



# COVID-19 PANDEMİ KRİZİ ve TÜRKİYE’NİN BU KRİZE YANITI: SEÇİLMİŞ ALAN ve GÖSTERGELER ÜZERİNDEN ÇALIŞMA YAŞAMINA YÖNELİK SOSYAL POLİTİKA UYGULAMALARI

Covid-19 Pandemic Crisis And Turkey's Response To This Crisis: Social Policy Implications Towards Work-Life Through Selected Area And Indicators

Dr.Öğr.Üyesi Bora BALUN

Karabük Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Yönetim Bilişim Sistemleri Bölümü, Karabük/Türkiye  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-4933-2271>

**Cite As:** Balun, B. (2021). “Covid-19 Pandemi Krizi Ve Türkiye’nin Bu Krize Yanıtı: Seçilmiş Alan Ve Göstergeler Üzerinden Çalışma Yaşamına Yönelik Sosyal Politika Uygulamaları”, International Social Mentality and Researcher Thinkers Journal, (Issn:2630-631X) 7(43): 598-608.

## ÖZET

Özellikle ekonomik krizler, salgın hastalıklar, doğal afetler gibi sosyo-ekonomik koşulların ağırlaştığı dönemlerde sosyal devlet fonksiyonları daha sık gündeme gelmektedir. Dünyayı etkisi altına alarak gerek çalışma yaşamında gerekse de eğitim ve sağlık gibi kamu hizmetlerinde etkisini derinleştiren ve genişleten Covid-19 pandemisi, doğal olarak sosyal devlete özel bir önem atfedilmesine neden olmuştur. Üstelik salgın atlatılsa dahi etkisinin önümüzdeki birkaç yıl daha süreceği varsayımları, sosyal devlet-sosyal politika eksenli tartışmaları canlı tutmaya devam etmektedir. Bu krizden nasibini alan Türkiye’de diğer tüm kesimlerde olduğu gibi çalışma yaşamı da fazlasıyla etkilenmiş; binlerce işyerinin faaliyetleri kısıtlanmış, geçici olarak kapatılmış, üretim kapasiteleri düşmüş, esnek ve uzaktan çalışmaya geçilmiştir. Süreç binlerce çalışanın işini kaybetmesi, gelirinin azalması veya sosyal koşullarının bozulmasıyla sonuçlanmıştır. Literatür taramasının tercih edildiği bu çalışmada, 2020 yılı özelinde Covid-19 pandemi krizinin çalışma yaşamına yönelik etkilerini hafifletici uygulama ve önlemlere odaklanılmıştır. Bu maksatla sözü edilen dönem içerisinde çıkarılan mevzuat, resmi raporlar ve istatistikler incelenmiştir. Ayrıca ulusal ve uluslararası raporlar, göstergeler ve yayınlar aracılığıyla Covid-19 pandemisi döneminde Türkiye’nin sosyal politika performansı yerel, bölgesel ve küresel düzeyde karşılaştırılmaya çalışılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Çalışma Yaşamı, Covid-19 Pandemi Krizi, Sosyal Devlet, Sosyal Politika.

## ABSTRACT

Social state functions come up more frequently particularly during periods when socio-economic circumstances like an economical crisis, epidemic diseases, natural disasters worsen. The Covid-19 pandemic, which deepened and expanded its impact both in working life and in public services such as education and health, as a matter of cause led to attributing special importance to the social state. Furthermore, the assumption that the effect of the Covid-19 pandemic shall continue for a few more years even if the epidemic ends continues to keep the social state-social policy-based discussions alive. Upon getting its own share from this crisis, in Turkey, as in all other segments, the working life has been severely affected; the activities of thousands of workplaces have been restricted, temporarily closed, their production capacity has decreased, and flexible and remote working has been initiated. The process has concluded in thousands of employees losing their jobs, decreasing their income, or deteriorating their social conditions. In this study in which the literature review has preferred the implementations and measures to mitigate the effects of the Covid-19 pandemic crisis on working life in 2020 were focused. For this purpose, the legislation, official reports, and statistics issued during the said period were analyzed. Besides, through national and international reports, indicators, and publications, the social policy performance of Turkey during the Covid-19 pandemic has been tried to be compared at local, regional, and global levels.

**Key words:** Working Life, Covid-19 Pandemic Crisis, Social State, Social Policy.

## 1. GİRİŞ

Vatandaşlarına asgari bir yaşam standardı sunan ve bu standartların altına düşmesini önlemek için sosyo-ekonomik alana müdahalesiyle öne çıkan sosyal devlet (Güven, 1995, s. 70); bu işlevini yerine getirirken çeşitli kural, politika ve yöntemler aracılığıyla mevcut toplumsal düzene şekil verme yetkisini ve görevini üstlenir. Toplumun tüm üyelerinin insan onuruna yaraşır asgari bir yaşam düzeyinin sağlanması noktasında ise toplum içerisindeki güçsüz kesimleri korumaya yönelik önlemler alır; ihtiyaç duyulması halinde bu kesimlere doğrudan yardım eder. Aynı zamanda bireylerin hak ve hürriyetlerden eşit şekilde faydalanmasını kısıtlayan engelleri ortadan kaldırarak, herkesin milli gelirden adil bir pay almasını amaçlar (Talas, 1967, s. 227-228). Nihayetinde sosyal devlet anlayışıyla ulaşmak istenilen noktanın veya temel amacın sosyal refah ve sosyal adalet olduğunu söylemek mümkündür. Bununla birlikte sosyal devlet ilkesindeki hedeflere ulaşmak amacıyla çeşitli araç ve yöntemler kullanılmakta olup, sosyal politika olgusu bu araçlar arasında ön plana çıkmaktadır.

Covid-19 pandemi krizi sürecinde olduğu gibi özellikle ekonomik krizler, salgın hastalıklar, doğal afetler gibi sosyo-ekonomik koşulların ağırlaştığı dönemlerde sosyal devletin fonksiyonları daha fazla tartışılmakta ve ayrı bir önem kazanmaktadır. Bu bakış açısı doğrultusunda sosyal devlet ve sosyal politika kavramları ve

arasındaki ilişkiyi dikkate aldığımızda; sosyal devletin, “ekonomi ve sosyal politika arasında paralellik kuran, sosyal refahın artırılması ile toplumsallaşmasını sağlama amacı güden, sosyal adaletin sağlanması için piyasalara aktif ve kapsamlı bir müdahale öngören” devlet anlayışı şeklinde tanımlandığını görmekteyiz (Bedir, 2016, s. 9). Bu tanıma paralel olarak Güven (1996), ekonomik bağımlılıkları nedeniyle özellikle zarar görebilecek olan ve yoksulluk tehdidiyle karşı karşıya bulunan halk gruplarının korunması için sosyal güvenlik ve barışın sağlanması gerektiğini belirtmektedir. Güven, bu süreçte sosyal politikayı tamamlayıcı bir unsur olarak görmekte; halkın ve devletin varlığını koruma ve gelişmesini sağlama amacına yönelik önlemlerin ve örgütlerin bütünü şeklinde ele almaktadır. Sosyal politikaya dair konuların genel çerçevesini ise sosyal gelişmeyi sağlayacak ve toplum refahını ilgilendiren her konu veya soruna çözüm üretecek ve aynı zamanda toplumsal ihtiyaçları karşılayacak önlemlerin tamamını içerecek genişlikte çizmektedir (s. 3). Dolayısıyla sosyal devlet ekseninde sosyal politikayı, toplum refahını geliştirecek nitelikte, insan mutluluğu ve ihtiyaçlarını konu edinen tedbirlerin tamamı biçiminde ifade etmek mümkündür (Çubuk, 1986, s. 8). Bu yaklaşımlardan da sosyal politikanın ilke olarak sosyal nitelikli kamusal politikaları konu edindiğini anlamaktayız (Şişman, 2002, s. 16). Zira sosyal politika halkın ve devletin varlığı ile geleceğini güvenceye almayı amaçladığından dolayı bu konudaki ilk ve öncelikli sorumluluk devlet tarafından üstlenilmekte ve sosyal haklar açısından devlete görevler yüklenilmektedir (Tokol, 1997, s. 17). Devlet bir yandan üstlendiği görevleri yasalar çerçevesinde yerine getirirken, diğer yandan sosyal hakların gözetilmesi noktasında bireylere de bazı ödevler yüklemektedir (Koray ve Topçuoğlu, 1995, s. 65). Türkiye Cumhuriyeti Devleti de ilke olarak devlet-birey odaklı hak ve yükümlülüklerin karşılıklı uygulanması noktasında sosyal devlet anlayışını benimsemiştir. Sosyal devletin temel kaynağı ise T.C. Anayasası’dır.

Anayasa’nın 2. maddesinde “Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk Devletidir” düsturuyla sosyal devlet ilkesi korunmuştur. Anayasanın 5. Maddesinde “Devletin temel amaç ve görevleri, Türk milletinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, Cumhuriyeti ve demokrasiyi korumak, kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır” hükmüyle sosyal devlete ödevler yüklenmiştir. 65. maddeyle de “Devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri gözeterek malî kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir” hükmü kabul edilmiş ve devletin sosyo-ekonomik görevlerine ilişkin sınır çizilmiştir.

