

PAPER DETAILS

TITLE: TÜRKİYE'DE KAYIT DIŞI İSTİHDAM SORUNU KALITSAL MIDIR?

AUTHORS: Tuna Çelik

PAGES: 93-110

ORIGINAL PDF URL: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/3510898>

TÜRKİYE’DE KAYIT DIŞI İSTİHDAM SORUNU KALITSAL MIDIR? ¹

Tuna ÇELİK² 

ÖZET

Kayıt dışı istihdam, iş hayatında aktif olarak yer almasına rağmen herhangi bir sigorta koluna tabi olmadan çalışmalarını sürdüren kişilerin oluşturduğu istihdam türüdür. Gelir dağılımında adaletin bozulması, kaynakların israf edilmesi, bütçe açıklarının oluşması, yasa dışı işlemlerin artması, toplumsal yapının bozulması gibi kayıt dışı istihdamın yol açtığı problemlerden dolayı ülkeler; kayıt dışı istihdamla mücadele etmektedir. Türkiye, kayıt dışı istihdam ile uzun süredir mücadele eden ülkelerden biridir. Çalışmanın amacı, Türkiye’de kayıt dışı istihdamın gelecekte de var olabilecek bir sosyal güvenlik sorunu olup olmayacağına dair tartışma yürütmektir. Araştırmada yöntem olarak kamu politikası analiz modellerinden biri olan Kesintili Denge Kuramı kullanılmıştır. İnceleme sonucunda, kayıt dışı istihdamla mücadele için toplanan verilerin çeşitli nedenlerden dolayı (yöntem, ölçüm, doğru politika sorunu) eksik olduğu ve buna istinaden geliştirilen politikaların kusursuz olamayacağı değerlendirilmiştir. Mücadele politikalarının etkin olduğu belirlenmiş ancak yakın gelecekte Türkiye’de kayıt dışı istihdam sorununun farklı boyutları ile devam edeceği sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Kayıt Dışı İstihdam, Kesintili Denge Kuramı, Kamu Politikası Analizi.

IS THE UNREGISTERED EMPLOYMENT IN TURKEY HEREDITARY?

ABSTRACT

Unregistered employment is the type of employment created by individuals who are actively involved in working life in the country but continue their work without being subject to any insurance branch. Countries are struggling with unregistered employment due to the problems caused by unregistered employment such as the deterioration of justice in income distribution, waste of resources, formation of budget deficits, increase in illegal transactions and the deterioration of the social structure. Turkey is one of the countries that have been struggling with unregistered employment for a long time. The aim of study is to discuss whether informal employment in Turkey will be a social security problem that may

¹ Bu çalışma, Bandırma Onyedi Eylül Üniversitesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümünde düzenlenen 22. Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Kongresi’nde sunulan bildiriye ait metindir.

² Doktora Öğrencisi, Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Yönetim Bilimleri Doktora Programı, celiktunahacettepe@hotmail.com



exist in the future. Punctuated Equilibrium Theory, one of the public policy analysis models, was used as a method in the research. As a result of the research, it has been evaluated that the data collected for combating unregistered employment is incomplete due to various reasons (method, measurement, and correct policy problem) and the policies developed cannot be perfect. Policies are effective but the problem of unregistered employment in Turkey will continue with different dimensions in the near future.

Keywords: *Unregistered Employment, Punctuated Equilibrium Theory, Public Policy Analysis.*

1. GİRİŞ

Kayıt dışı istihdam, kayıt dışı ekonominin çalışma hayatında karşımıza çıkan bir yansımasıdır. Genel anlamıyla kayıt dışı istihdam; işyerinde çalışan kişinin ve istihdam faaliyetinin resmî kurumlara bildirilmemesi veya bildirilen gün ve ücret tutarının resmi kayıtlara eksik yansıtılmasıdır. Özellikle sanayileşme ile hızla artan kayıt dışı istihdam; dünya genelinde 1950’li yıllarda, Türkiye’de ise 1980’li yıllarda büyük bir ivme kazanmıştır. Sorunun boyutu ve niteliği; ülkelerin farklı gelişmişlik düzeyleri, sosyokültürel yapıları, piyasa dinamikleri, mücadele yöntemleri gibi çeşitli etkenlere bağlı olarak değişiklik göstermektedir. Problem, tüm ülkelerde yapısal bir istihdam sorunu kabul edilmektedir ve sosyal güvenlik politikalarının sürdürülebilirliği açısından büyük bir engel teşkil etmektedir.

Türkiye’de sosyal güvenlik faaliyetleri, sosyal devlet anlayışıyla uyum içerisinde ve genel sigortacılık esasına göre yürütülmektedir. Bu kapsamda, sigortalı çalışanlara sağlanan yardımların şartları ve miktarları önceden belirlenmiştir. Ülkede, uzun ve kısa vadeli olmak üzere 2 ayrı sigorta kolunda hizmet sunulmaktadır. Sosyal sigorta sisteminin finansmanı ise alınan primler aracılığıyla sağlanmaktadır. Zaman içerisinde sosyal sigorta sisteminin finansmanı ile ilgili yaşanan sorunlar ve yapısal bazı sorunlar nedeniyle bu alanda reform ihtiyacı doğmuştur. Reformun en önemli adımı, 2008 yılında yürürlüğe giren 5510 sayılı *Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu*’nu ile atılmıştır. Yasa ile birlikte Türkiye’de sosyal güvenlik sistemi yeniden düzenlenmiştir. Kanun, kayıt dışı istihdam ile mücadelede etkin olarak kullanılan yasal düzenlemelerin başında gelmektedir. Kanun sonrasında yürütülen hükümet programları, projeler ve diğer çalışmalar, kayıt dışı istihdam ile mücadelede ülkede yeni bir dönemin başladığını işaret etmektedir.

Konu ile ilgili yapılan literatür taramasında, kayıt dışı istihdam ile mücadele politikaları alanında birçok çalışmanın yapıldığı görülmüştür. Kayıt dışı istihdam ile mücadele araçlarından denetim, teşvik, proje gibi farklı araçların özel olarak işlendiği makaleler mevcuttur. Literatür, genel, tanımlayıcı veya betimleyici bir çerçeve sunmaktadır. Literatür taramasında, kayıt dışı istihdam ile mücadele politikalarının analiz edildiği eserlerde herhangi bir analiz yönteminin kullanılmadığı tespit edilmiştir. Bu çalışmada; kayıt dışı istihdamla mücadele politikaları Kesintili Denge Kuramı (KDK) ile analiz

edilecektir. Türkiye bağlamında, 2008 yılı ve sonrasında farklı aktörler tarafından çeşitli araçlar ile yürütölen mücadele politikaları, ilgili analiz yöntemleri ile değeriendirilecektir.

Çalışmanın ilk bölümünde; kayıt dışı istihdam, kayıt dışı istihdamın çeşitleri, kayıt dışı istihdamın neden ve sonuçları, ölçüm teknikleri ve kayıt dışı istihdamla mücadele yöntemleri açıklanmıştır. İkinci bölümde; Türkiye’de kayıt dışı istihdam ve kayıt dışı istihdamın ölkedeki boyutu, mücadele politikaları işlenmiştir. Üçüncü bölümde, KDK hakkında bilgi verilecek ve Türkiye’de kayıt dışı istihdam ile mücadele politikaları belirtilen yöntem ile analiz edilecektir. Türkiye’de kayıt dışı istihdam ile mücadele politikalarını bir kamu politikası analiz yöntemi ile açıklamaya girişen böyle bir çalışmanın, akademik ve idari çevrelerde yapılan tartışmalara katkı sağlayabileceğı düşünölmektedir.

