



PREMIUM E-JOURNAL OF SOCIAL SCIENCES

Received/Makale Gelis 14.12.2022
Published /Yayınlanma 28.02.2023
Volume/Cilt (Issue/Sayı) 7 (27)
ss / pp 140-148

<http://dx.doi.org/10.37242/pejoss.4359>
Research Article /Araştırma Makalesi
ISSN: 2687-5640
pejoss.editor@gmail.com

Şenol KÖROĞLU

<https://orcid.org/0000-0002-5956-4332>

Nişantaşı Üniversitesi, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, İnsan Kaynakları Bölümü, İstanbul / TÜRKİYE

SURİYELİ MÜLTECİLERİN TÜRK İŞ DÜNYASINA UYUMU

INTEGRATION OF SYRIAN REFUGEES INTO THE LABOR MARKET OF TURKEY

ÖZET

2011 yılında patlak veren iç savaş sonrasında Suriyeli mültecilerin Türkiye'ye yoğun akını, göçle ilgili devam eden yasal değişiklikleri hızlandırmıştır. 2016 yılının başlarında geçici koruma statüsündekiler için çalışma izni rejiminin yürürlüğe girmesi, 3 milyon Suriyeli mülteci adına uzun vadeli planlamaya geçişi işaret etmiştir. Bununla birlikte, çoğu Suriyelinin ülkemizde kayıt dışı çalışmaya devam ettiği varsayılmaktadır. Bu makale Suriyelilerin Türk işgücü piyasasında karşılaştığı zorlukları yasal gelişmeler ışığında incelemeyi ve politika yapıcılara, mültecilerin kayıt dışı işgücü piyasasına katılmalarını engelleyici ve işverenlerin bu mültecileri yasal mevzuat çerçevesinde işe almaya teşvik edici düzenlemelere yönlendirmeyi amaçlamaktadır. Bu suretle hem mültecilerin yaşam kalitesini iyileştirmesi hem de ulusal ekonomimize katkı sağlaması hedefiyle mültecilerin yeteneklerini dikkate alan ve bunları işgücü piyasasının ihtiyaçlarına uyarlayan mesleki eğitim programlarının geliştirilmesi tavsiye edilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Suriyeli Mülteciler, İş Dünyası, Uyum, Türkiye.

ABSTRACT

The massive influx of Syrian refugees into Turkey has accelerated ongoing legal changes related to immigration. The enactment of a work permit regime for those in temporary protection status in early 2016 marked a transition to long-term planning for 3 million Syrians. Nevertheless, most Syrians continue to work informally in informal settings. This report examines the challenges faced by Syrians in the Turkish labor market in light of legal developments and advises policymakers to focus on regulations that prevent refugees from participating in the informal labor market without harming themselves and encourage employers to hire Syrians. Developing vocational training programs that take into account the skills of refugees and adapt them to the needs of the labor market will both improve the quality of life of refugees and contribute to the economy.

Keywords: Syrian Refugees, Labor Market, Integration, Turkey.

1. GİRİŞ

Afro-avrupa geniş hinterlandına yayılmış Osmanlı İmparatorluğu'nun gerileme ve çöküş dönemlerinde meydana gelen çeşitli savaşlar nedeniyle bugünkü Türkiye'ye çoğunlukla Balkanlar ve Kafkasya bölgelerinden olmak üzere çeşitli kitlesel göçler meydana gelmiştir. Ülkemizin göç alan ülke konumu 1980'lerde Afganistan, Irak, İran ve Somali gibi çatışma içerisindeki ülkelerden gelen sığınmacılarla yeniden işlerlik kazanmıştır-(İçduygu, 2016: 8). Ancak, bu sığınmacı akımların hiçbirisi sayısal ve sosyal yönden Suriyeli mülteciler kadar Türk kamuoyunda etki ve tartışma konusu olmamıştır denebilir. Zira, Suriye'deki iç savaşın bir sonucu olarak 3 milyondan fazla Suriyelinin sınırı geçerek Türkiye'ye gelmesi beklenmedik bir kitlesel akına yol açmıştır. Öyle ki Türkiye 2014 yılı sonunda en çok mülteci barındıran ülke olduğunda, toplam mülteci nüfusu 1,5 milyon civarındaydı. Rakamların o zamandan beri kabaca ikiye katlandığı ve 2022 yılının başında 5,5 milyondan fazla kişiye ulaştığı varsayılmaktadır. Nitekim T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Başkanlığı (GİB) verilerine göre ağırlıklı olarak İstanbul, Şanlıurfa, Hatay ve Gaziantep illerinde yoğunlaşan Suriyeli mültecilerin yüzde 8'i 10 ilde kurulan 23 kampta yaşarken, kalan yüzde 92'si kentsel koşullarda yaşamayı tercih etmektedir (URL 1).

Görüldüğü üzere Türkiye, açık kapı politikası ve geçici koruma rejiminin genişletilmesiyle Suriyelilere acil bakım sağlama konusunda cömert davranmış olsa da şimdi Türkiye'nin çok boyutlu ve dinamik doğasını dikkate alan uzun vadeli bir entegrasyon politikası geliştirme zorluğuyla karşı karşıyadır. Buradan hareketle, öncelikle makalemizin ilk bölümünde Türkiye'deki iş piyasasına erişimleri açısından göçmen ve mültecilerin durumuna ilişkin yasal gelişmelere odaklanacaktır. İkinci bölümde Suriyelilerin

kayıtlı istihdama erişimini sağlayan koşullar özetlenirken, üçüncü bölümde istihdam edilen Suriyeliler için mevcut zorluklar özetlenecektir. Dördüncü bölüm, Suriyelilerin Türkiye işgücü piyasası üzerindeki etkisine ilişkin mevcut çalışmalara genel bir bakış sunacak ve beşinci bölüm, Suriyeli mültecilere geçim fırsatları sağlamaya yönelik uluslararası kuruluşlar ve sivil toplum kuruluşları dahil olmak üzere farklı paydaşların faaliyetlerinin bir özetini sunacaktır.

