

Türkiye’de Türk Kökenli Yasa Dışı Yabancı İşgücünün Kayıt Dışı İstihdamı

İnci KUZGUN¹

Öz

Türkiye’de son yirmi yıldır Türk etnik kökenli yasadışı göçmen işçiler, işgücü göçü içinde önemli bir yere sahiptir. Mevcut problemlere ilaveten yasa dışı göçmen işçiler işgücü piyasasında farklı güncel sorunlar yaratmaktadır. Bu çalışma Türkiye’de Türk etnik kökenli yabancı kaçak işçilerin kayıt dışı istihdamını incelemeyi amaçlamaktadır. Bu grup işgücünün kayıt dışı istihdamı, Türkiye’de kayıt dışı istihdamın farklı bir boyutunu oluşturmaktadır. Bu bağlamda çalışmanın bu grup işgücünün istihdam değişkenlerinin ve istihdamının Türkiye işgücü piyasasına etkisinin analizine katkı yapacağı beklenmektedir. Çalışma, aşağıdaki gibi düzenlenmiştir: Giriş bölümü, Türk kökenli yasa dışı işgücünün kayıt dışı istihdamı konusunda genel bir bilgi vermektedir. Bunu işgücü piyasasında bu grubun istihdamını belirleyici değişkenlerin ve istihdamının işgücü piyasasına etkisinin analizi izlemektedir. Son bölüm, bulgular ve yorumlardan oluşmaktadır.

Anahtar kelimeler: *kayıt dışı istihdam, yasa dışı göçmen işçiler, Türkiye, Türk etnik köken, işgücü piyasası*

¹ Prof. Dr. Hacettepe Üniversitesi, İktisat (Türkçe) Bölümü Öğretim Üyesi, kuzgun@hacettepe.edu.tr

Informal Employment of Illegally Migrant Worker Who Has Turkic Background in Turkey

Abstract

In last two decades, illegally migrant workers who has Turkic ethnic backgrounds has important place in immigrant movement in Turkey. Adding to current problems, illegally immigrant workers have created different emerging problems in labor market in Turkey. This paper is aimed to examine informal employment of illegal foreign labor force that has Turkic backgrounds in Turkey. The informal employment of this illegally labor force is a dimension of informal employment in Turkey. Therefore, it is estimated that this paper is to contribute to the analyzing of employment's indicators and effects of this labor group's employment on the labor market in Turkey. Study is organized as follows: The chapter of introduction provides a brief on the informal employment of illegal labor force has Turkic backgrounds in Turkey. This is followed by analysis effects of the determinate indicators and employment of this group on labor market have been taken in this next section. The last section provides findings and conclusions.

Keywords: *informal employment, illegally migrant workers, Turkey, Turkic backgrounds, labor market.*

1. Giriş

Ülke işgücü piyasalarında mülteciler, yasa dışı işgücü arzı olarak, özellikle kısa dönemde işgücü arzı ve işgücü talebi arasındaki dengenin bozulmasına neden olmaktadır. Mültecilerin büyük çoğunluğu göç ettikleri ülkede kayıt dışı istihdam edilmekte ve yasa dışı yabancı işgücünü oluşturmaktadır. Yasa dışı yabancı işgücü, bulunduğu ülkeye vatandaşlık bağı ile bağlı olmayan, mevcut yasal düzenlemelere uygun oturma izni, çalışma izni veya konaklama izni bulunmayan işgücü olarak tanımlanmaktadır.² Kayıt dışı istihdamın farklı bir boyutuna kaynak oluşturması nedeniyle, mültecilerin toplam ülke nüfusuna oranı önem taşımaktadır. Birleşmiş Milletlerin 2005 yılında yayınlanan Dünya Nüfus Politikaları raporuna göre, mültecilerin ülke nüfusuna oranı ülkelere göre farklılık gösterirken, Türkiye mültecilerin toplam nüfusa oranının %1 ile %4 arasında değiştiği ülkeler grubunda yer almaktadır.³ Günümüzde bütün ülkeleri ilgilendiren sosyo-ekonomik bir sorun olarak yasa dışı yabancı işgücü arz ve talebini belirleyen etkenleri farklı açılardan ele almak mümkündür.

Ekonomik faaliyetlerde ulusal sınırların ortadan kalkması bu etkenlerin başında yer almaktadır. Küreselleşme ile işgücünün coğrafi hareketliliğinin artması ve ekonomik nedenlerle uluslar arası işgücü göçünün hız kazanması sonucu ulusal işgücü piyasalarında yabancı uyruklu işgücünün yasa dışı istihdamının yaygınlaştığı görülmektedir.

Küreselleşmeyle firmanın rekabet gücünün iç ve dış pazarlarda önem kazanması, bunu belirleyen faktör olarak üretim maliyetinin ve alt belirleyici faktör olarak işgücü maliyetinin tekrar ele alınmasına neden olmuştur. Ucuz işgücü istihdamının üretim maliyetini düşürerek, firmanın rekabet gücünü arttırması ucuz işgücü olan kayıt dışı yabancı işgücü istihdamının yaygınlaşmasında diğer bir nedendir.

Eski Sovyetler Birliği'nin dağılması da, bütün ülkelerde yabancı işgücünün kayıt dışı istihdamının yaygınlaşmasına yol açmıştır. Yeniden ya-

² ÇGM (Çalışma Genel Müdürlüğü), "Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele (KADİM) Projesi", 2004, s. 23. <http://kadim.istanbul.gov.tr/Portals/Kadim/images/proje.pdf>. Erişim: 23.05.2010.

³ Nationmaster, "Illegal Immigration into and through Turkey", 2005, p. 2.

pılanma sürecinde bağımsız devletlerin ve Rusya Federasyonu içinde yer alan Özerk Cumhuriyetlerin ortaya çıkması ve bu devletlerin pazar ekonomisini benimsemeleri diğer bir faktördür. Eski Doğu Bloğu ülkelerinde pazar ekonomisine geçiş sürecinde işsizliğe kısa dönemde çözüm getirilemeyiş, söz konusu ülkelere diğer ülkelere olan işgücü göçü üzerinde arttırıcı etki yapmıştır. Diğer taraftan, geçiş sürecini yaşayan bu ülkelere pazar ekonomisine dayalı işgücü piyasalarının tam olarak işlerlik kazanamaması da işsizliğe çözüm getirilmesini zorlaştırmıştır.

Yasa dışı yabancı işgücü göçünün artmasının diğer bir nedeni ise, küreselleşme ile ülkeler arası yaşam standartlarındaki farklılığın daha göze çarpar hale gelmesidir. Daha iyi yaşam koşullarına ulaşmak isteği de yaşam standardının düşük olduğu ülkelere, yaşam standardının yüksek olduğu ülkelere doğru nüfus hareketlerine neden olmakta ve yabancı uyruklu yasa dışı işgücü arzını beslemektedir. Bu bağlamda Avrupa Birliğinin kurulması ve birlik içinde bazı ülkelere yaşam standardının diğerlerine göre yüksekliği de, kendi içinde ülkeler arası işgücü hareketliliğine neden olduğu gibi; birlik dışı ülkelere Avrupa Birliğine yönelen yasal ve yasa dışı işgücü göçünü hızlandırmıştır.

2. Türkiye’de Türk Kökenli Yasa Dışı Yabancı İşgücünün Kayıt Dışı İstihdamı

Türkiye açısından yasa dışı yabancı işgücünün kayıt dışı istihdamı içinde Türk kökenli yabancı uyruklu yasa dışı işgücü istihdamının ayrı bir yeri bulunmaktadır. Yabancı kaçak işgücü, Türkiye’ye giriş yolları itibarıyla beş grup içinde toplanmaktadır.⁴ Aynı tasnife dayanarak, Türk kökenli yabancı ve soydaş kaçak işgücünü Türkiye’ye giriş yolları açısından beş grup içinde toplamak mümkündür. Bu gruplar;

- Yasadışı yollardan giriş yapan ve yasa dışı çalışanlar,
- Yasal yollardan giriş yapan ve yasa dışı çalışanlar,

⁴ ÇGM (Çalışma Genel Müdürlüğü), *Kayıt Dışı İstihdam ve Yabancı Kaçak İşçi İstihdamı*, ÇGM, Ankara, 2004, s. 39.

