

-ARAŞTIRMA MAKALESİ-

**TÜRKİYE'DEKİ SOSYAL UYUM POLİTİKALARININ TÜRKİYE'DEKİ
SURIYELİLERİN EKONOMİK ENTEGRASYONUNA ETKİSİ***

Nihal EMİNOĞLU¹

Öz

Bu makale Türkiye'deki sosyal uyum politikalarının Suriyelilerin ekonomik entegrasyonuna etkisini Suriyeli işverenler örneği üzerinden, Ankara, İstanbul, Gaziantep ve Mersin'de küçük ve orta ölçekli işletme sahibi 54 Suriyeli ve 21 Türk işverenle yapılan anket çalışması, Suriyeli işverenlerle yapılan 3 Odak Grup Görüşmesi (OGG) ve alanında uzman kişiler, ilgili kamu kurum/kuruluşları ve STK temsilcilerinden oluşan toplam 12 yarı yapılandırılmış mülakat sonucunda elde edilen bulgular çerçevesinde değerlendirmektedir. Araştırma çerçevesinde, Suriyelilere yönelik ev sahibi toplumun algıları, geçim kaynaklarına erişim imkanları ve Suriyelilerin kendi kendine yetebilirlikleri, ayrıca gelecek beklentileri anlaşılmaya çalışılmış ve araştırmanın bulguları üzerinden de ortaya konulan öngörüler ve politika önerileri raporlaştırılmıştır.

Türkiye 2014 yılından beri dünyada en fazla mülteci barındıran ülkedir. Suriye'deki iç savaşın ardından Türkiye'ye sığınan Suriyelilerin sayısı 3 milyona ulaşmıştır. İki dünya savaşından sonra ilk kez kitlesel göç hareketinin meydana gelmesiyle Türkiye göç yönetimini mevzuat ve politikalar bağlamında gözden geçirmiştir. Bu çerçevede, yabancıların ve uluslararası koruma ihtiyacı olan kişilerin haklarını belirleyen ve "uyum" kavramını tanımlayan ilk yasal düzenleme olan Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, Türkiye'deki Suriyelilerin yasal statüsünü ve haklarını düzenleyen 2014 tarihli Geçici Koruma Yönetmeliği, Suriyelilerin ekonomik entegrasyonunu değerlendirmek için Geçici Koruma altındaki Suriyelilerin çalışma izin şartlarını düzenleyen "Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik" ve Suriyeliler dahil olmak üzere ülkede yasal kalış hakkı bulunan yabancıların işyeri açmaları hususunda düzenlemelerin yer aldığı 2016 tarihli Uluslararası İşgücü Kanunu ve ilgili mevzuatların uygulanmasında karşılaşılan sorun alanları makalede ele alınmıştır. Bu kapsamda Suriyeliler ve Türk toplumu arasındaki sosyal uyum ve Suriyelilerin ekonomik entegrasyonu arasındaki ilişki araştırma bulgularıyla açıklanmaya çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: *Kayıt dışı İstihdam, Ucuz İş Gücü, Toplumsal Kabul, Sosyal Mesafe, Çalışma İzni*

JEL Kodları: *K31, K37*

Başvuru: *13.09.2024* **Kabul:** *21.09.2024*

* Bu çalışmada, yazarın da içinde yer aldığı üç kişilik bir ekip tarafından gerçekleştirilen ve Kasım 2023'te yayımlanan "Türkiye'deki Sosyal Uyum Politikalarının Türkiye'deki Suriyeli İş Sahiplerinin ve Girişimcilerin Ekonomik Entegrasyonu Üzerindeki Etkisi" başlıklı çalışmanın saha verileri, diğer yazarların izni ile kullanılmaktadır. Bu çalışma adı geçen raporun geliştirilerek makaleye dönüştürülmüş halidir.

¹ Dr. Öğretim Üyesi, Ankara Üniversitesi, neminoglu@ankara.edu.tr, ORCID:0009-0004-0137-9443

THE IMPACT OF SOCIAL COHESION POLICIES IN TURKEY ON THE ECONOMIC INTEGRATION OF SYRIAN REFUGEES IN TURKEY²

Abstract

This article evaluates the impact of social cohesion policies in Turkey on the economic integration of Syrians through the case of Syrian employers, based on the findings of a survey of 54 Syrian and 21 Turkish employers of small and medium-sized enterprises in Ankara, Istanbul, Gaziantep and Mersin, 3 Focus Group Discussions (FGDs) with Syrian employers, and 12 semi-structured interviews with experts in the field, representatives of relevant public institutions/organizations and NGOs. The research seeks to understand the host community's perceptions of Syrians, their access to livelihoods and self-reliance, as well as their expectations for the future, and reports the predictions and policy recommendations based on the findings of the research.

Turkey has been hosting the largest number of refugees in the world since 2014. The number of Syrians who came to Turkey after the civil war in Syria has reached 3 million. With the first mass migration movement after the two world wars, Turkey has revised its migration management in terms of legislation and policies. In this framework, the Law on Foreigners and International Protection, the first legal regulation that defines the rights of foreigners and persons in need of international protection and defines the concept of "harmonization", the Temporary Protection Regulation of 2014, which regulates the legal status and rights of Syrians in Turkey, in order to evaluate the economic integration of Syrians, the "Regulation on Work Permits of Foreigners under Temporary Protection", which regulates the work permit conditions of Syrians under Temporary Protection, and the International Labor Law of 2016, which includes regulations on the opening of workplaces by foreigners who have the legal right to stay in the country, including Syrians, and the problem areas encountered in the implementation of the relevant legislation are discussed in the article. In this context, the relationship between the social cohesion between Syrians and Turkish society and the economic integration of Syrians is tried to be explained with research findings.

Keywords: *Informal Employment, Cheap Labor, Social Acceptance, Social Distance, Work Permit*

JEL Codes: *K31, K37*

"Bu çalışma Araştırma ve Yayın Etiğine uygun olarak hazırlanmıştır."

1. GİRİŞ

1.1. Kavramsal Çerçeve

Entegrasyon kavramının, göçmen ve mülteciler bağlamında, uluslararası literatürde genel geçer kabul görmüş bir tanımı olmadığı halde (Castle vd., 2003:12), günümüzde

² The Extended English Summary is located the end of the Article

göç yönetiminin önemli unsurlarından birisi “başarılı” entegrasyon politikalarını hayata geçirebilmektir. Her ne kadar net ve tek bir tanım üzerinden entegrasyonu açıklamak mümkün olmasa ve hatta son yıllarda bu kavramın yerine “uyum”, “sosyal uyum”, “adaptasyon” gibi kavramlar kullanılsa da birtakım göstergeler ışığında yapılan analizlerle entegrasyonun çerçevesinin çizilebildiği ve başarılı olup olmadığının da değerlendirilebildiği bilinmektedir. Bu hususta en kapsamlı çalışmalardan birisi, Ager ve Strang’ın dört ayrı bileşenden oluşan ve entegrasyonun alanlarını şematize ettiği kavramsal çerçevedir. (Ager & Strang, 2008:170) Buna göre, barınma, eğitim, sağlık ve istihdamın yer aldığı “belirleyiciler”, entegrasyon için gereken temel koşulları oluşturmaktadır. Ayrıca, sosyal köprüler, ağlar ve bağlantıların olduğu “sosyal ilişkiler”; dil, kültür bilgisi, güvenlik ve istikrar unsurlarının olduğu “kolaylaştırıcılar”; son olarak da haklar ve vatandaşlığın yer aldığı “temel dayanaklar” entegrasyonun diğer unsurlardır. Benzer şekilde, Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (UNHCR) da mülteciler özelinde yasal, ekonomik ve sosyo-kültürel olmak üzere entegrasyonu üç boyut üzerinden tanımlamaktadır. Buna göre entegrasyon, mültecilerin ev sahibi ülkede sahip oldukları haklarla, geçim kaynaklarına erişim imkanlarıyla ve ev sahibi toplumla bir arada uyum içinde ve ayrımcılığa uğramadan yaşamaları ve sosyal hayata dahil olmalarıyla gerçekleşen bir süreçtir. (Fielden, 2008: 1)

Entegrasyonun en önemli bileşenini oluşturan, temel haklara erişim konusunda, bu makalenin de konusu olan ekonomik entegrasyon bağlamında, göçmen ve mülteci topluluklar açısından istihdama erişim, birçok uluslararası literatürde, aynı zamanda ekonomik bağımsızlığın sağlanması, ev sahibi toplumla yakınlaşma, gelecek perspektifi oluşturabilme, dil becerilerini geliştirebilme, kendine güven inşa etme vb. birçok farklı alanı da etkileyen bir faktör olarak tanımlanmıştır. (Bloch 1999; Tomlinson&Egan 2002).

Entegrasyon teriminin farklı aktörler tarafından birçok farklı tanımlamasının olmasının yanı sıra, göçmen ve mülteciler için de yani farklı göçmen gruplarına göre de tanımın değişiklik gösterdiği bilinmektedir. Örneğin Oxford sözlüğü entegrasyonu “farklı insan gruplarının başarılı biçimde dahil olma ya da karışma eylemi ya da süreçleri” olarak tanımlamaktadır. (Oxford Dictionary, 2024) BM Uluslararası Göç Örgütü (IOM) ise “Farklı ülkelerde ve bağlamlarda farklı kullanılan ve anlaşılan entegrasyon terimi, göçmenlerin hem birey hem de grup olarak toplumun bir parçası kabul edildiği süreç olarak tanımlanabilir” demektedir. (IOM, 2010:30) Entegrasyon kavramındaki değişik yaklaşımların en önemli nedeni ise, göçmenlerin göç etme nedenlerinin (gönüllü veya zorunlu olması), göç etme yollarının (düzenli veya düzensiz hali) ve göç ettikleri ülkedeki statülerinin vd. birçok unsurun farklılık göstermesidir. Özellikle Türkiye gibi beklenmedik, plansız ve kitlesel göç akınlarıyla karşı karşıya kalan ülkelerde, zorla yerinden edilen kişilerin sığındıkları ülkede sahip oldukları yasal statü, ev sahibi ülkedeki kalıcılık eğilimleri ve yerel halkın bu yöndeki “geçicilik” beklentileri, ayrıca ev sahibi toplumun bu kişilere karşı algıları ve hatta bazen ırkçı ve ayrımcı söylemlerinin yol açtığı sosyal mesafe ve sosyal tansiyon ile herhangi bir zorlayıcı neden olmadan, çoğunlukla ekonomik nedenlerle gönüllü bir şekilde kendi ülkesinden ayrılan ve başka bir ülkeye göç eden göçmenlerin sahip

oldukları statü ve ev sahibi toplumun bu kişilere yönelik algıları çok net ayrışmakta ve bu durum da göçmen ve mülteciye ev sahipliği yapan ülkelerin göç politikalarına farklı şekilde yansımaktadır. Diğer taraftan, uluslararası literatürde, yaygın olarak, mültecilerin diğer göçmenlere kıyasla eğitim seviyelerinin daha yüksek olduğu ve fakat diplomalarının ve niteliklerinin tanınmamasından kaynaklı olarak genellikle kalifikasyonlarına uygun işler bulmakta zorlandıkları, bunun sonucu olarak ya çalışmadıkları ya da düşük seviyedeki işlerde çalıştıkları görüşüne de rastlanmaktadır. (Muss, 1997; ECRE, 1999). Hatta, söz konusu mülteciler olduğunda istihdam olanaklarının sağlanmasının başarılı entegrasyon için önemini ortaya koyan çalışmalar da mevcuttur. (Bloch, 2004; Smyth & Kum, 2010; ECRE, 1999:42). Ancak, mültecilerin profiline dair genel ve tek düze bir değerlendirme yapan bu görüşün, son dönemdeki bölgesel krizler ve göç dalgalarıyla birlikte değiştiğini de belirtmek gerekir.

