



Uluslararası
Çalışma
Örgütü

► Türkiye İşgücü Piyasasında Geçici Koruma Sağlanan Suriyelilerin Sosyal Güvenlik Durumu ve Kayıtlı İstihdama Geçiş İçin Öneriler



Oğuz Karadeniz
Şubat 2023

► Türkiye İşgücü Piyasasında Geçici Koruma Sağlanan Suriyelilerin Sosyal Güvenlik Durumu ve Kayıtlı İstihdama Geçiş İçin Öneriler

Copyright © Uluslararası Çalışma Örgütü 2023
İlk basım yılı 2023

Uluslararası Çalışma Örgütü yayınları, Telif Hakları Evrensel Sözleşmesi 2. Protokolü kapsamındaki telif haklarından yararlanır. Yine de kaynak belirtilmek şartıyla izin almadan yayınlardan kısa alıntılar çoğaltılabilir. Çoğaltma ve çeviri hakları için ILO Publications (Rights and Licensing), International Labour Office, CH-1211 Cenevre 22 İsviçre adresine veya e-posta yoluyla rights@ilo.org adresine başvuruda bulunulmalıdır. Uluslararası Çalışma Örgütü bu tür başvuruları memnuniyetle karşılamaktadır.

Türkiye İşgücü Piyasasında Geçici Koruma Sağlanan Suriyelilerin Sosyal Güvenlik Durumu ve Kayıtlı İstihdama Geçiş İçin Öneriler

Uluslararası Çalışma Örgütü – Ankara, 2023
ISBN: 9789220387801 (web PDF)

ILO yayınlarında Birleşmiş Milletler’in uygulamaları doğrultusunda kullanılan tanımlamalar ve bu yayınlar içindeki materyal sunumları, herhangi bir ülke, bölge veya toprağın veya bunların makamlarının yasal statüsüyle veya bunların sınırlarıyla ilgili olarak Uluslararası Çalışma Örgütü’nün herhangi bir görüşünün ifadesini hiçbir şekilde teşkil etmez.

İmzalı makalelerde, çalışmalarda ve diğer katkılarda ifade edilen görüşlerin sorumluluğu tamamen kendi yazarlarına aittir ve yayın, içinde ifade edilen görüşlerin Uluslararası Çalışma Örgütü tarafından bir onamasını teşkil etmez.

Firmaların ve ticari ürünlerin ve süreçlerin adlarına yapılan göndermeler bunların Uluslararası Çalışma Örgütü tarafından bir onayı anlamına gelmez; belli bir firmanın, ticari ürünün veya sürecin adının belirtilmemesi ise bunların onaylanmadığına dair bir işaret değildir.

ILO yayınları ve dijital ürünleri hakkında daha ayrıntılı bilgi için www.ilo.org/publns adresini ziyaret edebilirsiniz.

Bu rapor, Amerika Birleşik Devletleri Hükümeti tarafından finanse edilen “İnsana Yakınsar Geçim Fırsatlarıyla Dayanıklılığı ve Sosyal Uyumunu Destekleme Projesi” kapsamında hazırlanmıştır.

ILO Türkiye Ofisi
Ferit Recai Ertuğrul Caddesi No: 4, 06450 Oran, Ankara

► Tablolar Listesi

- **Tablo 1** Tarım Dışı Sektörlerde Türkiye Doğumlular ile 2011 Sonrası Türkiye'ye Gelen Yurt Dışı Doğumluların SGK'ya Kayıtlılık Durumlarına Göre, Ortanca Kıdem, Yaş ve Haftalık Çalışma Saatleri, 2021 **7**