2. KAYIT DIşI İSTİHDAM

2.1. Kayıt Dışı İstihdamın Tanımı

Kayıt dışı istihdam, Türkiye’de bulunan kamu kurumlarından Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) ve Sosyal Güvenlik Kurumu’nun (SGK) temel çalışma alanına girmektedir. Bu nedenle, kayıt dışı istihdamın tanımını bu iki kurum açısından değeriendirmek faydalı olacaktır. TÜİK, kayıt dışı istihdamı; *“aktif nüfusa dâhil olan veya piyasada bizzat görev alan ancak herhangi bir uzun veya kısa vadeli sigorta kollarına dâhil olmaksızın çalışan kişilerin oluşturduğu istihdam türüdür.”* şeklinde tanımlar (TÜİK, 2023). TÜİK tanımında kayıt dışı istihdam, yalnızca sigortasız çalışma kapsamında ele alınmıştır. SGK ise kayıt dışı istihdamı; *“yasal işlerde çalışarak istihdama katılan kişilerin, çalışmalarının gün veya ücret olarak ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına hiç bildirilmemesi ya da eksik bildirilmesi...”* olarak tanımlar (SGK, 2023). SGK tanımından anlaşılacağı üzere kayıt dışı istihdam, sigortasız çalışma ile birlikte çalışanların sigorta primine esas kazancının düşük gösterilmesi şeklinde de karşımıza çıkmaktadır.

Kayıt dışı istihdam kavramı, birçok ölkenin ortak problemi olması ve çözölməsi için ölkeler arası iş birliğine de gereksinim duyulması sebebiyle uluslararası örgütlerin temel çalışma alanlarındanır. Kayıt dışı istihdam terimi, ilk olarak 1970 yılında Uluslararası Çalışma Örgütü’nün (ILO) düzenlemiş olduğu Dünya İstihdam Programı’nda ele alınmış ve tartışılmıştır. Programın hazırlamış olduğu Kenya Raporu’nda kayıt dışı istihdama büyük önem verilmiştir. Raporda kayıt dışı sektör; işe girişin kolay olduğu, küçük ölçekli ve emek yoğun işletmelerde daha sık olan, resmi okul sistemi dışında edinilen becerilere dayanan, düzenlenmemiş ve kontrol edilmemiş rekabetçi piyasaların sonucu olarak açıklanmıştır (ILO, 1972: 6- 10).

Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD); üye ölkelerinin kayıt dışı istihdam oranını inceleyen, bulgularını paylaşan ve gerekli önlemlerle ilgili öneride bulunan örgütlerin başında

gelmektedir. OECD; kayıt dışı istihdamın amacını “*vergi ve vergisel düzenlemelerden kaçmak*” olarak görmektedir. Bir veya daha fazla idari makama beyan edilmeyen işler kayıt dışı işler olarak açıklanmıştır. Bu tür istihdam biçimleri sosyal güvenliği zorlaştıran, vergi tahsilatını zayıflatan, haksız rekabet ve verimsiz üretime sebep olan istihdam tipi olarak tanımlamaktadır (OECD, 2020). Avrupa Birliği (AB) ise kayıt dışı istihdamı; “*beyan edilmemiş çalışma, nitelikleri bakımından yasal olan, ancak üye devletlerin düzenleyici sistemlerindeki farklılıklar dikkate alınarak kamu makamlarına beyan edilmeyen her türlü ücretli faaliyet*” olarak tanımlanmaktadır (European Commission, 2017: 3).

2.2. Kayıt Dışı İstihdamın Nedenleri

Akademik yazında, kayıt dışı istihdamın nedenleri üzerinde genel bir uzlaşı olsa da araştırmacıların konuyu farklı başlıklar ile incelediği görölmektedir. Genel olarak kayıt dışı istihdamın nedenleri; ekonomik, sosyal, siyasal, idari ve hukuki nedenler gibi alt başlıklarda incelenmektedir.

Kayıt dışı istihdama sebep olan birçok ekonomik faktör bulunmaktadır. Ekonomik nedenlerin başında enflasyon ve işsizlik gelmektedir. Enflasyon, yatırımı düşürmekte ve kişilerin vergi dilimini değiştirerek gelirlerinde düşüşe yol açmaktadır. Bunun sonucunda da kayıt dışılığa sebep olmaktadır (Erdal, 2019:231). Bu açıdan baktığımızda enflasyon ile kayıt dışı istihdam arasında ters yönlü bir ilişki olduğu tespit edilebilir. İşsizlik oranlarının arttığı ölkelerde emeğin değeri olan ücretler düşer ve bu durum da çalışanları kayıt dışı çalışmaya yönlendirebilir. İşsiz bireylerin yalnızca belirli bir asgari ücret düzeyinde çalışmayı kabul etmeleri ve bu şartla işe girmeleri halinde, kayıt dışı istihdamda da azalma olacaktır (Tudela, Launov ve Robin, 2018: 1-4).

Kayıt dışı istihdamın temel nedenlerinden bir diğeri, sosyal faktörlerdir. Sosyal faktörler, ölkenin sosyokültürel ve demografik özelliklerinin kayıt dışı istihdama etkisini ifade etmektedir. Köyden kente gerçekteşen göçler ile bunun sonucunda kentte oluşın çarpık kentleşme ve işsizlik, kayıt dışı istihdama neden olan sosyal faktörlerdendir. Göç eden şahıslar, emek piyasasında düşük ücretle ve sosyal güvenlikleri olmadan çalıştırılabilirler (Us, 2004:10). Birçok sosyal faktörün kayıt dışı istihdama etkisi olmakla birlikte, diğer nedenler; nüfus artışı, göç ve ölkenin eğitim durumu olarak sıralanabilir (Mahiroğulları, 2017: 554-556).

Ölkelerin demokratik ve siyasi alt yapısı, kayıt dışı istihdamı etkilemektedir. Ekonomik olarak gelişmiş ve demokratik bir ölkede çalışan bireyler, sosyal haklarının bilincindedirler. Kişiler, ilgili haklarını kullanmak ve korumak için hükümet üzerinde baskı oluşturabilirler. Ayrıca sosyal devlet bilincine sahip devletler, vatandaşlarının sosyal güvenliği için gerekli politik adımları atmaktan çekinmemektedir. Ayrıca, siyasi nedenler ile psikolojik nedenler iç içe geçebilmektedir. Bir hükümetin vergi alma meşruiyeti ile vatandaşların devlete karşı yükümlölüklerini yerine getirmesi arasında da



büyük bir bağ vardır (Feld ve Frey, 2005, 16-19). Bu açıdan bakıldığında da siyasi yapının kayıt dışı istihdama etkisi görülmektedir.

Son olarak kayıt dışı istihdamın artması ve bu problem ile mücadele politikalarının geliştirilmesinde idari ve hukuki nedenler karşımıza çıkmaktadır. Yasal düzenlemelerin anlaşılır olmaması, kanuni bazı boşlukların bulunması, çalışan ve işverenlerin hukuki düzenlemelerden habersiz olması, işçiye ödenecek bazı tazminatların işverene yük oluşturması gibi etmenler, hukuki ve idari nedenlere örnek verilebilir (Kaleli, Karaca, 2019:774). Kayıt dışı istihdama sık sık yasal düzenlemeler ve teşvikler ile müdahale edilmesi, idari ve hukuki nedenlerin öneminin ispatı niteliğindedir.

