

ENFORMEL İSTİHDAMIN EKONOMİK, SOSYAL VE SİYASAL ETKİLERİ*

Prof. Dr. Zeki ERDUT**

ABSTRACT

Economic, Social and Political Effects of Informal Employment

The extent of informal employment is generally seen as a reflection of the form of capital accumulation that has taken a particular shape in the globalization process. While informal employment expands worldwide, it is recorded that formal employment shrinks and working conditions including social protection and other social rights get worse.

Increasing inequality, precariousness and insecurity in labour markets make the policy choice of getting the balance between economic growth and social development more difficult. Therefore, it is difficult to pose that informal employment can positively contribute to social solidarity, political stability and social peace. It also destroys human dignity, equity and social justice.

This study aims to analyse the reasons and forms of the informal employment and its economic, social and political effects for the labour force.

Key words: informal economy, effects of informal employment, deregulation.

Giriş

Bu araştırmada gelişmişlik düzeyine bakılmaksızın son 30 yılda hemen hemen tüm ülkelerde artma eğilimi gösteren enformel istihdam çözümlenmektedir. Bu anlamda, enformel istihdam kavramı, gerekçeleri, gerçekleşmesi ve etkileri sorgulanmaktadır.

* Muğla Üniversitesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü tarafından 16 Aralık 2005 tarihinde gerçekleştirilen “Enformel İstihdam” konulu panelde sunulan bildirinin tam metnidir.

** Dokuz Eylül Üniversitesi, İİBF., Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü

A. Enformel İstihdam Kavramı

Enformel istihdam kavramının genel kabul görmüş bir tanımı ya da betimlemesi bulunmamaktadır. Bununla birlikte, deyim – mevzuat ya da uygulama gereğince – yasal düzenlemelerin kapsamı dışında kalan son derece çeşitli ekonomik faaliyetleri gerçekleştiren çalışanları kapsadığı bilinmektedir. Bu faaliyetler yasanın uygulama alanına girmemekte, bu da yasal çerçevede faaliyet gösterebilir bile, kendilerine yasanın uygulanmadığı ya da zorlayıcı olup, uygun olmadığından veya aşırı yükler getirdiğinden yasanın tanınmadığı anlamına gelmektedir¹.

Bu anlamda, enformel istihdam kavramını açıklayabilmek için bir yandan AB’nde benimsenen yaklaşıma dayalı olarak, diğer yandan Uluslararası Çalışma Örgütü (UÇÖ.)’nün çözümlerine ilişkin yaklaşıma bağlı olarak bir betimleme yapmak gerekmektedir.

1. Tanımı

AB’nin yaklaşımında enformel istihdamı belirten ölçüt olarak “ulusal gereklere uygun kayıt” temel alınmaktadır. Buna göre; “üye devletlerin yasal sistemleri arasında varolan farklılıkları göz önünde tutarak, yasal nitelikte, ancak yetkili makamlara bildirilmemiş/kaydedilmemiş her tür ücretli faaliyet” enformel istihdam olarak anlaşılmalıdır.

Bu tanım gizli ekonomi ile ilgili Ekonomik İşbirliği ve Gelişme Örgütü (OCDE) terminolojisinde kendine özgü biçimde kullanılan yeraltı/gizli üretimi ve hane halkının üretimi tanımı ile iz düşmektedir.

Bu tanım çözümlemenin çıkış noktasıdır. Bununla birlikte, gerçeklik daha karmaşıktır. Çözümlemede, çeşitli ülkelerde karşılaşılan enformel ekonomi sorununun farklı yaklaşımlarının kullanılması zorunlu olmuştur. Bu yaklaşımlar benzerlik taşımamaktadır, ancak pek çok ayrıntıyı dışlama eğilimi göstermektedir².

Öte yandan, 2003 yılında toplanan Uluslararası Çalışma İstatistikçileri Konferansında kabul edilen enformel istihdamın istatistik tanımına ilişkin yönergeler uyarınca, enformel istihdam tanımı ortaya konulabilir. Buna göre, enformel istihdam enformel sektöre özgü işletmelerde çalışanlara; enformel sektöre özgü işletmelere sahip işverenlere; formel ya da enformel sektördeki

¹ José Luis Daza, *Economie informelle, travail non déclaré et administration du travail*. Département du dialogue social, la législation et l’administration du travail. Bureau international du Travail, Genève, Juin 2005, s. 6.

² Piet Renoy, Staffan Ivarsson, Olga van der Wusten-Gritsai, Emco Meijer, *Undeclared work in an enlarged Union - An analysis of undeclared work: An in-depth study of specific items*. Employment Analysis, (Sommaire en française), European Commission, Brussel, May 2004, s. 42.

işletmelerde çalışan ücretsiz aile çalışanlarına; enformel üretici kooperatiflerinin üyelerine; formel sektör işletmelerince, enformel sektör işletmelerince ya da ücretli olarak hane halkınca çalıştırılanlardan enformel bir işte çalışan ücretlilere; kendi ailesinin son kullanımına yönelik malların üretiminde bağımsız biçimde çalışan kişilere ilişkin istihdam türlerini kapsamaktadır.

Bu bağlamda, enformel istihdam: faaliyetlerin ya da çalışanların bildirilmemesi; rastlantısal ya da kısa süreli işler; (örneğin, sosyal sigortaya prim ödeyebilmek için) belirli bir eşiğe ulaşmayan iş süreleri ya da ücretleri kapsayan işler; kayıtsız bir işletme ya da hane halkına bağlı olan bir kişi adına çalışma; (örneğin, işyerinin dışında ve iş sözleşmesi bulunmaksızın) işin görüldüğü yerin işverene ait olduğu mekanlar dışındaki işler; ya da iş mevzuatının uygulanmadığı veya çeşitli gerekçelerle tanınmadığı işler gerçekleştiğinde söz konusu olacaktır³.

Ayrıca, Türkiye İstatistik Kurumu'nca gerçekleştirilen Hanehalkı İşgücü Anketi veri tabanında yer alan enformel üretim birimi ve istihdama ilişkin tanımlara da değinmek gerekmektedir. Buna göre, Kurum “enformel sektör” deyimi ile “şirketleşmemiş (hukuki durumu ferdi mülkiyet ya da adi ortaklık olan), basit usulde vergilendirilen veya hiç vergi vermeyen ve 1-9 kişi arasında çalışanı olan tarım dışı tüm iktisadi birimler”i; “kayıt dışı istihdam” deyimi ile de “referans haftasında yaptığı işten dolayı herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna kayıtlı olmayanlar”ı anlatmaktadır⁴.

Öte yandan, enformel istihdamın işlemsel bir tanımını yapabilmek için enformel ekonomi kavramını da çözümlmek gerekir. Bu çözümlmede, işletmelerin uyması benimsenen formaliteler tümüyle çalışma alanına girmemektedir ve enformel ekonomi çalışanlarının isteyebilecekleri haklar iş hukuku ya da sosyal korumanın diğer görünümüleriyle tam olarak uyum içinde değildir.

Yükümlülükler mevzuat ile benimsenilmişse ve bu yükümlülüklerle uyulması formelliğin kendi temeliyse, o zaman enformellik sadece yokluk ya da uymamakla eş anlamlı olumsuz bir kavram olarak görülebilir.

İki enformellik durumu birbirinden ayrılabilir: ilkinde, çalışanların ve üretim birimlerinin faaliyetleri yasanın uygulama alanına girmez, bu da söz konusu çalışanların ve birimlerin yasa dışında faaliyet gösterdikleri anlamını taşır. Ne yükümlülükleri yerine getirmek, ne de hakları karşılamak ya da istemek söz konusudur.

İkincisinde, çalışanların ve birimlerin faaliyetleri uygulamada yasa tarafından kapsamış değildir, bu da yasal çerçevede faaliyet gösterebilirler bile yasanın kendilerine uygulanmamış olduğu anlamına gelmektedir.

³ Daza, s. 6-7.

⁴ TÜİK, Hanehalkı İşgücü Anketi Ağustos 2005 Sonuçları. Türkiye İstatistik Kurumu, Haber Bülteni, Sa: 185, 25 Kasım 2005, Ankara.

Bu iki durum arasındaki fark önemlidir. Gerçekten, ilkinde, enformellik formele yollama yapma yokluğu ile ilgilidir: uygulanabilir çalışma normu yoktur, dolayısıyla ne haklar ne de yükümlülükler söz konusudur.

İkincisinde, enformellik bir formal yollamanın tanınmaması ile ilgilidir: uygulanabilir çalışma yasaları bulunmaktadır, ancak bunlara kısmen ya da hiç uyulmamaktadır.

Bu iki durum arasında var olan farklılığı da açıklamak gerekir. Buna göre, ilkinde, belirli bir duruma uygulanabilir normun yokluğunda, gerekçe ya söz edilen durumla ilgili yasanın temel kuralının yokluğundan ya da deyimden yasal dışlamasından ileri gelir. Bu durumda, tam anlamıyla enformellikten söz edilebilir.

İkincisinde – tanımamada/uyumamada – gerekçe normların varlığını ya da içeriğini bilmemekten, tanımamaktan ileri gelebilir. Ancak, 2002 yılında UÇK'nın kabul etmiş olduğu gibi, “uygun olmadığı ya da zorlayıcı olduğundan veya ağır yükler getirdiğinden yasaya uyulmaması” anlaşılabilir, ilgili kişilerin kasıtlı olarak normların yol açtığı maliyetlerden kurtulmak için uymamayı istemesiyle de kendini gösterebilir. Bu durumda, yasa dışılıktan söz edilebilecektir.

Formel sistemlerde yeterince göz önünde tutulmayan durumları kapsayan üçüncü bir ara küme belirlenebilir. Örneğin, çalışma koşullarına ilişkin bir mevzuatın var olduğu, ancak sosyal güvenliğe ilişkin olanın bulunmadığı bir durum söz konusu olabilir. Sosyal güvenliği dışlayan bir çalışma mevzuatının var olduğu bu durum genellikle sosyal güvenlik kuruluşlarının gelişim düzeyinin yetersizliği ve ilgililer, yani sigortalı, bağımlı ve hak sahipleri adına primlerin ödenmesi için bir muafiyetin ya da güç yetersizliğinin açıklığıyla kendini göstermektedir. Burada da, tam anlamıyla enformellikten söz edilebilir⁵.

2. Unsurları

Enformel istihdamın tanımındaki güçlük ve belirsizlik, unsurlarının açıklanması bakımından da geçerlidir. Gerçekten, enformel istihdam belirlenirken, ekonomik gelişmişlik düzeyi, sektör, işkolu, bölge, çalışan sayısı, çalışanların statüsü, yaratılan gelir ve genellikle kadınlar ve çocuklar gibi, güçsüz kümeler bakımından ayrımlar yapılmakta, çözümlenmeye girilmektedir. Bu anlamda, enformel istihdamın kayıtsızlık, yasal ve yönetsel kuralların dolanılması, saklı üretimin gerçekleşmesi, ölçüm güçlüğü, ücretin el altından ödenmesi, iş süresinin genellikle belirsiz ve korumanın yetersiz olması unsurları ile formal istihdamdan ayrıldığı anlaşılmaktadır.

a. Kayıtsızlık

1998 yılında, AT'nun kayıt dışı çalışmaya ilişkin bildirisinde, bu çalışmanın yasal nitelikte, ancak yetkili makamlara bildirilmemiş her tür faaliyeti kapsadığı

⁵ Daza, s. 40-41.

belirtilmiştir. Görüldüğü gibi, çalışma geleneksel yasal düzen dışında ve geçimlik (ya da hane halkı) ekonomi çerçevesinde gerçekleştiğinden, tanıtımda, yetkili makamlara bildirim gerekmeyen faaliyetler ile suç sayılan faaliyetler dışlanmaktadır⁶. Bu unsura göre üretim faaliyetinde bulunanlar için yetkili makamlara bildirimde bulunma ve kayıt yaptırma eksikliği söz konusudur.

b. Yasal ve Yönetmelik Kuralların Dolanılması

Enformel istihdam iki yönlü bir süreçtir. İlkinde, işletme işgücü maliyetinden tasarruf etme amacı gütmekte ve bu amaç doğrultusunda özendirilmektedir. Diğer yüzünde ise, işsizlik ve yoksulluğun doğurduğu enformel istihdama başvurma söz konusudur⁷.

