



Esra Özpınar¹

*Araştırmacı
Şehir Çalışmaları Programı
Bölge Çalışmaları Programı*

Yasemin Satır Çilingir²

*Politika Analisti
Bölge Çalışmaları Programı
Makroekonomi Çalışmaları Programı*

Ayşegül Taşöz Düşündere³

*Araştırmacı
Bölge Çalışmaları Programı
İnovasyon Çalışmaları Programı*

TÜRKİYE'DEKİ SURİYELİLER: İŞSİZLİK VE SOSYAL UYUM

Türkiye'de yaşayan Suriyelilerin emek piyasasına entegrasyonu sosyal uyum konusunda riskler barındırmaktadır. 2014 yılı verilerine göre, Türkiye'de 6 yaş ve üzeri nüfusun yüzde 68,8'i ilköğretim ve altı eğitim seviyesine sahiptir.⁴ AFAD 2014 Suriye'den Türkiye'ye Nüfus Hareketleri Raporu verisine göre ise 6 yaş üzeri kamp içi ve kamp dışı olmak üzere toplam örneklemin yüzde 79,8'i ortaokul ve altı eğitim seviyesine sahiptir. Benzer eğitim setine sahip yerli ve sığınmacı nüfusun emek piyasasında rekabet etmesi olasılığı vardır. Bu yüzden Suriyelilerin topluma entegrasyonu tartışılırken; emek piyasasında doğacak rekabet ve bunun yaratabileceği sosyal çatışmalar göz önünde bulundurulmalıdır. Bu çalışmada Suriyeli sığınmacıların Türkiye istihdamına olan etkileri, bu etkilerle şekillenen toplumsal algılar ve bu algıların sosyal uyum açısından önemi tartışılmıştır.

1. Emek Piyasasında Suriyeliler ve Türkiye İş Gücüne Etkileri

Suriyelilere çalışma izni verilmesi ve AB-Türkiye arasındaki anlaşma, emek piyasasında dengelerin değişeceğine işaret etmektedir. 2011 yılından itibaren

¹ <http://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/1318/Esra+Ozpınar>

² <http://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/1346/Yasemin+Satır+Cilingir>

³ <http://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/1335/Aysegul+Tasoz>

⁴ TÜİK 2014 verilerine göre ilköğretim ve altı seviyesi; okuma yazma bilmeyen, okuma yazma bilip bir okul bitirmemiş, ilkokul mezunları, ortaokul veya dengi meslek ortaokulu mezunları, ilköğretim mezunlarının toplamıdır.

Türkiye topraklarına 2,7 milyondan fazla sığınmacı⁵ gelmiş ve bu süreç içerisinde Türkiye'de 150 binden fazla Suriyeli bebek doğmuştur.⁶ Çalışma çağındaki yaklaşık 1 milyon Suriyeli, 11 Ocak 2016'da çıkarılan yasal çalışma izni ile kayıt içi ekonomiye katılabilir hale gelmiştir.⁷ Çalışma izni kapsamında, geçici koruma altında kayıtlı olunan illerde sığınmacılara çalışma hakkı verilmiş ve buna göre bir işyerinde mevcut çalışan sayısının yüzde 10'unu aşmayacak şekilde geçici koruma altındaki işgücünden istihdam edilmesi onaylanmıştır.⁸ Yüzde 10 kota sınırlamasının yerel işgücünü korumaya yönelik olması fakat geçici koruma altındakilerin de mağdur olmamaları için, iş sahibinin aradığı nitelikteki işçiyi İŞKUR'dan 4 hafta içinde bulamadığını ispatlaması durumunda kota uygulamasında esneklik sağlanmaktadır.⁹ Çalışma izninin yasal olarak verilmesi ile kayıt içi ekonomiye dâhil olacak sığınmacı sayısında artış beklenmektedir. Buna ek olarak, 18 Mart 2016'da kaçak yollardan AB'ye girmeye çalışan Suriyelilerin Türkiye'ye geri kabul edilişi için AB ile prensipte anlaşılmıştır.¹⁰ Bu anlaşma ile yasal olmayan yollardan Avrupa'ya giden Suriyeliler Türkiye'ye geri gönderilecek ancak geri gönderilen her Suriyeli karşılığında Avrupa Birliği, Türkiye'deki sığınma kamplarından bir sığınmacıyı kabul edecektir. Bu durumun, kitle halinde Avrupa'ya akan göç akınını yavaşlatması beklenmektedir. Dolayısıyla, Türkiye'deki toplam Suriyeli sayısında kısa vadede bir azalma yaşanmayacaktır. Bir başka deyişle, Suriye'deki savaş bitip ülke yeniden yaşanabilir hale gelene kadar 2,7 milyon Suriyelinin Türkiye'den ayrılması olası görülmemektedir. Bununla birlikte bu süreç içerisinde yaklaşık 1 milyon kişinin de emek piyasasına entegre edilmesi gerekmektedir.