1.1. Yasal Çerçeve ve Yabancıların Türkiye'de İstihdamı

Göçün siyasi ve idari organlar tarafından düzenlenmesi ve yönetilmesi ihtiyacı, Türkiye'de bir göç yönetimi politikası olarak Cumhuriyet ile birlikte oluşturulmuştur. 1923 yılında oluşturulan, Türk kültür ve ırkını ön planda tutan ve yabancılardan arındırılmış bir göç yönetimi politikası uygulamaya konulmuştur. Türkiye, kuruluşunun ilk yıllarında mübadele ve buna bağlı göçlerle nüfusunu büyük ölçüde yenilemiştir. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Avrupa'ya emek göçü vermiş ve Avrupa Birliği üyelik sürecinde yürüttüğü uyum çalışmalarının da etkisiyle sığınmacı ve göçmenlere yönelik politika ve uygulamalarını değiştirmiştir. Küresel insan hareketliliği ve göç dalgaları ile “ev sahibi”, “göçmen” ve “transit-göç geçiş” ülkesi haline gelmiştir (Bakkaloğlu, 2021: 204).

AB katılım müzakerelerinde ilerleme sağlamak amacıyla Türkiye, 2000'li yılların başından itibaren sığınma ve kabul sistemini yeniden şekillendirmeye yönelik önemli adımlar atmıştır. Bu “ABleşme” sürecinin gereklilikleri, göçmen ülkesi olmanın pratik sonuçlarıyla birleştiğinde, Türk sığınma sisteminde bir dizi değişiklikte yol açmıştır. (İçduygu, 2007: 201). Buna göre, 27.02.2003 Tarih ve 4817 Sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun (YÇİHK) ile 04.04.2013 Tarih ve 6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun çıkarılması (YUKK) ve 2014 yılında İçişleri Bakanlığı'na bağlı Göç İdaresi Başkanlığı'nın kurulması Türkiye'nin AB'ne katılım sürecinin ürünün gelişmelerdir. Buna karşın, YÇİHK milliyet yerine işgücü piyasası taleplerine göre çalışma izni veren hükümlerle köklü bir mevzuat değişikliği yapmış olsa da, kanun Türk asıllı olmayan mültecilerin çalışma hakkından bahsetmemiştir (İçduygu, 2016:19). Öte yandan,

YUKK'nun uygulamaya konması ve göçmenler konusunda Emniyet Genel Müdürlüğü'nden yetkinin GİB'e devredilmesi göçmenlerin daha iyi korunmasını vaat eden bir gelişme olarak algılanmıştır. Öyle ki bu gelişmeler, Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK) tarafından “Türkiye'nin insani değerlere ve ilkelere olan güçlü bağlılığının bir yansıması olarak” değerlendirilmiştir.

YUKK, Türk hukuk tarihinde ilk kez, doğrudan entegrasyon konusunu ele alan hükümler getirmiştir (Açıkgöz ve Arıner, 2014: 22). Göçmen entegrasyonunu kolaylaştırma ihtiyacının giderek daha fazla tanınmasına rağmen, pek çok sorun sahada çözülmeyen kalmıştır. İş piyasasına erişimle ilgili olarak, yasa, uluslararası koruma başvuru sahiplerinin, şartlı mültecilerin ve ikincil koruma altındakilerin, diğer bir deyişle, çoğunlukla Suriyeli olmayan sığınmacılar ve mültecilerin 6 aylık çalışma izni başvurusunda bulunmalarına izin vermektedir. Ancak, hükümet işgücü piyasasındaki belirli koşullara ve ilgili gelişmelere bağlı olarak erişimi kısıtlayabileceğinden, işgücü piyasasına erişimi garanti etmez (İçduygu, 2016: 20).

Kanun, bu gruplardan hiçbirine ait olmayan Suriyelilerin istihdamına ilişkin herhangi bir hüküm sunmazken, durumlarına açıklık getirmektedir; Suriyeliler, yeni kanunun 91. maddesine göre resmi olarak “geçici koruma altındaki kişiler” konumuna yerleşmişlerdir. Yine de 2014 yılının ekim ayında Geçici Koruma Tüzüğü'nün kabul edilmesine kadar Suriyeli mültecilere ilişkin kurallar, haklar ve yükümlülükler dizisinin net bir tanımı olmamıştır. Türkiye'deki sığınma sistemine ve mülteci yerleştirme konusundaki küresel eğilimlere daha yakından bakmak, Türkiye'deki Suriyeli mülteciler için neden uzun süredir yeni bir yasal statü beklendiğine dair cevaplar sağlayabilir. Türkiye'nin 1951 Mülteci Sözleşmesi'nde sürdürdüğü coğrafi sınırlama, Avrupalı olmayan sığınmacıların tam mülteci statüsünü, dolayısıyla daimî ikamet hakkını reddetmektedir, bu da yeniden yerleşimi veya geri dönüşü tek kalıcı çözüm olarak bırakmaktadır.

Kasım 2006 tarihli İskân Kanunu'na göre, Türkiye yalnızca “Türk soyundan ve kültüründen” gelenlerin tam yerleşimini teşvik etmektedir (İçduygu, 2015: 4). Bu iki kısıtlama nedeniyle, Avrupalı ve Türk olmayan mülteciler, Türkiye'de şartlı mülteci veya ikincil koruma altındaki kişiler olarak kabul edilmekte ve bu kişilerin, Türkiye'de BMMYK tarafından yürütülen Mülteci Statüsü Belirleme (MSB) sürecinden geçmeleri gerekmektedir. MSB ise tam mülteci statüsüne hak kazanmayı ve üçüncü bir ülkeye yeniden yerleşmeyi veya gönüllü olarak ülkesine geri dönmeyi gerekli kılmaktadır.

