



COVID19 PANDEMİSİ VE TÜRKİYE'DE HANELERİN KORUNMASI

Gökçe Uysal

Dünya üzerindeki birçok ülkeyi benzer zamanlarda etkileyen COVID19 pandemisiyle ilgili önlemler öncelikle sağlık alanına odaklandı ve sosyal mesafelendirme çerçevesinde bireylerin hareketliliği farklı ülkelerde farklı derecelerde kısıtlandı. Bu önlemler iktisadi faaliyetleri de etkiledi. Bazı sektörlerde sosyal mesafelendirme önlemleriyle birlikte firmalar tamamen faaliyeti durdurdu. Diğer bazı sektörlerde çalışma biçimleri değişti ve çalışanların bir kısmı işlerini evlere taşıdılar. Sağlık açısından elzem olan bu önlemler, kaçınılmaz iktisadi sonuçlar doğuruyor. Sağlık önlemlerini müteakip ülkeler vatandaşlarını ekonomik açıdan korumayı da önceliklendirerek bazı politika önlemleri almaya başladılar. Bu politika notunda Dünya'daki farklı ülkelerde uygulamaya konan, özellikle haneleri korumaya yönelik önlemlerin bir özeti verilerek Türkiye'deki benzer politikalar değerlendirilecektir.

COVID19 Pandemisi Mücadelesinde İktisadi Önlemler

COVID19 pandemisinin iktisadi zararlarına karşı alınan önlemler arz yönlü ve talep yönlü önlemler olarak kabaca ayrılabilir. Arz yönlü önlemlerde firmaların, talep yönlü önlemlerde ise hanelerin finansal açıdan desteklenmesine yönelik uygulamalar sayılabilir.

Arz yönlü önlemler kabaca kredi kanallarının açılmasıyla finansmana erişimin kolaylaştırılması ve vergi yükümlülüklerinin ertelenmesi gibi eksenlerde yer almaktadır. Böylelikle üretim tekrardan başlayana kadar firmaların dayanıklılığının artırılması ve istihdam kayıplarının geciktirilmesi ya da önlenmesi amaçlanmaktadır. Bu yönüyle arz yönlü önlemler ile talep yönlü önlemler birbirinden tamamen bağımsız değildir. Zira firmalarla hanelerde birbirinden iktisadi açıdan bağımsız değildir. Firmalar üretimde insan kaynağı kullanır, karşılığında maaş öder. Çok makro bir bakış açısıyla, firmaların sahipleri hanelerdir. Esnaf olarak tabir edilen küçük firmaların sahipleri doğrudan hanelerdir. Firmalar büyüyüp daha kurumsal yapılar oturdukça firmaların sahipleri temettü ile firmanın karından pay alırlar. Bu çerçevede arz yönlü politikaların da hanelerin korunmasına hizmet ettiği söylenebilir.

Talep yönlü önlemlerin önemli bir kısmı haneleri olası gelir kayıplarına karşı korumaya yöneliktir. Yüksek gelir grubundaki ülkelerde haneleri korumaya yönelik alınan önlemler dört ana grubu hedef alır. (1) Pandemi öncesinde çalışan kesim: Bu gelir grubundaki ekonomilerde istihdam ekseriyetle kayıtlıdır. Böyle bir işgücü piyasasında, çalışanların işlerini ve ücretlerini korumaya yönelik önlemler, hemen hemen tüm çalışanları kapsar. (2) İşsizler: Hem işini kaybedecek olanlara hem de pandemi öncesinde işsiz kalmış olanlara yönelik önlemler alınmaktadır. Faydalanma kriterleri gevşetilmekte, işsizlik sigortası ödemeleri artırılmakta ve süresi uzatılmaktadır. (3) Kendi hesabına çalışanlar: Çalışan ve işsiz gruplarına kıyasla daha küçük bir grup olan kendi hesabına çalışanları korumaya yönelik doğrudan gelir destekleri uygulanmaktadır. (4) Bu grupların hiçbirinde olmayan kesimler için özel doğrudan gelir destekleri devreye sokulmaktadır.

Bu politika reçetesi, Türkiye ve benzeri orta gelir grubundaki ülkelerde, üretimin ve istihdamın yapısındaki farklılıklar sebebiyle toplumun kırılgan kesimlerinin yeterince korunması için yetersiz kalmaktadır. Zira orta ve düşük gelir gruplarındaki ülkelerde üretimde kendi hesabına çalışanlar, 10'dan az çalışanı olan mikro firmalar, küçük ve orta boyuttaki işletmeler, üretimin nispeten daha büyük bir kısmını yüklenir. Bu ülkelerde istihdam da sadece kayıtlı ücretli çalışanlardan ibaret değildir. İstihdamda kayıt dışı çalışanlar, kendi hesabına çalışanlar ve ücretsiz aile işçileri de istihdamın nispeten dikkate değer kısmını üstlenir. Üstüne üstlük, firma boyutu küçüldükçe firmalar ile haneler birbirlerinden net çizgilerle ayrılmaz. Küçük aile işletmelerinin finansal sorunları doğrudan hanelerin finansal sorunlarına dönüşür. Kayıt dışılık da nispeten yaygın olduğundan küçük aile işletmelerinde çalışanların ücret garantileri, kısa çalışma ödenekleri, idari izinler, işsizlik sigortası gibi koruyucu önlemlere erişimi kısıtlıdır.

