Türkiye İşçi Sendikaları
Konfederasyonu

Geçici Koruma Altındaki

SURİYELİLER VE TÜRKİYE İŞGÜCÜ PİYASASINA ETKİLERİ

23. OLAĞAN
05-07 Aralık 2019
GENEL KURUL

İçindekiler

Sunuş..... 5

Geçici Korunma Altındaki Suriyeliler ve Türkiye İşgücü Piyasasına Etkileri 7

1. Küresel Görünüm 8

2. Türkiye'de Geçici Koruma Kapsamındaki Suriyelilerin İşgücü Piyasasına Erişimi 16

3. Geçici Koruma Altındaki Suriyelilerin Türkiye İşgücü Piyasasına Entegrasyonu Çerçevesinde Çalışma İzinleri 21

4. Sonuç Yerine 24

Kaynakça 26

SUNUŞ

TÜRK-İŞ, 67'nci kuruluş yıldönümünü kutladığı bu yıl 23'üncü Olağan Genel Kurulunu gerçekleştiriyor. İşçinin, çiftçinin, emeklinin, güvencesiz çalışanın kısacası sessizlerin sesi olan TÜRK-İŞ, mücadeleyle dolu 67 yılı geride bırakıyor.

Yeni döneme, işçilerin çalışma hayatında karşı karşıya olduğu birçok sorunla birlikte giriyoruz. Ekonomide yaşanan durgunluk ile birlikte artan işsizlik, özellikle genç nüfus üzerinde baskıyı artırıyor. İşsizlik ve eksik istihdam açmazları arasında kalan gençlerin, geleceklerine yönelik kaygıları derinleşiyor.

Geçici koruma kapsamındaki Suriyeli nüfus ve diğer yabancı uyruklu vatandaşların işgücü piyasasına kayıtdışı olarak dâhil olması ise uzun süredir sabit olan kayıtdışı istihdam oranının artma eğilimine girmesine sebep oldu. Kayıtdışı istihdamda yaşanan artış devletin vergi ve prim kaybetmesine sebep olmakla beraber uzun yıllardır mücadele edilen çocuk işçiliği ve iş kazası ve meslek hastalıkları sorunlarının tekrar artmasına neden oldu. Suriyeli aileler geçimlerini sağlamak için çocukları da çalıştırdığı alanda yapılan araştırmalar da ulaştığımız sonuçlar arasında. Geçici koruma kapsamında olan nüfusun büyük bir bölümü eğitimsiz kişilerden oluşuyor. Eğitimsiz ve niteliksiz çalışanların kontrolsüz olarak işgücü piyasasına dâhil olmaları ise ülkemizde yeni yeni gelişmekte olan iş sağlığı ve güvenliği kültürünü olumsuz etkiliyor.

Teknolojide yaşanan gelişmeler sonucu, günümüzde geçerli olan birçok mesleğin yakın gelecekte ortadan kalkacağı, bununla birlikte yeni mesleklerin de ortaya çıkacağına yönelik tartışmalar yoğunlaşıyor. Teknoloji-

nin gelişmesi ile ortaya çıkacak yeni meslekleri icra edecek işgücünün ise çok nitelikli olması gerektiği vurgulanıyor. Yakın gelecekte yaşanacak bu dönüşüme uzak kalmamak için işçi sendikalarının ülkemizde yapılan teknoloji yatırımlarını dolayısıyla değişen üretim biçimlerini yakından takip etmesi gerekiyor. Bu koşullar altında, orta ve uzun vadeli politikalar belirlenirken, sendikaların katkılarına duyulan ihtiyaç artıyor.

Son 20 yıldır emeklilik sisteminde yapılan değişiklikler ile emekliliği hak etme koşulları zorlaştırıldı, aylık ve gelirlerin düşmesine sebep olacak düzenlemeler yapıldı. Emeklilikte kademeli geçiş düzenlemesi ise milyonlarca sigortalıyı mağdur etti. Mağdur sigortalılar ilk defa çalışmaya başladıkları dönemde geçerli olan mevzuata göre emekliliğe hak kazanmayı talep ediyor. Ancak bu talepler cevapsız kalıyor. Gelir ve aylıkların her geçen gün azalmasının önüne geçilmesi başta olmak üzere, emeklilikte yaşa takılanların sorunlarının da bir an önce çözüme kavuşturulması gerekiyor.

TÜRK-İŞ olarak 23'üncü Genel Kurulumuzda yukarıda özetlediğimiz sorunlara odaklanan ve bir anlamda yeni dönemin çalışma programına yön verecek, sendikalarımızın çalışmalarında faydalanabileceği birçok konuda bilgilendirmeyi amaçlayan yayınlar hazırlandı.

Bu yayınların hazırlanmasında emeği geçen akademisyenlere ve sendika uzmanlarına teşekkür ediyoruz. Umarız bu yayınlar çalışma hayatına ve sendikal mücadeleye katkı sağlayacaktır.

TÜRK-İŞ YÖNETİM KURULU

Geçici Koruma Altındaki Suriyeliler ve Türkiye İşgücü Piyasasına Etkileri

2011 yılı Mart ayında Suriye'de yaşanan krizle birlikte Suriye'den Türkiye'ye doğru başlayan kitlesel göçmen akımı sonrasında Suriyeli göçmenler geçici koruma altına alınmıştır. Bu bakımdan, kendi ülkesindeki zulümden kaçan Suriyelilere ev sahipliği yapan Türkiye, II. Dünya Savaşından sonra dünyada yaşanan en büyük göç dalgasının hedef ülkesi konumundadır. Türkiye, bu süreçte kendisine sığınan Suriyeliler için açık kapı politikası uygulamış ve temel ihtiyaçlarının karşılanmasını bir insani sorumluluk olarak görmüştür. Başlangıçta geçici bir durum olarak görülmesine rağmen, Suriyelilerin uzun bir süre daha Türkiye'de kalacakları veya önemli sayıda Suriyelinin yaşamını artık Türkiye'de sürdüreceği tahmin edilmektedir. Bu bağlamda, Suriye'deki iç savaş sona erse bile halihazırda Türkiye'de bulunan Suriyelilerin, yıkılan yerleşim alanları tekrar yaşanabilir hale gelinceye dek ülkelerine dönmeyecekleri öngörülmektedir.