► Şekiller Listesi

- **Şekil 1** Tarım Dışı Sektörlerde İşyerinde Çalışan Sayısına Göre Türkiye Doğumlular ile 2011 Sonrası Türkiye'ye Gelen Yurt Dışı Doğumluların Kayıt Dışı İstihdam Oranları (%) **5**
- **Şekil 2** Tarım Dışı Sektörlerde İşteki Durumlarına Göre Türkiye Doğumlular ile 2011 Sonrası Türkiye'ye Gelen Yurt Dışı Doğumluların Kayıt Dışı İstihdam Oranları (%) **5**
- **Şekil 3** Tarım Dışı Sektörlerde Eğitim Durumuna Göre Türkiye Doğumlular ile 2011 Sonrası Türkiye'ye Gelen Yurt Dışı Doğumluların Kayıt Dışı İstihdam Oranları (%) **6**
- **Şekil 4** Yıllar İtibariyle Çalışma İzni Alan Sayıları (2011-2021) **8**
- **Şekil 5** İş Müfettişlerinin Suriyeli Kayıt Dışı İstihdamının En Yaygın Olduğu Sektörlere Verdikleri Yanıtların Yüzdelik Dağılımı, (%) (2019) **9**
- **Şekil 6** Sosyal Güvenlik Denetmenlerinin Suriyeli Kayıt Dışı İstihdamının En Yaygın Olduğu Sektörlere Verdikleri Yanıtların Yüzdelik Dağılımı, (2018, 2019, 2021) **9**
- **Şekil 7** İş Müfettişlerine Göre Geçici Koruma Sağlanan Suriyelilerin Çalıştıkları İşletmelerin Ölçeklerinin Dağılımı (İşletmelerde Çalışan Sayıları), (2019) (%) **10**
- **Şekil 8** Sosyal Güvenlik Denetmenlerine Göre, Geçici Koruma Sağlanan Suriyelilerin Çalıştıkları İşletmelerin Ölçeklerinin Dağılımı (İşletmelerde Çalışan Sayıları) (%), (2018, 2019, 2021) **11**
- **Şekil 9** İş Müfettişlerinin teftiş ve gözlemlerine göre işyerinde çalışan Suriyelilerin yaş gruplarına göre dağılımı, (2018, 2019) (%) **11**
- **Şekil 10** Sosyal güvenlik denetmenlerinin teftiş ve gözlemlerine göre işyerinde çalışan geçici koruma sağlanan Suriyelilerin yaş gruplarına göre dağılımı, (2018, 2019, 2021) (%) **12**
- **Şekil 11** İş Müfettişlerine Göre Suriyelilerin Sosyal Güvenlik ile İlgili Bilgi Düzeyleri (2019) **12**
- **Şekil 12** Sosyal Güvenlik Denetmenlerine Göre Geçici Koruma Sağlanan Suriyelilerin Sosyal Güvenlik ile İlgili Bilgi Düzeyleri (2018, 2019, 2021) **14**
- **Şekil 13** Sosyal Güvenlik Denetmenlerinin Önerilerinin Sınıflandırılması (%) (2018-2019) - 277 Öneri **15**
- **Şekil 14** Sosyal Güvenlik Denetmenlerinin Önerilerinin Sınıflandırılması (%) (2021) - 176 Öneri **16**
- **Şekil 15** İş Müfettişlerinin Önerileri, 2019 (%) - 140 Öneri **17**

► Kısaltmalar Listesi

ÇSGB	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
E.	Esas
HHİA	Hane Halkı İşgücü Anketi
ILO	Uluslararası Çalışma Örgütü
İŞKUR	Türkiye İş Kurumu
K.	Karar
KİGEP	Kayıtlı istihdama Geçiş Projesi
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
SYDV	Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
UİGM	Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü

► İçindekiler

► Tablolar Listesi	I
► Şekiller Listesi	I
► Kısaltmalar Listesi	II
► İçindekiler	III
► Sunuş	IV
► Giriş	V
► I. Türkiye’de Geçici Koruma Sağlanan Suriyelilerin Sosyal Güvenliği	1
► II. Türkiye’de İşgücü Piyasasında Suriyeliler	4
► III. İş Müfettişleri ve Sosyal Güvenlik Denetmenlerinin Teftişlerine ve Gözlemlerine Göre Kayıt Dışı Çalışan Geçici Koruma Sağlanan Suriyeliler	9
► IV. Geçici Koruma Sağlanan Suriyelilerin Kayıtlı İstihdama Geçişlerine Yönelik Öneriler	15
A. Dil Sorununa Yönelik Öneriler	17
B. Geçici İşlerde Çalışanlar İçin Yeni Bir Çalışma İzni ve Sosyal Güvenlik Sistemi Geliştirilmesi	18
C. Kayıtlı İşlere Geçişin Desteklenmesi	19
D. Bilgilendirme Kampanyaları ve Sosyal Taraflarla İşbirliği	20
E. Kamu Kurum ve Kuruluşları Arası Koordinasyonun ve İş-Sosyal Güvenlik Denetimlerinin Artırılması	21
► Sonuç	23
► Kaynakça	25

► Sunuş

Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) Türkiye Ofisi, merkezine insana yakışır iş ve uluslararası çalışma standartlarını alan ve bu yönde destekleri barındıran “Mülteciler ve Ev Sahibi Topluluklara Destek Programı”nı uygulamaktadır. ILO bu program kapsamında, hükümetler, işveren ve işçi örgütleriyle yakın işbirliği içerisinde, mülteciler için umudu, insan onurunu ve güvenliğini odağına alan ekonomik olanaklara erişimi desteklemektedir. Böylece hem mülteciler hem de ev sahibi toplulukları için işgücü piyasasında artan baskı yönetilmekte ve insana yakışır iş olanakları desteklenmektedir. Program kapsamında yürütülen çalışmalar, Bölgesel Mülteci ve Dayanıklılık Planı’nın (3RP) Türkiye bölümü çerçevesinde koordine edilmektedir. Ayrıca ILO’nun bu çalışmaları 2030 Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri’nin “kimseyi geride bırakmama” taahhüdüyle de uyumludur.

Mülteciler ve Ev Sahibi Topluluklara Destek Programı, üç temel bileşen üzerinden uygulanmaktadır: (i) Beceri geliştirme yoluyla istihdam edilebilirliğin desteklenmesi, (ii) Kayıtlı işlerin yaratılması ve korunması ile ekonomik büyümenin desteklenmesi, (iii) Adil ve etkin işgücü piyasası yönetişiminin güçlendirilmesi. Bu kapsamda 2015’ten bu yana, mültecilere ve ev sahibi topluluk üyelerine yönelik meslek, dil ve temel beceri eğitimleri verilmiş böylece istihdam edilebilirliği artırılmıştır. İşyeri uyum programlarıyla işyerlerinde sosyal uyum desteklenmiştir. Girişimcilere eğitim, mentörlük ve mikro hibe desteği verilmiştir. Mülteci ve Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı kadınların kadın kooperatifi kurması desteklenmiş, sürdürülebilirliği için teknik ve finansal destek sunulmuştur. KOBİ’lere yönelik iş yönetim danışmanlığı hizmetleri ve kayıtlılık yönünden desteklenmiştir. Mülteci ve Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarının kayıtlı istihdamını desteklemek için teşvik programları yürütülmüştür. İşgücü piyasasının yönetişimi ve uyum kapsamında, kamu görevlilerinin, işçi ve işveren kuruluşlarının, işgücü piyasasındaki değişimlere daha iyi yanıt verme kapasiteleri güçlendirilmiş olup işgücü piyasasında mültecileri koruyan yasal çerçeve hakkındaki eğitimler, Sosyal Güvenlik Denetmenlerinin %15’ine, İş Müfettişlerinin %20’sine, İş ve Sosyal Güvenlik Hakimlerinin %20’sine verilmiş, kamu kurumlarının hizmet sunum kapasitesi artırılmıştır. Başta kayıtlı istihdamın yaygınlaştırılması ve çocuk işçiliğinin sona erdirilmesi olmak üzere, insana yakışır işin önemi konusunda farkındalık artırma çalışmaları yapılmıştır.