- Yasal giriş yapan, başka bir ülkeye geçmek isteyen ve geçiş sürecinin uzaması nedeniyle kaçak çalışanlar,
- Yasal yollardan giriş yapan, Türk vatandaşlığına geçmek için müracaat etmiş olup, bekleyen ve ikametgâh tezkeresi alanlar,
- Türkiye’de mülteci olarak yaşayanlar ve çalışanlardan oluşmaktadır.

1990’lı yılların başından itibaren Türkiye Türk kökenli olan, dini, kültürel ve tarihsel bağları olan ülkelerden göç alan ülke konumuna gelmiştir. Bu göçlerden bir bölümü Türkiye’yi hedeflerken; bazıları Avrupa ülkelerine yönelik transit göçlerden oluşmaktadır. Türk kökenli yabancı ve soydaş işgücünün kayıt dışı istihdamı, Türkiye’de kemikleşen kayıt dışı istihdam sorunu içinde yer almakla birlikte; yabancı kaçak işgücü istihdamının alt başlıklarından birisini oluşturmaktadır. Kesin rakam vermek mümkün olmamakla birlikte yakalanan yasa dışı göçmen sayısının, 2000–2002 yılları arasında 250.000’i aştığı ifade edilmektedir.⁵ Bu rakamlar, kayıt dışı istihdamın bu alt başlığının Türkiye işgücü piyasasındaki yeri hakkında fikir edinilmesinde yardımcı olmaktadır.

Türkiye ile akrabalık ilişkileri, tarihsel, kültürel ve dini bağlara dayalı sosyal ağlar esas alınarak Türkiye’ye 2005 yılında giriş yapan göçmenler geldiği ülkeye göre ayrıştırıldığında Kosova’dan gelenlerin ilk sırayı aldığı, bu grubu Yunanistan’dan ve eski Yugoslavya’dan gelenlerin takip ettiği görülmektedir⁶. Türkiye’nin etnik, tarihsel, dini ve kültürel bağlarının bulunduğu ülkelerden gelen göçmen sayısının 188.707 kişi olduğu ve aynı yıl içinde gerçekleşen göçün yaklaşık beşte birinin bu gruba giren ülkelerden kaynaklanan göçlerden oluştuğu anlaşılmaktadır. Aşağıdaki Tablo 1’de yer alan veriler Türkiye’de Türk kökenli yasa dışı yabancı işgücünün kayıt dışı istihdamının tahmini büyüklüğü hakkında fikir vermektedir.

⁵ ÇGM (Çalışma Genel Müdürlüğü), *Kayıt Dışı İstihdam ve Yabancı Kaçak İşçi İstihdamı*, ÇGM, Ankara, 2004, s. 41.

⁶ IOM (International Organization Migration), *Migration in Turkey: Country Profile*, October 2008, p. 31.

Tablo 1: Türkiye'ye Yönelik Göçler (2005)

Ülke	Göçmen Sayısı
Azerbaycan	17.707
Eski Yugoslavya	33.000
Rusya Federasyonu	20.000
Kosova	118.000
Afganistan	10.164
Kıbrıs	10.061
Diğer ülkeler	1.057.004
Toplam	1.328.405

Kaynak: International Organization Migration (IOM) Migration in Turkey: Country Profile. October 2008, p. 17'de yer alan Tablo 7'deki verilerden yararlanarak hazırlanmıştır.

Bosna'dan 1992–1995 döneminde 20.000 kişinin Türkiye'ye göç ettiği ve Kosova'dan gelenlerin 1998–1999 döneminde 18.000 kişi olduğu ve bunların çoğunun geri döndüğü belirtilmektedir.⁷

Asya (İran, Irak, Pakistan, Afganistan, Bengaldeş) ve Afrika ülkelerinden gelen (Somali, Sudan, Nijerya) göçmenlerin Türkiye'de kaldıkları sürece kayıt dışı istihdam edilirken; eski Doğu Bloğu ülkelerinden (Moldova, Ukrayna, Rusya Federasyonu, Gürcistan, Azerbaycan, Türkmenistan) turist vizesi ile gelip kayıt dışı istihdam edildikleri ve diğer ülkelerden gelen göçmenlerin ise mülteci konumunda oldukları ve sayılarının yüz binleri bulduğu ifade edilmektedir.⁸ Turist vizesi ile gelen Türk etnik kökenli olan göçmenlere turist vizesi ile gelmelerine rağmen 1997 yılına kadar çalışma ve oturma izni verilmekteydi. 1997 yılından itibaren Türkiye'ye turist vizesi ile giriş yapıp, ücret karşılığında bir işte çalışanların yasa ve kayıt dışı istihdamları söz konusu olmaktadır.

Diğer bir 2003–2005 dönemini kapsayan çalışmada ise Türkiye'ye göçler dört grup içinde toplanmaktadır.⁹ İlk grubu doğu Avrupa ülkelerin-

⁷ Kemal Kirişçi, "Country Profiles Turkey: A Transformation from Emigration to Migration Information", 2003, p. 3, <http://www.migrationinformation.org/Feature/display/cfm?id=176> (18.06.2012)

⁸ Willi Liebfritz, "Country Economic Referendum on Informality: Causes, Consequences, and Policies", Background Paper Prepared for the World Bank, June 2009, p.16.

⁹ Ahmet İçduygu, "Transit Migration in Turkey: Trends, Patterns and Issues", *San Domenico di Fiesole (FI): European Human Institute, Robert Schumann Center for Advanced Studies*, 2005.

den beslenen göçler oluşturmaktadır. Bu grup içinde göç veren ülkeler olarak Moldova, Ukrayna, Rusya ve Romanya yer almakta ve iş aramak amacıyla Türkiye'ye geldikleri belirtilmektedir. Bu grup içinde yer alan kadın göçmenler turist vizesi ile giriş yaptıkları, ev işlerinde, sağlık sektöründe, imalat sektöründe, eğlence ve seks sektöründe yasa dışı istihdam edildikleri ve bir bölümünün kayıtlı istihdam içinde yer aldıkları ifade edilmektedir.

İkinci grubu transit geçiş yapan göçmenler oluşturmaktadır. Bu göçmenler İran, Irak, Afganistan, Pakistan, Sri Lanka, Nijerya, Somali ve Kongo Demokratik Halk Cumhuriyetinden gelen göçmenlerdir.

Üçüncü grubu ise geldikleri ülkeye geri dönmeyi düşünmeyen göçmenler oluşturmaktadır. Bu da Türkiye için ayrı bir sorun olmaktadır.

2.1. Türkiye’de Türk Kökenli Yasa Dışı Yabancı İşgücünün Kayıt Dışı İstihdamının Nedenleri

Türkiye’de Türk kökenli yabancı ve soydaş kaçak işçi işgücü istihdamının bir sorun olarak ortaya çıkmasının nedenlerine baktığımızda bu nedenleri, dışsal etkenler ve içsel etkenler olarak iki alt başlık altında ele almak mümkündür.

2.1.1. Dışsal Etkenler

Dışsal nedenlerin başında, küreselleşme, eski Sovyetler Birliği’nin dağılması ve ülkeler arası yaşam standartlarındaki farklılığın fark edilmesi gelmektedir.

Özellikle 1990’lı yılların başından itibaren Sovyetler Birliği ve Doğu Bloğu ülkelerinde meydana gelen politik çözülme, Türkiye’ye dönük Türk kökenli yabancı işgücü göçünün başlangıç tarihini oluşturmaktadır. Sovyetler Birliğinin dağılmasından sonra Orta Asya’da Türk Cumhuriyetleri’nin yeni birer devlet olarak kurulması göç sürecini hızlandırmıştır.

Türkiye’nin coğrafi konumuna bağlı olarak yaşam standardının düşük olduğu Doğu Avrupa ülkeleri ile yaşam standardının yüksek olduğu Avrupa ülkelerine geçişte köprü oluşturmaları, sorunun ağırlıklı olarak yaşanmasında diğer bir neden olmaktadır. Türkiye’ye gelen ve bir süre kayıt dışı istihdam edilen göçmenlerin genelde Avrupa Birliği ülkelerine gitmek istedikleri ve Türkiye’yi bu geçişte köprü olarak kullandıkları belirtilmektedir.¹⁰

¹⁰ Willi Liebfritz, “Country Economic Referendum on Informality: Causes, Consequences, and Policies”,

2.1.2. İçsel Etkenler

İçsel etkenler, Türk kökenli yabancı ve soydaş kaçak işçi işgücü istihdamında göç alan ülke olarak Türkiye’den kaynaklanan nedenlerdir. Bu etkenler, Türkiye’ye dönük Türk etnik kökenli yasadışı işgücü arzını bir anlamda teşvik etmektedir. Bu etkenlerden bazıları ekonomik ve politik nitelikte iken; bir bölümü işgücü piyasasının yapısal özelliklerinden kaynaklanmaktadır.

