www.turkishstudies.net/turkishstudies

Turkish Studies

eISSN: 1308-2140

Research Article / Araştırma Makalesi

INTERNATIONAL
BALKAN
UNIVERSITY
Sponsored by IBU

COVID-19 Pandemisi ve Türkiye’de Kayıt Dışı Çalışanlar

COVID-19 Pandemic and Informal Workers in Turkey

Elif Kara*

Abstract: The International Labour Organization predicts that the effect of coronavirus-related lockdown policies and the economic stagnation followed by the COVID-19 pandemic will be most severe on individuals and businesses operating in the informal economy. This article analyses the risks that such measures and the coronavirus itself possess on the informal Turkish economy and, more precisely, on its informal workers. First, I review the most recent literature and discuss the effect of lockdown measures on informal workers. Then, I provide descriptive statistics on Turkish informal workers from the Household Labour Force Survey. At last, I measure the potential impact of the COVID-19 pandemic on Turkish informal workers by calculating (1) the informal employment rates within the sectors whose production levels are affected the most and (2) the informal employment rates in occupations with high exposure and close proximity to the disease. Results show that 4 out of the 9 million informal workers working in Turkey can be labelled high risk. Moreover, I find that informality rates are higher among young people and women. It is also found that informal women and young workers are represented disproportionately in some occupations where exposure to disease and proximity are high. As a result, it is recommended to implement additional policies for informal workers (particularly for women and young workers) employed in the sectors that production levels are highly affected by COVID-19, and for workers employed in the occupations where exposure to disease is high.

Structured Abstract: Introduction and purpose of the study. Informal workers constitute 62 per cent of the employees worldwide. Informal employment represents 90 per cent of total employment in low-income countries, 67 per cent in middle-income countries and 18 per cent in high-income countries. Informal employment can be observed among workers with different characteristics in terms of job status, income and industry.

While informal workers represent a broad group, most informal workers have one thing in common: they are neither recognized nor protected by the Law. They lack social protection and stripped of social and economic rights that are usually provided to formal workers. It is anticipated that even a temporary loss of income may have devastating effects on informal workers who have a hard time saving because they need to spend most of their income (Shaikh, 2020; Ataguba, 2020: 327; OECD, 2020:2; Taylor, 2020; Rahman, 2020; Schwettmann, 2020:5; Narula, 2020:303). Although the chance of getting the virus varies across occupations and demographic groups, illnesses and accidents are also more likely to occur due to the insecure nature of workplaces of informal workers.

* Dr., Bursa Uludağ Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü
Dr., Bursa Uludağ University, Faculty of Economics and Administrative Sciences, Department of Labor Economics and Industrial Relations

ORCID 0000-0002-7431-4059

elifkara@uludag.edu.tr

Cite as/ Atıf: Kara E. (2020). COVID-19 pandemisi ve Türkiye’de kayıt dışı çalışanlar. *Turkish Studies*, 15(6), 603-619. <https://dx.doi.org/10.7827/TurkishStudies.44505>

Received/Geliş: 24 June/Haziran 2020

Accepted/Kabul: 15 October/Ekim 2020

Copyright © MDE, Turkey

Checked by plagiarism software

Published/Yayın: 20 October/Ekim 2020

CC BY-NC 4.0

The International Labour Organization predicts that the effect of coronavirus-related lockdown policies and the economic stagnation followed by the COVID-19 pandemic will be most severe on individuals and businesses operating in the informal economy. To make matters worse, informal workers have often been excluded from the employment measures that governments take against the COVID-19 effects. As a result, this study puts the impact of the pandemic on informal workers in Turkey under the spotlight.

Method. This study provides a literature review about the effects of the COVID-19 pandemic on informal workers. Then, it provides descriptive statistics on Turkish informal workers from the Household Labour Force Survey (HLFS). At last, it measures the impact of the COVID-19 pandemic on Turkish informal workers by calculating (1) the informal employment rates within the sectors whose production levels are affected the most and (2) the informal employment rates in occupations with high exposure and close proximity to the disease. The disruption caused at output levels is calculated by ILO (2020a:4) at the sectoral level. Using data from Turkey's HLFS, the informal employment levels are calculated by sector. Risks measures for exposure as well as proximity to the disease at the occupational level is extracted from the ONS (2020), which presents a potential exposure to the coronavirus analysis by occupation in the UK. It is then adapted to the occupational classification used in Turkey. This is done by matching the occupational classification (UK SOC 2010) used in ONS (2020) with the occupational classification (ISCO 08) used by TURKSTAT using the official correspondences.

Findings and discussion. As of 2018, there were about 9.6 million informal employees in Turkey (TÜİK, 2018). The results show that informal work is much more common among young people and women. It is also observed that informal work is common among those working as unpaid family workers, own-account workers, temporary employees and those working in small businesses. As ILO (2020a:5) predicted, the sectors whose production volume is most affected by the crisis are wholesale and retail trade, manufacturing, real estate, administrative and support services, accommodation and food services, arts, entertainment, recreation, sports and other services, and transportation, storage and communication activities. Among the six most affected sectors, the sector where informal work is the most common in Turkey is the arts, entertainment, recreation, sports and other services sectors. In fact, around 43 per cent of the workers in this sector are engaged in informal work. Besides, about 60 per cent of the young people and 50 per cent of the women work informally in this sector. The results of the analysis also show that 4 out of 9 million informal workers in Turkey are employed in one of the six sectors where production levels are highly affected by the pandemic. On the other hand, there are over 4 million people work informally in the agriculture, forestry and fisheries activities however, these activities are among the less affected ones. This implies that almost all of the informal workers within the non-agricultural sectors are employed in the sectors that are severely affected by the pandemic in Turkey.

Last but not least, this article focuses on the direct risks brought by the virus itself. ONS (2020) shows that health professionals, personal care workers, personal service personnel, cleaners, professionals engaged in training, garbage collectors, waste collectors and other non-qualified workers and those in customer service are among the ones have the highest exposure to disease in their job. It is also the case that the workers in these professions (except for cleaners) also work closer to other people. Among the occupations with high exposure to the disease, the highest share of informal workers in Turkey is among personal care workers (73.9 per cent) while 88 per cent of these are women. Other occupational groups with high exposure to the disease and high informality rates are personal service providers, cleaners and garbage collectors. Almost one in every three people in these professional groups work informally. It is also shown that about 35 per cent of the women working in these jobs work informally. Nevertheless, the situation is also difficult for young people. The informal employment rate of young people is over 40 per cent in five of the ten occupations where exposure to disease is the highest. As a result of these risks, it is recommended an urgent enactment of policies targetting informal workers (particularly for women and young workers) who are either employed in sectors where production levels are highly disrupted by the lockdown measures or employed in occupations with a high exposure to the disease.

Keywords: Labour Economics, COVID-19, Exposure to Disease, Informal Employment, Informality.

Öz: Uluslararası İşgücü Örgütü, COVID-19 pandemisi sebebiyle uygulanan iş yerlerinin kapatılması ve bulaşı önleyici yasaklar ile pandeminin getirdiği ekonomik durgunluğun etkilerinin küresel olarak en fazla kayıt dışı ekonomide istihdam edilen bireyler ve faaliyet gösteren işletmeler tarafından hissedileceğini öngörmektedir. Bu çalışmanın amacı pandeminin kayıt dışı çalışanlar üzerindeki etkilerini özetleyip Türkiye’de kayıt dışı çalışanların durumuna dikkat çekmektir. Bunun için ilk olarak dünyada kayıt dışı çalışanların durumu ve pandeminin kayıt dışı çalışanlar üzerindeki etkileri tartışılmaktadır. İkinci olarak çalışmada Türkiye İstatistik Kurumu tarafından gerçekleştirilen Hanehalkı İşgücü Anketi verileri kullanılarak Türkiye’de kayıt dışı çalışanların durumları betimsel istatistiklerle incelenmektedir. Üçüncü olarak ise COVID-19 pandemisinin Türkiye’de kayıt dışı çalışanlar üzerindeki etkisi iki ölçü kullanılarak ele alınmaktadır: Üretim düzeyleri pandemiden en fazla etkilenen sektörlerdeki kayıt dışı istihdam düzeyleri ile hastalığa en fazla maruz kalan ve başkalarıyla yakın mesafede çalışmak durumunda kalınan mesleklerdeki kayıt dışı istihdam düzeyleri. Sonuçlara göre üretim faaliyeti pandemiden en fazla etkilenen altı sektörde, Türkiye’de kayıtsız çalışan 9 milyonu aşkın kişinin yaklaşık 4 milyonu çalışmaktadır. Analiz, Türkiye’de tarım dışı sektörlerde kayıt dışı istihdam edilenlerin tamamına yakınının üretim düzeyi pandemiden en fazla etkilenen sektörlerde çalıştıklarına işaret etmektedir. Bu sektörlerde istihdam edilen gençler ve kadınların kayıt dışı çalışma ortalamaları ise genelin ortalamasından daha yüksektir. Sonuçlar ayrıca, hastalığa maruz kalmanın ve başkalarına yakın mesafede çalışmanın fazla olduğu meslekler içinde Türkiye’de kayıt dışı istihdam oranının en fazla olduğu meslek grubunun yüzde 73.9 kayıt dışı istihdam oranı ile kişisel bakım hizmetleri olduğunu göstermektedir. Türkiye’de kişisel bakım hizmetlerinde çalışanların yüzde 88’i ise kadındır. Sonuç olarak çalışmada, üretim düzeyleri COVID-19’dan yüksek derecede etkilenen sektörler ile hastalığa maruz kalmanın fazla olduğu işlerde çalışan kayıt dışı çalışanlara yönelik olarak politikalar geliştirilmesi önerilmektedir. Bunu yaparken de özellikle kadın ve genç ayrımı gözetilmesi önem kazanmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Çalışma Ekonomisi, COVID-19, Hastalığa Maruz Kalma, Kayıt Dışı İstihdam, Kayıt Dışılık

