



Kayıt Dışı Ekonominin Temel Unsurlarından Biri Olarak Kayıt Dışı İstihdam Sorunu ve OECD Perspektifinden Değerlendirilmesi

The Problem of Informal Employment as One of the Fundamental Elements of Informal Economy and Its Evaluation from the Perspective of OECD

Serkan AVCIOĞLU

İstanbul Aydın Üniversitesi, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, İşletme Yönetimi, serkanavcioglu@stu.aydin.edu.tr, İstanbul/ Türkiye

Orcid ID: **

ÖZET

Kayıt dışı ekonomi sorunu, tüm dünya genelinde, sağlıklı bir ekonomi yapısının oluşturulabilmesi adına büyük bir engel olarak görülmektedir. Fakat diğer taraftan, bazı ülkeler için kayıt dışı ekonominin varlığı, hali hazırda güçsüz olan ekonomik şartların içerisinde, toplumun hayatta kalması ve devlet yönetimlerinin yükünün azaltılması adına son derece büyük katkı sağlamaktadır. Bu dilemmamızın içerisinde kayıt dışı istihdam, en dikkat çekici konu olmaktadır. Çalışmada, kayıt dışı ekonomi ve kayıt dışı istihdam kavramları ile birlikte OECD'nin (Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü - Organisation for Economic Co-operation and Development), 2019 yılı özelinde, bu konuya dair yaptığı araştırmanın bir değerlendirmesi yer almaktadır.

Anahtar Kelimeler: Devlet yönetimi, Ekonomi, Kayıt dışı ekonomi, Kayıt dışı istihdam, Toplum

ABSTRACT

The problem of the informal economy is seen as a major obstacle to the establishment of a healthy economic structure all over the world. On the other hand, for some countries, the existence of the informal economy makes a great contribution to the survival of the society and to reduce the burden of state administrations in the currently weak economic conditions. In this dilemma, informal employment is the most striking issue. In the study, together with the concepts of informal economy and informal employment, an evaluation of the research carried out by the OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) on this issue in 2019 is included.

Keywords: Economy, Government, Informal economy, Informal employment, Society

GİRİŞ

Kayıt dışı ekonomi sorunu, dünya genelinde, ülkelerin ölçeklerine bakılmaksızın ortak ve çözülmesi zor bir sorun olarak görülmektedir. Kimi kesimler açısından ekonominin devinimi açısından görünmeyen, ancak kritik destek unsuru olarak değerlendirilebilecekse de kayıt dışı ekonominin, gelişmiş bir ülke olmak adına ihtiyaç duyulan unsurların temelinde yer aldığı görülmektedir. Öte yandan kayıt dışı ekonomi, sadece genel bir başlık olmamakla birlikte kayıt dışı istihdam sorunundan da beslenmektedir. Özellikle de gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerde yoğun bir şekilde görülen ve bireyin yaşamının devamlılığı açısından neredeyse bir zorunluluk olarak değerlendirilen kayıt dışı istihdam, ulusal ve uluslararası birçok finansal sorunun neticesinde ortaya çıkmaktadır.

Bu çalışmada, kayıt dışı ekonomi başlığı altında, kayıt dışı istihdam sorununun kavramsal bir çerçevesi değerlendirilmeye çalışılmaktadır. Çalışma içerisinde, konuyu dünya genelindeki faktörler ile alan OECD'nin konuya dair yaklaşımları hem 2019 verileri ile ele alınmakta hem de Covid-19 salgını neticesinde, yine OECD'nin konu ile ilgili yaklaşımlarına yer verilmektedir.

1. Kayıt Dışı Ekonomi ve Orta Çıkışına Sebebiyet Veren Hususlar

Kavramsal olarak bakıldığında, literatürde spesifik bir tanımı bulunmayan kayıt dışı ekonomi, içerik olarak birçok farklı unsuru bünyesinde barındırmasından dolayı açıklanması zor bir kavram haline gelmektedir. Fakat Prokhorov (2001), kavramı, gözlemlenemeyen ekonomi, bu ekonominin akışı ve unsurları olarak değerlendirmektedir. Schneider, Buehn ve Montenegro (2010) ise kayıt dışı ekonominin tanımında, vergi yükü sorumluluğundan kaçınılması, sosyal güvenlik hesabına katkıda bulunulmaması, yasal işgücü piyasası uygulamalarından uzaklaşılması ve yasal olmayan, gelir getiren faaliyetlere odaklanılmasına yer vermektedirler (Güler ve Toparlak, 2018, s. 210).

Genel olarak bakıldığında, kayıt dışı ekonomi, ürün ve hizmet üretimi ve ticareti içerisinde yer almasına rağmen, ekonominin geleneksel ölçüm teknikleri ile tespiti tam olarak mümkün olmayan, ulusal muhasebe kayıtları arasında görülmeyen ve GSMH (Gayri Safi Milli Hasıla) büyüklüklerine rakamsal katkısı bulunmayan alanlarda ortaya çıkan bir sorundur. Kayıt dışı ekonominin varlığında, sürecin herhangi bir belgeye dayanmıyor olması ya da sürecin dayandığı belgelerin gerçeği yansıtmıyor olması gerekmektedir. Kayıt dışı ekonomide, bu tür belge yöntemleri ile ticari faaliyetlerin menşeinin, yol haritasının ve hedefinin gizlenmeye çalışılarak bir sonuca erişilmeye çalışıldığı görülmektedir (Işık ve Acar, 2003, s. 118-119).

Değerlendirme açısından, birçok ülkede, kayıt dışı ekonominin tanımlanmasında, GSMH'ya olan katkısının düzeyi, varlığı ya da yokluğu ön plana çıkmaktadır. Söz konusu ülkelerin kayıt dışı ekonomi değerlendirmelerine göre eğer ki bir gelir ya da gelir elde etme şekli, ülkenin GSMH'sı içerisinde kendisine yer bulamıyorsa ve kayıtlara tam ya da herhangi bir şekilde geçmemişse, bu tür bir gelir ve buna benzer gelirlerin toplamı, her halükârda, kayıt dışı ekonomiyi ifade etmektedir (Dell'anno, 2007, s. 253-256).

