazminatından yoksun kalması durumu ortaya çıkabilecektir. Benzer bir şekilde ücretli izin uygulamasında da kayıplar söz konusu olabilecektir. Bu bakımdan uygulamaya ilişkin düzenlemelerin açıkça ortaya konulması gerektiği ifade edilmektedir (Centel, 2020: 23).

Uygulamada karşılaşılan bir başka sorun ise fesih yasağının öncesinde Yargıtay'ın "*tarafaların ücretsiz izin konusunda yazılı olarak anlaşmaları halinde, ücretsiz izin süresince iş sözleşmesinin askıda kalacağı*" hükmünün geçerli olmasıdır. Söz konusu hüküm nedeniyle işverenler başlangıçta çalışanlardan yazılı onay alarak ücretsiz izin uygulamasına gitmiştir. Dolayısıyla bu durum birçok çalışan açısından hak kaybına neden olmuş; çalışanların ücretsiz izin süresince iş sözleşmeleri askıda kaldığı için nakdi ücret desteğinden yararlanma imkânları ortadan kalkmıştır (Uşen ve Balcı, 2020: 5).

3.5. Nakdi Ücret Desteği

Nakdi ücret desteği, Covid-19 sürecinde ücretsiz izne çıkarılan çalışanların karşı karşıya kaldığı gelir kaybını telafi etmek amacıyla uygulamaya konulmuştur. Bu bağlamda 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun Geçici 24 üncü maddesi kapsamında nakdi ücret desteğine ilişkin koşullar belirtilmiştir. İlgili maddede "*4857 sayılı Kanununun geçici 10 uncu maddesi uyarınca işveren tarafından ücretsiz izne ayrılan ve kısa çalışma ödeneğinden yararlanamayan işçiler ile 15/3/2020 tarihinden sonra 51 inci madde kapsamında*

iş sözleşmesi feshedilen ve bu Kanunun diğer hükümlerine göre işsizlik ödeneğinden yararlanamayan işçilere, herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşundan aylıklık aylığı almamak kaydıyla ve 4857 sayılı Kanunun geçici 10 uncu maddesinde yer alan fesih yapılamayacak süreyi geçmemek üzere, bu süre içinde ücretsiz izinde buldukları veya işsiz kaldıkları süre kadar, Fondan günlük 39,24 Türk lirası nakdi ücret desteği verilir” hükmü yer almıştır.

Bu bağlamda kısa çalışma ödeneğinden yararlanan ve sosyal güvenlik kurumunda emekli aylığı alanlar kapsam dışında bırakılarak devletin çift ödemesi yapması engellenmiş ve yalnızca gelirden yoksun kalanlara ödeme yapılması amaçlanmıştır. Ayrıca nakdi ücret desteği alan işçinin ücretsiz izne ayrıldığı işyerinde fiilen çalıştırılması yasaklanmış; çalıştıran işverene çalıştırdığı her işçi ve her ay için ayrı ayrı olmak üzere brüt asgari ücret tutarında idari para cezası uygulanması yaptırımı düzenlenmiştir. Bunun yanı sıra nakdi ücret desteği alan işçinin başka bir işyerinde çalışmaya başlaması durumunda desteğin kesilmesi öngörülmüştür (Centel, 2020: 26).

2021 yılı için ise günlük nakdi ücret desteği miktarı, 13 Ocak 2021 tarihli Cumhurbaşkanlığı Kararı ile asgari ücret artış oranında (%21,56) artırılarak günlük 47,70 TL’ye çıkarılmıştır. 2021 yılı Nisan ve sonrası için ise günlük 50 TL olarak uygulanmıştır. Nakdi Ücret Desteği, bir ay içerisinde en fazla 30 gün olmak üzere işçinin kendisine ödenmektedir. Ayrıca nakdi ücret desteğinden yararlananların, destekten yararlandıkları süre boyunca genel sağlık sigortası primleri İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanacağı düzenlenmiştir (<https://www.iskur.gov.tr/is-arayan/issizlik-sigortasi/nakdi-ucrer-destegi-pandemi/>).