Suriyeli sığınmacıların ekonomiye entegrasyonu, emek piyasasında rekabeti artırabilir.

Suriyelilerin çalışma izni almaları, iş yerindeki toplam çalışan sayısının yüzde 10'unu geçmemeleri gibi şartlar içerse de yine de mümkündür. Buna karşılık, yapılan araştırmalarda ortaya çıkan sonuçlara göre, Suriyeli işgücü sosyoekonomik açıdan düşük seviyede seyreden işlere yönelmektedir.¹¹ Bu durum , (i) ortak dil sorunu, (ii) büyük bir kısmının eğitim düzeyinin düşük olması, eğitim seviyelerini kanıtlayamamaları (diploma sorunu) ve (iii) ekonomik açıdan ihtiyaç sahibi olmaları nedeniyle zor koşullarda ve düşük ücretlere çalışmayı daha kolay kabul etmeleri ile açıklanabilir. Yerel nüfuslarına oranla en çok Suriyeli göçmene ev sahipliği yapan iller, sırasıyla Kilis (yüzde 97), Hatay (yüzde 25), Şanlıurfa (yüzde 20), Gaziantep (yüzde 17) ve Mardin (yüzde 12) olarak listelenmektedir.¹² Şekil 1'de gözlemlendiği gibi bu iller çoğunlukla Türkiye ortalamasının üzerinde işsizlik oranına sahip illerdir. Başka bir deyişle, Türkiye'de işsizliğin yüksek olduğu yerlerde ikamet eden Suriyeli sığınmacılar, ucuz emek piyasasında yerel işçilerle ve iş arayan insanlarla rekabet etmektedir.

⁵ Türkiye'de bulunan Suriyelilerin yasal statüsü "Geçici Koruma Altındaki Yabancı" olarak geçmektedir. Türkiye'de mülteci olmak için bireysel başvuruda bulunmadıkları sürece "sığınmacı/mülteci" statüsü kitle halinde gelen Suriyelilere verilmemektedir. Buna karşılık, yazı içerisinde uluslararası hukuktaki konumları itibariyle yer yer "sığınmacı" olarak değerlendirilmektedir.

⁶ http://www.bbc.com/turkce/haberler/2016/02/160229_suriyeli_bebekler_150

⁷ 18-59 yaş aralığındaki nüfus çalışma çağında kabul edilmiştir.

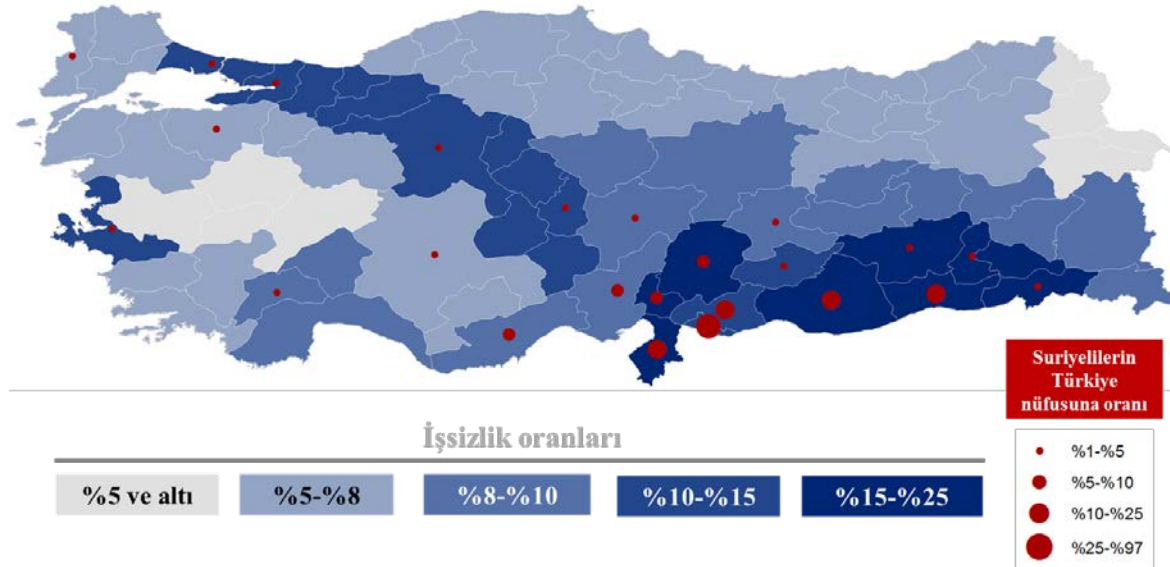
⁸ Bkz. 6575 No.lu Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/3.5.20168375.pdf>