2.3. Kayıt Dışı İstihdamın Sonuçları

Kayıt dışı istihdam denince akla ilk olarak olumsuz sonuçlar gelmektedir ancak kayıt dışı istihdamın kısa vadede ekonomik açıdan olumlu sayılabilecek birkaç sonucu vardır. Dünya Bankası (DB) raporlarında, kayıt dışı ekonominin herhangi bir ülkedeki yoksulluğa geçici de olsa çözüm olabileceğine değinmektedir. Ayrıca, ILO'da bilhassa gelişmekte olan ülkelerin kalkınma politikalarına değinirken kayıt dışı sektörün önemine dikkat çekmektedir (ILO, 2020) Günümüzde ekonomik olarak gelişmiş ülkeler, geçmiş dönemlerde kayıt dışı istihdamın yüksek olduğu ülkelerdir. Piyasada ek istihdam yaratması ve işçi ile işverene sağladığı maddi kazanç, kayıt dışı istihdamın olumlu sonuçlarındandır.

Kayıt dışı istihdamın olumsuz sonuçları ise SGK'nin resmi internet sitesinde özetlenmiştir. Çalışanlar; kısa vadeli sağlık yardımlarından faydalanamaz, uzun vadeli sigortalılığın sağlamış olduğu haklardan mahrum kalır ve sabit bir gelirleri olmadığı için toplumsal hayatta problem yaşar. İşverenler; kayıtlı sektör ile haksız rekabete girer ve adaleti bozar, ölçek ekonomilere erişemedikleri için maliyetleri arttırır ve işçilerin sosyal güvenlik riskleri sebebi ile verimsiz çalışma ile karşı karşıya kalır. Devlet ise kayıt dışı istihdamın yaygınlaşması sonucunda, vergi ve prim kaybı sebepli çeşitli sosyal güvenlik sorunları yaşar. Bütçe açığı oluşur, gelecek nesillere vergi yükü aktarılır, sosyal güvenlik sistemi dengesi bozulur ve finansal tıkanmalar yaşanır, gelir elde edemeyen bazı kişilere yapılan primsiz ödemeler artış gösterir (SGK, 2023).

3. TÜRKİYE'DE KAYIT DIŞI İSTİHDAM VE MÜCADELE POLİTİKALARI

Kayıt dışı istihdam, Türkiye'nin uzun yıllardır kronikleşmiş sorunlarından biridir. Türkiye'de bu durumu etkileyen ekonomik, sosyal, hukuki ve idari birçok etken vardır. Suriye iç savaşı sonrası yaşanan göçler, nüfus artışı, bürokratik işlemlerin fazlalığı, eğitim düzeyinin yetersizliği ve sosyal güvenlik haklarının bilinmemesi, ülkede kayıt dışı istihdamın artmasına neden olmaktadır.



Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi
Social Sciences Research Journal

DOI: 10.38120/banusad.1384690

BANÜSAD, 2023; 6 (CEEİK 2023 Özel Sayısı), 93-110

Türkiye'nin uzun bir kara sınırına sahip olduğu Suriye'de yaşanan iç savaş sonucunda, Suriye'den Türkiye'ye birçok sığınmacı ve mülteci gelmiştir. 2023 yılı Mayıs ayı itibarıyla Türkiye'de 3.381.429 Suriyeli geçici koruma kapsamındadır (Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2023). Suriyeli bireylerin emek piyasasında ucuz işgücü olarak görülmesi ve iş hayatında herhangi bir sigorta koluna tabi olmadan çalışmaları, kayıt dışı istihdama farklı bir boyut kazandırmıştır. Suriyeli sığınmacıların da kayıt dışı istihdamda yer alması ile birlikte çocuk emek sömürüsü artmış ve sosyal güvenlik sistemi zayıflamıştır (Yıldız ve Yıldız, 2017: 35-38). Suriyeli sığınmacıların kayıt dışı çalışmasıyla birlikte Türkiye'de kayıt dışı istihdamın yapısı değişmiştir. Buradan hareketle kayıt dışı istihdam ile mücadele politikalarının ülkenin göç politikası ile yakından bağlantısı olduğu görülmektedir. Suriyeli sığınmacıları ilgilendiren ve Türkiye'nin taraf olduğu tüm anlaşmalar veya programlar, dolaylı yollardan Türkiye'de kayıt dışı istihdamı da yakından ilgilendirmektedir.

Türkiye'de 6 Şubat 2023 tarihinde, dokuz saat arayla 2 büyük deprem gerçekleşmiştir. Depremlerin merkez üsleri, Kahramanmaraş'ın Pazarcık ve Ekinözü ilçeleridir. Deprem sonrasında, resmî rakamlara göre, Türkiye'de en az 50.078 kişi hayatını kaybetmiş ve toplam 122.000'den fazla kişi yaralanmıştır. Depremden etkilenen 11 ilde 3 ay süreyle olağanüstü hal ilan edilmiştir (Dinçer, Akın vd. 2023: 1). Kahramanmaraş depremleri sonucunda, depremin gerçekleştiği bölgelerden diğer şehirlere toplu göçler yaşanmıştır. Hem depremin meydana geldiği şehirlerde hem de afetzedelerin yerleştiği diğer bölgelerde, çalışma hayatının yapısı ve dinamikleri değişmiştir.

3.1. Türkiye'de Kayıt Dışı İstihdamın Boyutu

Türkiye'de kayıt dışı istihdam ile mücadelede 2008 yılında yürürlüğe giren *5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu*'nun önemli bir yeri vardır. Kanun sonrasında yürütülen hükümet programları, projeler, uluslararası kuruluşlar tarafından finanse edilen çalışmaların artış göstermesi; kayıt dışı istihdam ile mücadelede ülkede yeni bir dönemin başladığını işaret etmektedir. Bu nedenle Türkiye'de kayıt dışı istihdamın boyutu, 2008 yılı sonrasında değerlendirilecektir. Türkiye'de kayıt dışı istihdamın boyutunun işleneceği bu bölümde; kayıt dışı istihdamın yıllara göre dağılımı ve kayıt dışı istihdamın sektörel dağılımı ile kayıt dışı istihdamın yaygın olduğu gruplar hakkında kısaca bilgi verilecektir. Aşağıdaki Tablo 1'de SGK'nin resmi internet sitesinden alınan yıllık kayıt dışı istihdam oranları ile ilgili veriler bulunmaktadır:

Tablo 1: Kayıt Dışı İstihdam Oranları (%)

YIL	TARIM	TARIM DIŞI	SANAYİ	HİZMET	İNŐAAT	GENEL
2008	87,84	29,76	31,61	28,77	-	43,5
2009	85,84	30,08	33,43	28,4	-	43,84
2010	85,47	29,06	32,68	27,11	-	43,25
2011	83,85	27,76	31,5	25,71	-	42,05
2012	83,61	24,51	27,89	22,73	-	39,02
2013	83,28	22,4	25,23	20,9	-	36,75
2014	82,27	22,32	20,26	21,09	36,61	34,97
2015	81,16	21,23	19,13	20,05	35,58	33,57
2016	82,09	21,72	20,2	20,35	35,76	33,49
2017	83,33	22,1	20,03	20,95	35,8	33,97
2018	82,73	22,28	20,29	21,46	34,39	33,42
2019	86,62	22,96	20,03	22,55	37,74	34,52
2020	83,46	19,3	16,46	18,76	34,72	30,59
2021	84,56	17,49	14,16	17,16	31,95	29

Kaynak: http://eski.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/calisan/kayitdisi_istihdam/kayitdisi_istihdam_oranlari

SGK ve TÜİK resmi internet siteleri üzerinde yapılan incelemede; 2023 yılı kayıt dışı istihdam oranının TÜİK tarafından yayımlanan “İşgücü İstatistikleri, I. Çeyrek: Ocak-Mart, 2023” raporunda bulunduğu tespit edilmiştir. Raporun ‘istihdam edilenlerin sosyal güvenlik kuruluşuna kayıtlılık durumu’ başlıklı tablosunda, 2023 yılı kayıt dışı istihdam oranı % 31 olarak belirtilmiştir (TÜİK, 2023).

