

İŞGÜCÜ İSTEMİNİ ETKİLEYEN ÜCRET DIŞI BİR UNSUR OLARAK “KAYIT DIŞI İSTİHDAM” VE TÜRKİYE İŞGÜCÜ PİYASASINA ETKİSİ

EKREM ERSİN CESUR

Kastamonu Üniversitesi
Öğr. Gör. Dr.
eecesur@gmail.com

Özet

1973 yılında yaşanan petrol krizi ekonomik, sosyal ve siyasal alanda yaşanan köklü dönüşümler açısından bir kilometre taşıdır. Bir yandan Altın Çağ'ın sona ermesine neden olan bu kriz, bir yandan da az gelişmiş ülkelerin tek çıkar yol olarak gördükleri neo-liberal politikaları hızla yürürlüğe koymalarına kaynaklık etmiştir. Bu anlamda az gelişmiş ülkeler, ticari ve mali serbesti, özelleştirme, düzensizleştirme ve dışa açılma politikaları aracılığıyla küresel ekonomiye bütünleşmeye ve ekonomik büyümeyi gerçekleştirmeye çalışmışlardır. Ancak bu politikalar, üretimin baştan ayağa değiştiği yeni bir yapı ortaya çıkartmış; amaç ve beklentileri karşılamayan bir bütünleşme örüntüsü doğmuş ve ekonomik büyümeyi çok ekonomik krizlerle karşılaşmıştır. Türkiye’de de diğer az gelişmiş ülkelere farklı gelişmelerin yaşandığını söyleyebilmek olası değildir. Bu süreçte, çok uluslu işletmelerin maliyet düşürme stratejilerinden biri olarak uygulamaya geçirdikleri üretimin dışsallaştırılmasına ilişkin uygulamalar, bir yandan az gelişmiş ülkelerde işgücü piyasalarına ilişkin koruyucu düzenlemeleri aşındırmış, bir yandan da çok uluslu işletmenin üretim ağına yer almak isteyen yerli işletmeleri kayıt dışına çıkmaya zorlamıştır. Kayıt dışı sektör ve istihdam, kayıtlı sektörü desteklediğine ilişkin şüphe ve endişe uyandıracak kadar hacim kazanmıştır. Bu çalışmanın amacı da bu şüphe ve endişelerden yola çıkarak, neo-klasik işgücü sunumu kuramına göre “kayıt dışı istihdam” olgusunu nedenleri ve sonuçları ile incelemek ve özellikle 2008 yılındaki küresel mali kriz sonrasında Türkiye işgücü piyasasına etkilerini ortaya koymaktır.

Anahtar Kelimeler: İşgücü istemi, Kayıt dışı istihdam, İşgücü piyasası

Alan Tanımı: Çalışma Ekonomisi (Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri)

INFORMAL EMPLOYMENT AS A NON-WAGE FACTOR INFLUENCING LABOUR SUPPLY AND ITS EFFECT ON LABOUR MARKET IN TURKEY

Abstract

The 1973 oil crisis is a milestone in terms of fundamental transformations in the economic, social and political fields. This crisis, which caused the end of the Golden Age on the one hand, was also the reason for the rapidly advancing neo-liberal politics that underdeveloped nations regard as the only way out. In this sense, underdeveloped countries have tried to integrate with the global economy and realize economic growth through commercial and financial liberalization, privatization, deregulation and foreign expansion policies. But these policies have created a new structure in which production changes from beginning to end. A pattern of integration that did not meet the goals and expectations was born and it has been faced with economic crisis more than growth. It is not possible to say that Turkey has experienced different developments than other underdeveloped countries. In this process, applications of externalization of production, which is one of the cost reduction strategies of multinational enterprises, have eroded the protective regulations on the labor market in underdeveloped countries and forced domestic enterprises that want to take place in the production network of the multinational companies. The informal sector and employment have gained as much volume as to raise suspicion and concern that it supports the formal sector. The purpose of this study is to examine the causes and consequences of the "informal employment" phenomenon, based on these doubts and concerns, in relation to the neo-classical theory, and to show its impact on the Turkish labor market especially after the global financial crisis of 2008.

Keywords: *Labour demand, Informal employment, Labour market*

JEL Code: J01, J23

1. MARJİNAL VERİM KURAMI BAĞLAMINDA İŞGÜCÜ İSTEMİNİ ETKİLEYEN UNSURLAR

Marjinal verimlilik kuramı, tüm öngörülerini ile kabul görmüş bir kuram olarak değerlendirilmemektedir. İşletmelerin karlarını en çoklaştırmayı amaçladıklarını, hem ürün hem de işgücü piyasalarının tam rekabetçi olduğunu, eme maliyetinin ücretten oluştuğunu ve en önemlisi de işgücünün tamamen homojen olduğunu savunan kuram, oldukça ciddi eleştiriler almıştır. Üretim fonksiyonunu emek ve sermaye faktörleri bağlamında açıklayan kurama göre, emeğin marjinal ürünü

ücretin üretilen ürünün fiyatına oranlanmasıyla bulunur. Bu oran aynı zamanda, piyasadaki emek isteminin, tüm işletmelerin emek isteminin toplamı olduğu kabulünden hareketle piyasa emek istemini vermektedir. Bir diğer ifadeyle piyasa emek istemi, ortalama ücretin fiyatlar genel düzeyine oranlanmasıyla bulunur. Bununla birlikte, hem ürün hem de işgücü için eksik rekabet piyasalarının varlığı ve özellikle işgücünün homojen bir nitelik taşımaması, kuramın geçerliliğinin sorgulanmasına ve eleştirilmesine yol açmıştır (Biçerli, 2003: 72-73; Lopçu, Kaytancı ve Ateş, 2010: 99-114).