2.1.2.1. Ekonomik ve Politik Nedenler

- Türkiye’de 24 Ocak 1980 kararlarıyla, ihracata dayalı ekonomik büyüme modelinin kabul edilmesi ve piyasa odaklı ekonomik sistemin benimsenmesi ekonomik iç etkindir. Ekonomi politikasındaki değişim, mikro ve makro düzeyde rekabet gücünün önem kazanmasına neden olmuştur. Bunun sonucu olarak, Türkiye işgücü piyasasında ucuz işgücü talebinin karşılanmasında Türk kökenli yabancı işgücünün yasa dışı istihdamı bir çözüm olarak benimsenmiş bulunmaktadır. Türkiye’de özel sektörün göçlerden olumlu yönde yararlandığı ve yabancı yasa dışı işgücü göçünün maliyetini en aza indirmede önemli bir rol oynadığı belirtilmektedir.¹¹
- Türkiye’nin 1960’lardan itibaren uzun yıllar dışarıya göç veren bir ülke konumunda olması nedeniyle yabancı işgücünün ülkeye ve işgücü piyasasına yasa dışı girmesini önleyici yasal tedbirlerin alınmasında geç kaldığına ve bu konuda yasal boşluk bulunduğu dikkat çekilmektedir.¹² Günümüzde önleyici tedbirlerin alınmaya çalışıldığı izlenmektedir. Bu çerçevede 2008 yılı programı kapsamında KADİM projesi ile kayıt dışı istihdamın ve özellikle yasa dışı yabancı işgücü istihdamının önlenmesi amaçlanmaktadır.¹³
- Diğer taraftan Türk kökenli yeni devletlerin ortaya çıkması, Türkiye’nin dış politikasında yeni bir pencere açılmasına ve bu ülke-

Background Paper Prepared for the World Bank, June 2009, p. 16. <http://sitesources.worldbank.org/TURKEYEXTN/Resources/361711-1272211-66658bpg>. Erişim:12.06.2012.

¹¹ IOM (International Organization of Migration), “Migration in Turkey”, p. 2; <http://www.turkey.iom.int/project.htm>.

¹² ÇGM, *age*, s. 36.

¹³ “Turkey Country Economic Memorandum Informality: Causes, Consequences, Policies, Poverty Reduction and Economic Management” Report No: 48523-TR. March, 2, 2010; Poverty Reduction and Economic Management Unit Europe and Central Asia Region, p. 16.

lerden Türkiye'ye dönük işgücü göçünün ortaya çıkmasına da yol açmıştır. Türkiye'nin dış politikasındaki değişim, Türkî topluluklardan ve devletlerden gelen yasa dışı işgücünün kayıt dışı istihdamına karşı izlediği politika üzerinde belirleyicidir. Bu çerçevede sorunun ele alınışında, Türkiye'nin diğer yabancı kaçak işgücü istihdamıyla mücadelede izlediği politikadan farklı bir yol izlediği görülmektedir. Bu nedenle Türkiye'de yabancı kaçak işçi sorunu içinde, Türk kökenli kaçak işçilerinin durumunun işgücü piyasasından bağımsız olarak ayrı başlık altında ele alınıp, değerlendirilmesi gerekmektedir. Konuya yaklaşım farklılığı özellikle Türkiye'de kaçak olarak bulunan Türk kökenli yabancı uyrukluların, durumlarının yasallaştırılmasında ortaya çıkmaktadır. Yabancı kaçak işçilerin yakalanmalarına dayanan ve İç İşleri Bakanlığı tarafından derlenen verilere göre Türkiye'de bulunan yabancı işçiler arasında, Bağımsız Devletler Topluluğundan gelen işçiler önemli yer tutmaktadır. Bunda Bağımsız Devletler Topluluğu ülkeleri ile Türkiye arasında vize işlemini kolaylaştıran ikili anlaşmaların yapılması önemli rol oynamaktadır. Bu anlaşmalar Türkiye'ye turist vizesi ile girişi ve turist kimliği ile giriş yapanların yasa dışı işçi kimliğine geçmelerini kolaylaştırmıştır. Bu kanaldan gelen yabancı kaçak işçilerin geldikleri ülkeler sırasıyla eski Sovyetler Birliği, Bulgaristan, İran, Irak, Suriye ve Afrika ülkeleridir.¹⁴

- Türkiye'nin dış politikasında yeni bir pencere açılmasının, Türkiye'de kamusal örgütlenme üzerinde de etkili olduğu izlenmektedir. Bu bağlamda, Bakanlar Kurulu'nun 24 Ocak 1992 tarihli kararıyla,¹⁵ Dışişleri Bakanlığı'na bağlı bir uluslararası teknik yardım teşkilatı olarak Türk İşbirliği ve Kalkınma Ajansı (TİKA) kurulmuştur. TİKA, 28 Mayıs 1999 tarihinde, Başbakanlığa bağlanmıştır.¹⁶ 2011 yılında çıkarılan bir Kanun Hükmünde Kararname ile de yeniden yapılandırılmıştır.¹⁷ Ayrıca, 24 Mart 2010'da Başbakanlığa bağlı Yurt-

¹⁴ ÇGM, age, s. 36.

¹⁵ 480 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname, *Resmî Gazete*, S. 21124, 27 Ocak 1992.

¹⁶ 4668 Sayılı «Türk İşbirliği ve Kalkınma İdaresi Başkanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun», *Resmî Gazete*, S. 24400, 12 Mayıs 2001. <http://www.tika.gov.tr/TR/icerik.ASP?ID=152> Erişim:24.05.2010.

¹⁷ 656 sayılı «Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname», *Resmî Gazete*, S. 28103, 02.11.2011.

dışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı oluşturulmuştur.¹⁸ Söz konusu Kanunun 1. Maddesinin b. paragrafında başkanlığın kurulmasının nedenleri arasında “*Soydaş ve akraba topluluklarıyla sosyal, kültürel ve ekonomik ilişkilerinin geliştirilmesi amacıyla, bu topluluklara yönelik faaliyetleri yürütmek*” sayılmaktadır.

- Türk kökenli yabancı işgücünün geldiği ülkelerle Türkiye arasındaki sosyal bağlar, konuya ilişkin yasal düzenlemeler üzerinde de etkili olmuştur. Bunu çeşitli yasal düzenlemelerde açıkça görmek mümkündür. Bu açıdan Türkiye’nin geleneksel bir tutum izlediğini söylemek mümkündür.
- Nitekim Türk kökenli göçmenlerin Türkiye’de çalışmalarını kolaylaştırmak için 1981 yılında Türk Soylu Yabancıların Türkiye’de Meslek ve Sanatlarını Serbestçe Yapabilmelerine, Kamu, Özel Kuruluş ve İşyerlerinde Çalıştırılabilmelerine İlişkin 2527 sayılı Kanun çıkarılmıştır. Özel çalışma izninin ön araştırma sonucuna göre Bakanlar Kurulu tarafından verilmesi nedeniyle, bu yasal düzenlemenin uygulanabilirliği sınırlı olmuştur. Daha sonra 2003 yılında 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun çıkarılmıştır.¹⁹ Konuya ilişkin olarak, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın 29.01.2008 tarih ve 695 sayılı yazısı ile kaçak olarak bulunan yabancı uyruklu kişilerden Türk kökenli olanlara (Ahıska Türkleri, Irak, Çin (Doğu Türkistan), Afganistan ve Bulgaristan vatandaşı) oldukça kısa, 30–45 günlük bir geçiş süresi tanınmış olması dikkat çekmektedir. Bu kapsamda Ahıska Türklerinden 17.000 kişiye ikamet izninin verildiği ifade edilmektedir.²⁰ Türk kökenli yasa dışı yabancı işgücü ile Türkiye arasındaki sosyal ağların varlığı sorunun çözümünü zorlaştırdığı gibi, çözümünde alınacak tedbirlerin niteliği üzerinde de belirleyici olmaktadır.
- Geçmiş dönemlerde Türkiye’de yabancılara oturma ve çalışma izni verilmesinde kamu kurum ve kuruluşları arasındaki yetki payla-

¹⁸ 5978 Sayılı “Yurt Dışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun”, *Resmî Gazete*, S. 27544, 6 Nisan 2010. <http://resmi-gazete.org/gundem/duyurular/tbmm/yurtdisitukler-ve-akraba-topluluklar-baskanligikuruldu.htm> Erişim: 21.05.2010.

