

YEREL KALKINMA STRATEJİLERİNİN İSTİHDAMI ARTTIRMA VE KAYITDIŞI İSTİHDAMI AZALTMADAKİ ROLÜ

Özgür TOPKAYA*

Alınış Tarihi: 06 Mart 2015

Kabul Tarihi: 12 Ağustos 2015

Öz: Ekonomi politikası alanında ortaya konan kalkınma stratejileri içerisinde yerel kalkınmaya verilen önem her geçen gün artmaktadır. Yerel kalkınma, küreselleşmenin faydalarını azami düzeye çıkaran, zararlarını aşgari düzeyde tutan yerel yapıların ve süreçlerin öneminin anlaşılması ile gündeme gelmiştir. Yerel kalkınma stratejileri ile istihdam arasındaki ilişki sektörler arası bağlar ve çarpan etkisi teorisi ile açıklanabilir. Teori, yerel çarpan etkisine neden olan bir faktörün sadece kendi sektöründe değil fakat aynı zamanda başka sektörlerde de istihdam artışına yol açma etkisini ifade etmektedir. İstihdam hedefi yerel kalkınma amaçları ile örtüşürken; kayıtdışı ekonomi ve kayıtdışı istihdam ise yerel kalkınma için bir tehdit oluşturmaktadır. Bunun temel sebebi ise kayıtdışı istihdamın, özellikle kentsel mekânlarda kalkınması hedeflenen toplumun istihdam potansiyeli olan sektörlerde yaygın olmasıdır. Gelişmiş ülkelerde kayıtdışı istihdam, standart dışı çalışma kavramı altında değerlendirilmektedir. Standart dışı çalışan bireyler aynı zamanda kayıtdışı çalışma potansiyeli olan kişileri nitelemektedir. Çalışmada; yerel kalkınmanın kavramsal ve teorik boyutu betimsel analiz yöntemi ile ortaya konduktan sonra; mevcut en son istatistikî veriler ışığında, yerel kalkınma, istihdam ve kayıtdışı istihdam arasındaki ilişki irdelenmektedir.

Anahtar Kelimeler; Küreselleşme, Yerel Kalkınma, İstihdam, Kayıtdışı İstihdam.

THE ROLE OF LOCAL DEVELOPMENT STRATEGIES IN INCREASING EMPLOYMENT AND DECREASING INFORMAL EMPLOYMENT

Abstract: Development strategies of economic policy area stress the ever increasing significance of local development day by day. Local development initiatives have come fore following the thought that local structures and processes maximize the positive effects of globalization while they also minimize its adverse effects at the same time. The relationship between local development and employment creation can be explained by industrial ties and multiplier theory. The theory puts forward that a factor that cause local multiplier effect with respect to employment not only leads to employment increase in its own industry but also in other industries as well. Contrary to employment creation, informal employment is a threat for local economy. Because, it does not match up with the goals of local development since it is common in urban areas and potentially obtain workforce from communities which are aimed at for local development. Informal employment is discussed under the concept of non-standard employment. Non-standard working population also refers to individuals with the potential of working in informal economy. This paper aims to discuss local development by conceptually and

* Okutman Dr. Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri

theoretically while it attempts to demonstrate the role of local development strategies in increasing employment and decreasing informal employment.

Keywords: Globalization, Local Development, Employment, Informal Employment.

I. Giriş

Küreselleşme ile birlikte yerel ekonomiler, küresel ekonomik sistem ile bütünleşmektedir. Buna karşın söz konusu ekonomilerin yerel düzeyde sahip oldukları farklılık, yeni ekonomik düzen içerisinde kendilerine has bir özellik olarak kalmaktadır. Ulaşım ve iletişim maliyetleri azaldıkça yerellik yoğunlaşmaktadır. Coğrafyanın son bulduğu ve mesafelerin önemini kaybettiği yönündeki öngörülere rağmen, yerel düzeyde sanayileşmiş toplumlar arasında fark ekonomik büyüme noktasında artmaktadır. Yerel düzeyde ortaya çıkan farklılıklar, yerel ekonomik değişikliklerin öngörülemezliği ve karmaşıklığı küreselleşme karşısında bir ikilem oluşturmaktadır. Sanayileşmiş toplumların yanı sıra belirli bir ekonomik büyüme eğilimine giren gelişmekte olan ülkelerde de bölgeler arası gelir dağılımında görülen eşitsizlikler yerel ekonomik büyümeye yol açan sürecin anlaşılmasını her zamankinden daha önemli hale getirmektedir. Yerel yönetimlerin; ekonomik, sosyal ve siyasal aktörler ile işbirliği içerisinde girerek söz konusu alanın coğrafi, tarihi ve kültürel özelliklerini de kullanarak ürünlerinde ve hizmetlerinde markalaşmaya gitmelerinin altında yatan temel amaç yerel kalkınmadır. Yerel kalkınma yoluyla yöneticiler; kendi bölgelerinde daha gelişmiş bir toplumsal yaşantı sistemi oluşturmaya çalışmaktadırlar. Kalkınmanın altında her ne kadar ekonomik motivasyon mevcut olsa da, bunun yanı sıra göz önünde bulundurulmuş eğitim, sağlık ve güvenlik hizmetlerinin kalitesinin artırılması, sosyal içerme, katılımcılık ve istihdam sağlamaya yönelik çalışmalar gibi olgular, kalkınmayı büyümeden ayırmaktadır.

Ulusal ve bölgesel kalkınma stratejileri içerisinde yerel kalkınmaya verilen önem her geçen gün artmaktadır. Küreselleşmenin faydalarını azami düzeye çıkaran, zararlarını asgari düzeyde tutan yerel yapıların ve süreçlerin önemini anlaşılması, yerel üretim sistemlerinin dinamik yapısı, sosyal dengeye daha fazla dikkat edilmesi gereği, beşeri sermayeyi desteklemek, yeni iş yaratılması sürecinin kalitesinin artırılması beklentisi ve yerel hale getirilmiş kalkınma yörüngesi ile ortaya çıkan becerilerin elde tutulması yerele dönüş sürecine katkı yapan faktörlerdir (OECD, 2008: 20).