T.C. Anayasasında da belirtildiği şekliyle sosyal devlet; sosyal güvenlik ve sosyal adalet uygulamalarıyla insan onuruna yaraşır bir yaşam düzeyini sağlamayı hedeflemekte ve insan onurunu güvence altına almaktadır (Bulut, 2001, s. 333). Fakat gerek sosyal devlet anlayışına dair sınırların ne olması gerektiği, gerekse de sosyal devletin gerekliliğine dair çok boyutlu tartışmalar halen devam etmektedir. Örneğin yukarıda zikredilen T.C. Anayasasının bizatihi 65. Maddesi dahi konuya dair yaklaşımlar arasında gösterilebilir. 65. maddede devletin sosyo-ekonomik alandaki görevlerine yer verilirken, uygun öncelikler gözetilmekte ve mali kaynakların imkân verdiği ölçüde bu görevlerin yerine getirilebileceği vurgulanmaktadır. Sosyal devletin sınırına veya gerekliliğine dair bu tartışmaları zenginleştiren diğer unsurlar arasında “sosyal devletin toplumsal yaşamdaki mevcut yoksunluk ve yoksulluk olgularının giderilmesi için fonksiyonel yetersizliği” konusu bu tartışmanın önemli bir parçasını oluşturmaktadır (Yanık ve Kara, 2014, s. 10). Bununla birlikte sosyal devlet kapsamındaki sosyal politika uygulamalarını, bir noktada yeniden dağıtım anlamında değerlendirmek de mümkündür. Yeniden dağıtımı, kaynakların toplumsal katmanlara geri dönüşünde zengin-yoksul arasındaki bir çeşit sosyo-ekonomik transfer olduğunu düşündüğümüzde, bu olgunun haksız bir vesayet olarak da yorumlandığı anlaşılmaktadır (Friedrich Ebert Vakfı, 2013, s. 11). Çünkü mal ve hizmet üretiminin bireylerin subjektif tercihleri doğrultusunda şekillendiği savunulmaktadır. Buna mukabil gelir dağılımının bireylerin zora dayanmayan tercihlerinin bir sonucu olduğu görüşü bu argümanı desteklemek için kullanılmakta ve sosyal devlet eleştirileri arasında gösterilmektedir (Kara, 2009, s. 373).

Fakat her ne kadar sosyal devlet fonksiyonuna dair eleştiri ve beklentiler arasındaki tartışmalar canlılığını sürdürse de özellikle sosyal ve ekonomik koşulların ağırlaştığı ve toplum refahına zarar verdiği dönemlerde toplumun sosyal devletten beklentileri artarak devam etmektedir. Covid-19 pandemi krizinin çalışma yaşamı üzerinde yarattığı etkileri ve beklentileri de bu anlayış üzerinden okumak gerekmektedir. Zira Türkiye’deki toplam istihdamın 27 milyon civarında olduğu, istihdam edilenlerin %17,6’sının tarım, %20,3’ünün sanayi, %6,4’ünün inşaat, %55,7’sinin ise hizmet sektöründe yer aldığı (TÜİK, 2021) gerçeği bir bütün halinde

düşünüldüğünde; düzensiz istihdamın nispeten yoğun olduğu hizmet sektörünün diğer sektörlerle oranla Covid-19 pandemi krizinden daha fazla etkilendiği çıkarımını yapmak olası görülmektedir. Üstelik son dönemde ekonomideki dalgalanmaların etkisiyle hali hazırda daralmaya devam eden inşaat sektörünün (KPMG, 2019) de Covid-19 pandemisinden negatif düzeyde etkilendiğini düşündüğümüzde hizmet sektörüyle birlikte toplam istihdamın yaklaşık 2/3'ü bu krizi derinden hissetmektedir. Bahse konu oran sayısal ifadeyle 17 milyon civarında çalışana yani Türkiye nüfusunun 1/5'ine denk gelmektedir. Her ne kadar işten çıkarma yasağı, kısa çalışma ödeneği gibi dönemsel uygulamalarla bu kitle desteklenmeye çalışılsa da yasakların kalkması ve normalleşmenin başlamasıyla birlikte işletmelerin uzun süreli kapalı kalmasından kaynaklanan gerekçelerle daha savunmasız kalacakları ve sosyal devletin kapsayıcılığına daha fazla ihtiyaç duyacaklarını ifade etmek mümkündür.

## 2. ÇALIŞMA YAŞAMINA DAİR DÖNEMSEL GÖRÜNÜM

Covid-19 pandemi krizi hizmetler, sanayi ve tarım sektörü de dahil olmak üzere toplumun büyük kesimini fazlasıyla etkilemiştir. Örneğin bu dönemde birçok işletme esnek çalışmaya geçmiş, geçici olarak işyerini kapatmış, çalışan sayısında kısıtlamaya gitmiş ve bu durum doğal olarak işgücü piyasalarını da yansıtmıştır. Bu noktada Covid-19 pandemi krizinin çalışma yaşamı üzerine etkileri konusunda Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) 2020 istatistiklerinin ipucu niteliğinde veriler sunacağı düşünülmektedir. TÜİK 2020 verilerine göre 15+ çalışma çağındaki nüfus 2019 yılında 61 milyon 756 binden, 2020 yılında 1 milyon 179 bin kişi artarak 62 milyon 935 bine yükselmesine rağmen; aynı dönemde toplam işgücünde ise 1 milyon 288 binlik bir fark izlenmekte, 32 milyon 740 bin olan toplam işgücü sayısının 31 milyon 452 bine gerilediği anlaşılmaktadır. İstihdam oranlarında da benzer bir hareket göze çarpmakta, Ekim 2019'da 28 milyon 343 bin olan istihdamın Ekim 2020 döneminde, 896 bin kişi azalarak 27 milyon 477 bine gerilediği görülmektedir. İstihdam içinde olup işbaşında olanların sayısında da benzer bir hareketlilik göze çarpmakta; Ekim 2019'da 27 milyon 625 bin olan bu sayının Ekim 2020'de 1 milyon 833 bin kişi azalarak 25 milyon 792 bine gerilediği anlaşılmaktadır. İşbaşında olmayanların sayısında ise buna mukabil artış görülmekte ve son bir yılda bu sayının 937 bin kişi artarak, 718 binden 1 milyon 655 bine yükseldiği görülmektedir. Referans dönemi içerisindeki işgücüne katılım oranında (İKO) da düşüş eğilimi devam etmiş, 2019 Ekim dönemindeki İKO %53'den, 3 puanlık bir azalışla Ekim-2020 döneminde %50'ye gerilemiştir. Fakat işsizlik oranlarındaki tablo toplam işgücü, istihdam ve İKO verilerine göre biraz daha farklı bir seyir izlemiş %13,4'ten, 0,7 puanlık bir azalış ile %12,7'ye gerilemiştir. İlginç bir gelişme iş aramayıp çalışmaya hazır olanlar, mevsimlik çalışanlar, ev işleriyle meşgul olanlar, eğitimdekiler, emekliler, çalışmayacak durumdakiler ve diğer başlığında tanımlanarak "işgücüne dahil olmayanlar" kategorisinde görülmektedir. Bu kategoride 2019 yılı Ekim ayında 29 milyon 16 kişi yer almaktayken, Ekim-2020 döneminde %8,5'lik bir artışla 31 milyon 483 bin kişiye yükselmiştir. İşgücüne dahil olmayanlar kategorisinde yer alan ve iş aramayıp çalışmaya hazır olanların sayısı ise Covid-19 pandemisi dönemindeki son bir yılda 2 milyon 173 bin artarak, 4 milyon 348 bine ulaşmıştır. Özellikle bu grup içerisindeki iş bulma ümidi bulunmayanların sayısı 668 binden, 1 milyon 511 bine yükselmiştir (Tablo.1).

Tablo.1. İşsizlik ve İstihdam Verileri (Ekim 2019-Ekim 2020).

	Ekim 2019	Ekim 2020	Fark
Nüfus (Bin kişi)	61.756	62.935	1.179
İşgücü (Bin kişi)	32.740	31.452	-1.288
İstihdam (Bin kişi)	28.343	27.447	-896
İstihdam Oranı (%)	45,9	43,6	-2,3
İşsiz (Bin kişi)	4.396	4.005	-391
İşgücüne dahil olmayanlar (Bin kişi)	29.016	31.483	2.467
İşgücüne Katılma Oranı (%)	53,0	50,0	-3,0
İşsizlik Oranı (%)	13,4	12,7	-0,7
İşgücüne dahil olmayanlar (Bin kişi)	29.016	31.483	8,5
İş aramayıp, çalışmaya hazır olanlar (Bin kişi)	2.175	4.348	99,9
-İş bulma ümidi olmayanlar (Bin kişi)	668	1.511	
-Diğer (Bin kişi)	1.507	2.837	

Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumunun Ekim 2020 İşgücü İstatistikleri esas alınarak hazırlanmıştır (TÜİK, 2021).