Haneleri korumak için başka ülkelerde alınan iktisadi önlemler

OECD tarafından derlenen ve düzenli olarak güncellenen veri tabanından alınan bilgiler, hem bazı yüksek gelir grubu ülkeler için hem de bazı orta gelir grubu ülkeler için aşağıda özetlenmiştir.¹ Burada hane korumaya yönelik önlemlere odaklanılmıştır.

ALMANYA

evden çalışmasına imkan olmayan ve karantinadaki çalışanlara ücretlerin devlet tarafından ödenmesi, yuva ve okulların kapanmasıyla çocuklarına bakmak zorunda olan çalışanlara ücretli izin verilmesi, kısa dönemli çalışma olanaklarına erişimin kolaylaştırılması, çalışma saati azaltılan çalışanların sosyal güvenlik primlerinin devlet tarafından karşılanması, kendi hesabına çalışanlar ve mikro firmalara bir önceki yıl vergi beyannameleri esas alınarak 15 bin Euro'ya kadar destek verilmesi, işyerlerinde enfeksiyon riski tespit edilen kendi hesabına çalışanlara doğrudan gelir desteği verilmesi, kiraların ertelenmesi.

AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ

sağlık sebebiyle 2 haftalık ücretli izin sağlanması, çocuğu olanlara 3 aya kadar ek ücretli sağlık izni verilmesi, ailesinde bakması gereken birinci dereceden akraba olan çalışanlara 12 haftaya kadar ücretsiz izin verilmesi, düşük gelirli hanelere gıda yardımı, işsizlik sigortası ödemelerinin haftalık 600 USD'ye çıkarılması, yıllık brüt geliri 75 bin USD'den az olan bekarlar ve 150 bin USD'den az olan evlilere her bir yetişkin için 1200 USD ve her bir çocuk için 500 USD doğrudan gelir desteği, kendi hesabına çalışanların işsizlik sigortasından faydalanması, işsizlik sigortasından faydalanabilenlere kendi hesabına çalışanların eklenmesi, sürenin 26 haftadan 39 haftaya uzatılması. Federal devletin öğrenci kredilerinin ötelenmesi. Hanelerin federal devlet tarafından sigortalanmış ev kredileri içerisinde COVID19 yüzünden ödenemeyenlere bankaların ve finans kurumlarının müsamaha göstermesi, federal devletin kısa dönemli çalışma düzenlemesi olan eyaletlerde ücretlerin tümünü, olmayıp da yeni başlatan eyaletlerde ücretlerin yarısını ödemesi.

FRANSA

Sağlık izinleri ödemelerinin artırılması, kısa dönemli çalışma olanaklarının genişletilmesi, işsizlik sigortası almakta olan bireyler için pandemi süresinin toplam faydalanma süresinden düşülmemesi, başka bir işte çalışmak üzere işinden ayrılmış ama pandemi yüzünden işe başlayamamış bireylerin işsizlik sigortasından faydalandırılması, kendi hesabına çalışanlar ve işverenlere destek sağlanması açısından fon oluşturulması, evde çocuk bakma yükümlülüğü olan çalışanlara ücretli sağlık izni verilmesi, esnaf ve sanatkarlara bir defalık doğrudan gelir yardımı yapılması.

İNGİLTERE

Üç ay için firmaların çalışanların ücretlerinin yüzde 80'ine kadar (maksimum 2500 GBP) yardım almaları için fon oluşturulması, kendi hesabına çalışanların son üç yıldaki gelirleri üzerinden (hem aylık ücretin üzerinde sınır hem de yıllık kar üzerinde sınırlar dahilinde) desteklenmesi, kendi hesabına çalışanlara kredi verilmesinin kolaylaştırılması, kendini karantinaya almış kişilere sağlık izinleri verilmesi, bireylerin gelir vergisi ödemelerinin ötelenmesi.

İRLANDA

Kendi hesabına çalışanlar ve ücretlilerin kendilerini izole edebilmeleri için sağlık izni ve benzeri ödemelerin genişletilmesi, pandemiden etkilenen şirketlerin ücret ödemelerine devam edebilmeleri için haftalık 410 Euro'ya kadar ücretlerin yüzde 70'ine geçici teşvik verilmesi, COVID19 sebebiyle işsiz kalanlara işsizlik sigortası ödemelerinin artırılması, kendi hesabına çalışanların COVID19 işsizlik sigortası ödemelerinden faydalanabilmesi, kira kontratlarının sona erdirilmesinin ve kira artışlarının COVID19 pandemisi süresince engellenmesi, ısınma ve elektrik kesintilerinin durdurulması.