Bu bağlamda, enformel ekonomide ticaret ve istihdamı düzenleyen yasal ve yönetmelik kuralların tanınmaması ya da eksik uygulanması hem sorunlardan, hem de unsurlardan biridir. Kendi aralarında, istihdamı artırmada ya da yoksulluğu azaltmada enformel ekonomidekilere yardım etme kaygısı ile hukuka saygı gösterme gereği arasında tercih yapmak durumunda kalmış olan pek çok ulusal ve yerel makam bu sorunla karşı karşıya kalmaktadır. Bir başka deyişle, enformel istihdamı formel istihdama dönüştürmek için çözüm yolu olarak kuralsızlaştırma ile yürürlükteki yasal kuralların daha katı bir uygulaması arasında tercihte bulunma güçlüğü ile karşılaşmaktadır.

Bu konuda UÇÖ.'nün faaliyetlerinin çoğu araştırma çalışmaları yapmaktan ibaret kalmıştır. Kamu yararı anlayışı içinde getirilen kurallar ya da yönetmelik, bürokratik veya mali zorunluluklar öngörenler ile güçsüz kümeleri koruma amacı taşıyanları birbirinden ayırmak gerektiğini göstermek eğilimi taşıyan araştırmalar yapılmıştır. Diğer araştırmalarda ise, belirli işletmeler sadece işgücü esnekliğini artırmak, maliyetini düşürmek için kurulabilmiş olacağından ve dolayısıyla yaşamaları bir ana işletmeye bağlı olduğundan kayıt dışı, süresiz çalışma ile enformel üretim birimleri arasında ayırım yapmanın güç olduğu gösterilmiştir. Bu durumda, varolan yasal düzenlemeler uygulanmadığından, yeni yasal düzenleme biçimleri gereklidir. Bununla birlikte, enformel istihdamdakilere ilke olarak çalışma normlarının tamamı uygulanmalıdır. Bu yaklaşımda enformel ekonomide çalışma mevzuatının aşamalı olarak, ancak temel insan haklarına ve kötü istihdam biçimlerine ilişkin normların saygınlığını azaltmaksızın, uygulamaya konulması salık verilmektedir⁸.

⁶ A. k., s. 12.

⁷ Renoy, Ivarsson, Wusten-Gritsai, Meijer, s. 56.

⁸ BIT. Emploi et **protection** sociale dans le secteur informel. Activités de l'OIT concernant le secteur informel urbain: évaluation thématique. Bureau international du Travail, Conseil d'administration, Commission de l'emploi et de la politique sociale, 277e session, Première question à l'ordre du jour, GB.277/ESP/1/1 Genève, mars 2000, s. 19.

c. Saklı Üretimin Gerçekleştirilmesi

Saklama ya da kaçaklık gelişmiş ülkelerde enformel faaliyetlerin temel özelliklerinden biridir. Bu faaliyetler, özellikle bilgi edinmeden veya diğer bildirim biçimlerinden yoksun olan yetkili makamlara bildirilmemiş işyerlerinde gerçekleştirildiklerinde, genellikle görülemez ya da yerini belirlemek güçtür. İşgücünün çoğunun; düzenli, ancak ya kayıtsız ya da bağımsız veya bir diğer işletmeye bağlı olarak, işe alındığı işletmeler vardır. İşletmenin asıl faaliyetleri içine girmeyen temizlik, yemek, güvenlik gibi hizmetlerle bireysel nitelikteki çocuk ya da yaşlıların bakımı ya da bahçelerin bakımı gibi yerleşke konusundaki diğer durumlar enformel birimlere doğru dışsallaştırılmıştır⁹.

Buna karşılık, gelişmekte olan ülkelerde uygulamaya ilişkin araştırmalar, enformel ekonomideki faaliyetlerinin örgütlenmemişlikten ya da yapılaşmamışlıktan uzak olduğunu göstermiştir. Enformel ekonomi mali hizmetler, sanayi üretimi, pazarlama, mesleksi eğitim, koruma ve sosyal güvenliğin kendine özgü mekanizmalarına ve ağlarına sahiptir. Bu sistemler geniş ölçüde geleneksel, mesleksi ve ailesel bağlara ya da ana baba ve komşuluk ilişkilerine dayanmaktadır. Öte yandan, enformel ekonomi çalışanlarının çoğu kendi hesabına ya da ücretsiz olarak aile üyeleri adına çalışmaktaysa da, bu sektör düzenli olarak işçi çalıştıran ve genellikle formel ekonomideki işletmelerle işlemsel bağları bulunan esasen imalat sanayindeki mikro ve küçük işletmeleri kapsamaktadır. Bu bağların çoğu taşeron sözleşmeleri biçiminde görülmektedir¹⁰. Bununla birlikte, ne yaratılan geliri, ne de çalışanları açıkça saptamak mümkündür.

d. Ölçüm Güçlüğü

Enformel ekonomi ve dolayısıyla enformel istihdam son derece heterojendir. Bu da, ortak paydaları oluşturmayı ve bu ortak paydalara dayalı olarak çözümlenmeleri gerektirmektedir. Çözümlenmeler hiç kuşkusuz sayısal verileri gerektirir. Gerçekten, enformel istihdamın boyutunun ve yapısının kestirilmesi geniş bir belirginliği/açıklamayı gerektirir. Niteliği gereği – ne saptanabildiğinden, ne de kaydedilmiş olduğundan – güvenilir kestirimlere ulaşmak güçtür. Pek sıklıkla, bir enformel ekonominin varlığının ve gelişiminin göstergesi olarak vadeli mevduatlar ve vadesiz mevduatlar arasında varolan ilişkinin gelişimi gözlenerek dolaylı yöntemler, özellikle parasal yöntemler, kullanılmıştır. OCDE uzmanları, gizli ekonominin ölçülmesi el kitabının yazımı sırasında, bu tür yöntemlerin çok sınırlı kullanıldığı sonucuna varmıştır.

Çeşitli ülkelerde son zamanlarda kullanılan bir diğer yöntem işgücünün sayılması yöntemidir. Bu yöntem arz yönünde – örneğin, işgücüne ilişkin

⁹ Daza, s. 11.

¹⁰ BIT. Protection, s. 2.

araştırmaların derlendiği –, talep yönünde – örneğin, işletmelerden elde edilen veriler – işgücü piyasasına ilişkin bilginin karşılaştırılmasından ibarettir. Avrupa Birliği İstatistik Bürosu (Eurostat), çeşitli ulusal hesapların eksiksiz derlenmesini başarmış görünmektedir. Ancak, kayıt dışı çalışmanın hacmini kestirmek söz konusu olduğunda pek çok hatayı içermesine karşın, işgücünün sayılması yönteminin yararlı olduğu düşünülmektedir.

Üçüncü önlem türü ekonometrik modellemeye dayanmaktadır. Ekonominin enformel kısmının ve varsayılan belirleyicilerin işleyişinin belirli göstergelerden yararlanarak, modelleme yoluyla büyüklük düzeninin bir göstergesi elde edilmektedir¹¹.

e. Ücretin El Altından Ödenmesi

Enformel üretim birimleri genellikle küçük ve mikro işletmelerle bir tutulduka, formel ile enformel arasında yapılan ayırım geçinme ve gelir elde etme amacıyla üretim kavramına dayanmaktadır.

Çalışma koşulları konusunda, özellikle ücretler bakımından, kendi hesabına çalışanlara uygulanabilir mevzuatın bulunmaması doğal karşılanabilir; ücretlilere gelince, tek başına hesaba katılamayacak olan, fiili ücretlerinin yasada belirlenen en azın altında olacağı sonucuna varılabilir¹².

Bu bağlamda, belirli gelişmekte olan ülkelerde enformel ekonominin sergilediği görünüm arasında, asgari ücretin resmen ilan edilmesi ve ek bir miktarın ayrıca peşin olarak ödenmesi, yani “saklı/el altından ödenen ücret”, alışkanlığının çok yaygın olduğunu belirtmek gerekmektedir¹³. Enformel istihdamın bu unsuru uygulamada çeşitli ülkelerde olduğu gibi, ülkemizde de halen geçerlidir.

f. İş Süresinin Belirsizliği

Enformel istihdam edilenler, genellikle bağımsız ya da kendi hesabına çalıştıklarından iş süresi ve dinlenme dönemleri gibi diğer görünüm arasında çalışma normlarının düzenlenmiş değildir. Bununla birlikte, enformel çalışanlar mutlak çalışma yönetiminde değil, aynı zamanda diğer bakanlıklar ya da yerel makamlarca getirilen ticaret ya da sanayi işyerlerinin açılış ve kapanışına ilişkin belirli kurallara bağlı tutulabilir. Ücretlilerin iş ve dinlenme sürelerine gelince, yasal yolla düzenlenmiştir, ancak ya bilgi ya da denetim yokluğu nedeniyle, süreler her zaman uyulmuş değildir.

Enformel istihdamın bu unsurunun gelişmekte olan ülkelerin çoğunda hemen hemen doğal olarak algılandığı bilinmektedir¹⁴.

¹¹ Renoy, Ivarsson, Wusten-Gritsai, Meijer, s. 43.

¹² Daza, s. 15-16.

¹³ Renoy, Ivarsson, Wusten-Gritsai, Meijer, s. 48.

¹⁴ Daza, s. 16.

g. Korumanın Yetersizliği

AB'nin 1998 yılında kabul ettiği kayıt dışı çalışmaya ilişkin bildirisi kayıt dışı çalışmanın gerekçeleri ve bununla mücadele etme amacı taşıyan siyasal tercihlere ilişkin bir tartışmayı başlatmakla ilgiliydi. Bu belge, bu tür faaliyetlerden elde edilen gelirleri artırma ve vergi ile sigorta primlerinden tümüyle kaçınarak, maliyetleri azaltma olanağı tanıdığından, işverenler, ücretliler ve bağımsız çalışanlar için enformel ekonominin asıl çekiciliğinin ekonomik nitelikte olduğunu göstermektedir. Ayrıca, kayıt dışı çalışma sorununun iki alt görünüm taşıdığı vurgulanmaktadır: böylece dayanışmayı tehlikeye düşürerek sistemden yararlanan kişilerin bir sorunu olarak düşünülebilir ya da işgücü piyasasının giderek esnekleşmesinin ve var olan mevzuatın daha geç uyarlanmasının sonucu olarak algılanabilir. Devlet müdahalesi, dolayısıyla, yaptırımların uygulamaya konulmasından ibaret olabilir ya da uygun olmayan bir mevzuatı uyarlamak olabilir.

Bu belgede, iki ya da daha çok işte birden çalışanlar; “ekonomik olarak faal olmayan” kişiler; işsizler ve AB topraklarında yasa dışı oturan üçüncü ülke uyruklular birbirinden ayrılarak, kayıt dışı çalışmanın içerdiği kişi türlerinin belirlenmesine çaba harcanmıştır.

Enformel istihdamın yol açtığı etkilerden biri de prim ödemekten kaçınmaya olduğu gibi, sosyal güvenlik yardımlarını kötüye kullanmaya başvurmaktır ve enformellikle mücadele etme girişimlerinde; ulusal politikalar ve normlar, sosyal güvenlik düzenlerine kaydederek, çalışma ile uygun olmadığı kararlaştırılan belirli yardımlardan yararlananları denetleyerek, çalışanların durumunu düzene kavuşturma amacı taşısa bile bu durum sürmektedir¹⁵.

Öte yandan, korumanın yetersizliği gelişmekte olan ülkelerde farklı bir görünüm taşımaktadır. Gerçekten, belirli çalışanlar ve işverenler sosyal güvenlik primleri ve vergilerden kurtulmak için enformel ekonomiyi bilinçli olarak tercih etmiştir, ancak enformel ekonomide yer alan kişilerin çoğu öncelikli gereksinmelerini karşılamayan sosyal güvenlik yardımlarını finanse etmek için kendi gelirlerinden görece olarak yüksek bir oranı ne ödeyebilir, ne de ödemek ister.