UNHCR'nın Haziran 2024 verilerine göre zorla yerinden edilenlerin sayısının en yüksek olduğu ilk beş kaynak ülke sırasıyla, Afganistan, Suriye, Venezuela, Ukrayna ve Güney Sudan olurken; bu kişilere ev sahipliği yapan ilk beş ülke ise sırasıyla, İran, Türkiye, Kolombiya, Almanya, Pakistan'dır. (UNHCR, 2024) 2011'de Suriye'de başlayan iç savaşın ardından Türkiye'ye gelen Suriyelilerin sayısı Eylül 2024 itibariyle 3 milyonun üzerindeyken, buna çoğunluğu Afganistan, İran ve Irak'tan gelenlerden oluşan 224.698 Uluslararası Koruma altındaki kişi eklendiğinde (Anadolu Ajansı, 2024) Türkiye 4 milyon civarında zorla yerinden edilen kişiye ev sahipliği yapmakta ve bu sayı ile de dünyada en fazla mülteci barındıran ilk iki ülkeden birisi olmaktadır. Diğer taraftan, Türkiye'de 2011 yılındaki toplam Uluslararası Koruma sahibi kişi sayısının 58 bin olduğu bilinmektedir (Erdoğan, 2017:15). Kısa sürede farkın bu kadar açılması süreç yönetiminin ne kadar zor olduğunu da ortaya koymaktadır. Üstelik bu sayılar, son on yılda maruz kalınan düzensiz göçmenleri kapsamamaktadır. Diğer Avrupa ülkelerinin genel mülteci profiliyle kıyaslandığında, başta sosyo-ekonomik düzeyleri olmak üzere birçok özellikleri bakımından Türkiye'deki, makaleye de konu olan, Suriyelilerin istihdama erişiminin yani ekonomik entegrasyonunun diğer ülkelerdeki dinamiklerle örtüşmediğini de bu nedenle görmek gerekir.

Bu makale bağlamında, Türkiye'deki Suriyelilerin ekonomik entegrasyonu konusu üç boyutta ele alınmaktadır. Bunlardan birincisi, mültecilerin sahip olduğu yasal statü ve haklar çerçevesinde işgücü piyasasına erişim ve çalışma haklarının sağlanması; İkincisi, ekonomik olarak kendi kendine yetebilir olmaları ve sürdürülebilir geçim kaynaklarına erişimleri; Üçüncüsü ise, mülteciler ile ev sahibi toplum arasında etkileşim ve uyumun sağlanmasıdır.

Mültecilerin ekonomik entegrasyonunun yasal boyutu, istihdama erişimi olumlu veya olumsuz yönde etkileyebilecek eğitim ve sağlık hizmetlerine erişim, seyahat özgürlüğü gibi birçok farklı unsuru ele alan geniş bir yelpazeden oluşmaktadır. (Da Lomba, 2010) Ekonomik boyutun bir bileşeni olan "kendi kendine yetebilirlik" (*self-reliance*) ise, bu makale için de referans noktası olan UNHCR'ın tanımladığı şekliyle, kişinin ev sahibi devlet tarafından veya farklı kaynaklardan sağlanan yardımlara bağlı

kalmadan temel ihtiyaçlarını karşılayabilir halde olmasıdır. Ekonomik boyutun diğer bileşeni olan “sürdürülebilir geçim kaynaklarına” erişim ise, konsept olarak ilk kez 1980’lerde Robert Chambers tarafından geliştirilmiş olan, “geçim yolu için gerekli yetenek, varlık ve faaliyetlerin, stres ve şoklarla başa çıkabilmesi ve bunu atlatabildiğinde doğal kaynak temelini zarar vermeden hem şimdi hem de gelecekte yeteneklerini ve varlıklarını koruyabilmesi ve geliştirilebilmesi” bağlamında ele alınmıştır. (Chambers & Conway, 1992:9) Sosyo-kültürel boyut ise, mülteciler ve ev sahibi toplum arasındaki sosyal uyumun ve etkileşimin iki yönlü olması gerektiğinden yola çıkarak, bir yandan mültecilerin ev sahibi toplumun kültürüne uyum sağlamasını ve sosyal hayata dahil olmasını beklerken, bir diğer yandan da ev sahibi toplumun, ayrımcılık ve ötekileştirme yapmadan, mültecilerin temel haklara erişimini ve topluma entegrasyon süreçlerini kolaylaştırması ve bu politikaları desteklemesidir. (Da Lomba, 2010:418; Avrupa Konseyi, 1997:33)

Makaleye konu olan ve ekonomik entegrasyonla ilişkisi kurulan “sosyal uyum” kavramını tanımlamak için ise 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK)’un 96. maddesinde yer alan “uyum” tanımı referans alınmıştır. İlgili madde, Türkiye’deki göç yönetiminin sosyal uyum bileşenini tanımlaması ve bu alanda politika oluşturulması için bir çerçeve sunması bakımından ilk ve en önemli referanslardan birisidir. 96.madde, yabancı ile başvuru sahibinin ya da uluslararası koruma statüsü sahibi kişilerin toplumla karşılıklı uyumlarını kolaylaştırmak, temel hak ve hizmetlere erişimlerini güvence altına almak ve sosyal hayatta üçüncü kişilerin aracılığı gerekmeksizin bağımsız hareket edebilmeleri için, yani bir bakıma kendi kendilerine yetebilir olmaları için “uyum” faaliyetlerinin planlanabileceğini belirtmiştir. Bu kapsamda, ayrıca kamu kurumları, yerel yönetimler, Sivil Toplum Kuruluşları (STK), Uluslararası Kuruluşlar ve üniversiteler gibi aktörlerin sosyal uyumu güçlendirme faaliyetleri yapabileceği de yine aynı maddede belirtilmiştir. Ayrıca, geçim kaynaklarına erişim ve ekonomik entegrasyona ilişkin, Madde 96’da yer alan “Kamusal ve özel mal ve hizmetlerden yararlanma, eğitime ve ekonomik faaliyetlere erişim, sosyal ve kültürel iletişim, temel sağlık hizmeti alma gibi konularda kurslar, uzaktan eğitim ve benzeri sistemlerle tanıtım ve bilgilendirme etkinlikleri (...) yaygınlaştırılır” ifadesi, ekonomik faaliyetlere erişimin sosyal uyumun bir bileşeni olarak tanımlandığını da göstermektedir.

Türkiye’deki sosyal uyum politikalarının belirlenmesinde önemli bir diğer referans noktası da Göç İdaresi Başkanlığı (GİB) tarafından ilan edilen ve 2018-2023 yıllarını kapsayan, Uyum Strateji Belgesi ve Ulusal Eylem Planıdır. İlgili belgede, “uyum” çatısı altında, toplumsal uyum, bilgilendirme, eğitim, sağlık, işgücü piyasası ve sosyal destekler (sosyal hizmetler ve yardımlar) olmak üzere altı stratejik öncelik (tematik alan) belirlenmiştir. Makaleye konu olan ekonomik entegrasyonla ilgili stratejik önceliklerden “işgücü piyasası ve uyum” başlığı, göçmenlerin işgücü piyasasına düzenli, hızlı ve etkili erişimini, yüksek nitelikli göçmen işgücünün artırılmasını, aynı zamanda ülkedeki Uluslararası Koruma ve Geçici Koruma altındaki kişilerin de iş gücü piyasasına katılımını sağlamayı hedeflemektedir.

Bu bağlamda bakıldığında, Türkiye'nin sosyal uyum çerçevesinin genel olarak uluslararası literatürdeki entegrasyon bileşenleriyle örtüştüğü söylenebilir. Ayrıca, işgücü piyasasına erişimin ve ekonomik entegrasyonun, Türkiye özelinde de sosyal uyum konseptinin ayrılmaz bir unsuru olduğu ve mültecilerin sosyal hayatta aktif yer almaları için önemli bir belirleyicisi olduğu değerlendirilebilir.

1.2. Türkiye'deki Suriyelilerin Statüsü ve Çalışma Haklarına Yönelik Düzenlemeler

2011 yılında Suriye'de başlayan çatışmalar ve iç savaş nedeniyle Türkiye'nin o dönemde uyguladığı “açık kapı” politikası neticesinde yerlerinden edilen Suriyelilerin önemli bir kısmı Türkiye'ye sığınmıştır. 2014'te ülkedeki Suriyelilerin sayısının 1.5 milyona ulaşmasıyla, Türkiye dünyada en fazla mülteci barındıran ülke konumuna gelmiştir. Ancak tam da bu noktada, Türkiye'deki Suriyelilerin hukuken mülteci statüsünde değil, Geçici Koruma altında olduklarını da belirtmek gerekir. Türkiye, Birleşmiş Milletler'in 1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Cenevre Sözleşmesi'ne taraf olmakla birlikte, mülteci tanımına coğrafi sınırlama getirmiştir. Buna göre Türkiye, sadece Avrupa'da meydana gelen olaylar neticesinde ülkesine gelenlere, Sözleşmedeki “mülteci” tanımına uymaları şartıyla bu statüyü vermektedir. Bu nedenle, Türkiye'deki Suriyeliler için bazı çalışmalarda ve uluslararası değerlendirmelerde kullanılan “mülteci” ifadesinin Türk mevzuatında karşılığının olmadığını, hukuki sınırlılıklar çerçevesinde, daha ziyade sosyolojik anlamda bu kavramın kullanıldığını hatırlatmak gerekir.

Türkiye'de Geçici Koruma statüsünün hukuki temelini oluşturan ilk düzenleme ise, 2013 yılında yürürlüğe giren 6458 sayılı YUKK'tur. Kanun, yabancıların Türkiye'ye girişleri, Türkiye'de kalışları ve Türkiye'den çıkışları ile Türkiye'den koruma talep eden yabancılara sağlanacak korumanın kapsamına ve uygulamasına ilişkin usul ve esasları düzenlemiş ve bu kapsamda “mülteci”, “şartlı mülteci”, “ikincil koruma” olmak üzere üç uluslararası koruma statüsü belirlemiştir. Aynı kanunun 91. maddesi de “Geçici Koruma” statüsünü tanımlamaktadır. Buna göre, “Ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen yabancılara geçici koruma sağlanabilir” denilmektedir. 2014 yılında ise ayrı bir Geçici Koruma Yönetmeliği yürürlüğe girmiş ve bu kapsamdaki yabancılara Türkiye'de yasal kalış hakkı sağlanması için geçici koruma kimlik belgesi verilmesi öngörülmüştür. Bu statüye sahip yabancıların ayrıca, sağlık, eğitim, iş piyasasına erişim, sosyal yardım ve destekler gibi temel haklardan yararlanması da yine işbu Yönetmelikle sağlanmıştır. Bu çerçevede, Türkiye'de bugün sayıları 3 milyona ulaşan Suriyeliler de kitlesel bir göç akını ile ülkeye gelmiş olmalarından ötürü “Geçici Koruma” kapsamındadır.³

Türkiye'deki Suriyelilerin çalışmalarına ilişkin düzenlemeler ise, Geçici Koruma Yönetmeliği'nin 29. maddesinde düzenlenmiş ve buna istinaden 2016'da “Geçici

³ Bu makalede sıklıkla kullanılan “Suriyeliler” ifadesi Türkiye'de Geçici Koruma altındaki Suriyelileri içermekte, bazı yerlerde kullanılan “mülteci” ifadesi de hukuki bağlamından bağımsız olarak, sosyolojik anlamda kullanılmıştır.

Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik” yürürlüğe girmiştir. Buna göre çalışma izni başvurusu, Geçici Koruma sağlanan yabancı için işveren tarafından yapılırken, bazı şartların da sağlanması gerekmektedir. Bu şartlar; çalıştırılacak kişinin Geçici Koruma kimlik belgesinin veya yabancı kimlik numarasının olması, çalışma izni başvurusunun yapıldığı tarih itibarıyla en az altı aylık Geçici Koruma süresini doldurulmuş olması, Geçici Koruma kaydına göre yabancıya kalma hakkı sağlanan ilde çalışmak üzere başvuru yapılması ve ön izin alma zorunluluğu olan meslekler için, ilgili Bakanlık’tan ön izin belgesinin alınmış olmasıdır. İşverenin çalışma izni başvurusunda bulunmadan veya başvurusu kabul edilmediği halde bir yabancıyı çalıştırıyor olması halinde de bu durum, kayıt dışı istihdam yani izinsiz çalıştırma anlamına gelmektedir. Yönetmelik ayrıca bir işverenin işyerinde Suriyeli çalıştırabilmesinin koşullarından birisi olarak “istihdam kotası”nı da düzenlemiştir. Buna göre “çalışma iznine başvuru alan işyerinde çalışan Geçici Koruma sağlanan yabancı sayısı, işyerinde çalışan Türk vatandaşı sayısının %10’unu geçemez.” (Madde 8/1) ve fakat “toplam çalışan sayısı ondan az olan işyerlerinde, en fazla bir Geçici Koruma sağlanan yabancı çalıştırılmasına izin verilebilir.” (Madde 8/2) ifadeleri yönetmelikte yer almaktadır. (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2018)

Geçici Koruma statüsündeki kişiler dahil olmak üzere Türkiye’deki bütün yabancıların herhangi bir işyerinde çalışabilmeleri için gerekli olan çalışma izni başvurularını Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB)’ye bağlı Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü (UİGM) yürütmektedir. Benzer şekilde, bir yabancı (Geçici Koruma altındakiler dahil) Türkiye’de işyeri açabilmesi için de çalışma izni alması ve bunun için de işyerine ait vergi levhası, ticaret sicil gazetesi, işyeri bilançosu, işyeri faaliyet belgesi, işyerinin niteliğine göre gerekmesi halinde ilgili kurumlardan ön izin belgesi alınması şartı bulunmaktadır.

ÇSGB’nin 2023 verilerinde yabancılara verilen toplam 239.835 çalışma izni içinde Suriye Arap Cumhuriyeti vatandaşlarına verilen çalışma izni sayısı 108.520 olarak ifade edilmektedir. (ÇSGB, 2023) Bu sayı hem Geçici Koruma altındaki Suriyelileri hem de ikamet izni ile Türkiye’de bulunan Suriyelileri kapsamaktadır. Ancak Türkiye’de çalışan Suriyeli sayısının, çalışma izni sayısından yüksek olduğu da tahmin edilmektedir. Şöyle ki, Türkiye’deki Suriyelilerin %98’den fazlası kentlerde yaşamaktadır. Suriyeliler için, Kasım 2016’da başlayan, Avrupa Birliği (AB) tarafından finanse edilen ve Türkiye’de Geçici Koruma, Uluslararası Koruma, Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi ve İnsani İkamet izni ile bulunan kırılgan grupların temel ihtiyaçlarının karşılanması için sağlanan Sosyal Uyum Yardımı (SUY) dışında Türk devleti tarafından düzenli ve sürekli bir gelir transferi söz konusu değildir. Bu yardımdan yararlanan Suriyeli sayısı ise Temmuz 2024 itibarıyla 1 milyon 90 bin kişidir. (Kızılay Kart, 2024) Bu da yaklaşık 2 milyon Suriyelinin bu kaynaktan yararlanmadığı anlamına gelmektedir. Ayrıca SUY yardımlarının aylık kişi başına 500 TL olduğu dikkate alınır, kentsel alanlarda yaşayan Suriyelilerin de bu kaynakla yaşamlarını idame ettirmeleri mümkün görünmemektedir. Türkiye’deki Suriyeliler üzerine yapılan birçok kapsamlı araştırma ve Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) raporları da Türkiye’de çalışan Suriyeli sayısının 900 bin ile 1.5 milyon

arasındaki sayılarda olduğuna dair hesaplamaları ortaya koymaktadır. (Caro, 2020) Bu durum Suriyelilerin %90'dan fazlasının kayıt dışı istihdam edildiğini göstermektedir.

Türkiye'deki Suriyeli işletmeler konusu da ekonomik entegrasyon süreçlerini anlamak bakımından son derece önemlidir. Zira bazı Suriyeliler bunu profesyonel çalışmaları için değerlendirirken, bazıları statü almanın bir yolu olarak da görebilmektedir. Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV)'ın araştırmasına göre, Suriyeliler tarafından kurulan 15 binin üzerinde şirket bulunmaktadır. (TEPAV, 2023) Türkiye'de Suriyeliler tarafından kurulan işletmelerin %55'inden fazlası 5 kişiden az çalışanı olan "mikro" ölçekli işletmelerdir. Birçoğu sadece kendilerini finanse edebilen mikro düzeydeki işletmeler olsa da Türkiye'deki Suriyeli işletmelerin sayısında açık bir artış eğilimi görülmektedir. Türkiye'de 2017 ve 2018 yıllarında kurulan yabancı işletmeler arasında en büyük pay Suriyelilere aittir. Ticaret Bakanlığı tarafından yapılan açıklamaya göre 26 Şubat 2019 tarihi itibarıyla en az bir Suriyeli ortağı olan şirket sayısı 15.159'dur. (CNNTÜRK, 2023) Bu sayıya kayıt dışı olan işletmeler de eklendiğinde oranın çok daha yüksek olacağı öngörülmektedir. En yaygın işletmeler arasında toptan ticaret, emlak ve inşaat yer almaktadır. Türkiye'deki Suriyeli işletmelerin %55'inden fazlasının başta Suriye olmak üzere bölge ülkelerine ihracat yapması dikkat çekicidir. UNHCR verilerine göre, 2018 yılı sonunda Türkiye'deki Suriyeli girişimcilerin toplam sermayesi 400 milyon dolara ulaşmıştır. (UNHCR, 2019)

2. YÖNTEM

2.1. Araştırmanın Amacı

Araştırma, Türkiye'deki Suriyeliler başta olmak üzere mültecilere yönelik sosyal uyum politikalarının ekonomik entegrasyon sürecine etkilerini anlamayı hedeflemiştir. Bu çerçevede Suriyelilerin istihdam sürecinde ve sosyal uyum bağlamında karşılaştıkları zorluklar, Suriyelilere yönelik ev sahibi toplumun algıları, geçim kaynaklarına erişim imkanları ve kendi kendine yeterlilikleri, ayrıca gelecek beklentileri anlaşılmasına çalışılmış ve araştırmanın bulguları üzerinden de öngörüler ve politika önerileri ortaya konulmuştur.

Saha araştırmasının yapıldığı Nisan-Mayıs 2023 dönemi, Türkiye'de hem Covid-19 pandemisinin etkilerinin hem de 6 Şubat 2023'te meydana gelen ve 11 ilde ciddi can kaybı ve hasara yol açan deprem felaketinin bölgeye ve ülke geneline, ekonomik, sosyal, siyasal ve birçok alanda yansımalarının ciddi anlamda görüldüğü bir sürece denk gelmiştir. Bu nedenle araştırmanın ana sorusu olan sosyal uyum politikalarının ekonomik entegrasyona etkilerinin ölçülmesinde pandemi ve deprem felaketi sınırlılıkları dikkate alınarak değerlendirmelerde bulunulmuştur.

Türkiye'de göç süreç yönetiminin unsurlarından birisi olan "sosyal uyum" politikaları, esasen ülkede yasal kalış izni olan bütün yabancıları kapsamaktadır. Ancak, ülkede sayısal anlamda nüfusu en fazla olan yabancıların Geçici Koruma altındaki Suriyeliler olmasından ötürü, sosyal uyum süreçlerinde hem kamu

politikalarında hem de yerel halkın algıları bakımından en çok öne çıkanlar yine Suriyeliler olmuştur. Bu gerçeklikten yola çıkan araştırma, bu nedenle, özel olarak Suriyelilerin sosyal uyum süreçlerini ve ekonomik entegrasyonunu odağına koymaktadır. Öte yandan, Suriyelilerin homojen bir grup olmadığı, yani ekonomik ve sosyal statülerinin değişebildiği, inanç ve hatta dil bakımından farklılıklarının olduğunun da bilinciyle, saha araştırmasının hedef kitlesinin ve örnekleminin somutlaşabilmesi ve daha gerçekçi bir zemine oturabilmesi için, “Suriyeli işverenler” ve “Türk vatandaşı işverenler” ile yapılan anket ve görüşmelerle araştırma sınırları çizilmiş ve sadece işverenlerle yapılan görüşmeler üzerinden Türkiye’de istihdamda yer alan Suriyelilerin durumu hakkında bilgi edinilmeye çalışılmıştır. İşverenler belirlenirken küçük ve orta büyüklükteki işletmeler (KOBİ) referans noktası olarak alınmış ve daha büyük sermayeli girişimler ve işletmeler kapsam dışında tutulmuştur.

Her ne kadar Türkiye’de GK altındaki Suriyelilerin çalışabilmeleri konusunda 15 Ocak 2016’da bir düzenleme yapılmış olsa da ÇSGB verileri (ÇSGB, 2024) ve ILO başta olmak üzere yapılan pek çok saha çalışması, Türkiye’de istihdamda yer alan Suriyelilerin önemli bir bölümünün kayıt dışı çalıştığını da ortaya koymaktadır. (Erdoğan, 2022: 210) Bu nedenle araştırmada, görüşülen işverenlerin işyerlerinde/işletmelerinde çalışan Suriyelilerin, ayrıca Suriyeli işletmenin/işverenin kayıtlı veya kayıtsız olmalarına bakılmaksızın değerlendirme yapılmıştır. İlâveten, Türk ve Suriyeli işverenlerin işletmelerini kurarken ve yürütürken karşılaştıkları zorluklar da araştırma soruları içinde ele alınmış, hatta her iki toplumun ortak sorun alanları ve özellikle de Suriyeli işverenlerin karşı karşıya kaldığı ayrımcılık vb. durumlardan kaynaklı farklılaşan sorun alanlarına yönelik de karşılaştırmalı bir analiz yapılmıştır.

2.2. Araştırma Modeli

Saha çalışmasında nicel ve nitel araştırma yöntemleri bir arada kullanılmıştır. Nicel araştırma kapsamında, 54 Suriyeli işveren ve 21 Türk işverenle anket çalışması yapılmıştır. Her ne kadar saha araştırmasının hazırlık sürecinde, Türk ve Suriyeli işverenlerle eşit sayıda anket planlanmış olsa da ulaşılan Türk işverenlerin önemli bir bölümünün ankete katılmaya mesafeli yaklaşımları nedeniyle, araştırma ekibinin bütün çabalarına rağmen, anket yapılan Türk işveren sayısı, Suriyelilere nazaran, sınırlı kalmıştır. Ancak, araştırmanın temel sorusu Suriyelilerin ekonomik entegrasyonu ve bunun sosyal uyum sürecine etkileri olduğundan ve hedef kitle de esasen Suriyeliler olduğundan araştırma çerçevesinde bulguları analiz etme konusunda ciddi bir eksiklik görülmemiştir. İlâveten, Türk işverenlerin sosyal uyum bağlamında bir anket çalışması konusundaki isteksizlikleri ve araştırma ekibinin davetini reddederken kullandıkları ifadeler ve Suriyelilere yönelik gösterdikleri tepkiler iki toplum arasındaki uyum sürecini değerlendirmek bakımından da önemli işaretler vermiştir.

Nitel araştırma çerçevesinde ise, Suriyeli işverenlerle çevrim içi 3 Odak Grup Görüşmesi (OGG) gerçekleştirilmiştir. OGG'lere 11'i erkek, 5'i kadın olmak üzere toplam 15 kişi katılmıştır. Ayrıca, Türkiye’de sosyal uyum süreci, Suriyelilerin istihdam piyasasındaki durumu ve ekonomik entegrasyon süreçleri üzerine çalışan

Türk uzman/akademisyen, kurum ve STK temsilcileriyle de toplam 12 yarı yapılandırılmış mülakat, çevrim içi olarak gerçekleştirilmiştir. Bu sayede özellikle Türk işverenlerle yapılan sınırlı sayıda anketten kaynaklanabilecek analiz kısıtlılığının da giderilmesine çalışılmıştır.

Saha çalışması, Ankara, İstanbul, Gaziantep ve Mersin olmak üzere 4 ilde gerçekleştirilmiştir. Bu illerin belirlenmesinde, Suriyelilerin il bazlı sayıları, istihdam piyasasındaki görünürlükleri, metropol ve Suriye ile sınır illerinin dengesinin gözetilmesi, sanayi sektörünün gelişmiş olduğu illere odaklanması vb. birçok husus dikkate alınmıştır.