3.6. Evden Çalışma

Evden çalışmanın yasal dayanağını 2016 yılına kadar, Türk Borçlar Kanunu’nda bulunan evde hizmet sözleşmesi oluşturmuştur. İlgili maddeye göre *“Evde hizmet sözleşmesi, işverenin verdiği işi, işçinin kendi evinde veya belirleyeceği başka bir yerde, bizzat veya aile bireyleriyle birlikte bir ücret karşılığında görmeyi üstlendiği sözleşmedir.”* 2016 yılında ise 4857 sayılı İş Kanunu’nda uzaktan çalışmaya yer verilerek, evden çalışma da bu kapsamda değerlendirilmiştir. 4857 sayılı Kanun’un 14. maddesine göre uzaktan çalışma *“işçinin, işveren tarafından oluşturulan iş organizasyonu kapsamında iş görme edimini evinde ya da teknolojik iletişim araçları ile işyeri dışında yerine getirmesi esasına dayalı ve yazılı olarak kurulan iş ilişkisi”* olarak tanımlanmıştır.

Covid-19 sürecinde alınan önlemler doğrultusunda birçok sektör evden çalışma yöntemine geçmek durumunda kalmıştır. Ancak pandemi döneminde yapılan evden çalışma, geçici bir nitelik taşıdığı için İş Kanunu’nda belirtilen

uzaktan çalışma kapsamında değerlendirilmemektedir. Nitekim uzaktan çalışmada işin tanımı, yapılma şekli, süresi, yeri, işveren tarafından sağlanan ekipmanlar ve bunların korunması, işverenin işçiyle iletişim kurması gibi hususların iş sözleşmelerinde yer alması gerekmektedir. Bu bakımdan uzaktan çalışma standart dışı istihdam biçimlerinden biri olup; ayrı bir sözleşme niteliği taşımaktadır. Dolayısıyla pandemi döneminde yapılan evden çalışmanın uzaktan çalışma olarak değerlendirilebilmesi için mevcut iş sözleşmesinin sona erdirilerek onun yerine yeni bir uzaktan çalışma sözleşmesi yapılması gerekmektedir (Yüreklî, 2020: 56-57).

Bunun yanı sıra öğretilerdeki görüşlere göre mevcut iş sözleşmesine ek olarak yazılı bir sözleşme yapılarak da geçici olarak evden çalışmanın koşullarının belirlenebilmesi mümkündür. Bu durumda da işverenlerin iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin sorumluluklarının yapılan işin gereklerine ve niteliğine göre devam etmesi gerektiği ifade edilmektedir. Ancak kısa çalışma ödeneğinden yararlanan ya da ücretsiz izne çıkarılan çalışanların evden çalıştırılması mümkün değildir (Serçemeli, 2020: 403).

Uzaktan çalışmanın geçici bir nitelik taşıması, hastalık riski ortadan kalktığına ya da normal çalışmayı engellemeyecek bir düzeye düştüğünde, işverenin çalışanları tekrar işyerine çağırma yetkisinin olmasını gerektirmektedir. Bu durumda işveren yönetim hakkı kapsamında emir ve talimat verme yetkisini kullanabilecektir. İşçinin ise emir ve talimatlara uyma borcu kapsamında işverenin bu talebini yerine getirmesi gerekmektedir. Ancak işveren, sağlık koşullarında beklenen iyileşme gerçekleşmeden bu talimatı vermişse, bu durumda işçinin buna uyma yükümlülüğü bulunmamaktadır. Böyle bir durum çalışma koşullarında esaslı bir değişiklik olarak değerlendirilmektedir (Aydın, 2020: 191).