MSB süreci, BMMYK'nın, sığınma taleplerinin meşru bulunması halinde mültecileri barındırmaya istekli yeniden yerleştirme ülkeleri bulmasını zorunlu kılan, bireyselleştirilmiş bir uluslararası koruma sistemidir. Fakat, 2011 yılında Suriyeli akını başladığında, Suriyeli olmayan sığınmacılardan gelen çok sayıda bireysel başvuru yüzbinlerce Suriyeli bireysel başvuru sahibinin Ankara'ya gelme korkusu, BMMYK'nın bu başvurulardan kaçınmasına neden olmuştur (Corabatir, 2016: 8).

Mevzuatsal açıdan Türkiye'de meydana gelen bir başka yenilik, 28.07.2016 Tarih ve 6735 Sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu'nun yürürlüğe girmesidir. Bu düzenleme, Türkiye'de uzun dönem oturma iznine veya 8 yıl çalışma iznine sahip yabancılara süresiz çalışma izni alabilme imkânı sağlamıştır. En önemlisi ise yasa, yüksek vasıflı işgücünü ülkeye çekme ve tutma girişimi olan "Turkuaz Kart" uygulamasını getirmiştir. Bununla birlikte Turkuaz Kart uygulaması, normal koşullarda Suriyeli mültecileri kapsamamaktadır.

1.2. Geçici Koruma Altındaki Yabancıların İstihdamı

Hal böyle olunca, ülkemizdeki Suriyelilerin durumu göz önünde bulundurularak 15 Ocak 2016 tarihinde "Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik" çıkarılmıştır. Bu Yönetmelik'e göre Suriyelilerin iş piyasasına erişimini sağlayan koşullar şu şekilde belirlenmiştir.

- ✚ Başvuru sahibi, geçici koruma kimlik kartına ve "99" ile başlayan geçerli bir kimlik numarasına sahip olmalıdır;
- ✚ Başvuru sahibinin, başvurunun yapıldığı tarihten en az 6 ay önce geçici koruma altında olması;
- ✚ İşletmelerde çalıştırılacak geçici koruma sağlanan yabancı sayısı, Türk vatandaşı çalışan sayısının %10'unu geçemez (sivil toplum kuruluşları hariç);
- ✚ Geçici koruma sağlanan yabancılar, yalnızca Geçici Koruma kaydının bulunduğu ilde çalışabilirler. GİB başka bir şehirde istihdam edilmesi durumunda geçici koruma altındaki kişilerin yeniden yerleştirilmesine izin vermemelidir;
- ✚ Başvurular, çalışanlar adına işverenler tarafından "e-devlet" üzerinden online olarak yapılacaktır. Başvuru sahibi iş kuracak ve bağımsız çalışacak ise geçici koruma altındaki yabancıların kendisi tarafından başvuruda bulunulması;
- ✚ Başvuru sahibi, tarım veya hayvancılık sektöründe çalışmak istiyorsa, kayıtlı olduğu ildeki Çalışma İl Müdürlüğüne; ve
- ✚ Sağlık veya eğitim sektöründe çalışmak isteyen yabancıların çalışma izni başvurusu yapmadan önce ilgili bakanlığa başvuruları gerekmektedir.

Başvuru prosedürü basit ve hızlıdır, bu da işverenlerin iş sözleşmesini ve çalışanın bir fotoğrafını, şirket ve yabancıya sunulan pozisyon hakkında temel bilgilerle birlikte yüklemelerini gerektirir. Çalışma Bakanlığı'na göre, sivil toplum kuruluşlarının aksi iddialarına rağmen online başvuru sonuçları 30 gün içinde açıklanmaktadır. Öte yandan Bakanlık, bazı durumlarda dolandırıcılığı ve suistimali önlemek amacıyla işe alım kurumları için ayrıntılı bir tarama sürecinin gerekli olduğunu ileri sürerek daha uzun bekleme sürelerini haklı çıkarıyor.

1.3. Suriyelilerin İşgücü Dünyasındaki Durumu

Kayıtlı iş fırsatlarına erişimi kolaylaştıran mevzuat değişikliklerine rağmen, kayıt dışı piyasa hem Suriyeliler hem de işverenler için hala daha çekici olmaya devam etmektedir. Suriyelilere verilen çalışma izinlerinin sayısı, büyük zayıflıklar ve teşvik eksikliği nedeniyle beklenmedik şekilde düşüktür. En son GİB rakamlarına göre Türkiye'de 2 milyondan fazla (15-65 yaş arası) çalışma çağındaki Suriyeli bulunmaktadır. Ancak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB) verilerine göre 2011 yılından bu yana toplam 34.573 Suriyeli mülteciye çalışma izni verilmiş olup; bu, toplam çalışma çağındaki nüfusun yalnızca %1'ini oluşturmaktadır.

Burada yol çıkararak, verilen çalışma izinlerinin sayısının beklentilere göre çok düşük olmasına ilişkin birkaç nedeni öne sürülebilir. Birincisi, Suriyelileri resmi olarak işe almanın nispeten daha yüksek maliyeti, işverenlerin cesaretini kırmaktadır. İşverenler, çalışma izni verildiğinde ödenen ücrete ek olarak, aylık asgari ücret artı sosyal güvenlik katkı payları ve vergileri ödemek zorundadır. İkincisi, kayıtlı istihdam, Suriyeli çalışanların sosyal güvence olmadan daha düşük ücretleri kabul ederek kolay iş bulabilmelerini, dolayısıyla Türk vatandaşları üzerindeki rekabet üstünlüklerini kaybetmelerine neden olmaktadır (International Crisis Group, 2016: 8).

Özellikle düşük vasıflı sektörlerde bu durum, kayıt dışı sektördeki ücretler üzerinde aşağı yönlü bir baskı oluşturmakta ve nihayetinde mülteciler ile Türk vatandaşları arasında artan sosyal gerilime yol açmaktadır. Diğer bir yaygın endişe, Suriyelilerin kayıt dışı pozisyonlarının resmileştirilmesini talep etmeleri halinde işverenleri tarafından işten çıkarılma olasılığıdır. Bu nedenle Suriyeliler, tek gelir kaynaklarını kaybetme korkusuyla güvencesiz çalışma koşullarını kabul etmeye ve konumlarını korumaya devam etmektedirler.