İSPANYA

İşsizlik sigortasından faydalanan ücretli sayısının artırılması (minimum ödeme sürelerinin kısaltılması), ev çalışanlarına geçici teşvik verilmesi, 6 ay kira kontratları sebebiyle evden çıkarılmalarının engellenmesi, süresi gelmiş kira kontratlarının 6 ay uzatılması, 10'dan fazla evi olan ev sahiplerinin kira ödemelerinin ötelenmesi, kırılğan grupların kredi ödemelerinin üç ay ertelenmesi, COVID19 krizinin sonuna kadar işten çıkarılmalarının durdurulması, geçici iş akitlerinin iptalinin engellenmesi, zaruri olmayan işlerde çalışanların bu sürede ücretlerini tam olarak almasına karşılık çalışmadıkları sürenin 2020 sonuna kadar telafi edilmesi, geçici iş akitleriyle çalışanların korunmaları için işsizlik sigortasına erişimlerinin kolaylaştırılması, en az iki aylık geçici kontratla çalışan ve işsizlik sigortasına erişemeyen çalışanlara 430 Euro'ya kadar yardım yapılması, kendi hesabına çalışan bireylere bir seferlik yardım, bağımlı insanlara yardım sağlanması için fon, kırılğan durumdaki çocuklar için gıda yardımı, COVID19 sebebiyle hastalanmış ya da karantinaya alınmış çalışanların sağlık izni yardımlarının artırılması, kırılğan durumdaki çocuklara gıda yardımı, kırılğan gruplarda ev kredisi ödemelerinin ötelenmesi, su, ısınma ve telekomünikasyon hizmetleri yardımlarından faydalanan hane sayısının artırılması, çocuk, yaşlı ve bağımlılara bakım sağlamak zorunda olan çalışanların çalışma saatlerinin azaltılması, hanelerin emeklilik hesaplarındaki birikimlerine ulaşmalarının kolaylaştırılması.

İTALYA

Ücretli çalışmaya devam edenlere bir defalık 100 Euro yardım, farklı sebeplerden ötürü bu desteklerden faydalanamayan çalışanlara yardım sağlanması, kendi hesabına çalışan ve mevsimlik çalışanlara bir defaya mahsus olmak üzere 600 Euro ödenmesi, işini kaybedenlerin ev kredisi ödemelerinin ötelenmesi, çocuk bakım desteklerinin artırılması, engelli çalışanlara ve engelli bakanlara ek izin günü sağlanması, karantinada kullanılması için sağlık izni günlerinin artırılması, borç ödemelerinin ötelenmesi.

KANADA

COVID19 sebebiyle işini kaybedenlere dört aya kadar 2 bin Kanada doları ödemesi yapılması, hanelerin vergi ödemelerinin ötelenmesi, işsizlik sigortası ödemelerinden faydalanamayan çalışanlara işlerini kaybetmeleri halinde maddi yardım sağlanması, çocuklu hanelerin maddi olarak desteklenmesi ve öğrenci borçlarının ötelenmesi, normal koşullarda işsizlik sigortası ödemelerinden faydalanamayan kendi hesabına çalışanlar ve yarı zamanlı çalışanlara acil maddi yardımlar sağlanması, emeklilere yardım edilmesi.

YUNANİSTAN

Pandemiden etkilenen firmaların işten çıkardığı ücretlilere, kendi hesabına çalışanlara ve freelance çalışanlara, Mart başından beri işten çıkarılanlara 800 Euro yardım yapılması, sağlık ve sigorta ödemelerinin devlet tarafından karşılanması, ücretli çalışanların vergi yükümlülüklerinin 4 ay askıya alınması, tüm kendi hesabına çalışanların vergi yükümlülüklerinin 4 ay ertelenmesi, zorunlu olarak kapatılan işyerlerinde çalışıp iş kontratları geçici olarak askıya alınan çalışanların kiralalarının yüzde 60'ını ödemesi, ev sahiplerinin vergi yükümlülüklerinin 4 ay askıya alınması, 31 Mart'ta işsizlik sigortası ödemeleri bitecek olan işsizlerin sigorta ödemelerinin iki ay uzatılması.

ARJANTİN

Kayıt dışı ekonomide aktif olan hanelere, kendi hesabına çalışanlara ve ev işlerinde çalışanlara Nisan ayında bir defaya mahsus 150 USD ödenmesi, pandemi öncesinde şartlı nakit transferi alan hanelere bir defaya mahsus 50 USD ödenmesi, emekli maaşlarının artırılması ve bir defalık ödemelerle desteklenmesi, Mayıs sonuna kadar pandemiden ötürü işten çıkarmanın durdurulması, firmaların işe gidemeyen çalışanlarının ücretlerinin bir kısmını ödemesi, pandemiden ötürü işini kaybedenlere işsizlik sigortasından faydalanma olanağı verilmesi, gıda, kişisel bakım ve ilaç fiyatlarının 30 gün dondurulması, federal gıda programlarının yaygınlaştırılması, faturalarını ödeyemeyen hanelerin ısınma ve elektrik hizmetlerinin durdurulmaması, tüm kira kontratlarının uzatılması, kiraların Mart seviyesinde sabitlenmesi ve kira ödeyemediği için kiracıların evden çıkarılmaması.