Giriş

Ekim 2020’nin başı itibariyle, dünya çapında COVID-19 kaynaklı vaka sayısı 36 milyonu, ölü sayısı ise 1 milyonu geçmiş ve 235 ülke bu pandemiden etkilenmiştir (WHO, 2020). Bu hastalığa karşı koruyacak bir aşının üretilip yaygın şekilde uygulanmasına veya tedavide kullanılacak bir ilacın keşfine kadar; sosyal mesafe¹, bulaşma zincirini kırmak ve nüfusun büyük bir kesimini korumanın en önemli yolu olmaya devam etmektedir. Bu sebeple, virüsün yayılımını yavaşlatmayı amaçlayan devletler pandeminin başlangıcından beri sınırlarını kapatmaktan, ülke içerisindeki iş yerlerinin kapatılmasına kadar çeşitli halk sağlığı önlemleri almaktadırlar. Bununla birlikte, ülkelerde bu önlemler zaman zaman gevşetilmekte; iş yerlerinin açılmasına (veya belirli sürelerle açılmasına), işçilerin işlerine geri dönmelerine izin verilmektedir.

İş yerlerinin kapatılması ve hareket kısıtlaması politikaları ile mal ve hizmetlere olan talebin ve girdi arzının düşmesi, piyasada ortaya çıkan likidite yetersizliği ve belirsizlik dünya genelinde farklı seviyelerde olmakla beraber ülkelerde ekonomik durgunluğa neden olmaktadır (Freund & Garcia Mora, 2020; World Bank, 2020; Rodeck, 2020). Örneğin, en gelişmiş ülkelerin arasında bulunduğu G7 ülkelerinin, tarihlerindeki en kötü hasıla düşüşünü (yüzde 20.4 ve yüzde 7.8 arasında değişen oranlarda) Nisan ve Haziran ayları arasında yaşadıkları görülmektedir (Julia Horowitz, CNN Business, 2020). Pandemiyle beraber yaşanan ekonomik durgunluk ise, işgücüne katılanlar için işsizlik, işgücünden ayrılma ve bireyler ve aileleri için gelir kaybı gibi sonuçlar doğurmaktadır (CBPP, 2020; King, 2020; Deutsche Welle, 2020; Aaronson, 2020).

Kayıt dışı çalışanlar, ister ücretli ya da ister kendi hesabına çalışsınlar, işlerini ve gelirlerini kaybetme riski en fazla olan gruplar arasında sayılmaktadır (Food and Agriculture Organization, 2020:1; Joassart-Marcelli, 2020; Rhee & Dabla-Norris, 2020). Bunun yanı sıra, daha yaygın kayıt

¹ Bu metinde sosyal mesafe kavramı, pandemiden sonra dünyada yaygın kullanılan anlamıyla kullanılmaktadır. Başka bilim dallarındaki anlamından bağımsızdır.

dışılığa sahip az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde pandeminin sağlık sonuçlarının daha olumsuz olması beklenmektedir. Yaygın kayıt dışılık, tıbbi kaynakların yanı sıra yeterli sağlık ve temizlik olanaklarına sınırlı erişim ile de yakın ilişkilidir (Yu, 2020). Bu yüzden dünya genelindeki istihdamın yüzde 61'inden fazlasını oluşturan² kayıt dışı çalışanlar ile kayıt dışı ekonomide faaliyet gösteren işletmelerin COVID-19 krizindeki en hassas grup olduğu öngörülmektedir (ILO, 2020b:7; Fleming, 2020).

Kayıt dışı istihdam, düşük gelirli ülkelerde toplam istihdamın yüzde 90'ını, orta gelirli ülkelerde yüzde 67'sini ve yüksek gelirli ülkelerde yüzde 18'ini temsil etmektedir. Coğrafi olarak bakıldığında kayıt dışı istihdam; 2018 yılında toplam istihdamın Afrika'da yüzde 85.8'ini, Asya ve Pasifik'te yüzde 68.2'sini, Arap Devletleri'nde yüzde 68.6'sını, Amerika kıtasında yüzde 40'ını ve Avrupa ve Orta Asya'da yüzde 25.1'ini oluşturmaktadır (ILO, 2018b:13). Öyle ki, 2010 ile 2016 yılları arasında, Sahra Altı Afrika, Avrupa ve Orta Asya ile Latin Amerika ve Karayipler'de kayıt dışı ekonomiden elde edilen gelir bu bölgelerin GSYİH'sının yaklaşık yüzde 40'ını oluşturmuştur (Yu, 2020).

Kayıt dışı çalışanlar; işteki durum, gelir ve sektör açısından farklı özelliklere sahip çalışanları içermektedir. Kayıt dışı istihdam edilenler, hem kayıt dışı sektörde hem de kayıtlı işletmelerde ücretli çalışanları içerdiği gibi kendi hesabına çalışan, ücretsiz aile işçisi olarak çalışan veya günlük yevmiye ile çalışanları da içermektedir. Dünya genelinde kentsel kayıt dışı istihdamın önemli bir kısmını ev işçileri, ev temelli işçiler (home-based workers) (konfeksiyon işçileri dahil), sokak satıcıları ile atık toplayıcıları oluşturmaktadır. Bunların dışında, restoran ve otellerde sözleşmeli çalışanlar, taşeronluk yapan temizlik ve güvenlik görevlileri, inşaatta çalışan geçici işçiler, atölyelerde parça başına çalışan işçiler, tarım işçileri, ofislerde geçici çalışanlar veya internetten serbest çalışanlar arasında da kayıt dışı çalışma yaygın olmaktadır (WIEGO, n.d.).

Düşük ve düşük-orta gelirli ülkelerde kadınlar genellikle erkeklere göre daha fazla kayıt dışı çalışma eğiliminde olmaktadır. Kayıt dışı çalışan kadınlar, erkeklere göre ağırlıklı olarak ev işçisi olarak, evden yapabilecekleri işlerde ya da ücretsiz aile işçisi olarak çalışmaktadırlar (ILO, 2018b:21). Kadınlar gibi gençler, çocuklar ve göçmenler de kayıt dışı ekonomide yaygın şekilde temsil edilen grupları oluşturmaktadır. Böyle olunca kayıt dışı istihdamdakiler değişen şartlara karşı da daha savunmasız olmaktadır. Benzer bir durum dünyadaki her on işletmeden sekizini oluşturan kayıt dışı sektördeki işletmeler için de geçerlidir. Bunlar esas olarak kayıtsız küçük ölçekli işletmeler olup çoğunlukla on veya daha az çalışandan oluşmaktadır. Aynı zamanda bunlar (ağırlığı kadınlardan oluşan ücretsiz aile işçileri de dahil olmak üzere), çoğunluğu düşük vasıflı ve sosyal korumasız şekilde çalışanlardan oluşan; iş sağlığı ve güvenliği önlemlerinden yoksun işletmelerdir. Bu işletmeler düşük verimlilik, düşük tasarruf ve yatırım oranlarına ve sermaye birikimine sahip oldukları için ekonomik şoklara karşı özellikle savunmasız halde olmaktadır ILO (2020c:1).

Kayıt dışı istihdam edilenler heterojen bir grup olmakla beraber, kayıt dışı şekilde çalışanların çoğunun bir ortak noktası vardır: yasalar tarafından tanınıp, korunmazlar. Kayıtlı çalışanlara sağlanan sosyal koruma, sosyal ve ekonomik haklar olmadan çalışırlar. Kayıt dışı çalışanlar düşük ve orta gelirli birçok ülkede işgücünün büyük bir bölümünü oluşturmalarına rağmen, bunlar hastalık izni veya işsizlik yardımı gibi sosyal güvenlik şemsiyesi altına giren pek çok haktan mahrum olarak çalışırlar. Kayıt dışı çalışanlar, resmi olarak işçi olarak kabul edilmedikleri için sendika temsilinden ve toplu pazarlık haklarından da yoksundurlar.