Pandemi döneminde, taraflar arasında yapılan uzaktan çalışma sözleşmelerinin uygulamada çeşitli tartışmalara neden olduğu görülmüştür. Örneğin daha önce yapılan yemek ya da servis yardımlarının, yeni sözleşmeyle birlikte devam edip etmeyeceği öğretilerde farklı görüşlere neden olmuştur (Centel, 2020: 17-18). Bir görüşe göre çalışan işyerine gitmediği için yemek yardımının kesintiye uğraması mümkün değildir. Çünkü çalışan nerede çalışırsa çalışsın mesai saatleri içerisinde bir öğünde alması gereken besin miktarını karşılamak işverenin sorumluluğundadır. Bu nedenle işveren yemek ücreti vermeyip işyerinde çalışanlara yemek verse de uzaktan çalışmada bu mümkün olmayacağı için yemek maliyeti kadar tutarın çalışana ödenmesi gerekmektedir. Ulaşım yardımı açısından ise uzaktan çalışmada işverenin böyle bir yükümlülüğü olmamakla birlikte, eğer yardım çalışılmayan günleri de kapsayacak şekilde ödeniyorsa ve bordroda maktu olarak gösterilmekteyse

(örneğin aylık akbil doldurulması gibi) artık ücret eklentisi haline geldiğinden ödenmesi uygun olacaktır (Uşen ve Balcı, 2020: 10-11). Öğretideki bir başka görüş ise işverenin yalnızca işyerine gelmelerinden dolayı verilen yol masrafı ya da yemek parası gibi sosyal haklardan kesinti yapabileceği, onun dışında ücret ve eklentilerinde indirim yapamayacağı yönündedir (Aydın, 2020: 191).

Evden çalışmaya ilişkin bir başka tartışma konusu ise işçinin işverenden, işverenin ise işçiden bunu talep etme hakkının bulunup bulunmamasıyla ilgilidir. İşçinin işverenden gelen talebi kabul etmemesi durumunda iş sözleşmesini fesih hakkının olup olmayacağı da benzer bir biçimde öğretiler tartışılmıştır (Hekimler, 2022: 12). Bu bakımdan söz konusu tartışmaların bir yönetmelik aracılığıyla belirlenmemesi eleştirilere neden olmuştur (Centel, 2020: 17-18).

3.7. Telafi Çalışması

Covid-19 pandemisi sırasında, işten çıkarmanın engellenmesi için alınan önlemlerden biri de telafi çalışmasıdır. Telafi çalışmasının yasal dayanağını ise 4857 sayılı İş Kanunu’nun 64. maddesi oluşturmaktadır. Buna göre *“Zorunlu nedenlerle işin durması, ulusal bayram ve genel tatillerden önce veya sonra işyerinin tatil edilmesi veya benzer nedenlerle işyerinde normal çalışma sürelerinin önemli ölçüde altında çalışılması veya tamamen tatil edilmesi ya da işçinin talebi ile kendisine izin verilmesi hallerinde, işveren dört ay içinde çalışılmayan süreler için telafi çalışması yaptırabilir. Cumhurbaşkanı bu süreyi iki katına kadar artırmaya yetkilidir. Bu çalışmalar fazla çalışma veya fazla sürelerle çalışma sayılmaz. Telafi çalışmaları, günlük en çok çalışma süresini aşmamak koşulu ile günde üç saatten fazla olamaz. Tatil günlerinde telafi çalışması yaptırılamaz.”* İş Kanunu’nda yer alan bu düzenlemede telafi çalışması için iki aylık süre öngörülmüşken, 7226 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’da bu süre Covid-19 koşullarından dolayı dört aya çıkarılmıştır.

Bu bağlamda Covid-19 pandemisi de zorunlu nedenlerden biri olarak kabul edilerek salgın nedeniyle işin durması, çalışma sürelerinin kısaltılması ya da tamamen tatil edilmesi durumlarında telafi çalışması yaptırılması öngörülmüştür. Böylece işverenlerin pandemi nedeniyle uğradığı iş kayıplarının giderilmesi amaçlanmıştır (Yürekli, 2020: 54-55). Özellikle hafta sonları uygulanan sokağa çıkma kısıtlamalarından dolayı işyerlerinin kapanması, telafi çalışmasının geniş bir uygulama alanı bulmasına neden olmuştur. Pandemi sürecinde hafta sonları iş görme borcunu yerine getiremeyen çalışanlar için haftanın diğer günleri telafi çalışması yapabilmek mümkün hale gelmiştir (Sarıkaya, 2020: 2094).

