

# COVID-19 DÖNEMİNDE NORMALLEŞME ARAYIŞLARI VE SOSYAL POLİTİKALAR

Prof. Dr. Hayri Kozanoğlu

*COVID-19 salgınının hemen hemen yeryüzünün tamamını teslim almasıyla sadece bir kamu sağlığı felaketi yaşanmıyor; aynı zamanda ekonomik, sosyal, psikolojik boyutlarıyla tam bir insani kriz tablosu ortaya çıkıyor. Bu yazıda salgının emek piyasalarına olumsuz yansımaları, ülke örnekleriyle ilk etapta alınan önlemler ve OECD, ILO, UNCTAD, OXFAM gibi uluslararası kuruluşların çözüm önerileri ele alınmakta, Türkiye örneğine de kısaca değinilmektedir.*

Aslında küresel kapitalizm yaşanan bu salgın öncesinde de çok ciddi sorunlar ile karşılaşmaktaydı. Birincisi, Uluslararası Para Fonu (IMF) 2020 için yüzde 3,3'lük bir küresel büyüme öngörürken, üretkenlik çok yavaş artmakta, dünya ticareti de yüzde 2,2'lik bir tempoyla adeta yerinde saymaktaydı.<sup>1</sup> İkincisi, gelir ve servet dağılımı uçurumları sadece ciddi sosyal sorunlara yol açmayıp, aynı zamanda geniş kitlelerin mal ve hizmetlere etkin talebini zayıflatmakta, kapitalizmin emekçilerin satın alma gücünün azalmasıyla gündeme gelen kadim "gerçekleşme" sorunu ortaya çıkmaktaydı. Üçüncü olarak, robotik ve yapay zekadaki ilerlemelerin emek kesimine etkileri ve yaratacağı toplumsal sorunlar zaten yeni sosyal politika uygulamalarını davet etmekteydi. Son olarak, küresel iklim değişikliği insanlığı tehdit etmekte, ekonomiyi aksatmadan, toplumsal refahı geriletmeden bu soruna karşı nasıl önlemler alınabileceği konusu kendini karar alıcılara dayatmaktaydı.

Salgının yaygınlaşmasıyla sokağa çıkma yasakları ilan edilmeye, işyerleri birbiri ardına kapanmaya, işsizlik ve yoksulluk hızla yayılmaya başladı. Her ne kadar virüs biyolojik olarak zengin-fakir ayırt etmese de, varlıkların kendilerini koruma altına almak için hem olanakları daha fazlaydı, hem de evde geçirecekleri sürede onlara yeterli gelecek tasarrufları bulunmaktaydı. Yoksullar ise özellikle az gelişmiş ülkelerde hijyenik alt yapısı yetersiz konutlarda, sıkışık bir alanda iç içe bir yaşam sürmekte, çoğunlukla kayıt dışı ve güvencesiz işlerde çalışmakta, işsiz kalanların bu sürede en temel gereksinimlerini karşılayacak ölçüde bir birikimleri bulunmaktaydı.

COVID-19 salgınının farklı toplumsal sınıfları ve sektörleri farklı düzeylerde etkilediğini Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) belli aralıklarla güncellediği raporları da ortaya koyuyor. ILO, salgının başlarında 25 milyon tam zamanlı işe eşit işgücü kaybı gerçekleşeceği-

ni tahmin ederken, bu rakam 29 Nisan 2020 raporunda 305 milyona kadar çekildi. Belki de daha vahimi, çoğu yoksul ülkelerde yoğunlaşmak üzere, kayıt dışı ekonomide istihdam edilen 1,6 milyar kişinin geçimlerini sağlayamama riskiyle yüz yüze gelmesidir. Bu rakam küresel işgücünün yaklaşık yarısına denk geliyor.<sup>2</sup>