Yerel düzeyde yürütülen faaliyetler daha geniş çaplı politikalar için katma değer sağlamakta; genel olarak sosyal ve ekonomik şartlarda uzun vadeli gelişmeler için güçlü bir temel atmaktadır. Finansal ve ekonomik kalkınma açısından önceden göz ardı edilmiş veya eksik değerlendirilmiş kaynakların potansiyelini serbest bırakma kapasiteleri sebebiyle günümüzde yerel faaliyetlere ve bu düzeydeki örgütlere de önem verilmektedir. Söz konusu örgütler arasında bölgede faaliyet gösteren özel işletmeler, sivil toplum kuruluşları (STK'lar) ve kamu kurumlarının çeşitli birimleri yer almaktadır.

II. Yerel Kalkınma

Yerel kavramı bölgesel ya da bölgenin içerisinde bir birimde yaşayan nüfus tarafından başlatılan ya da sürdürülen bir olayı nitelemektedir. *Kalkınma* kavramı ise uzun vadeli ve geri döndürülemez yapısal değişim ile birlikte görülen bir ekonomik büyüme süreci olarak tanımlanmaktadır. Bu sürecin sonuçları arasında görece olarak bölgenin ekonomisinde verimlilik artışı ve böylece nüfusun kişi başına düşen gelirinde bir artış yer almaktadır. Yerel kalkınma mevcut serbest piyasa ekonomisi içerisinde yerel olarak yürütülen ekonomik büyümedir (Coffrey and Polese, 1985: 86).

Yerel kalkınma ile ilgili ilk çalışmalar 1980'li yılların başlarında ortaya konmuştur. İngiltere'de aynı genel fikri (yerel kalkınma) ifade etmek için 'aşağıdan yukarı kalkınma', 'endojen kalkınma' ve 'toplum kalkınması' gibi kavramlar da kullanılmıştır. Yerel kalkınma kavramı ile ifade edilmek istenen bakış açısı; "bir bölgenin başarısı nihayetinde o bölgede bulunan yerel aktörlerin kapasitesine, meseleleri ele alma biçimlerine, ortak amaçlar uğruna farklı tarafları örgütleyebilmelerine, dışarıdan gelen baskılara adapte olma ve bunları başarılı bir şekilde yönetebilmelerine bağlıdır" şeklinde özetlenebilir. Kalkınmanın nihai kaynakları bölgenin kendi içerisinde, insanların, kurumlarının, toplum bilincinde ve belki de hepsinden önemlisi sahip olduğu beşeri sermayenin yenilikçilik ve girişimcilik bilincinde yatmaktadır (Mario Polese, 1999: 308).

Endojen büyüme perspektifinden yerel kalkınma kavramı olarak; *yerel yaşam standartlarının geliştirilmesi ile sonuçlanan ekonomik büyüme ve yapısal değişim süreci şeklinde tanımlanabilir*. Bu süreçte ekonomik boyut ve sosyo-kültürel boyut olarak iki boyut öne çıkmaktadır. Ekonomik boyutta yerel kaynakları, piyasalarda belirli bir seviyede rekabet edebilir hale gelebilmek için verimliliği arttıran yerel girişimci yer almaktadır. Sosyo-kültürel boyutta ise kalkınma sürecinin temelini teşkil edecek şekilde yerel değerler ve kurumlar yer almaktadır. Yerel bir kalkınma stratejisi ayrıca üçüncü bir boyutu; siyasi erkin idare şeklini de göz önünde bulundurmaya zorundadır. Bu boyut; idarenin, yerel ekonomik ortamın oluşumunu sağlayan, yerel potansiyelin kalkınması lehinde hareket eden ve dış kontrol mekanizmasıyla bütün süreci koruyan bölgesel politikalarını içermektedir (Izquierdo et al., 2007: 45).

Tablo 1'de geleneksel ve yerel kalkınma süreçleri karşılaştırılmaktadır. Geleneksel kalkınma politikaları ile yerel kalkınma politikaları bir arada yürütülen politikalarlardır. Yerel kalkınma politikalarının uygulanması, geleneksel politikaların terk edileceği anlamına gelmemelidir. Geleneksel kalkınma politikaları ile yerel kalkınma politikaları arasında ortaya çıkan temel farklar 5 grupta özetlenmektedir. Birincisi, geleneksel kalkınma politikalarında yerel düzeyle ilgili kararlar yukarıdan aşağı yaklaşımıyla merkezden alınmaktadır. Ancak yerel ve bölgesel kalkınma sürecinde ise yerel ile ilgili kararlar; yerel düzeyden gelen bir çaba neticesinde harekete geçirilmektedir. İkincisi, geleneksel kalkınma politikalarında yürütülen

faaliyetler merkezi yönetim tarafından idare edilmektedir ki bu, yerel kalkınma da söz konusu idari birim tarafından yürütülmektedir. Ancak idari kurumlar arasında dikey bir işbirliği öngörülmektedir.

Tablo 1: *Geleneksel ve Yerel Kalkınma Süreçlerinin Karşılaştırılması*

Geleneksel Kalkınma Politikaları		Yerel ve Bölgesel Kalkınma	
1	Yerel bir düzey ile ilgili kararların ulusal düzeyde alındığı yukarıdan aşağı yaklaşımı	1	Genellikle yerel düzeyden gelen bir çaba ile tüm alanların kalkınmasının teşvik edilmesi
2	Ulusal merkezi yönetim tarafından idare	2	Adem-i merkeziyetçi, devletin hiyerarşik katmanları arasında dikey işbirliği ve kamu ve özel sektör birimleri arasında yatay işbirliği
3	Kalkınma konusunda sektörel yaklaşım	3	Kalkınma yaklaşımı konusunda yerellik yaklaşımı
4	Ekonomik faaliyetleri canlandırmak için büyük sektörel projelerin geliştirilmesi	4	Değişen ekonomik şartlara yerel ekonomik sistemin uyum sağlayabilmesi için, her bir alanın kalkınma potansiyelinin kullanılması
5	Ekonomik faaliyetleri arttırmak veya çekmek için ana faktör olarak finansal destek, teşvik veya indirimler uygulanması	5	Ekonomik faaliyetlerin gelişmesi için önemli koşulların sağlanması

Kaynak: (Pike et al., 2006: 17)

Üçüncüsü geleneksel kalkınma politikalarında sektörel boyut göz önünde bulundurulurken, yerel kalkınma sürecinde mekansal düzlem göz önünde bulundurulmaktadır. Dördüncü, geleneksel ekonomik kalkınmada, ekonomik faaliyetleri canlandırmak için büyük sektörel projeler geliştirilmektedir. Buna karşın, yerel kalkınma da her bir alanın potansiyeli değerlendirilmeye çalışılmaktadır. Son olarak beşinci fark ise, ekonomik faaliyetler ile ilgili sağlanan destek konusundadır. Geleneksel kalkınma politikalarında ekonomik faaliyetleri çekmek veya canlandırmak için finansal destek önemlidir. Buna karşın yerel kalkınma da öncelikli olarak koşulların sağlanması gerekmektedir.