BMMYK Türkiye Temsilciliğine göre ülkemizdeki Suriyeliler 5 farklı gruba ayrılabilir; girişimciler, mikro girişimciler, profesyoneller, çiftçiler ve işsizler (UNHCR, 2016). Çalışma izni düzenlemesindeki gecikme nedeniyle, profesyonellerin çoğunluğunun 2015 yılına kadar ülkeyi düzensiz bir şekilde terk ettiği tahmin edilmektedir.

Bu noktada Suriye'nin tarım bölgelerinin Türkiye'ye yakınlığı göz önünde bulundurularak ülkemize göçen Suriyeli çiftçi sayısının bölgedeki diğer ev sahibi ülkelere göre nispeten yüksek olduğu düşünülmektedir. Ela'nın (2013: 911) öne sürdüğü gibi, kırsal alanlardan kentsel alanlara göç eden bir işgücünün kayıtlı istihdam bulmada gerekli becerilere sahip olmadığı için kayıt dışı ekonomide fırsatlar arama olasılığı daha yüksektir. Bu nedenle, Suriyeli mültecilerin coğrafi bileşimi, onların kayıt dışı sektöre yüksek düzeyde katılımlarını da açıklayabilir.

Türkiye'de kayıt dışı istihdam edilen Suriyelilerin sayısına ilişkin tahminler 500.000 ile 1.000.000 arasında değişmektedir (Kadkoy, 2017). Suriyeli nüfusun çoğunluğu mevsimlik tarım, tekstil, inşaat ve imalat sektörlerinde düşük vasıflı işlerde çalışmaktadır (Uluslararası Çalışma Örgütü, 2016). Uzun çalışma saatleri ve sağlıksız ve güvensiz koşullar, Suriyelilerin kayıt dışı sektörde karşılaştığı en yaygın zorluklardır.

Kayıt dışı piyasada mahsur kalmak, Suriyeliler için yoksulluk döngüsünü farklı şekillerde pekiştirmektedir. Örneğin mevsimlik tarım işlerinde hem Suriyeliler hem de yerliler için büyük sorunlar görülmektedir. Mevsimlik tarım işçileri, tarlalara yakın yerleşim yerlerinin fiziki izolasyonu nedeniyle genellikle sağlıksız ve insanlık dışı koşullarda, eğitim, sağlık ve diğer sosyal hizmetlere erişimleri kısıtlı olarak çalışmaktadırlar (Kalkınma Atölyesi, 2016: 118).

Suriyeli mültecilerin ağırlıklı olarak yaşadıkları Türkiye'nin doğu ve güneydoğusunda illerine göz atıldığında, çalışma koşullarına dair bazı temel verilere ulaşılabilmektedir. Bu çerçevede Suriyeli mültecilerin, Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarına kıyasla düşük ücretle çalışması dikkati çekmektedir. Örneğin Adana ovasında günlük net 50 TL maaş ödeyen Çukurova Tarım Aracıları Derneği'nin belirlediği yönergelere rağmen Suriyelilerin günlük 38-40 TL ücretle çalıştığı kaydedilmektedir (Kalkınma Atölyesi, 2016: 97). Dahası, bazı durumlarda ücretlerin günlük 20 TL'ye kadar düştüğü dahi belirtilmektedir (Uyan Semerci, Erdoğan & Kavak, 2015: 76). Benzer şekilde aynı işin farklı oranlarda ödenerek sektörde bir hiyerarşi oluşturulduğu da iddia edilmektedir (Kalkınma Atölyesi, 2016: 88). Görüldüğü üzere, Suriyeli işçiler genellikle ucuz işgücü için işçi simsarları tarafından sömürülmekte ve yerel halkın yerine geçmektedir.

Bu nedenle, yerel işçilerin, işlerinin "çalıntı" olduğu argümanını kullanarak onlara karşı kızgınlığı artmaktadır. Suriyeliler gelmeden önce Kürtler tipik olarak mevsimlik tarımsal üretimin temel dayanaklarını oluşturduğundan, bu durum Türkiye'deki Suriyeliler ve Kürtler arasındaki etnik düşmanlığı da körüklediği gözlemlenmektedir. Hayata Destek tarafından 2015 yılında yapılan bir araştırmaya göre, Roman gruplar ve Suriyeli mülteci işçiler arasında da benzer sorunlar tespit edilmiştir (Uyan Semerci vd., 2015: 69).

Hayati öneme sahip bir diğer konu ise yoksulluktan kaynaklanan artan çocuk işçiliği riskidir. Kayıt dışı piyasadaki düşük ücretler, birçok Suriyeli aileyi çocuklarının gelinine bağımlı hale getirmektedir. Suriyeli çocuk işçi sayısına ilişkin resmi bir veri bulunmamakla birlikte, Türkiye'de yaşayan Suriyeli ailelerin geçim sıkıntısıyla mücadelede çocuklarını çalıştırmalarının en yaygın yol haline geldiği ileri sürülmektedir (Türkiye'de Çocuk İşçiliği Sorunu Konferans Raporu, 2016).

Hayata Destek tarafından İstanbul'un 5 ilçesinde gerçekleştirilen savunmasızlık değerlendirme anketine göre, çalışan çocukların yüzde 50'sinin tekstil, yüzde 29'unun hizmet sektöründe ve yüzde 18'inin de sanayi üretiminde çalıştığı bulgusuna ulaşılmıştır (Kaya, 2016: 28). Aynı araştırma, çocukların yüzde 28'inin aile gelirine katkılarından dolayı okula gidemediğini ortaya koymaktadır. UNICEF'in bir başka raporu, Ürdün, Lübnan, Irak, Mısır ve Türkiye'deki tüm Suriyeli mülteci çocukların yüzde 10'unun çalıştığını göstermektedir (UNICEF, 2014).