2.3. Veri Toplama ve Analizi

Araştırma kapsamında anketler Türkçe ve Arapça olarak hazırlanmış ve ilk olarak çevrim içi anket portalı olan *Survey Monkey* üzerinden sisteme yüklenmiştir. Suriyeli işverenlerle yapılan anketler araştırma ekibinden anadili Arapça olan uzman tarafından telefonla gerçekleştirilmiştir. Türk işverenlerle yapılan anketlerin ise bir kısmı yine telefonla, bir kısmı da muhataplarının sistem üzerinden paylaşılan linkte yer alan anket formunu doldurmaları yoluyla tamamlanmıştır. Anket çalışmasına katılacak Türk ve Suriyeli işverenlere, araştırma projesinin donör kuruluşunun ağı ve ayrıca araştırma ekibinin bağlantıları üzerinden, ilaveten saha araştırmasının yürütüldüğü bazı illerin Sanayi ve Ticaret Odalarının yönlendirmesiyle ulaşılmıştır.

Nitel verilerin analizinde betimsel yaklaşım esas alınmış ve elde edilen verilerin özgün şekline olabildiğince bağlı kalınmıştır. Bu bağlamda ilk olarak betimsel analiz için bir çerçeve oluşturulmuş ve araştırmanın temel sorusu ve alt soruları ışığında ilgili konuların hangi düzende sunulacağı üzerine çalışılmıştır. Bu çerçevede, Suriyeli işverenlerin işyeri açma ve işletme sürecinde karşılaştıkları zorluklar, Türk işverenlerle ve çalışanlarla ilişkileri, Suriyeli çalışanların temel sorun alanları, Türk ve Suriyeli işverenler arasındaki iletişim, buna bağlı olarak da ekonomik entegrasyonun değerlendirilmesi ve bunun iki toplum arasında sosyal uyuma etkileri betimsel olarak analiz edilmiştir. Son aşamada ise, bulgular araştırma ekibinin yorum ve değerlendirmeleri ışığında anlamlandırmaya çalışılmıştır.

3. BULGULAR

3.1. Ankete katılanların demografik özellikleri

Suriyeli işverenlerle, İstanbul'da 14, Ankara'da 13, Gaziantep'te 15 ve Mersin'de 12 kişiyle olmak üzere toplam 54 anket yapılmıştır. Ankete katılan Suriyeli işverenlerin özellikleri şu şekildedir;

- % 88'i işletme kurucusu/sahibi, geri kalanı ise işletme müdürüdür.
- Sadece bir kadın işveren vardır. % 80'i 25-44 yaş arasındadır.
- Yasal statüleri bakımından % 30'u Geçici Koruma, %13 ikamet izinli ve % 24'ü Türk vatandaşlığı almıştır.
- Sadece % 33'ünün çalışma izni mevcuttur.

- Türkiye'de kalış süreleri bakımından; %17'si 6 ila 8 yıl, % 71'i ise 9 yıldan fazla olmak üzere toplamda % 88'i en az 6 yıldır Türkiye'de yaşamaktadır. Ayrıca, işverenlerin %80'i hali hazırda buldukları kentte en az 6 yıldır yaşamaktadır.
- Eğitim düzeyi bakımından; % 80'i yüksek okul, lise ya da üniversite mezunudur. % 72'si eğitimlerini Suriye'de, % 19'u önce Suriye sonra Türkiye'de eğitim almıştır.
- Türkçe bilgi düzeylerini orta, gelişmiş, anadil olarak tanımlayanların toplam oranı %85'in üzerindedir.
- Türkiye'ye göç etmeden önce, Suriye'de özel sektör çalışanı %58, işveren olan %8, geri kalan %25 ise öğrencidir.
- % 70'i şahıs şirketi, % 30'u ise ortaklıdır. Ortaklı şirketlerin %1'inin 4 ortağı, %1'inin 3 ortağı bulunurken, 5 şirket 2 geri kalan ise 1 ortaktan söz etmektedir.
- Ortaklı şirketi olanların % 67'si diğer Suriyelilerle, % 5'i diğer Araplarla ve % 29'u ise Türklerle ortaklık gerçekleştirmiştir.
- Şirket müşteri profilinde Türkler genelde % 25 civarında bir paya sahip görünmektedir.
- Şirketlerin işletme türü tekstil, imalat ve yiyecek sektörleri olarak ön plana çıkarken; %49'u ise diğer kategorilere girmektedir.
- Suriyeli işletmelerin % 86,7'si Türk çalışana sahiptir.
- Türk çalışını olan 47 Suriyeli işletmede çalışan Türk sayısı sorulduğunda toplamda 189 kişi bildirilmiştir. 1 işletmede 25, 2 işletmede 15, 3 işletmede 10, 5 işletmede 6-9 arası, 12 işletmede ise 3-5 arasında, 25 işletmede ise 1-2 Türk çalışını olduğu anlaşılmaktadır. Geri kalanlarda 1 ya da 2 kişi çalıştığı anlaşılmaktadır.
- Suriyeli 49 işletmede Suriyeli çalışını sayısı ise 537'dir. 3 işletmede çalışını sayısı 50-75 arası, 2 işletmede 30-49 arası, 4 işletmede 15-29 arası, 5 işletmede 10-14 arası, 17 işletmede 5-9 arası, 16 işletmede 2-4 arası ve 2 işletmede 1 Suriyeli çalışınıdır. Suriyeli işverenlerin işletmelerinde çalışını Suriyeliler içinde % 38 oranında Türk vatandaşlığı almış Suriyeli bulunmaktadır.

Türk işverenlerle, İstanbul'da 10, Ankara'da 7, Gaziantep'te 2 ve Mersin'de 2 olmak üzere toplam 21 anket yapılmıştır. Ankete katılan Türk işletmelerle ilgili temel özellikler şu şekildedir;

- % 85'inden fazlası işletme sahibi ya da yöneticisidir.
- % 76'sı erkek, % 24'ü kadınlardan oluşmaktadır. Tamamına yakını 35 yaş üstündedir.
- Sektörel dağılım en fazla hizmet, ardından gıda, tekstil, inşaat ve üretim alanları olarak ortaya çıkmaktadır.
- Eğitim düzeylerine göre; % 80'inden fazlası, yüksek okul, üniversite ya da yüksek lisans mezunudur.

- % 67'si şahıs şirketi, % 33'ü ortaklı şirketlerdir. Ortaklı olanların ortakları - 1 istisna (Arap)- hariç Türklerdir.
- Müşterilerinin %45 civarında “çoğunlukla Türk” olmakla birlikte, karma müşteri profili de oldukça yaygındır.
- % 65'inden fazlası en az 10 yıldır bu sektörde çalıştıklarını ifade etmektedirler.

3.2. Suriyeli ve Türk işverenlerin Suriyelileri/Türkleri işe alma motivasyonları

Ankete katılan Suriyeli işverenlerin işyerlerinde Suriyeli veya Türk çalıştırmakla ilgili tercihlerinde ciddi farklar olmadığı görülmüştür. 54 Suriyeli işverenden sadece 10'u Türk çalıştırmayı tercih etmediklerini belirtmiş ve fakat bunu da Türklere karşı bir önyargı ve/veya tepkiden ziyade, yeterli kaynaklarının olmaması ya da aradıkları niteliklere uygun Türk bulamamaları olarak açıklamışlardır. Bununla birlikte, Suriyelileri işe alma gerekçelerinde ilk üçte sırasıyla, kültürel yakınlık, pazar alanı ve dayanışma öne çıkarken, Türkleri işe alma motivasyonlarında ise piyasayı daha iyi bilmeleri, yasal zorunluluklar ve Türkçeyi konuşma ve anlama becerileri yer almaktadır. Benzer şekilde OGG'lerde de Suriyeli işverenlerin işyerlerinde Suriyeli veya Türk çalıştırmakla ilgili milli, etnik reflekslerden kaynaklanan bir durum olmadığı, aradıkları kriterlere uyması halinde hangi milletten olursa olsun işe alım yapabilecekleri görülmüştür.

Önemli bilgi sağlayıcılarla yapılan mülakatlarda da anket ve OGG bulgularına benzer görüşler dile getirilmiştir. Görüşmeciler, Türk ve Suriyeli işverenler bakımından sadece kendi milletinden olanı işe alma gibi bir yaklaşımın yaygın olmadığını belirtmişlerdir. İşverenlerin tercihlerinde kendilerine katkı verecek olan ve özellikle de ucuza istihdam edebilecekleri kişilerle çalışmak önceliklenmektedir. Ancak, bu tespitin her dönem ve her şehir için genellenemeyeceği de ifade edilmiştir. Bununla birlikte görüşmeciler, Suriyeli işyerlerinde genellikle Suriyelilerin çalıştığını, ancak bunun da daha ziyade işletmenin hizmet verdiği müşteri kitlesinin Suriyeli olmasından, işyerinde ve müşterilerle ağırlıkta Arapça konuşulmasından ve özellikle de küçük ve orta ölçekli Suriyeli işletmelerin zaten genellikle Suriyelilerin yoğun olduğu mahallelerde kurulmuş olmasından kaynaklandığını ifade etmişlerdir. Ancak bu tespit, Suriyelilerin istihdamında kayıt dışılığın yaygın olduğunu da ortaya koyan önemli bir göstergedir. Şöyle ki, bir işletmede GK altında bir Suriyelinin çalıştırılabilmesi için en az 10 Türk vatandaşının istihdam edilmiş olması gerektiğini ortaya katan “kota uygulaması” hatırlandığında, bu kişilerin çalışma izinleri olmadan yani kayıt dışı çalıştıkları anlaşılmaktadır.

Türk işverenler açısından da aranan şartlara uygun ve ucuza çalışabilecek bir Türk vatandaşı bulmaları halinde, onu tercih edecekleri anlaşılmaktadır. Ancak bunun da yine, milliyetçi reflekslerden ziyade, dil sorunu olmaması ve çalışma kültürüne aşinalıktan kaynaklandığı görülmektedir. Diğer taraftan, az sayıda da olsa Türk işveren için, kendi vatandaşının para kazanmasını istemesinden ötürü yabancı istihdam etmektense Türk vatandaşının istihdam edildiği durumlar olduğu görüşmeciler tarafından belirtilmiştir. Özellikle de kayıtlı istihdam söz konusu

olduğunda, çalışma becerileri ve ücretleri birbirine yakın ise, yabancılar için gerekli olan çalışma iznine başvurma vb. prosedürlerle uğraşmamak için, Türk vatandaşının tercih edildiği de görülmektedir.

Türk işverenlerle yapılan anketlerin sonucuna bakıldığında ise, Türk işletmelerin %35'inde Suriyeli çalışan olduğu anlaşılmaktadır. Suriyelileri tercih etmeyenlerin en önemli gerekçeleri “bizim vatandaşımızın daha çok ihtiyacı var” seçeneğidir. Bunu “yeterince kaynağım yok” ve “Türkiye'deki çalışma koşullarına uyum sağlayamadılar” seçenekleri takip etmektedir. Her ne kadar Türk işverenlerle yapılan anket sayısı, Suriyeli işverenlerle yapılanlara kıyasla daha sınırlı sayıda kalmış ve bu durum verilerin analizini özellikle de genelleme yapılmasını etkilemiş olsa da ankete katılan Türk işverenlerin Türkleri istihdam etme konusunda dayanışma vurgusunu yapmaları, Suriyeli işverenlerden farklılaşan bir durum olarak ortaya çıkmıştır.

3.3. Suriyeli ve Türk çalışanlar ve işverenler arasında uyum

Suriyeli işverenlerin %72'si Türk ve Suriyeli çalışanları arasındaki uyumu “çok yüksek düzeyde”; %10'u ise “büyük ölçüde” şeklinde tanımlamıştır. İlaveten, uyum konusunda hiçbir sorun yaşanmadığını ifade edenlerin oranı %81 iken, en yüksek seviyede (%14) belirtilen sorun alanı “dil engeli” olarak tespit edilmiştir. Benzer şekilde OGG'lerde de Suriyeli işverenlerin Suriyeli ve Türk çalışanlarının birlikte uyum içinde çalıştıklarını ve hatta ilişkilerinin sadece iş ortamında değil, iş dışı alanda da devam ettiğini belirtmesi dikkat çekicidir. Özellikle sınır illerinde yapılan görüşmelerde Suriyeli işverenler, ortak bir coğrafyada olmalarından kaynaklı uyumun daha kolay olduğunu düşünmektedir.