Enformel ekonomideki hane halklarının çoğu beslenme, barınma, eğitim ve sağlık bakımı gibi gereksinmelere gelirlerinin önemli bir kısmını ayırmaktadır. Bu anlamda, gelir yetersizliği sosyal korumayı öncelik sıralamasında geri plana itmekte, hatta günü birlik yaşadıklarından göz ardı etmeye yöneltmektedir. Ayrıca, koruma konusunda formel ekonomi çalışanlarınınkinden farklı öncelikleri bulunmasının dışında, enformel ekonomi çalışanlarının sosyal güvenlik sistemine katkıda bulunma gücü daha da düşüktür. Üstelik, enformel çalışanlar primlerin tamamını bizzat ödemeye ender olarak hazırdır. Gerçekte, genellikle ödemeye

¹⁵ A. k., s. 12.

yetecek gelire sahip değillerdir. İşin düzensiz özelliği sosyal sigorta primleri için güvenilirliği az bir gelir kaynağı oluşturmaktadır. Gizli bir iş ilişkisinin varlığı durumunda, son kertedeki işverenin (ya da bir küresel şubenin başındaki işletmenin), özellikle yasal ve yönetsel yükümlülükler nedeniyle, temel sosyal koruma hakkı içinde olmak üzere, çalışanların haklarını koruma sorumluluğunu üstlenmesini sağlamak güçtür.

Öte yandan, enformel çalışanların sosyal korumasının genellikle yasal kısıtlamaları vardır. Gelişmekte olan ülkelerin çoğunda, sosyal sigorta sistemleri (sadece sistemin yükümlülüklerini tanımak için mali güce ve desteklenen yönetsel yapılara sahip olduğu sanılan büyük işletmelere) işverenin boyutu, (bağımsız çalışanların, evde çalışanların ve rastlantısal çalışanların genellikle dışlanmış olduğu) coğrafi mekan ya da mesleki kümeyle kısıtlanmıştır.

Mevzuata dayalı bu kısıtlamalar tanındığında ve ortadan kaldırıldığında bile, kurumsal engeller bulunabilir. Gelişmekte olan ülkelerin çoğu sosyal güvenlik sistemine katılımı düzenleme, kontenjanları ve hakları belirleme, yardımları hazırlama ve primleri toplamayı mümkün kılan iç kurumsal çerçevelere sahip değildir. Gelişmekte olan ülkelerde, sistemlerin çoğu bir sosyal sigortanın işleyişini içeren yönetsel işlerin hacmini karşılamaya pek çok güçlüğü ile karşılaşmaktadır, hatta buna gücü yetmemektedir. Yetkili makamlar belki yeni ve potansiyel olarak pahalı yükümlülükleri üstlenmek istemez ya da üstlenemez. Etkin olmadığı ya da çıkarlarına uygun düşmediği ve giderek uygun düşmeyeceği kanısını taşıyan enformel çalışanların sistemi kabul etmemesi de söz konusu olabilir. Enformel işletmelerin bu noktada uzun dönemli yükümlülükler üstlenmeleri güç olacağından sosyal sigorta sistemine katılım istikrarsızlık gösterebilir. Enformel çalışanlar gibi, işverenler de formel sosyal güvenlik sistemine katılmanın diğer olumsuz yansımalarını göz önünde tutabilir, özellikle diğer mevzuat belgesi türlerine uygun olması için artan baskıların var olmasından kaygı duyabilirler¹⁶.

B. Enformel İstihdamın Gerekçeleri

Altmışlı yılların başında Afrika'da UÇÖ'nün bir misyonunca dile getirilen "enformel sektör" ya da "yapısallaşmamış sektör" ifadesi Bogota'da sokak satıcılarını, Kalküta'da ayakkabı boyacılarını ya da çek çek sürücülerini, Kahire'de çamaşır satıcılarını, Manila, Montreal, Madère ya da Meksiko'da evde çalışan terzileri, Leeds, İstanbul ya da Kuala Lumpur'da elektronik sektörünün evde çalışanlarını ve diğer pek çoklarını belirtmek için kullanılmıştır. Belirli uzmanlara göre, kavram kullanışlı olsa da, bu çok belirsiz, çok heterojen bir sektördür.

¹⁶ BIT. Travail décent et économie informelle. Conférence internationale du Travail, 90 e session, Rapport VI, Sixième question à l'ordre du jour, Bureau international du Travail, Genève, 2002, s. 65-66.

Bununla birlikte, yetmişli yılların başında, ardından doksanlı yılların sonunda, pek çok düşünce akımı kendi bütünü içinde küçümsenmeyecek bir istihdam ve üretim oranı ortaya koyan bu sektörü yeniden tanımak için el birliği etmiştir¹⁷.

Bu arada, 1991 yılında, UÇK'nın 78. oturumunda “yapısallaşmamış sektör ikilemi”nin incelenmiş olduğu belirtilmelidir. Bu ikilem, UÇÖ ve görevlilerinin enformel sektörü istihdam ve gelirin kaynağı olarak geliştirmek ya da mevzuat ve sosyal korumanın kapsamına almaya çaba harcamak zorunda oldukları biçiminde dile getirilmişti.

Söz konusu ikilem günümüzde de sürmektedir, ancak çok daha yaygın ve karmaşık bir nitelik taşımaktadır. Gerçekten, enformel ekonomi ve istihdam salt gelişmekte olan ülkelerde değil, dünyanın tüm bölgelerinde hızla genişlemektedir: artık geçici ya da iz bırakan bir olay olarak düşünülemez. Son yıllarda, özellikle gelişmekte olan ve geçiş halindeki ülkelerde, yeni istihdamın çoğunun görüldüğü alan enformel ekonomidir. Formel ekonomide iş bulamadıklarından kişilerin çoğu enformel ekonomiye katılmıştır¹⁸.

1. Ekonomik Büyüme

Enformel ekonomi ve dolayısıyla enformel istihdam her şeyden önce ekonomik büyümenin bir biçimidir. Belirli ülkelerde, büyüme yetersizdir ya da gerçekleşmemektedir, oysa diğerleri sermaye yoğun bir büyümeyi ya da belirli uzmanların deyişine göre, bir “istihdamsız büyüme”yi tercih etmiştir. Bu iki durumda da, yaratılan istihdamın sayısı iş arayanların sayısına göre yetersizdir. Formel sektörde iş bulunmadığından, pek çok kişi enformel ekonomide iş bulmakta ya da kendi işini yaratmaktadır.

Bu anlamda, gelişmişlik düzeyine bağlı olmaksızın yaygınlaşan enformel istihdamın gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerdeki gerekçeleri birbirinden ayrılmalıdır.

Gerçekten, gelişmiş ülkelerde ileri teknolojilere dayalı büyüme biçimi, imalat sektöründe daha az nitelikli istihdamdan çok, hizmetler sektöründe yüksek nitelikli işleri yaratma eğilimi taşımaktadır. İleri teknolojiye dayalı bir iş bulmayı ummanın gerektirdiği niteliklere sahip olmayan çalışanlar enformel ekonomiye yönelmekte ya da orada kalmaktadır¹⁹.

Buna karşılık, gelişmekte olan ülkelerin çoğunda yabancı yatırımları, büyük işletmeleri ve imalat sanayilerini destekleyen politikalar kabul edilmiş ve halkın

¹⁷ Marilyn Carr, Martha Alter Chen, *Mondialisation et économie informelle: l'impact de la mondialisation des échanges et des investissements sur les travailleurs pauvres*. Document de travail sur l'économie informelle, Secteur de l'emploi, 2002/1F, Bureau international du Travail, Genève, 2002, s. 4.

¹⁸ BIT. Décent, s. 1.

¹⁹ Carr, Chen, s. 2.

çoğu halen kırsal bölgelerde yaşarken ve tarıma geniş ölçüde bağımlılık sürerken, tarım sektörü ihmal edilmiştir. Bu anlamda, gelişmekte olan belirli ülkeler ya da sektörlerde bir “tabandan büyümeye” tanık olunabilir: orada küçük ve mikro işletmeler son derece dinamiktir ve formel ekonomidekinden çok istihdam yaratmaktadır.

Öte yandan, enformel ekonominin ekonomik büyümeye en azından iki biçimde katkıda bulunduğunu anımsatmak gerekir. İlk olarak, pek çok ülkede, enformel çalışanların ılımlı üretim ve ücretleri, sanayilerin, özellikle ihracata yönelik olanların, büyümesine katkıda bulunmaktadır. İkinci olarak, enformel işletmelerin üretimi ekonomik büyümeye de katkı sağlamaktadır. Enformel ekonominin ulusal gelire katkısının kestirimine ilişkin araştırmalarda, bu katkının 14 Sahra altı Afrika ülkesinde toplam ulusal gelirin yüzde 7’si ile 38’i, Asya’da yüzde 16 ile 32’si, Meksika’da yüzde 12 ile 13’ü arasında olduğu yönündedir. Hindistan’da Uygulamalı Ekonomi Ulusal Araştırma Konseyi enformel ekonominin ulusal gelirin yüzde 62’sini, brüt ulusal tasarrufun yüzde 50’sini ve ulusal dışsatımın yüzde 40’ını yarattığını hesaplamıştır²⁰.

2. Yeniden Yapılanma ve Ekonomik Krizler

İkinci önemli gerekçe yeniden yapılanmalar ve ekonomik krizlerdir. Reformlara ve krizlere bağlı ekonomik uyum dönemlerinde, enformel ekonominin genişleme eğilimi taşıdığı saptanmıştır. Kamu işletmeleri kapandığında ya da kamu sektörü daraldığında işsiz kalan çalışanlar enformel ekonomiye sığınmaktadır. Enflasyona karşı korunmak ya da kamu hizmetlerinin kısıtlamalarının yol açtığı gereksinme açıklarını bireysel olarak karşılamak için hane halkları formel ekonomiden elde edilen gelirleri enformel faaliyetlerden sağlayacakları ek kazançlarla tamamlamaya çalışmaktadır²¹.

3. Ekonominin Küreselleşmesi

Üçüncü gerekçe ekonominin küreselleşmesidir. Mübadelelerin ve yatırımların küreselleşmesi, yer değiştiremeyen özellikle niteliği yetersiz çalışanlar aleyhine, sermayeye, yani bir ülkeden diğerine kısa sürede ve kolayca yer değiştirebilen işletmelere ayrıcalık tanıma eğilimi taşımaktadır. Küresel piyasalarda rekabetlerini artırmak için yatırımcılar giderek işgücü maliyetlerinin düşük olduğu ülkelere doğru yerleşmekte ve enformel istihdam biçimlerine başvurmaktadır. Pek çok anahtar sektör üretim ve dağıtımın kökten yeniden yapılandırılmasıyla işlemekte, işlemlerin dışsallaştırılması ya da küresel şubelerde taşeronluğa başvuruya belirginleşmektedir. Ücreti düşük çalışanların her zaman bol bulunduğu ve işgücünün ücret dışı maliyetlerini azaltan uygulamaların geçerli

²⁰ BIT. Décent, s.33-34.

²¹ Carr, Chen, s. 2.

olduğu alanlar çekicilik taşımaktadır. Küreselleşmenin, yükselen piyasalara ilişkin bilgi eksikliği çeken ve oralara erişimde pek çok yetersizliği bulunan küçüklerden çok, büyük işletmeleri daha hızlı ve kolay yeni piyasaları ele geçirmekte destekleyici etkileri bulunmaktadır. Bu anlamda, küreselleşme pazarlık gücünü azaltarak ve artan rekabete maruz bırakarak, niteliği yetersiz çalışanları ve küçük üreticileri olumsuz etkileyebilmektedir²².

Öyleyse, enformel istihdamın gerçekleşmesinde küçük ve mikro işletmelerin rolü üzerinde durulmalıdır. Gerçekten, bu işletmeler formel ekonomiye katılımda belirli engellerle karşılaşabilmektedir. Bu anlamda, en sık yollama yapılan engeller sermaye, yönetim becerisi ve teknik eksiklik, üretim faktörlerine ve ürün piyasalarına erişimin eşitsizliği ve kısıtlayıcı yasal çerçevedir. Bu güçlükleri, özellikle krediye erişim eşitsizliğini aşmak, için pek çok mikro girişimci çeşitli türlerde taşeronluk anlaşmaları bağtılamayı gönüllü olarak tercih etmektedir. Evi dışında enformel çalışmayı tercih eden kadınların durumu özellikle bundan ileri gelmektedir. Bu taşeronluk ilişkilerinin yasalarla düzenlenmesi pek ender olduğundan, karşılıklı bağımlılık enformel sektörde çalışanların güçsüzlüğünü artırmaktadır²³.