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, çocuk işçiliğinin olumsuz bir başa çıkma mekanizması olarak kullanılmasını önlemek amacıyla, ailelere çocuklarını okula göndermeleri koşuluyla nakdi yardımda bulunmaktadır (İçduygu, 2016: 25). Nitekim 2016 yılında uygulamaya konulan ve bugüne kadarki en büyük insani yardım nakit transferi programı olan “Acil Sosyal Güvenlik Ağı” da 1 milyonu aşkın Suriyeli mülteciye sunulacak bir diğer nakit yardım programıdır. Bu program kapsamında yaşına bakılmaksızın elektronik kart ile aylık 100 TL nakit transferi sağlanmaktadır. (Yaşına bakılmaksızın) elektronik kart üzerinden yapılacaktır. Bu programın Suriyeli çocuk işçilerin okullaşmasına da katkı sağlaması beklenmektedir.

Arz tarafına odaklanan bu tür nakit yardım programlarının olumlu etkisi olurken, talep tarafında daha güçlü teşviklere ihtiyaç duyulmaktadır. Mültecilerin kayıt dışı pazara katılımını onlara zarar vermeden azaltmak için, durumun dikkatli bir şekilde analiz edilmesi gerekmektedir. Vergi muafiyetleri, sosyal güvenlik katkı paylarından muafiyet, çalışma izni ücretlerinde indirim gibi teşvikler uygulanmadığı takdirde, işverenlerin para cezaları ve denetimleri Suriyelileri tek gelirlerinden mahrum bırakabilir (UNHCR, 2016: 8).

Ayrıca, dil kurslarının mesleki eğitim programlarına entegre edilmesi, Suriyelilerin erişebildiği bu programların etkinliğinin artırılması, Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) gibi büyük hizmet sağlayıcıların kapasitelerinin genişletilmesi, alanda çalışan sivil toplum için finansman olanakları yaratılması ve teşvik edilmesi, düşük faizli krediler yoluyla girişimciliğin desteklenmesi kayıtlı istihdama geçiş üzerinde olumlu bir etki yapabilir. Kritik olarak, mültecilerin mesleki geçmişlerine ilişkin veri eksikliği, mesleki eğitim programlarının planlanmasını yanlış yönlendirmekte ve işgücü arzının Türkiye işgücü piyasasının talepleri ile eşleştirilmesi açısından başarısızlığa yol açmaktadır (Uluslararası Çalışma Örgütü, 2016).

GİB ve BMMYK tarafından yürütülen, geçici koruma altındaki tüm kayıtlı Suriyelilerin devam eden doğrulama uygulamasının, mültecilerin mesleki becerileri ve deneyimlerine ilişkin ayrıntılı bir tablo sunması beklenmektedir. Bu verilerin üçüncü taraflarla paylaşılıp paylaşılmayacağı henüz belli olmasa da bulguların entegrasyonun tüm boyutlarında hedeflenen yardım programlarını geliştirmek için önemli bir kaynak olarak kullanılacağı açıktır. Dünya Bankası, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve İŞKUR tarafından ortaklaşa yürütülen bir diğer proje, ülke çapında işgücü piyasasının taleplerinin profilini çıkarmayı amaçlamaktadır. Bu iki yeni girişim, hizmet sağlayıcıların Suriyelilerin becerileri ve işgücü piyasası taleplerini dikkate alan etkili mesleki ve beceri geliştirici eğitimler tasarlamalarına yardımcı olacaktır.

Burada belirtmek gerekir ki Suriyeliler, Türkiye'deki en büyük yabancı girişimci grubu haline gelmiştir. Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB) rakamlarına göre, Suriyeli ortaklar tarafından kurulan işyeri sayısı 2011 yılında 81, 2012 yılında 165, 2013 yılında 489, 2014 yılında 1.257 ve 2015 yılında 1.599 olmak üzere artış eğilimi göstermektedir. 2016 yılında yabancı ortaklarla kurulan 4.523 şirketten 1.764'ünün Suriyeli ortakları bulunmaktadır (URL 2).

Unutulmamalıdır ki kayıt dışı işletme sayısı bu rakamları katlayabilir. Restoranlar, inşaat, ticaret, tekstil, gayrimenkul, seyahat, ulaşım ve gıda sektörleri Suriyeli iş adamlarının yatırım yaptığı sektörlerin başında gelmektedir (Karasapan, 2016). İstanbul, en fazla kurulu işletmeye sahip lider şehir olmakla birlikte, Gaziantep ve Mersin gibi güney illerinde olumlu ekonomik etki daha yüksektir (Karasapan, 2016).

2016 yılının Temmuz ayında Gaziantep Ticaret Odası'nda bu kişilere sunulan hizmetlerden tam anlamıyla faydalanmalarını sağlamak için bir Suriye masasının açılmasıyla, Gaziantep'teki Suriyelilere ait firmaların sayısı 700'ü aşmış ve toplam işletme sayısının %17'sini oluşturmuştur. Ancak Türkiye'nin ikinci en büyük mülteci nüfusuna ev sahipliği yapan önemli bir sınır kenti olan Şanlıurfa'da yerel yetkililer, mültecilerin ekonomik açıdan daha düşük katkısını kınamakta ve kenti “yoksulluk içindeki Suriyelilerin başkenti” olarak adlandırmaktadır.