Geçici koruma altında Türkiye'de yaşamlarını sürdürmeye çalışan Suriyelilerin Türkiye işgücü piyasası üzerindeki etkilerini ortaya koyan makro ölçekli bir çalışma henüz yapılmamıştır. Bununla birlikte, mevcut veriler Suriyelilerin özellikle dil yetersizlikleri ve mesleki akreditasyon gibi sorunlar nedeniyle işgücü piyasasına erişimde bazı sıkıntılar yaşadıklarını göstermektedir. Ayrıca, Suriyeli işgücünün özellikle kayıt dışı istihdam üzerinde yarattığı baskı nedeniyle yerel işgücü üzerindeki etkileri de önem taşımaktadır. Bu çalışmada, öncelikle uluslararası göçmenlerin işgücüne katılım, istihdam ve işsizlik eğilimleri ile işgücü piyasasına entegrasyon süreçlerinde yaşanan zorluklar küresel düzeyde ele alınacak; daha sonra Türkiye'de geçici koruma al-

tında bulunan Suriyelilerin Türkiye işgücü piyasasına entegrasyonları ve çalışma izinleri değerlendirilecektir.

1. Küresel Görünüm

Dünyanın çeşitli bölgelerinde yaşanan savaşlar, iç çatışmalar veya sefalet nedeniyle ülkesinden ayrılan çok sayıda insan, kabul edilme beklentisi içinde gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere göç etmektedir. OECD verilerine göre, OECD ülkelerinde bulunan göçmen sayısı, 2016 yılı itibarıyla en yüksek değerine ulaşmış durumdaydı. Bu durum, tüm ülkeleri insani bir krizle karşı karşıya getirmiş ve yerleşim, toplumsal entegrasyon ve işgücü piyasasına uyum gibi pek çok konuda önlem almak zorunda bırakmıştır.

Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) tanımına göre uluslararası göçmen, yabancı bir ülkede doğmuş veya doğum yeri bilgisi bulunmayan yabancı kişi anlamına gelmektedir. Bununla birlikte, göçmen işgücü halihazırda ikamet ettikleri ülkede çalışmakta veya işsiz olan çalışma çağındaki yabancıları ifade etmektedir. Birleşmiş Milletler Ekonomik ve Sosyal İşler Dairesi Nüfus Birimi (DESA) tarafından yayınlanan Uluslararası Göçmen İstatistikleri 2019 verilere göre, 2019 yılı itibarıyla dünyada 272 milyon uluslararası göçmen bulunmaktadır (DESA, 2019). Bölgesel olarak incelendiğinde, 2019 yılı itibarıyla uluslararası göçmenlere en fazla ev sahipliği yapan bölgenin Avrupa olduğu görülmektedir. Bu anlamda, 82 milyon göçmenin bulunduğu Avrupa'yı, 59 milyonla Kuzey Amerika ile 49 milyonla Kuzey Afrika ve Batı Asya izlemektedir.

Birleşmiş Milletler verilerine göre, her dört uluslararası göçmenden üçü çalışma çağındadır. Bu anlamda,

söz konusu yıl itibarıyla küresel göçmen nüfusun yüzde 74'ünü temsil eden 202 milyon uluslararası göçmen 20 ila 64 yaşları arasındadır. Bununla birlikte, çalışma çağındaki nüfus içinde yer alan uluslararası göçmenlerin dörtte üçünden fazlası Doğu ve Güneydoğu Asya, Avrupa ve Kuzey Amerika'da çalışmaktadır. Göçmen işçilerin yaş grupları dağılımından hareketle, göç veren ülkelerde işgücünün en üretken kısmının kaybedildiğini söylemek mümkündür. Bu durum, söz konusu ülkelerin ekonomilerinin olumsuz yönde etkilenebileceği anlamına gelmektedir. Öte yandan, göç alan ülkelerin yaşlanan nüfus sebebiyle demografik baskılarla git gide daha fazla karşılaştıkları için göçmen işçilerden çok daha yüksek oranda yararlandıkları görülmektedir.

Cinsiyetler itibarıyla bakıldığında, Birleşmiş Milletler verilerine göre 2019 yılında kadınların uluslararası göçmenlerin yaklaşık yarısını (yüzde 48) oluşturduğu görülmektedir (DESA, 2019). Bununla birlikte, ILO verilerine göre; göçmen kadınların, bulundukları ülkelerde yerel işgücü içinde yer alan kadınlara göre işgücüne daha fazla katıldıklarını söylemek mümkündür. Bu anlamda, göçmen ve göçmen olmayan kadınların işgücüne katılım oranları sırasıyla yüzde 63.5 ve yüzde 48.1 düzeyindedir (ILO, 2018: 6). Buna karşılık, erkekler arasında böyle bir farklılığın söz konusu olmadığı görülmektedir. Bu anlamda, göçmen (yüzde 75.5) ve göçmen olmayan (yüzde 75.2) erkeklerin işgücüne katılım oranları birbirine oldukça yakındır (ILO, 2018: 6).

Göçmen işçiler arasında erkeklerin payının kadınlara kıyasla daha yüksek olması, kadınların istihdam olanaklarını sınırlayan ayrımcılık gibi işe dayanan sebeplerin yanı sıra ailevi sorumlulukların üstlenilmesi gibi iş dışındaki nedenlerden de kaynaklanmaktadır (ILO,

2018: x). Ayrımcılık, toplumsal açıdan "damgalanma", şiddet ve taciz, kadınların sadece istihdama erişimlerini engellemekle kalmamakta; aynı zamanda düşük ücret, ücret eşitsizliği veya kadınların daha çok nitelik düzeyi düşük işlerde yoğunlaşması gibi sorunlara da yol açmaktadır.