⁹ ÇSGB, UNHCR ve IMPR. "Geçici Koruma Altındaki Yabancılar Çalışma İzni Konferansı". Ankara. 23 Mart 2016.

¹⁰ Kaymaz T. 2016. "Dört soruda AB-Türkiye müzakereleri". TEPAV. <http://www.tepav.org.tr/tr/blog/s/5537>

¹¹ Dünya Bankası 2015. "The Impact of Syrian Refugees on the Turkish Labor Market."

¹² Yüzde hesapları, [Suriyeli nüfus ÷ Yerel nüfus] olarak hesaplanmıştır. Örneğin Kilis'te 100 yerliye karşılık 97 Suriyeli bulunmaktadır.

Şekil 1. İllerdeki işsizlik oranları ve Suriyeli nüfus, %, 2015

Kaynak: Suriyeli nüfus 2 Şubat 2016 tarihli Göç İdaresi istatistiklerinden, Türkiye nüfusu ve işsizlik oranları TÜİK 2015 istatistiklerinden edinilmiş ve TEPAV tarafından görselleştirilmiştir. Daire büyüklükleri ildeki Suriyeli nüfusun Türkiye nüfusuna oranını temsil etmektedir. Yüzde 1 ve üzeri oran görselleştirilmiştir.

Çalışma izni ile birlikte emek piyasasında Suriyeli nüfusun yerel nüfusu ikame edip etmeyeceği tartışılırken, izin öncesi dönemde Adıyaman, Gaziantep ve Kilis'te emek piyasasındaki rekabetin hızla arttığı gözlemlenmiştir. 2016 yılı öncesinde Suriyeli sığınmacılar özel durumlar haricinde kayıt içi istihdam içerisinde yer alamamaktaydı. Bu durumun, kayıt dışı istihdamda bir çok etkisi yaratması beklenmekteydi.¹³ Olası etkileri takip etmek için nüfusuna oranla en çok Suriyeli barındıran Düzey 2 Bölgesi Gaziantep, Adıyaman ve Kilis (TR C1) için işgücü istatistikleri incelenmiştir. Bölgedeki işsizlik oranının 2015'te yaklaşık yüzde 25'lik artışla yüzde 10,1'e çıktığı gözlemlenmiştir. İşsizlik oranı bilindiği üzere işsiz sayısının toplam işgücüne (işsiz ve çalışan toplamı) oranlanması ile bulunmaktadır. Bu durumda, işsizlik oranının artmasının basitleştirilmiş iki nedeni olabilir: işsiz sayısı artmış ya da toplam işgücü azalmış olabilir. Ancak TR C1 Bölgesi'nde işgücünün azalması söz konusu değildir. Bu bölge için Türkiye ortalamasına göre hızla artan işsizliğin kaynağı incelendiğinde, bölgede toplam işgücü yüzde 5,3 artarken işsiz sayısının yüzde 30 arttığı gözlemlenmektedir. Yani bölgede hızla artan işsizlik oranının kaynağı işsiz sayısındaki hızlı artıştır. Ayrıca, artan işsizliğin yüzde 44'ü lise altı eğitilmiş erkek işgücündeki işsiz sayısının artmasından kaynaklanmaktadır (bkz. Tablo 1). Bir başka deyişle, bölgede düşük eğitilmiş erkekler Türkiye'ye oranla hızla işsiz kalmaktadır. Merkez Bankası'nın bir çalışmasında da bu bulgular desteklenmiştir.¹⁴ Söz konusu çalışmada, Suriyeli sığınmacıların istihdamı ile Türkiye'de işsizlik oranının arttığı ve yerli istihdamındaki negatif etkinin kadınlar, gençler ve daha az eğitilmiş gibi dezavantajlı gruplar üstünde olduğu gösterilmiştir.