Diğer taraftan, OGG'lere katılan Suriyeli işverenlere Türk işverenlerle/esnafı rekabet konusu da yöneltilmiştir. Bu soruya gelen yanıtlar aynı bölgede işletmeleri/dükkanları olan Suriyeli ve Türk işverenlerin de uyum içinde olduklarını hatta zaman zaman yardımlaştıklarını ve rekabetin de olması gerektiği ölçüde, yani ticari ve sosyal ilişkilerini ciddi oranda zedelemeyecek düzeyde olduğunu göstermiştir. Rekabet konusunda mülakatlardan ortaya çıkan hususlar değerlendirildiğinde, Türk ve Suriyeli küçük ve orta ölçekli işletmeler arasında rekabetin çok yüksek düzeyde olmamasının önemli bir nedeninin, müşteri profillerinin genellikle kendi milletlerinden oluşması olduğu anlaşılmaktadır. Başka bir ifadeyle, Türklerin Türk işverenlerden, Suriyelilerin ise Suriyeli işverenlerden alışveriş yapması ve hizmet alması yaygın olduğundan, iki toplum arasında işveren/esnaf ve müşteri düzeyinde etkileşimin çok olmadığı görülmektedir. Ankete katılan Suriyeli işletmelerin müşteri profiline bakıldığında sadece %25'inin Türklerden oluştuğu, Türk işverenlerle yapılan ankette ise, müşterilerinin çoğunluğu (%45) Türk olmakla birlikte, Suriyeli işletmelere oranla daha karma bir müşteri profili olduğu anlaşılmaktadır. Bunun önemli bir nedeni ise, Suriyeli işyerlerinin genellikle Suriyelilerin yoğun yaşadığı mahallelerde olması iken, bir diğer nedeni de kültürel kodlar, yeme-içme ve giyim-kuşam alışkanlıkları gibi farklılıklardan ötürü müşterilerin kendi milletinden olanların kurduğu işletmeleri tercih ediyor olmasıdır. Mülakatlara katılan bazı önemli bilgi sağlayıcılar ise, az sayıda da olsa kendi milletinden olan işletmenin/esnafın kazanmasını isteyen ve bu nedenle de başkasından alışveriş yapmayan ve hizmet almayanlar olduğunu

belirtmişlerdir. Bu durumun, yani birbirine temas etmeyen toplumların, paralel toplum yapılarını ortaya çıkardığı ve bunun da sosyal uyuma olumsuz etkilerinin olabileceğinin değerlendirilmesi gerekir.

Türk işverenlerle yapılan anketlerde ise, Suriyelilerin Türkiye ekonomisine (olumlu ve olumsuz) etkilerine yönelik sorularda genel olarak olumsuz etkilerin ve negatif algıların ortaya çıktığı görülmektedir. Ayrıca Türk işverenlerin Suriyelilere güven duymadıkları, ortaklık yapmaya ve/veya Suriyeli çalıştırmaya çok sıcak bakmadıkları da anket verilerinden anlaşılmaktadır. Bu anlamda Suriyeli işverenlerin Türk işverenlere ve çalışanlara bakış açısıyla, Türk işverenlerin Suriyelilere yönelik algıları bakımından ciddi farklar olduğu anlaşılmaktadır. Bu durum istihdama ve geçim kaynaklarına erişim bağlamında ekonomik entegrasyonun sosyo-kültürel boyutu destekleme noktasında sınırlı katkısı olduğunu göstermektedir. Başka bir ifadeyle, Suriyeli işletmelerin varlığı ve Suriyelilerin istihdamda yer almasının, Türk toplumunun Suriyelilere yönelik algılarını olumlu yönde etkilemesinden ve bunun da sosyal uyumu güçlendirici etkisinden söz etmek pek mümkün görünmemektedir.

3.4. Türk ve Suriyeli ortaklı işletmeler:

Ankete katılan Suriyeli işletmelerin % 70'i şahıs şirketi, % 30'u ise ortaklıdır. Ortaklı şirketi olanların % 67'si diğer Suriyelilerle, % 29'u Türklerle ve % 5'i diğer Araplarla ortaklık gerçekleştirmiştir. Suriyelilerin Türklerle ortak işletme kurma motivasyonları arasında, işletme kurmaya dair prosedürlere Türklerin daha hakim olması, Türkçe yetersizliğinden kaynaklanan engelleri bu sayede aşmak ilk sıralarda yer almaktadır. Aynı şekilde, Organize Sanayi Bölgelerinde işletme kurmak için, hem kiralardan yüksekliği hem de bu bölgede faaliyet göstermenin zorlukları düşünüldüğünde, Suriyeli işverenler için Türklerle ortaklık kurmak daha avantajlıdır. Diğer taraftan, ankete katılan Türk işletmelerin ise, % 67'si şahıs şirketi, % 33'ü ortaklı şirketlerdir. Ortaklı olanların ortakları - 1 istisna (Arap)- hariç Türklerdir. Türkler açısından Suriyelilerle ortak işletme kurmanın faydaları arasında en çok öne çıkan husus Suriyelilerin diğer ülkelerle bağlantılarının olmasıdır. Görüşmelerde anlaşılan bir diğer konu da Türk ve Suriye ortaklı işletmelerde de genellikle işletme açısından Türk ortağın tercihlerinin belirleyici olduğu ve Suriyelilerin daha çok sermayesinin ve uluslararası bağlantılarının kullanıldığıdır. Ancak bu tür ortaklıklar genellikle büyük ölçekli işletmelerde söz konusu iken, araştırmanın konusu olan küçük ve orta ölçekli işletmeler ve esnaflar açısından şahıs şirketleri daha yaygındır. Türkiye'deki Suriyeliler konusunda 2017'den bu yana düzenli olarak gerçekleştirilen Suriyeliler Barometresi (SB) çalışmasında kullanılan sosyal mesafe ölçeklerinde de Türk toplumunun Suriyeliler ile en az yapmak istedikleri şeylerden birinin iş ortaklığı olduğu görülmektedir. Bu makaleye temel olarak, araştırmayı destekler biçimde Türklerin % 79,1'i "Bir Suriyeli ile iş ortaklığı kurabilirim" önermesine katılmadıklarını ifade etmektedirler. (Erdoğan, 2023:69).

3.5. Suriyeli ve Türk işverenlerin işletme kurarken yaşadığı sorunlar:

Ankete katılan Suriyeli işverenlerin %43'ü işletme kurarken sorun yaşamadıklarını belirtirken; sorunla karşılaşanların ilk üç sırada; Çalışma izni alma (%30), resmi

evrakların temini (%28) ve mevzuatı bilmeme (%26) durumlarından kaynaklı zorlandıkları ifade edilmiştir. Suriyeli OGG katılımcıları ise, Türkiye’de yabancı olarak iş yeri kurmanın zorluklarından bahsederken, anket bulgularına benzer şekilde, yasal prosedürlere, idari iş ve işlemlere hakim olmamalarından kaynaklı durumlar ortaya çıktığını ve özellikle de çalışma izni alma sürecinin uzun sürdüğünü ve bunun da işlerinin aksamasına neden olduğunu ifade etmişlerdir. Diğer taraftan, katılımcıların önemli bir bölümü, işyeri açma işlemlerinin ilden ile değişebildiğini ve hatta ilgili kamu kurumları arasında da farklı yaklaşımlar olabildiğini belirtmiş, hatta Türkiye’deki gündem ve yabancılara yönelik söylemlerin de bu süreçlerin işleyişine etki ettiğini düşündüklerini ifade etmiştir. Ayrıca, ekonomideki yapısal sorunlar ve istikrarsızlık da görüşmelerde gündeme gelmiş, özellikle döviz kurundaki artış, bunun ham madde ve malzeme fiyatlarına yansımaları, kiraların yükselmesi, hibe ve kredilerden yararlanamama, çalışan maliyetlerinin ve vergilerin artması vb. durumların da etkisiyle işletmelerinin zorlandığı belirtilmiştir. Benzer şekilde ankette yer alan “Suriyeli işletme sahiplerinin Türkiye’deki varlığına ilişkin aşağıdaki ifadelerden hangisine katılıyorsunuz?” sorusuna verilen çoklu yanıtlarda, Suriyeli işverenlerin, Türkiye’deki ekonomik, siyasi ve sosyal koşulların işletmelerini olumsuz yönde etkileme ihtimalini oldukça yüksek seviyede gördükleri anlaşılmaktadır.

Suriyeli işverenlerin yasal prosedürlerde zorlanmalarının temel nedenlerden birisinin de Türkçe dil yetersizliği olduğu araştırmada ortaya çıkan bulgulardan birisi olmuştur. Suriyeli çalışanlar bakımından ise, genellikle çalıştıkları yerde çoğunluğun Suriyeli olmasından kaynaklı Türkçe konuşma ihtiyacı doğmadığı hatta işyerinde başka Türk çalışan varsa da basit şekilde iletişim kurabilmelerinden ötürü dil öğrenme gayretlerinin az olduğu görülmektedir. Suriyeli işverenlerin ve çalışanların genel olarak Türkçeyi iyi bilmemeleri ve bunun ekonomik entegrasyon sürecinde ilk sorunlardan birisi olduğu önemli bilgi sağlayıcılarla yapılan mülakatlarda da dile getirilmiştir. Suriyeli işverenlerin iş kurma süreçlerini bu nedenle mali müşavirler veya aracı kurumlardan aldıkları danışmanlık hizmetiyle yürüttükleri, yani bir bakıma işlerini “bir şekilde halledebildikleri” bunun da aslında Türkçe öğrenme gereksinimini ve motivasyonunu Suriyeliler bakımından ortadan kaldırdığı düşünülmektedir. Diğer taraftan ise, Türkçe bilmenin yerel halk ile iletişim ve etkileşim açısından bunun da sosyal uyuma olumlu yansımaları bakımından önemli olduğu bilinmektedir. Aksi halde, örneğin bir iş yerine denetime gelen yetkilinin işveren veya çalışanlarla Türkçe konuşamaması durumunda zorlandıkları ve bunun da zaman zaman Suriyelilere yönelik ön yargıları beslediği görülmektedir. Bu bağlamda, Türkiye’deki Suriyeliler özelinde, ankete yansdığı şekliyle, Suriyeli işverenlerin Türkçe dil yetersizliği ve bunun iki toplum arasındaki önyargının oluşmasına ve sosyal mesafenin artmasına etkisi, ekonomik entegrasyonun mülteci topluluklar açısından ev sahibi toplumun dilini öğrenmeyi de etkileyen bir faktör olarak tanımlandığı, sosyo-kültürel boyutun gelişmesi açısından farklı bir durum ortaya çıkarmaktadır.

Mülakatlarda Türkçe dilini öğrenme konusunda dile getirilen bir diğer önemli husus ise, hali hazırda var olan yabancılar için Türkçe öğrenme programlarına yönelik olmuştur. Türkçe öğrenmek isteyen yabancılar yönelik Halk Eğitim Merkezleri

tarafından açılan kursların, çalışan Suriyelilerin mesai saatleri dışında katılabilecekleri şekilde dizayn edilemediğinde kurslara katılamama durumu olduğu anlaşılmaktadır. Bununla birlikte, yetişkinlere Türkçe dilinin öğretilmesi konusunda müfredat, metot ve eğitmen kapasitesi noktasında eksikler olması da verilen kursların verimliliğinin ve etkinliğinin tartışılmasını beraberinde getirmektedir. Görüşmelerde Türkçe dilinin yabancılara öğretilmesi ve bu konuda teşviklerin oluşturulması hususunda politika geliştirilmesi ihtiyacı sıklıkla dile getirilmiştir.