BREZİLYA

Kayıt dışı çalışanların 3 ay boyunca aylık 120 USD yardımdan faydalanması, asgari ücretin yarısından az gelir alan ve başka programlardan faydalanmayan bekar annelere 240 USD yardım yapılması, var olan hane yardımı programlarının genişletilmesi, kısa çalışma ödeneklerinin kullanılması, işsizlik sigortasının genişletilmesi, firmaların asgari ücrete endeksli yardımlardan faydalanabilmek için yardım süresinin iki katı kadar süre istihdamı koruması, bireysel işsizlik sigortasında biriken paraların çekilebilmesi, devlet okullarındaki çocuklara öğle yemeği dağıtılması.

ŞİLİ

Belli bir değerin altında kalan evlerin gayrimenkul vergilerinin ötelenmesi, düşük gelirli hanelerin vergi ödemelerinin kolaylaştırılması, kayıtlı çalışmayan bireylere doğrudan yardım yapılması (yaklaşık 2 milyon kişi), kendi hesabına çalışanların gelir vergisi iadelerinin erkene alınması, yaklaşık 3 milyon kişiyi kapsamı planlanan en kırılganları korumaya yönelik bir fon kurulması, hastalananların işsizlik sigortasından faydalanması.

KOLOMBİYA

Pandemi öncesi ödeme zorluğu yüzünden suyu kesilmiş 1 milyon kişiye su bağlanması, su fiyatının dondurulması, yoksun hanelere yapılan yardımların artırılması (yaklaşık 10 milyon kişi), başka tip yardımlardan faydalanamayan kayıt dışı çalışanlara geçici teşvikler verilmesi, kırılğan hanelere gıda yardımı yapılması, katma değer vergisi iadelerinin öne çekilmesi, ev boşaltmaların durdurulması, kiraların dondurulması ve kamu hizmeti ödemelerinin 36 ay faizsiz ötelenmesi.

ÇEK CUMHURİYETİ

Kendi hesabına çalışanlara ve okulların kapanmasından ötürü evde çocuk bakan çalışanlara ücret yardımı yapılması, kendi hesabına çalışanların sağlık ve sigorta ödemelerinden altı ay muaf tutulması, karantina yüzünden evde kalması gereken ücretli çalışanların ücret ödemelerinin yüzde 60-80'ninin devlet tarafından desteklenmesi.

Haneleri korumak için Türkiye'de alınan önlemler

Türkiye'de mevcut önlemler, 17 Nisan 2020 Cuma günü Resmî Gazete'de yayınlanan, 7244 sayılı "Yeni Koronavirüs (Covid19) Salgınının Ekonomik ve Sosyal Hayata Etkilerinin Azaltılması Hakkında Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile düzenlenmektedir.

Doğrudan gelir destekleri:

1. 2 milyon 111 bin haneye 1000 TL tutarından bir seferlik ödeme yapılması, ikinci etabı ise ilk etapta bin TL'lik ödemeden faydalanmamış 2 milyon 300 bin haneye 1000 TL'lik nakdi destek vererek hanelerin sayıda artırılmasını öngörmektedir.² Hazine ve Maliye Bakanlığı bu yardım kapsamında 4,4 milyon haneye yardım yapılacağını beyan etmiştir.³ Aynı beyanda toplam 4,2 milyon başvuru olduğu ve ödemelerin 10 Nisan itibarıyla 250 bin kişiye yapıldığı belirtilmektedir.
2. 795 bin kişinin konut, ihtiyaç, araç kredisi ve kredi kartı borçlarının ötelendiği yine Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından açıklanmıştır.

3. Aylık geliri 5 bin TL'nin altında olan tüm vatandaşlar için temel ihtiyaç desteği adı altında kamu bankalarının yürütülecek olan bir program başlatıldığı belirtilmektedir.⁴ Bu doğrultuda Ziraat Bankası, Halkbank ve VakıfBank'ın kampanya başlattıkları görülmektedir.

Hanelere yapılacak doğrudan gelir desteğinin hangi kıstaslara göre dağıtılacağı açık değildir. Benzer şekilde hanelerin kredi ödemelerinin ötelenmesinin hangi kriterlere göre yapıldığı açıklanmamıştır. Faydalanma kriterlerinin açık olmaması ve kamuya duyurulan başvuru sistemlerinin olmaması bu tarz önlemlerin ihtiyaç duyan kitleyi etkin ve verimli şekilde hedeflemesinin önünde engel teşkil etmektedir. Temel ihtiyaç desteği adı altında verilecek kredinin de kişilerin gelir kaybını engellemek yerine borçluluğunu artıracığı ve sadece gelir kaybının etkisini öteleyeceği düşünülebilir.