1.4. Suriyeli Mülteciler ve Türkiye İşçi Piyasası

Mülteci ve göçmenlerin Türk işgücü piyasasına dahil edilmesi amacıyla daha makul entegrasyon politikaları geliştirmek için Türk ekonomisinin dinamiklerini anlamak önemlidir. Türkiye İstatistik Kurumu verilerine göre, 2016 yılı kasım ayı itibarıyla istihdamın ekonomik faaliyeti sektörler arasında şu şekilde dağılmıştır: Tarımda %18,7, sanayide %19,6, inşaatla %7,4 ve hizmet sektörlerinde %54,2 (URL3)

Tarım sektörü dışında kadınların işgücüne katılımı erkeklere göre daha düşüktür. Ülkedeki genel işsizlik oranı, mülteci akınından önemli ölçüde etkilenmediği varsayılmakta olup, %12,1 seviyesindedir. Ancak yerel düzeyde daha yakından bakıldığında Gaziantep, Adıyaman, Kilis, Şanlıurfa, Diyarbakır, Mardin, Batman, Şırnak, Siirt, Hatay, Maraş, Osmaniye, Adana ve Mersin gibi mülteci nüfusun yoğun olduğu illerde il düzeyindeki işsizlik oranlarının daha fazla arttığı görülmektedir. (İçduygu, 2016: 9).

Ancak mevcut araştırmalar, mültecilerin kayıt dışı sektörde yoğun bir şekilde çalışması nedeniyle, mülteci akışının kayıtlı istihdam rakamları ve kayıtlı sektördeki ücretler üzerinde önemli bir etkisinin olmadığı fikrini vermektedir (Del Carpio & Wagner, 2015: 4). Kayıt dışı işgücü piyasasındaki şok, kayıt dışı bir işle yetinebilecek olan Türk işçiler için düşük vasıflı kayıtlı istihdam fırsatlarını daha fazla erişilebilir kılmaktadır. Dolayısıyla, mülteci akınının Türk işçilerinin kayıtlı istihdamı üzerindeki etkisi, düşük vasıflı işler için olumlu iken, yüksek vasıflı çalışanlar ve kayıt dışı sektörde çalışma seçenekleri sınırlı olan kadınlar için geçerli değildir (Del Carpio & Wagner, 2015: 19; Ceritoğlu, Gurcihan-Yüncüler, Torun & Tumen, 2017: 20).

Öte yandan, mülteci arz şoku kayıt dışı sektördeki yerlilerin ücretlerini ve istihdamını olumsuz etkilemektedir (Balkan ve Tümen, 2016: 660). Del Carpio ve Wagner (2015:4), Suriye akınının yerel işçilerin kayıt dışı pazarda büyük ölçekli yer değiştirmelerine yol açtığını ve her 10 mülteci için yaklaşık 6 yerliyi uzaklaştırdığını öne sürmektedir. Bu nedenle bulgular, işverenlerin yerel halkın yerine Suriyelileri ikame etme eğilimi nedeniyle Suriyelilerin düşük vasıflı kayıt dışı piyasada olumsuz bir etkiye sahip olduğu yönündeki genel görüşü desteklemektedir. Bununla birlikte, kayıt dışı piyasada ücretler düşmeye devam ederse, işverenlerin, işgücü maliyetini azaltmak için kayıtlı işgücünü kayıt dışı işgücü ile ikame edebileceğini ve bunun da herkes için kayıtlı iş fırsatlarını azaltabileceğini belirtmek önemlidir.

İşçilik maliyetindeki düşüş tüketici fiyatlarına da yansımaktadır. Balkan ve Tumen (2016: 660) tarafından yapılan bir araştırma, kayıt dışı piyasada yaratılan mallar için tüketici fiyatlarının %4 düştüğünü, kayıtlı piyasadaki mal fiyatlarının ise değişmediğini ve toplamda %2,5'lik bir düşüşe işaret ettiğini ortaya koymaktadır. Azalan işgücü maliyetinin, işverenler tarafından sömürülen işçiler için daha kabul edilemez koşullarla doğrudan bağlantılı olduğunu akılda tutmak önemlidir.

1.5. IO'ların ve STK'ların Katılımı

Devlet düzeyinde, ulusal ve uluslararası sivil toplum kuruluşlarının mülteci sorunlarının yönetimine katılımıyla iyi yönetim özelliklerini yansıtan bir yaklaşıma doğru bir kayma olmuştur (İçduygu, 2015: 9).

Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) ve BMMYK, mültecilere insana yakışır iş fırsatları sağlamaya çalışan başlıca kuruluşlardır. Türkiye Hükümeti ile birlikte BMMYK Türkiye de yaklaşımını son birkaç yılda acil müdahaleden uzun vadeli planlamaya kaydırmıştır. BMMYK Türkiye'deki Suriyeliler için geçim fırsatları konusunda çalışan önde gelen BM kuruluşudur. Ajans, GİB, ÇSGB ve İŞKUR dahil olmak üzere hükümet yetkilileriyle yakın iş birliği içinde çalışmakta ve tüm paydaşların katılımıyla Suriyelilerin istihdamını teşvik etmek için düzenli/ara sıra etkinliklere ev sahipliği yapmaktadır.

BMMYK sivil toplumdaki uygulama ortakları aracılığıyla Türkiye'nin farklı şehirlerinde istihdam danışmanlığı hizmetleri, farkındalık artırma oturumları, girişimcilik desteği ve beceri geliştirme eğitimleri sağlamaktadır. BMMYK 'nin geçim alanındaki ortakları Hayata Destek, Danimarka Mülteci Konseyi, Yuva Derneği²² ve Uluslararası Mavi Hilal'dir.

ILO ayrıca ulusal ve yerel düzeylerde kurumsal kapasitelerin artırılmasını, bağlamın anlaşılmasını geliştirmek için araştırmaların yürütülmesini, farkındalık artırma faaliyetlerini, mesleki, teknik, beceri geliştirme ve girişimcilik kurslarını içeren kapsamlı bir strateji ortaya koymuştur. Kuruluş, 2016 yılı sonu itibarıyla “kaynak, Türkçe dil eğitimi, CNC (Bilgisayar Sayısal Kontrol) programlama, plastik boru montajı, kuaför ve cilt bakımı, hasta kabul hizmetleri, ahşap işleri” ve Millî Eğitim Bakanlığı (MEB) onaylı sertifikalara sahip CISCO Ağ Sistemleri” kursları ile 1487 Suriyeli ve Türk vatandaşına ulaşmıştır (Özcan, 2016).