Bu çalışmada ilk olarak dünyada pandeminin kayıt dışı çalışanlar üzerinde yarattığı ekonomik, sosyal ve sağlık alanlarındaki yıkıcı etkiler tartışılmaktadır. Buna göre, pandeminin kayıt dışı çalışanlar üzerinde yarattığı etkiler, bu gruptakilerin yaşadıkları çalışma ve gelir kaybı ile borçlanma artışı, hijyen olanaklarına sınırlı erişim, yasalar tarafından tanınma ve korunma gibi

² ILO (2018a).

yetersizliklerle açıklanmaktadır. İkinci olarak çalışmada Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) tarafından gerçekleştirilen 2018 yılı Hanehalkı İşgücü Anketi (HHİA) verileri kullanılarak Türkiye’de kayıt dışı çalışanların durumları betimsel istatistiklerle incelenmektedir. Buna göre, Türkiye’de 2018 yılı itibarıyla yaklaşık 9 milyon 600 bin kayıt dışı çalışan bulunmaktadır (TÜİK, 2018). Sunulan istatistiklerde, işgücü piyasasında ücretsiz aile işçisi olarak çalışanlar, kendi hesabına çalışanlar, geçici bir işte ücretli çalışanlar ile küçük işletmelerde çalışanlar arasında kayıtsız çalışmanın sık görüldüğü gözlemlenmektedir. Bunun yanı sıra, kayıt dışı çalışmanın gençler ve kadınlar arasında ortalamaya göre çok daha yaygın olduğunu gösterilmektedir. Üçüncü olarak ise çalışmada COVID-19 pandemisinin Türkiye’de kayıt dışı çalışanlar üzerindeki etkisi iki ölçü kullanılarak ele alınmaktadır: Üretim düzeyleri en çok etkilenen sektörlerdeki kayıt dışı istihdam oranları ile hastalığa en fazla maruz kalan ve başkalarıyla yakın mesafede çalışmak durumunda kalınan mesleklerdeki kayıt dışı istihdam oranları. TÜİK tarafından toplanan HHİA verisi kullanılarak yapılan analizde, üretim faaliyeti pandemiden en fazla etkilenen altı sektörde (toptan ve perakende ticaret, imalat, emlak, idari ve destek hizmetleri, konaklama ve yiyecek hizmetleri, sanat, eğlence, dinlence, spor ve diğer hizmetler ile ulaştırma, depolama ve haberleşme sektörleri), Türkiye’de kayıtsız çalışan 9 milyonu aşkın kişinin yaklaşık 4 milyonunun çalıştığı görülmektedir. Bu sonuçlar, Türkiye’de tarım dışı sektörlerde kayıt dışı istihdam edilenlerin tamamına yakınının üretim düzeyi pandemiden en fazla etkilenen sektörlerde çalıştıklarına işaret etmektedir. Üretim düzeyi pandemiden en fazla etkilenen sektörlerdeki gençler ve kadınların ortalama kayıt dışı istihdam oranları ise genelin ortalamasından daha yüksektir. Bu altı sektör arasında kayıt dışı çalışmanın en yaygın görüldüğü sektör sanat, eğlence, dinlence, spor ve diğer hizmetler sektörü olmaktadır. Bu sektörde çalışan her yüz kişiden yaklaşık kırk üçü kayıt dışı çalışmaktadır. Bununla beraber, bu sektörde çalışan her yüz gençten yaklaşık altmış tanesi kayıtsız çalışırken; neredeyse her yüz kadından elli tanesi kayıt dışı çalışmaktadır. Son olarak çalışmada, pandeminin hali hazırda sosyal güvencesiz çalışan kayıt dışı çalışanlar üzerinde yaratabileceği olası sağlık riskleri, yaptıkları işler itibarıyla hastalığa maruz kalma riski ve diğer insanlarla yakın mesafede çalışma durumları göz önünde bulundurularak incelenmektedir. Bunun için Birleşik Krallık Ulusal İstatistik Kurumu (ONS) tarafından, mesleklerin COVID-19 hastalığına yakalanma risklerini tahmin etmek amacıyla hazırlanan ONS (2020)’den faydalanılmıştır. Bu çalışmada öncelikle ONS (2020)’de kullanılan meslek sınıflandırması (UK SOC 2010) ile TÜİK tarafından kullanılan meslek sınıflandırması (ISCO 08) eşleştirilmiştir. Ardından mevcut işini yaparken hastalığa veya enfeksiyona en fazla maruz kalanların; sağlık profesyonelleri, koruma hizmeti yapanlar, kişisel bakım hizmeti ile uğraşanlar, hukuk, sosyal, kültür vb. yardımcı profesyoneller, kişisel hizmet veren elemanlar, temizlikçiler, eğitim ile uğraşan profesyoneller, çöpçüler, atık toplayıcıları ve diğer nitelik gerektirmeyen işlerde çalışanlar ile müşteri hizmetlerinde görevli kişiler olduğu gözlemlenmiştir. Türkiye’de bu mesleklerdeki kayıt dışı istihdam oranları TÜİK 2018 HHİA verileri kullanılarak hesaplanmıştır. Buna göre, Türkiye’de hastalık riski ile yakın çalışmanın fazla olduğu meslekler içinde kayıt dışı istihdam oranının en yüksek olduğu meslek grubu yüzde 73.9 ile kişisel bakım hizmetleri olmaktadır. Kişisel bakım hizmetleri ile uğraşanların yüzde 88’i ise kadınlar olmaktadır. Hastalığa en fazla maruz kalan meslekler içinde kayıt dışı çalışmanın yaygın olduğu diğer meslek grupları ise kişisel hizmet veren elemanlar, temizlikçiler ve çöpçüler-atık toplayıcıları olmaktadır. Bu meslek grupları ile uğraşan neredeyse her üç kişiden biri kayıt dışı çalışmaktadır. Bu işlerde çalışan her yüz kadından yaklaşık otuz beşinin de kayıt dışı çalıştığı görülmektedir. Çalışırken hastalığa maruz kalma riskine bakıldığında gençler için durum daha vahimdir. Hastalığa maruz kalma riski ile başkalarıyla yakın çalışmanın en fazla olduğu on meslekten beşinde yani yarısında gençlerin kayıt dışı çalışma oranı yüzde 40’ın üzerindedir.

COVID-19 Pandemisinin Dünyada Kayıt Dışı Çalışanlar Üzerindeki Etkileri

Tüm dünyadaki çalışanların yüzde 94’ü halen COVID-19 pandemisinin yayılımını yavaşlatmak amacıyla başvurulmuş karantina (lockdown) politikalarının herhangi bir şeklinin

uygulandığı bir ülkede ikamet etmektedir (ILO, 2020e:2). Bu uygulamaların da dünya çapında sayıları 2 milyarı bulan kayıt dışı çalışan kişi ve aileleri üzerinde hayati etkileri olduğu tahmin edilmektedir (ILO, 2020c:1).

İş yeri kapatma ve dolaşım kısıtlaması gibi karantina uygulamaları; işsizlik, eksik istihdam hatta işgücünden çıkış artışı olarak kendini gösteren çalışma saati kayıplarına yol açarken bu ise gelir kayıplarını getirmektedir. ILO (2020e:1)'ya göre 2020 yılının ikinci çeyreğinde (2019 yılının son çeyreğine kıyasla) gerçekleşen çalışma saati kayıpları yüzde 17.3 düzeyinde ve önceden tahmin edilenden daha yüksek düzeyde gerçekleşmiştir. Ücret gelirlerinde ise, küresel düzeyde, 2020 yılının ilk üç çeyreğinde ortalama olarak yüzde 10.7'lik bir düşüş yaşanmıştır.

Kayıt dışı çalışmanın güvencesiz doğası, bir sözleşme veya gelir korumasının yokluğu, ülkelerin iş yeri kapatma ve kısıtlama uyguladığı dönemlerde kayıt dışı çalışanlar için, geçim kaynaklarının kayıtlı çalışanlara göre daha büyük ölçüde etkilenebileceği anlamına gelir. Kayıt dışı ekonomide istihdam olanların tasarrufları veya gelir sigortaları olmadığından ötürü; ailelerini geçindirmek için çalışmaya ve gelir etmeye muhtaç olmaktadırlar. Kayıt dışı çalışanlar kayıtlı çalışanlara göre yoksulluğa daha eğilimli olmaktadırlar. Çalışmamak ve evde kalmak işlerini ve geçim kaynaklarını kaybetmek demektir. Bu yüzden bu süreçte pek çok kayıt dışı ekonomi çalışanı açlıktan veya virüsten ölmek ikilemi ile karşı karşıya kalmaktadır (ILO, 2020c:1). Değişen oranlarda olmakta birlikte her yüz kişiden en az ellisinin tarım dışı sektörlerde bile kayıt dışı çalıştığı Latin Amerika, Asya Pasifik, Kuzey Afrika ve Sahra Altı Afrika gibi bölgelerde, geçici bir gelir kaybının bile gelirinin tamamını geçinmek için harcayan, birikimi olmayan kayıt dışı çalışanlar için yıkıcı etkileri olduğu tahmin edilmektedir (Shaikh, 2020; Ataguba, 2020: 327; OECD, 2020:2; Taylor, 2020; Rahman, 2020; Schwetmann, 2020:5; Narula, 2020:303).