İşsizlik, "temel üretim faktörü olan emek unsurunun tam kullanılamaması" durumudur (Biçerli, 2011, s. 427). Genel tanımıyla çalışma arzusu ve gücüne sahip, cari ücret düzeyinde belirli sürelerde iş aramasına rağmen iş bulamayan bireye işsiz; ortaya çıkan olguya da işsizlik denmektedir. İşsizlik tanımı içerisinde "iş olmayan, işe başlamaya hazır ve iş arayan" olmak üzere 3 kriter bulunmaktadır. (Lordoğlu ve Özkaplan, 2005, s. 65-393). TÜİK'de işsizlik içerisindeki 3 temel kriteri göz önünde bulundurmakta ve işsizliği; "Referans dönemi içinde istihdam halinde olmayan (kâr karşılığı, yevmiyeli, ücretli ya da ücretsiz olarak

hiçbir işte çalışmamış ve böyle bir iş ile bağlantısı da olmayan) kişilerden iş aramak için son 4 hafta içinde iş arama kanallarından en az birini kullanmış ve 15 gün içinde işbaşı yapabilecek durumda olan 15 ve daha yukarıdakiler” şeklinde tanımlanmaktadır (TÜİK, 2019, s. 11). TÜİK’in bu tanımı üzerinden hareketle ve Ekim 2020 Dönemi İşgücü İstatistikleri göz önünde bulundurulduğunda; toplam işsiz sayısı 4 milyon 5 bin olarak hesaplanmıştır (Tablo 1). Fakat burada yer alan oranlar TÜİK’in işsizliği tanımlama yaklaşımından kaynaklanan farklı yorumlara da yol açmaktadır. Örneğin Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), AB İstatistik Bürosu (Eurostat) ve ABD Çalışma İstatistikleri Bürosu gibi kurumların yaptığı alternatif işsizlik hesaplamalarından kaynaklanan dar-geniş tanımlı işsizlik tartışmaları, TÜİK’in işsizlik oranlarına dair itirazların temel dayanağını oluşturmaktadır. Hesaplama yöntemlerindeki farktan kaynaklanan bu yaklaşımda TÜİK işgücü araştırmasını yaptığı referans döneminde istihdamda bulunmayan bireylerden iş bulma amacıyla son 4 haftada iş arama kanallarından bir tanesini kullanan ve 2 hafta içerisinde işbaşı yapabilecek olan 15 yaş ve yukarı kesimi işsiz şeklinde tanımlarken; ILO’nun bu noktadaki tanımı biraz farklılaşmakta ve işsizlik daha geniş kapsamlı ele alınmaktadır. Zira İLO emeğin eksik kullanımını işsizlik kapsamında değerlendirmekte, ülkelerin standart işsizlik verilerinin yanı sıra ilgili ülkeler için hesaplanan alternatif/geniş tanımlı işsizlik oranlarını da yayımlamaktadır. ILO zamana bağlı eksik istihdam edilenleri (kısa zamanlı çalışanları, mevsimlik çalışanları), standart işsizleri ve potansiyel işgücünde (halen çalışmayıp iş bulursa çalışmak isteyenleri) geniş tanımlı işsizlik kapsamına dahil etmektedir (Çelik, 2020, s. 2-3). Dolayısıyla, TÜİK’in işsizlik konusundaki tanımının istihdamdaki daralmayı ve özellikle Covid-19 pandemisinden kaynaklanan iş kaybını yeterli düzeyde açıklayamadığı belirtilmekte; ILO’nun Covid-19 pandemisi nedeniyle yaşanan iş kaybını ölçmek için geliştirdiği “eşdeğer tam zamanlı iş kaybı” yönteminin esas alınabileceği savunulmaktadır. ILO’nun söz konusu yöntemi esas alınarak yapılan alternatif çalışmalarda Covid-19 Etkisiyle Revize Geniş Tanımlı İşsizliğin 10 milyon 681 bin olduğu belirtilmektedir (Disk-Ar, 2021, s. 8).

Çalışma yaşamına dair veri olarak kullanılabilir bir diğer kaynak dönemsel olarak açılan/kapanan şirket sayılarıdır. Bu konudaki referans 5429 sayılı yasa uyarınca Türkiye Odalar ve Borsalar Birliğinden (TOBB) temin edilmektedir. TOBB tarafından yayımlanan istatistiklerde 2020 yılının ilk on ayında kurulan şirket sayısı, 2019 yılının aynı dönemine göre %22,84 oranında arttığı anlaşılmaktadır (Bakınız: Tablo. 2). Fakat 2020 yılı Ocak-Ekim döneminde kapanan gerçek kişi ticari işletmelerin sayısının %16,61’lik artışla 18 bin 361’e çıktığı belirtilmektedir. Aynı dönemde kapanan şirket sayısının ise %12,6 artarak 11 bin 223’e yükseldiği görülmektedir. Ekim ayı özelinde kapanan şirket ve kooperatiflerin; 399’u toptan ve perakende ticaret, motorlu taşıtların ve motosikletlerin onarımı, 217’si inşaat, 173’ü imalat sektöründe faaliyet gösterdikleri anlaşılmaktadır. Aynı şekilde Ekim ayında kapanan gerçek kişi ticari işletmelerinin 736’sı toptan ve perakende ticaret, motorlu taşıtların ve motosikletlerin onarımı, 274’ü inşaat, 183’ü imalat sektöründe yer aldıkları görülmektedir. 2020 yılı Ekim ayında kurulan şirket sayısında bir önceki aya göre %3,23 azalış gerçekleştiği anlaşılmakta; yine bir önceki aya göre kurulan şirket sayısının %3,23, kurulan kooperatif sayısının %1,24, kurulan gerçek kişi ticari işletme sayısının %1,24 oranında azaldığı görülmektedir. Bir önceki aya göre kapanan gerçek kişi ticari işletme sayısında %11,79 oranında artış izlenmektedir (TOBB, 2020, s. 1-2).

Tablo. 2. 2020 Yılı Ekim Ayı Genel Görünüm.

İlan Türü	Şirket Türü	Ekim 2020	Eylül 2020	Bir Önceki Aya Göre Değişim (%)	Ekim 2019	Bir Önceki Yılın Aynı Aya Göre Değişim (%)	Ocak- Ekim (10 Aylık)		
							2019	2020	Değişim (%)
Kurulan <sup>1</sup>	Şirket	10.260	10.603	-3,23	8.352	22,84	68.522	84.172	22,84
	Kooperatif	159	161	-1,24	112	41,96	956	1.280	33,89
	Ger.Kişi Tic.İşl.	2.711	2.745	-1,24	2.263	19,80	19.175	25.502	33,00
Tasfiye	Şirket	1.158	1.218	-4,93	1.168	-0,86	10.340	11.390	10,15
	Kooperatif	68	65	4,62	33	106,06	715	340	-52,45
Kapanan <sup>2</sup>	Şirket	1.261	1.470	-14,22	1.199	5,17	9.961	11.223	12,67
	Kooperatif	70	112	-37,50	73	-4,11	696	561	-19,40
	Ger.Kişi Tic.İşl.	1.745	1.561	11,79	1.401	24,55	15.745	18.361	16,61

Kaynak: TOBB, 2020.

<sup>1</sup> Kurulan gerçek kişi ticari işletmesi sayısı adı ortaklıkları da içermektedir.

<sup>2</sup> Kapanan gerçek kişi ticari işletmesi sayısı, yapılan tebligatlarla ticari faaliyeti bulunmadığı tespit edilen gerçek kişi ticari işletmesinin kayıtlarının ilgili Ticaret Sicil Müdürlükleri tarafından Ticaret Sicil Yönetmeliğinin 51. maddesine istinaden re’sen silinen işletmelerini kapsamamaktadır. 2020 yılı Ekim ayında 531, Ocak-Ekim döneminde 10.144 gerçek kişi ticari işletmesi re’sen kapatılmıştır.

### 3. SOSYO-EKONOMİK DÖNEMSEL UYGULAMALAR

Covid-19 döneminde, pandemi krizinin sosyo-ekonomik negatif etkilerini azaltmak amacıyla işgücü piyasalarına yönelik çeşitli sosyal politika tedbirleri geliştirilmiştir. Öncelikle, kısa çalışma ödeneği ve nakdi ücret desteği gibi özel uygulamalardan yararlananlar ile işsizlik ödeneği gibi genel uygulamalardan yararlananların sayısı ve bu kapsamda yapılan nakdi yardım miktarlarının yukarıda verilen TÜİK işsizlik rakamlarının daha iyi anlaşılmasına yardımcı olacağı, aynı zamanda uygulama kapsamının genişliği noktasında referans olarak kullanılabilmesi düşünülmektedir.