Kayıtlı istihdam üzerinden hanelere destekler:

1. Asgari ücret destek programına devam edilecektir. Böylelikle asgari ücretin maliyeti düşürülerek dolaylı olarak istihdam korunmaya çalışılmaktadır.
2. Üç ay süresince her türlü işçinin iş sözleşmesinin feshedilmesi engellenmiştir. Ancak fesih yasağı uygulanan hallerde işveren işçiyi ücretsiz izne ayırma hakkı verilmiştir. Ücretsiz izne ayrılan ve dolayısıyla işsizlik ödeneğinden istifade edemeyen çalışanlara fesih yasağı süresince günlük 39 TL (aylık 1170 TL) nakdi ücret desteği üç ay süreyle verilecektir. Bu süre altı aya kadar uzatılabilir.
3. Faaliyetlerini azaltan ya da durduran işletmelerde çalışan vatandaşlara yönelik olarak "Kısa Çalışma Ödeneği" ile 3 ay boyunca maaş desteği verileceği açıklandı. Hazine ve Maliye Bakanlığı bu kapsamda 700 bin başvurunun onaylandığını beyan etmiştir.⁵ Kısa çalışma ödeneğinden faydalanma şartları gevşetilmiştir. Böylelikle kısa çalışmanın başlamasından önce 60 gündür çalışan ve son üç yılda en az 450 gün prim ödemiş olmak gerekmektedir.
4. En düşük emekli maaşı 1500 TL'ye çıkartılmış, bayram ikramiyelerinin ödemesi Nisan ayına çekilmiştir.

Bu düzenlemelere göre firmaların kayıtlı çalışanlarını işten çıkarmalarının engellenmesi, oluşmuş olan iş akdinin sosyal mesafelendirme önlemlerinin sona ermesiyle tekrar devam etmesini sağlayacaktır. Ancak ücretsiz izne çıkarıldıkları takdirde bireyler pandeminin etkisiyle gelir kaybı yaşayacaklardır. Uygulanan önlem, kayıtlı istihdam edilmeye devam edildiği halde ücretsiz izne çıkarılan kişilere aylık 1170 TL doğrudan gelir transferi olarak özetlenebilir.

Kısa çalışma ödeneği ile birlikte ücretsiz izne çıkarılan çalışanlara yapılan doğrudan gelir yardımları, doğaları gereği kayıtlı istihdamda olan çalışanları korumaya yöneliktir. Dolayısıyla kayıt dışı olarak gerek ücretli çalışan gerek ücretsiz aile işçisi olan tüm bireyler ile kendi hesabına çalışanlar bu önlemlerin şemsiyesinin dışında bırakılmaktadır.

Esnaf destekleri:

KOSGEB internet sitesine göre Halkbank tarafından Esnaf Destek Paketi, Vakıfbank tarafından İşe Devam Kredisi Desteği, Ziraat Bankası tarafından KGF Teminatlı İşe Devam Kredisi ve Çek Ödeme Destek Paketi sağlanmaktadır.⁶ Hazine ve Maliye Bakanlığı beyanına göre esnaf için sağlanacak destekler aşağıda özetlenmektedir.⁷

1. 25 bin TL tutarında işletme için finansman desteği verileceği açıklanmıştır. Hazine ve Maliye Bakanlığı faiz destekli işletme kredisinden esnaf ve sanatkâr odalarına kayıtlı esnaf ve sanatkârlar yararlanabilecektir.⁸
2. Esnaf ve sanatkârlar için ticari kredi kartı olarak kullanabilecekleri Paraf Kart uygulaması genişletilmiş, üç ay ödemesiz dönem sağlanmıştır.
3. Halkbank'ın esnafa kullandığı kredilerin 3 aylık taksitleri ertelenmiştir.

Kendi hesabına çalışanlara yönelik önlemlerin hepsi doğrudan gelir desteği yerine nakit akışını düzenlemeye yönelik kredi olanaklarını genişletmektedir. Dolayısıyla mevcut gelir kaybını telafi etmek yerine borçluluğu artırıcı ve gelir kaybını ötelemeye yönelik önlemler olarak değerlendirilebilir. Geleceğe dair belirsizliklerin arttığı bu dönemde esnaf kredisi almakta imtina edebilir.

Bakım destekleri:

Sosyal Hizmetler Kanunu'na göre hanedeki kişi başına geliri asgari ücretin 3'te 2'sinden az olan engellilere sağlanan bakım hizmetleri devlet tarafından destekleniyordu. Benzer şekilde hanedeki kişi başına gelirin asgari ücretin üçte birinin altında olması durumunda da 65 yaş üzerindeki bireyler için bakım hizmeti alımı yapılıyordu. 7244 sayılı kanunla gelir şartlarının ve ağır engellilik şartlarının üç ay boyunca kaldırılması söz konusudur.