Literatürün içeriğine bakıldığında, farklı kayıt dışı ekonomi tanımlamalarının ortaya çıkışında, farklı ülkelerin, farklı, kayıt dışı ekonomi tecrübelerinin etkilerinin bulunduğu görülmektedir. Devlet yönetimleri, yaşadıkları kayıt dışı ekonomi sorunlarının etkisi ile birlikte kendileri için uygun bir tabir, sıfat ya da tanımlama geliştirmişlerdir. Bunda, kayıt dışı ekonominin,

dünyanın farklı ülkelerinde, farklı şekillerde ortaya çıkmasının ve bu ekonomi yapısını yaratanların, tüm ülkelerin farklı hukuki ya da yönetsel açıklarını, kendilerine göre değerlendirdikleri görülmektedir (Schneider ve Enste, 2000, s. 77-80).

Öte yandan, kayıt dışı ekonominin ortaya çıkışına sebebiyet veren hususlara bakıldığında, ülkelerin kendi standartlarının, bu konuda bir belirleyiciliğinin bulunduğu görülmektedir. Buna göre kayıt dışı ekonomi, uluslararası alanda, ortak bir sorun olarak gözüke de devlet yönetimlerinin uygulamaları, sorunun ortaya çıkışında çok daha fazla belirleyicidir. Temel olarak vergi yükü, işgücü maliyetlerinin artışı, erken emeklilik sorunu ya da emeklilikte ortaya çıkan finansal zorluklar, kayıtlı ekonomi faaliyetlerinin üreticiler ve çalışanlar üzerindeki yaratmış olduğu gelir ve harcama baskısı, genel anlamda, kayıt dışı ekonominin ortaya çıkışına sebebiyet veren hususlardır (Erkuş ve Karagöz, 2009, s. 129).

Kayıt dışı ekonominin ortaya çıkardığı tablonun dünya genelindeki yansımalarına bakıldığında, özellikle vergi yükü konusunun, kayıt dışı ekonomi açısından tetikleyici bir etkisinin bulunduğu görülmektedir. Özellikle de vergi oranlarının yüksek olduğu ya da vergi kalemlerinin sayısının bir hayli fazla olduğu ülkelerde, bu durumun, üretici ve tüketici üzerinde yaratmış olduğu baskı, zaman içerisinde, alternatif ve ulusal ekonomiye kayıt edilmeyecek türden gelir kaynağı arayışlarını hızlandırmaktadır (Us, 2005, s. 99-100).

Verginin kayıt dışı ekonomi üzerindeki tetikleyici etkisine bakıldığında, en fazla teşvike sebebiyet veren durumun, artan vergi oranlarının ötesinde, vergi kalemi olan unsurların ve faaliyetlerinin sayısının giderek artması olduğu anlaşılmaktadır. Bunun da ötesinde, gelir düzeyi gerileyen ülkeler açısından vergi yükü, kayıt dışı ekonomi unsurları üzerinden gelir elde etme konusunda, dolaylı bir teşvik yaratmaktadır (Katsios, 2006, s. 62-64).

Öte yandan, kayıt dışı ekonominin oluşumu konusunda, istihdam-nüfus ilişkisinin önemli bir etkisinin bulunduğu görülmektedir. İstihdam olanaklarının kısıtlı olduğu ya da istihdam olanaklarının arttırılmadığı; buna paralel olarak da köyden kente göç oranının yüksek olduğu ülkelerde, istihdam olanaklarından yararlanamayan ve kent yaşamında, yoğun işsizlik baskısı yaşayan kesimlerin, kayıt dışı ekonominin oluşumuna sebebiyet verdikleri görülmektedir. Bu tür bir istihdam problemi ve karşılığında çözüm bulunamaması, bireysel çözümlerin geliştirilmesini zorunlu hale getirmektedir ki bu durum, kayıt dışı ekonominin, toplumun geniş çevreleri açısından çekici olarak değerlendirilmesine sebebiyet vermektedir (Wyżnikiewicz, 2019, s. 66-67).

2. Kayıt Dışı Ekonominin Yarattığı Finansal ve Yönetimsel Sorunlar

Kayıt dışı ekonomi, yarattığı etkiler açısından, ülkeden ülkeye değişen farklılıklar ortaya koymaktadır. Fakat genel perspektiften ele alındığında, ortak ve net bir etki olarak bir ülkenin vergi edinimi ve bu edinimin GSMH'ya olan olumlu etkilerinin ortadan kalktığı görülmektedir. Her ne kadar, kayıt dışı ekonomi ile birlikte toplumun belirli kesimleri, istihdam ile elde edemedikleri geliri elde etme şansı yakalasalar da bu durum, uzun vadede, ulusal ekonominin, belirli oranda zarar görmesine sebebiyet vermektedir (Startienė ve Trimonis, 2010, s. 276-278).

Detaylı bir şekilde bakıldığında, kayıt dışı ekonominin yaratmış olduğu etkileri, aşağıdaki unsurlar dahilinde değerlendirmek mümkündür (Erdoğan, 2016, s. 18):

- Gerçek seviyeler genellikle çok daha yüksek olan, ancak raporlanmayan GSMH ve büyüme oranları.
- Aldatıcı vergi yükü ve dolayısıyla ortaya çıkan, açıkları kapatmak için yaratılan vergi adaletsizliği.
- Kamu sektörü hacminin hesaplanması ve yatırım planlamalarının gerçekleştirilmesinde ortaya çıkan sorunlar.
- Yetersiz vergilendirme nedeniyle yaşanan bütçe açığı tehdidi ve buna bağlı olarak ekonomi politikalarından sapma.
- Ekonomide yeterli gelir düzeyine erişilememesi nedeni ile ortaya çıkan yüksek borçlanma.
- Para ihracı nedeniyle ekonomik dengelerde istikrarsızlık ve refah kaybı.
- Fazla bildirilen işsizlik ve enflasyon oranları; buna bağlı olarak ortaya çıkan ihracat, ithalat ve cari denge göstergelerinde yetersiz raporlama.
- Gözle görülür düzeyde ve rakamsal olarak ispatlanabilen haksız gelir dağılımı ve haksız rekabet.