Herhangi bir kasıt ve kusuru olmaksızın işini kaybeden sigortalılardan, hizmet akdinin feshedildiği tarihi izleyen günden itibaren 30 gün içerisinde Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) birimlerine başvuranlar işsizlik ödeneğinden yararlanabilmektedir. Fakat bu uygulama kendine özel bir takım koşulları barındırmakta, hizmet sözleşmesinin sona ermeden önceki son 120 gün hizmet sözleşmesine bağlı çalışan ve son 3 yılda minimum 600 gün işsizlik sigorta primi ödeyenler bu uygulamadan yararlanabilmektedirler (İŞKUR Genel Müdürlüğü, 2021d). Uygulamanın teknik verileri Tablo 3'e göre incelendiğinde; 2019 yılında İşsizlik Sigortası Ödeneğinden yararlananların birikimli toplamı 7 milyon 673 bin 750 iken, 2020 yılında 5 milyon 139 bin 609'a gerilediği görülmektedir. Üstelik 2020 yılındaki veriler dikkate alındığında, Covid-19 pandemi tedbirlerinin Mart ayından itibaren -Nisan ayı istisna olmak üzere- genişletilmesine paralel olarak kademeli bir gerileme izlenmektedir. Bu gelişme, işsizlik sigortası uygulamasının yerini alternatif veya ikame uygulamaların almış olabileceğini düşündürmektedir.

Tablo. 3. İşsizlik Ödeneğinden Yararlanan Sayısı ve Ödeme Miktarları (2019-2021).

Aylar	2019		2020		2021	
	Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı (Bin TL)	Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı (Bin TL)	Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı (Bin TL)
Ocak	653.925	646.063	610.287	712.457	216.014	291.072
Şubat	676.725	673.334	592.810	698.441		
Mart	682.362	672.860	594.577	683.678		
Nisan	657.387	654.531	592.130	730.895		
Mayıs	643.229	656.442	530.102	656.460		
Haziran	643.797	660.651	464.930	663.042		
Temmuz	657.026	688.367	401.645	494.637		
Ağustos	640.620	689.298	356.858	438.039		
Eylül	627.828	660.473	307.812	370.135		
Ekim	599.956	654.065	255.424	311.195		
Kasım	595.112	660.401	225.771	279.786		
Aralık	595.783	668.576	207.263	262.691		
<b>Toplam</b>		<b>7.985.061</b>		<b>6.201.456</b>		<b>291.072</b>

Kaynak: İŞKUR Genel Müdürlüğü, 2021b.

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun geçici 24. maddesinde, 15 Mart 2020 tarihinden sonra 4447 sayılı Kanunun 51. Maddesine göre iş sözleşmesi feshedilen ve işsizlik ödeneğinden yararlanamayan işçilere; 4857 sayılı İş Kanunu'nun geçici 10. maddesinde yer alan işten çıkarma yasağı süresi ve işsiz kalan sürelerle sınırlı olmak koşuluyla nakdi ücret desteği verileceği hükmüne yer verilmiştir (İŞKUR Genel Müdürlüğü, 2021a). Başka bir ifadeyle, 15 Mart 2020 tarihinden sonra işten çıkarılanlara verilecek nakdi ücret desteğinin süresi işten çıkarma yasağı süresine bağlanmıştır. Cumhurbaşkanı işten çıkarma yasağını 30 Haziran 2021 tarihine kadar uzatmaya yetkili olup, bu süre en son 09 Mart 2021 tarih ve 31418 Sayılı Resmî Gazetede yayımlanan Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle 17 Mart 2021 tarihinden itibaren iki ay daha uzatılmıştır. Bu bağlamda Nisan- Aralık 2020 döneminde 2 milyon 291 bin 754 kişinin Nakdi Ücret Desteği almaya hak kazandığı, toplam 7 milyar 225 milyon 653 bin 409 TL. ödeme yapıldığı anlaşılmaktadır (İŞKUR Genel Müdürlüğü, 2021c). Fakat nakdi ücret desteğinden yararlanan işçilerden ne kadarının işine geri döndüğüne dair elimizde veri bulunmamaktadır. Ayrıca TÜİK Hanehalkı İşgücü Araştırmalarındaki istatistikler dikkate alındığında, bu kitleden kaç kişinin resmen istihdama dahil edildiği veya istihdamda görüldüğüne dair de elimizde veri bulunmamaktadır.

Başka bir uygulama olan Kısa Çalışma Ödeneğinden yararlananların sayısı 2020 yılı Aralık ayı itibarıyla 1 milyon 238 bin 814'dür. Bu uygulamanın, işyerinde haftalık çalışma sürelerinin 1/3 oranında azaltılmasını gerektiren ekonomik, bölgesel kriz, zorlayıcı sebeplere bağlı olarak ortaya çıktığını anlamaktayız. Bu uygulamanın ayrıca süreklilik koşulu dikkate alınmaksızın işyeri faaliyetinin en az 4 hafta süreyle kısmen veya tamamen durdurulması halinde de ortaya çıktığı anlaşılmaktadır. Nitekim kısa çalışma ödeneğiyle yukarıdaki kurallara bağlı olarak, sigortalılara çalışmadıkları dönem içerisinde 3 ay ile sınırlandırılmış gelir desteği sağlanması amaçlanmaktadır. Bu uygulamaya dair iki özel sınırlama daha bulunmaktadır. Bunlardan birincisi ödenecek tutar noktasında belirlemekte olup, sigortalının 12 aylık prime esas kazancı üzerinden hesaplanan günlük ortalama brüt kazancın %60'ıyla sınırlanmakta ve diğer sınırlama kapsamında bu şekilde hesaplanan kısa çalışma ödeneği tutarı aylık asgari ücret brüt miktarının %150'sini geçmemektedir (İŞKUR Genel Müdürlüğü, 2021). İŞKUR tarafından aylık olarak yayımlanan İşsizlik Sigortası Fonu Bülteni'ne göre,

Covid-19 pandemi salgınının Türkiye’de görüldüğü Mart ayından itibaren kısa çalışma ödeneğinden yararlananların sayısı artmaya başlamıştır. Kısa çalışma ödeneğinden yararlanan sayısı Nisan ayında 3 milyon 243 bin 126’ya, Mayıs ayında da en yüksek seviye olan 3 milyon 282 bin 817’ye ulaşmıştır. Covid-19 pandemi önlemlerinin gevşetildiği Haziran ayından itibaren kademeli bir gerileme görülmüş ve bu sayı 2 milyon 486 bin 854’e, Temmuz’da 1 milyon 774 bin 865’e, Ağustos’ta 1 milyon 302 bin 755’e, Eylül’de 1 milyon 51 bin 710’a ve Ekim’de 967 bin 563’e gerilediği anlaşılmıştır. Fakat yıl sonuna doğru tekrar yükseliş eğilimi dikkat çekmekte Kasım ayında 1 milyon 15 bin 981’e, Aralık ayında ise 1 milyon 238 bin 814’e kadar yükseldiği anlaşılmaktadır. Bu istatistiklerin birikimli toplamları incelendiğinde 2019 yılında 226 bin 926 kişinin kısa çalışma ödeneğinden yararlandığı anlaşılırken; 2020 yılında bu sayının 16 milyon 503 bin 830’a ulaştığı görülmektedir (Tablo. 4).

Tablo. 4. Kısa Çalışma Ödeneğinden Yararlanan Sayısı ve Ödeme Miktarları (2018-2020).

Aylar	2018		2019		2020	
	Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı (Bin TL)	Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı (Bin TL)	Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı (Bin TL)
Ocak	6	13	26.562	18.800	24.847	23.210
Şubat	1	2	36.139	24.598	17.862	12.096
Mart	0	0	35.850	27.966	96.636	32.232
Nisan	17	61	23.259	20.946	3.243.126	5.100.339
Mayıs	20	47	11.964	10.273	3.282.817	5.560.422
Haziran	1	1	9.638	7.435	2.486.854	3.375.844
Temmuz	32	89	6.328	5.987	1.774.865	2.640.433
Ağustos	0	0	9.687	9.704	1.302.755	2.042.091
Eylül	143	331	10.839	11.728	1.051.710	1.616.172
Ekim	4	12	16.236	15.125	967.563	1.491.834
Kasım	43	116	16.219	13.041	1.015.981	1.534.725
Aralık	4.123	2.400	24.405	16.206	1.238.814	1.922.886
<b>Toplam</b>		<b>3.071</b>		<b>181.809</b>		<b>25.352.284</b>

Kaynak: İŞKUR Genel Müdürlüğü, 2021c.