Genel itibarıyla önlemler, yüksek gelir grubundaki ülkelerin önlemlerine benzemekte, üretimde ve istihdamda Türkiye'deki farklı yapıyı dikkate almakta, bu haliyle de bazı kırılgan hane gruplarına ihtiyaç duydukları gelir desteklerini sağlamaktan uzak görünmektedir.

Türkiye haneleri korumak için başka hangi politikaları uygulayabilir?

Yoksun duruma düşen hanelerin korunmasını amaçlayan verimli politika tasarımlarının ilk ayağı en kırılgan duruma düşmüş hanelerin tanımlanmasıdır. Diğer bir deyişle, çeşitli sebeplerle yoksun duruma düşmüş hanelerin hangileri olduğunun belirlenmesi, bu hanelere doğrudan nakit yardımı yapılması verimli bir politika tasarımı için elzemdir. Bu hedefleme yapılırken hanelerin yoksunluk durumunun pandemi ile değişebileceği göz önünde bulundurulmalıdır. Türkiye'nin sosyal yardım sağladığı gruplar pandemi öncesinde belirlenmiş kriterlere göre yoksunluğu saptanmış gruplardır. Halbuki verimli sosyal yardım programlarının tasarlanabilmesi için pandeminin en olumsuz etkilediği kesimlerin dikkatle belirlenmesi gereklidir.

Bu hedeflemenin önündeki en büyük engel, pandeminin sosyal etkileri üzerine verinin yetersiz olmasıdır. Henüz hiçbir ülke, veriye dayalı analizle, pandemiden en çok etkilenen grupları tanımlayamamıştır.⁹ Kayıt dışı istihdamın çok kısıtlı olduğu ekonomilerde, firmaların çalışanları işten çıkarmasının geciktirilmesi ya da önlenmesi, işi olmayan bireyler için işsizlik sigortasının kapsamının genişletilmesi ve süresinin uzatılması ve kendi hesabına çalışanları korumak için ek paketler ile alınan önlemler oldukça geniş bir kitleye ulaşmaktadır. Ancak Türkiye'de

mevcut politika uygulaması, firmaları, pandemiden önce ücretli kayıtlı çalışanları ve sosyal transferlerden faydalananları önceliklendirmekte ve aşağıdaki grupları doğrudan hedeflememektedir.

1. Uzun süreli işsizler: Türkiye’de işsizlik oranları yapısal olarak yüksektir. Buna ek olarak 2018 ve 2019 yıllarında büyümenin yavaşlamasına paralel olarak işsizlik oranları yüksek seyretmiş, işsiz sayısı 4 milyonun üzerine çıkmış ve bunun doğrudan bir sonucu olarak da işsizlik süreleri önemli ölçüde uzamıştır. Ortalama iş arama süresi 2018 yılında 7,6 aya çıkmış, en az bir yıldır iş arayan uzun süreli işsiz sayısı, 2017 yılında 750 bin kişiden 2019 yılında 1 milyon 50 bin kişiye yükselmiştir. 2020 yılında uzun süreli işsizliğin giderek daha da yaygınlaşacağı beklenmektedir.¹⁰

İşsizlik, muhtemelen bireyin en büyük gelir kaynağından yoksun kalması demektir. Genelde bu koşullarda bireyler devlet tarafından işsizlik sigortası ile korunur. Ancak Türkiye’de işsizlik sigortasından faydalanma şartlarını yerine getirmek oldukça zor, işsizlik sigortasının ödemeleri nispeten düşük ve işsizlik sigortasının ödeme süresi de en uzun 10 ay ile kısıtlıdır. Bu şartlar altında uzun süreli işsizler hane ve/veya aile dayanışmasından faydalanır.

2. Türkiye işgücü piyasasının önemli yapısal sorunlarından biri, kayıt dışılığın yaygın olmasıdır. Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) verilerine göre 2019 yılında 28 milyon kişi olan toplam istihdam içerisinde 4,4 milyon kişi tarımda, 5,3 milyon kişi tarım dışı sektörlerde olmak üzere toplam 9,7 milyon kişi kayıt dışı çalışmaktadır. Tarımda 440 bin, tarım dışında ise 3 milyon kişi ücretli veya yevmiyeli olarak kayıt dışı istihdam edilmektedir.¹¹

Pandemiden kaynaklanan arz çöküşüyle bağlantılı istihdam kayıplarının öncelikle kayıt dışı istihdamda yaşanması beklenir. Mevcut düzenlemelerde kayıt dışı çalışanların bahsi dahi geçmektedir.