¹⁹ 4817 sayılı “Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun”, http://www.alomaliye.com/4817_yabanci_calisma_izin_kanun.htm Erişim: 18.06.20102

²⁰ Kemal Kirişçi, “Country Profiles Turkey: A Transformation from Emigration to Migration Information”, 2003, s. 3. <http://www.migrationinformation.org/Feature/display/cfm?id=176> (18.06.2012)

şımının neden olduğu belirsizlik yasa dışı işgücü sorununun takibini, çözümlenmesini zorlaştırmıştır. Nitekim Türkiye’de yabancı kaçak işçi istihdamı ile mücadelede, mevzuattaki dağınıklığın giderilmesi ve ilgili mevzuatın tek çatı altında toplanması gerektiği belirtilmektedir.²¹ Bunun sonucunda, izni verme yetkisi tanınmıştır. Bu düzenleme ile turist vizesi ile gelenlere altı aylık bir süre tanınmış ve bu süre dışında çalışma izni alınması şartı getirilmiştir.²² Söz konusu düzenlemeye göre, gerekli iznin alınması koşulu ile yabancıların Türkiye’de ücret karşılığı veya kendi nam ve hesabına çalışması mümkün bulunmakla birlikte; işverenin kanuna aykırı olarak yabancı kaçak işgücü istihdamı halinde ağır para cezaları ile cezalandırılmaları öngörülmüştür.

- Türk kökenli yabancı ve soydaş kaçak işçilerin, genel olarak eğitilmiş ve nitelikli işgücü olmaları nedeniyle, piyasada bu grup işgücüne karşı belli bir talebin olması, ayrı bir nedendir. Türk kökenli yasa dışı işgücünün sahip oldukları mesleki bilgi ve becerileri tam olarak değerlendirdiklerini ve ücret olarak karşılığını aldıklarını söylemek mümkün değildir. Bu olumsuz durum yabancı kaçak işgücünün lisan probleminden kaynaklandığı gibi, çalışma izni verilmemesinden veya sahip oldukları meslekleri icra etmelerinin yasal olarak mümkün olmamasından da kaynaklanmaktadır.
- Söz konusu talebi de, sosyal bağlarla açıklamak mümkündür. Tarihsel, kültürel ve ırki ortak temellerin olmasının sosyal bir etken olarak Türk kökenli yabancı ve soydaş işgücü talebi üzerinde etken olduğu söylenebilir. Aynı gerekçeyle, işverenlerce Türk kökenli yabancı ve yasadışı işgücünün diğer yabancı işgücüne tercih edildiği düşünülebilir.
- Nitekim Türkiye’nin, Türk kökenli yabancı ve soydaş kaçak işçi sorununa yaklaşımında ulusal güvenlik ve ırki temellere dayandırıldığına ilişkin ciddi dayanakların bulunduğu ifade edilmektedir.²³

²¹ DPT (T.C.Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı), “Kayıt Dışı Ekonomi Özel İhtisas Komisyonu Raporu”, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*. Yayın No: DPT:2603; ÖİK: 614, Ankara, 2001, s. 33.

²² 4817 sayılı “Yabancıların Çalışma İzinlerini Düzenleyen Kanun”

²³ Kuvvet Lordoğlu, M. Meryem Kiroğlu ve Kurtar Tanyılmaz, “Türkiye’de Enformel İstihdam ve Yabancı kaçak İşgücü”, *UGİNAR Proje Raporu*, İstanbul, 2004; http://www.kuvvetlordoglu.com/yazilar/informal_istihdam_yabanci_kacak_ismucu.pdf. Erişim:25.05.2010.

Ancak, bu yöndeki yaklaşımın sadece Türkiye'ye özgü bir yaklaşım olarak değerlendirilmemesi gerekmektedir. Diğer ülkelerin yabancı kaçak işçilere karşı izledikleri politikalarda da benzer ayırıcı tutum izlediklerini görmek mümkündür.

- Diğer taraftan, Türkiye'nin izlediği politikada din faktörünün de belirleyici olduğu görülmektedir. Müslüman olan Arnavut, Pomak, Boşnaklar mülteci ve göçmen olarak kabul edilirken; Ortodoks Gagavuz Türklerinin ve Şii Azerilerin göçmen ve mülteci olarak kabul edilmedikleri dikkat çekmektedir. Sonuç olarak, Türkiye'nin dış politikasındaki değişim üzerinde sosyal ağların belirleyici olduğu ve buna paralel olarak, Türk kökenli yabancı ve soydaş yasa dışı işgücü arzının arttığı ve mültecilerin Türkiye ile ortak etnik ve dini kökene sahip olmalarının, yasal düzenlemeler üzerindeki belirleyici etki yaptığı görülmektedir.

2.1.2.2. İşgücü Piyasasının Yapısal Özellikleri

Bu başlık altında Türkiye işgücü piyasasının yapısal özelliklerinden kaynaklanan sosyo-ekonomik nedenler ayrı paragraflar içinde aşağıda ele alınmıştır:

- Türkiye, işgücü piyasası etkinliğinde yaşanan bütün sorunlara rağmen, Türk ve akraba topluluklarından gelen işgücü için bir çekim merkezi niteliğini taşımaktadır. Bunun nedeni, Türkiye işgücü piyasası koşullarının göreceli olarak, göç veren ülkelerin işgücü Türkiye'de göçmenler için güvenli bir ortamın mevcut olması bir neden olarak sayılabilir. Sosyal ağların varlığı, Türk ve akraba topluluklarından gelen işgücünün tercih edilmesine neden olmakta ve işgücü talebini arttırmaktadır. Bu durum, söz konusu yabancı işgücünün geçiş süresinde veya sürekli olarak Türkiye işgücü piyasasında kayıt dışı istihdamına neden olmaktadır.
- Türkiye'de mikro ve küçük ölçekli işletmelerin toplam istihdam ve işletme sayısı içindeki payı yüksektir. Ekonominin bu özelliği, işgücü piyasasının denetim altına alınmasını engellemekte ve bu durum kayıt dışı istihdamın yaygınlaşmasına neden olmaktadır. Sonuç olarak ekonominin ölçeğinin, mikro ve küçük işletmelere dayanmasının, Türk etnik kökenli yabancı işgücünün kayıt dışı istihdamını ko-

laylaştırdığı söylenebilir. Avrupa Birliği'nin sınıflandırması²⁴ esas alındığında, 2010 yılı Şubat ayı sonu itibariyle Türkiye'de kayıt dışı istihdamın %70'ten fazlasının mikro ölçekli işletmelerde gerçekleştiği belirtilmektedir.²⁵

- Türkiye'de kayıt dışı istihdamın boyutu ve kontrol altına alınamaması, yabancı işgücünün yasa dışı istihdamı için uygun bir ortam yaratmaktadır. İşgücü piyasasının yapısal özelliklerinden birisi olan kayıt dışı istihdam, sosyal güvenlik sistemi dışında ve çalışma hayatını düzenleyen kurallara uyulmaksızın işgücünün istihdam edilmesi olarak tanımlanmaktadır.²⁶ Türkiye'de 2012 Mart ayı itibariyle istihdam edilenlerin sosyal güvenlik kurumuna kayıtlılık durumuna itibariyle kayıt dışı istihdam oranı %37,5 iken; tarım sektöründe %81,8 ve tarım dışı sektörlerde ise %23,9'dur.²⁷ Diğer taraftan OECD ülkelerinde son yirmi yılda kayıt dışı ekonominin GSYİH içindeki payı %15 civarında iken; bu oranın Türkiye'de %50'lerden aşağı düşmediğine dikkat çekilmektedir.²⁸ Yine, Türkiye'de 2004 yılı itibariyle tarım dışı ekonomik faaliyetlerde özel sektörde ücret karşılığı istihdam edilenlerin %35'ten fazlasının kayıt dışı istihdam edildiği belirtilmektedir.²⁹ Türk kökenli işgücünün yasa dışı istihdamı, hiçbir şekilde bildirilmeyen kayıt dışı istihdam şeklinde gerçekleşmektedir. İstihdam edilenlerin hiç bildirilmediği kayıt dışı istihdam biçimi, kayıt dışı istihdam biçimi olarak tanımlanmaktadır.³⁰ Kayıt dışı istihdam işgücü piyasasının

²⁴ European Commission, "The new SME's definition, user guide and model declaration", 2005, p. 5 http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise_policy/sm_definition_sme_userguide.pdf; Erişim: 10.8.2009

²⁵ SGK, 2010 Şubat Ayı Sigortalı İstatistikleri, http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/!ut/p/ci/04_SB8K8xLLM9MSS2Py8xB29CPO05_9As-PAAE8T1wN3do9XAyNjr_IanQ6dqQ-dg16B8JJK84ZuHOVDeMNTIcXY0MDdiB1

²⁶ Maliye Bakanlığı Gelir İdaresi Başkanlığı Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı, *Kayıt dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı 2008–2010*, Yayın No: 87, 2009, s. 25. http://www.gib.gov.tr/fileadmin/Bayannamerehberi/kayıtdisi_2009tr.pdf. Erişim: 25.02.2010.