Uluslararası göçmenlere ilişkin önemli bir diğer veri kaynağı, Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Teşkilatı (OECD) istatistikleridir. OECD tarafından yayınlanan "Uluslararası Göç Görünümü 2019" raporuna göre, 2016 ve 2017 yılları arasındaki yüzde 4'lük düşüşün ardından 2018 yılında OECD ülkelerindeki kalıcı göçmen sayısı yüzde 2 düzeyinde artmıştır. Bu anlamda, söz konusu yıl itibarıyla OECD ülkeleri 5.3 milyon yeni göçmen almıştır. Her ne kadar ABD uluslararası göçmenler açısından hala en büyük varış ülkesi olsa da 2015'ten bu yana OECD üyesi Avrupa ülkelerinin ABD'den daha fazla sayıda göçmen aldığı görülmektedir (OECD, 2019: 18).

Birleşmiş Milletler verilerine göre, ABD toplam küresel nüfusun yüzde 19'una eşdeğer sayıda, başka bir ifadeyle 51 milyon göçmene ev sahipliği yapmaktadır. Uluslararası göçmen sayısının yüksek olduğu diğer ülkeler; Almanya (13 milyon), Sudi Arabistan (13 milyon), Rusya Federasyonu (12 milyon), Birleşik Krallık (10 milyon), Birleşik Arap Emirlikleri (9 milyon), Fransa (yaklaşık 8 milyon), Kanada (yaklaşık 8 milyon), Avustralya (yaklaşık 8 milyon) ve İtalya (6 milyon) şeklindedir (DESA, 2019). Diğer taraftan, OECD verilerine göre, 2017 yılında 4.9 milyondan fazla geçici göçmen OECD ülkelerine girmiştir. Ayrıca, OECD bölgesinde yükseköğretime kayıtlı uluslararası öğrenci sayısı 2016 yılın-

da yüzde 7'lik bir artışla 3.5 milyona ulaşmıştır (OECD, 2019: 19).

Uluslararası sınırlar boyunca zorla yerinden edilmeler artmaya devam etmektedir. OECD verileri, 2018 yılı itibarıyla OECD ülkelerine yapılan sığınma başvurularının sayısının 1.09 milyona düştüğünü göstermektedir (OECD, 2019: 18). Bu rakam, 2015 ve 2016 yıllarında kaydedilen rekor başvuru sayısı (1.65 milyon) ile karşılaştırıldığında, yüzde 34'lük bir düşüşe işaret etmektedir. OECD ülkelerine yapılan sığınma başvuruları çoğunlukla Afganistan'dan gelmektedir. Sığınmacıların geldiği ülkeler, diğer bir deyişle göçün merkez ülkeleri açısından Afganistan'ı, Suriye, Irak ve Venezuela takip etmektedir. Sığınma başvurularındaki düşüşe bağlı olarak OECD ülkelerindeki kayıtlı mülteci sayısının da azalmış olduğu görülmektedir. Diğer taraftan, 2018 yılında işgücü göçü yüzde 6 düzeyinde artmıştır.

Tablo 1. Uluslararası Göç İstatistikleri

Ülke	**Kalıcı Göçmen Sayısı 2017**	**Kalıcı Göçmenlerin Toplam Nüfus İçindeki Payı (Yüzde) 2017**
Amerika Birleşik Devletleri	1.127.167	0.4
Almanya	1.384.018	1.1
İngiltere	520.000	0.5
Kanada	286.485	0.8
Fransa	245.902	0.4
Avustralya	224.220	0.9
İspanya	454.424	0.7
İtalya	301.071	0.4
Hollanda	183.856	0.8
İsviçre	137.803	1.4

İsveç	124.976	1.3
Belçika	109.515	0.9
Avusturya	139.329	1.1
Japonya	474.996	0.1
Kore	452.657	0.1
Danimarka	49.046	1
Norveç	49.774	0.9
Yeni Zelanda	99.321	1
İrlanda	57.200	0.8
Çek Cumhuriyeti	43.527	0.4
Portekiz	61.413	0.4
Finlandiya	23.735	0.4
Lüksemburg	23.147	3.7
İsrail	26.357	0.3
Meksika	32.778	0
Türkiye*	466.333	0.6
Şili	135.490	0.8
Polonya	127.997	0.3
Yunanistan	86.120	0.7
Macaristan	36.453	0.4
Slovenya	27.600	1.3
İzlanda	11.758	3.5
Litvanya	10.213	0.4
Estonya	9.067	0.7
Letonya	5.136	0.2
Slovakya	2.911	0.1

Kaynak: OECD, International Migration Outlook 2019.

Toplumsal entegrasyon kursları, gençlere ve kadınlara yönelik çalışmalar, becerilerin ve niteliklerin değerlendirilmesi/tanınması gibi unsurlar göçmenlere ilişkin entegrasyon stratejilerinin giderek daha önemli unsurları haline gelmiştir. Söz konusu stratejiler çerçevesinde

* Türkiye'de kalıcı göçmenlerin yanı sıra geçici koruma kapsamında 3 milyon 687 bin 244 Suriyeli ile çok sayıda düzensiz göçmen bulunmaktadır. Bu anlamda, İç İşleri Bakanlığının verilerine göre 2019 yılı içinde Ocak – Mayıs dönemde yakalanan düzensiz göçmen sayısı 111 bin 369'dur.

özellikle dil eğitimi ve erken işgücü piyasası uyumu büyük önem kazanmıştır. Bu anlamda, Almanya'da uyum kabiliyetini artırmak için düzenlenen staj programları ve mesleğe özel dil kursları, Polonya'da göçmen çocukları için devlet okullarında uygulamaya geçirilen özel kabul dersleri ve İsveç'te üniversite mezunu göçmenlerin nitelikli işlerde istihdama girişlerinin hızlandırılması amacıyla düzenlenen özel ek dersler, göçmenlerin toplumsal entegrasyonuna yönelik çabalar arasında iyi uygulama örnekleri arasında sayılabilir (OECD, 2017: 78).