BM ajansları ve uygulayıcı ortaklarına ek olarak, geçim sektöründe çalışan Suriyeli sivil toplum kuruluşları da bulunmaktadır. Şanlıurfa ve İstanbul'da Rızık Derneği ve Mersin'de Maharet Kapasite Geliştirme bunlardan ikisidir. Rızık Derneği geçtiğimiz günlerde Suriyelilerin mesleki yeterliliklerini geliştirmek ve iş piyasasına entegrasyonlarını kolaylaştırmak amacıyla İstanbul'un Fatih ilçesinde bir istihdam merkezi kurmuştur.

Mülteciler için mesleki eğitim fırsatları sunan başka birçok yerel kuruluş var. Ancak ortak bir endişe, bu eğitimlerin bazılarının ne mültecilerin mesleki geçmişini ne de işgücü piyasasının ihtiyaçlarını dikkate almaksızın yalnızca sertifika vermesidir. Bu bağlamda, tüm paydaşların sürekli ve koordineli çabaları çok önemlidir. BMMYK şu anda, yerel hükümet kurumlarının yanı sıra sivil toplum kuruluşları, toplum temelli kuruluşlar ve mültecilere hizmet sunan ulusal ve uluslararası STK'ları içeren, ülke çapında çok ihtiyaç duyulan bir hizmet haritalama çalışması yürütmektedir. Bu çalışmanın çıktıları, zaman, emek ve kaynak kaybının önüne geçilebilmesi için kimin neyi, nerede yaptığını netleştirerek koordinasyon ihtiyacını kısmen karşılayacaktır.

2. SONUÇ

Türkiye, büyüyen ekonomisi, sorunlu bölgelere yakınlığı ve sıklıkla bahsedilen jeopolitik konumu nedeniyle son yıllarda göç alan ülke konumu yeniden pekişmiştir. Suriyeli mültecilerin ülkeye kitlesel akını, göç konusunda devam eden yasal girişimleri hızlandırmıştır. Bu bağlamda 2013 yılında Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun, 2014 yılında Geçici Koruma Yönetmeliği'nin ve 2016 yılının başlarında geçici koruma statüsü sahiplerine yönelik çalışma izni düzenlemesinin kabul edilmesi, Türkiye'deki 4 milyona yakın Suriyelinin hayatını uzun vadeli planlamaya doğru bir kaymanın göstergesidir. Suriyelilere belirli koşullar altında çalışma izni alma hakkı tanınmakla birlikte hem arz hem de talep tarafında kayıtlı istihdama yönelik teşviklerin olmaması nedeniyle ezici bir çoğunluk kötü koşullarda kayıt dışı istihdam edilmektedir.

Mültecilerin gelişi, kayıt dışı piyasaya arz şoku olarak algılanmaktadır. Ortalama olarak, ücretler ve tüketici fiyatları, azalan işgücü maliyeti nedeniyle kayıt dışı piyasada düşüş eğilimi göstermektedir. Mültecilerin sağladığı ucuz işgücü, işverenleri yerlileri Suriyelilerle değiştirmeye teşvik etmektedir. Haksız rekabet, yerlilerin kayıt dışı pazarda yer değiştirmesine yol açmakta ve bu da artan sosyal gerilimle sonuçlanmaktadır. Yoksul ve güvencesiz koşullar ve çocuk işçiliği, kayıt dışı piyasada önemli sorunlardır.

Resmi piyasaya geçişi teşvik eden politikalar hem mültecilerin hem de yerlilerin koşulları dikkatle göz önünde bulundurularak tasarlanmalıdır. Mültecilerin kayıt dışı piyasaya katılımlarını onlara zarar vermeden azaltmak için, işverenlerin denetimlerine vergi muafiyeti, sosyal güvenlik katkı paylarından feragat veya Suriyelilerin kayıtlı çalışma düzenlemeleriyle ilgili ek maliyetlerin azaltılması gibi teşvikler eşlik etmelidir. Ayrıca, mültecilerin resmi istihdam edilebilirliğini artıracak etkili politikalar tasarlamak için yerel ekonomik dinamiklerin ve yerel nüfusun ihtiyaçlarının doğru bir şekilde anlaşılması gerekmektedir.

Suriyeli mültecilerin girişimcilik becerileri dikkate değerdir ve Ticaret Odası ofislerinde nasıl iş kurulacağına dair bire bir danışmanlık veren merkezlerin kurulması ve düşük faizli krediler yoluyla girişimciliğin teşvik edilmesi gibi ek destek mekanizmalarıyla kolaylaştırılmalıdır.

Sivil toplum, genellikle BM kurumlarının desteğiyle uygulanan çeşitli faaliyetler ve programlar aracılığıyla mültecilere geçim fırsatları sağlamakla yakından ilgilenmektedir. İstanbul, Gaziantep, Şanlıurfa gibi şehirlerin ötesine geçerek bu faaliyetlerin ülke genelindeki Suriyeliler ve potansiyel işverenler için erişilebilir hale getirilmesi önemlidir. Daha az hedeflenen şehirlerdeki yerel STK'lar için finansman fırsatlarının artırılması, daha az görünür olan mülteci nüfuslarına erişimi kolaylaştırabilir.

Son birkaç yılda BM, kamu ve sivil toplum kuruluşları sayısız mesleki eğitim fırsatı sağlamıştır. Bu programların etkinliği, Suriyelilerin kazanılmış niteliklerini ve işgücü piyasası taleplerini ne ölçüde dikkate aldıklarına bağlıdır. Bu bağlamda, son zamanlardaki iki girişim çok önemlidir:

- (1) Suriyelilerin mesleki geçmişlerine ilişkin artan bilgi ihtiyacını karşılaması beklenen BMMYK ve GİB tarafından yürütülen tüm kayıtlı Suriyeliler için veri doğrulama çalışması ve
- (2) Piyasa değerlendirmesi işgücü piyasasının ihtiyaçlarını analiz etmeyi amaçlayan ÇSGB Dünya Bankası ve İŞKUR tarafından yürütülmektedir.