²⁷ TÜİK, *Hanehalkı İşgücü İstatistikleri*, Mart 2010; <http://www.tuik.gov.tr/PrehaberBultenleri.do?it=10845> Erişim: 18.06.2012.

²⁸ ÇGM, age, s. 23.

²⁹ Willi Liebfritz, "Country Economic Referendum on Informality: Causes, Consequences, and Policies", *Background paper Prepared for the World Bank*, June 2009, p. 5; <http://sitesources.worldbank.org/TURKEYEXTN/Resources/361711-1272211-66658bpg>. Erişim: 12.06.2012.

³⁰ Umut Çıray, "Kayıt Dışı Ekonominin İstihdam Üzerindeki Etkileri ve Kayıtdışı İle Proaktif Mücadele Yöntemleri (Kayıtdışı Ekonomiyle Mücadele Strateji Eylem Planı 2011–2013 ve Kadim Projesi Perspektifinde)", Erişim:12.06.2012.

yapısal özelliklerinden birisidir. Türkiye’de özel sektör işverenleri tarafından kayıt dışı ekonominin ve bunun içinde gerçekleşen kayıt dışı istihdamın bütün ülkeler için önemli bir sorun olduğu vurgulanmaktadır.³¹ Sonuç olarak Türkiye’de kayıt dışı işgücü piyasasının varlığı ve denetimde karşılaşılan sorunlar, Türk kökenli işgücünün ücret karşılığı kayıt dışı işgücü piyasasına katılımında uygun ortam oluşturmaktadır.

- Kayıt dışı istihdamın nedenleri arasında, işçi-işveren arasındaki bireysel iş ilişkilerinin düzenlenmesindeki katılık ve işgücü piyasasında kamu denetiminin yetersizliği yanında, ücret dışı işgücü maliyetinin yüksekliğinin Türkiye’de kayıt dışı istihdamı arttırdığı ifade edilmektedir.³² İstihdam üzerindeki vergi yüklerinin ağırlığının da, istihdamın kısmen veya tamamen kayıt dışına kaçmasına yol açtığı ileri sürülmektedir.³³ Benzer bir görüş olarak, işverene getirilen istihdam yükümlülükleri, kayıt dışı istihdamı besleyen mali nedenler arasında sayılmaktadır.³⁴ Yine, firmaların kayıt dışı istihdama kaymalarında asıl nedenin işgücü piyasasına ilişkin düzenlemelerden ve istihdam vergilerinden kaçmak olduğu vurgulanmaktadır³⁵
- Diğer taraftan, Türkiye’de kayıt dışı istihdam konusunda bir ikilem yaşandığı ve bunun kamu belgelerinde de açıkça ifade edildiği görülmektedir. Nitekim kayıt dışı istihdamın esnek yapısının, ekonomide yaşanan dalgalanmalar nedeni ile işsiz kalan kayıtlı işgücüne istihdam alternatif sunduğuna dikkat çekilmektedir.³⁶ Bu alternatifi en fazla sunulduğu sektör ise, Türkiye’de kayıt

³¹ TUSİAD, *Türkiye’de İşgücü Piyasası ve İşsizlik*, Yayın No: TUSİAD-T/2002/12, 354. İstanbul, 2002, s. 96.

³² Willi Liebfritz, “Country Economic Referendum on Informality: Causes, Consequences, and Policies”, *Background Paper Prepared for the World Bank*, June, 2009, s. 5; <http://sitesources.worldbank.org/TURKEYEXTN/Resources/361711-1272211-66658bpg>. Erişim:12.06.2012.

³³ G.İ.B, age, s. 26.

³⁴ TUSİAD, *Türkiye’de İşgücü Piyasası ve İşsizlik*, Yayın No: TUSİAD-T/2002/12, 354. İstanbul, 2002, s. 96.

³⁵ Willi Liebfritz, “Country Economic Referendum on Informality: Causes, Consequences, and Policies”, *Background Paper Prepared for the World Bank*, June, 2009, s. 5; <http://sitesources.worldbank.org/TURKEYEXTN/Resources/361711-1272211-66658bpg>. Erişim:12.06.2012.

³⁶ DPT (T.C.Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı), “Kayıt Dışı Ekonomi Özel İhtisas Komisyonu Raporu”, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, Yayın No: DPT:2603; ÖİK: 614. Ankara, 2001, s. 52.

dışı ekonomik faaliyetlerin en fazla yaşandığı sektör olan tarım sektörüdür.

- Türkiye ekonomisinin kırılgan bir yapıya sahip olması sonucu sıkça yaşanan ekonomik krizler, firmaların kayıt dışı istihdama yönelmelerinde diğer bir etkidir. Özellikle ekonomik kriz dönemlerinde reel işgücü maliyetlerinde esnekliğin sağlanması, işletmenin istihdam stratejisinde büyük önem taşımaktadır. Bu bağlamda Türk kökenli yabancı yasa dışı işgücünün kayıt dışı istihdamı da firma açısından sayısal esnekliğin sağlanmasında bir araç olarak kullanılmaktadır.

2.2. Göç Veren Ülkelerden Kaynaklanan Nedenler

Türkiye'nin Türk kökenli yabancı ve soydaş kaçak işgücü istihdamı sorunu ile karşı karşıya kalmasında göç veren ülkelerden kaynaklanan nedenler, Türkiye'ye yönelik göç sürecinin yaşanmasında itici faktörleri oluşturmaktadır.

- Gerek Sovyetler Birliği'nin dağılması sonucu kurulan yeni devletlerde gerekse eski Doğu Bloğu ülkelerinde ekonomik reformların gerçekleştirilmesinde yaşanan sorunlar, bu ülkelerin göç vermelerine neden olmaktadır. Bir ülkedeki siyasi sistemin niteliği ve istikrarı yanında; genel siyasi durum, ekonomik reformların gerçekleştirilmesinde ön koşullar olarak kabul edilmektedir.³⁷ Söz konusu ülkelerde ekonomik reformların istenilen düzeyde gerçekleştirilememesi Türkiye'ye olan göçün temel nedenlerindedir. Bu bağlamda, Türkiye'de yaşanan yabancı yasa dışı işçilik olgusunun çevre ülkelerde yaşanan makro düzeydeki ekonomik, siyasal ve toplumsal değişim süreçleri ile küreselleşmenin sonucu olduğu ifade edilmektedir.³⁸
- Türkiye ile söz konusu ülkeler arasında etnik ve dini bağlar, Türkiye'nin göç edilmek istenilen ülkeler arasında ilk sıralarda yer almasına neden olmaktadır. Bu bağlamda, Türk ve akraba topluluklarından gelenlerin etnik köken itibarıyla Türkiye'ye yakınlık duymaları, sorunun ortaya çıkış nedenleri arasında sayılmaktadır.³⁹

³⁷ Laura L. Wiesner, "Privatization in Previously Centrally Planned Economies: The case of Azerbaijan 1991–1994", London, 1996, p. 130.

³⁸ DPT (T.C.Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı), "İşgücü Piyasası Özel İhtisas Komisyonu Raporu", *Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007–2013*. Yayın No: DPT: 2709-ÖİK: 662, Ankara, 2007, s. 49.

³⁹ Kemal Kirişçi, "Zorunlu Göç ve Türkiye", *Sığınmacı, Mülteci ve Göç Konularına İlişkin Türkiye'deki Yargı Kararları*, BMMYK, Ankara, 2001, s. 14.