Yerel kalkınmanın amacı sosyal tarafların katılımını ve istihdam olanaklarını arttıracak politikaları uygulayabilmesi için yerel kurumların kapasitelerini güçlendirecek katılımcı bir çevre yaratmaktır. Dünyanın birçok bölgesinde adem-i merkezileşme süreci ve demokratikleşme; yerel yönetimlerin kendi toplumları için ekonomik büyüme yolunu belirlemelerinde oynadıkları rolü arttırmıştır. Toplumların sosyal ve ekonomik refahının artırılmasında yerel merkezli olarak yürütülen çabaların uygulanması ve tasarlanmasının arkasındaki en temel mekanizmalar yerel sosyal diyalogun teşvik edilmesi, devlet ve sivil toplumun yönetsel kapasitelerinin güçlendirilmesidir (ILO, 2013a:2).

Tablo 2'de yerel kalkınmanın başarısını etkileyen faktörler yer almaktadır. Bunlardan ilki en azından orta büyüklükte bir şehir sisteminin

varlığı iken; ikinci faktör çalışmanın da konusunu teşkil eden beşeri sermaye ile ilgilidir. Vasıflı ve nitelikli işgücü arzı yerel kalkınmanın başarısında en önemli faktörlerden birisi olarak öne çıkmaktadır. Özellikle bilgi ve iletişim teknolojileri alanında yaşanan gelişmelerin üretim ve hizmetler sektöründe yürütülen faaliyetlere yansıtılması sonucunda beşeri sermayenin önemi her geçen gün artmaktadır. Yerel kalkınmanın başarısını etkileyen diğer faktörler arasında ise erişilebilirlik, işletmelere yönelik olarak finans ve bankacılık sektörleri gibi sektörlerin varlığı, kurumsal bir altyapı, politikaları destekleyecek toplumsal bir motivasyon ve uyumlu bir sektörel yapı yer almaktadır.

Tablo 2: Yerel Kalkınma Sürecinin Başarısını Etkileyen Faktörler

1	Şehir Sistemi	En azında orta büyüklükte şehirlerin varlığı (nüfusu: 40,000 ile 150,000 arası)
2	Beşeri Sermaye	Vasıflı ve nitelikli işgücü arzı (yerel işgücünün payı)
3	Erişilebilirlik	Büyük piyasalara ve büyük kent merkezlerine yakınlık / uzaklık
4	İleri üretici hizmetleri (yerel istihdam payı)	Danışmanlık, finansman... vb.
5	Yerel kalkınma stratejilerini destekleyecek kurumsal bir altyapı	
6	Pozitif sosyal iklim ve pozitif imaj	Düşük emek çatışması ve işbirliği yapma eğilimli yerel çevre
7	Uyumlu bir sektörel yapı	Birkaç büyük işletme yerine birçok KOBİ bulunması

Kaynak: (Polese and Shearmur, 2006: 30)

Yerel kalkınma yaklaşımının temelinde sosyal aktivitelerin ekonomik amaçları, ekonomik amaçların da sosyal aktiviteleri desteklediği bir çevre yaratılması için hem ekonomik hem de sosyal uygulamaların aynı anda faaliyete geçirilmesi yer almaktadır. Örneğin, toplum içerisindeki gruplar arasında diyalogu arttırmak için yürütülen bir çaba; yerel önceliklerin tartışılmasıyla, ekonomik fırsatların yakalanması noktasında zamanında harekete geçilmesine ve doğal felaketlerin ve insanların sebep olduğu şokların azaltılmasına ve ekonomik fırsatların daha eşit bir biçimde dağıtılması yoluyla ekonomik gelişmeye katkı sağlamaktadır. Yerel kalkınma girişimlerinin başarısında şüphesiz belirli faktörler etkili olmaktadır.

III. İstihdam ve Kayıtdışı İstihdam

İstihdam ve yerel kalkınmanın birlikte tartışılması her iki kavramın birbirini tamamlayıcı etkisinin bulunması sebebiyledir. Kısaca; işgücünün mal ve hizmet üretiminde değerlendirilmesi sürecinde kullanılması olarak tanımlanan istihdamın ekonomik tamını bir yana, sosyal yönü olarak ifade edilen bireylere en azından asgari yaşam düzeyinde hayatını idame ettirme

imkanı tanınması noktasında bu kavram daha büyük bir anlam bulmaktadır. İstihdam edilmeyen bireylerin sosyo-ekonomik yaşamları derinden etkilenmektedir. Sadece kendilerini değil ailelerini de etkileyen istihdam edilememe sorunu toplumda genişlediğinde; yerel kalkınmanın en önemli hedefleri arasında gösterilen uyumlu, refah düzeyi yüksek ve katılımcı bir toplum yaratma düşüncesi de mümkün görünmemektedir.