C. Enformel İstihdamın Gerçekleşmesi

Bu bağlamda, 21. yüzyıla girerken, enformel istihdamın var olduğunu, ortadan kalkmayacağını ve en iyi biçimde tanımaya çaba harcamak gerektiğini saptamak gerekir. Boyutuna ve çeşitliliğine bakmak, formel ekonomiyle arasında var olan bağları ve iç içe geçmeleri göz önünde tutmak, bir “sektörden” çok, enformel ekonomiden söz etmenin artık kanıtlanabileceğini ileri sürmek mümkündür²⁴. Bu anlamda, enformel istihdamı ortaya koyabilmek için nüfus ve işgücüne ilişkin etmenler, enformel ekonomide yaratılan gelir ve bu istihdamın gerçekleştiği yapısal ve kurumsal çerçeveyi çözümlenmek gerekmektedir.

1. Nüfus ve İşgücü

Enformel ekonomideki büyüme ve istihdamdaki artış sorgulanırken, nüfusa ilişkin eğilimler göz ardı edilebilmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde, özellikle, bu artış işgücü fazlalığı sorunlarına bağlıdır. Öyleyse, aktif nüfusun miktarına ve artışına, eğitim düzeyine, işgücü piyasasına girenlerin niteliğine, kentlere doğru kırsal göçe ve kentleşme hızına ilişkin bilgilere sahip olmak önemlidir.

Bu duruma katkıda bulunan önemli bir etmen de, pek çok ülkede, giderek artan kırdan kente toplu göçtür. Genellikle var olmayan formel işleri arayan

²² A. k., s. 3.

²³ BIT. Protection, s. 8.

²⁴ Carr, Chen, s. 4.

göçmenler kendini enformel ekonomide bulmaktadır. Çin’de, örneğin, hükümet kentlere doğru akan çok sayıda göçmenin (yaklaşık 60 milyon) enformel ekonomide iş yaratılmasını gerekli kılan gerekçelerden biri olduğu sonucuna varmıştır. Nüfusun kentsel bölgelere doğru yoğun akışını engellemek için kırsal bölgelerin durumunun iyileştirilmesine olanak tanıyan siyasal gerekliliklerin var olduğu açıktır. Küreselleşme sürecinde pek çok ülkede tarım sektörü genellikle ihmal edilmiştir. Gerçekte, gelişmiş ülkelerde tarımın yoğun biçimde desteklenmesi gelişmekte olan ülkelerde kırsal yoksulluğa katkıda bulunmuştur²⁵.

Afrika’da, örneğin, enformel istihdam 2000 yılı verilerine göre tarım dışı istihdamın yüzde 80’ini, kentsel istihdamın yüzde 60’ını ve yeni istihdamların yüzde 90’dan fazlasını temsil etmekteydi²⁶. Aynı dönemde yapılan araştırmalar, çeşitli Asya ülkelerinde yüzde 45 ile 85 ve Afrika’da yüzde 80’e yakınının, Latin Amerika’da yüzde 55’ten fazlasının enformel ekonomide istihdam edildiğini göstermektedir²⁷.

Bu bağlamda, ülkemizdeki duruma değinmek gerekmektedir. Türkiye İstatistik Kurumunca Temmuz-Ağustos-Eylül 2005 dönemine ilişkin olarak yapılan saptamaya göre, ülkemizdeki toplam istihdamın (22.838 bin) yarısından çoğu (yüzde 51,1) enformeldir. 11.670 bini bulan enformel istihdam içinde; 5.499 bini (yüzde 47,12) tarım dışı olup, ücretli (2.356 bin), yevmiyeli (1.140 bin), kendi hesabına çalışan (1.362 bin) ve ücretsiz aile çalışanları (425 bin) yanında, işverenler de (207 bin) enformel olarak çalışmaktadırlar²⁸.

Öte yandan, enformel istihdamın gelişmiş ülkelerde de var olduğunu ve küçümsenmeyecek düzeyde bulunduğunu belirtmek gerekir. Gerçekten, AB’ne üye ülkelere bakıldığında, 1998 yılı verileriyle, 15 AB üyesi ülkede enformel istihdamın toplam istihdam içindeki oranının yüzde 7 (yaklaşık 10 milyon kişi) ile 19 (yaklaşık 28 milyon kişi) arasında değiştiği bilinmektedir²⁹.

Ayrıca, Japonya’da 1995 yılı verileriyle enformel istihdamdakilerin oranının yüzde 16’ya ulaştığını belirtmek gerekir³⁰.

2. Gelir

Enformel istihdamın gerçekleşmesini açıklayabilmek için enformel ekonomide yaratılan gelirin biçimini ve miktarını da belirlemeye çalışmak yararlı olacaktır. Her şeyden önce, bu çabanın kestirimlere dayalı olacağını ve gerçeği yansıtmasının güç, hatta olanaksız olduğunu belirtmek gerekir. 1998 yılında, AB.

²⁵ BIT. Décent, s. 36-37.

²⁶ A. k., s. 1.

²⁷ Carr, Chen, s. 1.

²⁸ TÜİK, Haber Bülteni, Sa: 185, 25 Kasım 2005, Ankara.

²⁹ BIT. Décent, s. 26.

³⁰ A. k., s. 28.

Komisyonu 15 üyeli AB'nin toplam geliri dışında, enformel faaliyetlerle edilen gelirlerin yüzde 7 ile 16 arasında değiştiğini kestirmiştir. Bu anlamda, üye ülkeler kendi içinde üç kümeye ayrılmıştır. İlk kümede, enformel faaliyetlerle ulusal gelirin yüzde 5'ine yakın gelir elde edilen İskandinav ülkeleri, İrlanda, Avusturya ve Hollanda yer almıştır. İkinci kümede ve uçta enformel ekonomiden elde edilen gelirlerin toplam ulusal gelirin yüzde 20'sinden fazlasını oluşturduğu İtalya ve Yunanistan'ın bulunduğu kestirilmiştir. Üçüncü kümede ise, önceki iki uç arasında yer alan diğer üye ülkeler sıralanmıştır³¹.

Öte yandan, AB'nin yeni üye ve aday ülkeleri için de benzer bir ayırım yapmak mümkündür. Birinci kümede enformel istihdamın (ulusal gelirin yaklaşık yüzde 8 ile 13'ünü oluşturan) görece olarak düşük ve gerilemekte olduğu Çek Cumhuriyeti, Estonya ve Slovakya yer almaktadır. Çek Cumhuriyeti ve Estonya'da yaklaşık 1995'ten beri gerilerken, Slovakya'da istihdamın payı istikrarlıdır ve son zamanlarda gerilemeye başlamıştır.

İkinci kümede enformel istihdam oranının orta düzeyde (ulusal gelirin yaklaşık yüzde 14 ile 23) olduğu ve yaklaşık 1995'ten beri de gerilediği ülkeler bulunmaktadır. Bu küme Polonya, Slovenya, Macaristan, Litvanya ve Letonya'yı kapsamaktadır. İlk üç ülke enformel ekonominin uzun bir geçmişine ve derinden kökleşmesine sahip olmakla ünlenmiştir.

Üçüncü kümede ise, yüksek enformel istihdam oranına sahip ve halen artmakta olan ülkeler (ulusal istatistik bürolarına göre yüzde 21 ile 22, ancak ulusal uzmanlar ve uluslararası kuruluşların kestirimine göre ulusal gelirin yaklaşık yüzde 30 ile 37) yer almaktadır. Bu küme enformel ekonominin uzun bir geçmişe sahip olduğu ve devletin mücadele etmekte henüz pek yetersiz kaldığı Bulgaristan ve Romanya'yı kapsamaktadır³².

Türkiye'ye gelince, enformel ekonomide elde edilen gelirin ulusal gelirin yüzde 60'ına ulaştığına ilişkin kestirimlerde bulunulduğu ve bunun yetkili kişilerce dile getirildiği medyadan izlenebilmektedir. 2004 yılı verileri esas alınırca enformel istihdam yoluyla elde edilen gelirin 180 milyar ABD dolarına ulaştığı sonucuna varılabilir.

Bu bağlamda, elde edilen gelirin ayrıştırılması denenmelidir. Gerçekten, enformel ekonomide elde edilen gelirin kendi içinde üç kümeye ayrılması mümkündür. İlk küme, geçimlik ekonomide edilen gelirleri kapsamaktadır. Buna göre, ailenin son kullanımı için üretilen ürün ya da hizmetlerden söz etmek mümkündür. Ülkemizde, özellikle tarımdaki yüksek enformel istihdam (6.172 bin kişi) göz önünde tutularak, 20 milyar ABD dolarlık bir gelir payı varsayılabilir.

İkinci kümede yasadışı faaliyetlerle elde edilen gelirlerin payından söz etmek gerekir. İnsan, silah, uyuşturucu kaçaklığı ve kara para aklama faaliyetleri

³¹ A. k., s. 26.

³² Renoy, Ivarsson, Wusten-Gritsai, Meijer, s. 47-48.

bu kümeye girmektedir. Bu alanda da yaklaşık 60 milyar ABD doları tutarında gelir elde edildiği yine yetkili kişilerce ileri sürülmekte ve bu savlar medyaya yansımış bulunmaktadır.

Enformel istihdam bakımından asıl üzerinde durulması gereken ilk iki küme dışında elde edilen gelirlerle ilgilidir. Bu küme özellikle tarım dışı alanda formel işletmelerin taşeronu olarak ihracata dönük üretim yapan enformel küçük ve mikro işletmelerde elde edilen gelirlerin yaratıldığı alanı kapsamaktadır. Yukarıdaki kestirime bağlı olarak bu alanda 100 milyar ABD doları elde edildiğini kestirmek mümkündür.

Bu kestirim doğru kabul edilecek olursa, ülkemizdeki ekonomik büyümenin kaynağı ve istihdam yaratamama savlarının başka bir bağlama yaslandığı anlaşılmaktadır. Bu bağlamı açıklayabilmek için enformel istihdamın gerçekleşmesinde yapısal ve kurumsal çerçeveyi de çözümlenmek gerekir.

3. Yapısal ve Kurumsal Çerçeve

Enformel ekonominin gerçekleşmesinde makro ekonomik politikaların belirleyici olduğunda kuşku yoktur. Günümüzde gelişmişlik düzeyi ne olursa olsun hemen hemen tüm ülkelerde uygulamaya konulmuş olan yeni liberal ekonomi politikalarının başarısı için kabul edilen strateji; devletin düzenleme sorumluluğunun özelleştirilmesi, sermaye piyasaları ve işgücü piyasasının kuralsızlaştırılması ve mali istikrar gibi çeşitli politikaların uygulamaya konulmasını piyasaya aktarmaktan ibarettir. Makro ekonomik politikanın rolü büyümeyi özendirmek değil, enflasyonla mücadele etmektir. İstihdam bu politikaların ikincil türevidir. İşgücü piyasalarının, istemdeki değişimlere engel olmaksızın, sadece uyum sağlama işlevi bulunmaktadır. Küresel yönetim; mali istikrar ve uyum sağlamakla, mübadelelerin serbestleştirilmesi ve ekonomik gelişmeden sorumlu uluslararası kuruluşlar tarafından bu politikaların uygulanmasıyla ilgilidir.

Bu politikalar yalın ve evrensel olduklarından etkili olmuştur. Gerekli makro ekonomik disiplini güvence altına almış ve işletme dünyasında rekabeti ve yaratıcılığı desteklemişlerdir. Yeni teknolojilerin ve yeni yönetim biçimlerinin uygulamasına olanak tanımışlardır. Ne yazık ki, bu politikaların teknik eylem araçları – özelleştirme, mübadelelerin serbestleştirilmesi ve kuralsızlaştırma – ile gelişmenin sosyal ve ekonomik amaçları bozulmuştur. Esnek halde olmadıklarından, piyasaların işlediği sosyal ve siyasal çevre yeterince göz önünde tutulmamıştır. Bu politikalar çoğu zaman çalışanlar ve aileleri üzerinde yıkıcı bir etki yapmıştır³³.

³³ BIT., Rapport du Directeur général: Un travail décent. Conférence internationale du Travail, 87 e session, Genève, juin 1999, s.8-9.

Bu süreçte gelirin yaratılması ve dağıtılması bakımından kuzey ülkelerinin “katma değer”, aralarında Türkiye’nin de yer aldığı güney ülkelerinin “malîyet” merkezi haline geldiği belirtilmelidir³⁴.

Bu süreç ekonomilerin karşılıklı bağımlılığını beraberinde getirirken, piyasada hiyerarşik bir yapılanmaya yol açmaktadır. Bu yeni yapı ve kurumsal çerçevede enformel istihdamın artışına tanık olunmaktadır.