Estupinan & Sharma (2020:16) Hindistan'da Mart-Mayıs ayları arasında uygulanan iş yeri kapatma ve karantina dönemlerinde kayıtlı işçilerdeki ücret kayıplarının ortalama olarak yüzde 3,66 seviyesinde iken, kayıt dışı çalışan işçiler için ücret geliri kayıplarının yüzde 22.6 seviyesinde gerçekleştiğini hesaplamışlardır. Bununla birlikte kayıt dışı çalışan bazı grupların gelir kayıplarının yüzde 80'e kadar ulaştığını tahmin etmişlerdir. Hindistanda 11,537 kayıt dışı çalışan katılımcı ile yapılan başka bir çalışmada, katılımcıların yarısına yakınının karantina uygulanan dönemlerde herhangi bir ücret geliri elde edemedikleri, yaklaşık yüzde 17'sinin ise kısmi bir gelir elde ettikleri bulunmuştur (ActionAid Association, 2020:28-36). Bunun yanısıra, katılımcıların yüzde 53'ü bu dönemde borç aldıklarını belirtmişlerdir. Bari (2020) de yoksul hanehalklarının borçlanma olanaklarının kısıtlı olduğunu ancak pandemi sonrası Pakistan'da yaptıkları bir araştırmada, ankete katılan kayıt dışı çalışanların çoğunun bu dönemde borçlanabilecekleri en üst limitten borçlandıklarını rapor etmiştir.

Önceki doğal afetler veya finansal krizlerden farklı olarak, uygulanan iş yeri kapatma politikaları, hem mal ve hizmet tedarik etmek veya üretmek için işe gidemeyen insanlarda arz tarafında bir şok, hem de uzun süre mal ve hizmet satın alamama nedeniyle hane halkları ve işletmelerde talep yönlü bir şokla sonuçlandı (Maiello, 2020; TÜRK METAL, 2020:94). Örneğin, ev temelli işçiler yerel pazarlar için mal ve hizmet üreten veya ulusal ve küresel tedarik zincirleri için taşıeron işçi olarak çalışırken; pandemi ile birlikte haftalarca hatta aylarca siparişleri veya satışları olmamıştır WIEGO (2020:4). Ev işçileri de COVID-19 nedeniyle çalışma süresi ve iş kaybı yaşamaktadırlar (ILO, 2020f:1). Kırsal alanlarda, özellikle kendi hesabına ve ücretli olarak çalışan işçilerin geçim kaynakları da risk altındadır. Tarımsal gıda tedarik zincirleri ve pazarları yasaklar ve hareket kısıtlamaları nedeniyle kesintiye uğramaktadır. Bu aileler, kıt varlıklarını elden çıkarma, tefecilerden kredi alma veya çocuk işçiliği gibi olumsuz stratejilere başvurmaktadırlar (Food and Agriculture Organization, 2020:2).

Taylor (2020) hem arz hem de talep yönünde gerçekleşen şokların, kayıt dışı işletmelere mikrofinans sağlayan kuruluşların geri ödeme almasını ve kredi vermesini; böylelikle, fon

yararlanıcıların da sermaye ve likiditeye erişmesini engellediğini belirtmektedir. Araştırmacı 11 Asya Pasifik ülkesinin tamamında gıda ve nakit eksikliği gibi başlıca endişeler başgösterdiğini belirtmiştir. Buna göre hanelerin ve mikro işletmelerin çoğunun (yüzde 90 oranında) mikrofinans sağlayıcılarından kredi geri ödemelerinin uzatılmasını istediğini ortaya koymaktadır. Asya'daki 4,4 milyar cep telefonu bağlantısına rağmen, mikrofinans müşterilerinin çoğunun (yüzde 78 oranında) dijital veya mobil para ödemelerine veya mevduatlarına erişimleri olmamakta veya bunları kullanmakta tereddüt ettikleri için çoğunlukla nakit kullanmaktadır. Karantina gibi uygulamalar sırasında ise nakit paraya muhtaç insanlar her zaman bir ATM'ye veya para acentesine erişememekte ve eriştikleri durumlarda ise uzun kuyruklar sosyal mesafe önlemlerinden ödün vermelerine yol açmaktadır.

Herhangi bir hastalık, kaza veya engellilik olasılığı, çalışmalarının doğası ve nerede gerçekleştiği göz önüne alındığında, kayıt dışı çalışanlar için yüksek olma eğilimindedir. Mevcut pandemi sırasında çalışmaya devam etmek zorunda kalan ve çoğunlukla evden çalışamayan kayıt dışı çalışanlar ise virüsün kendilerine bulaşması riskiyle karşı karşıyadır.³ Kayıt dışının daha yaygın olduğu az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde pandeminin sağlık açısından sonuçlarının daha olumsuz olması beklenmektedir. Yaygın kayıt dışılık ile tıbbi kaynakların eksikliği ve sanitasyon ve hijyen olanaklarına sınırlı erişim yakından ilişkili olmaktadır. Kayıt dışılığın en yaygın olduğu ülkelerde yeterli sağlık ve temizlik olanaklarına nüfusun yalnızca yüzde 34'ü, yeterli el yıkama olanakları ise nüfusun yalnızca yüzde 40'ı erişebilmektedir (Yu, 2020). Bununla beraber gelir düzeyi düşük kayıt dışı çalışanlar genellikle yeterli sanitasyon veya temiz içme suyuna erişimin zor olduğu gecekonduarda veya kalabalık konutlarda yaşadıkları bilinmektedir (Shaikh, 2020). WIEGO (2020:3-7) risk altındaki kayıt dışı çalışanların durumunu tartışmaktadır. Buna göre atık toplayıcıları, kontamine materyalleri işlemekten günlük kazançlarını kaybetmeye kadar çeşitli risklerle karşı karşıyadır. Sokak satıcıları, pazar tüccarları ve pazarda hamallık yapanlar gerekli mal ve hizmetleri uygun fiyatlarla sağlar. Ancak örneğin pazarlar gibi kalabalık kamusal alanlarda, fiziksel mesafe neredeyse imkansızdır. Ayrıca bu gibi alanlarda ellerin su ve sabun ile yıkanarak gerekli hijyenin sağlanması için gerekli imkanlar sorun olmaktadır (Kinyanju, 2020). Ev işçileri ve kişisel bakım hizmetlerinde istihdam edilenler ise çalışırken başkalarının evinde olmalarını ve çalışırken yakın temasta olmalarını gerektiren işler yaptı pandeminin ön saflarında çalışanlar arasındadır (Nanda, 2020:7). Küresel olarak bu sektörlerde çalışanların orantısız bir şekilde kadın olması, pandeminin özellikle kayıt dışı çalışanlar üzerinde yarattığı etkilerde cinsiyetler arası eşitsizliklerin ortaya çıkmasının sebeplerinden biri olarak gösterilmektedir (Gausman & Langer, 2020:465; Lewandowski et al., 2020:6; Mukhtarova, 2020:5).

ILO (2020d:4)'ye göre en yoksul ülkelerde ve en fakir mahallelerde; zaten savunmasız olan çocuklar, genç kızlar ve kadınların zorla çalıştırılma ve insan ticaretine kurban olmaları söz konusu olmaktadır. Zaten en savunmasız çocuklar, ebeveynlerin kayıt dışı işlerde çalıştığı ve pandemi döneminde evden çalışma imkanı olmayan ailelerin bir parçasıdır (The Lancet, 2020: 1089). Pandemi döneminde; yoksulluk, yasal çalışma çağındaki kişiler için iyi iş fırsatlarına sınırlı erişim, sosyal marjinalleşme, ayrımcılık, kaliteli eğitim eksikliği, kayıt dışı ekonominin yaygınlığı ve zayıf sosyal diyalog gibi çocuk işçiliği ve zorla çalıştırmaya neden olan etkenlerin şiddetlenmesi muhtemeldir (ILO, 2020d:4). Mevcut durumda en fazla risk altında olan kategorilerden bir diğeri göçmenlerdir (The Economist, 2020; Manderson & Levine, 2020:368). Shekar & Mansoor (2020) Hindistan'da şantiyelerde, fabrika üretiminde ve hizmet sektöründe çalışan yaklaşık 40-50 milyon mevsimlik göçmen işçinin, pandemi sonrası kapanan iş yerleri neticesinde işsiz kaldıklarını ve dönebilenlerin yurtlarına geri döndüklerini belirtmektedir. Ailelerini geçindirmek için ücret gelirlerine muhtaç olan kayıt dışı çalışan göçmenler gelir şokları karşısında savunmasız kalmaya meyilli olmaktadır. Birikim sıkıntısı ve sosyal yardımlara sınırlı erişim durumlarında, bu grupların da varlıklarını satmak,

³ Evden çalışamayan işçiler, örneğin sanayi işçileri için virüsün yayılma riskinin yüksek olduğunu ve çeşitli faktörler sebebiyle hastalığı daha ağır geçirme risklerinin fazla olduğunu bulan çalışmalar mevcuttur (Tran et al., 2020: 104811).

tefecilerden borç almak veya çocuk işçiliğine yönelmek gibi stratejilere başvurmaları muhtemeldir (Shaikh, 2020).

Türkiye’de Kayıt Dışı Çalışanların Özellikleri

Türkiye’de 2018 yılı itibariyle yaklaşık 9 milyon 600 bin kayıt dışı çalışan bulunmaktadır (TÜİK, 2018). Grafik 1 ve Tablo 1 bu çalışanlarla ilgili bazı betimsel istatistikler sunmaktadır.