Türk işverenlerle yapılan anketlerde ise, işyeri açarken karşılaşılan zorluklara ilişkin verilen yanıtlara bakıldığında, işyeri kurarken sorunla karşılaşmayanlar sadece %35 iken, geri kalanların bürokratik süreçlere yönelik ciddi şikayetlerinin olduğu anlaşılmaktadır. Bu durum, işletme kuruluş aşamasında, her ne kadar zorluk ve şikayet konuları farklılaşıyor olsa da Türk ve Suriyeli işverenler açısından ortak bir sorun alanı olduğunu da göstermektedir. Bunun yanı sıra, Türk işverenlere “Suriyeli işletmelerle sizin işletmenize yönelik düzenlemeler farklı mı?” diye sorulduğunda, %50’sinin bu konuda bilgisinin olmadığı; % 40’ının ise “aynı olduğunu” düşündüğü anlaşılmaktadır.

3.6. Çalışma izni konusu:

Çalışma izni almak konusunda yaşanan güçlükler, saha araştırmasının bütün aşamalarında gerek Suriyeli işverenler gerekse de mülakatlarda önemli bilgi sağlayıcılar tarafından Türkiye’deki Suriyelilerin işyeri açma, kayıtlı istihdamda yer alma ve bunun sonucu olarak da ekonomik entegrasyonları söz konusu olduğunda dile getirilen en temel hususların başında gelmektedir.

Çalışma izni konusunda, Suriyeli işverenler ve Suriyeli çalışanlar farklı durumlarla karşı karşıya kalmaktadır. Suriyeli işverenler açısından çalışma izni konusundaki temel sorunlar üç alanda toplanmaktadır. Bunlar, sigorta ve çalışma izni maliyetlerinin yüksek olması, çalışma izni alma süreçlerinin zor olduğu ve uzun sürdüğü görüşü ve işyerinde yabancı çalıştırılmasına yönelik kota uygulamasıdır. Bir iş yerinde kayıtlı çalışanın olması, işverenin çalışana en az asgari ücret tutarında ödeme yapması ve her çalışan için sigorta primi ödemesi anlamına gelmekte, ayrıca çalışma izni için harç ödemesini gerekli kılmaktadır ve bu birçok Suriyeli işveren açısından yüksek maliyet olarak görülmektedir. Ayrıca işverenlerin büyük bölümü çalışma izni prosedürlerinin karmaşık olduğunu ve bu süreci yürütmekte zorlandıklarını aynı zamanda çalışma izin başvurusu sonuçlanana kadar geçen sürenin uzun olduğunu ve bu nedenle de gerektiği zamanda işe alım yapamadıklarını belirtmektedir. Son olarak, bir iş yerinde yabancı çalıştırmaya yönelik kota kriterinin de özellikle Suriyelilerin yoğun olduğu yerlerde ve ağırlıkta Suriyelilere hizmet veren işletmelerde Türk çalışan bulmanın mümkün olmadığı durumlarda sahada uygulanmadığı anlaşılmaktadır. Bütün bu durumlar, işverenlerin çalışma izni almaktan kaçındıklarını ve bunun da kayıt dışı istihdamı artırdığını ortaya koymaktadır.

Suriyeli çalışanlar bakımından ise, sosyal yardımların kesilmemesi için, ayrıca kayıtlı ikamet ilinin çalıştığı ilden farklı olması nedeniyle veya Türkiye’de bir gelecek

görmeyip üçüncü ülkeye yerleşme niyetinde olanlar bakımından çalışma izninin istenmediği anlaşılmaktadır. Türkiye'deki Suriyeliler açısından en önemli ve yaygın sosyal yardımlardan birisi olan Sosyal Uyum Yardımı (SUY), faydalanıcının kayıtlı bir işte çalışması halinde kesilmektedir. Suriyelerin önemli bir bölümünün bu yardımların kesintiye uğramaması için kayıt dışı yani çalışma izni olmadan çalışmayı da tercih ettiği anlaşılmaktadır. Ancak sadece SUY yardımları kesilme endişesine dayalı kayıtdışılık konusu, genel yararlanıcı nüfus dikkate alındığında tek başına açıklayıcı olmamaktadır. Zira Mayıs 2024 itibari ile 3.1 milyon Suriyeli içinde SUY'dan yararlananların sayısı 1.2 milyondur. Bunların önemli bir bölümünün de çocuk ve çalışmayan kadın olduğu da unutulmamalıdır. Geri kalan 2 milyona yakın Suriyeli nüfusun zaten bu yardımdan yararlanmadığı, dolayısı ile de SUY yardımlarının kayıtdışılığına etkisinin çok yüksek olmayacağı görülmektedir.⁴ Suriyelilerin kayıt dışı çalışmasının nedenlerinden bir diğeri de kayıtlı oldukları ikamet ilinin dışında başka bir ilde yaşamaları durumudur. Geçici Koruma Yönetmeliği'ne istinaden, Suriyeliler açısından ilk kayıtdıkları il dışında başka bir il ile gidebilmeleri için seyahat izni almaları ve başka bir ilde yerleşmek için de GİB'e ikamet yeri değişikliği için başvuruları gerekmektedir. Çalışmak için başka bir ilde yerleşme talebinin de ikamet yeri değişikliği için – istisnai durumlar haricinde – geçerli olmadığı bilinmektedir. Bu nedenle kayıtlı olduğu il dışında başka bir ilde izinsiz yaşayan ve çalışmak isteyenlerin çalışma izni alarak çalışmaları söz konusu değildir. Son olarak, üçüncü bir ülkeye gitme niyetinde olan Suriyelileri açısından – sahadaki görüşmelerde anlaşıldığı üzere – kayıtlı çalışmaları halinde başka bir ülkeye gitmelerinin mümkün olmayacağı düşüncesiyle kayıt dışı istihdam edilmeyi tercih ettikleri anlaşılmaktadır. Ancak bu hususta önemli bir durumun da altı çizilmelidir. Özellikle önemli bilgi sağlayıcılarla yapılan mülakatlarda anlaşıldığı üzere, her ne kadar bazı Suriyeliler açısından bahsi geçen bu nedenlerle kayıt dışı çalışmanın istendiği durumlar olsa da genel olarak kayıtlı veya kayıtsız çalışma konusunda Suriyelilerden ziyade, işverenlerin kararının belirleyici olduğu anlaşılmaktadır. Başka bir ifadeyle, bir işverenin bir Suriyeliyi kayıtlı istihdam etmek istemesi halinde buna itiraz edecek Suriyeliyle karşılaşılması neredeyse imkansızdır. Bu nedenle kayıtlı istihdam konusunda esas karar vericinin işveren olduğu unutulmamalıdır.

Önemli bilgi sağlayıcılarla yapılan görüşmelerde öne çıkan bir diğer husus da Suriyeli işletmelerin “tolere” edildiği görüştür. Daha açık bir ifadeyle, özellikle küçük ve orta ölçekli Suriyeli işletmelerin yasal prosedürlere uymadığı, kayıt dışı istihdamın bu işyerlerinde yaygın olduğu ve denetimlerin de etkin olmamasının bu sonucu

⁴ Suriyelilerin bir bölümü için mali destek programları Türkiye ile AB arasında 18 Mart 2016 mutabakatı ile AB'nin 4 yıl boyunca Türkiye'deki sığınmacılar için sağlamayı taahhüt ettiği (3+3 milyar avro) kaynak ile başlamıştır. Bu destek içinde ayrılan kaynak ile “Türkiye'deki Mülteciler için Mali Yardım Programı” (FRIT-1 ve FRIT-2) çerçevesinde Sosyal Uyum Yardımı (SUY) (*The Emergency Social Safety Net-ESSN*) adındaki bir program ile yürütülmektedir. Dünyanın en büyük nakit para destek (*cash transfer*) programı haline gelen SUY, 2016 sonundan itibaren Suriyeli ve diğer mültecilerin bir bölümü için nispeten düzenli bir mali kaynağa dönüşmüştür. SUY yardımı Mayıs 2024'te Türkiye'de 1.116.087 GK altında Suriyeli, yaklaşık 85 bin de Suriyeli olmayan ve UK altındakiler olmak üzere toplam 256.628 hanedeki 1.206.079 kişiye verilmektedir. Bu mali destek 2023 ve 2024'te aylık kişi başına 500 TL olarak gerçekleştirilmektedir. Yaygın kanaatin aksine, SUY yardımlarından Türkiye'de Geçici Koruma Altındaki 3.1 milyon Suriyelinin tamamı değil, üçte biri yani sadece % 34'ü faydalanmaktadır. (Kızılay Kart, 2024)

doğurduğu görüşü mevcuttur. Saha araştırması anketine katılan Suriyeli işverenlerin sadece %33'ünün çalışma izni olması da bu bağlamda önemlidir. Türk işletmeler söz konusu olduğunda kuralların işletildiği, ancak Suriyeliler söz konusu olduğunda esnekliklerin olduğu düşünülmektedir. Her ne kadar bu durumun bütün iller için geçerli olduğuna dair bir genelleme yapılması gerçekçi olmasa da bazı dönemlerde belli bölgelerdeki işletmeler bakımından farklı uygulamalar olduğunun mülakatlarda ifade edilmesi önemlidir. Ayrıca, Suriyeli işletmelere yönelik esnek uygulamalar olduğu algısının, Türk toplumunun Suriyelilere karşı tepkisel bir tutum içine girmesini tetikleyecek olmasından ötürü, sosyal uyum bağlamında iyi değerlendirilmesi gerektiği açıktır. Ancak Türkiye’de kayıt dışılığın sadece Suriyelilerle ilgili olmadığı, Türk ekonomisinin en önemli yapısal sorunlarından birisi olduğu, TÜİK verilerine göre bunun 2023’te % 30 civarında kayıt dışılığın varlığı akılda tutulmalıdır. Bu ekonomik koşullar altında yabancıların, özel olarak da Suriyelilerin kayıtlı çalışmasını beklemek çok gerçekçi değildir. Bu konuda daha önemli bir başka sorun da denetimlerin sıkılaştırılarak 1 milyon üzerinde kayıt dışı çalışan Suriyelinin çalışmasının önlenmesi halinde, bu kişilerin yaşamlarını sürdürebilmeleri ve geçim kaynaklarına formel yolla erişebilmeleri için kaynak aktarılması ve politika geliştirilmesi gerektiğidir. Bunun da mevcut ekonomik koşullarda kısa ve orta vadede mümkün olmadığı açıktır.

3.7. Depremın etkisi:

Ankete katılan Suriyeli işverenler arasında depremden “hiç etkilenmedim” diyenlerin oranı %49 iken, “şiddetle etkilendim” ve “etkilendim” diyenlerin oranı %20’dir. 54 işletmeden sadece 27’si depremden hasar gördüklerini belirtmiştir. Hasarın türünü anlamak üzere yöneltilen takip sorusuna verilen cevaplara bakıldığında, %74’ünün doğrudan hasardan kaynaklı mali kayıp yaşadığı, %56’sının dolaylı olarak yani çalıştıkları diğer işletme veya işletmelerin uğradığı zarardan ötürü faaliyetlerini kısıtlamak durumunda kaldıkları, %48,1’inin de çalışanlarının performansının düştüğünü belirttiği görülmüştür. Suriyelilerle yapılan OGG’lere katılanlar ise depremden doğrudan etkilenmediklerini ifade etmiş, ancak depremin yarattığı ekonomik ve psikolojik zararın işlerine ve çalışanlarına olumsuz yansıdığını yani depremden dolaylı olarak etkilendiklerini belirtmişlerdir.