Günümüzde piyasalar gelirin yaratılması ve dağıtılması bakımından kendi içinde formel (malî ve reel) ve enformel biçiminde ayrılabilir ikili bir yapı sergilemektedir³⁵.

a. Formel Ekonomi

Günümüzde formel ekonomi kendi içinde malî sektör ve reel sektör biçiminde ikiye ayrılabilir.

aa. Malî Sektör

Malî sektör işlemleri iş organizasyonu, istihdam, ücretler, örgütlenme ve sendikal faaliyetler üzerinde iki biçimde etkili olmaktadır. Bunlardan ilki, malî sektör işlemlerinin reel sektörde üretken yatırım aleyhine bir arbitraja yol açmasıdır. Bu anlamda, yatırım yetersizlikleri işgücü esnekliğini destekleyen ve işte baskın hale gelen atipik çalışma biçimlerine öncelik tanımaya yönelmektedir. Ayrıca, rekabet baskısı da artacağından işgücü piyasasında esneklik ve kuralsızlaştırma kaçınılmaz hale gelmektedir.

İkinci etki ise, ekonomik krizin başlamasından ileri gelmektedir. Kriz işsizliğin daha da artmasına, ücretlilerin gelir payının azalmasına ve iş organizasyonunun yenilenmesine neden olmaktadır. Bu da işgücü piyasasını esnekleştirmeyi gerekli kılacaktır. Her iki durumda da sayısal, - yani iş süresi ve ücret - esnekliğin uygulamaya konulması söz konusudur.

Bu anlamda, malî sektörün gelişiminin gerekçelerine değinilmelidir. Günümüzde üretimin karmaşıklığı projelerin karlılığı hakkında belirsizliği artırmaktadır. Bu yeni risklerin kapsamı aynı zamanda karmaşık malî ürünlerin gelişimine yol açmaktadır. Bu nedenle, malî sektör, belirli malî ürünler yaratarak, yeni teknolojilerin gelişimine olanak tanımakta ve dolayısıyla üretim düzeneğinin giderek yapay ürünlerin üretimine doğru dönüşümünü sağlamaktadır. Karmaşık ürünlerin dış satımı salt bankaların müdahalesini, karmaşık ve özgün bir malî “birikimin” kurgusunu değil, aynı zamanda bir dizi kur riskini kapsamaması gereken

³⁴ Jorge Carillo, “Entreprises exportatrices et changements dans l’organisation du travail au Mexique,” *Revue Tiers Monde*. t. XXXIX, No. 154, avril-juin 1998, s. 342.

³⁵ Jacques Freyssinet, *Hétérogénéité du travail et organisation des travailleurs*. IRES. Document de travail, No. 04.01, Paris, janvier 2004, s. 41; Pierre Salama, “De la finance à la flexibilité en Amérique latine, en Asie du Nord et du Sud-Est,” *Tiers Monde*. t. XXXIX, No. 154, avril-juin 1998, s. 439.

türev mali ürünlerin kullanımını da gerektirmektedir. Öyleyse, ürünleri ve oyunu hakkında mali sektörün karmaşıklaşması, belirli bir ölçüde, üretimin karmaşıklaşmasının sonucudur. Bu mali karmaşıklaşma mali serbestleştirme (birleşme, aracının kaldırılması, kuralsızlaştırma) ile gelişme kaydetmiştir. Bunun kuşkusuz bir maliyeti bulunmaktadır, ancak maliyetinin üzerinde bir getiriye de olanak tanımaktadır³⁶.

Mali sektörün ekonomik büyüme ve sanayinin yeniden yapılandırılması bakımından olumlu sonuçları yanında, erken gelişiminin önemli bir net maliyete yol açtığı düşünülebilir. Türkiye'deki yapılanma göz önünde tutulduğunda iki açık maliyetten söz edilmesi mümkündür.

Bir yandan, yeni ölçütlere göre üretimin rasyonelleştirilmesi sürecini ve dolayısıyla işte baskın hale gelen yeni bir biçimi uyarabilir, hatta zorunlu kılabilir. Bir başka deyişle, üretken faaliyetler ve mali faaliyetler arasındaki arbitraj, kimi zaman işletme bilânçolarında mali faaliyetlere giderek artan bir önem kazandırabilir. Bu da yatırım oranının niçin yetersiz kaldığını açıklamaktadır. Üstelik, bu arbitraj iki faaliyet türünü rekabet içine soktuğundan, mali sektördeki karlılık ölçütleri reel sektörde kullanılanlar üzerinde etkili olmaya başlar. Tutumlardaki bu değişim işletmelerin daha güçlü ve daha kısa dönemli karlılık gereklerinden ileri gelir ve bundan da üretimin bir kısmının dışsallaştırılması ve işin yeniden organizasyonu gereği doğar. Bu arada, işletmelerin gelirlerindeki artış hissedarlar yararına yeniden dağılıma yol açar. Gelirler üç aktör, yani mali sermaye, üretken sermaye ve emek arasında paylaşılır. Mali sektörün aktörleri gelirden, emek aleyhine olduğu kadar, üretken sermayeden de geçmiştekinden daha fazla pay alır.

Öte yandan, mali ürünlerin gelişimi spekülâtif davranışları kolaylaştırır. Türev ürünler bizzat bir etkinliğe ve dolayısıyla spekülâtif değişimlere konu oluşturabilir. Böylece mali ürünlerin bir indirgemesine, giderek artan bir karmaşıklaşmasına ve özellikle değişimlerinde son derece hızlı bir gelişime tanık olunmaktadır. Para o zaman gerçek olmaktan çıkmakta ve sermaye kurgusal hale gelmektedir. Üretim alanında gerçekleşenden bağımsız olarak, paranın para kazanması yanılması gelişme eğilimi taşımakta ve yukarıda belirtilen yalın ilişkiler, ne yazık ki mali işlemlerin ardından yoğun kayıplar ortaya çıktığında asıl faaliyetin maruz kaldığı riskleri yansıtmaktadır³⁷.

Bu bağlamda, mali yatırımlar ve üretken yatırım arasındaki getiri farkı genişledikçe, herhangi bir sektörde yatırım yapma ve pazarları ele geçirmeye özendirilen sanayi politikasının yokluğu ya da yetersizliği halinde işletmeler mali sektörde yoğunlaşma eğilimi içine girer. Latin Amerika ekonomilerinde olduğu gibi, Türkiye'de de durum budur. Mali kazançlar borsaya yeniden yatırılır ve

³⁶ Salama, s. 437.

³⁷ A. k., s. 439.

sanayi kazançlarının giderek artan bir kısmı aynı yolu izler. Kuşkusuz, bu iki tercih arasındaki arbitraj karlılığı farklılaştırmaya dayanan yalın bir araştırmanın uygulamasına bağlı değildir. Üretken yatırımın zorunlulukları vardır ve en azından bunun yol açtığı telafi edilemez maliyetlerin piyasadan kısa sürede tümüyle karşılanmasını beklemek yerine, girişimcinin asıl faaliyete yatırım yapmaktan daha karlı olduğu bahanesiyle mali sektöre yönelmesi mümkündür. Karlılığın farklılığı işletmeleri mali sektöre asıl faaliyetten daha çok yatırım yapmaya yöneltir. Tuhaf biçimde, borsaların hızla büyümesi yatırımlarda bir “temizleme etkisi” yaratır. İşletmelerin mali sektöre yatırım yapması, reel yatırım ve dolayısıyla istihdam ve/veya ücretler aleyhine gerçekleşir. Bir başka deyişle, mali ürünlere yatırılan sermaye karlılık incelemesinde yetersiz olduğuna karar verilen asıl faaliyet aleyhine bir arbitrajdan ileri gelir. Bu yeni faaliyetten elde edilen mali kazançlar asıl faaliyete yapılan yatırımlara eklenmez ya da eklense bile yetersizdir. Aksine, rekabet koşulları değiştiğinde ya da yatırımın karlılığı makro ekonomik çevrenin değişiminden ileri gelen bir fiili talep artışı nedeniyle artar, yahut son olarak, mali karlılık, bu mali kazançların yatırım çabalarını kısmen artırmaya yarayacağı gerekçesiyle gevşer. Orta ve uzun vadede yatırımı bu “canlandırma” işlevi baskın değildir. Gerçekten, Türkiye’de de işletmelerin mali piyasaya yönelme eğilimi giderek artmaktadır³⁸.

O zaman, dışa açılmayla canlanan uluslararası rekabet, Türk Lirasının değerlenmesi ile işletmelerin rekabetini iyileştirmek ve asgari kazanç sağlamak için seksenli yıllardan beri sağlanmış teknolojik gelişme göz önünde tutulduğunda, yatırımların yetersiz kaldığı bilinmektedir. Bu anlamda, işgücü piyasası ve iş organizasyonu sermayenin değerlendirilmesi için iki temel alan oluşturur. Artan verimliliğe karşın ücretlerin artışını durdurmak, hatta azaltmak önce mali yatırımları ve ardından reel yatırımları artırmak kar payını yeterince güvence altına alma olanağı tanır. Son çeyrek yüzyıldır ülkemizde bu gelişmelere tanık olunmuştur.

Yatırımın yetersizliği, işgücü verimliliğinin gerisinde ücretlerde ılımlı artış, sanayide istihdam yaratılamaması, toplam istihdam içinde enformel istihdamın payının artışı ekonomik büyümenin ivme kazanmasına yaracak unsurlar değildir. Bunlar ihracatın geçmiştekine göre artışına daha çok bağlıdır. Bu anlamda, yerli paranın aşırı değerlenmesi ve ihracat teşviklerinin sürdürülmesi önemli olmasına karşın, ithalatın olağanüstü artışı karşısında ihracat artışı yetersiz kalmaktadır. Ticaret açığı genişlemekte ve dış finansman gereksinmesi artmaktadır. Dış borç ödemesi, işletmelerde ortakların her birine düşen pay ve yıllık gelir vergisi ile çoğu zaman turizmdeki olumlu gelişmelere karşın, giderek boyutları artan uluslararası finansman gereksinmesi ile kendini göstermektedir. Yüksek faiz oranlarının sürmesi, mali sektörde karlılığın farklılaşması daha önemli hale gelmekte, vergi

³⁸ A. k., s. 441.

gelirlerinin azalması ve kamu açıklarının artışı, mali sektöre yatırım artışı ile başa baş gitmektedir. Pazar güçlerinin serbestleştirilmesi ve dış piyasaların büyümeye giderek artan katılımı ile belirginleşen yeni biriktirme rejimi üretkenlik ve finanse etme arasında bir kısır döngü yaratmaktadır³⁹.

Bu yapıyı sayısal verilere dayanarak ekonomi, sektör ve işletme ölçeğinde örneklerle açıklamak mümkündür. Gerçekten, Türkiye’de 2004 yılında sağlanan yüzde 9,9’luk ekonomik büyüme bir başarı olarak değerlendirilirken, dış ticaretin payı göz önünde tutulmalıdır. 2004 yılında gerçekleşen 62.774 milyon dolarlık ihracata karşılık, 97.161 milyon dolar ithalat gerçekleşmiştir. Dış ticaret açığı 34.388 milyon dolar olup, ihracatın ithalatı karşılama oranı yüzde 64,6 düzeyindedir⁴⁰.

Bu arada, mali sektörden elde edilen gelir payının yüzde 30’a ulaştığı bilinmektedir⁴¹. Bu gelir payı reel faiz ve arbitraj yoluyla sağlanmıştır.

Sektör düzeyinde ise, Türkiye’nin 500 büyük sanayi işletmesinin 2001, 2002, 2003 ve 2004 yılı gelir yapısına bakılmalıdır. Sanayi sektöründeki işletmeler söz konusu dört yılda sırasıyla gelirlerinin (2001 krizinin etkisini unutmadan) yüzde 547; 113,2; 71,8 ve yüzde 39,1’ini mali sektörden elde etmiştir⁴².

İşletme düzeyine gelince, büyük amerikan işletmeleri günümüzde gelirlerinin çoğunu asıl üretim faaliyetinden, yani reel sektörden değil, mali (hizmetlerden) sektörden elde etmektedir. General Motors’dan sonra dünyadaki ikinci büyük otomobil işletmesi olan Ford 1959 yılında Ford Kredi şubesini kurmuş olup, günümüzde dünya çapında 9 milyon müşterisine otomobil kredisi veren ilk işletme olmuştur. Ford Kredi günümüzde grubun gelirlerinin yüzde 50 ile 60 arasında bir paya sahiptir ve doksanlı yılların başında reel sektörü etkilemiş olan durgunluk sürecinde gelirin tamamı mali sektörden elde edilmiştir. General Motors otomobil üretim faaliyetinden 146 milyon dolar net zarar ederken, mali hizmetler şubesi GMAC 2002 yılında 1,9 milyar dolar net gelir elde etmiştir⁴³.

bb. Reel Sektör

Üretken yatırımların gerçekleştiği reel sektöre bakıldığında, bir yandan mali sektörün, diğer yandan enformel ekonominin etkisi altında daraldığı

³⁹ A. k., s. 442.