Bu girişimlerin sonuçlarına dayalı beceri geliştirme programları tasarlamak hem mültecilerin yaşam kalitesini iyileştirecek hem de ekonomiye katkı sağlayacaktır. Mültecilerin işyerindeki terminolojiyi anlamalarına yardımcı olmak için dil kurslarını mesleki ve beceri geliştirme eğitim programlarına dahil etmek de önemlidir. Özel sektörün geçim projelerine katılımı, Suriyelilerin insana yakışır iş fırsatlarına erişimini sağlamada çok önemlidir.

Türk politika yapıcılarının, çok seviyeli bir yönetim yaklaşımı benimseyerek tüm paydaşları faaliyetlerin programlanmasına dahil ederek işbirlikçi ve iş birliği çabalarına açık olmaları tavsiye edilmektedir. Benzer şekilde, mültecilerin entegrasyonunu şekillendiren politikalar, Suriyelilerin ve yerel halkın farklı durumlarının eşit olarak ele alınması için entegrasyonun çok boyutlu yapısını dikkate alınmalıdır.

KAYNAKÇA

- Açıkgöz, M. & Arner, H. (2014). *Turkey's new law on foreigners and international protection: An Introduction*. Turkish Migration Studies Group (TurkMiS), University of Oxford.
- Bakkaloğlu A. (2021). Uluslararası göç yönetim ve entegrasyonu, Türkiye örnekleme. *The Journal of International Scientific Researches*, 6(2), 204-217.
- Balkan, B. & Tumen, S. (2016). *Immigration and Prices: Quasi-Experimental Evidence from Syrian Refugees in Turkey*. TCMB Working Paper No: 16/01.
- Ceritoglu, E., Gurcihan-Yüncüler, B., Torun, H. & Tumen, S. (2017). *The Impact of Syrian Refugees on Natives' Labor Market Outcomes in Turkey: Evidence from a Quasi-Experimental Design*. TCMB Working Paper No: 17/05. Central Bank of the Republic of Turkey, February 2017.
- Corabatir, M. (2016). *The Evolving Response to Refugee Protection in Turkey: Assessing the Practical and Political Needs*. Washington, DC: Migration Policy Institute.
- Del Carpio, X. V. & Wagner, M. C. (2015). The impact of Syrians refugees on the Turkish labor market. *World Bank Policy Research Working Paper* (7402).
- Ela, M. (2013). An Assessment on the Relationship Between Informal Economy and Educational Level in Turkey. *International Journal of Economics and Financial Issues*, 3(4), 910-922.
- Türkiye'de Çocuk İşçiliği Sorunu Konferans Raporu (2016). <https://www.hayatadestek.org/wp-content/uploads/2019/06/turkiyede-cocuk-isciligi-sorunu>
- İçduygu, A. (2007). EU-ization matters: Changes in Immigration and Asylum Practices in Turkey., In T. Faist, & A. Ette, *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, pp. 201-222.
- İçduygu, A. (2015). *Syrian refugees in Turkey: The long road ahead*. Washington, DC: Migration Policy Institute.
- İçduygu, A. (2016). Turkey: Labour Market Integration and Social Inclusion of Refugees. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/stud/2016/595328/1pol_stu\(2016\)595328_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/stud/2016/595328/1pol_stu(2016)595328_en.pdf) (15.03.2017) *European Parliament Policy Department A: Economic and Scientific Policy*.
- International Crisis Group (2016). Turkey's Refugee Crisis: The Politics of Permanence. *Europe Report* No 241.
- International Labour Organization [ILO] Uluslararası Çalışma Örgütü (2016). Workshop on problems faced by Syrian workers, employers and entrepreneurs in labour market and suggestions for solution-Overall Evaluation. Ankara, Turkey, http://www.ilo.org/ankara/news/WCMS_533054/lang--en/index.htm (13.06.2016)
- Kalkınma Atölyesi (2016). Fındık Hasadının Oyuncuları. Ankara: Altan Matbaası.
- Kadkoy, O. (2017). Syrians and Labor Market Integration: Dynamics in Turkey and Germany. The German Marshall Fund of the United States.
- Karasapan, Ö. (2016). The Impact of Syrian businesses in Turkey. Brookings Institute. <https://www.brookings.edu/blog/future-development/2016/03/16/the-impact-of-syrian-businesses-in-turkey/> (02.06.2017)
- Kaya, A. (2016). Vulnerability Assessment of Syrian Refugees in Istanbul. Istanbul: Support to Life.
- Özcan, N. (2016), Promoting Decent Work for Syrians: The ILO Experience. *Turkish Policy Quarterly*, Vol. 15 No. 3 -Fall 2016. <http://turkish-policy.com/article/826/promoting-decent-work-for-syrians-the-ilo-experience> (02.06.2017)

United Nations Refugee Agency [UNHCR] Report (2016). Syrian refugees. <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=122> –Lebanon, Eriřim: 29.12.2022

United Nations International Children's Emergency Fund [UNICEF] (2014). Under Siege: The Devastating Impact on Children of Three Years of Conflict in Syria. UNICEF Report.

Uyan Semerci, P., Erdoğan, E. & Kavak, S. (2015). *Seasonal Agricultural Work In Turkey Survey Report*. Support to Life Survey Report.

URL1 http://www.goc.gov.tr/icerik6/gecici-koruma_363_378_4713_icerik, Eriřim Tarihi: 22.11.2022

URL2 http://www.tobb.org.tr/BilgiErisimMudurlugu/Documents/ResmiDo_sya/2016/e-2016-12.doc, Eriřim: 22.11.2022

URL3 <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Isgucu-Istatistikleri-Kasim-2016>, Eriřim: 20.12.2022