Ancak telafi çalışması uygulaması çalışma saatlerinin kısa çalışma sayılmayacak oranda azaldığı, fesih yasağı bulunan, uzaktan çalışma olanağı olmayan ve çalışanları ücretli izne çıkartarak ya da seyreltilmiş iş haftası uygulayarak çalışma saatlerini azaltan işyerleri açısından geçerli olmuştur. Aksi halde çalışanları ücretsiz izne çıkaran ya da kısa çalışma ödeneğinden faydalanan işyeri için telafi çalışmasının uygulanması söz konusu olmamaktadır (Uşen ve Balcı, 2020: 9).

Sonuç

Covid-19 pandemisi ortaya çıkardığı küresel sağlık krizinin yanı sıra ekonomik ve toplumsal hayatı da etkileyerek geniş toplumsal kesimlerin hayat standartları ve refahları üzerinde olumsuz etkiler yaratmıştır. Pandeminin gelişmiş ekonomiler de dâhil olmak üzere pek çok ülkede ekonomik sorunların derinleştiği bir ortamda ortaya çıkması bu etkilerin daha da sarsıcı hale gelmesine yol açmıştır. Bu nedenle ülkeler bir yandan salgının yayılmasını önlemeye çalışırken diğer yandan ekonomik hayatta ortaya çıkan kriz koşullarıyla başa çıkmak zorunda kalmışlardır.

Dünyada pek çok ülkede alınan önlemlere paralel olarak Türkiye’de de pandeminin yaratacağı olumsuz koşullara karşı çeşitli alanlarda politikalar ortaya konulmaya çalışılmıştır. Ekonomik alanda yaşanan olumsuzlukları en aza indirebilmek için işletmelerin ayakta kalmasını sağlayacak destekler, krediler ve borçlara ilişkin ertelemeler bu önlemlerin başında gelmiştir. Ayrıca toplumda gelir azalması ya da gelirin kesilmesi riskiyle karşı karşıya kalan dezavantajlı gruplara yönelik özel tedbirler hayata geçirilmiştir. Bu anlamda sosyal yardımlar ve hizmetler kapsamında sağlanan destekler pandemi sürecinde düşük gelirli, işsizler ve kayıtdışı çalışanlar gibi kesimler açısından önem taşımıştır.

Pandemi döneminde alınan önlemlerin bir başka boyutunu da işgücü piyasası politikaları oluşturmuştur. Birçok sektörde işletmelerin küçülmesi, üretimin azalması ve faaliyetlerin tamamen ya da kısmen durmasıyla çalışanlar işini kaybetme riskiyle ve gelir kayıplarıyla karşı kalmıştır. Üretimin devam ettiği ve evden çalışmanın mümkün olduğu bazı sektörlerde çalışanlar pandemiden daha düşük düzeyde etkilenirken birçok sektör ya da meslek açısından çalışma saatleri önemli ölçüde azalmış, istihdam daralmış, ücretler ve sosyal haklar başta olmak üzere çalışanların kazanımlarında önemli gerilemeler ortaya çıkmıştır. Bu nedenle toplumun önemli bir kesimini oluşturan ücretlilerin ekonomik açıdan desteklenmesi hem ekonomik hayatın devamlılığı hem de sosyal devletin bir gereği olarak zorunlu hale gelmiştir.

Pandemi sürecinde uygulanan istihdam politikalarına bakıldığında kısa çalışma ödeneği, asgari ücret desteği, işten çıkarmanın yasaklanması, ücretsiz izin uygulaması, nakdi ücret desteği, evden çalışma ve telafi çalışması başta olmak üzere birçok önlemin yaygın bir biçimde uygulandığı görülmektedir. Söz konusu politikaların önemli bir kısmı pandemi öncesinde de uygulanmaktayken, bazıları pandemiyle birlikte yürürlüğe girmiş ya da pandeminin ortaya çıkmasıyla yasalarda değişikliğe gidilerek uygulamada kolaylıklar sağlanmıştır. Böylece geniş çalışan kesimlerin bu desteklerden faydalanmaları amaçlanmıştır. Özellikle kısa çalışma ödeneği en fazla başvurulan önlem olmuş; bunu işsizlik ödeneği ve diğer önlemler izlemiştir.