Yerel kalkınma stratejileri ile istihdam arasındaki ilişki Moretti'nin 2010 tarihli çalışması ile ortaya konan sektörler arası bağlar ve çarpan etkisi teorisi ile açıklanabilir. Teori, yerel çarpan etkisine neden olan bir faktörün sadece kendi sektöründe değil fakat aynı zamanda başka sektörlerde de istihdam artışına yol açma etkisini ifade etmektedir. Ara mal veya hizmet olarak değerlendirilen bir mal veya hizmetin üretiminde görülecek bir artışın aynı zamanda nihai mal ve hizmetlerde de talep artışına yol açacağını öngörmektedir. Sözelimi; cep telefonu üreten bir işletmenin kurulması sonucu ortaya çıkan iş potansiyeli; yerel düzeyde hazır yiyecek ve saç kesim işleri gibi ürün ve hizmetlere olan talebi arttıracaktır. Teori, yerel bir ekonomi ne zaman yeni bir işletmenin kuruluşunu gerçekleştirirse, bu yeni iş ile birlikte başka işlerinde de yaratıldığını iddia etmektedir. Üretim sektöründe yaratılan her ilave işin, nihai mal üretiminin gerçekleştirildiği sektörlerde 1.6 yeni iş yaratılmasına yol açtığı görülmektedir. Bunun temel tetikleyicisi, yerel alandaki çalışanların sayısının ve denge ücret düzeyinin artması sonucu yerel mallara ve hizmetlere olan talebin artmasıdır. Bu etki özellikle vasıflı işler için daha anlamlı olmaktadır, çünkü bu işlerde, ücret düzeyleri daha yüksek olmaktadır. Ara mal üretimi gerçekleştiren bir iş yaratmak, yerel mal ve hizmet üretimi ile ilgili aktivitelerde 2.5 yeni iş yaratılması anlamına gelmektedir. Sektörlere özgü çarpan etkisi, ileri teknoloji sektörlerinin en yüksek çarpan etkisine sahip sektörler olduğunu göstermektedir (Moretti, 2010:373).

Ara mal ve hizmetlerin çarpan etkisi, işgücü maliyetlerindeki yerel değişimlere bağlıdır. Çünkü ara mal ve hizmetlerin fiyatları ulusal ve uluslararası çapta belirlenmektedir. Literatürde sektörler arası bağ ve çarpan etkisinin yerel istihdam üzerine pozitif etkisi ile ilgili çalışmalar bulunmaktadır (Kotsadam ve Tolonen, 2014:2).

Yerel düzeyde istihdam yaratma genellikle iki yaklaşım üzerinden sürdürülmektedir. Bunlardan birincisi doğrudan yabancı sermayenin veya diğer yatırım potansiyeli olan gerçek ve tüzel kişilerin kente çekilmesidir. Bu tarz yatırım yapan gerçek ve tüzel kişilerin, sözelimi işletmelerin, yerel düzeyde yatırım yapmaları için ikna edilmeleri sayılarının az olması sebebiyle süreç olarak çaba gerektiren bir durumdur. Ayrıca küresel ekonomik kriz sonrası dönemde yatırım yapmaya istekli işletme sayısı da azalmaktadır. İkincisi ise kayıtlı istihdamda görülen düşüş ile mücadele etmek için kalkınma ajansları tarafından yürütülen yerel düzeydeki girişimsel faaliyetleri desteklemektir. Yeni işletme kurma süreçlerinin desteklenmesi gündemde yerini korumaktadır. Yeni işletmelerin istihdama katkı yaptıkları ortaya konsa da, bunların uzun vadeli

istihdam düşüşlerini önlemedeki başarıları henüz kanıtlanmamıştır (ILO, 2012: 41).

Kentsel alanlarda istihdamın artırılması sorununun çözümü için, yerel ekonomilerin işleyiş şeklinin temelden yeniden değerlendirilmesi ve bunların ana hedefi insan onuruna yakışır ve verimli istihdam yaratacak şekilde yeniden inşa edilmesi gerekmektedir. Böylece vatandaşlar gelir elde edebilirler ve sahip oldukları iyi bir işle tatmin olarak sosyal hayatta toplumsal bütünleşmeyi gerçekleştirebilirler. Sürekli izlenen iki yolun aksine, yerel kalkınma stratejilerinin kentsel istihdamı artırma hedefli yeniden oluşturulması yolu; farklılık arz etmektedir. Çünkü bu yaklaşım; yerel kalkınma stratejileri içerisinde istihdamı dolaylı bir amaç olarak değil, doğrudan bir amaç olarak görmektedir (ILO, 2012: 41).

Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) kayıtdışı istihdam kavramını; gözlemlenemeyen ekonomik faaliyetler ve kayıtdışı ekonomi içerisinde değerlendirmektedir. Gözlemlenemeyen ekonomik faaliyetler grubunda; yer altı ekonomisi (gölge ekonomi), kayıtdışı sektör ya da hanehalkının kendi kullanımı için yürüttüğü faaliyetler bulunmaktadır. Bu faaliyetler, temel veri toplama yöntemi olan hane halkı istatistik anketlerinde mevcut eksiklikler sebebiyle derlenemedikleri için gözlemlenmeyen ekonomik faaliyetler içinde değerlendirilmektedir. (Benli ve Topkaya, 2013: 42). Kayıtdışı istihdam genel olarak ekonominin yapısal olarak tüm işgücü için kayıtlı iş yaratmadaki yetersizliği sebep olmaktadır. Bunun yanı sıra; küreselleşme ve liberal ekonomik anlayış çerçevesinde yürürlüğe konan taşeronlaşma (esnek çalışma da göz önünde bulundurulabilir), yasal düzenlemelerin KOBİ'ler ve mikro ölçekli işletmeler için yetersiz olması ve işverenlerin işgücü maliyetlerini düşük tutma eğilimleri kayıtdışı istihdama yol açan diğer önemli faktörler olarak öne çıkmaktadır (Huitfeldt ve Jütting, 2009: 100).