Özellikle Suriye sınırına yakın illerde [kurulan şirket sayıları incelendiğinde](#), 2011'den itibaren açılan Suriyeli ortaklı şirket sayısında artış görülmektedir. Açılan şirketlerde istihdam edilenlerin etnik kimliklerine ilişkin bir veri olmamasına karşılık, ucuz işgücü ve sosyal dayanışma çerçevesinde Suriyeli şirketlerin Suriyelileri istihdam etmesi düşünülebilir. Bu durum, kayıt dışı ekonomi ile istihdam edilen kişi sayısında artış ve dolayısıyla kayıt içi

¹³ Dünya Bankası, 2015, *ibid*.

¹⁴ Ceritoğlu, E. Yüncüler, H. Torun, H. ve Tumen, S. 2015. "The Impact of Syrian Refugees on Natives' Labor Market Outcomes in Turkey: Evidence from a Quasi-Experimental Design." IZA DP No. 9348

ekonomide istihdam azalışı görülmesine neden olabilir.¹⁵ Buna karşılık, artan şirket sayıları ile kendi işini yapan Suriyeliler işgücü artışında bir paya sahip olabilirler.

Tablo 1. TR C1 Bölgesi ve Türkiye için temel işgücü göstergelerinin karşılaştırılması, 2014-2015

	TR C1 Bölgesi (Gaziantep, Adıyaman, Kilis)			Türkiye		
	2014	2015	Değişim, %	2014	2015	Değişim, %
Toplam işgücü, bin	733	772	5,3%	28098	28929	3,0%
İşsiz, bin	60	78	30,0%	2839	3039	7,0%
İşsizlik oranı, %	8,1%	10,1%	24,7%	10,1%	10,5%	4,0%
Lise altı eğitime sahip erkek işsizler, bin	34	42	23,5%	1109	1170	5,5%
Artan işsizlikteki lise altı eğitilmiş erkek işsizlerin payı, %			44,4%			30,5%

Kaynak: TÜİK, TEPAV hesaplamaları

2. Çalışma Hayatında Yaşanan Rekabetin Sosyal Etkileri

Suriyeli nüfusun yoğun olduğu yerlerde artan işsizlik oranları, toplumda Suriyelilerin yerli nüfusun elinden işlerini aldığına yönelik algılar oluşturmaktadır. Nitekim 2014 yılında yapılan bir ankete¹⁶ göre Türk halkının “Suriyeliler işlerimizi elimizden almaktadırlar” önermesine desteği yüzde 56,1 olarak gerçekleşmiştir. Adana, Gaziantep, Hatay, Mardin, Urfa illerinde ise bu önermeye destek verenlerin oranı yüzde 68,9 olmuştur. Aynı ankette Suriyeli sığınmacılara çalışma izni verilmesi konusunda Türkiye'nin neredeyse yarısı kesinlikle ret cevabı verirken; yüzde 30'u kısıtlı ve geçici çalışma iznine destek vermiştir. Suriyelilere çalışma izni veren yeni düzenleme ile beraber artacak Suriyeli istihdamı sonrasında bu algıların nasıl şekilleneceği dikkatle izlenmelidir.

Sosyal rekabetle beraber toplumsal algıların sığınmacılara karşı olumsuz şekillenmesi veya iş bulamayan sığınmacıların suça yönelmesi de olasılık dâhilindedir. Gaziantep Valiliği'nin yaptığı açıklamaya göre 2015 yılındaki adli vakaların sadece yüzde 1,3'ü Suriyeli sığınmacıların karıştıkları olaylardır.¹⁷ Ancak toplumsal algılar, verilerden epeyce farklı gelişmektedir. Yukarıda atıfta bulunulan anket verilerine göre; Türk toplumunun yüzde 62'si, Suriyeli sığınmacıların buldukları yerlerde şiddet, hırsızlık, kaçakçılık ve fuhuş gibi suçlara bulaşarak toplumsal ahlak ve huzuru bozmakta olduğuna inanmaktadır. Suriyeli nüfusun yoğun olduğu Adana, Gaziantep, Hatay, Mardin, Urfa illerinde ise bu oran yüzde 70'e yaklaşmaktadır. Nitekim toplumsal gerginlikler de gerçeklerden ziyade algıların etrafında oluşur.