Göçmenlerin işgücü piyasasına entegrasyonu daha yavaş gerçekleşen bir süreçtir. OECD istatistikleri, OECD ülkelerinde bulunan göçmenlerin 2017 yılında yüzde 67.1 düzeyinde olan istihdam oranının 2018 yılı itibarıyla yüzde 68.3'e ulaştığını göstermektedir (OECD, 2019: 78). Bu oran, yerel nüfustaki istihdam oranının 2.4 puan altındadır. Bununla birlikte, yerel işgücü ile karşılaştırıldığında göçmenler için işsizlik oranlarının daha yüksek olduğu görülmektedir. OECD ülkelerindeki göçmenler için 2017 yılında yüzde 9.4 olan işsizlik oranı 2018 yılı itibarıyla yüzde 8.7'ye gerilemiştir (OECD, 2019: 77).

OECD verilerine göre, göçmen işgücü içinde istihdam oranlarındaki en güçlü iyileşmeler, kadınlar ve 55- 64 yaş grubundaki yetişkin işgücü açısından söz konusu olmuştur (OECD, 2019: 83). Buna karşılık, istihdama erişim belirli göçmen grupları, özellikle de gençler ve düşük eğitimli olanlar açısından zor olmaya devam etmektedir. Dahası, 2018 yılı itibarıyla Avrupa Birliği ülkelerinde bulunan 15- 24 yaş grubundaki göçmenlerin yüzde 18'inden fazlası ne istihdamda ne eğitimde ne de herhangi bir yetiştirme programında (NEET) yer

almamaktadır (OECD, 2019: 83). Söz konusu gösterge, yerel nüfusta yüzde 11 düzeyindedir. Bununla beraber ne istihdamda ne eğitimde ne de herhangi bir yetiştirme programında yer almayan gençlerin oranı Avrupa Birliği üyesi olmayan OECD ülkelerinde daha düşüktür.

OECD tarafından yayınlanan Uluslararası Göç Görünümü 2017 raporunda, göçmenlerin işgücü piyasasında istihdam edildikleri işlerin yapısal özellikleri araştırılmıştır. Rapordaki verilerden göçmen işgücünün daha çok rutin görevleri içeren işlerde istihdam edildikleri görülmektedir. Buna göre, Avrupa sınırları içindeki OECD ülkelerinde yabancı topraklarda doğmuş olan işçilerin neredeyse yarısı öncelikle rutin görevleri içeren mesleklerde çalışmaktadır (OECD, 2017: 10). Bu aynı zamanda, göçmen işçilerin dijital dönüşüm ve otomasyona bağlı olarak ortaya çıkması beklenen iş kaybı riski ile daha fazla karşı karşıya oldukları anlamına da gelmektedir.

Diğer taraftan, göç alan pek çok ülkede yerel işgücünün, düzensiz göç ve göçmenlerin işgücü piyasasına etkileri konusunda endişe duyduğu görülmektedir. Bu bağlamda, göçmenlerin son dönemde ev sahibi ülkelerin işgücü piyasaları üzerindeki etkilerinin analiz edildiği OECD'nin bir diğer raporunda (Uluslararası Göç Görünümü 2018), Avrupa ülkeleri için mülteci girişinin işgücü piyasası üzerindeki etkisinin sınırlı düzeyde kaldığı ifade edilmiştir. OECD'ye göre, söz konusu etki çalışma çağındaki nüfus üzerinde yoğunlaşmaktadır. OECD tahminlerine göre etki düzeyi 2020 yılına kadar yüzde 0.4'ten fazla olmayacaktır (OECD, 2018: 14). Bununla birlikte, mültecilerin işgücüne katılım oranlarının düşük düzeyde olduğu dikkate alındığında, işgücü piyasası üzerindeki etkilerinin bir bütün olarak yüzde

0.24 seviyesinde olacağı tahmin edilmektedir. Diğer taraftan, bazı ülkelerde ve sektörlerde, örneğin Almanya ve Avusturya'daki düşük eğitimli genç erkekler açısından beklenen etki yüzde 15 ile daha yüksektir (OECD, 2018: 15). Dolayısıyla, düşük eğitimliler gibi en kırılgan göçmen gruplarının işgücü piyasasına entegrasyonu açısından özellikle eğitim ve beceri geliştirme politikaları ön plana çıkmaktadır.

Göçmenlerin işgücü piyasasına entegrasyonunda yaşanan zorlukların yanında bir diğer önemli konu, düzensiz göç sonucunda ev sahibi ülkelere giriş yapan göçmenlerin yasa dışı istihdamıdır. Yasa dışı istihdam, kayıt dışı istihdamın bir görünümüdür. Bu açıdan, yabancı kaçak işçilerin işgücü piyasasına girişlerinin engellenmesi, kontrol edilmesi ve yasa dışı istihdama konu olan işçi ve işverenlerin cezalandırılması için halihazırda uygulanan önlemler büyük önem taşımaktadır. OECD'ye göre, OECD ülkelerinde yasa dışı olarak yaşayan ve çalışan yabancıların profiline ilişkin verilerin yetersiz olması, sorunun boyutlarının tam olarak ortaya konulamamasına neden olmaktadır (OECD, 2018: 14). Bu bağlamda, yabancı kaçak işçilik ile mücadelede işgücü piyasasının ihtiyaçları dikkate alınarak yabancı işgücü hareketliliği için yasal yollar oluşturulması, kayıt dışı istihdamla genel olarak daha etkin şekilde mücadele edilmesi, kontrol ve zorunlu geri dönüş politikalarının düzenlenmesi büyük önem taşımaktadır. Dolayısıyla, göçmenlere ve mültecilere yardım edebilmek ve aynı zamanda yasa dışı göçle koordineli şekilde mücadele edilebilmesi için etkin işgücü piyasası politikalarının geliştirilmesi gerekmektedir.