Pandemi dönemine ilişkin işgücü piyasası verileri incelendiğinde alınan işgücü piyasası önlemlerinin özellikle istihdamın korunması açısından önemli bir avantaj sağladığını söylemek mümkündür. Nitekim pandeminin ortaya çıkmasından sonra Türkiye’de istihdam oranlarında düşüş yaşanmakla birlikte diğer ülkelerden farklı olarak işsizlik rakamlarında yükseliş göze çarpmamaktadır. Ancak bununla birlikte mevzuatta ve uygulamada ortaya çıkan sorunlar nedeniyle literatürde çeşitli tartışmaların da gündeme geldiği görülmektedir. Alınan önlemlerin birçoğunun, pandeminin Türkiye’deki etkileri görüldükten hemen sonra uygulamaya konulmaması ve bu süreçte işsiz kalan pek çok çalışan açısından adaletsiz bir durumun ortaya çıkması bu eleştirilerin başında gelmektedir. Bir başka eleştiri konusu ise önlemlerin işverenler tarafından işgücü maliyetlerini düşürecek şekilde kötü niyetli kullanılması, çalışanlarınsa işsiz kalma korkusuyla işverenlerin bu uygulamasına sesiz kalması ve denetim eksiklikleri nedeniyle söz konusu hususların tespit edilememesi olmuştur. Bu bakımdan daha etkin ve kapsamlı hale getirilecek işgücü piyasası politikaları, ekonomik kriz koşullarında çalışanların gelir ve iş güvencelerinin korunması açısından önem taşımaktadır.

Kaynakça

- Acar, A. C. (2020). Covid-19 Krizinin İstihdam ve Çalışma Yöntemlerine Etkisi. M. Şeker, A. Özer & C. Korkut (Ed.), *Küresel Salgının Anatomisi İnsan ve Toplumun Geleceği* (s. 479-498) içinde, Türkiye Bilimler Akademisi, Ankara.
- Adıgüzel, M. (2020). Covid-19 pandemisinin Türkiye ekonomisine etkilerinin makroekonomik analizi. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 19(37):191-221.
- Alpar, B. I. (2020). Covid-19 Salgın Sürecinde Kadın ve Hane İçi Emeği. D. Demirbaş, V. Bozkurt & S. Yorgun (Ed.), *Covid-19 Pandemisinin Ekonomik, Toplumsal ve Siyasal Etkileri* (s. 171-184) içinde, İstanbul Üniversitesi Yayınevi.
- Aydın, U. (2020). Covid-19 pandemisi; iş ve sosyal güvenlik hukuku alanında yarattığı sorunlar ve çözüm önerileri. *İstanbul Aydın Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 6(2):181-214.
- Aykaç, M. & Murat, G. (2022). Covid-19 sürecinde Güney Avrupa ve Türkiye’de emek piyasasına yönelik sosyal koruma tedbirleri. *Trakya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi E-Dergi*, 11(2):179-201.
- Balcı, Y. & Çetin, G. (2020). Covid-19 Pandemisinin Türkiye Ekonomisinde İstihdam ve Çalışma Hayatı Üzerindeki Etkileri: Sorunlar ve Çözüm Önerileri, <https://www.ticaret.edu.tr/uploads/haberler/1374/%C4%B0stihdam%20Raporu.pdf>, Erişim tarihi: 22.06.2023.
- Başığit, Ö. (2021). Koronavirüs (Covid 19) salgın hastalığının Türk çalışma yaşamına etkileri bağlamında kısa çalışma kavramı. *İstanbul Medeniyet Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 6(10):125-160.
- Beken, H. G. (2020). Covid-19 ile mücadelede sosyal koruma sistemleri ve işgücü piyasaları. *Turkish Studies*, 15(6):169-187.
- Centel, T. (2020). Covid-19 salgını ve Türk çalışma yaşamı. *Sicil İş Hukuku Dergisi*, 43:11-29.
- Dinçay, İ. H. (2021). Farklı ülke uygulamaları ışığında Türkiye’de kısa çalışma ödeneğinin uygulama etkinliği üzerinde bir inceleme. *Çalışma ve Toplum*, 2021(3): 1871-1900.
- Erikli, S. (2021). Covid-19’un genç işgücünde yaratacağı olası tehlike: Yara izi. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 39:380-404.
- Eroğlu, E. (2020). Covid-19’un ekonomik etkilerinin ve pandemiyle mücadele sürecinde alınan ekonomik tedbirlerin değerlendirilmesi. *International Journal of Public Finance*, 5(2):211-236.
- Eser, D. (2022). Covid-19 Küresel Salgın Döneminde Ücretin Korunması. *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 24(1):93-118.