Varsayımları bağlamında eleştirilere uğrayan kuram, yine de işgücü istemini etkileyen unsurlar bakımından oldukça kapsamlı bir içerik taşımaktadır. Kuşusuz işgücü istemini belki de en fazla arttıran ya da azaltan unsur ücrettir. Buna karşın, ücret dışı unsurların da işgücü istemi üzerinde etkili olduğu kabul edilmektedir. İlk olarak, türetilmiş bir istem olan işgücü istemi, ürün istemindeki artış ya da azalıştan etkilenir. Buna göre, bir ürüne yönelik istemdeki artışın, o ürünün üretiminde istihdam edilen işgücüne yönelik bir istemi de ortaya çıkaracağı beklenir. Ancak, bu artışı karşın işverenler, ücret miktarında da bir artış öngörmezler. Bir diğer ifadeyle, aynı ücret seviyesinden daha fazla işçi çalıştırmak isterler. Birçok unsurdan etkilenen iki aktör arasındaki güç ilişkisi, ücret seviyesinin artıp artmamasında belirleyici olur. Bunun dışında, işgücü istemini etkileyen bir diğer unsur da işgücü verimliliğidir. Ürün fiyatında değişme olmadan işgücü verimliliğinde bir artış sağlanırsa, işgücü isteminin de artacağı beklenir. Ayrıca işveren sayısı da işgücü istemini etkilemektedir. Belirtildiği üzere kuram, piyasa işgücü isteminin işletmelerin toplam işgücü istemlerinden oluştuğunu kabul etmektedir. Bu anlamda, ekonominin genişleme çevriminde açılan yeni işyerleri ve artan işveren sayısı, işgücüne olan istemi arttıracak; daralma çevrimine girildiğinde ise, tersi bir durum söz konusu olacaktır. Son olarak, işgücü ve sermaye faktörleri arasındaki ikame edilebilirlik ve tamamlayıcılık ilişkisine göre, diğer üretim faktörünün fiyatı da işgücü istemini etkiler (Biçerli, 2003: 128-131).

2. KAYIT DIŞI İSTİHDAM

Günümüzde küresel işgücünün önemli bir oranı, geçimini kayıt dışı ekonomik faaliyetlerden elde etmektedir. Özellikle az gelişmiş ülkelerde, toplam istihdamın yüzde 35 ila yüzde 90'ı arasında değişen bir kısmının kayıt dışı ekonomi kapsamında yer almaktadır. Kıy veya kentte geleneksel anlamda kayıt dışı olarak nitelendirilen işlerin dışında, esasen formel sektörde yer alan işletmelerde de farklı türdeki enformel sözleşmeler, eğreti istihdam ve bildirilmemiş istihdam dolayımında kayıt dışılık söz konusu olmaktadır. Bu bakımdan kayıt dışı istihdam

olgusu, ücretli ve kendi adına çalışmanın çok farklı görünüm sergileyebileceğini göstermektedir (ILO, 2012: 1).

2.1. Kayıt Dışı İstihdam Kavramı

Post-Fordist dönemde, uluslararası ekonomik kuruluşların en önemli konuları arasında yer bulan kayıt dışı ekonomi ve buna bağlı istihdam, ölçümü son derece güç bir olgu olarak değerlendirilmektedir. Bu anlamda kavramın, tanımlanması, nedenlerinin ortaya konulması ve mücadele stratejilerinin belirlenmesi bakımından da çeşitli güçlükler barındırdığı (Schneider & Williams, 2013: 19) öne sürülmektedir. Bu durum, bir yandan kavramın tanımlanmasını zora sokarken; öte yandan da geniş bir yelpazede çok farklı tanımların ortaya çıkmasına yol açar. Bu genişliğe rağmen, yapılan tanımlardaki ortak noktalardan hareket edilebileceği açıktır.

Ulusal Hesaplar Sistemi'nde (UN, et al. 2009: 474) istatistiki ve diğer kamusal kayıtlara girmeyen gelir yaratıcı faaliyetler, "gözlemlenemeyen ekonomi" olarak tanımlanmaktadır. Bu kavram, tam olarak karşılımsa da "enformel ekonomi" kavramıyla örtüşmektedir. Bununla birlikte, gözlemlenemeyen ekonominin yeraltı ekonomisi veya saklı ekonomi olarak ifade edilen illegal faaliyetleri de kapsadığı bilinmelidir. Bunun yanı sıra hanehalkının kendi nihai tüketimine yönelik faaliyetler ile veri toplama programlarındaki eksiklikler nedeniyle kayda girmeyen faaliyetler de yine bu kapsamda (OECD, 2002: 36) değerlendirilir. Avrupa Hesaplar Sistemi'nde (EU, 2013: 310) de benzer biçimde, tarafların gönüllü olarak gerçekleştirdikleri yasa dışı gelir getiren faaliyetler; yasa dışı olmamakla birlikte, resmi incelemelere girmemek için bildirilmemiş saklı ve yer altı faaliyetler ile hiçbir kayıt altına alınmayan enformel faaliyetler, gözlemlenemeyen ekonomi kapsamına alınmıştır. Bu anlamda, kamusal denetim dışında kalan her türlü gelir getiren faaliyet kayıt dışı ekonomi kapsamında değerlendirilebilir. Ancak, yasal mevzuat bakımından yasaklanmış faaliyetler ile yasak olmamasına rağmen belgelendirilmeyerek kayıt dışına çıkarılan faaliyetlerin birbirinden ayrı nitelikler taşıdığı da ortadadır. Sonuç olarak, konusu suç teşkil eden faaliyetlerin kayıt altına alınması söz konusu olmadığı gibi bu tür faaliyetlerin olduğu gibi engellenmesi amaçlanır (DPT, 2001: 6-8). Bu nedenle, inceleme alanının dışında tutulması daha gerçekçi bir yaklaşım olarak değerlendirilebilir.