Bu çalışma, 2018-2021 yılları arasında Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) Türkiye Ofisi, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Rehberlik ve Teftiş Kurulu Başkanlığı, Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı’nın ortaklığıyla İş ve Sosyal Güvenlik Müfettişleriyle Sosyal Güvenlik Denetmeni ve Uzmanlarına yönelik eğitimler kapsamında yapılan uygulamalar sonucunda ortaya çıkmıştır. Eğitimlerde göç ve yabancıların çalışma izinleri, sosyal güvenlikleri ile ilgili konular ele alınmıştır. Ayrıca yapılan çalıştaylar ve anketlerle işgücü piyasasında Geçici koruma sağlanan Suriyelilerin kayıtlı çalışmalarına dönük önerileri yarı yapılandırılmış soru formu ile toplanmıştır. Toplanan veriler analiz edilmiş, bulgular ve öneriler raporda sunulmuştur.

Yapılan çalışmanın dayanağı olan eğitimler ABD Dışişleri Bakanlığı Nüfus, Mülteciler ve Göç Bürosu (PRM) tarafından finanse edilmiştir. Bu vesileyle raporun hazırlanmasında görev alan başta Prof. Dr. Oğuz Karadeniz’e teşekkür ederim.

Numan Özcan
ILO Türkiye Ofisi Direktörü

► Giriş

Türkiye’de geçici koruma sağlanan Suriyelilerin çalışma hayatında kayıtlı çalışmaları pek çok açıdan önem taşımaktadır. Geçici koruma sağlanan Suriyelilerin en temel insan hakkı olan sosyal güvenlik hakkına erişimi, yine geçici koruma sağlanan Suriyelilerin kayıtlı çalışmasıyla ödeyecekleri vergi ve sosyal sigorta primleri kamu maliyesine katkı sağlayacaktır. Ayrıca Suriyelilerin kayıt altına alınmasıyla eğreti ve gündelik işlerde çalışmaları önlenilecek nerede çalıştıkları ise kayıt altına alınabilecektir. Türkiye, geçtiğimiz 10 yılda Suriye’deki iç savaş ve çatışmalardan kaçan 3,7 milyon geçici koruma sağlanan Suriyeliye kucak açmış ve insanlık tarihine büyük harflerle yazılacak büyük bir işe imza atmıştır. Ülkelerine kesin olarak dönene kadar geçici koruma sağlanan Suriyelilerin Türkiye’de bulundukları sürede kayıtlı çalışmaları hem kendi sosyal güvenlikleri hem de gelir vergisi, sosyal sigorta primi gibi yasal kesintilerin yapılması açısından önem taşımaktadır. Kayıt dışı istihdamın kayıtlı hale getirilmesiyle işletmeler açısından haksız rekabet de önlenecektir. Geçen dört yıl içinde (2018-2021) ILO Türkiye Ofisi, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Rehberlik ve Teftiş Kurulu Başkanlığı, Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı’nın ortak çalışması ile 670 iş müfettişi ve sosyal güvenlik denetmeni ile 30 sosyal güvenlik uzmanına geçici koruma sağlanan Suriyelilerin işgücü piyasasında kayıtlı çalışmalarına dönük ILO’nun “Mülteciler ve Ev Sahibi Topluluklara Destek Programı” kapsamında eğitimler verilmiştir. Eğitimlerde göç ve yabancıların çalışma izinleri, sosyal güvenlikleri ile ilgili konular ele alınmıştır. Ayrıca yapılan çalıştaylar ve anketler ile işgücü piyasasında geçici koruma sağlanan Suriyeliler ile ilgili müfettiş ve denetmenlerin ve sosyal güvenlik uzmanlarının gözlemleri ile geçici koruma sağlanan Suriyelilerin kayıtlı çalışmalarına dönük önerileri yarı yapılandırılmış soru formu ile toplanmıştır. Toplanan veriler analiz edilmiş, bulgular ve öneriler çalışmada ele alınmıştır. Çalışmanın birinci bölümünde Türkiye’de geçici koruma sağlanan Suriyelilerin sosyal güvenliği, ikinci bölümde ise geçici koruma sağlanan Suriyelilerin işgücü piyasasındaki konumları ele alınmıştır. Üçüncü bölümde geçici koruma sağlanan ve kayıt dışı çalışan geçici koruma sağlanan Suriyelilerin işgücü piyasasındaki konumları iş ve sosyal güvenlik müfettişlerinin konu ile ilgili gözlemleri çerçevesinde incelenmiştir. Çalışmanın dördüncü bölümünde ise geçici koruma sağlanan Suriyelilerin kayıtlı çalışmalarına dönük müfettiş ve uzman görüşleri gözlemlerimiz çerçevesinde önerilerimiz sunulmuştur.