Yerel yöneticiler ve yerel örgütler bazen kayıtdışı ekonomide yer alan aktörlerin sosyal ve ekonomik kalkınma hizmetlerine ulaşmalarında başvurabilecekleri tek erişim noktası olma özelliğini taşımaktadırlar. Yerel yönetimlerin ve STK'ların, kendi toplumlarının önceliklerini bilme noktasında mekansal, örgütsel ve sosyal yakınlık olarak avantajları bulunmaktadır. Yerel sosyal diyalog ve içerme konularında, ekonomik kalkınma ve istihdamın teşvikinde ve sosyal güvence noktasında girişimlerin yürütülmesinde daha ideal bir konumda bulunmaktadırlar. Yerel kalkınma stratejileri kayıtdışı işgücünün ve ekonomik birimlerin kayıt altında alınmasında çok yönlü ve daha kapsamlı yaklaşımlar sunmaktadırlar. Bunlar arasında temel altyapıyı, genel düzenleyici çevreyi ve alan düzenlemelerini kurmak, KOBİ gelişimini desteklemek, kamu ihalelerini ve ihale sürecini kolaylaştırmak, kamu-özel sektör ortaklığını canlandırmak, kadınlar ve gençler gibi dezavantajlı grupları desteklemeyi amaç edinmek, altyapı gelişiminde emek yoğun metotları teşvik etmek ve istihdam yaratılmasını kolaylaştırmak gibi uygulamalar yer almaktadır. Bu uygulamalar kendi bölgeleri içerisinde belediyelerin kayıtdışılıktan çıkmalarını sağlayacak

yollardır. Bu araçların ve stratejilerin kombinasyonu ise önlerine hazır olarak konan yaklaşımlar karşısında çok daha etkili sonuçlar ortaya koymaktadır (ILO, 2013:2).

Kayıtdışı ekonomi ile ilgili çeşitli OECD üyesi ülkenin ulusal hesaplar sisteminde veriler mevcut bulunmaktadır. Ancak kayıtdışı ekonominin; kayıt noktasında herhangi bir zamana atfedilememesi ve nadiren tespiti söz konusu olmaktadır. Bu nedenle kayıtdışı ekonomi ile ilgili eldeki veriler sadece kesitsel ve tarihsel gelişim yönünden makro-ekonomik analize imkan tanımaktadır (Gyomai and Ven, 2014:8).

Tablo 3'te 2005-2013 yılları arasında seçilmiş ülkelerde kayıtdışı ekonominin GSYİH'ya oranı ile ilgili verilere yer verilmektedir. Kayıtdışı ekonominin geçen dönem içerisinde küçüldüğü görülmektedir. Türkiye'de 2005 yılında GSMH'ya %30 olan kayıtdışı ekonomi oranı geçen yıllar ile birlikte 2013 yılında %26,5'e gerilemiştir. Avrupa Birliği'nde aynı dönem içerisinde yaklaşık üç puanlık bir düşüş, Japonya için yaklaşık 2 puanlık bir düşüş, Amerika Birleşik Devletleri (ABD) için yaklaşık 2 puanlık bir düşüş ve Almanya için yaklaşık 2,5 puanlık bir düşüş söz konusudur.

Tablo 3: 2005-2013 Yıllarında Seçilmiş Ülkelerde Kayıtdışı Ekonominin GSYİH'ya Oranı

ÜLKE	2005	2010	2013
TÜRKİYE	30,7	28,3	26,5
AVRUPA BİRLİĞİ (AB27)	21,5	19,6	18,4
JAPONYA	10,3	9,2	8,1
ABD	8,2	7,2	6,6
ALMANYA	15,4	13,9	13,0

Kaynak: (Schneider, 2013)

Kayıtdışı ekonominin zaman içerisinde ortadan kaybolacağı ve ekonominin yarattığı bir sorun olduğu görüşü, 2000'li yıllardan itibaren yıkılarak, kayıtdışı ekonominin artarak devam ettiği görüşüne bırakmıştır. Ekonomik faaliyetlerin iktisatçılar tarafından doğrudan gözlemlenemeyen kısmı kayıtdışıdır. Kayıtdışı ekonomik faaliyetlerde istihdam edilen işgücü ise kayıtdışı istihdam olarak ifade edilmektedir. Günümüzde dünyada mevcut 3 milyarlık işgücünün yarısından fazlasının kayıtdışı ekonomik faaliyetlerde istihdam edildiği öngörülmektedir. Kayıtdışı istihdamın sosyal yaşamda sonuçları yıkıcı olmaktadır. Sadece geçimini sağlayan bir işe razı olan bireyler herhangi bir sosyal güvenceden ve korunmadan yoksun gelecek kaygısı içinde çaresiz bir biçimde yaşamlarını idame etmeye çalışmaktadırlar. Kayıtdışı istihdam, kurumsal yapının iyi gelişmemesi ile birlikte sosyal huzursuzlukların başlıca sebebidir (Benli ve Topkaya, 2013: 53).

Yerel yönetim ve kayıtdışı ekonomi arasındaki ilişki; potansiyeline rağmen, yerel kalkınma stratejileri yerel düzeyde kayıtdışı ekonominin kayıtlı hale getirilebilmesini destekleyebilmesi için çok fazla kullanılmamaktadır.

Kayıtdışı ekonomi içerisinde yer alan birimler ve aktörler sıklıkla yerel yöneticilerle kötü ilişkiler içerisinde bulunmaktadır. Yerel yönetimler kayıtdışı çalışan aktörlere karşı bazen yumuşak davranmakta bazen de bunları halk düşmanı ilan etmektedirler. Kayıtdışı ekonomide faaliyet gösteren işletmeleri ve çalışanları kayıtlı hale getirmek yerel yönetimlerin gelirlerini arttıracak, yatırım çekmelerini kolaylaştıracak ve sosyal uyumu sağlayacaktır. Kayıtdışı faaliyetleri ve dolayısıyla kayıtdışı istihdamı ortadan kaldırmak için yerel yönetimlerin karşı karşıya kaldıkları bir takım zorluklar bulunmaktadır. Bunlar; yerel düzeyde düşük kapasiteye sahip olmak, sosyal diyalogun zayıf olması, ulusal düzey ve yerel düzey politikalar arasında koordinasyonun bulunmaması, yerel yönetimlerin hukuki yapılarındaki eksiklikler ve özellikle uzak ve kırsal alanlara yönelik olarak verilen hizmetin kalitesinin yetersiz olmasıdır (ILO, 2013:3).

Tablo 4'te gelişmekte olan ülkelerde kayıtdışı istihdam oranlarına yer verilmektedir. Kayıtdışı istihdamın en tarımdışı sektörde en yoğun olduğu ülkeler sahra altı Afrika ülkeleridir. Türkiye'nin içinde bulunduğu Asya bölgesinde tarımdışı sektörde kayıtdışı istihdam oranı 1994-2000 dönemi için %19,1 olarak ölçülmüştür.