Etkileri bazında ele alındığında, kayıt dışı ekonominin, ulusal ekonomilerin gelecek planlaması ve bu planlamaların olumlu yansımaları adına, toplumsal finansal çıkarlar adına adımların atılması hususunda, güçlü bir engel teşkil ettiği görülmektedir. Bir yandan, ekonomik zorluklar nedeni ile istihdam edilemeyen bir kesimin finansal olarak tatmin edilmesine ve finansal gelir beklentilerinin karşılanmasına yardımcı olan kayıt dışı ekonomi, geniş çaplı düşünüldüğünde,

ülke ekonomisinin yapılanma ve gelir dağıtımını açısından büyük zorluklar ile karşılaşmasına sebebiyet vermektedir (Nastav ve Bojnec, 2008, s. 69-70).

Yönetimsel anlamda bakıldığında, kayıt dışı ekonominin verdiği önemli zararlardan biri de vergi sisteminin ve ticari operasyonların, devlet yönetimleri ve kamu yetkilileri tarafından denetlenmesinin ve yönetiminin daha da zorlaşmasıdır. Her ne kadar, konu ile ilgili olarak belirlenen hukuki bir çerçeve söz konusu olsa da kayıt dışı ekonominin devamlılığı, yüksek gelir edilmesine imkân sağlaması ve bu vesile ile de birçok yatırımcı ve girişimcinin kayıt dışı ekonomi ekseninde ticari faaliyetlerini gerçekleştirmesi, kayıt dışı ekonominin çekicilik düzeyini arttırırken, konu ile ilgili yasal yapılanmanın değişmesine karşın, süreci yönetenlerin kontrol güçlerini azaltacaktır (Baylan vd., 2018, s. 25).

3. Ulusal ve Uluslararası Ekonominin Gelişimi Açısından Kayıt Dışı Ekonominin Rolü

Her ne kadar, kayıt dışı ekonomi, ulusal ve uluslararası ekonomiler açısından ciddi ölçekli bir tehdit olarak gözükse de ekonominin gelişimi açısından tetikleyici bir işlevselliğe de sahip olabilmektedir. Temel olarak bakıldığında, kayıt dışı bir gelire sahip olan işletmelerde, üretim maliyetleri zaman içerisinde gerilerken, satış fiyatları makul düzeylerde seyrederken bu durum, satış rakamlarını göreceli de olsa arttırmaktadır. Bu tür bir durum, özellikle küçük ölçekli işletmelerin gelirlerini arttırırken rekabetçi kapasitelerini geliştirmek ve bu şekilde de ulusal olduğu kadar uluslararası anlamda da etki alanlarını genişletmelerini sağlamaktadır (Oğuztürk ve Ünal, 2017, s. 333-334).

Kayıt dışı ekonomi ile ilgili olarak en fazla tartışmanın yaşandığı konu, vergi kaçırma ile ilintili olarak yapılan eleştirilerdir. Fakat literatürde ve pratikte, konunun ortaya koyduğu tabloya bakıldığında, durumun ortaya çıkardığı sonuçların, düşünüldüğü kadar olumsuz olmadığı anlaşılmaktadır. Kayıt dışı ekonomide, vergi ödemekten kaçınan üreticiler, elde ettikleri geliri, tamamıyla ekonominin dışında konuşlandırmamaktadır. Aksine, bu üreticiler, üretime devam etmek adına hammaddeye yatırım yaptıkları gibi belirli oranda istihdama da katkı sağlamaktadırlar (Baytar, 2006, s. 36). Bir başka deyişle, kayıt dışı ekonomiyi oluşturan üreticiler, elde ettikleri gelir tamamıyla ekonominin dışında değerlendirmemekte, aksine, ekonominin bir noktasından, finansal devinime katkı sağlamaktadırlar.

Başka bir açıdan değerlendirildiğinde, kayıt dışı ekonomi, rekabetin gelişimi açısından önemli bir role sahip olmakla birlikte bu rekabetin çeşitli düzeylerde yaşanmasına imkân sağlamaktadır. Buna göre kayıt dışı ekonomi ile birlikte farklı üretim alanlarında, farklı üretim

ölçeklerinde ve farklı müşteri tüketim düzeylerinde, ekonominin tüm parçalarının, kendileri için fayda sağlayabilecekleri bir ortam oluşmaktadır. Özellikle de küçük ölçekli üretim ve maliyet söz konusu olan piyasalarda, kayıt dışı ekonomi ile birlikte üretim çeşitliliği, fiyat düşüklüğü ve dolaylı olarak istihdama katkı sağlarken, tüketiciler için ciddi ölçekli bir harcama yapma fırsatı doğmaktadır (Çolak, 2012, s. 76-77).

Kayıt dışı ekonomi açısından pozitif bir çerçevede değerlendirilebilecek diğer bir husus, devlet yönetimlerinin üzerindeki, niteliksiz istihdam sorumluluğunu üstlenmeleridir. Buna göre kayıt dışı ekonominin aktörü olan işletmeler ve işverenler, devlet yönetimlerinin istihdam edemedikleri, işsiz durumda olan ve yoksulluk tehdidi ile yaşayan niteliksiz işgücüne istihdam sağlayarak, ekonomideki önemli bir sorunun çözümüne yardımcı olmaktadır. Özellikle de gelir düzeyi düşük ülkelerde ve bölgelerde devam eden finansal zorluklar göz önünde bulundurulduğunda, kayıt dışı istihdamın bu sorumluluğu, kritik bir öneme sahiptir (Harmanşa ve Abut, 2017, s. 100).

Kayıt dışı ekonominin sağladığı avantajlar dahilinde değerlendirildiğinde, bir başka önemli olan husus, yine niteliksiz işgücünün sigorta primlerinin ödenmesi ve buna istinaden de sosyal güvence sorununun yaşanmaması adına, kayıt dışı ekonominin önemli bir etki yarattığı görülmektedir. Genel olarak niteliksiz işgücü açısından önemli bir gelecek sorununa işaret eden sosyal güvence meselesi, bu şekilde, kayıt dışı ekonominin vergi ödemediği bir noktada, ekonomiye dolaylı bir katkı sağlamaktadır (Polat, 2020, s. 448).