Böylece kayıt dışı ekonomi kavramının, vergi sisteminin tamamen dışındaki faaliyetler ile bu sistemin içinde yer alan ancak, vergi ve sosyal güvenlik primlerini ödememek veya güvenli çalışma koşullarının sağlanması ve tüketici haklarının korunmasına ilişkin mevzuatın gerektirdiği maliyetlerden kaçılması

amacıyla faaliyetlerini kısmen gizleyen işletmeleri kapsadığı (Russell, 2010: 1) söylenebilir.

Bu bağlamda Uluslararası Çalışma Örgütü (UÇÖ) kayıt dışı veya enformel istihdamı, ücretli izin, emeklilik hakkı, vb. güvencelerle donatılmış formel ücretli istihdam dışında kalan tüm istihdam biçimleri (UN, et al. 2009: 477) olarak tanımlamaktadır. Böyle bir istihdam türü, kayıtlı sektörde gerçekleştirilebileceği gibi tamamen kayıt dışında da yer alabilir. Avrupa Birliği (AB) (EU, 2017) enformel istihdamı, ulusal koşullara özgü farklılıklar bulunmakla birlikte genel anlamda yoksullukla ilişkilendirilebilecek eğreti çalışma koşullarının geçerli olduğu istihdam türü olarak tanımlamaktadır. Güvencesizlik, zorla çalıştırma, güvensiz çalışma koşulları ve izin, sigorta, emeklilik, vb. çalışmadan kaynaklı kazanımların bulunmaması ortak özellikler olarak karşımıza çıkmaktadır. Sonuç olarak, kayıt dışı istihdama konu çalışan grupları ücretli çalışanlar olabildiği gibi kendi hesabına çalışanlar, ücretsiz çalışanlar, ev eksenli çalışanlar, gündelikçiler, çıraklar, vb. gibi çalışan grupları da olabilir (Kapar, 2007: 84). Kuşkusuz bu grupların kayıt dışı istihdam kapsamı içinde değerlendirilebilmeleri, çalışmalarının maliye ve/veya sosyal güvenlikle ilgili yükümlülüklerden kaçılması amacıyla kamu kurumlarına bildirilmemesini (Süngü, 2008: 115) gerektirmektedir. Her durumda kayıt dışı istihdam, ilgili kamu kuruluşlarının bilgisi, kaydı, gözetimi ve düzenlemesi dışında kalan istihdam türü (ILO, 2002: 1) olarak tanımlanır.

2.2. Kayıt Dışı İstihdamın Gerekçeleri

UÇÖ faaliyetleri kapsamında 2014 yılında, Suriye'deki iç savaştan kaçarak Türkiye'ye sığınan ve geçici koruma altına alınan Suriyeliler ile ilgili Şanlıurfa'da yapılan bir çalışmada (Pinar, Siverekli & Demir, 2016: 28), söz konusu kişi grubunun kayıt dışı istihdam edilme nedenleri şu şekilde sıralanmıştır. Formel bir iş bulma olanağı olmaması (yüzde 70), belirgin bir sektöre özgü koşullar (yüzde 56), bürokratik formaliteler ve yüksek vergi oranları (yüzde 36), daha yüksek ücret elde edilme tercihi (yüzde 19), nitelik sahibi olunmaması (yüzde 17), cinsiyet (yüzde 3) ve yaş (yüzde 1).

Geçici koruma altındaki Suriyelilere ilişkin olarak ortaya çıkan bu gerekçeler, konuya ilişkin tüm boyutları ortaya koymamakla birlikte; bölgesel ve uluslararası karşılaştırmalar yapılabilmesi açısından önem taşımaktadır. Nitekim yine aynı yıl içinde ancak çok farklı bir coğrafyada, Afrika'da yapılan bir çalışmada (Aikaeli&Mkenda, 2014: 54) da benzer bulgular ortaya çıkmıştır. İşçiler formel bir iş bulma olanağının olmamasını ve formel istihdamdan elde

edilen/edilebilecek gelirin yetersizliğini gerekçe olarak gösterirken; işverenler ise, gerekçe olarak formel bir işyeri kurmak için sermaye yetersizliğini, yüksek vergi oranlarını ve bürokratik formaliteleri sıralamaktadırlar.

Farklı bölgelerdeki bu benzerliklerin yanında OECD (2004: 254-261), kayıt dışı istihdamın gerekçesi olarak sunulabilecek oldukça fazla sayıda unsur olduğunu ortaya koymuştur:

(i) *Yüksek vergi oranları*: Vergi oranlarının yüksekliği karşısında, kayıt dışılığın artması beklenir. Bununla birlikte, her zaman bu sonuçla karşılaşmadığı da belirtilmelidir. Kuşkusuz bu durumun daha çok gelişmiş ülkelerde ortaya çıkacağı da bir gerçektir. Örneğin yüksek gelirli OECD ülkelerine bakıldığında, yüksek vergi oranları ile düşük seviyeli kayıt dışılığın bileşimini yaşadıkları görülebilir. Ancak, orta ve görece düşük gelirli OECD ülkelerinde ise, tam tersi bir durum ortaya çıkmaktadır. Bu bakımdan, yüksek vergi oranları ile kayıt dışılık arasında bir ilişki kurulabilmesi için ülkenin gelişmişlik seviyesini göz önünde bulundurmak bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır.