Tablo 4: Gelişmekte Olan Ülkelerde Kayıtdışı İstihdam Oranları

Bölge	Yıllar	Tarımdışı Sektörde kayıtdışı istihdam	Kayıtdışı istihdam içinde Kendi hesabına çalışan	Kayıtdışı istihdam içinde ücretli çalışanlar	Kayıtdışı istihdam içinde toplam kadın
Kuzey Afrika	1994-98	42,2	71,7	28,3	19,7
Sahra Altı Afrika	1992-2000	81,1	70,9	29,1	52,3
Latin Amerika	1995-00	59,2	57,5	42,6	46,5
Asya	1994-2000	19,1	53,4	46,6	28,6

Kaynak: (OECD, 2009: 48)

Kayıtdışı istihdam içerisinde kendi hesabına çalışanlar işteki durumuna göre en yüksek paya sahip grubu oluşturmaktadır. Buna göre kayıtdışı istihdam içerisinde kendi hesabına çalışanların en fazla olduğu bölge ise Kuzey Afrika olarak ortaya çıkmıştır. Ayrıca kayıtdışı istihdam içinde toplam kadın çalışanın en fazla olduğu bölge Latin Amerika olarak belirlenmiştir. Türkiye'nin de içinde bulunduğu Asya bölgesinde yer alan ülkelerde kayıtdışı istihdam içerisinde yer alan kadın çalışan oranı %28,6'dır.

Kayıtdışı istihdam özellikle ticaret alanında yoğunlaşmaktadır. Küresel düzeyde kentsel alanlarda alım satım işlerinin yapıldığı piyasalar ve yiyecek tüketim piyasaları günümüz kayıtdışı istihdamının en yoğun olduğu piyasaları oluşturmaktadır (Belov, 2015:185). İstihdam hedefi yerel kalkınma amaçları ile örtüşürken; kayıtdışı istihdam ise yerel kalkınma için bir tehdit

oluşturmaktadır. Bunun temel sebebi ise kayıtdışı istihdamın özellikle kentsel mekânlarda kalkınması hedeflenen toplumun yapabileceği işler arasında yaygın olmasıdır. Kayıtdışı istihdam edilen bireyler, kayıtlı işgücünde yer alan bireylere göre gerek ekonomik gerekse de sosyal güvence bakımından daha kötü şartlara maruz kalmaktadırlar. Yerel kalkınma stratejisi kapsamında kentsel alanda yaratılacak bir ara mal veya hizmet üretiminin ardından, nihai mal üretimi işinin de ortaya çıkacağı ve bu işi de muhtemelen söz konusu alanda yaşayan toplumdaki bireylerin yerine getireceği göz ardı edilmemelidir. Bu nedenle kayıtdışı istihdamın, kayıtlı hale getirilmesi hatta mümkünse ortadan kaldırılması, yerel kalkınma stratejileri içerisinde yer verilmesi gereken önemli faktörlerden birisini teşkil etmektedir.

Tablo 5: Türkiye’de Tarımdışı Sektörlerde, Cinsiyet ve Yaşam Alanı Bakımından Kayıtdışı İstihdam

	Toplam	Kadın	Erkek	Kentsel	Kırsal
Kayıtdışı İstihdam Edilen Kişiler	4.903.000	1.116.000	3.788.000	3.780.000	1.126.000
Kayıtdışı İstihdam Oranı (%)	30,6	32,6	30,1	28,5	40,5

Kaynak: (ILO, 2013b: 179)

Tablo 5’de ILO’nun Türkiye ile ilgili tarımdışı sektörlerde, cinsiyet ve yaşam alanı bakımından kayıtdışı istihdam rakamları ve oranları yer almaktadır. 2013 yılı itibariyle toplam kayıtdışı istihdam edilen kişi sayısı 4 milyon 903 bin kişidir. Bu kişilerin 1 milyon 116 binini kadınlar oluşturmaktadır. Çalışma çağındaki kadın işgücünün %32’si kayıtdışı çalışmaktadır. Yerel kalkınmanın temel hedefi olan kentsel alanlarda yaşayan 15-64 yaş arası çalışma çağındaki nüfusun %28,5’i kayıtdışı işlerde istihdam edilmektedir.

Gelişmekte olan ülkelerde tanımı yapılan kayıtdışılık; gelişmiş ülkelerdeki işgücünün çoğunluğunu etkilememektedir. Ancak gelişmiş ülkelerde bulunan işgücünün önemli bir bölümü düşük ücretli ve sınırlı sosyal güvenceli eksik istihdam koşullarında çalışmaktadır. Bu işler kendi hesabına çalışma, çeşitli geçici (ya da belirli süreli sözleşmeli) ücretli istihdam ve kısmi zamanlı ücretli istihdam şekillerinde gerçekleşmektedir. Bu tip standart dışı istihdam şekilleri ciddi boyutlara ulaşmakta ve artmaktadır (ILO, 2013b:23).

Tablo 6’da Türkiye ve OECD genelinde standart dışı çalışmanın toplam istihdama oranı ile ilgili verilere yer verilmektedir. Ücretli maaşlı ve yevmiyeli çalışan geçici çalışanların Türkiye’de 2000 yılından itibaren azalmaya başladığı, OECD genel ortalamasının ise arttığı görülmektedir. Toplam istihdam içerisinde kısmi zamanlı çalışanların durumu incelendiğinde ise bu standart dışı çalışma grubunda Türkiye ve OECD genel ortalamasının artış içerisinde olduğu görülmektedir. Kendi hesabına çalışanların Türkiye ortalaması 2000 yılından itibaren azalma eğilimi içerisine girmiştir.