- Kişinin göç kararı üzerinde mesafenin uzaklığı sınırlandırıcı etki yaptığı ileri sürülmekle birlikte,⁴⁰ aradaki mesafenin uzaklığının Türkiye’ye göçlerde caydırıcı etki yaptığını söylemek mümkün değildir. Sosyal ağlar, mesafe kavramının yarattığı psikolojik ve parasal maliyetin göze alınmasında etkili olmaktadır.

3. Türk Kökenli Yasa Dışı Yabancı İşgücünün Kayıt Dışı İstihdamının Türkiye ve Göç Veren Ülke İşgücü Piyasası Açısından Yorumu

3.1. Göç Alan Ülke Olarak Türkiye İşgücü Piyasası Açısından Yorumu

Türkiye’de işgücü arzının fazlalığı, işgücü piyasasında karşılaşılan sorunların temel nedenidir. 2010 yılı Şubat ayı itibariyle 24.830.000 kişilik işgücü arzına karşılık, 21.267.000 kişilik işgücü talebi gerçekleşmiştir.⁴¹ Aradaki fark, Türkiye’deki açık işsiz sayısını vermektedir. Göç alan ülke olarak Türkiye açısından olaya baktığımızda, işgücü piyasası üzerindeki en belirgin doğrudan etkisi, kısa dönemde toplam yurtiçi işgücü arzında artışa neden olarak işgücü arzı ve talebi arasındaki dengenin daha da bozulmasına neden olmasıdır. Buna bağlı olarak ortaya çıkan yan etkiler ise, Türk kökenli yabancı ve soydaş yasa dışı işgücü arzının kayıt dışı istihdamın ve işsizliğin artmasına yol açtığı, ikincil işgücü piyasasının payını artırdığı, haksız rekabete neden olduğu, kamu hizmetlerinden bedel ödenmeksizin yararlanılmasına yol açtığı ve sendikacılığı zayıflattığı sayılabilir. Bu etkilerin sosyo-ekonomik boyutlarının bulunması yanında, karşılıklı olarak etkileşim içinde bulunmaları nedeniyle birbirlerinden ayrıştırılmaları mümkün değildir.

Sonuç olarak, Türk kökenli yabancı ve soydaş işgücü arzının, bir bütün olarak Türkiye işgücü piyasasındaki dengeler üzerinde bozucu etki yaptığını söylemek mümkündür. Aşağıda ortaya çıkan dolaylı etkiler alt başlıklar altında ayrı, ayrı ele alınmıştır.

3.1.1. Kayıt Dışı İstihdamı Artırıcı Etkisi

Türkiye’de kayıt dışı ekonomi, 1990’lı yıllardan itibaren hız kazanmıştır. Yine aynı yıllarda, Türkiye’ye eski Sovyetler Birliği ve Doğu Bloğu ülkelerinden Türkiye’ye yönelen yabancı kaçak işgücü arzının arttığı ve

⁴⁰ M. Kemal Biçerli, *Çalışma Ekonomisi*, Beta Basım A.Ş. İstanbul, 2000, s. 269.

⁴¹ TÜİK, “Hane Halkı İşgücü Araştırması 2010 Şubat Dönemi Sonuçları (Ocak, Şubat, Mart 2010)”, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=6247>. Erişim:25.05.2010.

bir sorun olarak algılanmaya başladığı izlenmektedir. Türkiye’de kayıt dışı istihdamın nedenleri arasında, yabancı kaçak işgücünün kayıt dışı istihdamı da gösterilmektedir.⁴² Bu bağlamda, Türk kökenli kaçak işgücünün kayıt dışı istihdamının, sorunu arttırdığını söylemek yanlış olmayacaktır.

3.1.2. İşsizliği Arttırıcı Etkisi

Türkiye’de 2000–2010 yıllarını kapsayan dönemde işsizlik oranında artış gözlenmektedir. İşsizlik oranı 2000 yılında %6,5 iken bu oran tarım dışı sektörlerde %9,4 ve 15–24 yaş arası genç işgücü arasında ise %13,1 olarak gerçekleşmiştir.⁴³ 2010 yılı Ocak ayı itibariyle Türkiye’de işsizlik oranı %14,5 iken; bu oran tarım dışı sektörlerde %17,6 ve genç işgücü arasında %25,0’dır.⁴⁴ 2000 ve 2010 yılı verileri karşılaştırıldığında 2000 yılına göre, 2010 yılı Ocak ayı itibariyle Türkiye’de işsizlik oranında iki katı bir artışın ortaya çıktığı görülmektedir.

Türkiye’de işgücü arzı eksikliği yaşanmadığı ve ekonominin iş yaratma kapasitesinin sınırlı olduğu dikkate alındığında; yabancı yasa dışı işgücü arzının etnik ve dini kökeni ne olursa olsun, işgücü piyasasında mevcut işsizliği arttırıcı etki yaptığı açıktır. Nitekim yabancı uyruklu yasa dışı işgücü arzının işsizliği arttırdığı ifade edilmektedir.⁴⁵ Özellikle ev işlerinde, imalat sektöründe, inşaat ve tarım sektöründe Ukrayna ve Moldova’dan gelen yabancı yasa dışı işgücü rekabete neden olmakta ve genelde nitelikli işgücü olmaları, çalışma disiplinine sahip olmaları ve zor şartlarda çalışmayı kabul etmeleri sonucu imalat sektörü, inşaat sektörü ve tarım sektöründe tercih edilmesine neden olmaktadır.⁴⁶ Bu tercih, Türk etnik kökenli yabancı işgücünün yerli işgücü yerine ikame edilmesi demek olmaktadır ve sosyal damping olarak yorumlanmaktadır.⁴⁷

⁴² Lordoğlu vd. age, s. 15.

⁴³ DPT (T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı), “Çalışma Hayatı Alt Komisyon Raporu”, *Sektörcü Beş Yıllık Kalkınma Planı İşgücü Piyasası Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, 2001, s. 102.

⁴⁴ TÜİK, *Hane Halkı İşgücü Araştırması 2010 Ocak Dönemi Sonuçları (Aralık 2009, Ocak-Şubat 2010)*, 2010,

⁴⁵ Willi Liebfritz, “Country Economic Referendum on Informality: Causes, Consequences, and Policies”, *Background paper Prepared for the World Bank*, June, 2009, p. 5; <http://sitesources.worldbank.org/TURKEYEXTN/Resources/361711-1272211-66658bpg>. Erişim:12.06.2012.

⁴⁶ Ibid, p. 16.

⁴⁷ Kuvvet Lordoğlu, M. Meryem Kiroğlu ve Kurtar Tanyılmaz, “Türkiye’de Enformel İstihdam ve Yabancı kaçak İşgücü”, *UGINAR Proje Raporu*, 28. İstanbul, 2004, http://www.kuvvetlordoglu.com/yazilar/informal_istihdam_yabanci_kacak_igucu.pdf. Erişim:25.05.2010.

Ele alınan dönemde işsizlik oranındaki artış elde veri olmamakla birlikte Türk kökenli de olsa, yabancı kaçak işgücü arzının işgücü piyasası üzerindeki olumsuz etkisini tahmin etmeyi kolaylaştırmaktadır. Türkiye, işsizlik sorununun çözümünde, Türk kökenli yabancı yasa dışı işgücü arzını da kontrol altına almak zorundadır.

3.1.3. İkincil İşgücü Piyasasının Payını Artırıcı Etkisi

İkincil işgücü piyasası, ücret düzeyinin ve çalışma koşullarının birincil işgücü piyasası koşullarının çok altında olduğu, sosyal güvenlik sisteminden yararlanmanın çoğu kez söz konusu olmadığı ve çevresel işgücünün çoğu kez kısa sürelerle geçici olarak istihdam edildiği işgücü piyasasıdır. Bu piyasada ikincil işgücünün tabii olduğu ücret ve çalışma koşulları bireysel düzeyde belirlendiği gibi, birincil işgücü piyasası koşullarının da çok gerisindedir. Bu özellikleriyle ikincil işgücü piyasası, doğal işgücü piyasası koşullarının hâkim olduğu piyasa türüdür.

Türkiye’de tabakalı işgücü piyasasının varlığı dikkate alındığında, Türk etnik kökenli de olsa yabancı yasa dışı işçilerin istihdamının, ikincil işgücü piyasasının payını arttırdığı açıktır. İkincil işgücü piyasası koşullarında istihdamın kayıt dışı gerçekleştiği ifade edilmektedir.⁴⁸ Pazarlık güçlerinin zayıf olması nedeniyle, Türkiye’de kayıt dışı istihdam edilen yabancı yasa dışı işçiler her türlü istismara açık durumdadırlar.