(ii) *İstihdamın korunmasına yönelik önlemler ve asgari ücret*: İşverenler sıklıkla çalışma yaşamı mevzuatında yer alan istihdamı koruyucu önlemleri, istihdamı engelleyen ve kayıt dışılığı arttıran bir unsur olarak değerlendirmektedirler. Buna karşın düzensizleştirme, bir “çözüm” olarak önerilse de düzensizleştirme politikalarını yürürlüğe koyan ülkelerde kayıt dışılık artmaktadır. Asgari ücret ile ilgili olarak ise, belirtilmesi gereken belki de en önemli husus resmi verilere yansıyan asgari ücretin gerçek durumu yansıtmaktan uzak olduğudur. İşgücü piyasalarındaki ortalama ücret oranı ile asgari ücret oranı arasındaki makasın giderek açılması, kayıt dışılığın – pay olarak belki de en yüksek kısmı olan – bir başka yönünü ortaya koymaktadır. Söz konusu durum, esasen formel sektörde yer alan çalışanların kazançlarının tam olarak bildirilmemesi biçiminde yorumlanır. Kazançların eksik bildirildiği bir örüntüde, işçiler asgari ücretin dışında kalan kısmı açıktan almakta; işverenler ise sadece asgari ücret üzerinden vergi ödemektedirler. Bu anlamda, asgari ücretlerdeki artışların da özellikle yarı nitelikli ve niteliksiz işgücünü kayıtlı sektörün dışına iterek kayıt dışılığı arttıracığı söylenebilir.

(iii) *Bürokratik formaliteler*: Yapılan araştırmalarda denetim önlemlerinin artışıyla kayıt dışılık arasında bir paralellik olduğu ileri sürülmektedir. Bu bağlamda da idari prosedürlerin azaltılması, operasyonel kısıtlamaların kaldırılması ve bankacılık alanında düzenleme yapılarak küçük ölçekli işletmelere mali kaynak sağlanmasının teşvik edilmesi gibi öneriler gündeme getirilmektedir.

Bununla birlikte, bu tür düzenlemelerin bir mantığının olduğu unutulmamalıdır. Bu tür düzenlemeler esasen, özellikle yeni kurulan işlerin yürütülememesi durumunda üçüncü taraflara ve vergi mükelleflerinin olası kayıplarına karşı bir denge mekanizması işlevi görürler. Yine de kısıtlama ve koşulların hafifletilmesi ile maliyetlerin azaltılmasının yararlı olacağı düşünülmektedir.

(iv) *Etkin ve adil yasal çerçeve*: Hukukun ve adaletin işletilememesi, kayıt dışılığı arttıran belki de en önemli etkenlerden biridir. Denetim aygıtının ve/veya yargının etkin ve verimli olmaması durumunda, kayıt dışı sektör ya da istihdamla ilgili bir düzenleme ya da faaliyetin gerçekleştirilmesi beklenmemektedir. Bununla birlikte, makul düzeyde işlev gören hukuk ve adalet sistemine sahip ülkelerde kayıt dışı çalışma/çalıştırmanın maliyeti yüksek olduğundan, kayıt dışı sektör ve istihdamın boyutu da az olur.

(v) *Toplumsal mutabakat*: Düzenleme yapılmasına fiili olarak karşı çıkan ekonomik, sosyal ve idari nitelikli güçlerin aşılması için oluşan toplumsal mutabakat, aynı zamanda kayıt dışılığın azalmasını beraberinde getirir. İşletmeleri tam anlamıyla veya hiç denetlemeyen müfettişler, düzenleme yapılmasını eski patronaj ilişkileri bağlamındaki siyaseti için yeni bir fırsat olarak gören politikacılar ve devleti dolandırmaya çalışan tüm diğer kişi grupları bu mutabakatın önündeki engellerdir. Kayıt dışılığın önlenmesi, öncelikle bu tür faaliyetlerin göz ardı edildiğinin ve bunlara karşı bir yaptırımda bulunulmadığının fark edilmesine bağlıdır. Böylesine bir farkındalık toplumsal mutabakata katkı sağlayacak; kayıt dışı sektörün üstünde bir baskı unsuru daha oluşacaktır.

Kuşkusuz ortaya konulan gerekçeler bakış açılarına göre farklılık göstermektedir. Bununla birlikte, makro ekonomik bir bakış açısı ile Türkiye'ye ilişkin bir değerlendirme yapıldığında (Metin, 2011: 23-31) genel kabul gören gerekçeler de şu biçimde sıralanabilir: (i) Hızlı nüfus artışı, (ii) kentleşme ve göç, (iii) eğitimsizlik, (iv) ekonominin yapısal özellikleri, (v) gelir eşitsizliği, (vi) yüksek enflasyon ve vergi yükü, (vii) bürokratik ve siyasi engeller.

2.3. Kayıt Dışı İstihdam Biçimleri

Kavramsal çerçevede belirtildiği üzere kayıt dışı istihdam, yasal ya da düzenleyici mekanizmanın bilgisi, kaydı, gözetimi ve koruması dışında kalan, ücretli veya kendi adına çalışmayı da kapsayan her türlü gelir getirici veya karşılığında gelir elde edilmeyen faaliyet olarak tanımlanmaktadır. Bu anlamda kayıt dışı istihdam, üç farklı biçimde karışımıza çıkmaktadır (Becker, 2004: 13):

- (i) Kendi hesabına çalışan, aile işletmelerinin başında bulunan ve ücretsiz aile çalışanlarından oluşan serbest meslek sahipleri ilk grubu oluşturmaktadır.
- (ii) İkinci grup, enformel işletmelerde çalışanlar, sabit bir işverene bağlı olmadan eğreti işlerde çalışanlar, evde çalışanlar, ev hizmetlerinde çalışanlar, geçici ve kısmi zamanlı çalışanlar ile bildirilmemiş çalışanlardan oluşan ücretli işçileri kapsar.
- (iii) Kayıt dışı faaliyetlerin gerçekleştirildiği işletmelerin sahipleri ve işveren vekillerinden oluşan işverenler de son grupta yer alır.