Türkiye’de kayıt dışı istihdam oranının en yaygın olduğu sektör tarım sektörüdür. Tarımsal faaliyette bulunan işçilerin önemli bir çoğunluğu sosyal güvencesi olmadan çalışmalarını

sürdürmektedir. Tarım sektöründe çalışanların sigortalılığının isteğe bağılı olması, sektörde çalışan insanların kayıt dışı çalışmalarına sebep olmuştur.

Türkiye’de kayıt dışı istihdamın cinsiyete göre dağılımına bakıldığında; kadın kayıt dışı çalışma oranının daha fazla olduğu görülmektedir. Türkiye’de kayıt dışı istihdam içerisinde yer alan önemli gruplardan diğerleri ise çocuk işçiler ve göçmenlerdir. ILO Türkiye Ofisi tarafından yapılan bir araştırma, Suriyeli mültecilerle birlikte kayıt dışı istihdam oranı %38,5 olan giyim sektörünün mülteciler olmadan hesaplandığında %30,4 oranına düştüğünü göstermektedir (Caro, 2020: 13-15).

3.2. Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Politikaları

Kayıt dışı istihdam, ülkelerin ekonomik sistemleri ve sosyal hayatlarında birçok olumsuz sonuca yol açmaktadır. Bu olumsuz sonuçların oluşmasını engellemek veya var olan olumsuzlukları gidermek amacı ile ülkeler mücadele politikaları geliştirmektedir. Türkiye de sorun ile mücadele edebilmek amacıyla farklı plan ve programlar ile politikalar geliştiren ülkelerdendir.

Ülkede kayıt dışı istihdam ile mücadelede etkin olarak rol alan kurum, Sosyal Güvenlik Kurumu’dur. Ayrıca, SGK dışında diğer ulusal ve uluslararası bazı kuruluşların da kayıt dışı istihdam ile mücadelede önemli aktörler haline geldikleri görülmektedir.

3.2.1. Sosyal Güvenlik Kurumu Tarafından Yürütölen Mücadele Politikaları

SGK; Türkiye’de kayıt dışı istihdam ile mücadelede farklı politikalar uygulamaktadır. Bu politikaların bir kısmını yalnızca kendi bünyesinde yürütürken bir kısmını ise diğer aktörler ile iş birliği yapmaktadır. Diğer aktörler ile yürütmüş olduğu politikalar bir sonraki başlıkta inceleneceğinden burada yalnızca teşvikler ve denetim faaliyetlerinden bahsetmekte fayda vardır.

Türkiye’de Hazine, İşsizlik Sigorta Fonu ve SGK tarafından sağlanan teşvikler ile ülkede kayıt dışı istihdam önlenmeye çalışılmakta ve kayıtlı istihdam desteklenmektedir. 5510 sayılı *Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu* ile 4447 sayılı *İşsizlik Sigortası Kanunu*’nda teşvikler düzenlenmektedir. Hazine tarafından karşılanan bazı teşvikler; malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları (uzun vadeli sigorta kolları) işveren payından 5 puan indirim, yurtdışına gönderilen sigortalı için 5 puanlık indirim teşvikleridir. Ayrıca İşsizlik Sigorta Fonu üzerinden sağlanan teşvikler ise işsizlik ödeneğı teşviki ile işbaşı eğitim teşvikidir.

SGK’nin kayıt dışı istihdam ile mücadele politikalarından bir diğeri ise işyeri denetimleridir. SGK denetim personeli tarafından gerçekleştirilen sigortasızlık, sigorta primine esas kazanç ve tescilsiz işyeri denetimleri; kayıt dışı istihdam ile mücadelede kullanılan önemli politikalardan biridir. Yapılan şikâyet ve ihbarlara istinaden veya re’sen gerçekleştirilen denetimler sonucunda, sigortasız çalıştığı tespit

edilen şahıslar kayıt altına alınmakta ve sigortalılığı sağlanmaktadır. Tescili bulunmayan veya işçi çalıştırdığı halde ilgili kurumlara bildirimde bulunmayan işyerleri, denetim sonucunda kayıt altına alınmakta ve bu işyerlerinde çalışanların da sigortalılığı sağlanmaktadır. Ayrıca, yapılan denetimler sonucunda sigortalılık bildirimleri almış olduğu ücretin altında kalan çalışanların primleri yükseltilmektedir (Sosyal Güvenlik Denetmenliği Yönetmeliği, 2011).

3.2.2. Farklı Aktörlerin Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Faaliyetleri

Türkiye’de kayıt dışı istihdam ile mücadelede farklı ulusal ve uluslararası kuruluşlar çeşitli politikalar geliştirmektedirler. Bu politikalardan bazıları yalnızca politikayı geliştiren kurum tarafından yürütülürken bazıları ise çok aktörlü bir süreci içermektedir. Konunun özet şekilde sunulabilmesi için aşağıdaki Tablo 2 oluşturulmuştur:

Tablo 2: Kayıt Dışı İstihdam İle Mücadele Politikaları

Aktörler	Plan, Proje, Uygulama, Rapor	İçerik
Çalışma Bakanlığı	Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele (KADİM) Projesi 2008	Projenin temel hedefi; kayıt dışı istihdama ve özellikle yabancıların kayıt dışı çalışmasına neden olan faktörleri ortadan kaldırmaktır.
ILO	204 sayılı Tavsiye Kararı Kayıt Dışından Kayıtlı Ekonomiye Geçiş Önerisi	2015 yılında yayımlanan ILO tavsiye kararı, üye devletlere kayıt dışı istihdamla mücadele ederken izlenmesi gereken yollar ile ilgili önerilerde bulunur.
Devrimci İş Sendikaları Konferasyonu (DİSK)	Kayıt Dışı İstihdam Raporu 2017	Türkiye’de kayıt dışı istihdamın boyutu ve yapısı ile ilgili genel bir bilgi vermektedir. Verilen bilgilere istinaden politika önerileri sunar.
Dünya Bankası	48523-TR numaralı “Türkiye Ülke Ekonomik Raporu Kayıt Dışılık: Nedenler, Sonuçlar, Politikalar” Raporu	Kayıt dışı çalışma, Türkiye’de yaygındır ve yaşamın bir parçasıdır. Kayıt dışılığın ekonomik ve toplumsal sonuçları, ülke için endişe vericidir.
Türk-İş	Kayıt Dışı İstihdamın Maliyeti Raporu (2014)	Rapor sonucu, kayıt dışı istihdam içerisindeki bireylerin 28,9 milyar Türk lirası vergi kaybına yol açtığı ortaya çıkmıştır.
Gelir İdaresi Başkanlığı (GİB)	Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı	2008-2010, 2011-2013, 2015-2017 ve 2019-2021 yıllarını kapsayacak şekilde 4 farklı plan hazırlanmıştır. Planlar içerisindeki belirli amaçlar