Grafik 1’e göre Türkiye’de kayıtsız çalışanlar tüm istihdam edilenlerin yaklaşık olarak yüzde 33’ünü oluşturmaktadır. Erkeklerin yüzde 29.4’ü kayıt dışı şekilde istihdam edilirken, kadınlarda bu oran yüzde 42.2’ye çıkmaktadır. Kadınların erkeklerden daha yüksek oranda kayıt dışı çalışmaları dünyadaki benzer ülkelerdeki bulgularla aynı yöndedir (ILO, 2018b:47). Kayıt dışı istihdamın yüksek olduğu bir başka grup da gençler olmaktadır. Gençlerin de kayıt dışı istihdam oranları ortalamanın çok üzerinde ve yaklaşık yüzde 43 olmaktadır. Buna göre Türkiye’de 16-24 yaş aralığında istihdam edilenlerin üç tanesinden en az bir tanesi kayıt dışı şekilde çalışmaktadır.

Grafik 1: Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdam

Not: TÜİK 2018 Hane Halkı İşgücü Anketi verileri kullanılarak oluşturulmuştur. Hesaplamalarda ağırlıklar kullanılmıştır.

Tablo 1 kayıt dışı istihdam edilenlerin işgücü piyasasındaki durumları ile ilgili bazı bilgiler sunmaktadır. Kayıt dışı çalışmanın daha fazla görüldüğü gruplar ayrı ayrı ele alınmıştır. Tablo’ya göre ücretsiz aile işçileri kayıtsız çalışmanın en yüksek olduğu istihdam biçimidir. Bu grubu kendi hesabına çalışanlar takip etmektedir. Tüm istihdam içinde, kendi hesabına çalışan her yüz kişiden yaklaşık altmış altısının kayıt dışı çalıştığı görülmektedir. Bununla birlikte, bu oran kadınlar için çok daha yüksek olmaktadır. Kendi hesabına çalışan her yüz kadından seksen üçünün kayıtsız çalıştığı anlaşılmaktadır. Kayıt dışı çalışma; ücretli, maaş veya yevmiyeli çalışanlar ile işveren olarak istihdam arasında da çok düşük olmamakla beraber diğer iki gruptan daha düşüktür. Ücretli veya işveren olarak istihdam edilenler arasında kayıt dışı çalışanların oranı erkek ve kadınlar için benzer olmakla birlikte gençler için daha yüksek olmaktadır. Ücretli çalışanlar, sürekli işlerde ücretli çalışanlar ve geçici (sınırlı süreli) işlerde ücretli çalışanlar olarak gruplanırsa bu grup içerisinde de kayıtsız çalışmanın yaygın olabildiği görülmektedir. Ücretli olarak istihdam olup sürekli bir işte çalışanların kayıt dışı çalışma oranı yüzde 12.7 olurken, geçici (sınırlı süreli) bir işte çalışanların

kayıt dışı çalışma oranı yüzde 54.5 olmaktadır. Bu da gösteriyor ki ücretli olarak sınırlı süreli bir işte çalışan iki kişiden en az birisi kayıtsız çalışmaktadır. Bu oran kadın ve gençler arasında da benzerdir. Ekonomideki sektörler bakımından kayıt dışı çalışmanın en yaygın olduğu sektörün yüzde 82.7 ile tarım olduğu görülmektedir. Bu sektörü, yüzde 24 kayıtsız çalışma ile sanayi ve yüzde 21.5 ile hizmet sektörleri takip etmektedir. Ayrıca sıralama değişmese de, bu sektörlerde çalışan kadınlar ve gençlerin genele göre daha yüksek oranlarda kayıt dışı çalıştığı anlaşılmaktadır. Son olarak, Tablo 1’e göre Türkiye’de 10 ve daha az çalışanın olduğu işletmelerde istihdam edilen iki kişiden en az bir tanesi kayıt dışı çalışmaktadır. Bu oran kadınlar ve gençler için bir miktar daha yüksektir. Çalışan sayısının 10’dan fazla olduğu işletmelerde ise kayıt dışı çalışma oranı çok daha düşük bir seviyede ve yüzde 6.5 olmaktadır. Bununla birlikte küçük olmayan işletmelerde bile gençlerin kayıt dışı çalışma oranının genele göre neredeyse üç katı olduğu görülmektedir.

Tablo 1: Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdam

	Tüm	Erkek	Kadın	Genç
İşteki Durum (%)				
Ücretli	18.0	17.2	19.9	31.1
İşveren	18.9	19.4	14.0	24.8
Kendi Hesabına	65.5	61.6	83.4	66.3
Ücretsiz Aile İşçisi	87.3	85.4	88.1	89.3
Sürekli /Geçici Ücretli Çalışma (%)				
Sürekli İş	12.8	11.4	15.8	23.5
Geçici/Sınırlı Süreli İş	54.5	55.7	51.4	55.2
Sektörler (%)				
Tarım	82.7	76.2	90.9	90.8
Sanayi	24.0	22.6	29.8	34.0
Hizmet	21.5	20.4	23.6	32.4
İşletme Büyüklüğü (%)				
Küçük İşletme (10 ve daha az)	56.0	49.6	69.0	62.4
Diğer İşletmeler (10'dan fazla)	6.5	6.6	6.4	18.6

Not: TÜİK 2018 Hane Halkı İşgücü Anketi verileri kullanılarak oluşturulmuştur.

Hesaplamalarda ağırlıklar kullanılmıştır.

Tablo 1 ve Grafik 1, Türkiye’de kayıt dışı çalışmanın gençler ve kadınlar arasında ortalamaya göre çok daha yaygın olduğunu ortaya koymaktadır. Bununla beraber işgücü piyasasında ücretsiz aile işçisi olarak çalışanlar, kendi hesabına çalışanlar, geçici bir işte çalışanlar ile küçük işletmelerde çalışanlar arasında da kayıtsız çalışmanın sık görüldüğü anlaşılmaktadır.

COVID-19’un Türkiye’de Kayıt Dışı Çalışanlar Üzerindeki Olası Etkileri

Bu bölümde COVID-19 pandemisinin Türkiye’de kayıt dışı çalışanlar üzerindeki olası etkileri tartışılmaktadır. İlk olarak, üretim düzeyleri pandemiden en fazla etkilenen sektörlerdeki kayıt dışı istihdam düzeyleri ele alınmaktadır. İkinci olarak mesleklere göre hastalığa yakalanma riskleri ve insanlarla yakın çalışma oranları kullanılarak kayıt dışı çalışanların pandemiden etkilenme olasılıkları tartışılmaktadır.

Tablo 2’de üretim düzeyleri pandemiden en fazla etkilenen sektörlerdeki kayıt dışı istihdam düzeyleri gösterilmektedir. Sektörlerin COVID-19 pandemisinden etkilenen üretim düzeyleri ILO (2020a:4)’nin hesaplaması kullanılarak; kırmızı en çok, açık yeşil en az olmak üzere sıralanmıştır. Bu sektörlerdeki kayıt dışı çalışanların sayısı ve oranları da TÜİK 2018 HHİA verileri kullanılarak hesaplanmıştır. Tablo’nun koyu kırmızı ile belirtilen ilk dört satırından görüldüğü gibi, COVID-19

pandemisinin yarattığı krizden üretim miktarı en fazla etkilenen dört sektör; toptan ve perakende ticaret, imalat, emlak, idari ve destek hizmetleri ile konaklama ve yiyecek hizmetleri olarak tahmin edilmektedir. Sütun (1)'e göre bu sektörlerde kayıt dışı istihdam edilen üç milyonu aşkın kişi bulunmaktadır. Sütun (2)'ye göre ortalama olarak bu sektörlerde istihdam edilen her dört kişiden biri kayıt dışı çalışmaktadır. Üretim düzeyi en çok etkilenen ilk dört sektör içinde yer alan konaklama ve yiyecek hizmetleri sektöründe ise neredeyse her üç kişiden birinin kayıt dışı çalıştığı görülmektedir. Bu sektörlerdeki gençler ve kadınların kayıt dışı istihdam oranları ise ortalamadan daha yüksektir (sütun (3) ve (4)). Pandemiden en fazla etkilenen sektörlerde istihdam edilen her üç gençten biri kayıt dışı çalışmaktadır. Toptan ve perakende ticaret ile konaklama ve yiyecek hizmetleri sektörlerinde çalışan gençler arasında ise kayıt dışı istihdam daha da yaygındır. Bu dört sektör arasında kadınların en fazla kayıt dışı çalıştığı sektör imalat sektörü olmaktadır. Bu sektörde çalışan her yüz kadından otuz biri kayıt dışı istihdam olmaktadır.

Tablo 2: Üretim Düzeyi Pandemiden Etkilenen Sektörlerdeki Kayıt Dışı İstihdam Oranları

Sektörler	Kayıt Dışı Çalışanların Sayısı (Bin)	Kayıt Dışı İstihdam Oranları	Kayıt Dışı Çalışan Gençlerin Oranı	Kayıt Dışı Çalışan Kadınların Oranı
	(1)	(2)	(3)	(4)
Toptan ve perakende ticaret	1113	27.6	36.5	25.5
İmalat	1060	20.3	31.9	31.1
Emlak; idari ve destek hizmet faaliyetleri	418	18.0	22.9	26.7
Konaklama ve yiyecek hizmetleri	507	31.1	39.8	26.8
Sanat, eğlence, dinlence, spor ve diğer hizmetler	475	42.9	58.4	48.9
Ulaştırma, depolama ve haberleşme	359	24.2	26.7	12.1
İnşaat	685	34.4	37.7	11.1
Finans ve Sigorta Hizmetleri	15	5.9	22.3	5.2
Madencilik ve taş ocaklığı	7	4.5	6.3	-
Tarım, ormancılık ve balıkçılık	4382	82.7	90.8	90.9
İnsan sağlığı ve sosyal hizmet faaliyetleri	418	29.3	17.0	38.3
Eğitim	64	3.8	15.7	3.8
Kamu yönetimi ve savunma; zorunlu sosyal güvenlik	15	0.8	5.6	0.8
Kamu hizmetleri (elektrik, gaz vb. üretimi ve dağıtımı)	84	28.9	56.8	28.7

Not: Sektörlerin pandemiden etkilenen üretim düzeyleri sıralaması ILO (2020a:4)'dan alınmıştır. Sektörler, üretim faktörleri pandemiden en fazla etkilenen sektörden en az etkilenen sektöre doğru sıralanmıştır. Kayıt dışı istihdam oranları, TÜİK 2018 Hane Halkı İşgücü Anketi verileri kullanılarak oluşturulmuştur. Hesaplamalarda ağırlıklar kullanılmıştır.