Bu noktada, yasa dışı işler her ne kadar kayıt dışı ekonomi ve istihdam kapsamında yer alsada yine kavramsal çerçevede konu edilen nedenlerden ötürü kapsam dışı bırakılmaktadır. Bununla birlikte, yasa dışı işlerin yasalarla yasaklanmış mal ya da hizmet üretiminin gerçekleştirilmesi dışında bir başka boyutu daha bulunmaktadır. Bu boyutla kast edilen, yasal olarak çalışmalarına izin verilmeyenler tarafından gerçekleştirilen işlerdir. Örneğin çalışma izni bulunmayan göçmenler gibi tamamen bildirilmemiş çalışanlar ile başka bir iş ya da kurumda çalışmaları yasaklanmasına rağmen ikinci bir işte çalışan kamu görevlileri yasa dışı işler de kapsamında yer alırlar (OECD, 2004: 234-35, 39). Bununla birlikte, bu farklı boyuta rağmen yasa dışı faaliyetler ayrı bir biçim olarak değerlendirilmemektedir. Nitekim bu kişi gruplarının rahatlıkla ikinci grup içine dahil edilebilecekleri görülmektedir.

2.4. Türkiye’de Kayıt Dışı Sektör ve İstihdam

Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) verilerine göre, 2017 yılının başı itibariyle Türkiye’de 30,7 milyon olan işgücünün 26,7 milyonu (yüzde 49) istihdam edilirken; 4 milyon (yüzde 13) işsiz bulunmaktadır. İşgücüne katılma oranı yüzde 51,5 iken, 15-24 yaş grubunda yer alan ve genç nüfus olarak tanımlanan kişi grubunda işsizlik oranı ise, yüzde 24,5 olarak gerçekleşmiştir. İstihdam edilenlerin de yüzde 18,4’ü (4,9 milyon) tarım sektöründe faaliyet göstermektedir. Tarım dışında istihdam edilenlerin yüzde 20’si sanayi, yüzde 6,5’i inşaat ve yüzde 55,4’ü de hizmetler sektöründe yer almaktadır. İstihdam edilenlerin yüzde 67,6’sı ücretli veya yevmiyeli, yüzde 17,7’si kendi hesabına çalışan, yüzde 10,22’si ücretsiz aile çalışanı ve yüzde 4,5’i de işverendir.

Aktif nüfusun yarısından fazlasının işgücüne dahil olmadığı, işsizlik oranının “görece” yüksek bir seviyede seyrettiği, işgücünün yarısından fazlasının hizmetler sektöründe ve azımsanmayacak bir kısmının da tarım sektöründe istihdam edildiği, ücretliler dışındaki çalışanların oranının yaklaşık yüzde 30’a ulaştığı

Türkiye işgücü piyasasında, kayıt dışı istihdamın da yapısal bir nitelik kazandığı (Güloğlu, 2005: 27) ileri sürülmektedir. Bu anlamda gelirden bağımsız olarak, gerek varıl kuzeyde gerek yoksul güneyde yüksek oranda gözlemlenen kayıtdışı istihdamın Türkiye'deki boyutunun da yüksek olacağı beklenir. Nitekim küresel işgücünün yarısından fazlasının (3 milyar işgücünün 1,8 milyarı) kayıt dışı sektörde istihdam edildiği tahmin edilmektedir. Her ne kadar hemen hemen her ülkede kayıt dışı ekonomi ve istihdamdan söz etmek olası olsa da dengeli bir dağılım olmadığı da belirtilmelidir. Örneğin İngiltere'de kayıt dışı sektörün oranı yüzde 10 seviyesinde iken, Brezilya ya da Hindistan'da bu oranın yüzde 90'ın üstüne çıktığı görülür. Buna rağmen kayıt dışılık, sadece iş ve gelir güvencesi bulunmadan eğreti koşullarda istihdam edilen çevre işgücünün sorunu olarak değerlendirilmemelidir. Çok daha iyi çalışma ve yaşam koşullarına sahip çekirdek işgücünün bir kısmının da kayıt dışı biçimde istihdam edildiği gözden kaçırılmamalıdır (Korkmaz, 2017: 6).