4. Kayıt Dışı Ekonominin Tetikleyicisi Olarak Kayıt Dışı İstihdam ve Nedenleri

Kayıt dışı istihdam kavramı, ilk kez, ILO (Uluslararası Çalışma Örgütü - International Labour Organization) tarafından yayınlanan “Enformal Sektör” adlı raporda, 1970 yılında kullanılmıştır. ILO’nun yaklaşımına göre kayıt dışı istihdam, açık işsizliğin, kayıt dahilindeki iş kolları tarafından kabul görmemesi ve ekonomik yaşam şartlarının zorlaması neticesinde ortaya çıkan bir istihdam modelidir. Kırsal kesimdeki bireylerin içerisine daha fazla dahil oldukları kayıt dışı istihdam, aynı zamanda, kırsaldan kente göçün de temel nedeni olarak ele alınmıştır (Kalaycı ve Kalan, 2017, s. 19).

Öte yandan, kayıt dışı istihdam, AB’nin (Avrupa Birliği) yayınladığı raporda, nitelik olarak yasal şekilde ele alınsa da kamu kurumlarına bildirilmemesi neticesinde yasal olmayan bir form haline gelen, ücretli faaliyetler olarak ele alınmıştır. Bir başka tanımlamada ise kayıt dışı istihdam hem resmi hem gayri resmi sektörlerde hem de kayıt dışı ekonomik faaliyetlerde kendi adına, ücret

dahilinde emek veren, ancak emeği kamu kayıtlarında ve kamu tarafından olduğu kadar özel kurumlar tarafından da gerçekleştirilen istatistiki kayıtlarda görülmeyen istihdam Őekillerinin hepsini kapsayan bir kavram olarak dikkati çekmektedir (Uğur vd., 2014, s. 58-59).

Başka bir açıdan bakıldığında, kayıt dışı ekonomi, kamu kayıtlarında ve istatistiklerinde yer almamanın ötesinde, kamu otoritesinin bilgi ve denetiminin dışında kalmak sureti ile katma değer, sorumlu olunan vergiler ve sosyal güvenlik katkılarını ödemekten uzak durarak yürütülen ticari faaliyetlerin yarattığı istihdam olarak nitelendirilmektedir. Bununla birlikte kayıt dışı ekonomi için çalışma koşullarını düzenleyen standartlara ve iş mevzuatına uyumluluğu bulunmadan gerçekleşen tüm ticari faaliyetlerin aradığı, faydalandığı ve cretlendirdiği istihdamın tamamını ifade ettiği yönünde bir görüş bulunmaktadır (Fidan ve Genç, 2013, s. 139).

Diğer bir tanımlamada ise kayıt dışı ekonomi, çeşitli nedenlerden dolayı, herhangi bir kayıt dahilindeki iş kolunda iş bulamadığı gibi kamu kuruluşlarından da bu konuda destek görmeyen; buna paralel olarak kendi iş imkanlarını yaratmaya çalışan ya da yaratılan iş imkanlarından yararlanan, ancak bu imkanların kayıt dahilinde olmasını önemsemeden kabul eden; nihai noktada da pazarlık gücü olmadan iş yaşamında varlığını sürdüren çalışanların oluşturduğu kümeye verilen addır (Williams ve Lansky, 2013, s. 356-359).

Genel olarak bakıldığında ise kayıt dışı istihdamın nedenlerini aşağıdaki unsurlar ile açıklamak mümkündür (Kaleli ve Karaca, 2019, s. 772-774):

- Sosyal nedenler: Bireyin çevresindeki yaşamın Őekillendirdiđi kadar kamunun yönetim anlayışına bağlı olarak ortaya çıkan tüm hususları kapsamaktadır.
- Ekonomik nedenler: Bireylerin ihtiyaçlarını karşılamalarına yönelik yaklaşımlarının yanı sıra ulusal ve dolaylı olarak uluslararası ekonomik koşulların yarattığı nedenlerdir.
- İdari nedenler: Özellikle hkmetlerin ekonomi politikalarının belirlediği bir iş ve finans ortamının, birey üzerinde yaratmış olduğu baskıya dayalı olarak ortaya çıkan faktörleri kapsamaktadır.

Kayıt dışı istihdamın nedenleri farklı bir perspektif ile ele alındığında, özellikle sanayileşmenin yaratmış olduğu gerilemeye paralel olarak hizmet sektörünün dünya ekonomisi üzerinde artan etkisi önem arz eden bir konudur. Bunun yanı sıra teknolojinin yaratmış olduğu yeni iş sahaları neticesinde, bilgi ve iletişim alanındaki meziyetlerine dayalı olarak bireylerin

istihdamının ardından ortaya çıkan yan istihdam alanları da kayıt dışı istihdamı tetiklemiştir. Öte yandan kentleşme yoğunluğu, ulusaldan ziyade uluslararası göç ile birlikte nüfus artış oranlarının eskiye nazaran daha çarpıcı boyuta gelmesi de kayıt dışı istihdamı tetikleyen unsurlardandır (İpek, 2014, s. 167).