COVID-19 pandemisi sebebiyle üretim miktarı ikinci derecede fazla etkilenen sektörler sanat, eğlence, dinlence, spor ve diğer hizmetler ile ulaştırma, depolama ve haberleşme sektörleri olmaktadır. Bu iki sektörde ortalama olarak her üç kişiden biri kayıt dışı çalışmaktadır. Özellikle sanat, eğlence, dinlence, spor ve diğer hizmetler sektöründe çalışan her yüz kişiden yaklaşık kırk üçü kayıt dışı çalışmaktadır. Bu sektörde çalışan gençler ve kadınlar arasında ise kayıt dışı çalışma daha yaygındır. Öyle ki bu sektörde çalışan yüz gençten neredeyse altmış tanesi kayıtsız çalışmaktadır. Kadınlar için de benzer bir durum söz konusu ve neredeyse her yüz kadından elli tanesi kayıt dışı çalışmaktadır. Bunun yanı sıra, Türkiye’de kayıt dışı çalışan 9 milyonu aşkın kişinin yaklaşık 4 milyonunun COVID-19 pandemisinden en fazla etkilenen altı sektörde çalıştığı görülmektedir.

Tablo’ya göre pandemiden daha az etkilendiği tahmin edilen sektörler tarım, ormancılık ve balıkçılık, insan sağlığı ve sosyal hizmet faaliyetleri, kamu yönetimi ve savunma, sosyal güvenlik ve kamu hizmetleri olmaktadır. 4 milyonu aşkın kişinin kayıt dışı çalıştığı tarım, ormancılık ve balıkçılık sektörünün pandemiden üretim faaliyeti daha az etkilenen sektörler arasında olduğu görülmektedir. Bu kişiler yoğunlukla kırsal kesimde istihdam olmaktadır. Pandemiden az etkilendiği görülen diğer üç sektörde kayıt dışı çalışanların sayısı nispeten daha düşük olmaktadır. Bu da gösteriyor ki tarım dışı sektörlerde kayıt dışı çalışanların tamamına yakını üretim düzeyi pandemiden en fazla etkilenen sektörlerde çalışmaktadır.

Tablo 3: Hastalığa Maruz Kalma Risklerine Göre Meslekler ve Kayıt Dışı Çalışma

Meslekler	Hastalık Riski (1)	Yakın Çalışma (2)	Tüm Kayıt Dışı (%) (3)	Kadınlar (%) (4)	Gençler (%) (5)
En Fazla Risk					
Sağlık profesyonelleri	72.38	85.41	2.49	1.86	4.36
Yardımcı sağlık profesyonelleri	68.75	84.84	6.74	7.94	13.16
Koruma hizmetleri	53.22	74.55	3.68	1.25	1.2
Kişisel bakım hizmetleri	51.88	85.94	73.91	78.57	42.24
Hukuk, sosyal, kültür vb. yardımcı profesyonel meslek	34.34	75.12	18.44	14.75	42.37
Kişisel hizmetler veren elemanlar	31.25	72.27	31.03	31.41	48.77
Temizlikçiler ve yardımcılar	30.32	47.15	28.97	38.71	48.39
Eğitim ile ilgili profesyonel meslek	27.43	70.86	2.38	2.35	4.52
Çöpçüler, atık toplayıcılar ve diğer nitelik gerektirmeyen işler	24.40	64.41	34.03	36.56	55.11
Müşteri hizmetlerinde çalışanlar	22.35	61.57	4.39	3.34	7.81
En Az Risk					
Sabit tesis ve makine operatörleri	6.45	56.64	16.6	20.75	28.76
Ticari ve idari müdürler	6.40	44.30	2.75	2.32	-
İş ve yönetim ile ilgili profesyonel meslek	4.88	46.47	3.36	2.13	1.53
El sanatları ve basım	2.91	51.74	56.92	85.81	43.14
Montajcılar	2.50	61.30	16.83	11.63	20.98

Not: Genel hastalık riski ve başkalarına yakın çalışma ölçü değerleri 0 ile 100 arasında değişmektedir. Hastalık risk ölçüsünde 0 hiçbir zaman çalışırken hastalığa veya enfeksiyona maruz kalmamayı, 100 ise her gün hastalığa veya enfeksiyona maruz kalmayı temsil etmektedir. Yakın çalışma ölçüsünde 0 değeri insanlara hiç yakın çalışmamayı, 100 ise dokunacak derecede çok yakın çalışmayı temsil etmektedir. Mesleklere göre hastalık riski ve yakın çalışma değerleri ONS (2020)’den uyarlanmıştır. Kayıt dışı istihdam oranları, TÜİK 2018 Hane Halkı İşgücü Anketi verileri kullanılarak oluşturulmuştur. Hesaplamalarda ağırlıklar kullanılmıştır.

Tablo 3 hastalığa maruz kalma risklerine göre mesleklerdeki kayıt dışı çalışma yaygınlığını göstermektedir. Bu kısımda, pandeminin kayıt dışı çalışanlar üzerinde yaratabileceği olası sağlık riskleri; kayıt dışı istihdam edilenlerin yaptıkları işler itibarıyla hastalığa maruz kalma riski ve diğer insanlarla yakın mesafede çalışma durumları göz önünde bulundurularak incelenmektedir. Tablo 3’ün (1) ve (2) numaralı sütunlarında yer alan mesleklerin hastalık risk ölçüsü ile yakın çalışma ölçüleri Birleşik Krallık’ın Ulusal İstatistik Kurumu olan “The Office for National Statistics (ONS)” tarafından hazırlanan ONS (2020)’den alınmıştır. ONS (2020), yaşanan pandemi esnasında Birleşik Krallık’taki mesleklerin COVID-19 hastalığına yakalanma risklerini tahmin eden bir araştırma sunmaktadır. ONS (2020) tarafından kullanılan mesleklerin hastalık risk ölçüsü bir anket yoluyla

hesaplanmış olup, anketin katılımcılarına “Mevcut işiniz ne sıklıkla hastalıklara veya enfeksiyonlara maruz kalmanızı gerektirir?” sorusu yöneltilmiştir. Mesleklerin insanlarla yakın çalışma ölçüsü de bir anket yoluyla hesaplanmış ve katılımcılara “Mevcut işinizi yaparken fiziksel olarak diğer insanlara ne kadar yakınsınız?” sorusu yöneltilmiştir. Her iki soruya da cevap olarak katılımcılardan 1 ile 5 arasında bir ölçekte cevap vermeleri istenmiştir. Yakınlık sorusunun cevap seçeneklerinden, 1 kişilerin başkalarının yakınında çalışmadığını (en az 30 metre ötede olacak şekilde çalıştığını), 5 ise kişilerin başkalarına çok yakın mesafede (dokunma mesafesinde) çalıştığını gösterir. Maruz kalma sorusunun cevap seçeneklerinden 1 maruz kalma olmadığını (asla) ve 5 ise kişinin günlük olarak hastalıklara veya enfeksiyonlara maruz kaldığını göstermektedir. Ölçülerin oluşturulmasının nihai aşamasında meslekler için hesaplanan değerler 0 ile 100 arasında olacak şekilde standart hale getirilmiştir. Bu çalışmada Türkiye için hesaplama yapılırken öncelikle, ONS (2020) tarafından kullanılan meslek sınıflandırması (SOC 2010⁴) ile TÜİK tarafından kullanılan meslek sınıflandırması (ISCO 08⁵) eşleştirilmiştir. Daha sonra TÜİK 2018 Hane Halkı İşgücü Anketi verileri kullanılarak bu mesleklerdeki kayıt dışı istihdam oranları hesaplanmıştır.