3. Kendi hesabına çalışanlar ve onlarla birlikte çalışan ücretsiz aile işçileri: Uluslararası İşgücü Örgütü (ILO) tarafından kırılğan istihdam olarak adlandırılan bu grubun payı Türkiye’de yüksek gelir grubundaki üyelere kıyasla oldukça yüksektir. TÜİK verilerine göre 2019 yılında toplam 7,6 mil-

yon kişi kendi hesabına ya da ücretsiz aile işçisi olarak çalışmaktadır. Kuşkusuz Türkiye’de tarım üretiminin yapısı bunun sebeplerinden biridir. Tarımda kendi hesabına çalışanlar ve ücretsiz aile işçisi olanlar 4,5 milyon kişidir.

Ancak tarım dışı sektörlerde de kendi hesabına çalışanların ve onlarla birlikte çalışan ücretsiz aile işçilerinin istihdamdaki payı göz ardı edilemez. Tarım dışı sektörde 3,1 milyon kişi kendi hesabına ya da ücretsiz aile işçisi olarak çalışmaktadır. Bu grupta kayıt dışı çalışan 1,9 milyon kişi bulunmaktadır.

Özetlemek gerekirse kendi hesabına ya da ücretsiz aile işçisi olarak çalışanlar arasında kayıt dışılık da oldukça yaygındır. Kaldı ki kayıtlı olan kendi hesabına çalışan bireylerin işsizlik sigortasından faydalanması mümkün değildir.¹²

Bu gruplar ekonominin normal seyri dahilinde çalışarak yaşamlarını devam ettirmektedir. Dolayısıyla normal koşullar altında sosyal transferlerden faydalanmıyor olabilirler. Zira sosyal transferler toplumun en yoksun kesimini korumak için yapılır.

Ancak yoksunluk sabit bir durum değildir. Pandeminin etkisiyle bu hanelerin ve bireylerin kendilerini yoksun durumda bulmaları çok muhtemeldir. Halbuki mevcut politikalar bu grupları tamamen görmezlikten gelmektedir. Yardımların daha fazla vakit kaybetmeden kendi hesabına çalışanlar, ücretsiz aile işçileri, kayıt dışı çalışanlar ve uzun süreli işsizleri kapsayacak şekilde genişletilmesi gereklidir.

Bu doğrultuda uygulanabilecek önlemler neler olabilir?

1. *COVID19 pandemisinden önce uzun süredir işsiz olan bireylerin korunabilmesi için işsizlik sigortası ödemelerinin sürelerinin uzatılması ve uygulamanın genişletilmesi gereklidir.*¹³

Mevcut koşullar altında işsizlik sigortasından faydalanabilmek için son üç yıl içerisinde en az 600 gün süre ile işsizlik sigortası primi ödemiş olmak gereklidir. 14 600 gün ödeyenler 180 gün, 900 gün ödeyenler 240 gün ve 1080 gün ödeyenler 300 gün işsizlik sigortası ödemelerinden faydalanabilir. Nitekim pandemi öncesi 4 milyondan fazla kişinin işsiz olmasına karşın işsizlik sigortasından faydalanabilen kişi sayısı 600 bin civarındadır.

2. *Kayıt dışı çalışan bireylerin sosyal güvenlik kayıtlarının yapılması özendirilmeli, bu doğrultuda geçmişe dönük ödemeler ve cezalar silinmelidir.*

Kayıt dışı çalışan bireylere yardım edilmesi kayıt dışı istihdamın doğası gereği daha zordur. Zira kayıt dışı çalıştırmak kanuna aykırıdır ve dolayısıyla müeyyidelere tabidir. Ancak pandemi kayıt dışı istihdamı kayda geçirmek açısından bir fırsat olarak değerlendirilebilir. Bu çerçevede kayıt dışı çalışan istihdam eden firmaların ödemeleri gereken cezalara pande-

mi sebebiyle af getirilerek çalışanlarını kayıt ettirmeleri istenebilir. Çalışanlarını kayda alan firmalara pandemi destekleri devam ettiği sürece sigorta teşvikleri sağlanabilir. Bunun karşılığında firmaların kayıtlı çalışanlarını pandemiden sonra en az üç ay istihdam etmeleri istenebilir.

3. *Kendi hesabına çalışan bireylere kayda geçmeleri özendirilmeli, kayıtlı olanların işsizlik sigortasından faydalanmalarının yolu açılmalıdır.*

Kendi hesabına çalışan bireylerin sigorta kayıtlarıyla tanımlanmaları mümkün olabilir. Bu tanım kullanılarak kendi hesabına çalışan bireylere ve onlarla birlikte çalışan ücretsiz aile işçilerine doğrudan gelir yardımları ulaştırılmalıdır.

Kendi hesabına çalışanlar ve ücretsiz aile işçileri arasında da kayıt dışılığın yaygın olması sebebiyle pandemi önlemleri kayda geçme açısından önemli bir fırsat yaratabilir. Kendi hesabına çalışan bireyler ve ücretsiz aile işçileri için doğrudan gelir yardımları kayda geçmeye bağlanarak sınırlı süreli sigorta teşvikleriyle desteklenebilir.