		farklı kurumlar sorumluluğunda yürütülmektedir.
Avrupa Birliği SGK	Yenilikçi Yöntemlerle Kayıtlı İstihdamı Destekleme Projesi KİTUP I	Projenin 15 milyon avro bütçesi vardır. AB; bu proje ile SGK başta olmak üzere kayıt dışı istihdam ile mücadelede görev alan kurum ve kuruluşları desteklemiştir. Hibeler ile yerel idarelerde sosyal diyalog mekanizması harekete geçirildi.
Avrupa Birliği SGK	Etkin Rehberlik Ve Denetim Yoluyla Kayıtlı İstihdamın Teşviki Operasyonu II (KİTUP II)	Projenin temel amacı; topluma sosyal güvenlik ile ilgili konularda bilgi vermek ve kayıt dışı çalışma ile ilgili farkındalık yaratmaktır. Projenin 3 temel bileşeni; mal alımı, hibe ve teknik destektir.
Diyanet İşleri B., Millî Eğitim Bakanlığı Devlet Tiyatroları, SGK	Kayıtlı İstihdamın Desteklenmesi Projesi (KİDEP) 2017	Aktörler ile iş birliği protokolü imzalanmıştır. Proje kapsamında; bilgilendirme faaliyetleri yapılmış, rehberlik mektupları düzenlenmiş ve denetimler gerçekleştirilmiştir.
Çalışma Bakanlığı, ILO, SGK	Kayıtlı İstihdama Geçiş Programı (KİGEP)	Amaç, geçici koruma sağlanan Suriyeli sığınmacılar ve Türk işçilerin istihdam şartlarının iyileştirilmesi için işgücü arzının verimini arttırmak, katılımcıların istihdamını korumaktır.
Cumhurbaşkanlığı Strateji Bütçe Başkanlığı	Orta Vadeli Mali Planlar	2018-2020 dönemi Orta Vadeli Mali Planlar içerisinde kayıt dışı istihdama ayrı başlık açılmış ve sorunla mücadelede yürütülmekte olan planlar değerlendirilmiştir.
Çalışma Bakanlığı	ALO 170 Kayıt Dışı İstihdam ve Sosyal Güvenlik Bilgi Hattı	2010 tarihinde kullanılmaya başlanan hat; iş hayatı, sosyal güvenlik konuları hakkında her türlü soru, öneri, şikâyet ve ihbar gibi tüm başvuru ve talepler ile ilgilenmektedir.
ILO	Sosyal Diyalog Çalışmaları	ILO, sosyal diyalog çalışmalarında Türkiye'yi pilot ülke seçmiştir. Bu kapsamda, projenin yürütüleceği iller Çorum ve Gaziantep olarak belirlenmiştir. Programın öncelikli hedefi, kayıtlı istihdamı arttırmak ve kayıt dışı istihdamı azaltmaktır.

Kaynak: Farklı kaynaklar taranarak yazar tarafından oluşturulmuştur (2008 yılı sonrası projeleri içerir.)

4. KAYIT DIŞI İSTİHDAM İLE MÜCADELE POLİTİKALARININ KDK ÇERÇEVESİNDE ANALİZİ

Kamu politikası analizi; politikaya konu problemi tanımlayan, sorunun nedenleri ile etkilerini ortaya çıkaran ve sorunların çözülmesi için mevcut alternatifleri belirleyen, farklı alternatifleri değerlendiren ve uygulanan politikaların etkinliğini saptayan bir disiplindir (Kraft, Furlong, 2013:5). Kamu politikası analizinin akademik bir disiplin olduğu kadar meslek haline geldiğini de belirtmek gerekir (Çiner, 2020: 1). Politika analizi; sorunun belirli bir bağlamda ve zaman diliminde nasıl ortaya çıktığını ve sorun ile mücadele sonrasında ilgili sorunun nasıl değiştiğine odaklanır. Politika analizi yapan meslek mensupları veya akademisyenler, belirli analiz yöntemleri kullanırlar. Bu yöntemlerin başında; Kesintili Denge Kuramı, Savunma Koalisyonu Çerçevesi ve Çoklu Akım Yaklaşımı gelmektedir.

KDK; Baumgartner, Bryan Jones ve James True tarafından 1993 yılında geliştirilmiş bir analiz yöntemidir. Araştırmacılar, dinamik bir yaklaşım sunar ve politikaların her zaman istikrar veya ilavecilik denilen küçük adımlarla ilerlediği savına karşı çıkarlar. Bazen büyük ölçekli değişiklikler olduğunu iddia ederler (Baumgartner, Jones, True, 2007: 33). Kuramın en önemli unsurları, problemin tanımlanması ve gündem oluşturma süreçleridir. Problemin tanımlanması ve konu ile ilgili gündem oluşturulması, politika aktörleri ve alt sistemlerin sürece dahil olması ile değişiklik göstermektedir.

Herhangi bir konuda geliştirilen politika, sınırlı rasyonalite kapsamında ve küçük adımlar ile büyük bir değişim sağlar. Büyük değişimlerin sağlandığı noktalar, genellikle sorunun üst düzey politikacıların ajandasına girmesi ve geniş bir siyasi gündem yaratması ile mümkündür. Böylece politika, farklı bir şekilde işlenmeye başlar. Daha fazla aktör sürece dahil olur ve farklı çözüm yöntemleri üretilir. KDK'ye göre, katılımın sınırlı olması ve dış ilginin sağlanamaması politikaların aynı kalmasının en önemli sebebidir. Politika sürecine farklı aktörlerin ilgisinin artması ve bu sayede mekânın genişlemesi, büyük çaplı değişimlere neden olur (Cairney, 2020: 263-280).

Yukarıdaki açıklamalara istinaden, KDK'nin temel savlarını maddeler halinde özetlemek ve ardından analize geçmek faydalı olacaktır;

- KDK, küçük ve değersiz görülen politika değişimlerinin bir araya gelerek büyük ve köklü değişimler getireceğini iddia eder.
- Karar alma sürecinde sınırlı rasyonalitenin varlığını kabul eder.
- KDK'ye göre aktörler, geliştirilen politikaların kendi faydalarına olması için yine kendilerine en uygun mücadele mecrasında (bakanlık, akademi, düzenleyici kuruluşlar vb.) konunun tartışılmasını sağlar.

• KDK, uzun bir zaman dilimi içerisinde hangi kamu politikası aktörlerinin sürece müdahale ettiğini ve müdahalenin zamanla nasıl değiştiğini inceler.

- KDK, politikanın oluşmasında ilaveci bir yaklaşımı esas alır.

Türkiye’de kayıt dışı istihdam ile mücadelede geliştirilen politikalar; farklı politika aktörlerinin sürece dahil olması, politikacıların sınırlı rasyonelliğe sahip olması, yürütülen politikaların bazen küçük bir etkisi varken bazen büyük bir değişime yol açması, ilaveci bir yaklaşımın benimsenmesi açısından KDK ile analiz için uygun bir alandır.

Çalışma kapsamında, KDK’nın çeşitli savlarının olduğu ve Türkiye’de kayıt dışı istihdam ile mücadelenin farklı boyutlarının olduğu değerlendirilmiştir. Bu nedenle konu; 2008 yılı sonrası Türkiye’de kayıt dışı istihdam oranının geliştirilen mücadele politikalarına istinaden yıllar içerisinde nasıl düştüğü, kayıt dışı çalışmanın yaygın olduğu gruplar için farklı aktörler tarafından geliştirilen projelerin bu gruplar üzerinde nasıl bir etki yarattığı ve aktörlerin sürece dahil olma şekilleri üzerinden analiz edilecektir.