5. OECD Perspektifinden Kayıt Dışı Ekonomide İstihdamın Dünyadaki Genel Görünümü

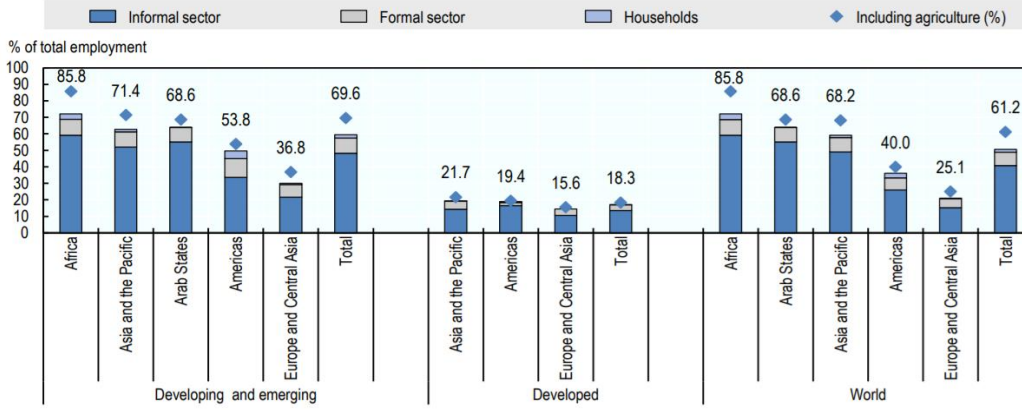
Dünyada, sosyoekonomik konulara dair en geniş çaplı araştırmaları gerçekleştiren kurum olarak OECD, kayıtdışı ekonomi konularında da önemli araştırmalar gerçekleştirmiştir. Bu araştırmaların temelinde, kayıtdışı ekonominin, dünya finansal sistemi içerisindeki yerinin tam olarak anlaşılmasının sağlanmasıdır.

OECD'nin, kayıtdışı ekonomi özelinde dikkati çeken yaklaşımına göre sosyal bir perspektiften bakıldığında, kayıt dışı ekonomi, bireylerin gelir beklentilerini olumsuz yönde etkileyebilecek yapıda ve eşitsizlik ve yoksulluk için daha uzun soluklu sonuçlara yol açabilecek sosyal koruma ve sigortadan yoksun bir yapıdır. Ekonomideki kayıt dışılık, net etkisi olmamakla birlikte, işgücü piyasası sonuçlarını, üretkenliği ve büyümeyi çeşitli şekillerde etkilemektedir. Son olarak ise kayıt dışı ekonomi, vergi geliri kayıplarıyla bağlantılı mali sonuçlar yaratmaktadır ve bu da kayıt dışı ekonomiyi mali olarak toparlanma konusunda, süreci ertelemek zorunda bırakmaktadır (Andrews, Sánchez ve Johansson, 2011, s. 5).

Öte yandan OECD, 2012 yılında yayınlamış olduğu raporda, kayıt dışı ekonomi ile birlikte kayıt dışı istihdamın önüne geçilmesi adına, aşağıdaki çözüm yöntemlerini ön plana çıkarmıştır (OECD, 2012, s. 17-18):

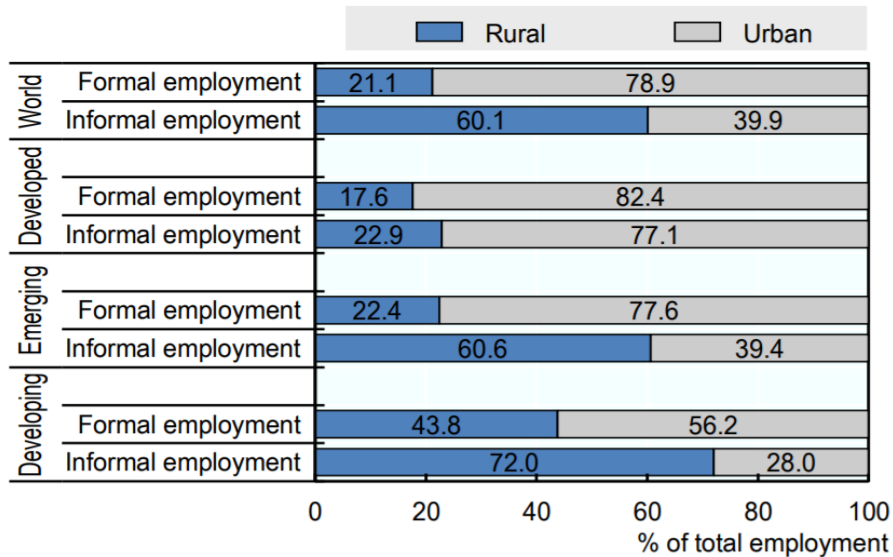
- Kamu yönetiminin, konuya dair bir strateji geliştirmesi konusunda, tüm birimleri ve kaynakları ile koordineli olarak stratejiler geliştirmesi,
- Kayıt dışı ekonomi dahilindeki risklerin hem mevcut süreçteki yapısı ile hem de gelecekte oluşturabileceği riskler ile ilgili olarak bir risk algılama ve değerlendirme mekanizmasının oluşturulması,
- Kayıt dışı istihdama sebebiyet veren kayıt dışı ekonomi unsurları ile ilgili resmi kayıtlar tutulması,
- Özellikle kayıt dışı istihdama yönelik faaliyetler yürüten taraflar ile kayıt dışı istihdamın bir parçası olan çalışanların, eğitim faaliyetleri ile niteliklerinin artırılması.

OECD'nin belirlemiş olduğu yol haritasına bakıldığında, kamu kuruluşlarının sürecin içerisine dahil edilmesi sureti ile koordineli ve detaylı bilgilerin toplanabildiği bir mekanizmanın oluşturulmasına dair tavsiye dikkati çekmektedir. Bunun yanı sıra konu ile ilgili olarak kayıt dışı istihdama sebebiyet veren ve kayıt dışı istihdamın içerisinde yer alan bireylerin eğitime yönelik yaklaşım da hem birey kalitesini hem de iş dünyasına dair kaliteyi arttırmak adına önemli bir adımdır.