2. Türkiye'de Geçici Koruma Kapsamındaki Suriyelilerin İşgücü Piyasasına Erişimi

Göç İdaresi tarafından yayınlanan Geçici Koruma istatistiklerine göre, 21 Kasım 2019 tarihi itibarıyla Türkiye'de geçici koruma altındaki Suriyelilerin sayısı 3 milyon 687 bin 244'tür. Söz konusu kişilerin 62 bin 335'i geçici barınma merkezlerinde kalmakta, buna karşılık 3 milyon 624 bin 909 geçici koruma altındaki Suriyeli ise geçici barınma merkezleri dışında yaşamaktadır. Göç İdaresinin istatistikleri itibarıyla geçici koruma kapsamında bulunan en fazla Suriyelinin yaşadığı şehir 554 bin kişi ile İstanbul'dur. İstanbul'u Gaziantep, Hatay, Şanlıurfa, Adana, Mersin, Bursa, İzmir, Kilis ve Konya izlemektedir. Söz konusu veriler, yerel düzeyde işgücü piyasasına katılım eğilimleri açısından da önem kazanmaktadır.

Aşağıdaki tabloda, işgücü kompozisyonu açısından önem taşıması nedeniyle geçici koruma kapsamında bulunan Suriyelilerin yaş ve cinsiyet itibarıyla dağılımları yer almaktadır. Tablodaki verilerden de görüldüğü üzere Kasım 2019 itibarıyla Türkiye'de geçici koruma altında bulunan ve çalışma çağındaki nüfus içinde yer alan toplam Suriyeli sayısı 2 milyon 160 bin 422'dir. Söz konusu yaş grubunun yüzde 43.9'u kadınlardan, yüzde 56.1'i erkeklerden oluşmaktadır.

Tablo 1. Geçici Koruma Kapsamında Bulunan Suriyelilerin Yaş ve Cinsiyet İtibarıyla Dağılımı*

Yaş	Kadın	Erkek	Toplam
0-4	278.937	298.546	577.483
5-9	239.982	254.779	494.761
10-14	184.891	199.894	384.785
15-64	948.369	1.212.053	2.160.422
65+	36.844	32.859	69.703
Toplam	**1.689.023**	**1.998.221**	**3.687.244**

Kaynak: Göç İdaresi, Geçici Koruma İstatistikleri, https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma5638 (Erişim: 24.11.2019)

Suriyelilerin Türk çalışma hayatına katılımları farklı şekillerde olmaktadır. Bu anlamda, geçici koruma kapsamındaki Suriyeliler ilk olarak bağımsız şirket kurma yoluyla işveren statüsünde işgücü piyasasına katılabilmektedir. Ticaret Bakanlığı tarafından 26 Şubat 2019 tarihinde yapılan açıklamaya göre en az bir ortağı Suriye uyruklu olan şirket sayısı 15 bin 159'dur. Bakanlık istatistiklerine göre söz konusu şirketler en fazla İstanbul, Gaziantep, Mersin, Hatay ve Bursa'da bulunmakta, toptan ve perakende alanında faaliyet göstermekte ve bu şirketlerde 10 bin 46 Suriyeli istihdam edilmektedir (https://multeciler.org.tr/turkiyedeki-suriyeli-sayisi-ekim-2019/). Suriyelilerin bulundukları illerin gelişmişlik düzeyleri itibarıyla farklılaşan sayıdaki şirketlerin çalışanlarının da genellikle Suriyelilerden oluştuğu görülmektedir (Korkmaz, 2018: 64).

İkinci olarak, çalışma hayatı içinde yer alan geçici koruma kapsamındaki Suriyelilerin bağımsız iş yerleri açarak esnaf ve zanaatkârlık yaptıkları görülmektedir. Bu anlamda, Suriyeliler kendi sermayeleri ile başta pe-

* En güncel veri: 21.11.2019.

rakende gıda sektörü olmak üzere kahvehane, lokanta, berber ve kuyumcu dükkânı açmaktadır (Korkmaz, 2018: 64-65). İşgücü piyasasında yer alan son grup ise bir işverene bağlı olarak çalışan Suriyelilerdir. Başta tarım, inşaat, ticaret ve sanayi sektörleri olmak üzere (Türk Tabipler Birliği, 2016: 41-42) geçici koruma altındaki Suriyelilerin Türkiye işgücü piyasasında pek çok alanda istihdam edildiklerini söylemek mümkündür.

Kızılay ve Birleşmiş Milletler Dünya Gıda Programı tarafından yapılan Türkiye'deki Mülteciler: Geçim Kaynakları Araştırmasından (2019) elde edilen sonuçlara göre, Türkiye'ye göç etmeden önce Suriyelilerin çoğunluğu tekstil, ticari hizmetler, tarım, kalifiye zanaat hizmetleri ve inşaat sektörlerinde çalışmaktaydı (Turkish Red Crescent ve World Food Programme, 2019: 25). Bu bağlamda, Türkiye işgücü piyasasında bulunan Suriyeli işgücünün genel olarak düşük nitelikli kişilerden oluştuğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Öyle ki, Suriyeli işgücünün Türkiye işgücü piyasasında istihdam edildiği sektörlere bakıldığında; vasıfsız işleri (yüzde 20), tekstil sektörü (yüzde 19), inşaat sektörü (yüzde 12) ve zanaatın (yüzde 10) izlediği görülmektedir (Turkish Red Crescent ve World Food Programme, 2019: 26).