Depremin yarattığı yıkımın bölgedeki iş ve işgücü piyasasına etkileri saha çalışması kapsamında yapılan mülakatlar çerçevesinde de değerlendirilmiştir. Görüşmecilerin, neredeyse tamamı deprem öncesinde de zaten dezavantajlı olan ve sosyo-ekonomik anlamda yerel halka göre daha kısıtlı imkanları olan Suriyelilerin deprem sonrasında daha da dezavantajlı hale geldiklerini ifade etmişlerdir. Diğer taraftan, depremden etkilenen şehirlerin yeniden inşasında inşaat ve lojistik gibi sektörlerin revaçta olacağı ve buralarda da ucuz işgücü olması bakımından Suriyelilerin istihdamının öne çıkacağı görüşü hakimdir. Deprem bölgesinde nispeten az zarar gören tarım alanlarında hasat zamanlarında Suriyelilerin halen ağırlıkta çalıştığı da belirtilmiştir. Bazı görüşmeciler ise, özellikle seçim döneminde mülteci konusunun araçsallaştırılmasından kaynaklı, yanlış ve manipülatif haberlerden ve bazı siyasetçilerin söylemlerinden ötürü yerel halkın Suriyelilere yönelik tepkilerinin arttığını ifade etmişlerdir. Bu durumun depremin hemen ardından sahaya yansıdığı,

depremzedelere yardım ve hizmet götürmek isteyen STK'lara, sadece Suriyelilere yardım götürdükleri önyargısıyla yerel halktan tepkilerin geldiği, görüşülen STK temsilcileri tarafından dile getirilmiştir. Bütün bunların etkisiyle, deprem bölgesinde ortaya çıkacak istihdam fırsatlarında bazı işverenlerin Suriyelilerden ziyade, Türk vatandaşlarını öncelikleyeceği görüşünde olanlar da vardır.

Deprem bölgesinden ayrılarak başka illere giden Suriyeliler için de farklı sorunların ortaya çıktığı mülakatlarda belirtilen bir diğer önemli husus olmuştur. Depremin ardından GİB'in aldığı bir kararda depremzede Suriyelilerin 90 gün süreyle seyahat izni almalarına gerek olmadan başka bir şehre gitmelerine ve orada kalmalarına izin verildiği belirtilmiştir. (GİB, 2023) Bu süre sonunda halen geldiği şehre dönemeyen Suriyelilerin buldukları ilde yasal kalış hakkı devam edemediğinden, eğitim, sağlık ve kayıtlı istihdam gibi temel hak ve hizmetlere erişimde sorunlarla karşı karşıya kaldıkları görülmektedir. Bu durumu, düzensiz göçün farklı bir boyutu olarak değerlendirmek mümkün iken, bu konunun kamu otoriteleri açısından mücadele edilmesi gereken bir alan haline geldiği de görülmektedir.

SONUÇ

2011 itibariyle Suriye'den Türkiye'ye gelen kitlesel göç, göç yönetimi politikalarının önemini ortaya koymuş ve bu alandaki yasal düzenlemelere yönelik çalışmaları hızlandırmıştır. İlk olarak 2013 yılında YUKK'un yürürlüğe girmesi, ardından 2014'te Geçici Koruma Yönetmeliği'nin ve 2016'da da Geçici Koruma Sağlanan Yabancılar Dair Çalışma İzni Yönetmeliği'nin kabul edilmesi, Türkiye'deki Suriyelilerin yaşamlarına etki eden önemli yasal gelişmeler olmuştur. Ancak, her ne kadar ilgili mevzuatlar Suriyelilerin Türkiye'de belli koşullar altında formel olarak çalışabilmesi ve hatta işyeri açabilmeleri için yasal zemin sağlamış olsa da Suriyelilerin büyük çoğunluğunun çalışma izni olmadan yani kayıt dışı istihdam edildiği bilinmektedir. Bu durumun çoğunlukla işverenden kaynaklandığı, çalışma izin harçlarını ve sigorta maliyetlerini gerekçe göstererek, ayrıca çalışma izni prosedürlerinin zor olduğu ve uzun sürdüğü görüşüyle işverenlerin kayıt dışı istihdama yöneldikleri görülmektedir. Diğer taraftan bazı durumlarda Suriyelilerin de sosyal yardımlarının kesintiye uğramasını istememeleri veya kayıtlı olduğu il dışında bir ilde çalışma gibi birçok nedenden ötürü kayıt dışı çalışmak durumunda kaldıkları da anlaşılmaktadır. Kayıt dışı istihdam her şeyden önce mevzuata aykırı bir durum iken, çalışan Suriyeliler bakımından sosyal hakların verilmemesi ve emek sömürüsüne maruz kalma riskini de artırmaktadır. Bu durum, Suriyelilerin istihdamına ve işyeri açmalarına ilişkin yasal düzenlemeler mevcut olsa da - iş piyasasına yasal erişim için bütün şartların sağlanamadığı - seyahat izni ve ikamet ilinde çalışma şartı gibi düzenlemelerden ötürü, ekonomik entegrasyonun en temel bileşenlerinden olan yasal boyutun sınırlı düzeyde karşılandığını ortaya koymaktadır.

Kayıt dışı istihdamın sadece Suriyeliler özelinde bir durum olmadığı, TÜİK verilerine göre Türk vatandaşlarının da %30'a yakınının yani yaklaşık 10 milyonunun kayıtsız çalıştıkları bilinmektedir (TÜİK, 2024). Türk nüfusu içinde bu oranın yüksekliği

düşünüldüğünde, Suriyelilerin kendilerine kayıtlı istihdamda yer bulmasının oldukça zor olduğu da görülmektedir. Diğer taraftan ekonomide pandemiyle daha da artan ekonomik sorunlar ve 6 Şubat deprem fekaletinin bölgede yarattığı tahribat, iş arz ve talep dengesini oldukça etkilemiş, çalışanlar arasında eşitsizliği ve yoksullaşmayı da artırmıştır. Deprem sonrası bölgenin yeniden inşa sürecinde yeni iş olanakları ortaya çıkarken, işverenlerin, artan maliyetler ve pazar alanlarının küçülmesi nedeniyle istihdamda ucuz işgücüyü açığını kapatmaya çalışacakları da anlaşılmaktadır. Benzer bir durum pandemi döneminde de yaşanmış, sağlık risklerine rağmen pek çok işyerinde Suriyeliler çalışmak zorunda kalmıştır. Bu durum da sosyo-ekonomik anlamda en dezavantajlı olan kesimlerin yani çoğunlukla Suriyelilerin istihdamda yer bulacağını işaret etmektedir. Diğer yandan, makaleye konu olan araştırma bulgularında, ankete katılan Suriyeli işletmelerin sadece %33'ünün çalışma izninin olduğu da görülmektedir. Her ne kadar bu araştırma kapsamında küçük bir örneklem üzerinden Suriyeli işverenlerin durumu analiz edilmeye çalışılmış olsa da Suriyelilerin iş kurma sürecinde karşılaştıkları zorluklar ve denetimler konusundaki eksiklikler düşünüldüğünde, kayıt dışı Suriyeli işyerlerinin – özellikle de küçük ve orta ölçekli işletmelerin – yaygın olduğu değerlendirilmesi yanlış olmayacaktır. Gerek Suriyelilerde kayıt dışı istihdamın yüksek olması gerekse de Suriyeli işletmelerde kayıt dışılığın yaygın olması Türk vatandaşları ile Suriyeliler arasında rekabet alanının doğmasına ve Suriyelilere yönelik tepkilerin artmasına yol açabilecektir. (Erdoğan, 2023: 89-25)

Ayrıca, Türkiye'deki Suriyelilerin yasal statülerinin ve politikalarının “geçicilik” üzerine inşa edilmiş olması, mülteci konusunun siyasetçiler tarafından, özellikle de seçim dönemlerinde, araçsallaştırılması ve genellikle Suriyelilerin geri gönderilmesi üzerine inşa edilen söylemler, Suriyelilerin ülkede gelecek görememesinde ve geçici bir yaşam tarzına rıza göstermelerine neden olmaktadır. Türkiye'deki varlığını daha ziyade “günü kurtarma” şeklinde devam ettiren ve kısa vadeli planlarla hareket eden Suriyeliler için, sürdürülebilir ve ekonomik güvenceye odaklanan istihdam uzak bir hedef olmaktadır. Bu durum ekonomik entegrasyonun sürdürülebilir geçim kaynaklarına erişimi sağlama boyutu bağlamında Türkiye'deki Suriyeliler özelinde oldukça zayıf olduğu göstermektedir.

Suriyeli ve Türk işverenlerin işe alım yaparken milliyetçi refleksle karar vermekten ziyade, aradığı niteliklere uygun ve aynı zamanda ucuza çalışacak kişileri tercih ettiği anlaşılmaktadır. Diğer taraftan küçük ve orta ölçekli işletmeler bakımından, özellikle Suriyeli işverenlerin “etno-marketing” şeklinde yani çoğunlukla kendi toplumuna hizmet edecek şekilde faaliyet gösterdikleri bilinmektedir. Suriyeli işverenlerin kendi milletinin beklenti ve taleplerine yönelik işletme kurmaları, araştırma çerçevesinde, Türk işverenlerle rekabet anlamında bir çatışmaya engel olurken, yine de bazen (özellikle de ekonomik krizin etkisini ciddi anlamda gösterdiği dönemlerde) Türk toplumunda farklı itiraz ve tepkilere de yol açmaktadır. Ayrıca, Suriyeli ve Türk işletmelerinin müşteri kitlelerinin ve pazar alanlarının farklı olması, iki toplum arasındaki etkileşimin de sınırlı olduğu anlamına gelmektedir. Özellikle ekonomik entegrasyon süreçlerinin sosyal uyuma etkileri değerlendirildiğinde, bu şekilde bir işletme ve hizmet düzeninin sosyal uyumu güçlendirme noktasında katkısının da

sınırlı olduğunu belirtmek gerekir. Benzer şekilde, Türk ve Suriyeli ortak işletmelerin kurulma motivasyonlarına bakıldığında, araştırma bulgularına göre, Suriyelilerin uluslararası bağlantıları ve sermayelerinin Türkler tarafından önemli görüldüğü, Suriyelilerin ise Türklerin hem dil hem de prosedürler bakımından işletmenin kuruluş aşamasını kolaylaştırıcı etkilerini göz önünde bulundurduğu anlaşılmaktadır. Ancak ortak işletmelerin daha ziyade büyük ölçekli şirketler söz konusu olduğunda yaygın olarak tercih edildiği, oysa ki araştırmaya konu olan küçük ve orta ölçekli işletmeler bakımından ortaklık üzerinden gelişen iş birliği ve etkileşimin sosyal uyuma etkisi değerlendirildiğinde sınırlılıklar olduğu belirtilmelidir. Öte yandan, işletme kurmak isteyen Suriyelilerin bu süreçte ciddi sorunlar yaşadıkları, özellikle çalışma izni almada, işyeri ruhsatı çıkarmada ve finansal süreçlerde zorlandıkları anlaşılmaktadır. Suriyelilerin en çok sıkıntı yaşadıkları konuların başında dil bariyeri gelirken, mevzuat ve prosedürlere hakim olmama, ekonomik işleyişe uygun olmayan mevzuat kısıtlamaları ve kamu kurumlarında, ayrıca iller bazında farklı uygulamalar da diğer sorun alanları olarak öne çıkmaktadır. Bütün bunlara ev sahibi toplumdaki gelen ve siyasal alana yayılan tepkilerin de olumsuz etkilerini eklemek mümkündür.

Covid-19 pandemisi, deprem ve bunların enflasyon ve işsizlik başta olmak üzere ekonomiye olumsuz etkileri Türk toplumunda Suriyelilere yönelik tepkileri de artırmaktadır. Türk toplumu Suriyelileri son dönemde daha fazla “yük” olarak, hatta işsizliğin ve ekonominin kötüye gidişinin nedeni olarak görmektedir. Diğer taraftan, geçicilik ve belirsizlik ortamında, ekonomik krize ve mülteci konusunun siyaseten araçsallaştırılmasına rağmen, Suriyelilerin ekonomik entegrasyon süreçlerinde kendi kendine yetebilir halde oldukları da görülmektedir. Ancak ekonomik entegrasyonun, yasal, sosyo-ekonomik ve sürdürülebilir geçim kaynaklarına erişimi içeren ekonomik boyutu birlikte değerlendirildiğinde Türkiye'deki Suriyeliler özelinde karmaşık bir durum olduğunu da belirtmek gerekir.