Son Notlar

- 1 | https://oecd.github.io/OECD-covid-action-map/data/CoronavirusUpdate_AllCountries_Public.xlsx
- 2 | Aile, Çalışma ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından yapılan açıklamada “Düzenli merkezi sosyal yardım (Yaşlı Aylığı, Engelli Aylığı, Engelli Yakını Aylığı, Silikozis Aylığı, Eşi Vefat Etmiş Kadınlara Yönelik Düzenli Nakit Yardım, Muhtaç Asker Ailelerine Yönelik Düzenli Nakit Yardım, Öksüz Yetim Yardımı, Muhtaç Asker Çocuğu Yardımı, Şartlı Eğitim Yardımı, Şartlı Sağlık Yardımı, Çoklu Doğum Yardımı, Psiko-Sosyal ve Mali Kayıp Yaşayan Tüberküloz ve SSPE Hastalarına Yönelik Düzenli Nakdi Yardım Programı) alan hanelere herhangi bir başvuruya gerek olmaksızın Ekonomik İstikrar Kalkanı Paketi Destek Programı kapsamında 1.000 TL ödeme yapılacaktır.” denildi.<https://www.ailevecalisma.gov.tr/tr-tr/duyurular/2-milyon-111-bin-haneye-1-000-er-tl-nakdi-destegin-odeme-tarihleri-aciklandi/>
- 3 | <https://www.youtube.com/watch?v=RE1Cw1-ytdw>
- 4 | <https://www.kgf.com.tr/index.php/tr/urunlerimiz/hazine-destekli-kefaletler/temel-ihhtiyac-destek-kredisi-paketi>
- 5 | <https://www.youtube.com/watch?v=RE1Cw1-ytdw>
- 6 | <https://www.kosgeb.gov.tr/site/tr/genel/covid19/6394/covid19-kapsaminda-kamu-destekleri>
- 7 | <https://www.youtube.com/watch?v=RE1Cw1-ytdw>
- 8 | https://www.halkbank.com.tr/21475-halkbank_esnaf_ve_sanatkarlara_25_bin_tl_nakit_kredi_25_bin_tl_ticari_kart_destegi_verecek
- 9 | Hatta İspanya bu ve benzeri endişelerle evrensel gelir ödemelerine başlayarak hedef grup tanımlamaktan şu an için vazgeçmiş görünmektedir. Ancak bu tip ödemelerin ekonomik açıdan verimsizliğe yol açma riski bulunmaktadır. Kaynakların kısıtlı olduğu durumlarda hedefleme yapılarak kaynaklar daha etkin kullanılabilir.
- 10 | Gürsel Seyfettin ve Şahin Mehmet Cem (2020), “Uzun Süreli İşsizliğin Yarattığı Tehdit”, Betam Araştırma Notu 20/248.
- 11 | http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1007
- 12 | İşsizlik Ödeneğinden Yararlanma Koşulları: Kendi istek ve kusuru dışında işsiz kalmak, Hizmet akdinin sona ermesinden önceki son 120 gün hizmet akdine tabi olmak, Hizmet akdinin feshinden önceki son üç yıl içinde en az 600 gün süre ile işsizlik sigortası primi ödemiş olmak, Hizmet akdinin feshinden sonraki 30 gün içinde en yakın İŞKUR birimine şahsen ya da elektronik ortamda başvurmak.
- 13 | 7244 sayılı Kanun ile yapılan düzenleme kısa çalışma ve ücretsiz izin düzenlemelerini kapsamaktadır. Ancak işsizlik sigortasına dair herhangi bir düzenleme içermemektedir.
- 14 | <https://www.iskur.gov.tr/is-arayan/issizlik-sigortasi/issizlik-odeneği>

Teşekkür

Bu politika notunun hazırlanmasında araştırma desteği sağlayan İPM stajyeri Ahmet Kütükoğlu'na teşekkür ederim.

Gökçe Uysal 2019/20 Mercator-İPM Araştırmacısı ve Betam Direktör Yardımcısı'dır.

Bu politika notunda yapılan analizler ve varılan sonuçlar sadece yazara aittir ve İPM'nin resmi görüşünü yansıtmaz.

COVID19 Pandemisi ve Türkiye'de Hanelerin Korunması

10 s.; 30 cm. - (İstanbul Politikalar Merkezi-Sabancı Üniversitesi-Stiftung Mercator Girişimi)

Kapak Tasarımı ve Mizanpaj: MYRA

İstanbul Politikalar Merkezi

Bankalar Caddesi Minerva Han No: 2 Kat: 4
34420 Karaköy-İstanbul
T +90 212 292 49 39
ipc@sabanciuniv.edu - ipc.sabanciuniv.edu

İ P M

İSTANBUL POLİTİKALAR MERKEZİ
SABANCI ÜNİVERSİTESİ
STIFTUNG MERCATOR GİRİŞİMİ