Türkiye'deki Mülteciler: Geçim Kaynakları Araştırması sonuçlarına göre, düzenli işi olmayan mülteciler ayda 1.058 TL, düzenli işi olan mülteciler ise 1.312 TL gelir elde etmektedir (Turkish Red Crescent ve World Food Programme, 2019: 33). Bununla birlikte, Suriyeli işgücünün elde ettiği en yüksek ücret düzeyi aylık 1.332 TL ile tekstil sektöründeyken; en düşük ücretler 756 TL ile tarım sektöründe elde edilmektedir. Görüldüğü üzere, söz konusu ücret düzeyleri asgari ücret seviyesinin altındadır. Bu aynı zamanda Suriyeli işgücünün kayıt

dışı istihdam içinde yer aldığına dair kanıt sunmaktadır. Öyle ki, söz konusu araştırma da katılımcıların yüzde 47'sinin düzenli ve yüzde 53'ünün de düzensiz işlerde çalışıyor olmalarına karşılık, sadece yüzde 3'ünün iş güvencesi, asgari ücret ve sosyal güvence içeren kayıtlı işlerde çalıştığını göstermektedir (Turkish Red Crescent ve World Food Programme, 2019: 5).

Geçici koruma altındaki Suriyelilerin çok büyük bir bölümü kayıt dışı olarak istihdam edilmektedir (Erdoğan ve Ünver, 2015: 45). Bununla birlikte, söz konusu durumun yerel işgücü üzerindeki etkileri ilgi çekicidir. Suriyeliler işgücü piyasasına çoğunlukla kayıt dışı işler üzerinden katılmaları nedeniyle yerel işgücü açısından kayıt dışı istihdam azalmaktadır. Bu bağlamda, Suriyeli işgücü kayıt dışı işleri yerel işgücünden almakta ve yerel işgücünün ya tamamen işgücü piyasasının dışında kalmasına ya işsiz kalmasına ya da kayıtlı istihdama geçmesine yol açmaktadır. Ceritoğlu ve diğerleri tarafından yapılan bir çalışma (2017), Suriyeli işgücünün kayıt dışı şekilde işgücü piyasasına girişinin yerel işgücünün kayıt dışı çalışma oranını yüzde 2.2 düzeyinde düşürdüğünü ortaya koymuştur. Söz konusu çalışmadan elde edilen bulgular, yerel işgücü açısından kayıt dışı istihdamda ortaya çıkan bu düşüşün yüzde 50'sinin yerel işgücünün işgücü piyasasından tamamen çıkmasından, yüzde 32'sinin işsiz kalmasından ve yüzde 18'inin de kayıtlı sektörlere geçmesinden kaynaklandığını göstermektedir (Ceritoğlu ve diğerleri, 2017: 5).

Diğer taraftan, bu durumundan daha çok kadınların etkilendiği görülmektedir. Bu anlamda, yerel işgücü içinde yer alan ve kayıt dışı işlerini kaybeden kadınların neredeyse tamamı işgücü piyasasının dışında kalmıştır (Ceritoğlu ve diğerleri, 2017: 5). Del Carpio ve Wag-

ner'ın (2015) çalışması da benzer sonuçlar ortaya koymuştur. Buna göre, kayıt dışı sektörlerde yerel işgücünün yerini alan her 10 Suriyeli, 6 ila 7 yerel işçiyi işinden etmektedir (Del Carpio ve Wagner, 2015: 19). Söz konusu durum da yerel işgücünün kayıtlı sektörlere geçişine yol açmakta ve her 10 Suriyeli, yerel işgücü açısından kayıtlı sektörlerde 3 ila 4 yeni istihdam yaratmaktadır (Del Carpio ve Wagner, 2015: 19).

Suriyeli işgücünün kayıt dışı istihdam üzerindeki diğer etkisi, ücretler açısından ortaya çıkmaktadır. Buna göre, Suriyeli işgücü kayıt dışı sektörlerde yerel işgücü açısından rekabet yaratmakla birlikte, ücret seviyesinin düşmesine de yol açmaktadır. Bu durumun nedeni Suriyeli işgücünün yerel işgücüne kıyasla daha düşük ücretlere razı olmasıdır (Korkmaz, 2018: 69). Öyle ki, Suriyeli işgücünün daha düşük ücretleri kabul etmesi nedeniyle işverenlerin "bir yerel işçi yerine iki Suriyeli işçi çalıştırmanın daha uygun olduğu" şeklinde düşündükleri de görülmüştür (Lordoğlu ve Aslan, 2016: 793). Suriyeli işgücünün kayıt dışı sektörlerde düşük ücretlerle çalışmaları, aynı zamanda kayıtlı sektörlerdeki ortalama ücret seviyelerini baskılayarak işgücü piyasasına olumsuz şekilde yansımaktadır.

Suriyelilerin Türkiye işgücü piyasasına erişimlerinin önündeki en temel engellerden biri dil yetersizliğidir. Türkiye'deki Mülteciler: Geçim Kaynakları Araştırmasına katılan Suriyelilerin yaklaşık yarısının işgücü piyasasına katılım önündeki engeller açısından ilk sırada dil yetersizliğini işaret ettiği görülmektedir. Bununla birlikte, araştırma kapsamında işgücü piyasasına erişimde zorluğa neden olan diğer unsurların; iş imkanlarının yetersizliği, işgücü piyasasına ilişkin bilgi düzeyinin yetersiz olması ile iş tecrübesi veya nitelik

düzeyindeki eksiklikler olduğu tespit edilmiştir (Turkish Red Crescent ve World Food Programme, 2019: 38).

Benzer sonuçlar ortaya koyan ve OMRAN tarafından yapılan Suriyeli Mültecilerin Türkiye'deki Geçim Kaynağı Zorlukları; Analitik Araştırma başlıklı çalışmaya göre (2018) Suriyelilerin Türkiye işgücü piyasasında karşılaştıkları ana sorunlar; istikrarsız çalışma biçimleri, çalışma saatlerinin uzunluğu, adaletsiz rekabet koşulları, yerel işgücüne kıyasla ücretler ve mesleki yükselmeler açısından uğradıkları ayrımcılık ile kayıt dışı çalışmanın da etkisiyle iş güvenliğinin yetersizliğidir (OMRAN, 2018: 25-26). Tüm bu nedenlerle, Suriyeli işgücünün sürekli olarak daha iyi çalışma koşullarını arama eğilimi içinde olduğu görülmektedir. Ancak bu noktada da Türkiye işgücü piyasasındaki çalışma koşulları konusunda yeterince bilgi sahibi olmaması ve istihdam fırsatlarına nasıl ulaşabileceğini tam olarak bilmemesi nedeniyle istihdama erişim açısından çok sayıda Suriyeli zorluk yaşamaktadır.