Emek piyasasındaki rekabet ve olumsuz toplumsal algılar sosyal çatışmaları beraberinde getirebilir. Örneğin, 2006 yılında ABD'de yapılan bir ankete göre¹⁸; siyahilerin yüzde 33'ü Latin Amerika kökenli göçmenlerin Amerikalıların işlerini çaldığına, Latin kökenli göçmenlerin yüzde 59'u ise siyahilerin tembel ve güvensiz olduğuna inanmaktadır. Düşük

¹⁵ TEPAV'ın [Ocak 2016 İstihdam İzleme Bülteni](#), 2016 yılı başında kayıt içi istihdamda Van hariç tüm illerde azalma olduğunu göstermektedir.

¹⁶ Erdoğan M. M. 2014. “Türkiye'deki Suriyeliler: Toplumsal Kabul Ve Uyum” Hacettepe Üniversitesi Göç ve Siyaset Araştırma Merkezi.

¹⁷ <http://www.gaziantepafad.gov.tr/SURIYELI-MISAFIRLERIMIZE-YONELIK-CALISTAY-DUZENLENDI.150>

¹⁸ Pew Research Center. 2007. “Americans and Social Trust: Who, Where and Why.” <http://www.pewsocialtrends.org/2007/02/22/americans-and-social-trust-who-where-and-why/>

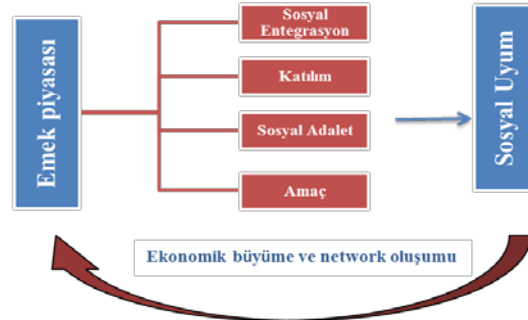
gelirli işlerde birbiriyle rekabet eden bu iki grubun birbirleri hakkında emek piyasası bakımından olumsuz algıları, nefret suçlarında da artışa sebep olmuştur. 2006 yılında Los Angeles'ta siyahilere karşı işlenen nefret suçlarının yüzde 70'inin zanlısı Latin Amerika kökenli iken Latin Amerika kökenlilere karşı işlenen suçların zanlıları arasında siyahilerin oranı yüzde 80'dir.¹⁹ Diğer taraftan, ekonomik anlamda güçlü olmak ve sağlıklı bir emek piyasasına sahip olmak da farklı gruplar arasındaki uyumu güçlendirerek sosyal çatışmaları azaltabilecektir. 2001 yılında Hindistan'ın çok kültürlü şehirlerinde yapılan bir çalışmada, ekonomik özgürlüğün ve işe erişimin farklı etnik gruplar arasındaki şiddet eğilimini azalttığı gösterilmiştir.²⁰ Bu gibi örnekler, emek piyasasının sosyal çatışmalar ve uyum açısından önemini bizlere bir kez daha hatırlatmaktadır. Türkiye'deki mevcut rekabet henüz alarm seviyesine ulaşmamış olsa da; Suriyelilerin yoğun oldukları bölgelerde buna benzer senaryoların oluşmaması için şimdiden önlem almak gerekmektedir.

3. Uyumlu Bir İstihdam İçin Politika Araçları

Güçlü, uyumlu ve adil bir emek piyasasına sahip olmak sosyal uyumu sağlayacak en önemli kanallardan biridir. Dünya Bankası²¹ ve OECD²² raporlarına göre; iş piyasası, farklı etnik ve sosyal gruplar arasındaki sosyal ilişkileri kuvvetlendirerek sosyal uyuma önemli bir katkı sağlamaktadır. Güçlü ve adil bir emek piyasası, sosyal katılımı ve entegrasyonu artırır, kişilerin adalete ulaşımını kolaylaştırır ve en önemlisi insanlara yaşamak için bir amaç verebilir (bkz. Şekil 2). Güçlü bir emek piyasası ile kuvvetlenen sosyal uyum, ekonomik büyümeyi de artıracaktır.²³ Öte yandan emek piyasasında adil olmayan bölüşüm ve yüksek işsizlik oranları farklı sosyal gruplar arasında çatışmalara neden olabilir. Bu nedenle, Suriyelilerin Türkiye istihdamına katılımı konusunda, politika yapımcılar, sosyal uyum dengesini göz önünde bulundurmaları zorundadırlar.