24 Aralık 2020 tarih ve 31344 Sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Koronavirüs Salgını Nedeniyle Verilecek Hibe Desteği Programı ve Uygulama Esasları Hakkındaki Tebliği Covid-19 pandemi dönemindeki işgücü piyasalarına yönelik özel uygulamalar arasında göstermek mümkündür. Söz konusu tebliğ ile ticari faaliyetleri salgından olumsuz derecede etkilenen esnaf, sanatkâr, gerçek kişi tacirlerin hibe desteğinden yararlanma şartlarının çerçevesi çizilmiştir (Md. 1/1). Program kapsamında gelir kaybı ve kira desteği olmak üzere iki uygulama öngörülmüş (Md. 4/1), destek programının süresi 3 ay ile sınırlandırılmıştır (2021 yılı Ocak, Şubat ve Mart ayları) (Md. 4/2). Gelir kaybı desteği, destekten yararlanacak olanların niteliği dikkate alınarak aylık 1.000 Türk Lirası olmak üzere toplamda 3.000 Türk Lirası olarak belirlenmiştir (Md. 5/1). Ayrıca gelir desteğinden faydalanabilecek olanların esas faaliyetlerini yürüttükleri işyerleri kira olması durumunda ve 3 ay ile sınırlı kalmak koşuluyla, büyükşehirlerde aylık 750 Türk Lirası, diğer yerlerde aylık 500 Türk Lirası kira desteği sağlanmaktadır (Md. 6/1). Bu uygulamaya dair 2 istisna bulunmaktadır. Bunlardan birincisinde şayet işyeri kirası devlet tarafından ödenecek kira desteği miktarından daha az ise destek miktarı işyeri kirasıyla sınırlandırılmaktadır (Md. 6/2). Diğerinde ise birden fazla işyeri sahibi olanlar kira desteğinden sadece bir işyeri için yararlanabilmektedir (Md. 7/5). Gelir kaybı desteği ödemelerinin ilk taksiti 20 Ocak 2021’de, kira desteği ise 27 Ocak 2021’de ödenmeye başlanmıştır (Ticaret Bakanlığı, 2021). Fakat 2021 yılı başında yeni uygulamaya konulması ve dönemsel başvuruların devam etmesi gibi gerekçelerle bu uygulamadan yararlananların sayısına dair istatistiki verilere ulaşamamıştır.

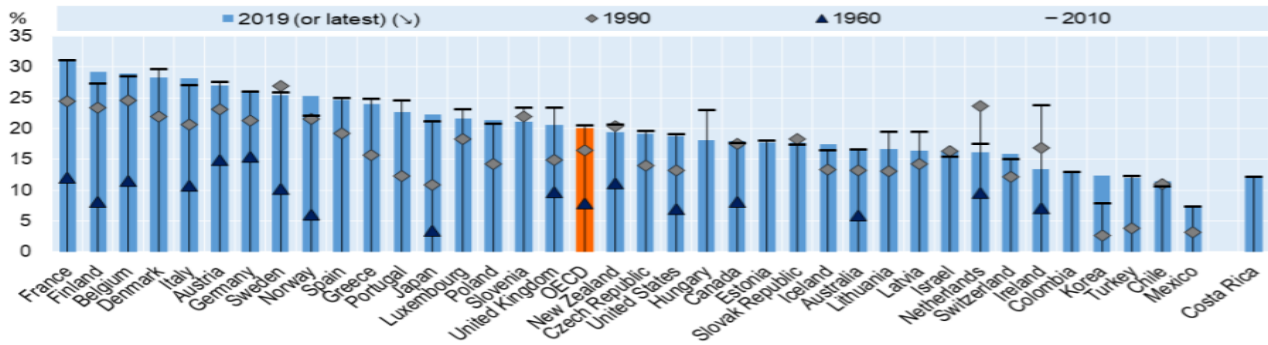
Gelir kaybı desteği ve kira desteği uygulamalarına ek olarak getirilen uygulamalardan birisi de ciro kaybı desteğidir. Bu destek, 17 Şubat 2021, 31398 Sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Yiyecek ve İçecek Hizmeti Faaliyetlerinde Bulunan İşletmelere Koronavirüs Salgını Nedeniyle Verilecek Ciro Kaybı Desteği Programı ve Uygulama Esasları Hakkında Tebliğ ile düzenlenmiştir. Covid-19 pandemisi nedeniyle faaliyetleri kısıtlanan ve tebliğ kapsamında tanımlanan işyerlerine verilecek ciro kaybı desteğinin uygulama alanı (Md. 1/1) ve yararlanma şartlarına yer verilmektedir (Md. 4/1; Md. 4/2). Fakat ciro kaybı desteğine istisna getirilmiştir. Örneğin yukarıda belirtilen 24 Aralık 2020 tarih ve 31344 Sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren tebliğ kapsamında gelir kaybı desteği ve kira desteğinden yararlananlardan 3.000 Türk Lirası tutar, bu Tebliğ kapsamında verilecek ciro kaybı desteğinden mahsup edilmekte ve varsa kalan tutar bu işletmelere ciro kaybı desteği olarak verilmektedir (Md. 4/4). Gelir kaybı ve kira desteği uygulamasında olduğu gibi gerek yeni uygulamaya konulmuş olmasından dolayı, gerekse de dönemsel başvuruların devam etmesi gibi gerekçelerle bu uygulamadan yararlananların sayısına dair istatistiki verilere ulaşamamıştır.

#### 4. TÜRKİYE’NİN SEÇİLMİŞ GÖSTERGELERE GÖRE SOSYAL POLİTİKA KONUSUNDAKİ BÖLGESEL VE KÜRESEL PERFORMANSI

Ülke refahını gösteren mikro ve makro düzeyde çeşitli iktisadi göstergeler bulunmasına rağmen, günümüzde ülkelerin refah düzeyini belirleyen farklı veriler de dikkate alınmakta ve ülkeler alternatif çalışmalar aracılığıyla küresel düzeydeki refah seviyelerine göre sıralanmaktadır. Küresel Refah Endeksini bu çalışmalar arasında göstermek mümkündür. Endeks prensip olarak Birleşmiş Milletlerin toplumsal refaha dair farklı verileri dikkate alınarak hazırlanmakta ve bu veriler ışığında ülkeler farklı kategorilerde sıralanmaktadır. Küresel refah endeksine göre 2010 yılında 73'üncü, 2019 yılında ise 92'inci sırada bulunan Türkiye, 2020 yılında 2 basamak gerileyerek 167 ülke arasında 94'üncü sırada yer almıştır. Sıralamanın alt ayrıntıları incelendiğinde; Emniyet ve Güvenlik başlığında 147'inci sırada, Kişisel Özgürlük başlığında 154'üncü sırada, Yönetim başlığında 118'inci sırada, Sosyal Sermaye başlığında 141'inci sırada, Yatırım Ortamı (Girişimcilik ve Fırsatlar) başlığında 57'inci sırada, Kurumsal Koşullar başlığında 59'uncu sırada, Pazar Erişimi ve Alt Yapı başlığında 54'üncü sırada, Ekonomik Koşullar başlığında 70'inci sırada, Yaşam Koşulları başlığında 52'inci sırada, Sağlık başlığında 70'inci sırada, Eğitim başlığında 89'uncu sırada ve son olarak Doğal Çevre başlığında 97'inci sırada yer almıştır (Legatum Institute, 2021, s. 17). Yine küresel düzeyde ülkelerin gelişmişlik düzeyini ve toplumsal memnuniyetini GSMH ile sınırlamayan ve alternatif bir model olarak psikolojik faktörleri de göz önünde bulunduran Sürdürülebilir Kalkınma Ağı Mutluluk Endeksine göre Türkiye Covid-19 pandemisi etkisinin artarak devam ettiği 2020 yılında, 156 ülke arasında 93'üncü sırada yer almıştır (Sustainable Development Solutions Network, 2021, s. 20).

Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) ve Avrupa Birliği (EU) ülkelerinde, her ülkenin mevcut sosyo-politik zorluklara cevap verme yeteneğini analiz etmek, karşılaştırmak ve hükümetlerin sürdürülebilir kalkınma hedeflerinin seviyesini ortaya koymak üzere Sürdürülebilir Yönetim Göstergeleri (Sustainable Governance Indicators/SGI) geliştirilmiştir. Bu sistemde, nicel ve nitel değerlendirmeye dayalı bileşik ölçümlerden oluşan durum ve yönetim başlıkları altında ülkelerin ekonomik, sosyal ve çevre politikalarına dair performansları değerlendirilmekte ve her bir ülkeye skor puanı verilmektedir. Avrupa Birliği sosyal politika performansının eğitim, küresel eşitsizlik, güvenli yaşam, entegrasyon, emeklilik, aile, sağlık ve sosyal içerme başlıkları altında kümelenen ortalama skoru 6.1'dir. Kıyaslama yapmak amacıyla incelenen Türkiye'nin 2020 yılındaki performans skoru 4.46 ile Avrupa Birliği ortalamasının altında yer almıştır (Sustainable Governance Indicators, 2020).

Kamu kesiminin ve (zorunlu ve gönüllü) özel sektörün yaptığı sosyal harcamalara ilişkin uluslararası düzeyde güvenilir ve karşılaştırılabilir istatistikler sunmak üzere OECD tarafından Sosyal Harcama Veri Tabanı (SOCX) uygulaması geliştirilmiştir. SOCX uygulaması aracılığıyla ülkelerin yaptığı sosyal harcamalara dair değişimler ve eğilimler izlenebilmektedir (Bakınız: Grafik.1). Kamu kesimi sosyal harcamalarına dair istatistikler, OECD ülkelerindeki sosyal harcama ortalamasının Gayri Safi Yurt İçi Hasıllarının (GSYİH) %20'si düzeyine ulaştığını göstermektedir<sup>3</sup>. Fakat bu oranlar OECD ülkeleri arasında farklılık arz etmekte birlikte, Fransa'da GSYİH'nin %30'una (en yüksek düzey); Avusturya, Belçika, Danimarka, Finlandiya, Almanya, İtalya, Norveç ve İsveç de ise GSYİH'larının ¼'ü seviyelerinde gerçekleştiği belirtilmektedir. Bu oranlar Türkiye ölçeğinde incelendiğinde OECD ortalamasının gerisinde kaldığı ve GSYİH'sinin %15'i düzeyinde gerçekleştiği vurgulanmaktadır (OECD, 2020, s. 1).