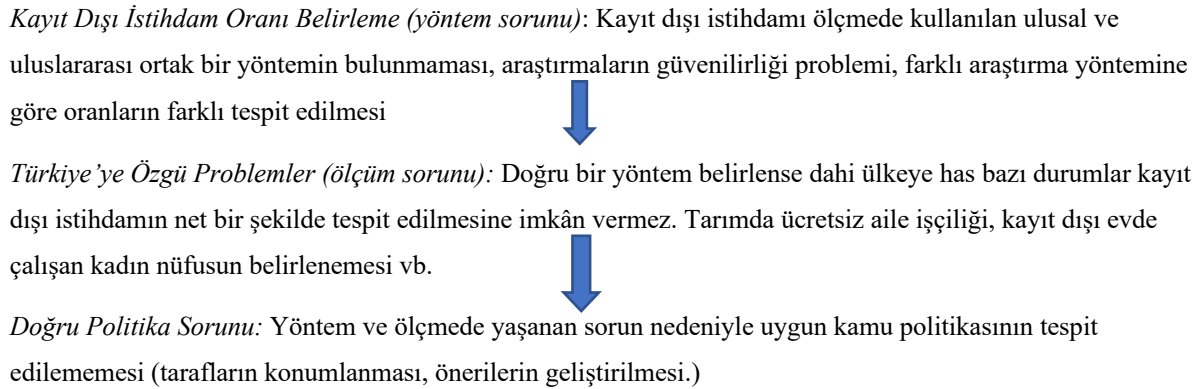
4.1. Sınırlı Rasyonellik Kavramı Üzerinden Analiz

Sınırlı rasyonelite; politikacıların karar verme süreçlerinde kanıt toplama imkânlarının kısıtlı olduğunu belirtir ve aktörlerin politika beceri, bilgi ve tecrübelerinin kusursuz görülemeyeceğini iddia eder. Bu nedenle bireyler ve kurumlar, faydalarını maksimize edemezler ve yeterince iyi bir yol üzerinde uzlaşırlar. KDK, karar alma sürecinde sınırlı rasyonelitenin varlığını kabul eder.

KDK’da sınırlı rasyonelite kavramı, Türkiye’de kayıt dışı istihdam ile mücadele açısından 2 farklı şekilde okunabilir. Bunlardan biri konu ile ilgili çalışmaları olan kuruluşların bilgi toplama süreçleri, diğeri ise toplanan bilgiler neticesinde aktörler tarafından seçilen faaliyetlerdir.

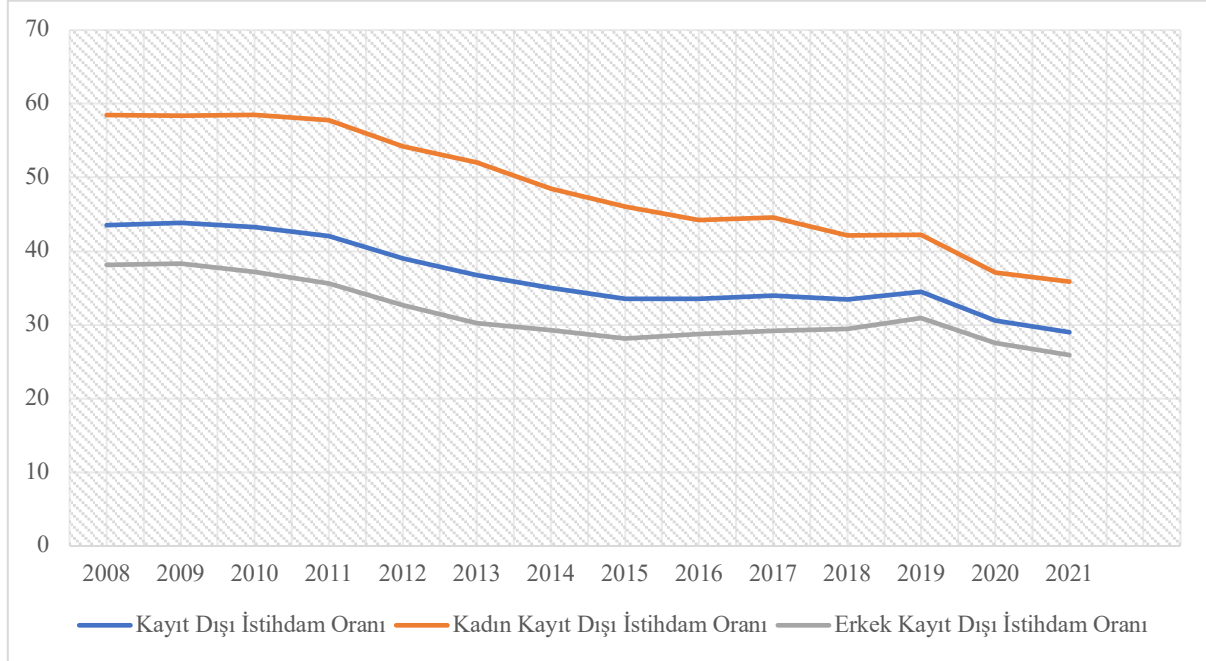
Türkiye’de kayıt dışı istihdam ile ilgili araştırmalar yapan, raporlar sunan ve planlar hazırlayan kamu kurumlarının başında SGK, TÜİK, İş-Kur, Strateji ve Bütçe Başkanlığı gelmektedir. Ayrıca, DİSK, Türk-İş Sendikası ve bazı diğer kuruluşlar (Kalkınma ve Yolsuzlukla Mücadele için Güneydoğu Avrupa Liderliği, Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı, Türkiye Sanayicileri ve İş İnsanları Derneği vb.) da kayıt dışı istihdam ile ilgili sahada incelemeler yapan, anket çalışmaları yürüten, bildiriler yayımlayan diğer kurumlardır. Kayıt dışı istihdam verileri toplayan kamu kurumlarının bilgi toplama sürecinde yaşadığı en önemli sorun, Suriyeli sığınmacıların ve göçmenlerin durumudur. Kayıt dışı ekonomi veya istihdamı ölçmek yoğun bir emek ve büyük bir maliyet gerektirirken bir de düzensiz göçler ile Türkiye’ye giren Suriyeli ve Afgan kişilerin emek yoğun piyasalarda çalışması, hesaplamayı daha da içinden çıkılmaz hale getirmektedir. Ortadoğu’da yaşanan iç karışıklıklar sonucunda Türkiye’ye yasa dışı yollarla giren, başta Suriye ve Afganistan uyruklu kişilerin net bir şekilde sayısını bilmek ve

istatistiklerini tutmak neredeyse imkânsızdır. Bu kişilerin sayısını tespit etmeden kayıt dışı istihdama olan etkilerini incelemek de zordur. Ayrıca, benzer bir durum 6 Şubat Kahramanmaraş depremleri ile ülke içi göçler sonucunda yaşanmıştır. Depremden etkilenen şehirler, Suriyeli ve Afgan mülteciler, sığınmacılar ve geçici koruma altındaki kişilerin yoğun olarak yaşadığı yerlerdir. Bu yerlerden diğer şehirlere göç eden mültecilerin ve Türk vatandaşların tespit edilmesi, şahısların hangi sektörlerde ve nasıl istihdam edildiğinin belirlenmesi gerekmektedir. Diğer bir sorun ise Türkiye’de kayıt dışı istihdamın en yaygın olduğu sektör olan tarım sektöründeki verileri toplama zorluğudur. Bu sektörde kayıt dışı çalışanların durumu günlük veya mevsimlik değişmektedir. Değişim süreçlerinin net bir şekilde ayırt edilememesi, verilerin toplandığı zamana göre kayıt dışı istihdam oranlarının değişiklik göstermesine sebep olabilir. Sınırlı bilgiler neticesinde geliştirilen politikaların sorunu kökünden çözmesini beklemek, doğru değildir. Konunun daha iyi anlaşılması için aşağıdaki şekil oluşturulmuştur:

Şekil 1: Kayıt Dışı İstihdam ile Mücadelede Sınırlı Rasyonalite**4.2. Yıllık Kayıt Dışı İstihdam Oranlarının KDK Çerçevesinde Analizi**

Yukarıda Tablo 1’de SGK’nin resmi internet sitesinden alınan yıllık kayıt dışı istihdam oranları verilmiştir. Konunun daha iyi betimlenmesi amacıyla yıllık kayıt dışı istihdam oranındaki değişim aşağıdaki grafikte gösterilmiştir:

Grafik 1: Kayıt Dışı İstihdam Oranının Yıllara Göre Değişimi (%)



Grafikte, 2008 ile 2021 yılları arasında Türkiye’de toplam kayıt dışı istihdam oranı ile birlikte kadın ve erkek kayıt dışı istihdam oranlarının yıllara göre değişimi verilmiştir. Oranlar, KDK çerçevesinde analiz edildiğinde;

- Grafik incelendiğinde; 2008 yılında %43,50 olan kayıt dışı istihdam oranının, 2021 yılında %29 oranına düştüğü görölmektedir. Kayıt dışı istihdam oranının büyük bir değişim göstermesi, 2008 yılından sonra uygulanan kayıt dışı istihdam ile mücadele politikalarının bir araya gelerek büyük ve köklü bir değişim getirdiğini göstermektedir.

- Kadın kayıt dışı istihdam oranı 2008 yılında %58,45 iken 2021 yılında %35,86’ya düşmüştür. Erkek kayıt dışı istihdam oranı ise 2008 yılında %38,15 iken 2021 yılında %25,90’a düşmüştür. Kayıt dışı istihdamın cinsiyete göre dağılımı incelendiğinde, 2008 yılından bu yana uygulanan mücadele politikalarının her iki cinsiyetin kayıt dışı çalışmasında (genel olarak yıllar bazında küçük değişimlere yol açtığı görölmekte) son kertede büyük bir değişime sebep olduğu görölmektedir.

- İlaveci modele uygun olarak, grafikte yıl bazında kayıt dışı istihdam oranlarının genelde küçük çapta değişikliklere yol açtığı görölmektedir. Ancak özel olarak incelendiğinde KDK’nin ani değişimler varsayımına paralel olarak, 2019 yılında %34,52 olan toplam kayıt dışı istihdam oranı 2020 yılında %30,59 oranına gerilemiştir. Yine aynı dönemlerde kadın kayıt dışı istihdam oranı %42,18’den %37,11 oranına ve erkek kayıt dışı istihdam oranı %30,95’den %27,57 oranına gerilemiştir. Bu dönem, kayıt

dışı istihdam ile mücadelede Cumhurbaşkanlığı planları ve Gelir İdaresi Başkanlığı'nın eylem planları başta olmak üzere bazı mücadele politikalarının etkin kullanıldığı dönemlerdir.

- Tablo 1'deki veriler KDK ile analiz edildiğinde, sanayi ve hizmet sektörlerinde 2008 yılı ile 2021 yılı arasında kayıt dışı istihdam oranındaki büyük gerileme göze çarpmaktadır. İlgili sektörlerdeki büyük değişimleri, kayıt dışı istihdam ile mücadelede geliştirilen sektörel politikalar ile paralel okumak mümkündür (Sektörel teşvik ve denetim faaliyetleri bunun en büyük örneğidir.)

- Kayıt dışı istihdam oranının ilk defa %40 oranı altına düştüğü ve görece diğer dönemlerden daha yüksek oranda düşmenin yaşandığı, 2011 ve 2012 yılları arası dikkat çekicidir. Bu dönem, sosyal güvenlik denetmenliği kadrosunun oluşturulduğu 2011 yılıdır. Bu dönemde mücadele politikası olarak denetim faaliyetlerine önem verilmesi, KDK açısından müdahalenin zamanla değişimine kanıttır.

- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından 2010 yılında hayata geçirilen *ALO 170 Kayıt Dışı İstihdam ve Sosyal Güvenlik Bilgi Hattı* sorunla mücadele politikaları açısından farklı bir araçtır. 2008 yılında %43,5 olan kayıt dışı istihdam oranı, 2009 yılında %43,84 oranına yükselmiştir. Hattın kullanılmaya başlandığı 2010 yılında ise kayıt dışılık %43,25 oranına, daha sonra %42,05'e gerilemiştir. Bu durumda; kamu politikasında meydana gelen değişikliğin, KDK analizine uygun olarak, sonuçtaki ani değişimini göstermektedir.

4.3. Aktörlerin ve Aktörler Tarafından Geliştirilen Politikaların Analizi

Son olarak Türkiye'de kayıt dışı istihdam ile mücadele politikalarına farklı aktörlerin nasıl müdahale ettiği ve müdahalenin nasıl değiştiği, bu aktörlerin geliştirmiş olduğu planlarda kendileri ile ilişki içerisinde olan mecraların hangi kurumlar olduğunu açıklamakta fayda vardır.

KDK'ye göre aktörler, geliştirilen politikaların kendi faydalarına olması için yine kendilerine en uygun mücadele mecrasında konunun tartişılmasını sağlarlar. Türkiye'de kayıt dışı istihdam ile mücadele politikalarına dahil olan uluslararası kuruluşlar, analizin bu yönüyle dikkat çekmektedir. Analiz kapsamında örneklem olarak seçilen ILO, Dünya Bankası ve Avrupa Birliği'nin Türkiye'de SGK ile ortak çalışmalar yürüttüğü, SGK'ye kayıt dışı istihdam ile mücadele politikalarında kullanılmak üzere fon sağladığı tespit edilmiştir. SGK, kayıt dışı istihdamla mücadelede Türkiye'de en etkin rol alan kurumdur. Uluslararası kuruluşların çalışmalarını ulusal boyutta böylesine önemli bir kurum ile iş birliği içerisinde yürütmesi, gerçekten de kendilerine en uygun mücadele mecrasında konunun tartişılmasını sağladıklarını göstermektedir.

Analiz kapsamında diğer dikkat çeken durum ise uluslararası aktörlerin özellikle Suriyeli sığınmacıların kayıt dışı istihdamı konusuna önem vermesidir. Sığınmacıların kayıt dışı istihdamının yaygın olduğu illerde bu kuruluşlar, ayrı projeler yürütmektedir. Projeler ve bilgilendirme faaliyetleri

ile sığınmacıların kayıtlı istihdamı desteklenmektedir. Uluslararası kurumların sürece dahil olmasıyla sosyal uyum ve diyalog politikalarının arttığı gözlemlenmiştir. Aktörlerin sürece genelde SGK gibi aracı kurumlar ile dahil olduğu, aracı kurumlara büyük hibe desteği verdiği, süreci titizlikle takip ettiği tespit edilmiştir.