Bu süreçte istihdama ilişkin kaba taslak üç farklı konum ortaya çıktı. Birincisi mesleğini uzaktan icra edebilenler. İkincisi, ağır risk koşullarında çoğunlukla “düşük becerili” işlerde düşük ücretlerle çalışmaya devam edenler. Bu konumda çalışanlar arasında market çalışanlarını, lojistik sektöründe kurye olarak istihdam edilenleri, ulaşım ve temizlik sektörü emekçilerini görebiliriz. Üçüncüsü ise çoğunlukla işyerlerinin kapanması nedeniyle işsiz kalanlar. Uzaktan çalışma olanağı bulunanlar ise çoğunlukla muhasebeci, reklamcı, bilgisayar programcısı, öğretim üyesi, yazar ve bes-teci gibi profesyonel meslek sahipleridir. Dijitalleşme konusunda kapsamlı çalışmalar yürüten Oxford Martin School’dan Carl Benedikt Frey’e göre, ABD’de işgücünün yüzde 52’sini oluşturan meslekler uzaktan çalışmaya yatkındır. Bu mesleklerde hem ücretler daha yüksek, hem de uzaktan yürütülme imkanı düşük gelirli işlere kıyasla 5 kat daha fazladır.<sup>3</sup>

ILO’nun aynı raporuna göre dünyada ortalama işgücü kaybı yüzde 10,5’i bulurken bu oran Amerika kıtasında yüzde 12,4’e, Avrupa’da yüzde 11,8’e kadar çıkıyor. Çoğunluğu konaklama ve yemek, emlak, imalat, toptan ve perakende ticaret gibi işsizliğin en yaygın gözlemlendiği sektörlerde faaliyet gösteren<sup>4</sup>,

dünya çapında 436 milyon işletme, faaliyetlerinin kesintiye uğraması riskini yakından hissediyor.

Buna ek olarak, COVID-19 salgınının emek piyasasına olumsuz yansımaları başta öngörülenden daha şiddetli bir seyir izliyor. 14 Mayıs 2020 itibarıyla 3 milyon kişinin daha eklenmesiyle ABD’de iki ay içinde işsizlik başvurusunda bulunanların sayısı 36 milyona ulaştı. Nisan’da resmi işsizlik oranı yüzde 14,7’ye sıçrarken, bu oranın yüzde 4,4 olarak ölçüldüğü Mart ayına göre 20,5 milyon işin kaybedildiği ortaya çıktı.

Aynı dönemde Almanya’daki işsizlik artışı ise yüzde 0,8 ile sınırlı kaldı. Bunun başlıca sebebi ise ABD’nin işten çıkarmaların çok daha hızlı gerçekleştirebildiği esnek emek piyasa yapısıdır. Örneğin Almanya’da *Kurzarbeit* adı verilen sistem 10 milyon çalışanın işbaşı yapmasa da firmayla sözleşmesinin devam etmesine, ücretlerinin yüzde 60’ını tahsil edebilmelerine olanak tanıyor. Birleşik Krallık’ta ise benzer bir program 7,5 milyon kişinin 2500 poundu aşmamak üzere aylık ücretlerinin yüzde 80’ini alabilmelerini sağlıyor. Buna karşılık ABD’de ise küçük işletmelere işçilerini işten çıkarmamaları için geliştirilen Bordroyu Koruma Planı’nın Avrupa’dakilere göre kapsamının dar tutulması nedeniyle etkilerinin sınırlı olduğu görülüyor.<sup>5</sup>

### COVID-19’un Sosyo-Ekonomik Yönelik Sosyal Koruma Önerileri

Bu dönemde farklı uluslararası kuruluşlar, salgının neden olduğu çeşitli sosyal sorunlara yönelik çözüm önerileri ürettiler. Bu öneriler arasında sağlık hizmetlerine erişim, yoksulla-

ra yönelik nakit transferleri ve gelişmekte olan ülkelerin dış borç yüklerinin hafifletilmesi gibi politikalar örnek gösterilebilir.

Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) ekonomistlerince hazırlanan istihdam ve sosyal politikalara yönelik bir önlem paketi dört konuda yoğunlaşıyor. Birincisi, uzaktan çalışmanın olanaklı olmadığı işyerleri için sıkı sağlık ve güvenlik standartlarının oluşturulması. İkincisi, hasta veya karantinada zaman geçirmesi gereken işçiler için gelir destekleri sağlayarak bulaşma riski geçene değin evde kalabilmelerini mümkün kılan maddi koşullarının sağlanması. Üçüncüsü, çalışan ebeveynlerin çocuklarının bakımı için programlar geliştirilmesi (özellikle torunlarına gönüllü biçimde göz kulak olan yaşlıların bu süreçte sağlıklarının korunabilmesi için Avusturya, Fransa, Almanya ve Hollanda alternatif çocuk bakım zeminleri yaratırken, İtalya ve Portekiz bu konuda vatandaşlarına finansal destek sağlıyor). Dördüncüsü ise bu süreçte işten çıkarmaları en aza indirmek ve ekonomik iyileştirme dönemine hazırlanmalarına olanak tanımak açısından firmalara destek olunması.<sup>6</sup>