- Hekimler, A. (2022). Pandemi sürecinde home Office-uzaktan çalışma-ve çalışma yaşamının geleceği. *Balkan ve Yakındoğu Sosyal Bilimler Dergisi*, 8(2):10-16.
- Höbel, Z. & Ergen, Z. (2021). İşsizlikle mücadelede istihdam politikaları ve pandemi döneminde uygulanan reaktif politikalar. *Yeni Fikir Dergisi*, 13(27):1-12.
- ILO (2020a). Covid-19 Ortamında ve Sonrasında Uzaktan Çalışma. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-ankara/documents/publication/wcms_759299.pdf, Erişim tarihi: 27.06.2023.
- ILO (2020b). Covid-19 Kamu İstihdam Hizmetleri ve İşgücü Piyasası Politika Önlemleri. https://www.ilo.org/ankara/areas-of-work/covid-19/WCMS_764047/lang--tr/index.htm, Erişim tarihi: 17.06.2023.
- ILO (2020c). ILO Gözlem 2nci Baskı: Covid-19 ve Çalışma Yaşamı. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-ankara/documents/briefingnote/wcms_741784.pdf, Erişim tarihi:23.05.2023.
- ILO (2020d). Küresel Salgının Türkiye’de İstihdama Etkisi: Covid-19 Olmasaydı İstihdam Ne Durumda Olurdu? Covid-19 ve İstihdam Araştırma Notu, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-ankara/documents/publication/wcms_765422.pdf, Erişim tarihi: 28.03.2023.
- ILO (2021). İkinci Dalga Covid-19 Önlemlerinin Türkiye’de İstihdam Üzerindeki Etkisi. https://www.ilo.org/ankara/publications/research-papers/WCMS_775756/lang--tr/index.htm, Erişim tarihi: 20.06.2023.
- IMF (2022). World Economics Outlook Countering the Cost-of-Living Crisis. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2022/10/11/world-economic-outlook-october-2022>, Erişim tarihi: 05.07.2023.
- İŞKUR (2019). 2019 Yılı Faaliyet Raporu. <https://media.iskur.gov.tr/63687/2019-yili-faaliyet-raporu.pdf>, Erişim tarihi: 24.06.2023.
- İŞKUR (2020). 2020 Yılı Faaliyet Raporu. <https://media.iskur.gov.tr/63686/2020-yili-faaliyet-raporu.pdf>, Erişim tarihi: 24.06.2023.
- İŞKUR (2021). 2021 Yılı Faaliyet Raporu. <https://media.iskur.gov.tr/63685/2021-yili-faaliyet-raporu.pdf>, Erişim tarihi: 24.06.2023.
- Kara, C. Ö. D. & Gezer, G. A. (2021). Analysis of the Problems of Social Services and Assistance During the Covid 19 Pandemic in Turkey. B. Akkaya, K. Jermstiparsert, M. A. Malik & Y. Koçyiğit (Ed.), *Emerging Trends in and Strategies for Industry 4.0 During and Beyond Covid-19* (s. 12-46) içinde, Sciendo, First Published.
- Kara, C. Ö. D. & Karaaslan, İ. (2022). Covid-19 pandemisinin öğrencilerin işsizlik kaygısı üzerine etkileri. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, 82:155-194.
- Kara, E. (2020). Covid-19 pandemisi: İşgücü üzerindeki etkileri ve istihdam tedbirleri. *Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, 7(5):269-282.