Grafik.1. Kamu Kesimi Sosyal Harcamalarının GSYİH'ye Oranı (OECD).

Kaynak: OECD, 2020, s. 2.

Elimizde, GSYİH esas alınarak Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından yayınlanan kamu kesimi sosyal harcama verileri de bulunmaktadır. Fakat bu verilerde OECD tarafından yukarıda belirtilenden bir miktar

<sup>3</sup> Veriler, Kanada, Kolombiya, Kosta Rika ve Yeni Zelanda (2018 yılı hariç); Avustralya ve Japonya (2017 yılı hariç); İsviçre (2015 yılı hariç) için 2019 yılına aittir. AB ülkeleri ve Türkiye için 2018-2019 yılına ait veriler, Kasım 2020 itibarıyla Avrupa Birliği'nin Yıllık Makroekonomik Veri Tabanı (AMECO) esas alınarak tahmin edilmiştir. Kore ve Amerika Birleşik Devletleri için 2019 yılına ait verilerde ulusal bütçe verileri esas alınarak tahmin yürütülmüştür.

sapma izlenmektedir. -OECD'nin Türkiye'ye ait söz konusu veriyi tahmini olarak hesaplamasından kaynaklandığı düşünülmektedir-. Zira Türkiye'nin 2019 yılına ait kamu sosyal harcamalarının GSYİH'ya oranı %17,1'dir. Bu oran 2020 yılı için %18,4 şeklinde tahmin edilmiş, 2021 yılı içinse bütçe programında %17 olarak belirtilmiştir (Bakınız: Tablo. 5). Tablo. 5 incelendiğinde son dönemde refah devletinde ön görülen harcamalarda nisbi iyileşme dikkat çekmektedir. Örneğin emekli aylıkları ve diğer harcamalar, sosyal yardım ve primsiz ödemeler, doğrudan gelir desteği ödemelerinden oluşan sosyal koruma harcamaları 2004 yılında GSYİH'nın %6,7'sini oluştururken; 2020 yılında GSYİH'nın %10,6'sına ulaştığı görülmektedir. Aynı zamanda bu oran 2014-2020 yılları arasındaki en yüksek düzeyi ifade etmektedir (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2021).

Tablo. 5. Kamu Kesimi Sosyal Harcamalarının GSYİH'ye Oranı (Türkiye).

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 (1)	2021 (2)	
<b>(CARİ FİYATLARLA, MİLYON TL)</b>																			
EĞİTİM (3)	18.204	20.837	23.190	26.912	32.018	37.346	44.011	51.596	60.155	68.438	79.602	91.336	108.978	119.609	142.025	162.596	179.077	206.020	
SAĞLIK (4)	21.888	24.201	30.319	34.864	41.066	47.954	50.616	56.492	61.667	69.544	77.189	86.185	98.551	114.919	134.182	164.480	202.075	238.195	
<b>SOSYAL KORUMA</b>	<b>39.318</b>	<b>47.457</b>	<b>56.266</b>	<b>62.847</b>	<b>69.297</b>	<b>79.580</b>	<b>93.074</b>	<b>110.248</b>	<b>127.461</b>	<b>146.398</b>	<b>164.618</b>	<b>192.688</b>	<b>236.152</b>	<b>262.793</b>	<b>337.610</b>	<b>412.429</b>	<b>512.949</b>	<b>512.622</b>	
Emekli Aylıkları ve Diğer Harcamalar (5)	35.345	42.432	48.298	56.221	62.503	71.798	83.312	96.855	112.312	129.216	145.670	168.268	207.485	232.139	301.110	368.995	457.766	459.910	
Sosyal Yardım ve Primsiz Ödemeler (6)	1.492	2.632	5.242	4.008	4.810	6.699	7.758	11.388	12.948	14.983	16.543	21.810	25.897	28.019	32.955	39.284	50.247	48.000	
Doğrudan Gelir Desteği Ödemeleri	2.480	2.393	2.725	2.618	1.984	1.083	2.004	2.005	2.201	2.199	2.406	2.610	2.771	2.635	3.545	4.150	4.936	4.711	
<b>TOPLAM</b>	<b>79.409</b>	<b>92.495</b>	<b>109.774</b>	<b>124.623</b>	<b>142.381</b>	<b>164.880</b>	<b>187.702</b>	<b>218.336</b>	<b>249.283</b>	<b>284.381</b>	<b>321.409</b>	<b>370.209</b>	<b>443.681</b>	<b>497.320</b>	<b>613.818</b>	<b>739.504</b>	<b>894.102</b>	<b>956.836</b>	
<b>(GSYİH'YA ORAN, YÜZDE)</b>																			
EĞİTİM (3)	3,1	3,1	2,9	3,0	3,2	3,7	3,8	3,7	3,8	3,8	3,9	3,9	4,1	3,8	3,8	3,8	3,7	3,7	
SAĞLIK (4)	3,8	3,6	3,8	3,9	4,1	4,8	4,3	4,0	3,9	3,8	3,8	3,7	3,8	3,7	3,6	3,8	4,2	4,2	
<b>SOSYAL KORUMA</b>	<b>6,7</b>	<b>7,0</b>	<b>7,1</b>	<b>7,1</b>	<b>6,9</b>	<b>7,9</b>	<b>8,0</b>	<b>7,8</b>	<b>8,1</b>	<b>8,0</b>	<b>8,0</b>	<b>8,2</b>	<b>9,0</b>	<b>8,4</b>	<b>9,0</b>	<b>9,5</b>	<b>10,6</b>	<b>9,1</b>	
Emekli Aylıkları ve Diğer Harcamalar (5)	6,1	6,2	6,1	6,3	6,2	7,1	7,1	6,9	7,1	7,1	7,1	7,2	7,9	7,4	8,0	8,5	9,4	8,1	
Sosyal Yardım ve Primsiz Ödemeler (6)	0,3	0,4	0,7	0,5	0,5	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9	1,0	0,9	0,9	0,9	1,0	0,9	
Doğrudan Gelir Desteği Ödemeleri	0,4	0,4	0,3	0,3	0,2	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	
<b>TOPLAM</b>	<b>13,6</b>	<b>13,6</b>	<b>13,8</b>	<b>14,0</b>	<b>14,2</b>	<b>16,4</b>	<b>16,1</b>	<b>15,5</b>	<b>15,8</b>	<b>15,6</b>	<b>15,6</b>	<b>15,7</b>	<b>16,9</b>	<b>15,9</b>	<b>16,3</b>	<b>17,1</b>	<b>18,4</b>	<b>17,0</b>	

Kaynak: Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2021.

Sosyal dışlanma, “insanları toplumsal yaşamdan uzaklaştıracak düzeyde maddi ve manevi yoksunluk içerisinde olmaları, haklarını ve yaşamlarını koruyacak, onları destekleyecek her türlü kurumdan ve sosyal destekten yoksun oldukları ölçüde katlanarak büyüyen bir süreç” şeklinde tanımlanmaktadır. Yoksunluk ve yoksullukla mücadeleye dair tüm önlemleri, programları ve politikaları kapsayan sosyal koruma yaklaşımı ise sosyal dışlanma açısından önemli bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır (Çakır, 2002, s. 85-93). Hemen her ülkede derecesine göre değişmekle birlikte varlığını sürdüren yoksulluk ve sosyal dışlanma riski altındaki bireylerin oranını tespit etmek üzere alternatif yaklaşımlar geliştirilmiştir. Eurostat'ın, Türkiye'nin de dahil olduğu 36 ülkede yoksulluk ve sosyal dışlanma riski altındaki bireylerin nüfusa oranını belirlemeye yönelik çalışmaları bu yaklaşımlar arasında gösterilebilir. Bu gösterge, sosyal transferlerden sonra yoksulluk riski altında olan, ciddi şekilde maddi yoksunluk yaşayan veya çok düşük iş yoğunluğu olan hanelerde yaşayan bireylerin toplamına karşılık gelmektedir. Hesaplamaya dahil edilen bireyler, bu fenomenlerin birden fazlasından etkilenmiş olsalar dahi sadece bir kez sayılmaktadırlar. Eurostat'ın bahse konu verileri üzerinden Covid-19 pandemi döneminde yoksulluk veya sosyal dışlanma riski altındaki bireylerin durumları da incelenmek istenmiştir. Fakat 2020 yılına ait veriler çalışmamızın gerçekleştirildiği tarihte Eurostat tarafından henüz paylaşılmadığından dolayı, geçmiş yıllara ait veriler dikkate alınarak 2020 yılı için çıkarım yapmaya çalışılmıştır. Nitekim 2015 yılı AB-27 ortalamasının %23,8, Türkiye ortalamasının %41,3; 2019 yılına ait AB-27 ortalamasının %20,9, Türkiye ortalamasının ise %39,8 olduğu anlaşılmıştır. Her ne kadar zamana dayalı Türkiye açısından iyileşmeler izlense de Covid-19 pandemi krizinin gerçek zamanlı etkisi dikkate alınmasa dahi 2020 yılında bu oranın %35-40 civarında gerçekleşeceği düşünülmektedir (Eurostat, 2020).