3.1.4. Haksız Rekabeti Artırıcı Etkisi

Türk kökenli yabancı işçilerin kayıt dışı istihdamının haksız rekabeti artırıcı etkisi iki yönlü ortaya çıkmaktadır. İlk olarak Türk kökenli yasa dışı işgücünün kayıt dışı istihdamı, işverenler arasında işgücü maliyeti açısından haksız rekabete neden olmaktadır. İkinci olarak Türk kökenli kaçak işgücünün kayıt dışı istihdamının, yerli ve Türk kökenli yabancı uyruklu işgücü arasında ve söz konusu işgücü grubu ile yerli işgücü arasında da haksız rekabete neden olduğu söylenebilir. İşçiler arası rekabet, ücret düzeyinin düşmesine ve çalışma koşullarının daha güvencesiz ve sağlıksız olmasına yol açmaktadır. Bu ise Türk kökenli yasa dışı işgücü için doğal işgücü piyasası koşullarında korumasız çalışma demek olmaktadır.

⁴⁸ Kuvvet Lordoğlu, “Türkiye’de Turizmde Çalışan Göçmenler ve İşgücü Piyasasında Oluşan Yeni Sorunlar”, s. 13; http://www.kuvvetlordoglu.com/yazilar/Anvers_kongre_metin1.pdf, 2001, Erişim: 24.04.2010.

3.1.5. Sendikacılığı Zayıflatıcı Etkisi

Kayıt dışı istihdam ile sendikalaşma arasında negatif bir ilişki vardır. Kayıt dışı istihdamın, sendikalaşma üzerinde olumsuz etki yaptığı⁴⁹ görüşünden hareketle; Türk kökenli yabancı işgücü istihdamının Türkiye’de sendikacılığı zayıflatıcı etki yaptığı söylenebilir.

Türkiye’de yürürlükte olan 2821 sayılı Sendikalar Kanunu’nun 2.Maddesine göre, sendika üyesi olabilmek için öncelikle “işçi” olmak gerekmektedir. İş akdine dayanarak, ücret karşılığı çalışan kişi ise, işçi olarak tanımlanmaktadır.⁵⁰ Diğer taraftan, Sendikalar Kanununa göre yabancı uyruklu işçilerin, işçi sendikasına üye olmaları mümkündür. İşçilerin sendikaya üye olma ve istediği sendikayı seçme hakkı, pozitif sendika özgürlüğü olarak tanımlanmaktadır.⁵¹ Bu bağlamda, çalışma iznine sahip yabancı uyruklu işçinin, Türkiye’de pozitif sendika özgürlüğünden yararlanması mümkün bulunmaktadır. Türk kökenli yabancı işgücünün kayıt dışı istihdam edilmeleri sendikaya üye olmalarını engellemektedir. Bu engelleme, toplu Türkiye’de toplu iş sözleşmesinden yararlanan işçi sayısını da olumsuz etkilemektedir. Kayıt dışı istihdam edilmeleri, Türk kökenli yabancı uyruklu yasa dışı işçilerin toplu iş sözleşmesiyle sağlanan haklardan yararlanamaması anlamına gelmektedir.

3.1.6. Kamu Hizmetlerinden Bedel Ödemeksizin Yararlanmayı Artırıcı Etkisi

Yasa dışı Türk etnik kökenli işgücünün kayıt dışı istihdam edilmesi, bu grup işgücünün bir bedel ödemeksizin kamu hizmetlerinden yararlanmasına yol açmaktadır. Bu grup işgücünün kayıt dışı istihdam edilmeleri gelir vergisi ve prim ödentilerinin dışında kalmalarına neden olmaktadır. Bu kamu hizmetlerinden yararlanmada bedel ödememeleri demek olması yanında, bir şekilde bedel ödeyenlerin de fazla bedel ödemek zorunda kalmalarına neden olmaktadır. Sonuçta, Türk kökenli işgücünün kayıt dışı istihdamı Türkiye’de kamu hizmetlerinin finansmanında finansman açığı yaratması yanında; Sosyal Güvenlik Kurumu’nun da prim geliri kaybına uğramasına yol açmaktadır.

⁴⁹ Metin Kutsal, “Türkiye’de Sendikal Örgütlenme Sorunları ve Çözüm Önerileri”, *Çalışma ve Toplum Dergisi*, Sayı: 5, İstanbul 2005, s. 4-17.

⁵⁰ Çelik, age, s. 33.

⁵¹ Işıklı, age, s. 173.

3.2. Göç Veren Ülke İşgücü Piyasası Açısından Yorumu

- Türk kökenli yabancı ve soydaş kaçak işgücü arzı, göç veren ülke açısından kısa dönemde işsizlik sorununa geçici bir çözüm olarak algılanabilir. Göç veren ülke ekonomisinin iş yaratma kapasitesinin sınırlılığının, ülke koşullarında işsizliğe neden olduğu açıktır. Bu nedenle, diğer ülkelere yönelik işgücü göçünün, göç veren ülke işgücü piyasasında işsizliğin baskısını hafifletici etki yaptığını söylemek mümkündür. 1960'lı yılların başında aynı sürecin Türkiye'de de yaşandığı ve aynı yorumun Türkiye için de yapıldığı akladır. Türkiye'de 1960'lı yılların başında yurt dışına yasal yollardan işçi göndermenin, istihdam sorununun artan baskısını hafifletmede etkili olduğu ve yurt dışına işçi gitmesinin nedenlerinin devam ettiği kabul edilmekle birlikte bunun devamlı bir politika olarak benimsenmediği ifade edilmektedir.⁵² Benzer yorumların, Türkiye'ye ve diğer ülkelere işgücü gönderen ülkeler için de işsizlik sorununa çözüm getirilmesiyle bağlantılı olarak yapılması mümkün bulunmaktadır.
- Diğer taraftan, göç veren ülkenin beşeri sermaye yatırımı yaparak eğitim maliyetini yüklediği nitelikli işgücünün dışarıya gitmek zorunda kalması, ülke kaynaklarının heba olması ve göç veren ülke açısından beyin göçü anlamına gelmektedir. Ekonomik ve sosyal yönden üretim faktörü olarak nitelikli işgücü kaybı anlamına gelmektedir. Sosyal yönden de olumsuz etkilerinin olduğu söylenebilir. Bunların başında, ailelerin parçalanmasına yol açması ve bunun sonucunda ortaya çıkan problemler, bu ülkelerden Türkiye'ye yönelik işgücü göçünün sosyal ve psikolojik maliyetini arttıracaktır.
- Türkiye'de yasa dışı veya yasal olarak istihdam edilen Türk kökenli yabancı işgücünün, ellerine geçen gelirin önemli bir bölümünü ailelerine gönderdikleri bilinmektedir. Bu katkının, ülkede kalan aile fertlerinin yaşam standartlarının yükseldiğini söylemek mümkündür. Diğer taraftan, her ne şekilde olursa olsun yurt dışına göç olgusu, göç veren ülkede milli gelirin geride kalan daha az sayıda nüfus arasında paylaşılmasına neden olacağından; kişisel gelir düzeyinde artışı neden olması beklenebilir. Her iki durumda da göç ve-

⁵² DPT (T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı), *İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968–1972)*, 1968, s. 134–35; <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan2.pdf>. Erişim: 12.05.2010

ren ülkede yaşam seviyesinin yükseleceğini söylemek mümkündür. Ülkeye gönderilen paralar, ülkenin dış ödemeler dengesi üzerinde olumlu etki yapacaktır. Rasyonel kullanılması koşuluyla, uzun dönemde söz konusu ülkelerin ekonomik ve sosyal kalkınmalarının finansmanında olumlu etkilerinin ortaya çıkması beklenebilir.

4. Sonuç

Bu çalışmanın amacı, Türkiye’de yabancı yasa dışı işgücü istihdamı içinde, Türk kökenli yabancı ve soydaş kayıt dışı işgücü istihdamının nedenleri yanında göç veren ülkeler ve göç alan ülke olarak Türkiye işgücü piyasası üzerindeki etkilerinin ortaya konulmasıdır. Elde edilen verilerle sınırlı olarak, çalışma sonucu elde edilen bulgular ve bunlara ilişkin yorumlara aşağıda yer verilmiştir:

Türk kökenli yabancı ve soydaş yasa dışı işgücü arzı ve istihdamı, sosyo-ekonomik boyutu yanında etnik boyutu ile de öne çıkmaktadır. Sorunun yasa dışı yabancı işgücünün kayıt dışı istihdamı içinde ayrı bir önem kazanması, Türkiye’de soruna etnik açıdan bakılmasının bir sonucudur ve farklı yaklaşımlar izlendiği dikkat çekmektedir. Bu nedenle, Türkiye’de yaşanan kayıt dışı yabancı işgücü istihdamı içinde, Türk kökenli yabancı işgücünün ayrı bir yeri ve önemi bulunmaktadır.