- Koca, D. (2020). Türkiye’de işgücü piyasasının boyutları ve Covid-19 döneminin işgücü piyasasına etkileri. *Sosyal Çalışma Dergisi*, 4(2):69-83.
- Özeren, Ö. Ç., Çabuk, Ç. & Şimga, H. (2022). Covid-19 salgınının çalışanlar üzerindeki etkileri: Havacılık, lojistik, finans, tekstil ve sağlık sektörleri bağlamında bir değerlendirme, *Beykoz Akademi Dergisi*, 10(1):228-249.
- Polat, Y. (2022). Covid-19 salgını döneminde Avrupa Birliği ülkelerindeki kısa çalışma uygulamaları. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, 82:195-221.
- Sarıkaya, E. (2020). Covid-19 pandemisinin bireysel iş hukuku bakımından sonuçları. *Terazi Hukuk Dergisi*, 15(170):2087-2105.
- Serçemeli, C. (2020). Covid-19 Pandemi sürecine çalışma hayatı ve iş hukuku açısından kısa bir bakış. *Turan-Sam Uluslararası Bilimsel Hakemli Dergisi*, 12(46):395-405.
- Sertkaya, B. & Baş, S. (2021). Covid-19 salgınının Türkiye ekonomisi üzerine etkileri: Riskler ve olası senaryolar. *Dicle Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 11(21):147-167.
- Tatar, M. & Ergün, S. (2021). Covid-19 salgınının Türkiye işgücü piyasasına yansımaları, *Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, 8(4): 46-60.
- TÜİK (2019). İşgücü İstatistikleri, <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Isgucu-Istatistikleri-2019-33784>, Erişim tarihi: 23.06.2023.
- TÜİK (2020a). İşgücü Girdi Endeksleri, <https://data.tuik.gov.tr/Kategori/GetKategori?p=istihdam-issizlik-ve-ucret-108&dil=1>, Erişim tarihi: 16.06.2023.
- TÜİK (2020b). İşgücü İstatistikleri, <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Isgucu-Istatistikleri-2020-37484>, Erişim tarihi: 23.06.2023.
- TÜİK (2021a). İşgücü İstatistikleri, <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Isgucu-Istatistikleri-2021-45645>, Erişim tarihi: 23.06.2023.
- TÜİK (2021b). Ücretli Çalışan İstatistikleri, <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Ucretli-Calisan-Istatistikleri-Ocak-2021-37498>, Erişim tarihi: 3.06.2023.
- TÜİK (2022). Ücretli Çalışan İstatistikleri, <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Ucretli-Calisan-Istatistikleri-Ocak-2022-45818>, Erişim tarihi: 23.06.2023.
- Uşen, Ş. & Balcı, A. İ. (2020). Covid-19 salgını nedeniyle alına istihdam tedbirlerinin beyaz yakalı çalışanların ücret ve yan haklarına yansımaları. İ. Ü. İktisat Fakültesi İnsan Kaynakları Araştırma Merkezi.
- Üntüvar, İ. & Aktaş, H. (2022). Dünya’da ve Türkiye’de Covid-19 pandemisinin ekonomik etkileri. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksek Okulu Dergisi*, 25(1):124-140.
- Voyvoda E. & Yeldan A. E. (2020). Covid-19 Salgınının Türkiye Ekonomisi Üzerine Etkileri ve Politika Alternatiflerinin Makroekonomik Genel Denge Analizi. Tübitak-SOBAG 120K541 no’lu Proje Sonuç Raporu.

- Yalman, İ. N., Ünal, E., Aydın, K. & Şerife M. (2021). Covid-19 salgını sürecinin işgücü piyasaları üzerine etkisi: Uygulamalı bir araştırma. *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 35(3):1125-1144.
- Yorğun, S. (2020). Covi-19 Salgınının Sosyal Politikalara Etkileri. D. Demirbaş, V. Bozkurt & S. Yorğun (Ed.), *Covid-19 Pandemisinin Ekonomik, Toplumsal ve Siyasal Etkileri* (s. 99-113) içinde, İstanbul Üniversitesi Yayınevi.
- Yürekli, S. (2020). Çalışma hayatında Koronavirüs (Covid-19) salgınının etkileri. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi Covid-19 Hukuk Özel Sayısı*, 19(38):34-61.
- <https://www.iskur.gov.tr/is-arayan/issizlik-sigortasi/nakdi-ucret-destegi-pandemi/>, Erişim tarihi: 27.06.2023.