Türkiye'de bu bağlamda bir örüntünün ortaya çıktığı; ancak son derece dolaylı ve karmaşık bir yol izlenmesi nedeniyle bunun tam anlamıyla berraklaştırılamadığı konusu üzerinde de durulmalıdır. Gerek akademik yazında gerek siyasal tartışmalardan sıkça dile getirilen, kayıt dışı sektörün kayıtlı sektör üzerindeki olumsuz etkisi yanında, küresel meta zincirleri aracılığıyla bu sektöre desteklemesi de söz konusu olabilmektedir. Şöyle ki, esasen kayıtlı sektörde yer alan bir işletmede çalışanlardan bazıları kısmen, bazıları da tamamen kayıt dışı biçimde istihdam edilebilmektedir. Kısmen kayıt dışılık, ülkemizde pek çok örneği bulunan "göstermelik ödemeler (envelope payments)" ile somutlaşır. Bu durumda, çalışanın resmi kayıtlarda gösterilen ücreti ile eline geçen ücreti arasında fark oluşur. Bu fark, hem vergi hem de sosyal güvenlik kesintileri bakımından devleti zarara uğratan bir nitelik taşır. Tamamen kayıt dışılık ise, özellikle fason tipi imalat biçimlerinde karşımıza çıkmaktadır. İşletmenin kendi yapması gereken işleri, kendi yapmış gibi kayıt altına alıp; aslında "merdiven altı" olarak tabir edilen fason imalathanelerde yaptırması, bu duruma örnek oluşturur. Son yıllarda, söz konusu fason imalathanelerin bile yine başka bir fason imalathaneye "iş verdiği" örüntüler oluşmuştur. Bu anlamda, taşeronun taşerona iş vermesi gibi bir yandan "ironik," ancak bir yandan da kayıt dışılığın boyutunun tam anlamıyla ortaya koyulmasını olanaksız hale getiren bir durumla karşılaşmaktadır (Korkmaz, 2017: 6; Somel, 2003: 562-563). Bu bakımdan, her ne kadar Türkiye'de kayıt dışı sektörün boyutunun azaldığına yönelik istatistikler bulunsa da yukarıda açıklanan örüntü dolayısıyla kapsamın kısmen de olsa gizli kaldığı ve dahası kayıt dışılığın esasen azalmayıp giderek yapısal bir nitelik

kazandığından endişe edilmektedir (Saraç, 2011: 8, 36-38). Buna rağmen, istatistiklerin incelenmesinde yarar vardır.

TÜİK'in Hanehalkı İşgücü Anketleri'nden elde ettiği verilere göre, azalarak devam etse de Türkiye'de tarım sektörünün tamamına yakını (yüzde 82,1'i) kayıt dışı biçimde istihdam edilmektedir. 2002 yılındaki yüzde 90,1'lik orana göre belirli bir gelişme olduğu görülmekle birlikte alınması gereken oldukça fazla yol olduğu da açıktır. Ancak, ücretsiz aile çalışması sürdürülürken kısa ve orta vadede ciddi ve köklü değişimler beklemek anlamsız olur. Tarım dışı sektörlerde kayıt dışı istihdam oranı ise, yüzde 21,7 olarak gerçekleşmiştir. Sanayi ve hizmetler sektörleri başa baş gitmiş ve bu sektörlerde kayıt dışı istihdam oranı yüzde 20'lere gerilemiştir. 2014 yılından itibaren erişilebilir verilere sahip inşaat sektöründe ise, bu oran yüzde 35'de fazladır. Genel olarak bütün sektörler bir arada değerlendirildiğinde ise, kayıt dışı istihdam oranı yüzde 33,5'tir. Bu oran, küresel mali krizin etkilerinin ortaya çıktığı 2009 yılındaki 0,03 puanlık artış dışında sürekli olarak azalmış; yüzde 52,1'den (2002) yüzde 33,5'e (2016) gerilemiştir. Bununla birlikte, gelişmiş ülke ortalamasının oldukça üzerinde olan bu oranın da yüksek olduğu uluslararası kuruluşlarca teyit edilmektedir.

3. KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN İŞGÜCÜ PİYASASI BAKIMINDAN SONUÇLARI

Kayıt dışı istihdamın işgücü piyasası üzerindeki etkisi, birbirine iki zıt görüş bağlamında açıklanabilir: Olumlu bakış açısına göre, kayıt dışı sektörde yer alan bireyler istihdam olanaklarının kısıtlı ve sanayi istihdamının yetersiz olduğu ekonomilerde, önemli bir işlev yerine getirirler. Hatta bu görüş, kimi zaman kayıt dışı sektörde yer alan bireylerin girişimci olduğu iddiasını dile getirecek kadar ileri de gidebilmektedir. Ne de olsa kendileri ve benzer durumdaki diğer bireyler için en çok gereksinim duyulan şeyi yapmışlar; istihdam yaratmışlardır. Olumsuz bakış açısı ise, kayıt dışı sektörde yer alan bireylerin düşük eğitim, verimlilik ve gelir düzeylerine odaklanmaktadır. Bu görüş, yeni işlerin yaratılmadığı; aksine mevcut işlerin paylaşıldığı iddiasındadır. Bu anlamda, kayıt dışılık nedeniyle işgücü piyasasında en çok gereksinim duyulan şeyin, istihdam kalitesinin artırılmasının olası olmadığı ileri sürülmektedir (Bulutay ve Taşçı, 2004: 29).

Türkiye'de hangi bakış açısının geçerli olduğuna dair yapılan çalışmalarda, genel olarak ikinci bakış açısının geçerli olduğu; bununla birlikte, kayıt dışılığın boyutları ve eğilimlerine ilişkin tartışmaların sürdüğü görülmektedir. Örneğin, Başlevent ve Acar'ın çalışmalarında (2015: 86) 2000 yılından itibaren kayıt dışı istihdamın belirgin bir biçimde düşüş eğilimine girdiği ve kadınlar arasında daha

yüksek oranda görüldüğü belirtilmektedir. Nitekim aşağıdaki Tablo 1’de yer alan veriler de bu görüşü destekler.