Türkiye’de işsizlik sorunu dikkate alındığında göçler, işgücü piyasasında kısa dönemde işgücü arzında ani artışlara neden olarak; işgücü arzı aleyhine olan dengenin daha da bozulmasına neden olmaktadır. Bu bağlamda etnik köken itibariyle Türk kökenli yasa dışı yabancı işgücünün kayıt dışı istihdamı, aynı olumsuz etkiyi yaratmaktadır. Türkiye’de kayıt dışı istihdam kontrol altına alınmak isteniyorsa, etnik kökeni ve dini ne olursa olsun kaçak yabancı işgücü istihdamının önlenmesi gerekmektedir.

Türkiye’nin, coğrafi konumu itibariyle, kaçak yabancı işgücü göçünde “geçiş noktası” durumunda olması, alınacak tedbirlere ayrıca önem kazandırmaktadır. Tedbirlerin belirlenmesinde, Türkiye’nin konumunun özellikle dikkate alınması gerekmektedir.

Mevzuata dayanan yetki karmaşasının neden olduğu bu olumsuzluğu gidermek amacıyla Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın bu konuda yetkili kılınması yerinde bir düzenlemedir. Bununla birlikte bu yetkinin Türkiye’de işgücü piyasasında karşılaşılan sorunlar dikkate alınarak kullanılması gerektiği açıktır.

Diğer taraftan, son yirmi yıllık dönemde Türkiye yasa dışı işgücü sorunu konusunda yeterince tecrübe sahibi olmuştur. Kazandığı tecrübeyi, uygulamaya aktarması gerekmektedir. Yasal düzenleme ile getirilen altı aylık geçiş süresinin uzun bir süre olduğu ve Türkiye’de işgücü piyasasının içinde bulunduğu koşullarda iki aylık bir sürenin yeterli olacağı düşünülmektedir.

Yabancı uyruklu işgücünün kayıt dışı istihdamına ilişkin veri toplanmasının zorluğu yanında; gerek yabancı kaçak işgücünün ve gerekse Türk kökenli ve Türk akraba ve topluluklarından gelen işgücünün kayıt dışı istihdamı konusunda kapsamlı çalışmalara ihtiyaç duyulmaktadır. Türk kökenli kaçak işgücü arzına ilişkin belirsizlikler, Türk kökenli yabancı kaçak işçi istihdamının önlenmesinde gerçekçi önlemlerin alınmasını ve uygulanan tedbirlerin etkinliğini engellemektedir.

Sonuç olarak, Türkiye’de yaşanan işsizlik sorunu karşısında, önceliğin yerli işgücünün korunmasına dönük tedbirlerin alınmasına verilmesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- “4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun”. http://www.alomaliye.com/4817_yabanci_calisma_izin_kanun.htm Erişim: 18.06.20102
- “Türk İşbirliği ve Kalkınma İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında 4668 sayılı Kanun”, 2001 <http://www.tika.gov.tr/TR/icerik.ASP?ID=152> Erişim:24.05.2010
- “Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK”. *Resmi Gazete*, 2.11.2011/28103. <http://www.resmi-gazete.gov.tr/eskiler/2011/20111102-1.htm> Erişim: 18.06.2012.
- “Yurt Dışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun”. 6 Nisan 2010 tarih ve 27544 sayılı *Resmi Gazete*. <http://resmi-gazete.org/gundem/duyurular/tbmm/yurtdisi-turkler-ve-akraba-topluluklar-baskanligikuruldu.htm>, Erişim: 21.05.2010
- Biçerli, M. Kemal. *Çalışma Ekonomisi*, Beta Basım A.Ş. İstanbul, 2000.
- Çelik, Nuri. *İş Hukuku Dersleri*, Yenilenmiş 16. Baskı, Yayın No, 1405, Hukuk Dizisi: 596, Beta Basım A.Ş. İstanbul, 2003.
- ÇGM (Çalışma Genel Müdürlüğü). *Kayıt Dışı İstihdam ve Yabancı Kaçak İşçi İstihdamı*, ÇGM, Ankara, 2004.
- ÇGM (Çalışma Genel Müdürlüğü). *Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele (KADİM) Projesi*, 2004; <http://kadim.istanbul.gov.tr/Portals/Kadim/images/proje.pdf> Erişim: 23.05.2010
- Çiray, Umut. “Kayıt Dışı Ekonominin İstihdam Üzerindeki Etkileri ve Kayıt dışılıkla Proaktif Mücadele Yöntemleri (Kayıt dışı Ekonomiyle Mücadele Strateji Eylem Planı 2011–2013 ve Kadim Projesi Perspektifinde)”, http://www.alomaliye.com/2012/umut_ciray_kayitdisi.htm Erişim:12.06.2012.
- Dinçer, Ömer. *Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası*, İstanbul, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş, 5. Baskı, 1998.
- DPT (T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı). *İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968–1972)*, 1968. <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan2.pdf> Erişim: 12.05.2010

DPT (T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı). “Çalışma Hayatı Alt Komisyon Raporu”, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı İşgücü Piyasası Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, 2001, <http://ekutup.dpt.gov.tr/isgücü/öik651.pdf> Erişim: 1.4.2010

DPT (T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı). “Yurt Dışında Yaşayan Türkler Alt Komisyon Raporu”, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı İşgücü Piyasası Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, 2001, <http://e.kutup.gov.tr/isgücü/öik650.pdf> Erişim: 14.4.2010

DPT (T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı). *Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001–2005*, Ankara, 2000.

DPT (T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı). “İşgücü Piyasası Özel İhtisas Komisyonu Raporu”, *Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007–2013*, Yayın No: DPT:2709-ÖİK:662, Ankara, 2007.

DPT (T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı). “Kayıt Dışı Ekonomi Özel İhtisas Komisyonu Raporu”, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, Yayın No. DPT:2603; ÖİK: 614. Ankara, 2001, Erişim: 24.04.2010.

EUROPEAN COMMISSION, “The New SME’s Definition, User Guide and Model Declaration”, 2005, http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise_policy/sm_definition_sme_userguide.pdf, Erişim: 10.8.2009.

G.İ.B (Maliye Bakanlığı, Gelir İdaresi Başkanlığı Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı). *Kayıt dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı 2008–2010*, Yayın No:87, 2009; http://www.gib.gov.tr/fileadmin/bayannamerehberi/kayitdisi_2009tr.pdf Erişim: 25.02.2010

IOM (International Organization for Migration). “Migration in Turkey: Country Profile”, October 2008. Erişim: 12.06.2012

Işığışık, Özlem. “Küresel Gerçeklerle, Türkiye’de Yabancı Kaçak İşçi Sorunu”, 2007. <http://www.calisma.org/index.php?option=com> Erişim: 28.03.2010

Işıklı, Alpaslan. *İş Hukuku*, Gözden geçirilmiş ve genişletilmiş ikinci baskı, İmaj Yayıncılık, Ankara, 1996.

SPO (Republic of Turkey, Under Secretariat of State Planning Organization). *Ninth Development Plan (2007–2013)*, Ankara, 2007.

TUSİAD. *Türkiye’de İşgücü Piyasası ve İşsizlik*. Yayın No: TUSİAD-T/2002/12354. İstanbul, 2002.

TÜİK. *Hane Halkı İşgücü Araştırması 2010 Ocak Dönemi Sonuçları (Aralık 2009, Ocak, Şubat 2010)*; <http://www.tuik.gov.tr/Pre-HaberBultenleri.do?id=6226>, Erişim: 23.04.2010

TÜİK. *Hanehalkı İşgücü İstatistikleri, Mart 2012*; <http://www.tuik.gov.tr/Prehaberbultenleri.do?it=10845> Erişim: 18.06.2012.

Wiesner, Laura.L. “Privatization in Previously Centrally Planned Economies: The Case of Azerbaijan 1991–1994”, London, 1996, <http://www.travel-images.com/az-econ.html>, Erişim 20.03.2006.