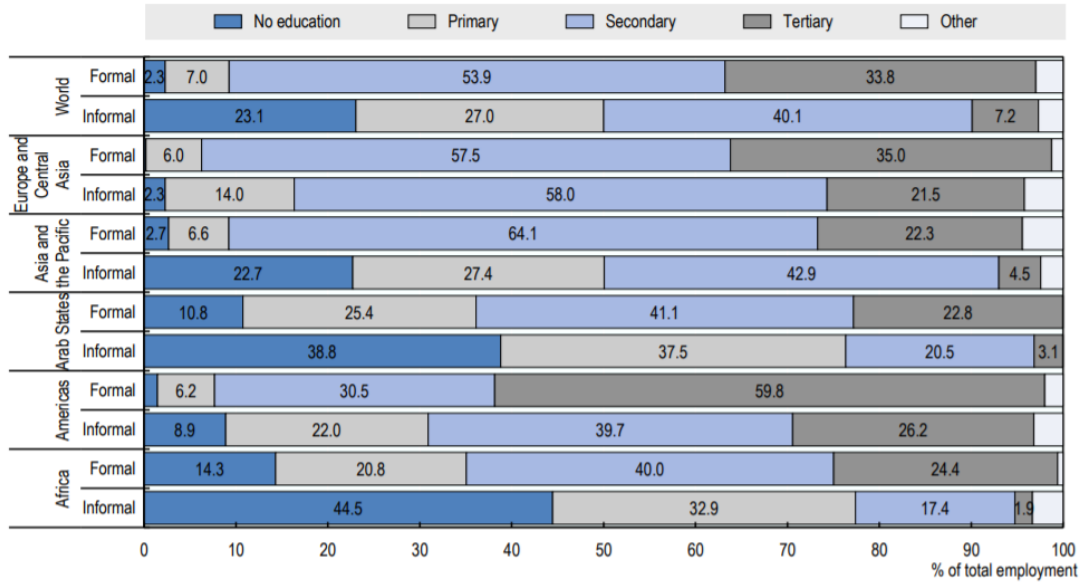
Şekil 1. Gelişmişlik düzeyine göre değişen kayıt dışı istihdam (OECD, 2019, s. 28).

Şekil 1'de değerlendirildiği üzere, OECD'nin araştırmaları, 2019 yılı içerisinde, gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkeler temelinde değerlendirilen kayıt dışı istihdamın, özellikle Afrika kıtasında bulunan ülkeler için ciddi ölçekte bir sorun yarattığını göstermektedir. Toplam istihdamın neredeyse %86'sının kayıt dışı ekonominin içerisine dahil olduğu Afrika ülkeleri, bir bakıma, büyük ölçüde, devlet kayıtlarında yer almayan bir ekonomik yapının sürdürülmesine olanak tanımaktadırlar.



Şekil 2. Kayıt dışı ve kayıtlı çalışanların lokasyona göre dağılımı (OECD, 2019, s. 29).

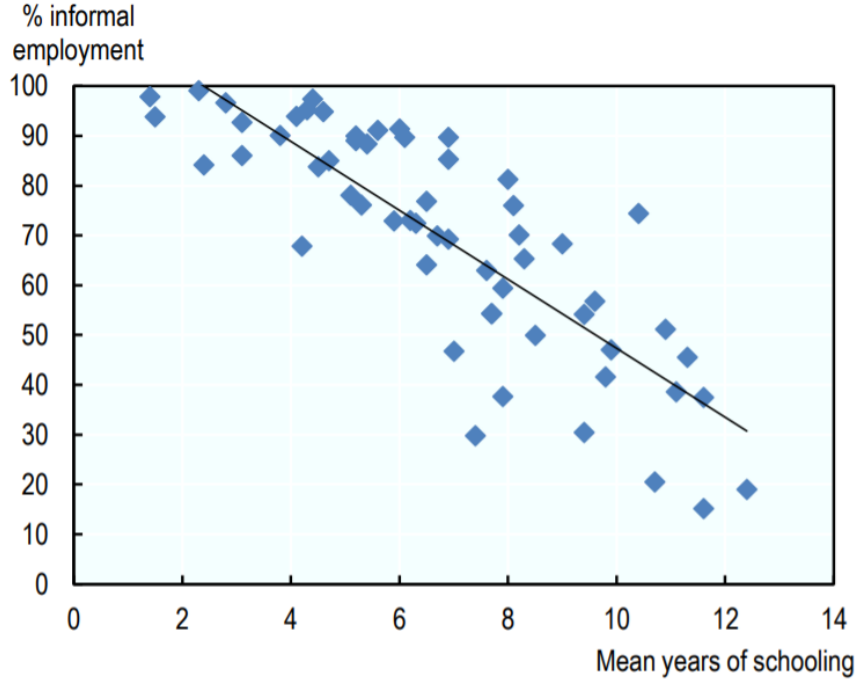
Şekil 2’de, ülkelerin gelişmişlik düzeylerine odaklı olarak kayıt dışı istihdamın yoğunluğu değerlendirilmiştir. Gelişmiş ülkeler hariç, geriye kalan tüm ülkelerde, kayıt dışı istihdamın yoğunlaştığı bölgelerin kırsal kesimler olduğu görülmektedir. Söz konusu ülkelerin, kırsal kesimlerinin, şehirlerine göre çok daha az gelişmiş ve denetim mekanizması ile yatırım ve geliştirme faaliyetlerinden yoksun olduğu düşünüldüğünde, ortaya çıkan tablonun son derece doğal olduğu görülmektedir.

**Şekil 3.** Kayıt dışı ve kayıtlı çalışanların eğitim durumlarına göre bölgesel dağılımı (OECD, 2019, s. 33).

OECD’nin, yapmış olduğu araştırmada, eğitim düzeyi temelinde ele almış olduğu hususlar son derece önemli olmaktadır. Şekil 3’te yer alan görünüm, dünya genelindeki bölgeler bazında ilköğretim ve ortaöğretim düzeyindeki bireylerin, kayıt dışı istihdam için ideal bireyler olduğunu göstermektedir.