## 5. SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

Covid-19 pandemisi sürecinde toplumun büyük kesimi olduğu gibi çalışma yaşamı da fazlasıyla etkilenmiş; binlerce işyerinin faaliyetleri kısıtlanmış (restoranlar, kafeler gibi), geçici olarak kapatılmış (kahvehaneler, eğlence mekanları gibi), üretim kapasiteleri düşürülmüş (orta ve büyük ölçekli işletmeler gibi), esnek ve uzaktan çalışmaya geçilmiştir (kamu kuruluşları, özel sektör gibi). Süreç binlerce çalışanın işini kaybetmesi (çalışmamızın gerçekleştirildiği tarih itibarıyla işçi çıkarma yasağı sürdüğünden, bu konuda net bir şey söylemek mümkün olmamıştır), gelirinin azalması veya sosyal koşullarının bozulmasıyla sonuçlanmıştır. Bununla birlikte bir kısım işletmenin/işyerinin bu dönemde geçici veya kalıcı olarak faaliyetlerini yeniden düzenledikleri veya küçülmeyi tercih ettikleri anlaşılmaktadır. Tüm bunların işgücü piyasalarına yansımaları ise emeğe olan talebin azalması şeklinde gerçekleşmektedir. Konuya dair referans olarak kullanılabilir bir raporun ayrıntıları sürecin daha da karmaşık bir hal alacağını ifade etmektedir. Bu rapora göre Türkiye'de faaliyet gösteren yeme içme sektöründe 100 bin civarında işletme bulunduğu ve bu işletmelerin 2 milyon



civarında istihdam yarattığı tahmin edilmektedir. Bu sektörün 2019 yılında yarattığı ekonomik büyüklük 125 milyar TL. civarındayken, Covid-19 pandemisinin etkisiyle 2020 yılını yaklaşık %50'lik bir kayıpla 60 milyar TL. civarında kapatacağı öngörülmüştür. Aynı şekilde bu sektörde faaliyet gösteren 100 bin işletmeden önemli bir kısmının açılmayacağı veya kısa süre içerisinde tekrar kapanabileceği belirtilmiştir. Bu senaryonun gerçekleşmesi halinde, sadece bu sektörde yüzbinlerce çalışanın işini kaybedeceği anlamına gelmektedir (Deloitte, 2020, s. 3). Üstelik bu belirsizlik sektör yöneticileriyle gerçekleştirilen karşılaştırmalı saha araştırması sonuçlarıyla da doğrulanmaktadır. Nitekim bu sektörde üst düzey yönetici pozisyonundakilerle (CEO, CIO, CFO gibi düzeylerde) yapılan çalışmada, bu kitle tarafından belirsiz bir gelecek baskısı hissedildiği sonucuna ulaşılmıştır. Örneğin 2018 yılının son aylarında ve 2020 yılının Mayıs ayında 405 yöneticiyle yapılan iki ayrı araştırmanın karşılaştırmalı sonuçları yöneticilerin güven seviyelerinde ciddi oranda gerileme göstermiştir (Deloitte, 2021, s. 2-3).

Dünya genelindeki ve Türkiye'deki sosyo-ekonomik analizler pandemi nedeniyle alınan tedbirlerin hizmet sektörünü sağlığa erişim, sosyal güvenlik ve çalışma koşulları açısından oldukça etkilediğini göstermektedir (Bakınız: ILO, 2020; ILO, 2020a; European Union, 2020; Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2020; Deloitte, 2020; TÜRMÖB, 2020). Bu durum özellikle Covid-19 pandemi krizinin tüm sektörleri aynı derecede etkilemediği yani bazı çalışan gruplarını diğerlerinden daha fazla etkilediği görüşüyle de uyusmaktadır (Kara, 2020, s. 272). Nitekim hizmet sektörünün nispeten kırılğan yapısı Covid-19 pandemi kaynaklı problemlerle birleştiğinde, sektör çalışanlarının önümüzdeki süreçte sosyal devletin kapsayıcılığına daha da ihtiyaç duyabileceklerini düşündürmektedir.

Türkiye açısından bir başka problem istihdam sorunudur. Türkiye her ne kadar yıllar içerisinde ekonomide olumlu bir ivme yakalamış olsa da bu büyümenin istenilen düzeyde istihdam yaratamadığına dair bulgular geçerliliğini korumaktadır (Bakınız: Kara ve Duruel, 2005; Bekiroğlu, 2010; Kalkınma Bakanlığı, 2014; Kaya, 2016). Bu noktada Türkiye'nin kısmen de olsa istihdam yaratamama sorunuyla bu krize yakalandığı ifade edilebilir. Dolayısıyla Covid-19 pandemisinin işgücü piyasalarındaki negatif yönlü etkisiyle birlikte istihdam sorununun daha da derinleşebileceği düşünülmektedir. İşçi çıkarma yasağı, kısa çalışma ödeneği gibi geçici tedbirlerden dolayı istihdam sorunu henüz gözle görülür ve net bir şekilde istatistiklere yansımamış olsa da tedbirlerin esnetilmesine paralel olarak somut bir olguya dönüşebileceğini belirtmek mümkündür. Bu durumda sosyal devlet ilkesi sınırlarının daha da zorlanacağı ve sosyo-ekonomik yeni tedbirlere ve stratejilere ihtiyaç duyulacağı tahmin edilmektedir.

Pandemi krizinin işgücü piyasası üzerindeki etkilerini hafifletmek amacıyla işletme sahiplerine yönelik gelir kaybı ve kira desteği, ciro kaybı desteği çalışanlara yönelik kısa çalışma ödeneği, nakdi ücret desteği, işsizlik ödeneği gibi tedbirler geliştirilmiştir. Aynı zamanda sonuncusu 09 Mart 2021 tarih ve 31418 Sayılı Resmî Gazetede yayımlanan Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle işçi çıkarma yasağı uygulaması 17 Mart 2021 tarihinden itibaren iki ay daha uzatılmıştır. Fakat özellikle işçi çıkarma yasağına rağmen, son dönemde Kod-29 şeklinde cisimleştirilen 4857 sayılı İş Kanunu'nun 25. Maddesi kullanılarak işverence bu uygulamaya çözüm üretildiği anlaşılmaktadır. Nihayetinde emekçi kesimi korumaya yönelik tedbirlerin tamamı farklı bir gelişme yaşanmaması veya alternatif bir karar alınmaması halinde uygulamaların özelliğine göre 2021 yılının Mart-Haziran ayları arasında sona erecektir. Bu sebeple Covid-19 pandemi sonrası açıklanması muhtemel sosyo-ekonomik destek paketlerinde bu grupların da düşünülmesi önemli bir adım olabilir.

## KAYNAKÇA

AÇSHB. (2021). 2 Milyon 300 Bin Haneye 1.000'er TL Nakdi Destek Ödemeleri Başladı. <https://ailevecalisma.gov.tr/sakarya/haberler/2-milyon-300-bin-haneye-1-000-er-tl-nakdi-destek-odemeleri-basladi/> (Erişim Tarihi: 14.02.2021).

Bedir, E. (2016). Sosyal Politika bilim Dalına İlişki Genel Bilgiler. Sosyal Politika-I içinde (Ed. A. İ. Oral ve Y. Şişman), Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayını No: 3318, 1. Baskı, Mayıs.

Bekiroğlu, C. (2010). Türkiye'de İşsizlik Sorununun Çözümlemesinde Uygulanan Ekonomi Politikalarının Analizi. Kadir Has Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Finans Bankacılık Yüksek Lisans Programı Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

Biçerli, M., K. (2011). Çalışma Ekonomisi. İstanbul: Beta Yayınları, Yayın No: 2596, 6. Baskı.

Bulut, N. (2001). Sosyal Devletin Düşünsel Temelleri ve Çağdaş Sosyal Devlet Anlayışı. Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi.

Çakır, Ö. (2002). Sosyal Dışlanma. Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 4 (3).

Çelik, A. (2020). İşsizlik Yazıları. [https://www.researchgate.net/publication/341701228\\_Issizlik\\_Yazilari](https://www.researchgate.net/publication/341701228_Issizlik_Yazilari) (Erişim Tarihi: 12.01.2021).

Çubuk, A. (1986). Sosyal Politika ve Sosyal Güvenlik. Ankara: Gazi Üniversitesi Yayın No: 21.

Deloitte. (2020). COVID-19 Etkisinde Restoran Sektörünün Bugünü ve Geleceği. <https://www2.deloitte.com/tr/tr/pages/consumer-business/articles/COVID-19-etkisinde-restoran-sektorunun-bugunu-ve-gelecegi.html> (Erişim Tarihi: 08.02.2021).

Deloitte. (2021). Küresel Pazarlama Trendleri 2021. <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/tr/Documents/consulting/gmt/amac-kuresel-pazarlama-trendleri-2021.pdf> (Erişim Tarihi: 08.02.2021).