Tablo 3’ün ilk sütununda hastalığa veya enfeksiyona maruz kalması en olası on meslek ile hastalığa maruz kalması en az olası beş meslek, hastalık risk endekslerine göre sıralanmaktadır. Buna göre mevcut işini yaparken hastalığa veya enfeksiyona en fazla maruz kalanlar sağlık profesyonelleri, koruma hizmeti yapanlar, kişisel bakım hizmeti ile uğraşanlar, hukuk, sosyal, kültür vb. alanlardaki yardımcı profesyoneller, kişisel hizmet veren elemanlar, temizlikçiler, eğitim ile uğraşan profesyoneller, çöpçüler, atık toplayıcıları ve diğer nitelik gerektirmeyen işlerde çalışanlar ile müşteri hizmetlerinde görevli kişiler olmaktadır. Bu mesleklerle uğraşan kişilerin (temizlikçiler hariç) aynı zamanda diğer insanlara oldukça yakın çalışan kişiler olması söz konusudur (sütun (2)). Hastalık riski ile yakın çalışmanın fazla olduğu meslekler içinde kayıt dışı istihdam oranının en fazla olduğu meslek grubu yüzde 73.9 ile kişisel bakım hizmetleri olmaktadır. Bu gruba çocuk bakım hizmetleri ve hasta bakıcılığı hizmetleri gibi hizmetler girmektedir. Türkiye’de kişisel bakım hizmetleri ile uğraşanların yüzde 88’i kadındır (TÜİK, 2018). Tablo’nun (4) numaralı sütununda da görüldüğü gibi bu hizmetlerde çalışan her yüz kadından yaklaşık yetmiş dokuzu kayıt dışı çalışmaktadır. Hastalığa en fazla maruz kalan meslekler içinde kayıt dışı çalışmanın yaygın olduğu diğer meslek grupları ise kişisel hizmet veren elemanlar, temizlikçiler ve çöpçüler-atık toplayıcıları olmaktadır. Bu meslekleri yapan her üç kişiden neredeyse biri kayıt dışı çalışmaktadır. Temizlikçiler haricinde diğer iki meslek aynı zamanda başkalarıyla yakın çalışmayı gerektiren meslekler olmaktadır. Bu işlerde çalışan her yüz kadından yaklaşık otuz beşinin de kayıt dışı çalıştığı görülmektedir. Gençler için de durum vahimdir. Hastalığa maruz kalma riski ile başkalarıyla yakın çalışmanın en fazla olduğu on meslekten beşinde yani yarısında gençlerin kayıt dışı çalışma oranı yüzde 40’ın üzerindedir.

Mevcut işini yaparken hastalığa veya enfeksiyona maruz kalma olasılığı en az olan meslek grupları ise montajcılar, el sanatları ve basım ile uğraşanlar, yönetici pozisyonunda çalışan profesyoneller, ticari ve idari müdürler ile sabit tesis ve makine operatörleri olmaktadır. Aynı zamanda bu meslekler, hastalık riski yüksek olan mesleklere göre diğer insanlara yakın çalışmayı, ortalama olarak, daha az gerektiren işler olmaktadır (sütun (2)). Bu meslek grupları içinde kayıt dışı çalışanların oranının, en fazla hastalık ya da enfeksiyona maruz kalan mesleklere göre daha düşük olduğu gözlemlenmektedir. Bu durumda özellikle yönetici ve müdür pozisyonlarında çalışanlar arasında kayıt dışı çalışmanın az olması ve bu gruptakilerin hastalık risklerinin ve başkalarına yakın çalışma düzeylerinin çok düşük olması bir rol oynamaktadır. Bu grup içinde kayıt dışı çalışmanın yaygın olduğu meslek grubu ise el sanatları ve basım olmaktadır (sütun (3)). Bu işlerde çalışan her yüz kişiden yaklaşık elli yedisinin kayıt dışı çalıştığı görülmektedir. El sanatları ve basım işlerinde kayıt dışı çalışmanın kadınlar arasında ise çok yaygın olduğu (4) numaralı sütundan anlaşılmaktadır. Hastalık ya da enfeksiyona maruz kalma riski düşük olsa da bu grup içerisinde özellikle montajcılar

⁴ Standard Occupational Classification 2010.

⁵ The International Standard Classification of Occupations 2008.

başkalarına daha yakın mesafede çalışması söz konusudur. Montajcılarının içerisinde ise her beş gençten bir tanesi kayıt dışı çalışmaktadır.

Sonuç

Uluslararası İşgücü Örgütü, COVID-19 pandemisi sebebiyle uygulanan iş yerlerinin kapatılması ve bulaşı önleyici yasaklar ile pandeminin getirdiği ekonomik durgunluğun etkilerinin, en fazla kayıt dışı ekonomide istihdam edilen bireyler ve faaliyet gösteren işletmeler tarafından hissedileceğini öngörmektedir. Buna rağmen, COVID-19 krizine karşı, Türkiye de dahil olmak üzere, devletler tarafından uygulanan tedbirlerde kayıt dışı çalışanlar çoğunlukla göz ardı edilmektedir. Uygulanan doğrudan nakit transferleri gibi politikalar ise tipik ve ağırlıklı olarak en yoksul kesimi hedef almaktadır. Bu sebeple, kayıt dışı çalışanların alınan tedbirlerde dışarıda bırakılmaları söz konusu olabilmektedir.

Bu çalışmanın amacı da pandeminin kayıt dışı çalışanlar üzerindeki etkilerini özetleyip Türkiye’de kayıt dışı çalışanların durumuna dikkat çekmektir. Bunun için öncelikle, dünyada kayıt dışı çalışanların durumu özetlenmiş ve COVID-19 pandemisinin bu grup üzerindeki etkileri yapılan çalışmalar kullanılarak tartışılmıştır. Daha sonra, Türkiye’de kayıt dışı çalışanların durumları betimsel istatistiklerle incelenmektedir. Son olarak çalışmada, COVID-19 pandemisinin Türkiye’de kayıt dışı çalışanlar üzerindeki olası etkileri iki ölçü kullanılarak incelenmektedir. İlk olarak, üretim düzeyleri pandemiden en fazla etkilenen sektörlerdeki kayıt dışı çalışanların düzeyi ele alınmaktadır. İkinci olarak mesleklere göre hastalığa yakalanma riskleri ve insanlarla yakın çalışma oranları kullanılarak kayıt dışı çalışanların pandemiden etkilenme olasılıkları tartışılmaktadır.

Analiz sonuçlarına göre, üretim faaliyeti pandemiden en fazla etkilenen altı sektörde, Türkiye’de kayıtsız çalışan 9 milyonu aşkın kişinin yaklaşık 4 milyonunun çalıştığı görülmektedir. Bu sonuçlar, Türkiye’de tarım dışı sektörlerde kayıt dışı istihdam edilenlerin tamamına yakınının üretim düzeyi pandemiden en fazla etkilenen sektörlerde çalıştıklarına işaret etmektedir. Bu sektörlerdeki gençler ve kadınların ortalama kayıt dışı istihdam oranları ise genelin ortalamasından daha yüksektir. Hastalık riski ile yakın çalışmanın fazla olduğu meslekler içinde kayıt dışı istihdam oranının en fazla olduğu meslek grupları ise kişisel bakım hizmetleri, kişisel hizmet veren elemanlar, temizlikçiler ve çöpçüler-atık toplayıcıları olarak bulunmuştur. Kayıt dışı çalışma ile hastalığa maruz kalmanın ve başkalarına yakın çalışmanın en fazla olduğu bazı mesleklerde kadınların ve gençlerin yaygın şekilde çalıştıkları gözlemlenmektedir.

Sonuç olarak, üretim düzeyleri COVID-19’dan yüksek derecede etkilenen sektörler ile hastalığa maruz kalma olasılığının fazla olduğu işlerde istihdam edilen kayıt dışı çalışanlara yönelik olarak politikalar geliştirilmesi önerilmektedir. Bunu yaparken de özellikle kadın ve genç ayrımı gözetilmesi önem kazanmaktadır. Örnek olarak, kayıt dışı istihdam edilenleri ve kayıt dışı ekonomide yer alan küçük işletmeleri desteklemek için, onları doğrudan hedef alan nakit ve kredi desteği gibi ekonomi politikaları uygulanabilir. Bunun yanında, çalışırken hastalığa maruz kalma riski yüksek olan işlerde kayıt dışı çalışanlara (örneğin, kişisel bakım hizmetlerinde görevli kadınlara) yönelik olarak düzenli ücretsiz sağlık taraması gibi sağlık politikaları hayata geçirilebilir. Çevrimiçi yaşam boyu eğitim gibi geliştirilecek sosyal programlarla da bu grupların kayıtlı hale gelmeleri teşvik edilebilir.