ILO, COVID-19 salgınının sosyo-ekonomik sonuçları karşısında gelişmekte olan ülkelerin atmaları gereken sosyal koruma adımlarını, bu ülkelerin yapısal sorunlarını da göz önüne alarak bir raporda topladı. Bu adımlar COVID-19 sonrası süreçte nasıl sosyal politikalar izlenmesi gerektiği yönündeki tartışmalara önemli açılımlar sağlıyor. Alınması gereken önlemler şöyle sıralanıyor:

- Acil önlemlerin bir parçası olarak kaliteli sağlık hizmetlerine erişimi garanti

altına almak. Bunun için ek kamusal fonların seferber edilmesi,

- Nakit transferi programlarının kapsamını genişletip, miktarını yükselterek gelir güvenliğinin garanti altına alınması,
- Kayıt dışı ekonomideki işçilere yenilikçi politikalarla ulaşıp destek olunması, uzun vadede kayıt altına alınmalarının sağlanması,
- İşsizliğe karşı koruma programlarıyla gelirlerin ve işlerin korunmasının sağlanması, düzgün bir çalışma ortamının oluşturulması,
- Ekonomide sürdürülebilir bir iyileşmeyi sağlamak üzere istihdam ve sosyal koruma politikalarının koordine edilmesi,
- Hak temelli sosyal koruma sistemlerinin finansmanı ve küresel ölçekte dayanışma mekanizmalarının kurulması için kaynakların mobilize edilmesi,
- COVID-19'un "artık uyanın" çağrısına uyarak evrensel sosyal koruma sistemlerinin inşa edilmesine yönelik çabaların hızlandırılması.<sup>7</sup>

Tüm bu programların hayata geçirilmesi için geniş kaynakların seferber edilmesi gerekiyor. IMF Mali İzleme Raporu'nda salgının ciddi bütçe açıklarına yol açacağı, kamu borçluluk oranlarının hızla tırmanacağı vurgulanıyor. Başta sağlık olmak üzere, bireyleri ve firmaları korumak için yapılacak harcamalar ile

vergi gelirlerindeki azalışların küresel maliyetinin 3,3 trilyon dolar olması bekleniyor. Doğrudan bütçeye yansımayan ancak zaman içinde maliyeti hissedilebilecek kamu sektörü borçları ve şirketlerin sermaye enjeksiyonlarının 1,8 trilyon dolar, garantiler<sup>8</sup> ve durumsal yükümlülüklerinin ise 2,7 trilyon doları bulması bekleniyor.

Salgın, gelişmiş ülkelerde ciddi bütçe açıklarına yol açarken az gelişmiş ülkeler finansal piyasalarının sığılığı nedeniyle iç piyasadan borçlanma olanaklarından da yeterince yararlanamıyor. Buna karşın dış borçların servisi, ihracat olanaklarının daralması, işçi dövizlerinin gerilemesi ve emtia fiyatlarının düşüşü dış finansman imkanlarına erişimde bu ülkelerin belini büküyor.<sup>9</sup>

Bu nedenle salgının insani ve sosyal maliyetini azaltmak için gelir ve servet dağılımı bozuklukları ile ilgili daha önceki çalışmalarıyla dikkat çeken Oxfam'ın önerdiği gibi uluslararası inisiyatifler üzerine eğilmek gerekiyor. Buna göre, Oxfam altı aylık bir eylem planı ortaya koyuyor:

Halka ve şirketlere yardım için;

- 1) İhtiyaç duyan herkese nakit aktarımı
- 2) Küçük işletmelere öncelik vererek şirket kurtarmaların sorumlu biçimde yapılması

Bu desteklerin finansmanı için ise;

- 1) Gelişmekte olan ülkelerin borç ödemelerinin bir yıl askıya alınması ve gereklilik duyulması halinde iptali,

- 2) IMF'nin küresel ekonomiyi canlandırmak için 1 trilyon dolar özel kredi çekme hakkı çıkarması,
- 3) En yoksul ülkelere zengin ülkelerin yardım elini uzatması ve GSMH'lerinin yüzde 0,7'si ile hibe yükümlülüklerini karşılaması,
- 4) En zengin bireyler, spekülasyon finansal işlemler ve çevreye olumsuz etkisi bulunan faaliyetlerin gelirleri başta olmak üzere bunlar üzerinde acil 'dayanışma vergisi' uygulanması.<sup>10</sup>