⁴⁰ www.die.gov.tr/ieyd/distic/page4-7

⁴¹BSB. 2005 Başında Türkiye’nin Ekonomik ve Siyasal Yaşamı Üzerine Değerlendirmeler. Bağımsız Sosyal Bilimciler, www.bagimsizsosyalbilimciler.org, Ankara, Mart 2005, s. 22.

⁴² İSO., “500 Büyük Sanayi Kuruluşunun Yaratılan Net Katma Değerin Faktör Gelirleri İtibariyle (Fonksiyonel) Dağılımı,” Sanayi Dergisi. İstanbul Sanayi Odası, Sa. 461, Ağustos 2005, s. 61.

⁴³Yannick Fondeur, Catherine Sauviat, “Etats-Unis: Négociations collectives dans l’automobile: patrons, syndicats, même combat ... contre la concurrence étrangère”, Cronique internationale de l’IRES. No. 85, novembre 2003, s. 5.

anlaşılmaktadır. Enformel istihdama zemin hazırlayan bu gelişme ülkemizde 2004 yılında 500 büyük sanayi işletmesince gerek yaratılan katma değer payı (yüzde 13,5)⁴⁴ gerekse toplam istihdam içinde çalışanların (530.770 kişi) oranına (yüzde 2,32)⁴⁵ bakıldığında açıkça görülmektedir.

Ayrıca, 2002 yılında Devlet İstatistik Enstitüsü (günümüzde TÜİK) tarafından gerçekleştirilen Genel Sanayi ve İşyerleri Sayımı anketine göre, ülkemizdeki 2.139.289 işletmenin yüzde 95'inde (1.633.509 işletme) 10'dan az işçi çalışmaktadır. Bir başka deyişle, Türk işgücü piyasası esasen küçük ve mikro işletmelerle belirginleşmekte olup, 50'den çok işçi çalıştıran işletmelerin oranı sadece binde 59'dur⁴⁶.

Bu anlamda, ülkemizde işletmelerin piyasaya giriş ve çıkış eğilimleri de son derece yüksektir. Gerçekten, 2004 yılında ülkemizde 84.459 işletme kurulmuş olup, bu sayı varolan işletmelerin yüzde 4'üne denk düşmektedir. Ayrıca, 24.881 işletme de çeşitli gerekçelerle piyasadan çekilmiştir⁴⁷.

Bu bağlamda, ülkemizin ticaretine de değinilmelidir. Ülkemizin (2004 yılı verileriyle yaklaşık 160 milyar ABD dolarlık) dış ticareti ithalatlarda çok geniş bir gelişime ve dış açığın artışına neden olmaktadır. Birçok sanayi dalında, özellikle üretim hatlarının belirli katmanlarında rekabetin yetersizliği, aynı zamanda üretim düzeneğinin önemli bir kısmının ortadan kalkmasına yol açmaktadır. Sanayinin yeniden yapılanması, devletin geri çekilmesi, dışarıdan canlanan rekabetin de etkisiyle reel sektör olumsuz etkilenmiştir⁴⁸. Bu anlamda, sınırlı sayıda da olsa ülkemizdeki belirli sanayi faaliyetleri için yurt dışında yerleştirilme biçiminde bir çıkış yolu bulmaya çalışılmıştır. Belirli birkaç işletme daha karmaşık sanayi ürünleri ve hizmetlerde uzmanlaşmak için işgücü yoğun belirli sanayilerden vazgeçerek, doğrudan yatırımlarını Balkanlar ve Kafkasya'daki daha düşük ücretli ülkelere doğru yönelmiştir. Bu çaba sanayi düzeneğinin yeniden yapılanmasına kısmen olanak tanımış ve belirli bir esneklik sağlamıştır.

Bu anlamda, ülkemizde ekonomik büyüme ve istihdam artışı için doğrudan yabancı yatırımları çekmek amacıyla harcanan tüm çabalara karşılık yerli sermayenin yurt dışına çıkışı ilginç bir durumu yansıtmaktadır. Öte yandan, son yıllarda ülkemize gelen yabancı sermayenin ulusal yatırımlar üzerinde bir

⁴⁴ İSO., s. 61.

⁴⁵ A. k., s. 137.

⁴⁶ DİE. 2002 Genel Sanayi ve İşyerleri Sayımı. Devlet İstatistik Enstitüsü, Ankara, 14.10.2003, s. 3.

⁴⁷ Avrupa Komisyonu, Türkiye 2005 İlerleme Raporu Com (2005), 561 Nihai, 2005 SEC (2005) 1426, Brüksel, 9 Kasım 2005, s. 57.

⁴⁸ Benzer bir eğilim için Bkz. Salama, s. 444.

“temizleme” etkisi yarattığı, bir başka deyişle, “sürüklenme” etkisi⁴⁹ doğurmadığı belirtilmelidir.

Ayrıca, gecikmiş bir sanayileşmeyi başarmış olan Türkiye’de reel sektör göz önünde tutulduğunda küresel üretim ağlarında yer alan ve emek yoğun imalat aşamasında yoğunlaşan bir işletme yapısı ile karşılaşmaktadır. Özellikle uzmanlaşmanın gerçekleştiği dokuma, giyim, elektronik ve otomotiv işkollarında işletmelerin yoğunlaşması bu durumu doğrulamaktadır.

Bu anlamda, reel sektördeki işletmelerin önemli bir kısmı çokuluslu ağ işletmelerin küresel şubeleri olarak faaliyet göstermektedir. Küresel şube kavramı çokuluslu egemen işletmeler ve taşeronlar arasında ya da ara taşeronlar ve onların taşeronları, daha küçük işletmeler, hatta evde çalışanlar arasında mülkiyet ve güç yapısını belirtmektedir. Küresel üretim şubelerini diğer işletmelerden ayıran, egemen işletme tarafından denetlenmiş olmalarıdır⁵⁰.

Bu yapı içinde, ülkemizde işletmelerin önemli bir kısmının giderek üretim zincirinin emek yoğun imalat faaliyetlerinde yoğunlaştıkları bilinmektedir. Bu da üretimin küresel şubelerinde piyasaların yapısının bakışsızlığına bağlı tutulmaları anlamına gelmektedir⁵¹.

Bu durumda, hacminin yetersiz kalması yatırım biçiminin değişimini zorunlu hale getirir. Esnek iş organizasyonu bu değişime bir yanıt oluşturmaktadır. Gerçekten, iş organizasyonu aynı temel mantığa dayalı ve birbirini tamamlayan iki parçadan oluşmaktadır. İlk parçada ekip halinde çalışma geçerli olup, esasen ürün ve/veya süreçte yenilik yapma becerisine sahip sınırlı sayıda “çekirdek” işçinin kendi belirledikleri işleri gördükleri bilinmektedir. Bu yönüyle esnek iş organizasyonu çokuluslu işletmelerde karşılaştırmalı üstünlüğün kaynağı haline gelmiştir.

İş organizasyonunun ikinci parçasında ise üretici ya da tasarımcı, hizmet veren ve tedarikçi olmak üzere işlev gören taşeronluk yer almaktadır. Günümüzde çokuluslu taşeron işletmeler de etkinlik göstermekle birlikte, teknik şartnamelere uygun biçimde işlev üstlenmiş taşeron işletmeler esasen emek yoğun imalat aşamasında ucuz işgücünden yararlanmak üzere uzmanlaşmış ve aralarında ülkemizin de yer aldığı teknolojik kapasiteye sahip gelişmekte olan ülkelerde yoğunlaşmaktadır. Bir başka deyişle, esnek iş organizasyonunun ikinci parçasında asıl işlev gören küçük ve orta boy işletmelerdir. Bu işletmelerin, formel olmaktan çok, esasen işgücü maliyetinden tasarruf etmek üzere enformel istihdama başvurdukları ve yukarıda belirtilen 100 milyar dolarlık bir pazar payına ulaştıkları

⁴⁹ Kavram için Bkz. William Milberg, “Nouvelle structure de la production et des échanges mondiaux: quelles implications politiques?” *Revue internationale du Travail*. Vol. 143, No. 1-2, s. 84.

⁵⁰ A. k., s. 64-65.

⁵¹ A. k., s. 69.

ileri sürülebilir. Bu enformelleştirme çabası esasen mali sektördeki (yüzde 30'luk) kazanca denk bir geliri bu kez reel sektörde güvence altına almakla sonuçlanmaktadır. Öyleyse, enformel ekonominin mali ve reel sektörlerle eklemlenmesi açıklanmalıdır.

b. Enformel Ekonomi

Günümüzde dünyanın pek çok bölgesinde, hem bağımsız çalışma, hem de ücretli çalışma alanında, yaratılan istihdamın çoğu enformel niteliktedir. Kadınlar ve çocuklar başta olmak üzere, belirli enformel çalışanlar küresel üretim sistemlerine ucuz işgücü olarak katılırken⁵², enformel ekonomi formel ekonominin tamamlayıcısı olarak kabul edilmektedir⁵³. Bu tamamlayıcılık iki temel özellik taşımaktadır. Bunlardan ilki, enformel ekonomide yer alan işletmelerin reel sektördeki işletmelerin rakibi değil, alıcısı olmalarıdır. İkinci özellik ise, boyut çeşitliliğini de göz önünde tutarak, reel sektördeki işletmelerin taşeronları olmalarıdır. Bu anlamda, reel sektör işletmeleri enformel istihdam edilenlerin çalışma koşullarının sorumluluğunu üstlenmeden karşılaştırmalı üstünlük elde etmektedir. Bunu da, işgücü piyasalarının karşılıklı bağımlığı çerçevesinde taşeronluğa başvurarak talep ve teknolojideki değişimlere kısa sürede ve ek bir bedel ödemeksizin uyum sağlayarak başarmaktadırlar⁵⁴.

Öyleyse, enformel ekonominin genişlemesi salt formel ekonominin işgücünü emme yeteneğine değil, aynı zamanda benimsenen doğal eğilime de bağlıdır. İşletmeler büyük ölçekli ve kayıtlı bir fabrika ya da tek bir işyerinde bir araya topladığı klasik çalışan kümesi aracılığıyla üretmekten giderek vazgeçmekte ve “esnek uzmanlaşma” ilkesine göre, yani, bir kısmı enformel olan, küçük boyutlu, daha esnek ve uzmanlaşmış üretim birimleri oluşturarak, üretimi ademi merkezileştirmekte ve işi örgütlemektedir. Rekabeti iyileştirme amacı taşıyan maliyetleri ve çabaları sıkılaştırma önlemleri çerçevesinde, işletmeler sabit formel bir işyerinde yerleşik (formel) klasik istihdam ve ücret koşulları ile donanmış az sayıda bir çekirdek işgücünden yararlanmakta ve çevresel olarak, dünyanın dört bir yanına dağılmış farklı işyerlerinde çalışan “atipik” ve genellikle enformel çalışanlarla donatılmaktadır. Bu önlemler dışsallaştırma ya da taşeronlaştırma yoluyla daha esnek ve enformel iş ilişkileri yararına geleneksel iş ilişkilerinin zarar

⁵² OIT., Une **mondialisation** juste-Créer des opportunités pour tous. Organisation internationale du Travail, Le rapport final de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, Genève, 24 février 2004, s. 65

⁵³ Bertrand Savoye, “Analyse comparative des micro-entreprises dans les pays en développement et dans les pays industrialisés: une approche critique des analyses du secteur informel,” *Revue Tiers Monde*. t. XXXVII, No. 148, octobre-novembre 1996, s. 953.

⁵⁴ Jim Thomas, “Le travail décent dans le secteur informel: Amérique latine,” *Travail décent et économie informelle. Résumés de documents*, Bureau international du Travail, Secteur de l'emploi, Genève, 2002, s. 22.

görmesini kapsamaktadır. Çalışanların bir kısmı, fiilen çalıştıran işletmeler ve geçici istihdam büroları arasında sac ayağı ilişkiler kurmaktadır. Enformel iş ilişkilerine geçiş, bir yandan bağımlılık ilişkisini daha karmaşık hale getirmektedir: bu çalışanların “işvereni” ve son kertede, bu “gizli ücretlilerin” sorumlusu olan, daha az seçilebilmektedir. Diğer yandan, iş ilişkilerinin bireyselleşmesi çalışanların çıkarlarının toplu temsilini çok daha güç hale getirmektedir.