Prof. Dr. Oğuz Karadeniz

► I. Türkiye’de Geçici Koruma Sağlanan Suriyelilerin Sosyal Güvenliği

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 60. Maddesine göre “Herkes sosyal güvenlik hakkında sahiptir.” Anayasa’da yabancı ve Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı ayırımına gidilmemiş, ülkede yaşayan herkes sosyal güvenlik şemsiyesi altına alınmıştır. Türkiye Sosyal Güvenlik Sistemi primlerle finanse edilen sosyal sigortalar ve vergilerle finanse edilen sosyal yardım ve hizmetlerden oluşmaktadır.

► Sosyal Sigortalar

Sosyal sigortalar açısından 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ikili sosyal güvenlik sözleşmeleri haricinde vatandaşlık koşulu aramamaktadır. Mütakabiliyet esasına dayalı olarak uluslararası sosyal güvenlik sözleşmesi yapılmış ülke uyruğunda olanlardan Türkiye’de çalışanlar için ise öncelikli olarak sosyal güvenlik sözleşmesinin hükümleri geçerli olacaktır. Türkiye’nin 34 ülke ile imzalanmış sosyal güvenlik sözleşmesi yürürlüktedir¹. Suriye Arap Cumhuriyeti ile Türkiye arasında ise sosyal güvenlik sözleşmesi bulunmamaktadır. Bu durumda Türkiye’de çalışan geçici koruma sağlanan Suriyeliler için Türkiye Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu uygulanacağı açıktır. Bu noktada çalışma izni almadan çalışan yabancıların sosyal sigorta haklarından yararlanıp yararlanamayacağı konusu literatürde ve yargı kararlarında tartışılmaktadır. Bir görüşe göre, yabancı uyruklu kişinin çalışma izni almaması kamu düzenini etkilediği gerekçesi ile iş sözleşmesi baştan itibaren geçersiz hale gelecek ve kişi çalışma ve sosyal güvenlik haklarından yararlanamayacaktır (ex-tunc etkisi). Bir görüşe göre ise çalışma izni almadan çalışan yabancıların iş sözleşmesi kişi tespit edilene kadar geriye dönük geçerli, ileriye dönük geçersizdir (Doğan, Yenisey, 2018). Türkiye’de uygulama ikinci görüş doğrultusundadır. Yargıtay, 2013 yılında verdiği bir kararda; yabancıların çalışmasında engel bulunmayan işlerde izinsiz çalışan veya çalışma izni bittikten sonra çalışmaya devam eden işçilerle kurulan hizmet sözleşmelerinin, çalışma izni zorunluluğu getiren hükümlerin kamu düzenine ilişkin olmamaları nedeniyle, kesin hükümsüz olmayacağını, bu sebeple, bahse konu işler yönünden çalışma izni alınmadan bir sözleşme yapılmış ve fiilen bir süre çalışılmış ise, işçinin sigortalılık hakkından yararlanması sağlanması gerektiğine hükmetmiştir.² Yargıtay aynı kararında yabancıların bazı işlerde çalışmasını yasaklayan hükümler “kamu düzeni hükmü” niteliği taşıdığını ve bunlara aykırılık durumunda iş sözleşmesinin 6098 sayılı Borçlar Kanunu’nun 27’nci maddesindeki tanımıyla kesin olarak hükümsüz (818 sayılı Borçlar Kanunu’nun 20’nci maddesine göre batıl) olacağını belirtmiştir. Kanunlarla Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarına hasredilen ve yabancıların çalışmalarının yasak olduğu meslek ve görevler aşağıda sayılmıştır³:

¹ <https://www.sgk.gov.tr/Content/Post/8d2c0ec8-1558-48ef-8075-3ed3e860208b/Sosyal-Guvenlik-Sozlesmeleri-2022-09-09-03-56-39> (Erişim Tarihi: 05/11/2022)

² Yargıtay 10. Hukuk Dairesi 2013/14038 E. , 2014/327 K. <https://karararama.yargitay.gov.tr/> (Erişim Tarihi: 05/11/2022).

³ <https://www.csgb.gov.tr/ui/gm/calisma-izni/turk-vatandaslarina-hasredilen-meslekler/> (Erişim Tarihi: 28/08/2022)

- Diş tabipliği, dişçilik, hastabakıcılık. (Tababet ve Şuabatı Sanatlarının Tarzı İcrasına Dair Kanun uyarınca)
- Eczacılık (Eczacılar ve Eczaneler Hakkında Kanun uyarınca)
- Veterinerlik (Veteriner Hekimleri Birliği ile Odalarının Teşekkül Tarzına ve Göreceği İşlere Dair Kanun uyarınca)
- Özel hastanelerde sorumlu müdürlük (Hususî Hastaneler Kanunu uyarınca)
- Avukatlık (Avukatlık Kanunu uyarınca)
- Noterlik (Noterlik Kanunu uyarınca)
- Özel güvenlik görevlisi (5188 sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun 10. Md.)
- Kara suları dahilinde balık, istiridye, midye, sünger, inci, mercan ihracı, dalgıçlık, arayıcılık, kılavuzluk, kaptanlık, çarkçılık, katiplik, tayfalık vb. (Kabotaj Kanunu uyarınca)
- Gümrük müşavirliği (4458 sayılı Gümrük Kanunu'nun 227'nci maddesi gereğince)
- Turist rehberliği (6326 sayılı Turist Rehberliği Meslek Kanununun 3. maddesi gereğince)

Geçici koruma sağlanan Suriyelilerin çalıştığı sektörler ve meslekler genellikle emek yoğun ve düşük vasıf gerektiren işlerdir. Dolayısıyla çalışma izni olmayan bir Suriyeli, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanuna göre sigortalı sayılacaktır. Nitekim Sosyal Güvenlik Kurumu uygulaması da bu yöndedir.⁴

► Sosyal Yardımlar

Geçici koruma sağlanan yabancılardan ihtiyaç sahibi olanlar, 29/5/1986 tarihli ve 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanununun 3'üncü maddesinde belirtilen Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Kurulu'nun belirleyeceği usul ve esaslar çerçevesinde anılan Kanun kapsamındaki sosyal yardımlardan yararlandırılabilir (Geçici Koruma Yönetmeliği m.30). Geçici koruma sağlanan Suriyeliler, SYDV tarafından verilen sosyal yardımlardan da yararlanabilmektedir.

Geçici koruma sağlanan Suriyelilerin yararlanabileceği sosyal yardımlardan bir tanesi de sosyal uyum yardımıdır. Sosyal uyum yardımı, Türk Kızılayı, T.C. Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı (ASHB) ve Uluslararası Kızılağaç ve Kızılay Dernekleri Federasyonu (IFRC) ile ortaklaşa yürütülmektedir. SUY Programı, Avrupa Birliği Sivil Koruma ve İnsani Yardım Ofisi (ECHO) tarafından fonlanmakta, Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü (NİİGM) ile Göç İdaresi Başkanlığı tarafından desteklenmektedir. Program kapsamında sağlanan nakit destekler, aylık kişi başı 230 TL'dir. Yardımlar Kızılay Kart aracılığı ile ailelere ödenmektedir.⁵