Tablo 6: Standart Dışı Çalışma Oranları (%) Türkiye, OECD Ortalaması Karşılaştırılması

Standart Dışı Çalışma Oranları (%)	TÜRKİYE			TÜM OECD		
	1990	2000	2011	1990	2000	2011
Ücretli Maaşlı ve Yevmiyeliler İçinde Geçici Çalışanlar	14,4	20,3	12,3	10,0	11,3	12,0
Kadın	16,0	12,6	11,8	11,0	12,0	12,5
Toplam İstihdam İçerisinde Zamanlı Çalışanlar	9,3	9,4	11,7	10,8	11,9	16,5
Kadın	19,0	19,3	24,3	19,1	20,2	26,0
Kendi Hesabına Çalışanlar	-	24,7	20,4	-	-	-
Kadın	-	11,8	11,0	-	-	-

Kaynak: (ILO, 2013b: 29-36)

Tablo 6'da ayrıca kadınların standart dışı çalışma içerisindeki konumları ile ilgili veriler de yer almaktadır. Ücretli ve yevmiyeli çalışanlar içerisinde çalışan geçici çalışanların oranının 2000 yılında %12,6 iken 2011 yılında %11,8'e gerilediği görülmektedir. Toplam istihdam içerisinde kısmi zamanlı çalışan kadınların oranını ise 2000 yılında %19,3 oranından, 2011 yılında %24,3'e yükseldiği görülmektedir. Tüm OECD ülkeleri ortalamasının da aynı dönemde arttığı görülmektedir. Ayrıca kendi hesabına çalışan kadın çalışan oranlarının da 2000 yılından sonra düştüğü görülmektedir.

Gelişmiş ülkelerde standart dışı çalışmak zorunda kalan işgücü, standart (formal) çalışma şartlarında olan çalışanlara göre daha düşük ücretli, sosyal güvenceden sınırlı olarak yararlanma ve bu nedenle çalışan yoksulluğu ile karşı karşıya kalma durumundadır. Bu bireyler çoğunlukla ikinci hatta üçüncü işlerde çalışmaktadırlar. Bir işte sigorta kurumuna kayıtlı olarak görülürken, yaptığı diğer işlerde ise herhangi bir kaydı bulunmamaktadır. Bu yüzden hem kayıtdışı ekonomi büyümekte hem de kayıtdışı istihdam oranları artmaktadır.

Yerel kalkınma açısından bir tehdit oluşturan kayıtdışılığı ortadan kaldırmak için aşağıdaki stratejiler izlenebilir; (ILO, 2013a:488)

- Sosyal diyalogu güçlendirmek,
- Kamu ve özel sektör ortaklıkları kurmak,
- Yerel kalkınmayı destekleyecek bir yerel idare kapasitesi inşa etmek
- İstihdamı teşvik edecek bir yerel kalkınma stratejisi oluşturmak (yerel beceri kaynağını güncellemek, istihdam yoğun metotlar dahil, yerele yönelik yatırımları desteklemek, işletmelerin rekabet edebilirliğini arttırmalarını teşvik etmek, yerel düzeyde bir işletme iklimi yaratmak),
- Altyapının geliştirilmesi,
- Sosyal güvenceye erişimin geliştirilmesi, şeklindedir.

Yerel kalkınma stratejileri sosyal diyaloga bağlıdır. Yerel düzeyde çalışma hayatında İşçiler, işverenler ve devlet arasında ulusal düzeyde var olan üçlü sosyal diyalogun, oluşturulması kayıtdışı ekonomide yer alan aktörlerin kendi seslerini duyurmaları açısından önem taşımaktadır. Böylece önemli iş

yasalarından, üretim maliyetlerine ve marjinal grupların sosyal içermesine kadar çeşitli konularda görüşlerini belirtebilirler. Başarılı yerel ekonomik kalkınma devlet, özel sektör, işçi örgütleri ve STK'ların işbirliğini gerektirmektedir.

Kamu ve özel sektör kurumları arasında ortaklıklar kurmak hizmetlerin ulaştırılmasında çok önemli rol oynayabilir. Yerel kalkınmayı desteklemek için yerel idarenin kapasitesinin artırılması bir diğer stratejidir. Yerel hükümetlerin rolü genellikle kamu hizmetlerinin yönetilmesi ve işletme faaliyetlerinin düzenlenmesi şeklindedir. Son yıllarda yerel yönetimlere verilen KOBİ'lerin desteklenmesi, işgücünün istihdamının teşviki ve korunması, iş sağlığı ve güvenliği, eğitimi, tarımsal eğitim gibi faaliyetler yerel idarenin kapasitesinin de artırılmasını gündeme getirmiştir. Bu noktada hükümetler; adem-i merkeziyetçiliği desteklemektedirler.

Başta kayıtdışı istihdamda en büyük paya sahip olan kendi hesabına çalışanlar dahil, kayıtdışı sektörde yer alan tüm çalışanların yerel düzeyde tespit edilerek, bunların beceri düzeylerinin artırılması istihdamın arz yönü tarafında bir farklılık yaratılmasını sağlayabilir. Kendi hesabına çalışanlar için girişimcilik eğitimi verilmesi ve işletmecilik alanında eğitilmeleri uzun vadede yerel düzeyde kurulacak yeni işletme sayısını arttırabilir. İşletme kuran girişimciler nihayetinde istihdamın talep yönünü geliştirmiş ve arttırmış olacaktır. Yatırımları desteklemek aynı zamanda rekabet edebilirliği arttırmak üzere yürütülen faaliyetleri teşvik etmek de kayıtdışı istihdamın önlenmesinde arz ve talep yönlü katkılar sağlayacaktır. Kayıtdışı istihdamın azaltılmasında yerel düzeyde alınacak tedbirler arasında yer alan bir diğer konu ise sosyal güvencelerdir. İşsizliğe karşı; bireylerin belirli sürelerle yerel kamu kurumlarında çalıştırılmaları gündeme getirilebilir.

IV. Sonuç

Yerel kalkınma; bir bölgede özellikle de kent ortamında yaşayan bireylerin birlikte hareket ederek, sahip oldukları kapasiteyi toplumun faydasına kullanmak yoluyla yerel düzeyde ortaya çıkan bir refah hareketidir. Potansiyel kaynakların belirlenmesi, işletmelerin etkin faaliyeti için gereken altyapı desteğinin sağlanması, mevcut işgücünün verimli kullanılması ve gerektiğinde beceri düzeyinin artırılması için yeniden eğitimi gibi noktalarda ise etkin bir yerel yönetim mekanizmasını gerektirmektedir. Yerel kalkınma stratejisi ise, söz konusu faaliyetlerin planlı bir şekilde yürütülmesidir. Yerel kalkınma stratejilerinin başarılı olabilmesi için, kentleşme, beşeri sermaye, büyük piyasalara yakınlık, ulaşım kolaylığı gibi bir takım faktörlerin etkili olduğu ortaya konmuştur. Ancak yerelde başlayan bir hareketin başarısının en temel koşutu sosyal diyaloğun kurulmasıdır.