Son üreticinin gelişmekte olan ülkede enformel ekonomiye bağlı olduğu son ürünlerin ve değer zincirlerinin sınır ötesi şubelerinin hızlı büyümesinde küresel ölçekte esnek uzmanlaşmanın farklı bir biçimi bulunmaktadır. Başlıca ihracatçı sanayilerde, özellikle dokuma, giyim, spor ayakkabı, elektronik ve otomotiv sektörlerinde, işgücünün önemli bir kısmı enformel sözleşmelere bağlıdır. Örneğin, giysi imalatı sektöründe, enformellik çeşitli aşamaları barındırmaktadır: iş yasası hiç tanınmaksızın çalışan Bangladeş'teki fabrikalarda kadın çalışanlar, Los Angeles, Bulgaristan ya da Endonezya'da yerel ve kimi zaman göçmen işgücünü çalıştıran kaçak atölyeler, pek çok düzeyde taşeronluk sistemleri içinde “gizli ücretliler” olarak New York'un üst seri piyasaları için bebek giysisi işleyen Filipinler'de evde çalışanlar enformel istihdam edilmektedir. İşgücü yoğun bir sektör olduğundan giyim sanayi alıcının koşulları belirlediği küresel üretim şubelerinin en yaygın örneğidir. Kadın çalışanlar (oranı yüzde 80'den çok olduğu kestirilen) bu sektörde çok geniş bir kesim oluşturmaktadır. Umutsuzca bir gelir gereksinmesi olan ve sömürüye en açık çalışanlar arasında sayılan yoksul kadın çalışanlar söz konusudur. Markaların çok büyük üreticisi ve perakencisi çokuluslu ağ işletmeler tasarım ve pazarlama üzerinde mutlak olarak yoğunlaşmak için moda giysi üretiminin şubelerinde üretim aşamalarını tamamıyla taşeronlara ve onların enformel taşeronlarına terk etmiş, yani dışsallaştırmıştır.

Öte yandan, gelişmekte olan ve geçiş halindeki ülkelerin, gelişmiş ülke piyasalarına açılan ürünlerin şubelerinde sıradan üreticiler olmadıklarını anımsamak gerekir. Gelişmiş dünyanın mal ve hizmetleri için önemli bir pazar da oluşturmaktadırlar. Bu işlevin en açık göstergelerinden biri gelişmekte olan ülkelerde sokaklarda ve açık hava pazarlarında kullanılmış giysilerin genelleşen satışlarıdır. Kullanılmış giysilerin toplanması gelişmiş ülkelerde yardım örgütlerinin temel bir faaliyetidir. Giysiler ayrılmakta, temizlenmekte, daha yüksek fiyat veren piyasalarda satılmaktadır. Gelişmekte olan ülkelere doğru gönderilmek için konteynerlerde tonlarca yük önce, gideceği yöne göre, yeniden seçilmektedir. Yük yerine ulaştığında, depolarda kimi zaman açık artırmaya çıkarılmakta, kimi zaman satan ya da iç piyasada çeşitli yönlerde doğru dağıtan taşeronlara teslim edilmektedir. Kenya'da gerçekleştirilen bir araştırma sokaklarda satış yapan kadın olduğu kadar, erkek küçük perakendecilerin çeşitli giysi türlerinde uzmanlaştıklarını ve kadınların elde ettiği gelirin erkeklerinkinden genellikle daha düşük olduğunu göstermektedir. Daha ucuz kullanılmış giysilerin piyasaya

sürülmesinin bu ülkelerde yerel dokuma sanayi, giysi üreticileri sektöründe hemen her zaman olumsuz bir yansıması olmuştur. Buna karşılık, doğru dürüst giyinme olanağı bulabilenler dışındakiler için bu giysi fiyatları hemen tüm dünyadan daha düşükse, enformel ekonomide çok sayıda iş yaratılmış olacaktır. Yaratılan ve ortadan kalkan istihdamın miktarı arasındaki orta yol henüz incelenmiş değildir, ancak genel olarak sürecin bir niteliksizleşme anlamına geldiği söylenebilir: yitirilen işler yaratılmış olan işportacılık işlerinden daha yüksek bir nitelik düzeyini gerektirmektedir.

Ürünlerin ve değerlerin küresel şubeleri formel ve enformel ekonomileri pek çok ülkenin sınırlarının ötesinde birbirine bağlamış olmanın ve bu bağların buldukları şubenin katmanına göre çalışanlar için iş üzerinde etkili olma biçiminin açık örnekleridir. Şube ne kadar altta ise, iş ilişkilerinin enformel olma riski o kadar çok ve önemli olacaktır. Bu olurken, formel ve enformel ekonomiler arasındaki ilişkiler uluslararası düzeyde sınırötesi ilişkileri ve ulusal düzeyde taşeronluk ilişkilerini içeren küresel şubelerin durumuyla sınırlı değildir⁵⁵.

Enformel ekonominin esnek uzmanlaşmadan doğan “klasik olmayan” ücretli istihdamın kaçak atölyelerde üretim, evde çalışanlar, geçici ve kısmi süreli çalışma ve kayıt dışı çalışanlar gibi, her türünü kapsadığı düşünülürse, enformel çalışanlar ile formel ekonomideki işletmeler arasında doğrudan olduğu kadar, dolaylı ilişkiler de bulunmaktadır. Bu açıdan bakıldığında, enformel ekonomi – son kertede “işverenin” bilinmediği, ancak malzeme, işyeri ve son ürünün satışı gibi girdiler için açıkça herhangi birine bağlı olan – “gizli ücretlilerin” çoğunu kapsamaktadır ve son “işverenin” enformel çalışanlar için yükümlülük üstlenmesi söz konusu değildir.

Yukarıdaki betimlemeler enformel ekonominin katmanlarının çoğunun mal ve hizmetlerin ticaretinin söz konusu olduğu formel ekonomi ile doğrudan ya da dolaylı bağlarının olduğunu açıkça göstermektedir. İşverenin rastlantıya daha az bağlı iş sözleşmeleri çerçevesinde işe alınmalarını reddettiğinden kadınların taşeronluk mekanizmaları aracılığıyla evde çalışma zorunluluğu dünyanın diğer ucundaki büyük işletmeler için giysi üreten kaçak atölyelerin çalışanları, formel ekonomi işletmeleri için komisyonla satış yapan sokak satıcıları, hatta formel ekonomi işletmelerinin bürolarının temizlik taşeronluğunu sağlayan enformel çalışanlar vardır. Yemek, ulaşım hizmetleri, ucuz fiyata iş giysileri ve formel ekonomi çalışanları için çöp toplama ve sokakların temizliği gibi diğer temel hizmetlerin tedarikçileri de unutulmamalıdır.

Ayrıca, formel ekonomi ile enformel ekonomi arasındaki eklemlenme sermaye akımlarını da içermektedir. Mali sermaye olağan olarak formel ekonomiden enformele doğru dolaşmaktadır ve bu dolaşım (reel sektörde

⁵⁵ BIT. Décent, s. 40-43.

ıskartaya çıkmış makineler enformel ekonomide geri kazanıldığından) fizik sermaye için de geçerlidir. Öyleyse, insanlar iki anlamda dolaşmaktadır⁵⁶.

Görüldüğü gibi, enformel ekonomi ile formel ekonomi arasındaki eklemlenme esasen rekabetin maliyetlere bağlı olması nedeniyle uyum değişkeni haline getirilen ucuz işgücü aracılığıyla gerçekleşmektedir. Bu işgücü de genellikle enformel istihdam edilmektedir⁵⁷.

Öte yandan, söz konusu eklemlenme sürecinde tarımsal işgücünün etkisi göz ardı edilmemelidir. Her şeyden önce, tarım ve hayvancılıkta “temel” (üretim, hasat, dönüşüm) faaliyetlerin çoğunun her zaman enformel ekonomide olduğu belirtilmelidir. Bu anlamda, gelişmekte olan ülkelerin hemen hemen tamamında tarımda işgücü çok, verimlilik düşük ve dolayısıyla yoksulluk yaygındır. Yapısal uyum programları çerçevesinde tarımsal desteklerden vazgeçen gelişmekte olan ülkeler tarımsal işgücünün kentlere toplu göçü ile karşı karşıya kalmıştır. Bu eğilim kentsel enformel istihdamın sürekliliğini artıran ve işgücü piyasasında rekabeti şiddetlendiren bir etki yapmaktadır.

Buna karşılık, gelişmiş ülkelerde tarımın yoğun biçimde desteklendiği bilinmektedir. Gerçekten, 2001 yılında OCDE ülkeleri tarımı desteklemek için 311 milyar ABD doları ödemiştir⁵⁸. Bir başka deyişle, gelişmiş ülkelerin kendi tarım çalışanlarına günlük yaklaşık 1 milyar ABD doları destek verdiklerini vurgulamak gerekir. Bu anlamda, gelişmiş ülkelerin tarımsal desteklerinin gelişmekte olan ülkelere istihdamın enformelleşmesini kolaylaştırıcı bir etki yaptığını belirtmek yanlış olmaz. Ayrıca, gelişmekte olan ülkelerin borçlanma gereğinin bu sürecin katalizörü olarak işlediğini de unutmamak gerekir.

D. Enformel İstihdamın Etkileri

Son çeyrek yüzyıldır uygulanmakta olan istikrar ya da yapısal uyum programları çerçevesinde pek çok ülke tarafından benimsenen makro ekonomik politikalar, enformel ekonomiyi gerçekten üretken bir alandan çok güvenlik subabı haline getirerek, istihdamın enformelleşmesi sürecine ivme kazandırmıştır⁵⁹.

Bu bağlamda, sanayileşme sürecine giren ve kimi zaman “yükselen ekonomiler” olarak da anılan gelişmekte olan ülkelerin ticaret, doğrudan yabancı

⁵⁶ Thomas, s. 22.

⁵⁷ Anne Renaut, “Le travail non déclaré, menace pour le ‘modèle social’ européen,” Main-d’oeuvre non-portégée: quel syndicalisme pour l’économie informelle? Edition provisoire, Bureau international du Travail, Bureau des activités pour les travailleurs (ACTRAV), Education ouvrière 2002/2, No. 127, Genève, 2002, s. 59-60.

⁵⁸ BIT. S’affranchir de la pauvreté par le travail. Rapport du directeur générale, Conférence internationale du travail, Rapport 1(A), 91 e session, Genève, 2003, s. 103.

⁵⁹ BIT. Protection, s. 20.

yatırım ve rekabet alanlarında “ucuz” işgücünü karşılaştırmalı üstünlüğün kaynağı olarak benimsedikleri anlaşılmaktadır. Öyleyse, istihdamın giderek enformelleşmesinde şaşırtıcı bir durum yoktur.

1. Ekonomik Etkiler

Enformel istihdamın yaygın olduğu gelişmekte olan ülkelerde ekonomik büyümenin gerçekleştiği bilinmektedir. Örneğin, Türkiye’de son üç yılda yıllık ortalama yüzde 7,9’luk bir büyüme sağlanmıştır. 2005 yılında da yüzde 5’lik bir büyüme beklenmektedir. Ancak, bu büyümenin yatırımları uyarmadığı ve formel ekonomide istihdam yaratmaya yol açmadığı gözlenmektedir. Bu gelişme küreselleşme sürecinde karşılıklı bağımlılığın varlığından ve gelişmiş ülkelerle gelişmekte olanlar arasında piyasaların yapısal bakışsızlığından ileri gelmektedir.

Gerçekten, piyasaların yapısal bakışsızlığı nedeniyle gelişmiş ülkelerin işletmeleri tarafından sağlanan karlar ve rantlar gelişmekte olan ülkelerde yatırım yapacak sermayenin yitirilmesi ve ödemeler dengesi üzerinden para çekilmesine yol açmaktadır. Gelişmekte olan ülkeler hammadde ihracatından sanayi malları ihracatına geçmeyi başarmıştır. Bununla birlikte, pek çok araştırmada görüldüğü gibi, gelişmekte olan ülkeler için mübadele ilişkileri iyileşmemiştir ve aksine son yirmi yıl boyunca bozulmuştur. Burada, açıklama küresel üretim sistemlerinin niteliğinde araştırılmalıdır. Gelişmekte olan ülkeler, kısmen nitelik donanımları ve kısmen katma değeri yüksek üretim katmanlarına giriş engellerinin varlığından, katma değeri düşük ürün ve bileşenlerin üretiminde uzmanlaşmışlardır. Bununla birlikte, küresel ölçekte olağanüstü üretim kapasitesi fazlalığına yol açan üreticiler arasında rekabet yoğunsa, bu da fiyatlar üzerinde baskıyı artırır.