Kaynakça

Aaronson, S. (2020, April 15). *The unemployment impacts of COVID-19: lessons from the Great Recession*. Brookings. <https://www.brookings.edu/blog/up-front/2020/04/15/the-unemployment-impacts-of-covid-19-lessons-from-the-great-recession/>

- ActionAid Association. (2020, August). *Workers In The Time of COVID-19*. ActionAid Association (India). https://www.actionaidindia.org/wp-content/uploads/2020/08/Workers-in-the-time-of-Covid-19_ebook1.pdf
- Ataguba, J. E. (2020). COVID-19 Pandemic, a War to be Won: Understanding its Economic Implications for Africa. *Applied Health Economics and Health Policy*, 18(3), 325–328. <https://doi.org/10.1007/s40258-020-00580-x>
- Bari, F. (2020, September 18). *Women in the informal sector*. DAWN.COM. <https://www.dawn.com/news/1580309>
- CBPP. (2020, October 7). *Tracking the COVID-19 Recession's Effects on Food, Housing, and*. Center on Budget and Policy Priorities. <https://www.cbpp.org/research/poverty-and-inequality/tracking-the-covid-19-recessions-effects-on-food-housing-and>
- CGAP. (2020, August). *Relief for Informal Workers: Falling through the Cracks in the COVID-19 Crisis*. https://www.cgap.org/sites/default/files/publications/2020.COVID_Briefing_Informal_Workers.pdf
- Deutsche Welle. (2020, September 17). *India will take "years" to recover from unemployment crisis*. DW.COM. <https://www.dw.com/en/coronavirus-india-will-take-years-to-recover-from-unemployment-crisis/a-54959382>
- Estupinan, X., & Sharma, M. (2020, August). *Job and Wage Losses in Informal Sector due to the COVID-19 Lockdown Measures in India*. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3680379
- Fleming, S. (2020, July 29). *This is how coronavirus is affecting informal workers*. World Economic Forum. <https://www.weforum.org/agenda/2020/07/coronavirus-impact-informal-workers-world-bank/>
- Food and Agriculture Organization. (2020, April 7). *Impact of COVID-19 on informal workers*. Home | Food and Agriculture Organization of the United Nations. <https://www.fao.org/3/ca8560en/CA8560EN.pdf>
- Freund, C., & Garcia Mora, A. (2020, April 30). *Keeping the lights on: Supporting firms and preserving jobs from crisis through recovery*. World Bank Blogs. <https://blogs.worldbank.org/psd/keeping-lights-supporting-firms-and-preserving-jobs-crisis-through-recovery>
- Gausman, J., & Langer, A. (2020). Sex and Gender Disparities in the COVID-19 Pandemic. *Journal of Women's Health*, 29(4), 465–466. <https://doi.org/10.1089/jwh.2020.8472>
- ILO. (2018a, April 30). *More than 60 per cent of the world's employed population are in the informal economy*. International Labour Organization. https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_627189/lang--en/index.htm
- ILO. (2018b, April 30). *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture*. International Labour Organization. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_626831.pdf
- ILO. (2020a, April 7). *ILO Monitor: COVID-19 and the world of work. Second edition*. International Labour Organization. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_740877.pdf
- ILO. (2020b, April 29). *ILO Monitor: COVID-19 and the world of work. Third edition*. International Labour Organization. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_743146.pdf

- ILO. (2020c, May). *COVID-19 crisis and the informal economy*. International Labour Organization. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/briefingnote/wcms_743623.pdf
- ILO. (2020d, May). *COVID-19 impact on child labour and forced labour: The response of the IPEC+ Flagship Programme*. International Labour Organization. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---ippec/documents/publication/wcms_745287.pdf
- ILO. (2020e, September). *ILO Monitor: COVID-19 and the world of work. Sixth edition*. International Labour Organization. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_755910.pdf
- ILO. (2020f, June 15). *Impact of the COVID-19 crisis on loss of jobs and hours among domestic workers*. International Labour Organization. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_747961.pdf
- Joassart-Marcelli, P. (2020, May 18). *The pandemic exposes dangers of the informal economy*. Foreign Affairs. <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-05-18/pandemic-exposes-dangers-informal-economy>
- Julia Horowitz, CNN Business. (2020, August 28). *Global recession: Which big economies have fared the worst*. CNN. <https://edition.cnn.com/2020/08/28/economy/global-recession-g7-countries/index.html>
- Kilimwiko, L. (2020, July 16). *Massive Economic Pain*. Development and Cooperation. <https://www.dandc.eu/en/article/covid-19-has-badly-affected-informal-livelihoods-tanzania-impacts-entire-economy-are-harsh>
- King, B. B. (2020, September 13). *Unemployment: Planned redundancies twice the rate of last recession*. BBC News. <https://www.bbc.com/news/business-54125690>
- Kinyanju, N. (2020, July 9). *How the COVID-19 pandemic will affect informal workers in Kenya*. Hungry Cities. <https://hungrycities.net/how-the-covid-19-pandemic-will-affect-informal-workers-in-kenya/>
- Lewandowski, P., Lipowska, K., & Magda, I. (2020, June). *The Gender Dimension of Occupational Exposure to Contagion in Europe*. IZA Discussion Paper No. 13336. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3627036
- Maiello, M. (2020, May 14). *How COVID-19 shocked both supply and demand*. Chicago Booth Review. <https://review.chicagobooth.edu/economics/2020/article/how-covid-19-shocked-both-supply-and-demand>
- Manderson, L., & Levine, S. (2020). *COVID-19, Risk, Fear, and Fall-out*. *Medical Anthropology*, 39(5), 367–370. <https://doi.org/10.1080/01459740.2020.1746301>
- Mukhtarova, T. (2020, July). *COVID-19 and the Informal Sector: What it means for women now and in the future*. Georgetown Institute for Women, Peace and Security, Policy Brief. https://giwps.georgetown.edu/wp-content/uploads/2020/07/GIWPS_Covid19_July2020.pdf
- Nanda, J. (2020). *Impact of Lockdown for COVID-19 on Female Domestic Workers: A Case Study from Cuttack City*. *SSRN Electronic Journal*, 1–10. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3628346>
- Narula, R. (2020). *Policy opportunities and challenges from the COVID-19 pandemic for economies with large informal sectors*. *Journal of International Business Policy*, 3(3), 302–310. <https://doi.org/10.1057/s42214-020-00059-5>

- OECD. (2020, July). *OECD-LAC Virtual Social Inclusion Ministerial Summit, Informal & Social Inclusion in the Times of COVID-19, Session 1*. <http://www.oecd.org/latin-america/events/lac-ministerial-on-social-inclusion/2020-OECD-LAC-Ministerial-Informality-and-employment-protection-during-and-beyond-COVID-19-background-note.pdf>
- ONS. (2020, May 10). *Which occupations have the highest potential exposure to the coronavirus (COVID-19)?* Office for National Statistics. <https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/employmentandemployeetypes/articles/whichoccupationshavethehighestpotentialalexposuretothecoronaviruscovid19/2020-05-11>
- Rahman, T. (2020, June 7). *Cash support for the poor in informal sector during Covid-19 pandemic*. The Business Standard. <https://tbsnews.net/thoughts/cash-support-poor-informal-sector-during-covid-19-pandemic-89725>
- Rhee, C., & Dabla-Norris, E. (2020, May 6). *COVID-19 could bring about a 'new deal' for millions of Asia's informal workers*. World Economic Forum. <https://www.weforum.org/agenda/2020/05/informal-workers-asia-coronavirus-covid19-employment-deal/>
- Rodeck, D. (2020, July 15). *Alphabet Soup: Understanding the Shape of a COVID-19 Recession*. Forbes. <https://www.forbes.com/advisor/investing/covid-19-coronavirus-recession-shape/>
- Schwettmann, J. (2020, August). *COVID-19 and The Informal Economy*. FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG. <http://library.fes.de/pdf-files/iez/16414.pdf>
- Shaikh, H. (2020, May 13). *Responding to the impacts of COVID-19 on informal workers in South Asia - IGC*. International Growth Centre. <https://www.theigc.org/blog/responding-to-the-impacts-of-covid-19-on-informal-workers-in-south-asia/>
- Shekar, K. C., & Mansoor, K. (2020). *COVID-19: Lockdown Impact on Informal Sector in India*. University Practice Connect. <https://practiceconnect.azimpremjiuniversity.edu.in/covid-19-lockdown-impact-on-informal-sector-in-india/>
- Taylor, S. (2020, July 2). *Microfinance and the informal economy under COVID-19*. Devpolicy Blog from the Development Policy Centre. <https://devpolicy.org/microfinance-and-the-informal-economy-under-covid-19-20200624-2/>
- The Economist. (2020, June 6). *Italy's informal workers fall back on charity*. <https://www.economist.com/europe/2020/06/06/italys-informal-workers-fall-back-on-charity>
- The Lancet. (2020). Redefining vulnerability in the era of COVID-19. *Lancet* 2020, 395, 1089. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7270489/pdf/main.pdf>
- Tran, B. X., Vu, G. T., Latkin, C. A., Pham, H. Q., Phan, H. T., Le, H. T., & Ho, R. C. M. (2020). Characterize health and economic vulnerabilities of workers to control the emergence of COVID-19 in an industrial zone in Vietnam. *Safety Science*, 129, 104811. <https://doi.org/10.1016/j.ssci.2020.104811>
- TÜİK. (2018). http://www.tuik.gov.tr/MicroVeri/Hia_2018/turkce/index.html
- TÜRK METAL. (2020). *COVID-19 Etkisinde Ekonomi ve Çalışma Yaşamı*. Türk Metal Sendikası Araştırma ve Eğitim Merkezi.
- WHO. (2020, Ekim 8). *Coronavirus disease (COVID-19) outbreak situation*. <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019>

-
- WIEGO. (2020, May). *Impact of public health measures on informal workers livelihoods and health*. https://www.wiego.org/sites/default/files/resources/file/Impact_on_livelihoods_COVID-19_final_EN_1.pdf
- WIEGO. (n.d.). *Occupational groups in the informal economy*. <https://www.wiego.org/informal-economy/occupational-groups>
- World Bank. (2020, June 8). Global Economic Prospects, June 2020. <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/06/08/covid-19-to-plunge-global-economy-into-worst-recession-since-world-war-ii>
- Yu, S. (2020, June 23). *How does informality aggravate the impact of COVID-19?* World Bank Blogs. <https://blogs.worldbank.org/opendata/how-does-informality-aggravate-impact-covid-19>