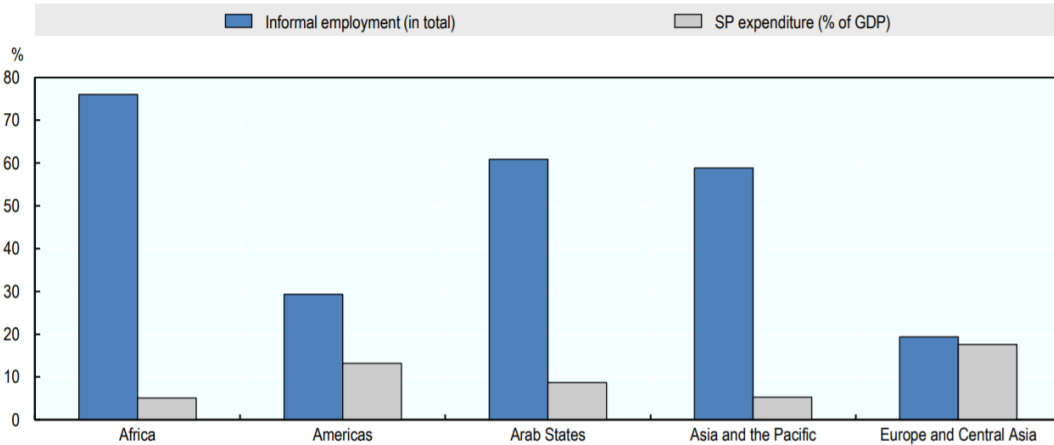
Söz konusu bölge ve ülkelerde, fazla sayıdaki düşük vasıflı emeğin uyguladığı baskının, birçok gelişmekte olan ülkede kayıt dışı istihdamın ana itici gücü olmaya devam ettiği görülmektedir. Kayıt altındaki ekonomide, genellikle yüksek vasıflı işler kıt olduğunda, çok sayıda az eğitilmiş ve rekabet edemeyen birey hayatta kalma stratejisinin bir parçası olarak düşük verimli ve kayıt dışı işlerde çalışmaktadır. Düşük vasıflı işçilerin devletin zorunlu kıldığı sosyal haklara sahip kayıtlı işlere girmesini engelleyen işgücü piyasasındaki bu segmentasyon, sırasıyla, kayıt dışı

istihdam düzeyi ile ortalama eğitim süresi arasında güçlü bir negatif ve pozitif korelasyon ile Şekil 4'te gösterilmektedir (OECD, 2019, s. 51).



Şekil 4. Eğitim yılına göre elde edilen kayıt dışı istihdam sonuçları (OECD, 2019, s. 51).

Özellikle eğitim seviyesinin, bölgelerdeki kayıt dışı istihdam sorununun büyümesinde önemli bir etkisinin bulunduğu görülmektedir. Ortaöğretim seviyesi yoğunluğunun üzerine çıkamayan ülkelerde, genellikle, kayıt dışı istihdama yönlendirilen bireylerin fazla sayıda olduğu görülmektedir. Bu noktada, eğitim düzeyi düşük olan bireyler, kayıtlı bir iş bulmakta zorlanırken, yaşadıkları ülke ya da bölgenin finansal anlamdaki zorlukları, istihdam yapısına da etki etmekte ve bu şekilde de çalışanların, yasal bir yapıya dayalı olarak herhangi bir iş kolunda çalışma konusunda engeller yaratmaktadır.



Şekil 5. Bölgelere göre kayıt dışı istihdam ve sosyal koruma harcamalarının yüzdesi (OECD, 2019, s. 100).

Şekil 5'te, OECD'nin konu ile ilgili olarak yapmış olduğu araştırmanın ortaya koymuş olduğu sonuçlardan, sosyal harcama bazlı veriler yer almaktadır. Buna göre sosyal destek almak hususunda, son derece düşük şansı bulunan bölgelerdeki bireyler, daha fazla kayıt dışı istihdam tehdidi ile karşı karşıya kalmaktadırlar. Bu tür bir tehdit, bireylerin, elde edemedikleri sosyal destek neticesinde, gelir elde etmek adına, kayıt dışı istihdam alanlarında yer almak adına eğilimlerinin bulunduğunu göstermektedir. Özellikle de Afrika bölgesi, az gelişmiş ülke sayısının fazla olması nedeni ile bu konuda ön sırada yer almaktadır.

Öte yandan OECD, kayıt dışı istihdam potansiyelinin artması ve bunun da kayıt dışı ekonominin büyümesine sebebiyet veriyor olması hususunda, 2020 yılı başında tüm dünyaya yayılan Covid-19 salgınının önemli etkilerini olduğunu vurgulamaktadır. Buna göre OECD'nin değerlendirmesinde, Covid-19 salgını döneminde ortaya çıkan işsizlik tehdidi ve bu tehdidin tüm dünyada, ağır bir şekilde etkilerini göstermesi neticesinde, kayıt dışı istihdama yoğun bir kayma olduğu dile getirilmiştir. Elleriindeki iş imkanlarını, dünya ekonomisindeki sert daralma ile kaybeden ya da kaybetme tehdidi yaşayan bireyler, ekonomik standartlarının sürdürülebilirliği açısından, kayıt dışı istihdamın bir parçası olmayı göze almaktadırlar. Bu durum, kayıt dışı ekonominin, tabandan desteklenmesine sebebiyet vermektedir (OECD, 2020a, s. 2-5).

OECD'nin, Covid-19 salgını döneminde, kayıt dışı istihdam ve kayıt dışı ekonominin yoğun bir şekilde gelişme gösterdiği bölge olarak gördüğü Latin Amerika ülkeleri, işsizlik değerlerinin hızla arttığı bir bölge olarak dikkati çekmiştir. Latin Amerika örneği özelinde, OECD'nin ön plana çıkardığı husus, aslında, Covid-19 salgınının hem kayıt dışı istihdam hem de kayıt dışı ekonomi ile mücadele etme konusundaki politikaların güncellenmesi adına bir fırsat olarak görülmesi gerektiğidir. Bu noktada OECD, sosyal destek ve kalkınma programlarının, kayıt dışı istihdam konusundaki mevcut durumu analiz edilerek, yeniden ve geniş ölçekli olarak tasarlanmasının önemine işaret etmektedir (OECD, 2020b, s. 1-3).

SONUÇ

Dünya genelindeki ortak kaniya dair çalışma içerisindeki değerlendirmeler göz önünde bulundurulduğunda, kayıt dışı ekonominin, tüm ülkeler ve tüm toplumlar için sürdürülebilir bir ekonomik yapı için bir tehdit olduğu aşikardır. Fakat mevcut dünya sosyoekonomik yapısının toplumlara sunduğu imkanların sınırlılığı da göz önünde bulundurulduğunda, aslında, mevcut

şartların, kayıt dışı ekonominin sürdürülebilirliği açısından meşru bir zeminin yaratılmış olduğu görülmektedir. Buna paralel olarak kayıt dışı istihdam konusunda artan eğilimlerin de yine mevcut, zorlu yaşam şartları ile ilintisinin bulunduğu görülmektedir.