Öyleyse, imalat sanayi ürünlerini ihraç ederek hammaddelerin ve doğal kaynakların ihracatına artık bağlı olmama stratejisini başarmış olan gelişmekte olan ülkelerin çoğu Prebisch-Singer tuzağının modern bir çevrimi içinde bulunmaktadır. Gerçekten, oligopol durumundaki gelişmiş ülkelerin işletmeleri tarafından sağlanan rantlar, piyasaların farklı bir yapısı ile, gelişmekte olan ülkelerde yeniden dağıtılabilecek ve ekonomik büyüme ile yatırım kapasitelerini iyileştirebilecek nitelikte değildir⁶⁰.

Öte yandan, enformel istihdamın ekonomik etkileri bakımından doğrudan yabancı yatırımları çekme çabaları üzerinde de durulmalıdır. Buna göre, sermaye ithal eden ve dolayısıyla tasarruftan yoksun bir ülkenin ihraç ettiği çok mal ve hizmet ithal ettiği unutulmamalıdır. Bir başka deyişle, sermaye ithalatçısı az gelişmiş ülkeler, sanayileşmiş ülkelerle aralarındaki toplam ödemeler dengesi açık verdiğinden, aynı zamanda ciddi ticari rakip olamazlar⁶¹.

⁶⁰ Milberg, s. 78-80.

⁶¹ Héctor Guillén Romo; “Quelques enjeux de la globalisation,” *Economies et Sociétés*, Série f, No. 37, “Développement”, 9/2000, s. 151.

Son olarak, enformel istihdam ile ekonomik kalkınma arasındaki ilişkiye de değinilmelidir. Buna göre, ücretlerin yetersizliğinin yaşam düzeyini etkileyeceğinde kuşku yoktur. Ancak, karların düşüklüğünün de yatırımları ve dolayısıyla uzun dönemli ekonomik kalkınmayı tehlikeye düşüreceği unutulmamalıdır. Gerçekten, gelişmekte olan ülkelerde doğrudan yabancı yatırımlar artmış olmasına karşın, karların çoğu anayurduna döndüğünden kalkınma sorunu çözülememiş, aksine büyümeyi durdurma eğilimi ağır basmıştır⁶².

2. Sosyal Etkileri

Enformel istihdam sermaye birikim sürecine ivme kazandıran bir uygulamadır. Güncel gelir yaratma, yani siparişe dayalı üretimin içerdiği belirsizliği işgücü piyasasına aktarma tercihinin dayanmaktadır. Bu tercih; bir yandan sanayinin, genellikle gelişmekte olan ülkelerde enformel çalışanların sayısını artıran, taşeron ağları halinde örgütlenmesine, diğer yandan yoksulluğun yaygınlığına bağlı olarak, kuralsızlaştırma ve esnekleştirme yoluyla işgücü piyasalarının rekabete açılmasına ve emeğin uyum değişkeni haline gelmesine yol açmaktadır.

Bu bağlamda, küreselleşmenin sonuçları arasında değerlendirilebilecek olan enformel istihdam güçsüzü güçlü ile rekabet etmeye zorlayan bir paradigmayı özendirilmekten ileri gelmektedir. Bu tutum halklara ve topluluklara pahalıya mal olan ve sürdürülemez bir büyüme modeliyle kendini gösteren sosyal ve çevresel hedefleri göz ardı etmeye sürüklemektedir⁶³.

Gerçekten, küreselleşmenin enformel ekonomide ücretlilerin sayısının artmasına ve onların durumunun eğretileşmesine katkıda bulunduğu giderek görülmektedir. İşverenler ve ücretliler arasında bir sosyal yükümlülük ilkesine vararak, işletmeleri işgücü maliyetinin en düşük olduğu yerlerde yerleşmeye yönelterek ve böylece istihdam koşullarının gerilemesi eğilimini uyararak, ücretler, yardımlar ve iş güvencesinde bir bozulmaya yol açmaktadır.

Küreselleşmenin yol açtığı gümrük vergileri ve iç vergilerin indirimi yoluyla gelirlerden yoksun kalan yetkili makamlar, aktif nüfusun özellikle güçsüz ve korunma gereksinmesi içindeki kümelerinin gereksinmelerini beklendiğinden daha az karşılayabilecek güçtedir. Bir kestirime göre, mübadelelerin serbestleştirilmesi pek çok ülkeye toplam gelirlerinin üçte biri kadar kaybettirmişdir⁶⁴.

Bu anlamda, enformel istihdamın yaygınlaşması temel sosyal hizmetlerin finansmanını tehlikeye düşürmekte, yurttaşların sosyal korumasını zayıflatmakta,

⁶² Milberg, s. 46.

⁶³ OIT, Mondialisation, s. 28.

⁶⁴ Carr, Chen, s. 8.

işgücü piyasası perspektiflerini azaltmakta ve rekabete zarar verebilecek sonuçlar doğurmaktadır.

Gerçekten, vergi ve sigorta prim kayıpları göz önünde tutulduğunda, enformel istihdamın kamu finansmanı üzerinde olumsuz yansımaları bulunmaktadır. Gelirlerin azalması devletin sağladığı hizmetlerin düzeyinde bir gerileme ile kendini göstermektedir. Bu da bir kısır döngü yaratmaktadır. Hükümetlerin söz konusu hizmetleri karşılaması için vergi ve primleri artırması gerekecektir. Vergi ve prim yüklerinin artışı enformel istihdamı daha da uyaracaktır⁶⁵. Öyleyse, dolaylı vergilerin artırılması geçici bir çözüm yolu olarak görülebilir. Ancak, sorunları çözmeye yetmeyecektir.

Bu bağlamda, Türkiye’de tarım dışı enformel istihdam edilen 3.497 bin ücretli ve yevmiyeli için asgari ücret esas alındığında yitirilen yıllık vergi ve sigorta primi ile 1.362 bin kendi hesabına çalışanın Bağ-Kur’a kayıtlılık varsayımı altında 1. basamaktan yıllık sigorta prim kayıplarını hesaplamak yararlı olacaktır. Ülkemizde tarım dışında enformel istihdam edilen ücretli ve yevmiyeliler için 2.027.120.640.- ABD doları vergi ve 5.543.117.000.- ABD doları yıllık sigorta primi; kendi hesabına çalışanlar için de 1.947.660.000.- ABD. doları yıllık sigorta primi kaybı söz konusudur.

Kestirim ve varsayımlara dayalı bu hesaplama bile hem enformel istihdam edilenlerin sosyal korumadan yoksunluğunu, hem de formel istihdam edilenlerin sosyal korumadan yeterince yararlanamamalarını açıklamaya ışık tutacak niteliktedir.

Son olarak, gelir dağılımındaki adaletsizliklerin de bir yansıması olan enformel istihdamın eşitlik ve güvenceyi tehlikeye düşürdüğünde kuşku yoktur.

3. Siyasal Etkileri

Günümüzde, UÇÖ verilerine göre, dünyada 100 çalışandan altısının işsiz; 16’sının kişi başına ve günlük 1 ABD doları olan mutlak yoksulluk sınırının altında kaldığından kendisinin ve ailesinin yaşaması ve geçinmesine yetecek gelirden yoksun; beş ülkeden ikisinde çalışanların örgütlenme özgürlüğünün tanınmamasının çok ağır sorunları ile karşı karşıya kaldığı; dünyada 250 milyon çocuğun çalışmakta olduğu; iş kazası ya da meslek hastalığı nedeniyle bir günde 3 bin ölümün gerçekleştiği ve çalışanların yüzde 80’inin yeterince sosyal korumadan yararlanmadığı düşünülürse⁶⁶, enformel istihdamın gerçekleştiği siyasal koşulları algılamak kolaylaşacaktır.

Gerçekten, enformel istihdamın giderek yaygınlaşması demokrasi ve özgürlüğün gelişimine uygulamada pek önem veren çağdaş dünyanın en yaman çelişkilerinden biri haline gelmiştir. Küreselleşme ile sosyal devletin gerilemesi,

⁶⁵ Renaut, s. 61.

⁶⁶ Daza, s. 41.

işçi sendikalarının güç yitirmesi ve çalışanların haklarının tanınması ve uygulamaya konulması bakımından ortaya çıkan sorunlar koşutluk göstermektedir. Piyasa sisteminin güçlerinin yol açtığı eşitsizlikler demokratik yaşamı tehdit etmektedir. Bu anlamda, enformel istihdamı insan haklarının, özellikle temel sosyal hakların tanınması, yurttaşlık bilinci ve demokratik kurumların oluşumu ve işleyişi ile bağdaştırma olanağı yoktur⁶⁷.

Son olarak, işgücü piyasasında artan eşitsizlik, eğretilik ve güvencesizlik karşısında ekonomik büyüme ve sosyal adalet arasında denge kurmak, toplumsal düzeni oluşturmak ve barışı sağlamak gerçekten güç olacaktır. Buna göre, toplumsal dayanışma ve siyasal istikrardan söz etmek aşırı iyimserlik olsa gerektir.

SONUÇ

Enformel istihdam küreselleşme sürecinde yapılmış sermaye birikim tercihinin bağlıdır. Bu tercih “bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler” anlayışına yaslanan liberal ekonomik ideolojinin çağımızdaki uygulamalarından birini yansıtmaktadır.

Bu anlamda, enformel ekonomi ve istihdamın geçerli olduğu ülkelerde ekonomik büyüme sağlanmış olsa bile, bu büyüme kendiliğinden ne yatırımları uyarmakta, ne de formel ekonomide istihdam yaratılmasına yol açmaktadır.

Bu süreçte, uluslararası üretim ve mübadele yapısının evrimi göz önünde tutulursa, imalat faaliyetlerinin gelişimi mübadele ilişkilerini iyileştirmeye yetmediği anlaşılmaktadır. Gelişmiş ülkelerdeki işletmelerin oluşturdukları oligopol yapılarınca sağlanan rantlar gelir dağılımında yeniden yapılanmayı beraberinde getirmektedir. Bu yapılanmanın gelir dağılımında adaletsizliklere yol açtığı bilinmektedir.

Öte yandan, enformel istihdam düşük ücret düzeyleri ile özdeşleştikçe çalışma ve yaşam koşullarının bozulduğu görülmektedir. Aynı zamanda, gelişmekte olan ülkelerde karların düşmesi yatırımları ve uzun dönemde ekonomik kalkınmayı da tehlikeye düşürmektedir.

Gerçekten, talep yönlü üretimin içerdiği belirsizliği işgücü piyasasına aktarmanın bir biçimi olan enformel istihdam arttıkça, bir yandan işletmeler taşeron ağları halinde örgütlenmekte, diğer yandan yoksulluğun yaygınlığına bağlı olarak işgücü piyasaları esneklik ve kuralsızlaştırma yoluyla rekabete açılmakta ve emek uyum değişkeni haline gelmektedir.

Bu anlamda, işgücü piyasası güçsüzü güçlü ile rekabet etmeye zorlayan bir paradigmanın uygulama alanına dönüşmektedir. Gerçekten, işletmeler işgücü

⁶⁷ Tijan Erdut, “İşgücü Piyasasında Enformelleşme ve Kadın İşgücü,” Çalışma ve Toplum. C. 6, No. 3, 2005, s. 43.

maliyetlerinin en düşük olduğu yerlerde yerleşmeyi tercih etmekte, iş ve gelir güvencesi başta olmak üzere sosyal alanda gerilemeye neden olmaktadır.

Enformel istihdam yaygınlaştıkça, formel ekonomide istihdam olanakları daralmakta, çalışma koşulları bozulmakta ve sosyal koruma zayıflamaktadır.

Bu süreçte, özellikle gelişmekte olan ülkelerde sosyal devletin gerilediği, işçi sendikalarının üye ve güç kaybına uğradığı ve çalışanların haklarını yaşama geçirmenin güçleştiği bilinmektedir. Buna göre, toplumsal düzen, denge ve barışı sağlamanın güç olacağında kuşku yoktur.