Disk-Ar. (2021). İşsizlik ve İstihdamın Görünümü Raporu. İstanbul: Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu (Disk-Ar) Yayınları. <http://arastirma.disk.org.tr/wp-content/uploads/2021/01/D%C4%B0SK-AR-2021-Ocak-%C4%B0%C5%9Fsizlik-ve-%C4%B0stihdam%C4%B1n-G%C3%B6r%C3%BCn%C3%BCm%C3%BC-Raporu-son.pdf> (Erişim Tarihi: 24.01.2021).

European Union. (2020). European Economic Forecast: Autumn 2020. Luxembourg: Publications Office of the European Union, Institutional Paper: 136, November.

Eurostat. (2020). People at Risk of Poverty or Social Exclusion. <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/bookmark/12e2b51f-b27e-46b3-8cc5-3ae85e16e363?lang=en> (Erişim Tarihi: 19.12.2020).

Friedrich Ebert Vakfı. (2013). Sosyal Demokrasi El Kitabı 3: Sosyal Devlet ve Sosyal Demokrasi. İstanbul: Friedrich Ebert Vakfı Siyaset Akademisi Birimi Yayınları, Ocak.

Güven, S. (1995). Sosyal Politikanın Temelleri. Bursa: Ezgi Kitabevi Yayınları, 1. Baskı, Eylül.

Güven, S. (1996). Türkiye’de Sosyal Sorular ve Sosyal Politikalar. Bursa: Ezgi Kitabevi Yayınları, 1. Baskı, Ocak.

ILO. (2020). Social Protection Spotlight: Extending Social Protection to Informal Workers in the COVID-19 Crisis. Genève: International Labour Organization, September.

ILO. (2020a). ILO Monitor: COVID-19 and the World of Work. Fourth Edition Updated Estimates and Analysis. International Labour Organization, May.

İŞKUR Genel Müdürlüğü. (2021). Kısa Çalışma Ödeneği. <https://www.iskur.gov.tr/isveren/kisa-calisma-odenegi/genel-bilgiler/> (Erişim Tarihi: 14.12.2020).

İŞKUR Genel Müdürlüğü. (2021a). Nakdi Ücret Desteği. [https://www.iskur.gov.tr/is-arayan/issizlik-sigortasi/nakdi-ucret-destegi/#:~:text=Koronavir%C3%BCs%20\(Covid%2D19\)%20salg%C4%B1n%C4%B1n,ve%20%C4%B0%C5%9EKUR%20taraf%C4%B1ndan%20yap%C4%B1lan%20%C3%B6demedir.](https://www.iskur.gov.tr/is-arayan/issizlik-sigortasi/nakdi-ucret-destegi/#:~:text=Koronavir%C3%BCs%20(Covid%2D19)%20salg%C4%B1n%C4%B1n,ve%20%C4%B0%C5%9EKUR%20taraf%C4%B1ndan%20yap%C4%B1lan%20%C3%B6demedir.)

İŞKUR Genel Müdürlüğü. (2021b). İşsizlik Sigortası Fonu Bülteni, Ocak 2021. <https://www.iskur.gov.tr/yayinlarimiz/issizlik-sigortasi-bulteni/> (Erişim Tarihi: 08.02.2021).

İŞKUR Genel Müdürlüğü. (2021c). Kısa Çalışma. [https://media.iskur.gov.tr/43151/12\\_aralik-2020-bulten.pdf](https://media.iskur.gov.tr/43151/12_aralik-2020-bulten.pdf) (Erişim Tarihi: 08.02.2021).

İŞKUR Genel Müdürlüğü. (2021d). İşsizlik Ödeneği. <https://www.iskur.gov.tr/is-arayan/issizlik-sigortasi/issizlik-odenegi/> (Erişim Tarihi: 08.02.2021).

Kalkınma Bakanlığı. (2014). Onuncu Kalkınma Planı 2014/2018: İstihdam ve Çalışma Hayatı Özel İhtisas Komisyonu Raporu. Ankara: Kalkınma Bakanlığı Yayınları, Yayın No: KB: 2882- ÖİK: 727.

Kara, B. (2009). Sosyal Devletten Küresel Devlete: Türkiye’de Kamu Çalışanları ve Temel Haklar. Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 14 (1).

Kara, E. (2020). Covid-19 Pandemisi: İşgücü Üzerindeki Etkileri ve İstihdam Tedbirleri. Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi (ASEAD), 7 (5).

- Kara, M. ve Duruel, M. (2005). Türkiye’de Ekonomik Büyümenin İstihdam Yaratamama Sorunu. Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, 50.
- Kaya, M. Türkiye’de İşsizlik Sorunu ve Özel İstihdam Büroları. Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi, 4 (35), Aralık.
- Koray, M., ve Topçuoğlu, A. (1995). Sosyal Politika. Bursa: Ezgi Kitabevi Yayınları, 3. Baskı, Mart.
- Koronavirüs Salgını Nedeniyle Verilecek Hibe Desteği Programı ve Uygulama Esasları Hakkında Tebliğ, 24 Aralık 2020 tarih ve 31344 Sayılı Resmî Gazete.
- KPMG. (2019). İnşaat Sektörel Bakış. <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/tr/pdf/2019/01/sektorel-bakis-2019-insaat.pdf> (Erişim Tarihi: 16.12.2020).
- Legatum Institute. (2021). The Legatum Prosperity Index: A Tool for Transformation 2020. [https://docs.prosperity.com/2916/0568/0539/The\\_Legatum\\_Pro Prosperity\\_Index\\_2020.pdf](https://docs.prosperity.com/2916/0568/0539/The_Legatum_Pro Prosperity_Index_2020.pdf) (Erişim Tarihi: 21.01.2021).
- Lordoğlu, K. ve Özkaplan, N. (2005). Çalışma İktisadı. İstanbul: Der Yayınları, Yayın No: 358.
- OECD. (2020). Social Expenditure (SOCX) Update 2020. <https://www.oecd.org/els/soc/OECD2020-Social-Expenditure-SOCX-Update.pdf> (Erişim Tarihi: 02.02.2021).
- Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2020). Dünya Ekonomisindeki Son Gelişmeler Bülteni: 2020/1-2. Ekonomik Modelleme ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü Konjonktür Değerlendirme Daire Başkanlığı.
- Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2021). Kamu Kesiminde Sosyal Harcama İstatistikleri. <https://www.sbb.gov.tr/resmi-istatistik-programina-katkilarimiz/> (Erişim Tarihi: 11.01.2021).
- Sustainable Governance Indicators. (2020). Policy Performance. [https://www.sgi-network.org/2020/Policy\\_Performance](https://www.sgi-network.org/2020/Policy_Performance) (Erişim Tarihi: 22.02.2021).
- Sustainable Development Solutions Network. (2021). World Happiness Report 2020. <https://happiness-report.s3.amazonaws.com/2020/WHR20.pdf> (Erişim Tarihi: 04.01.2021).
- Şişman, Y., Sosyal Politika ve İş Hukuku, Cilt 1., Birlik Ofset Yayıncılık, Eskişehir 2002.
- Talas, C. (1967). Sosyal Politika: Birinci Kitap Sosyal Politikaya Giriş ve Tarihsel Gelişim. Ankara: Sevinç Matbaası, Yenilenmiş Üçüncü Baskı.
- Ticaret Bakanlığı. (2021). Bakan Pekcan, Esnafa Şubat Ayı Gelir Kaybı ve Kira Desteği Ödemelerine Başladıklarını Bildirdi. <https://ticaret.gov.tr/haberler/bakan-pekcان-esnafa-subat-ayi-gelir-kaybi-ve-kira-destegi-odemelerine-basladikla> (Erişim Tarihi: 22.02.2021).
- TOBB. (2020). 2020 Ekim Ayına Ait Kurulan ve Kapanan Şirket İstatistikleri Haber Bülteni. 20 Kasım 2020 Tarih ve 2020/10 Sayılı TOBB Bülteni.
- Tokol, A. (1997). Sosyal Politika. Bursa: Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı Yayın No: 20, 2. Baskı.
- TÜİK. (2019). İşgücü İstatistikleri Mikro Veri Seti, 2019. Ankara: Türkiye İstatistik Kurumu, Yayın No: 4584, Mayıs.
- TÜİK. (2021). İşgücü İstatistikleri, Ekim 2020. <https://tuikweb.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=37485> (Erişim Tarihi: 12.02.2021).
- TÜRMOB. (2020). Korona Salgınının Türkiye Ekonomisine Etkisi Değerlendirmeler ve Öneriler Raporu. Ankara: TÜRMOB Yayınları: 503, Nisan.
- Yanık, C. ve Kara, M. (2014). Küreselleşmenin Sosyal Devlet Anlayışındaki Dönüşüme Etkisi: Genel Bir Değerlendirme. HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi, 3 (6).
- Yiyecek ve İçecek Hizmeti Faaliyetlerinde Bulunan İşletmelere Koronavirüs Salgını Nedeniyle Verilecek Ciro Kaybı Desteği Programı ve Uygulama Esasları Hakkında Tebliğ. 17 Şubat 2021 tarih ve 31398 Sayılı Resmî Gazete.