Konu ile ilgili olarak OECD'nin yapmış olduğu araştırma sonuçlarına bakıldığında, özellikle eğitim faktörü temelinde, gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkeler için kayıt dışı istihdamın; dolayısı ile kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin, kaçınılmaz bir son olduğunu görmek mümkündür. OECD'nin yaklaşımlarında, kayıt dışı istihdamın varlığının, yoksulluğun yarattığı baskı ile ilintili olduğuna dair en ciddi ölçekli kanıt ise Afrika gibi gelişmişlik ve refah düzeyinin son derece düşük olduğu bir bölgeye vermiş olduğu zarar gözlemlenmektedir. Öte yandan, yine OECD'nin tespitlerine göre düşük eğitim seviyesinin yoğun olarak gözlemlendiği ülkelerde, kayıt dışı istihdama olan eğilimin de yine yüksek seviyede olduğu anlaşılmaktadır.

KAYNAKÇA

- Andrews, D., Sánchez, A. C. & Johansson, A. (2011). *Towards a Better Understanding of the Informal Economy*. New York: OECD Publishing.
- Baylan, M. vd. (2018). Kayıtdışı Ekonominin Büyüklüğünün Tahmininde Kullanılan Yöntemler ve Türkiye Kayıtdışı Ekonominin Tahmini. *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 8(1), 23-40.
- Baytar, Y. (2006). *Kayıtdışı Ekonomi ile Mücadelede Dikey Denetim Yöntemi*. Yüksek Lisans Tezi. Adana: Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Çolak, M. (2012). *Kayıtdışı Ekonomi ile Mücadelede Hukuki Düzenleme Politikası*. Doktora Tezi. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Dell'anno, R. (2007). The Shadow Economy in Portugal: An Analysis with The Mimic Approach. *Journal of Applied Economics*, 10(2), 253-277.
- Erdinç, Z. (2016). The Reasons of Underground Economy, Its Results, Methods and the Turkish Case. *Journal of Business & Economic Policy*, 3(1), 15-16.
- Erkuş, H. ve Karagöz, K. (2009). Türkiye'de Kayıt Dışı Ekonomi ve Vergi Kaybının Tahmini. *Maliye Dergisi*, (156), 126-140.

- Fidan, H. ve Genç, S. (2013). Kayıtdışı İstihdam Ve Kayıtdışı İstihdama Etki Eden Mikro Faktörlerin Analizi: Türkiye Özel Sektör Örneği. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 5(9), 137-150.
- Güler, H. ve Toparlak, E. (2018). Türkiye’de Kayıtdışı Ekonominin Ölçümü ve Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırılması. *Ömer Halisdemir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 11(1), 209-220.
- Harmanşa, A. ve Abut, A. (2017). Türkiye’de Kayıtdışı Ekonomi Gerçeği (Elâzığ İl Örneği). *Fırat Üniversitesi Harput Araştırmaları Dergisi*, 4(1), 91-107.
- Işık, N. ve Acar, M. (2003). Kayıtdışı Ekonomi: Ölçme Yöntemleri, Boyutları, Yarar ve Zararları Üzerine Bir Değerlendirme. *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, (21), 117-136.
- İpek, M. (2014). Kayıt Dışı İstihdamda Küresel Etkiler ve Sosyal Örüntüler. *Çalışma ve Toplum*, (1), 163-186.
- Kalaycı, E. ve Kalan, E. (2017). Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Politikalarının Analizi. *Uluslararası Ekonomi İşletme ve Politika Dergisi*, 1(1), 17-34.
- Kaleli, E. ve Karaca, C. (2019). Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdama İlişkin Çözüm Önerileri. *Sosyal Politika Çalışmaları Dergisi*, 19(44), 769-792.
- Katsios, S. (2006). The Shadow Economy and Corruption in Greece. *South-Eastern Europe Journal of Economics*, 1, 61-80.
- Nastav, B. ve Bojnec, S. (2008). Small Businesses and the Shadow Economy. *Czech Journal of Economics and Finance*, 58(1-2), 68-81.
- OECD. (2012). *Reducing Opportunities for Tax Non-Compliance in the Underground Economy*. New York: OECD Publishing.
- OECD (2019). *Tackling Vulnerability in the Informal Economy*. New York: OECD Publishing.
- OECD (2020a). *Informality and Social Protection in the time of COVID-19 - Governing Board Thematic Session on COVID-19 & Social Resilience*. New York: OECD Publishing.

- OECD (2020b). *Informality And Employment Protection During and Beyond Covid-19: Good Practices and The Imperative of Universal Safety Nets*. New York: OECD Publishing.
- Oğuztürk, B. S. ve Ünal, E. K. (2017). Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonominin Boyutları. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 3(28), 325-336.
- Polat, Z. (2020). Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonomi Boyutları ve Çözüm Önerileri. *Sosyal, Beşerî ve İdari Bilimler Dergisi*, 3(6), 444-462.
- Schneider, F. & Enste, D. H. (2000). Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences. *Journal of Economic Literature*, 38, 77-114.
- Startienė, G. & Trimonis, K. (2010). Causes and Consequences Of Non – Observed Economy. *Economics and Management*, 15, 275-280.
- Uğur vd., (2014). Uğur, S., vd. (2014). Türkiye’de Kayıtdışı İstihdamın Etkilerinin Ekonometrik Bir Perspektiften Değerlendirilmesi (2005-2013). *Uluslararası Hakemli Ekonomi Yönetimi Araştırmaları Dergisi*, 1(1), 57-75.
- Us, V. (2005). Kayıtdışı Ekonomi. *İktisat İşletme ve Finans Dergisi*, (Mayıs 2005), 95-109.
- Williams, C. C. & Lansky, M. A. (2013). Informal Employment in Developed and Developing Economies: Perspectives and Policy Responses. *International Labour Review*, 152(3-4), 355-380.
- Wyżnikiewicz, B. (2019). Do We Measure Shadow Economy Correctly?. *The Polish Statistician*, 64(3), 63-73.