5. SONUÇ

“Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdam Sorunu Kalıtsal Mıdır?” başlıklı bu çalışma, birbiri ile ilişkili 3 bölümden oluşmaktadır. Çalışma, kamu politikası analizi disiplini içerisinde yürütüldüğünden bölümlerin disiplinin temel prensiplerine cevap vermesine özen gösterilmiştir. İlk olarak kayıt dışı istihdamın tanımı, nedenleri ve sonuçları açıklanarak sorun tanımlanmıştır. Ardından Türkiye’de kayıt dışı istihdamın boyutu ve kayıt dışı istihdam ile mücadele politikaları ile ilgili bilgiler verilmiştir. Bu bölümde yer alan bilgiler; kamu politikası perspektifinden politika bağlamı, politika seçenekleri, aktörler ve uygulama aşamalarını içermektedir. Son bölümde ise açıklamalarımıza istinaden politika analizi gerçekleştirilmiştir.

Kayıt dışı istihdam ile mücadele politikalarının KDK çerçevesinde analizi 3 ayrı bölümde ele alınmıştır. İlk bölümde, KDK yönteminde önemli bir unsur olan sınırlı rasyonellik kavramının konu ile ilişkilendirilmiştir. Kayıt dışı istihdam ile mücadele için toplanan verilerin çeşitli nedenlerden dolayı (yöntem, ölçüm, doğru politika sorunu) eksik olduğu ve buna istinaden geliştirilen politikaların da kusursuz olamayacağı değerlendirilmiştir. Ardından yıllık kayıt dışı istihdam oranlarının KDK çerçevesinde analiz edilmiştir. 2008 yılından sonra uygulanan kayıt dışı istihdam ile mücadele politikalarının bir araya gelerek büyük ve köklü bir değişim getirdiği, ilaveci modele uygun olarak görülen küçük çapta değişiklikler ile birlikte farklı politika uygulamalarının köklü değişikliklere sebep olduğu tespit edilmiştir. Son olarak aktörlerin ve aktörler tarafından geliştirilen politikalar analiz edilmiştir. Aktörlerin birbiriyle ilişkisi ve kullanmış olduğu politikalar hakkında kısaca bilgi verilmiştir. Bu bölümde, uluslararası kuruluşların çalışmalarını SGK ile iş birliği içerisinde yürütmesinin kendilerine en uygun mücadele mecrasında konunun tartışılmasını sağladıklarına ispat olarak sunulmuştur. Türkiye’de kayıt dışı istihdam ile mücadele politikalarının çeşitli yönleri ile etkin olduğu belirlenmiş ancak yakın gelecekte Türkiye’de kayıt dışı istihdam sorununun farklı boyutları ile devam edeceği sonucuna ulaşılmıştır. Suriye iç savaşı sonucu yaşanan göçler, Afgan mülteciler ve 6 Şubat Kahramanmaraş depremleri, Türkiye’de kayıt dışı istihdam ile ilgili güncel ve çözölmeyi beklenen sorunların başında gelmektedir.

Türkiye’de kayıt dışı istihdam ile mücadele politikalarının KDK çerçevesinde analizini yaptığımız bu çalışma, konunun daha önce herhangi bir kamu politikası analiz yöntemi kullanılarak



araştırılmaması açısından özgün bir yere sahiptir. Konu ile ilgili akademik araştırmaların yürütüldüğü dönemde, Türkiye’de kayıt dışı istihdam ve mücadele politikalarının KDK çerçevesinde analizinin çok farklı politika örnekleri ile çalışılabileceği ve etkili sonuçların alınabileceği görülmüştür. Çalışmamızın bu konuda yürütülen diğer tartışmalara katkı sağlaması beklenmektedir.

KAYNAKÇA

- Cairney, P. (2020), *Understanding Public Policy: Theories and Issues*, Red Globe Press, Second Edition, UK.
- Caro, L. (2020), *Türk İşgücü Piyasasında Suriyeli Mülteciler*, ILO Türkiye Ofisi, Ankara.
- Çiner, C.U. (2020), *Türkiye’de Kamu Politikaları: Güncel Konular ve Eğilimler*, Ankara Üniversitesi Yayınları No: 685, KAYUAM 14, Ankara,
- Dinçer, İ., Akin, M., Orhan, A., Varol, O. (2023), “6 Şubat 2023 Kahramanmaraş Depremlerinde Adana İl Merkezinde Oluşan Bina Hasarları ve Yıkımlarının Jeolojik Koşullar ile Olan İlişkisine Yönelik Ön Değerlendirme Raporu”, Sakarya Üniversitesi Afet Yönetim Uygulama ve Araştırma Merkezi, Sakarya.
- Erdal, İ. (2019), “Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdam ve Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Politikaları”, *Ufuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C.8, S.16, s. 225-246,
- European Commission (2017), “*Special Eurobarometer Undeclared Work in the European Union Report*”, s.3-46,
- Feld, P., Frey, B. (2005), “*Illegal, Immoral, Fattening Or What?: How Deterrence And Responsive Regulation Shape Tax Morale*”, *Size, Causes and Consequences of the Underground Economy*, s.15-37.
- Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2023, erişim: <https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma5638>, (23.05.2023),
- ILO, (2020), erişim: <https://www.ilo.org/global/lang--en/index.htm>, (28.12.2020),
- ILO, Geneva (1972), “*Employment, Incomes And Equity: A Strategy For Increasing Productive Employment In Kenya*”, Kenya Report, s. 1-584,
- Kaleli, E., Karaca, C. (2019), “Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdama İlişkin Çözüm Önerileri”, *Sosyal Politika Çalışmaları Dergisi*, C.19, S.44, s.769-792,
- Kraft, M., Furlong, S. (2013), *Public Policy: Politics, Analysis, and Alternatives*, 4th Edition, Sage Publications, Los Angeles,



Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi
Social Sciences Research Journal

DOI: 10.38120/banusad.1384690

BANÜSAD, 2023; 6 (CEEİK 2023 Özel Sayısı), 93-110

- Mahiroğulları, A. (2017), “Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdam ve Önlemeye Yönelik Stratejiler”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi-C.22, S.2, s.547-565*,
- OECD, (2004), “*Informal Employment and Promoting the Transition to a Salaried Economy*”, OECD Employment Outlook 92-64, 229-232,
- SGK, 2023, erişim: http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/calisan/kayitdisi_istihdam, (22.05.2023),
- Sosyal Güvenlik Denetmenliği Yönetmeliği, *T.C. Resmî Gazete*, no.27945, 26.05.2011,
- True, J., Jones, B., Baumgartner, F. (2007), “*Explaining Stability and Change in Public Policymaking*”, Theories of the Policy Process, Second Edition, Routledge,
- Tudela, C., Launov, A., Robin, M. (2018), “*The Fall in German Unemployment: A Flow Analysis*”, erişim: <https://www.iza.org/publications/dp/11442/the-fall-in-german-unemployment-aflow-analysis>, (20.04.2023),
- TÜİK, 2023, erişim: <https://www.tuik.gov.tr/>, (21.05.2023),
- Us, V. (2004), “*Kayıt Dışı Ekonomi Tahmini Yöntem Önerisi: Türkiye Örneği*”, erişim: <http://www.tek.org.tr/dosyalar/vuslat-us1-kayitdisi.pdf>, (05.03.2023),
- Yıldız, T., Yıldız, İ. (2017), “Suriyelilerin Türkiye Ekonomisinde Kayıt Dışı İstihdama Etkileri ve Bunun Yansıması Olarak Türkiye’ye Maliyetleri Üzerine Bir İnceleme”, *İktisadi İdari ve Siyasal Araştırmalar Dergisi, C.2, S.3, s.30 – 46*.