⁴ SGK'nın sigortalı tescil genelgesindeki örnek de bu yöndedir. "Kurumun kontrol ve denetimle görevli memurlarınca yapılan incelemelerde 6458 sayılı Kanun kapsamında geçici koruma kimlik belgesi olup çalışma izin belgesi olmadığı tespit edilen Suriye uyruklu kişinin 17/6/2014 tarihinden itibaren Kanunun 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında çalıştırıldığı anlaşılmıştır. Yabancı uyruklu kişinin söz konusu tarih itibarıyla sigortalılığı sağlanacak, çalışma izni bulunmaması nedeniyle Çalışma Genel Müdürlüğüne bilgi verilecektir. (SGK, 2013/11 sayılı Genelge, 2016/20 ile değiştirilmiş, s.181) <https://kms.kaysis.gov.tr/Home/Kurum/22620739> (Erişim Tarihi: 30/10/2022)

⁵ <https://platform.kizilaykart.org/tr/suy.html> (Erişim Tarihi: 11/09/2022)

Yabancılar yönelik Sosyal Uyum Yardım Programı'ndan faydalanabilmek için aşağıdaki şartlar gerekmektedir⁶:

- **1.** Hak sahibi kişi ve hak sahibi kişi ile aynı hanede ikamet eden aile bireylerinin 3294 sayılı yasa kapsamında fakir ve muhtaç durumda olunduğunun tespit edilmiş olması gerekmektedir. Söz konusu Kanun'a göre muhtaçlık sınırı kişi başı gelirin, net asgari ücretin üçte birinden düşük olmasıdır.
- **2.** Bu yardım programına başvuran hak sahibi kişi ve hak sahibi kişi ile aynı hanede ikamet eden aile bireylerinin sosyal güvencelerinin bulunmamasıdır. Söz konusu düzenleme düzenli ücretli işlerde çalışan ve düzenli geliri olan kişileri kapsam dışında bırakmakta ve sosyal uyum yardımının yoksul kişilere ulaşmasını sağlamayı hedeflemektedir. Ancak, belirtilen düzenleme sosyal uyum yardımı alan Suriyelilerin kayıtlı çalışmak istememelerine neden olabilmektedir (Akay ve ark. 2019:16).

Geçici koruma sağlanan Suriyeliler, 2022 sayılı kanun kapsamında yoksul olduğu tespit edilen 65 yaşını doldurmuş kişiler ile engellilere bağlanan aylıklardan yararlanamamaktadır. Söz konusu aylıklardan yararlanabilmenin temel koşullarından birisi başvuracak kişinin Türkiye Cumhuriyeti Vatandaşı olmasıdır (2022 sayılı Kanun m.1)

⁶ <https://www.tepebasisydv.gov.tr/sosyal-uyum-yardimi/> (Erişim Tarihi: 11/09/2022)