Suriyelilerin yoğunluklu oldukları yerlerdeki iş kapasite ve olanaklarını artırmaya yönelik uygulamaların yaygınlaştırılması gerekmektedir. Hâlihazırda piyasada iş yapmakta olan KOBİ'lerin ölçek atlamasına yönelik teşviklerin genişletilmesi; girişimcilere destek olunması ve daha kolay işe başlamaları için mentörlük hizmetlerinin sağlanması; civardaki üniversitelerdeki akademisyenler ile işbirliğine gidilerek bilgi ve becerilerin geliştirilmesine yönelik çabaların oluşturulması; iş piyasasında eksik olan alanların belirlenmesi ve buna yönelik eleman yetiştiriminin mesleki eğitim kursları aracılığıyla sağlanması, vb.

Şekil 2. Büyüme modelinde emek piyasası ve sosyal uyum dengesi



Kaynak: Wietzke, F. B. (2014), TEPAV görselleştirmesi

¹⁹ <http://www.economist.com/node/9587776>

²⁰ Varshney, A. 2002. "Ethnic Conflict and Civic Life: Hindus and Muslims in India." New Haven, CT: Yale University Press.

²¹ Wietzke, F. B. 2014. "Pathways from Jobs to Social Cohesion", World Bank.

²² Jones, R. S. and Urasawa S. 2013. "Labour Market Policies to Promote Growth and Social Cohesion in Korea", OECD Economics Department Working Papers, No. 1068, OECD Publishing.

²³ Çilingir, Y.S. 2016. "Büyüme için Sosyal Uyum" TEPAV. http://www.tepav.org.tr/upload/files/1458830335-3.Social_Cohesion_for_Economic_Growth.pdf

aktiviteler istihdamı artıracaktır. Ekonomiye dâhil olan bireylerin kendilerini daha güvende hissetmeleri ve geleceğe dair umut duymaları topluma entegrasyonlarını hızlandıracağı gibi toplumun çeşitli katmanları arasındaki sosyal uyumu da olumlu etkileyecektir.

Sonuç olarak, Suriyelilerin sosyal ve ekonomik entegrasyonunun başarılı olabilmesi için rekabetin yaratacağı ekonomik çatışmalar göz önünde bulundurulmalıdır. Ucuz emek piyasasında artan rekabetin yaratacağı sosyal çatışmalardan kaçınmak için en başarılı çözüm yeni istihdam olanaklarının yaratılmasıdır. Bu nedenle, yeni istihdam kapıları açacak projelerin desteklenmesi sığınmacıların emek piyasasına adil ve güvenli bir şekilde dâhil edilmeleri için gereklidir. İş piyasası toplumu sadece ekonomik açıdan beslemeyen, bireyleri topluma entegre eden, adaleti ve demokrasiyi güçlendiren, insanlara yaşama amacı veren bir mekanizmadır. Ayrıca işe sahip olan kişilerin sosyal katılımlarının ve güven duygularının daha yüksek olduğu görülmüştür.²⁴ Bu anlamda, Suriyeli istihdamın yol açacağı ek ihracat talebini belirginleştirecek, Suriyeli istihdamının yerli işgücü istihdamına sağladığı faydayı öne çıkartacak somut projeler aracılığıyla ve bu projelerin yaygın tanıtımı ile sosyal uyum güçlendirilebilir. Örneğin, Türkiye'de yeni istihdam alanlarının yaratılması ve bu alanlarda hem Türkiyeli hem Suriyelilerin çalışmasına imkân veren projeler geliştirilebilir. Üretimin ihracata ek kaynak oluşturması ve Türkiye ekonomisine katkıda bulunması ise istihdam edilen kesimin kendisini hem ekonomik hem de sosyal entegrasyon bakımından daha faydalı ve güvende hissetmesini sağlayacaktır. Özellikle savaş sonrası sendromların gözlemlendiği Suriyelilerin topluma ve emek piyasasına entegre edilmesi yukarıda değinilen açılardan önem arz etmektedir. Aksi halde, bireylerin psikolojik durumlarının toplumu suç kanalıyla etkileme riski mevcuttur.

²⁴ World Bank. 2013. "World Development Report: Jobs" Chapter 4. Pp:126-151 <http://siteresources.worldbank.org/EXTNWDR2013/Resources/8258024-1320950747192/8260293-1322665883147/Chapter-4.pdf>