3. Geçici Koruma Altındaki Suriyelilerin Türkiye İşgücü Piyasasına Entegrasyonu Çerçevesinde Çalışma İzinleri

Türkiye'de yabancıların çalışma izinlerine ve istihdam edilmesine ilişkin genel esas ve hükümleri düzenleyen yasal çerçeve, 6753 sayılı Uluslararası İşgücü Kanunudur. Ancak geçici koruma altındaki Suriyeliler için istisnai bir uygulamaya gidilmiş ve bu gruba yönelik çalışma izinlerinin verilmesinin kolaylaştırılması için ayrıca düzenleme yapılmıştır. Buna göre, 15 Ocak 2016 tarihli ve 29594 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Geçici Koruma Sağlanan Yabancı-

ların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik ile geçici koruma sağlanan yabancıların çalışmalarına ilişkin usul ve esaslar düzenlenmiştir. Yönetmelik gereğince, geçici koruma kapsamındaki Suriyeliler çalışma iznine, geçici koruma izni kayıt tarihinden en az altı ay sonra başvurabilmektedir. Bununla birlikte, Suriyelilere çalışma izni verilirken kota uygulanmaktadır. Diğer taraftan, doldurulamayan açık işler için kota söz konusu değildir. Söz konusu düzenlemenin amacı, Türk vatandaşları için istihdam imkânlarının kaybolmasını engellemektir.

Yönetmelik gereğince, geçici koruma kapsamında olan Suriyelilere çalışma izni verilirken her bir iş yeri için yüzde 10 kotası uygulanmaktadır. Bu anlamda, örneğin bir iş yerinde 100 Türk vatandaşı istihdam ediliyorsa, o iş yerinde yalnızca 10 Suriyeli çalışabilmektedir. Çalışan sayısının 10'dan az olduğu iş yerlerinde ise kontenjan bir kişidir. Diğer yandan, bu kota iş yerinin bulunduğu ilde son dört hafta içerisinde çalışma izninin alınacağı işi yapacak Türk vatandaşının bulunmaması halinde uygulanmamaktadır. Dolayısıyla, Türk vatandaşlarının kabul etmediği işlerde kota uygulanmaksızın Suriyelilere çalışma izni verilmesi söz konusudur.

Diğer taraftan, mevsimlik tarım işlerinde ve hayvancılık sektöründe çalıştırılacak Suriyeliler için çalışma izni şartı aranmamaktadır. Bu muafiyetten yararlanabilmek için geçici koruma sağlanan illerdeki valiliklere başvuru yapılması gerekmektedir. Ancak bu konuda Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı il ve kota sınırlaması getirebilmektedir.

Geçici koruma kapsamında bulunan Suriyelilerin aldıkları çalışma izinleri, geçici koruma izni aldıkları illerle sınırlıdır. Bununla birlikte, İç İşleri Bakanlığının

çalışma izinlerini belirli iller için durdurma yetkisi de söz konusudur. Dolayısıyla, çalışma izni süresi biten ve İç İşleri Bakanlığının yasakladığı bir ilde yeniden çalışma izni alamayan bir Suriyeli istihdam edilmeye devam edilemeyecektir. Bununla birlikte, çalışma izni başvurusu açısından sağlık meslek mensuplarının Sağlık Bakanlığından, eğitim meslek mensuplarının ise Millî Eğitim Bakanlığı veya Yükseköğretim Kurulu Başkanlığından ön izin almaları gerekmektedir.

Yönetmelikte özellikle kayıt dışı istihdamla mücadele açısından büyük önem taşıyan hususlarda da düzenleme yapılmıştır. Buna göre, Yönetmelikte geçici koruma kapsamındaki Suriyelilerin kötü çalışma koşullarında ve asgari ücretin altında ücretle çalıştırılması konusunda sınırlama getirildiği görülmektedir. Yönetmelik gereğince, geçici koruma kapsamındaki Suriyelilere asgari ücretin altında ücret ödenmesi söz konusu değildir. Bununla birlikte, iş yerinde geçici koruma kapsamında bulunan Suriyeli işgücü istihdam eden işverenler, yerel işgücü ile aynı şekilde prim ödemekle yükümlüdür. Başka bir ifadeyle, geçici koruma kapsamındaki Suriyeli çalışanlar için bir sigorta prim muafiyeti bulunmamaktadır. Ayrıca, geçici koruma kapsamındaki Suriyeliler Türkiye İş Kurumu tarafından düzenlenen mesleki eğitimlere ve işbaşı eğitim programlarına da katılabilmektedir.

Diğer taraftan, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı istatistikleri geçici koruma kapsamındaki Suriyelilerin işgücü piyasasına erişimlerini kolaylaştırmak amacıyla yapılan yasal düzenlemelere rağmen, geçici koruma kapsamındaki Suriyeliler için çok az sayıda çalışma izni verildiğini göstermektedir. Bu bağlamda, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı tarafından

31 Mart 2019 tarihinde yapılan açıklamaya göre Türkiye'de 31 bin 185 geçici koruma altındaki Suriyeli için çalışma izni verilmiştir. Bu rakam, halihazırda çok sayıda Suriyelinin kayıt dışı şekilde işgücü piyasası içinde yer aldığını ortaya koymaktadır.