### Türkiye'de Salgının Ekonomik Etkilerine Yönelik Politika Önerileri

Türkiye 2018 ekonomik krizini henüz atlata-mamış, yüksek işsizlik ve dış borç sorunu bulunan, bütçesinin manevra kabiliyeti sınırlı bir ülke olarak salgına yakalandı. Önce 100 milyar TL olarak açıklanan, sonra 200 milyar TL'ye yükseltildiği ilan edilen acil ekonomik önlem paketlerinin alt kırımları net görülmediği gibi, yoksul ve işsiz kesimlere destekleyen kısımları da sınırlı görünüyor.

Şu ana kadar alınan önlemler arasında en düşük emekli maaşının 1500 TL'ye çıkarılması, Sosyal Koruma Kalkanı projesiyle yoksulluk bildirimini yapan ailelere karşılıksız ayda 1000 TL aile desteği yapılması, kısa çalışma ve ücretsiz izin uygulamaları gibi dar gelirli yurttaşlara yönelik programları görüyoruz. 20 Mayıs itibarıyla sosyal yardım programlarından vatandaşlara toplamda 11,5 milyar TL destek sağlandığı duyuruldu. Kısa çalışma ödeneği asgari ücretin yüzde 150'sini geçmemek üzere, İşsizlik Sigortası Fonu'ndan kişiye brüt ücretinin yüzde 60'ı kadar bir öde-

me sağlıyor. Bu programdan yararlanmak için gerekli koşulları sağlayamayanlara ise günlük 40 TL'yi bile bulmayan ücretsiz izin kapsamında ödeme yapılıyor. Bu ödemelerin aileleri açıktan korumak dışında, en gerekli harcamalarına bile yetmeyeceği ortada. Bu süreci sınırlı birikimlerini tüketerek, geniş aile dayanışması ile aşmaya çalışan yurttaşların sürecin uzaması halinde daha büyük bir ekonomik darboğaza girmesi kaçınılmaz görünüyor. Bu sınırlı sosyal yardımlara karşın Nisan 2020'de kamu bütçesinin 43,2 milyar TL açık vermesi, kamunun manevra kabiliyetinin ne denli sınırlı olduğunu gösteriyor. Ayrıntılarının önümüzdeki süreçte tartışılmasını umut ederek; gelir vergisi oranlarını yükseltmek ve servet vergisi uygulamak

gibi önlemlerle genişletilen kaynakların sosyal programlar için seferber edilmesi gibi bir seçenek bulunuyor. Böylelikle başta sağlık, kamusal hizmetlerin finansmanı, her kişiye sırf yurttaş olması nedeniyle temel gelir ödemesi ve kredi kartı ve ihtiyaç kredisi borçlarının faizlerinin silinerek yeniden yapılandırılması için gerekli kaynakların bankacılık sistemine transferi gerçekleştirilebilir. Özellikle ILO, UNCTAD, OXFAM gibi kuruluşların önerileri de dikkate alınarak Türkiye için bütünlüklü sosyal programlar ortaya konulması bu konuyu odağına alan akademisyenlerin, düşünce kuruluşlarının, sendikaların sorumluluğu olmalıdır.

## NOTLAR

1. IMF World Economic Outlook. January 2020.
2. ILO Monitor: COVID-19 and the world of work 3rd edition. 29 Nisan 2020.
3. Carl Benedikt Frey. Covid-19 will only increase automation anxiety 21 Nisan 2020.
4. ILO agk.
5. Gavyn Davies, Why the us jobless surge is worse than in Europe, Financial Times 17 Mayıs 2020.
6. Stefana Scarpetta (vd.). Supporting people and companies to deal with COVID-19: Options for an immediate employment and social policy response. VOX CEPR Policy Portal. 12 Nisan 2020.
7. ILO Social Protection Spotlight. Mayıs 2020.
8. IMF Fiscal Monitor. Nisan 2020.
9. UN World Economic Situation and Prospects as of mid-2020 Report. Mayıs 2020.
10. Oxfam Media Briefing, Dignity Not Destitution. 10 Nisan 2020.



**Prof. Dr. Hayri Kozanoğlu** Altınbaş Üniversitesi İşletme Fakültesi'nde iktisat profesörüdür.