Yerel kalkınma stratejileri yoluyla sosyo-ekonomik yaşamın en önemli sorunlarından birisi olan çalışma çağına gelen bireylerin istihdamı sorunu azaltılabilir. İstihdamın arttırılabilmesi için öncelikle oluşturulacak olan yerel kalkınma stratejisinde istihdam sorununa çözüm olacak bölümlerin dolaylı değil

fakat doğrudan bir yaklaşımla ele alınması gerekliliği söz konusudur. Toplumda işsiz sayısının fazla olması, yerel kalkınmanın doğrudan hedefleri arasında sayılan toplumun refah düzeyinin artırılması, huzurun sağlanması ve daha iyi yaşam standartlarına ulaşımı olanaksız hale getirmektedir. Bu yüzden istihdamın artırılması, yerel kalkınma hedefleri ile örtüşmektedir.

Yerel kalkınma stratejileri içerisinde istihdam başlığı altında değinilmesi gereken kayıtdışı istihdam sorunu yerel kalkınma için bir tehdit olarak algılanmalıdır. Kayıtdışı istihdam, yoksulluğu arttıran, yerel yönetimlerin yatırım yapmalarını kısıtlayan, bireylerin sosyal dışlanmalarına yol açan önemli bir toplumsal sorundur. Kayıtdışı istihdamın yerel düzeyde engellenebilmesinin yolu da sosyal diyalogun kurulması ve işletilmesiyle mümkündür. Çalışan, devlet ve işveren kesimlerinin bir araya gelerek çalışma hayatı ile ilgili sorunları çözümlenmeleri ulusal düzeyde üst seviye politikaların oluşturulması için önemli olduğu kadar, yerel düzeyde bireylerin huzurlu bir çalışma ortamına sahip olmaları açısından da önemlidir. Kayıtdışı çalışan bireylerin sorunları için erişebilecekleri yardım noktası yerel düzeyde faaliyet gösteren kamu, STK ve özel kurumlardır. Bu üç alanın temsilcilerinin de farkındalıklarının artırılması, yerel kalkınma yoluyla istihdamı arttıracak ve kayıtdışı istihdamın azaltılmasını sağlayacaktır.

Kaynaklar

- BELOV, EVGENY A. (2015), "Socio-Statistical Characteristics of Informal Employment", **Review of European Studies**, Vol. 7, No. 1, ISSN: 1918-7173, Published by Canadian Center of Science and Education, pp. 182-187.
- BENLİ, A, TOPKAYA, Ö., (2013), "Kayıtdışı Ekonomi, Kayıtdışı İstihdam ve Sosyal Güvenlik Sistemi İlişkisi", **Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi**, Yıl 16, Sayı 86, Temmuz-Ağustos, ss.41-55.
- COFFREY J., POLESE, W, M. (1985), "Local Development: Conceptual Bases and Policy Implications, **Regional Studies**, 19:2, pp. 85-93.
- GYOMAI, G, VAN DE VEN, P., (2014), "The Non-Observed Economy in the System of National Accounts", **OECD Statistics Brief**, June, No. 18, pp. 1-12.
- HUITFELDT, H. S., JÜTTING, J., (2009), "Informality and Informal Employment", Promoting Pro-Poor Growth: Employment, **OECD**, OECD Development Centre, pp. 95-108.
- ILO, 2013(a), "Local Development Strategies, Part 9", **The Informal Economy and Decent Work: A Policy Resource Guide, Supporting Transitions to Formality**, International Labour Office, Geneva, pp. 483-507.
- ILO, (2013b), **Women and Men in the Informal Economy: a Statistical Picture** (Second Edition)/International Labour Office-Geneva: ILO, ISBN 978-92-2-128170-2 (web pdf).

- ILO, (2012), “Cities With Jobs: Confronting the Employment Challenge”, **Employment Sector, Employment Working Paper No. 130**, International Labour Organization, pp. 1- 55.
- IZQUIERDO, C. C, CARRION, C. H., GUTIERREZ, S. S. M., (2008), “Developing Relationships within the Framework of Local Economic Development in Spain”, **Entrepreneurship & Regional Development: An International Journal**, 20:1, DOI: 10.1080/08985620701552462, pp. 41-65.
- KOTSADAM, A., TOLONEN, A., (2014), “African Mining, Gender, and Local Employment”, http://www.economics.gu.se/digitalAssets/1470/1470258_kotsadam-and-tononen.pdf (erişim tarihi: 19 Ocak 2015).
- MORETTI, E., (2010), “Local Multipliers”, **American Economic Review: Papers&Proceedings 100**, JSTOR, pp. 373-377.
- OECD, (2009), *Is Informal Normal?, Towards More and Better Jobs in Developing Countries*, Editors: Johannes P. Jütting and Juan R. de Laiglesia, **OECD Development Centre**.
- OECD, 2008, **Making Local Strategies Work, Building The Evidence Base**, Editor: Jonathan Potter, ISBN-9789264044852.
- PIKE, ANDY et al. (2006), **Local and Regional Development**, Routledge, Taylor and Francis Group, London and New York.
- POLESE, M., SHEARMUR, R., (2006), “Why Some Regions Will Decline: A Canadian Case Study with Thoughts on Local Development Strategies”, **Papers in Regional Science**, Volume 85, Number 1.
- POLESE, M., (1999), “From Regional Development to Local Development on the Life, Death and Rebirth (?) of Regional Science as a Policy Relevant Science”, **Canadian Journal of Regional Science(Revue Canadienne des Sciences Regionales)**, XXII:3, ISSN: 0705-4580, Canada, pp. 299-314.
- SCHNEIDER, F., (2013), “Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2013: Some New Facts”, www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/2013/ShadEcEurope31_Jan2013.pdf, (Erişim Tarihi: 22 Ocak 2015).