Tablo 1: Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdam (2002-2016)

Yıl	Tarım	Tarım Dışı	Sanayi	Hizmetler	İnşaat	Genel
2002	90,1	31,8	36,4	29,2	-	52,1
2003	91,2	31,6	36,4	29,0	-	51,8
2004	89,9	33,8	37,3	32,0	-	50,1
2005	88,2	34,3	38,1	32,3	-	48,2
2006	87,8	34,1	38,1	31,9	-	47,0
2007	88,1	32,3	35,5	30,6	-	45,4
2008	87,8	29,8	31,6	28,8	-	43,5
2009	85,8	30,1	33,4	28,4	-	43,8
2010	85,5	29,1	32,7	27,1	-	43,3
2011	83,9	27,8	31,5	25,7	-	42,1
2012	83,6	24,5	27,9	22,7	-	39,0
2013	83,3	22,4	25,2	20,9	-	36,8
2014	82,3	22,3	20,3	21,1	36,6	35,0
2015	81,2	21,2	19,1	20,1	35,6	33,6
2016	82,1	21,7	20,2	20,4	35,8	33,5

Kaynak: TÜİK, (2016)

Buna karşın, Çınar ve Lordoğlu (2011: 439) Türkiye’de kayıtdışılığın boyutunun gelişmiş ülkelere göre daha yüksek olduğunu belirtirken; Mütevellioğlu (2011: 105) da kayıt dışılığın yaygınlaştığını ileri sürmektedir. Niteliği gereği barındırdığı ölçüm güçlüğüne dikkat çeken Erdut (2007: 58 ve 79), küreselleşme sürecinde bir yandan enformel ekonomi içinde istihdam edilen ücretlilerin sayısının arttığını, öte yandan da bu kişilerin çalışma ve yaşam koşullarının giderek daha eğreti bir hal aldığını belirtmektedir. Nitekim Tümtaş’ın da (2016:91) belirttiği üzere, kırdan kente yoğun bir göç hareketinin yaşandığı Türkiye’de kırdan gelenlerin ucuz işgücü olarak değerlendirilmesiyle başlayan süreç, enformel istihdam ve daha da ötesi marjinalleşme ile son bulmaktadır. Ancak bu kesimin yüksek kaliteli istihdam olanaklarından da yararlanamayacağı açıktır (Bulutay ve Taşçı, 2004: 29).

Bu anlamda, kayıt dışı ekonominin ölçümünün güçlükler barındırdığı, buna karşın yapılan istatistikî çalışmalarda Türkiye’deki boyutunun 2000 yılından itibaren azalış gösterdiği görülmektedir. Bununla birlikte, birçok çalışmada belirtildiği

üzere kayıt dışı sektör günümüzde küresel işbölümünün zorunlu unsurlarından biri haline gelmiş ve formel sektörü “el altından” destekeleyen bir niteliğe bürünmüştür. Boyut bakımından azalış göstermesi olası olsa bile, güvenlik ve güvenceden yoksun çalışmayı içeren kayıt dışı istihdam, formel işgücü piyasasında çalışanların da çalışma koşullarını olumsuz etkiler. İşverenler tarafından sürekli olarak bir tehdit aracı olarak kullanabileceği bu duruma karşın, tek çıkar yolun da sendika üyeliği olduğu açıktır.

4. SONUÇ

Kayıt dışı istihdamın, toplam istihdamı pek istenilmeyen bir biçimde de olsa arttıracığı açıktır. Bu anlamda, kayıt dışı biçimde istihdam edilen çalışanların gelir elde etme ya da mevcut gelirlerini arttırmaları söz konusu olur. Kuşkusuz bu kişileri istihdam eden işletmeler, “haksız” da olsa bir rekabet gücü elde etmiş olurlar. Belki biraz daha abartılı bir ifadeyle, kaynakların etkin kullanımının sağlanacağı da ileri sürülebilir. Buna karşın, devletin vergi gelirleri azalacağından kamu hizmetlerinin nitelik ve niceliğindeki azalma birlikte baş gösterecektir. Sosyal güvenlik kurumlarının aktüeryal dengeleri de bozulacağından sosyal koruma şemsiyesinin kapsamı daralacaktır. Üstelik çocukların çalıştırılmaları gibi hiç istenmeyen ancak 168 milyonu bulan sayıları (ILO, 2016: 1) ile çok ciddi bir boyuta ulaşan sorunlar çözülemeyecektir. Üstelik kayıt dışılığı doğrudan ve kendiliğinden önleyebilecek tek mekanizma olan sendika üyeliği de giderek azalmaktadır. Sendikaların güç kaybettiği hatta ortadan kalkacaklarına ilişkin söylemlerin yaygınlık kazandığı günümüzde, toplu iş sözleşmeleri bir yana dursun, bireysel iş sözleşmeleri bile yapılmadan güvensiz, güvencesiz ve eğreti koşullarda istihdam da yaygınlık kazanmaktadır. Bu anlamda, oluşan örüntü kayıt dışılığı desteklediği gibi önleyici mekanizmaları da işlevsiz bırakmaktadır.

Gerçekten, ürün istemindeki değişime olası oldukça kısa sürede yanıt vermeye çalışan işletmelerin, rekabet gücü elde etmek için kayıt dışı istihdama yönelmeleri çok da beklenmeyen bir durum değildir. Küresel meta zincirlerine taşıeron olarak eklemlenen ülkelerde, bir yandan işveren sayısının artışıyla işverenler arasında, öte yandan işsizlik nedeniyle işçilerin kendi aralarında başlayan rekabet, işgücü istemini arttırmakla birlikte kayıt dışı çalışmayı da tetikler bir nitelik taşır.

Tüm bunlardan hareketle, Türkiye’de artış göstermesi beklenen ancak resmi verilere göre de son 14 yılda genel anlamda yüzde 35 oranında gerilemesinin, kayıt dışı istihdama ilişkin incelemelerin detaylı bir biçimde sorgulanmasını gerektirdiği söylenebilir. Uluslararası ve ulusal çaptaki neredeyse tüm analizlerde, kayıt dışılığı arttırdığı kabul edilen unsurların varlığına rağmen, kayıt dışı

istihdamın azalma yönünde bir seyir izlemesi, açıklamaya muhtaç bir olgu olarak karşımıza çıkmaktadır.