Sonuç olarak, her ne kadar Suriyelilerin %90'ına yakınının istihdamda yer alması, Suriyeli işletmelerin kurulması, kendi pazar ve istihdam alanlarını yaratmaları ekonomik entegrasyon açısından önemli bir nokta olsa da bu durumun emek sömürüsü riskini artırması, haksız rekabete sebep olması gibi durumlar başarılı bir entegrasyon için gerekli yasal ve sosyo-kültürel koşulların yetersizliğini de göstermektedir. Benzer şekilde, Türkiye'deki sosyal uyumun önemli bir bileşeni olan ve Uyum Strateji Belgesi ve Ulusal Eylem Planı'nda tanımlanan işgücü piyasasına erişimde vurgulandığı şekliyle göçmenlerin işgücü piyasasına hızlı ve etkili erişimi, Türkiye'deki Suriyeliler bakımından sağlanmış görünse de, yine aynı Belgede vurgulanan düzenli istihdamın sağlanması, düzensiz işgücünün engellenmesi ve göçmenlerin formal (kayıtlı) istihdamda olmaları hedeflerine, yani sürdürülebilir geçim kaynakları hedefine kısmen ulaşıldığını söylemek gerekir. Öte yandan, sosyal uyumun sağlanması noktasında özellikle Türk toplumunun Suriyelilere karşı tepkilerinin ve eleştirilerinin katlanarak arttığı bir konjonktürde, Suriyelilerin “kendini yetebilirliği” düzeyinde tanımlanabilecek bir ekonomik entegrasyon modelinin, sosyal uyumun olumlu yönde ilerlemesine etki etmesini görmek mümkün değildir. Çok boyutlu ve sürdürülebilir sosyal uyum politikaları geliştirilmedikçe ve toplumların birbirlerine karşı önyargıları giderilmedikçe, ayrıca temel hak ve

hizmetlere erişim noktasında gerek Suriyeliler gerekse diğer yabancılar için daha eşitlikçi ve adil standartlar sağlanamadıkça, her anlamıyla başarılı bir ekonomik entegrasyona erişilemeyeceği de açıktır.

GENİŞLETİLMİŞ İNGİLİZCE ÖZET

THE IMPACT OF SOCIAL COHESION POLICIES IN TURKEY ON THE ECONOMIC INTEGRATION OF SYRIAN REFUGEES IN TURKEY

1. INTRODUCTION

Since 2014, Turkey is the country hosting the largest number of refugees in the world. The number of Syrians coming to Turkey following the civil war in Syria has reached 3 million. With such an unexpected and rapidly increasing mass migration movement for the first time after two world wars, Turkey has had to review its migration management in terms of legislation and policies. The Law on Foreigners and International Protection (LFIP), which entered into force in 2013, is the first legal regulation that determines the status, rights, procedures and principles for all foreigners and persons in need of international protection in the country. The Law also stipulates that “harmonization” activities can be planned to facilitate the mutual integration of foreigners into society, to secure their access to basic rights and services and to make them self-reliant in social life. In this context, many different actors such as public institutions, local authorities, NGOs and international organizations have implemented projects to strengthen social cohesion for Syrians, Turkish society and other foreigners.

The Temporary Protection Regulation, which entered into force in 2014, outlined the framework of “Temporary Protection” for those who were forced to leave their country and came to Turkey in masse for emergency and temporary protection, and Syrians who fled the conflict and came to Turkey in 2011 were granted this status. In order to evaluate the economic integration of Syrians, which is one of the important components of this article, the “Regulation on Work Permits of Foreigners under Temporary Protection”, which regulates the work permit conditions for Syrians under Temporary Protection, and the International Labor Law of 2016, which includes regulations on the opening of workplaces by foreigners, including Syrians, who have the right to legal stay in the country, and the problem areas encountered in the implementation of the relevant legislation are discussed in the study.

2. METHODS

This article evaluates the impact of social cohesion policies in Turkey on the economic integration of Syrians through the case of Syrian employers, based on the findings of a survey of 54 Syrian and 21 Turkish employers of small and medium-sized enterprises in Ankara, Istanbul, Gaziantep and Mersin, 3 Focus Group Discussions

(FGDs) with Syrian employers, and 12 semi-structured interviews with experts in the field, representatives of relevant public institutions/organizations and NGOs. The research seeks to understand the host community's perceptions of Syrians, Syrians' access to livelihoods and self-reliance, as well as their expectations for the future.

3. RESULTS

The findings of the research subject to this article show that only 33% of the Syrian businesses surveyed have work permits. Another important point raised in the interviews is that Syrians are mostly employed informally in both Syrian and Turkish enterprises. It is known that unregistered employment is not only a situation specific to Syrians; according to TurkStat data, nearly 30% of Turkish citizens also work unregistered. Given the high rate of unregistered employment among the Turkish population, it is difficult for Syrians to find a place for themselves in formal employment. While unregistered employment is against the legislation, it also increases the risk of labor exploitation for working Syrians.

The fact that the legal status and policies of Syrians in Turkey are built on “temporariness”, the instrumentalization of the refugee issue by politicians, especially during election periods, and the discourses that are generally built on the return of Syrians cause Syrians to see no future in the country. For Syrians, whose presence in Turkey is more about “saving the day” and acting on short-term plans, sustainable employment with a focus on economic security is a distant goal.

It is understood that Syrian and Turkish employers prefer to hire people who meet the qualifications they are looking for and who will also work cheaply, rather than making decisions with a nationalist reflex. On the other hand, in terms of small and medium-sized enterprises, it is known that especially Syrian employers operate in the form of “ethno-marketing”, that is, mostly serving their own community. Moreover, the different customer bases and market areas of Syrian and Turkish businesses mean that the interaction between the two communities is limited. Therefore, especially when the effects of economic integration processes on social cohesion are evaluated, it should be noted that the contribution of such a business and service organization in strengthening social cohesion is also limited.

The Covid-19 pandemic, the earthquake and their negative effects on the economy have also increased reactions against Syrians in Turkish society. Turkish society has recently seen Syrians more as a “burden” and even as the cause of unemployment and the deterioration of the economy. On the other hand, the impression of the interviewees is that the employment of Syrians as cheap labor will be prominent especially in the reconstruction process of the earthquake zone, which will lead to competition with Turks.

In an environment of transience and uncertainty, despite the economic crisis and the political instrumentalization of the refugee issue, it is also seen that Syrians are self-reliant in economic integration processes. However, when it comes to the relationship

between social cohesion and economic integration, it should be noted that there is a complex situation in the case of Syrians in Turkey. Although there is a widespread complaint in Turkish society about the presence of Syrians and the idea that they harm society and the economy, it is paradoxical that a significant number of Syrians are preferred as cheap laborers.

CONCLUSION

In conclusion, although it is important for economic integration to ensure that nearly 90% of Syrians are employed, that Syrian businesses are established, and that they create their own markets and employment opportunities, the fact that informality is widespread for both employers and employees, that this situation increases the risk of labor exploitation, and that it leads to unfair competition, shows the limitations of economic integration. Moreover, in a conjuncture where the reactions and criticisms of the Turkish society against Syrians are increasing exponentially, it is not possible to see that an economic integration model that can be defined at the level of “self-reliance” of Syrians will have a positive impact on social cohesion. On the other hand, it is also clear that unless multifaceted social cohesion policies are developed, prejudices of communities against each other are eliminated, and more egalitarian and fair standards of access to basic rights and services are ensured for both Syrians and other foreigners, successful economic integration cannot be achieved in every sense.

KAYNAKÇA

Ager A. ve Strang, A. (2008) Understanding Integration: A Conceptual Framework, *Journal of Refugee Studies*, 21(2), 166–191.

Anadolu Ajansı (2024) “İçişleri Bakanı Yerlikaya: Ülkemizde düzenli göçmen sayısı bugün itibarıyla 4 milyon 437 bin (aa.com.tr)” : 05.08.2024. (Erişim Tarihi: 25.08.2024)

Avrupa Konseyi (1997). Measurement and indicators of integration, Directorate of Social and Economic Affairs. S.33. https://www.coe.int/t/dg3/migration/archives/documentation/Series_Community_Relations/Measurement_indicators_integration_en.pdf. (Erişim tarihi: 23.08.2024)

Bloch, A. (2004) Labour Market Participation and Conditions of Employment: A Comparison of Minority Ethnic Groups and Refugees in Britain, *Sociological Research Online*, 9(2)

Bloch, A. (1999) *Refugees, Citizenship and Social Policy in Europe*, Londra: Palgrave Macmillan.

Caro L.P. (2020) Türk İşgücü Piyasasında Suriyeli Mülteciler, ILO Türkiye (9 Şubat 2020), s. 13. (https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-ankara/documents/publication/wcms_739463.pdf) (Erişim: 01.08.2024)

Castle, S. & Miller MK & Ammendola, G. (2003) *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, New York: The Guilford Press

Chambers, R. ve Conway, G. R. (1992): Sustainable Rural Livelihoods: Practical Concepts for the 21st Century, *Institute of Development Studies Discussion Papers*, 296. Cambridge.

Da Lomba, S. (2010), Legal Status and Refugee Integration: A UK Perspective, *Journal of Refugee Studies*, 23(4), ss. 415- 436.

ECRE (1999) Task Force on Integration, Good Practice Guide on the Integration of Refugees in the European Union. Introduction, European Council on Refugees and Exiles, September 1999, <https://www.refworld.org/reference/manuals/ecre/1999/en/42924> (Erişim Tarihi: 12.08. 2024)

Erdoğan, M. M. (2023) *Suriyeliler Barometresi*, Ankara: UNHCR

Erdoğan, M. M. (2017) *Suriyeliler Barometresi*, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi.

Fielden, A. (2008) Local Integration: An Under-reported Solution to Protracted Refugee Situations, *New Issues in Refugee Research*, ; https://reliefweb.int/report/world/local-integration-under-reported-solution-protracted-refugee-situations?gad_source=1&gclid=CjwKCAjw6JS3BhBAEiwAO9waFxiGvW1u4VylQK6ctvcXhGyB7YX2zfhNwH76iRcydbV-TzXeuZ4QKhoCnUQQAvD BwE (Erişim Tarihi: 22.08.2024)

Göç İdaresi Başkanlığı, Uyum Strateji Belgesi ve Ulusal Eylem Planı (<https://www.goc.gov.tr/uyum-strateji-belgesi-ve-ulusal-eylem-planı>) (Erişim Tarihi: 25.08.2024)

Göç İdaresi Başkanlığı GİB: <https://www.goc.gov.tr/istanbulda-bulunan-gecici-koruma-kapsamindaki-suriye-uyruklu-yabancilarin-kayitli-olduklari-illere-donmeleri-hakkinda-duyuru> (Erişim: 20.08.2024)

KızılayKart,
https://platform.kizilaykart.org/en/Doc/rapor/ESSN_infographic_july_2024.pdf
(Erişim Tarihi: 25.08.2024)

Smyth, G. ve Kum, H. (2010) “When they dont use it they will losu it” The Case of refugee teachers in Shotland, *Journal of Refugee Studies*, 23(4), 503-52.

TC. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (2016) Geçici Koruma Sağlanan Yabancılara Dair Çalışma İzni Yönetmelik (<https://www.calismaizni.gov.tr/calisma-izni-hakkinda/gecici-koruma/>) (Erişim: 24.08.2024)

TC.Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (2024) Çalışma İzinleri İstatistikleri <https://www.csqb.gov.tr/istatistikler/calisma-hayati-istatistikleri/resmi-istatistik-programi/calisma-izin-istatistikleri/>

TC. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (2023) <https://www.csqb.gov.tr/istatistikler/calisma-hayati-istatistikleri/resmi-istatistik-programi/calisma-izin-istatistikleri/> (2023) (Erişim Tarihi: 25.08.2024)

TC. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (2019) Yabancıların Çalışma İzinleri <https://www.csqb.gov.tr/media/63117/yabanciizin2019.pdf> (Erişim tarihi: 02.08.2023).

TC. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (2018) Yabancıların Çalışma İzinleri <https://www.csqb.gov.tr/media/31746/yabanciizin2018.pdf>; (Erişim: 24.08.2024)

Tomlinson F. ve Egan, S. (2002) From Marginalization to (Dis)Empowerment: Organizing Training and Employment Services for Refugees, *Sage Journals*, Volume 55, Issue 8.