4. Sonuç Yerine

Türkiye işgücü piyasasında önemli sorun alanlarından biri de başta geçici koruma kapsamındaki Suriyeliler olmak üzere göçmen grupların kayıt dışı istihdamının engellenmesi ve işgücü piyasasına uyum kapasitelerinin artırılmasıdır. Bu anlamda, işgücü piyasası entegrasyonunun sağlanabilmesi açısından atılması gereken ilk önemli adım göçmen işgücünün mesleki beceri profilinin çıkarılmasıdır. Halihazırda farklı kurumlar tarafından yürütülen farklı projeler kapsamında elde edilen verilerin bir araya getirilmesi ve bu çalışmanın tamamlayıcı bir parçası olarak göçmen işgücü profil veri tabanının oluşturulması Türkiye işgücü piyasası açısından büyük önem taşımaktadır. Bununla birlikte, göçmen işgücünün mevcut mesleki beceri profili ile hangi sektörlerde ve faaliyet alanlarında istihdam edilebilecekleri ve hangi alanlarda girişimcilik kapasitelerinden yararlanılabileceğinin belirlenebilmesi amacıyla sosyal diyalog mekanizması işletilerek ihtiyaç analizlerinin yapılması gerekmektedir. Ayrıca, Mesleki Yeterlilik Sistemi aracılığıyla göçmenler için mesleki akreditasyon çalışmalarının yapılması ve önceki öğrenmelerin tanımlanması ve denklik sisteminin oluşturulması önemli politika alanları olarak karşımıza çıkmaktadır.

Diğer taraftan, eğitim ve beceri düzeyi düşük göçmen işgücünün işgücü piyasasına erişimi açısından söz konusu grubun istihdam edilebilirliğinin artırılması ge-

rekmektedir. Bu bağlamda, başta dil yetersizliklerinin giderilmesi olmak üzere mesleki beceri kazanımına ilişkin önceliklerin yerel düzeyde tespit edilmesi amacıyla arz ve talep yönlü araştırmalar yapılmalıdır. Çalışma izinlerine ilişkin hukuki çerçeve de dikkate alındığında başta geçici koruma altında bulunan Suriyeliler olmak üzere göçmen işgücünün bulunduğu illerde yapılacak ve yerel dinamikleri yansıtacak araştırmalara ihtiyaç büyüktür. Söz konusu araştırmalardan elde edilecek sonuçlara göre göçmen işgücünün istihdam edilebilirlik niteliğini artırmaya yönelik beceri kazandırma programları uygulanmaya başlanabilecektir.

Çalışmada daha önce de belirtildiği üzere Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı tarafından 31 Mart 2019 tarihinde yapılan açıklamaya göre Türkiye'de çalışma izni verilen Suriyeli sayısı 31 bin 185 kişidir. Dolayısıyla, geçici koruma altındaki Suriyelilerin Türkiye işgücü piyasasına entegrasyonları açısından üzerinde durulması ve araştırılması gereken bir diğer husus da halihazırda neden sınırlı sayıda çalışma izninin alınmış olduğudur. Bu durum, aynı zamanda göçmen işgücünün kayıt dışı işlerde istihdam edilmesi ile yürütülen mücadelede yol kat edilmesi bakımından büyük önem taşımaktadır. Bu bağlamda, göçmenlerin yoğun olduğu bölgelerde yerel ve göçmen işgücü arasındaki rekabet koşullarının araştırması ile göçmenlerin işgücü piyasasına entegrasyonu çerçevesinde yerel işgücü açısından risk analizi yapılması gerekmektedir. Bununla beraber, göçmen işgücüne ilişkin kayıt dışılık profilinin ortaya konulması ve kayıtlı istihdamın taşıdığı avantajlar konusunda bilinçlendirme çalışmalarının işgücü piyasası aktörleri tarafından yürütülmesi de önemli politika başlıkları olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kaynakça

Ceritoğlu, Evren ve diğerleri (2017). "The Impact of Syrian Refugees on Natives' Labor Market Outcomes in Turkey: Evidence from a Quasi-Experimental Design", Central Bank of the Republic of Turkey, Working Paper No: 17/05.

Del Carpio, Ximena V. And Mathis Wagner (2015). "The Impact of Syrian Refugees on the Turkish Labor Market", World Bank, Policy Research Working Paper No: 7402.

Erdoğan, M. Murat ve Can Ünver (2015). *Türk İş Dünyasının Türkiye'deki Suriyeliler Konusundaki Görüş, Beklenti ve Önerileri*, TİSK Yayınları.

Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik (Resmî Gazete, Tarih:15.012016; Sayı: 29594).

Göç İdaresi (2019). "Geçici Koruma İstatistikleri", https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma5638 (Erişim: 24.11.2019).

ILO Labour Migration Branch and ILO Department of Statistics (2018). *ILO Global Estimates on International Migrant Workers – Results and Methodology*, International Labour Office: Geneva.

Turkish Red Crescent and World Food Programme (2019). Refugees in Turkey: Livelihoods Survey Findings, Ankara, Turkey.

Korkmaz, Metin (2018). "Geçici Koruma Kapsamındaki Suriyelilerin Türkiye İşgücü Piyasasına Etkileri ve Değerlendirmeler", *Sosyal Güvence Dergisi*, Sosyal Güvenlik Uzmanları Derneği, Yıl:7, Sayı:13, 58 – 83.

Lordoğlu, Kuvvet ve Mustafa Aslan (2016). "En Fazla Suriyeli Göçmen Alan Beş Kentin Emek Piyasalarında Değişimi: 2011- 2014", Çalışma ve Toplum, 2016/2, 789- 808.

OECD (2017). *International Migration Outlook 2017*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2018). *International Migration Outlook 2018*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2019). *International Migration Outlook 2019*, OECD Publishing, Paris.

OMRAN (2018). *Suriyeli Mültecilerin Türkiye'deki Geçim Kaynağı Zorlukları*; Analitik Araştırma.

United Nations, Department of Economic and Social Affiars (DESA) (2019). Migration Statistics, https://www.un.org/development/desa/en/news/population/international-migrant-stock-2019.html (22.11.2019).

https://multeciler.org.tr/turkiyedeki-suriyeli-sayisi-ekim-2019/(22.11.2019).