KAYNAKLAR

Aikaeli, Jehovaness & Beatrice K. Mkenda. “*Determinants of Informal Employment: A Case of Tanzania’s Construction Industry*”, Botswana Journal of Economics. 12:2, 2014, 51-73.

Başlevent, Cem & Ayşenur Acar. “*Recent Trends in Informal Employment in Turkey*”, Yıldız Social Science Review. 1:1, 2015, 77-88.

Becker, Kristina Flodman, The Informal Economy. Stockholm: Swedish International Development Cooperation Agency, 2004.

Biçerli, Mustafa Kemal, Çalışma Ekonomisi. İstanbul: Beta Yayınları, 2003.

Bulutay, Tuncer ve Enver Taştı. “*Informal Sector in the Turkish Labour Market*”, Turkish Economic Association Discussion Paper, 2004/22, 2004, 1-34.

Çınar, Sidar ve Kuvvet Lordoğlu. “*Mevsimlik Tarım İşçileri: Marabadan Ücretli Fındık İşçiliğine*”, Sosyal Haklar Uluslararası Sempozyumu III, 2011, 419-448.

DPT, Kayıt Dışı Ekonomi Özel İhtisas Komisyonu Raporu. Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı, 2001.

Erdut, Zeki. “*Enformel İstihdamın Ekonomik, Sosyal ve Siyasal Etkileri*”, Çalışma ve Toplum Dergisi. 12, 2007, 53-82.

EU (2017). *Informal Economy*, https://ec.europa.eu/europeaid/sectors/human-development/social-inclusion/informal-economy_en, [İndirme Tarihi: 02.05.2017]

EU, European System of Accounts: ESA 2010. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013.

Güloğlu, Tuncay. “*The Reality of Informal Employment in Turkey*”, Visiting Fellow Working Paper. Ithaca: Cornell University, 2005, 1-35.

ILO (2016). *Preparations for the IV Global Conference on Child Labour Report*, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_532236.pdf, [İndirme Tarihi: 02.05.2017]

ILO, Decent Work and the Informal Economy. Geneva: International Labour Office, 2002.

Kapar, Recep. “*Enformel Ekonomide Çalışanların Örgütlenmesi ve Sendikalar*”, Çalışma ve Toplum Dergisi. 2007:1, 2007, 83-117.

Korkmaz, Emre Eren. “*How the Syrian Refugee Workers Challenge Supply Chain Management in the Turkish Garment Industry?*”, The International Migration Institute Working Paper. 133, Oxford: University of Oxford, 2017, 1-18.

Lopçu, Kenan, Uğur Bülent Kaytancı ve Sanlı Ateş. “*Marjinal Verimlilik Teorisi ve Türkiye İmalat Sanayii Üzerine Bir Uygulama*”, ÇÜSBE Dergisi. 19:1, 2010, 99-114.

Metin, Osman, Kayıt Dışı İstihdam ve Esnek Üretim Sürecinde Kadın Emeğinin Durumu: Türkiye’de Ev-Eksenli Çalışma. Ankara: T.C. Başbakanlık Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü.

Mütevellioğlu, Nergis. “*Sermayenin Küreselleşmesine Karşı Küresel Sosyal Haklar*”, Sosyal Haklar Uluslararası Sempozyumu III, 2011, 101-117.

OECD, Employment Outlook. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2004.

OECD, Measuring the Non-Observed Economy: A Handbook. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2002.

Pınar, Abuzer, Esra Siverekli & Murat Demir, Outlook of Employers and Workers in Şanlıurfa to the Employment of Syrians. Ankara: International Labour Office, 2016.

Russell, Barrie (2010). *Revenue Administration: Managing the Shadow Economy*, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2010/tnm1014.pdf>, [İndirme Tarihi: 29.04.2017]

Saraç, Özgür. “*Yarı Çevrenin Küresel Meta Zinciriyle Bağlanması: 1980 Sonrası Dönemde KOBİ’ler Marifetiyle Taşeronlaşmanın Ekonomi Politikası (Türkiye Örneği)*”, Mülkiye Dergisi. XXXV:270, 2011, 7-42.

Schneider, Friedrich & Colin C. Williams, The Shadow Economy. London: The Institute of Economic Affairs, 2013.

Somel, Cem. “*Meta Zincirleri, Bağımlılık ve Eşit Olmayan Gelişme*”, içinde: *İktisadi Kalkınma, Kriz ve İstikrar*, (Derleyenler: Ahmet H. Köse, Fikret Şenses, Erinç Yeldan), İletişim Yayınları, İstanbul, 2003, ss. 561-578.

Süngü, Yakup. “*Kayıt Dışı İstihdamın Denetimi ve Sosyal Güvenlik Reformuyla Yapılan Düzenlemeler*”, TÜHİS Dergisi. 21:2-3, 2008, 115-132.

TÜİK (2016). *İşgücü İstatistikleri*, http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1007, [İndirme Tarihi: 02.05.2017]

Tümtaş, Mim Sertaç. “*Kentsel Yoksulluğa Bir Neden: Tarım Politikalarındaki Dönüşümün Diyarbakır’da Yarattığı Yoksulluk*”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*. 25:2, 2016, 81-100.

UN, et al. System of National Accounts 2008. New York: European Communities, International Monetary Fund, Organisation for Economic Co-operation and Development, United Nations, World Bank, 2009.