► II. Türkiye’de İşgücü Piyasasında Suriyeliler

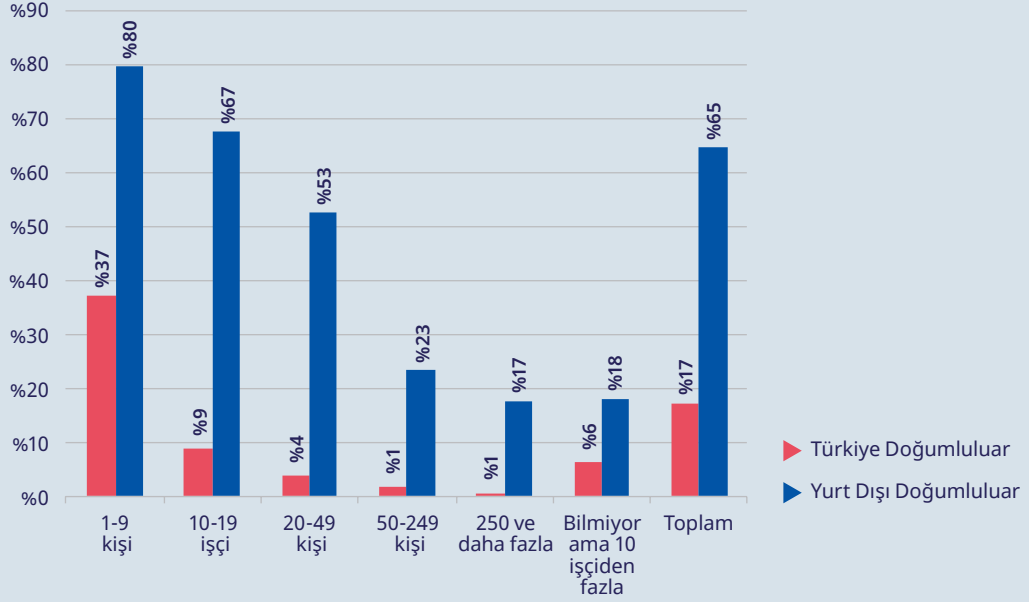
Türkiye’de geçici koruma sağlanan Suriyelilerin işgücü piyasasındaki konumları ile ilgili yapılan çalışmaların sayısı 2012 yılından bu yana belirgin biçimde artmaktadır. Söz konusu çalışmaların bir kısmı genellenemez küçük ölçekli anket ya da nitel çalışmalar ya da geçici koruma sağlanan Suriyelilerin Türkiye İşgücü Piyasası üzerine etkileri üzerine ekonometrik çalışmalardan oluşmaktadır (Atasü-Topçuoğlu, 2019/a:129). Türkiye İşgücü Piyasası’nda çalışan geçici koruma sağlanan Suriyelilerin önemli bir kısmı ücretli ve yevmiyeli çalışanlardır. Bir diğer çalışan grubunu ise kendi hesabına çalışanlar ve işverenler oluşturmaktadır. Erdoğan’a göre; (2020:138-139) geçici koruma sağlanan Suriyeliler genellikle yüksek niteliğe sahip değildir ve küçük ve orta ölçekli işletmelerde kol işçisi olarak çalışmaktadır. Ayrıca işgücü piyasasında Türkçeyi iyi bilmemek ve farklı çalışma kültürüne sahip olmak da dahil olmak üzere çeşitli dezavantajları bulunmaktadır. Kayıt dışı (sosyal güvencesiz) çalışanları, iş kazası ve meslek hastalığı, hastalık, işsizlik, malullük, yaşlılık gibi sosyal risklere karşı korumasız bırakmaktadır. Diğer yandan Gelir İdaresi Başkanlığı ve SGK önemli gelir vergisi ve sigorta primi kayıplarıyla karşı karşıya kalmaktadır. Girişimci Suriyeliler için kayıt dışı çalışmak ilk başta iş bulabilmenin ve geçinmenin bir yoludur. Ancak kayıt dışı kalmak, işletmenin büyümesini engellemekte, güvensizliğe neden olup ev sahibi topluluklar ile bağlantı kurmada güvencesizliğe ve dışlanmaya yol açmaktadır (Atasü, Topçuoğlu, 2019/b:209).

Türkiye’de geçici koruma sağlanan Suriyelilerin kayıt altına alınabilmesi noktasında etkin politikalar geliştirilebilmesi için söz konusu grubun işgücü piyasasındaki konumlarının doğru tespit edilebilmesi gereklidir. Suriyelilerin işgücü piyasasındaki konumlarını ülke genelinde tespit eden çalışma sayısı çok sınırlıdır. Pinedo Caro, (2020/a) TÜİK tarafından uygulanan Hane Halkı İşgücü Anketlerinin 2011 sonrası Türkiye’ye göç eden Suriyelileri de kapsadığını belirtmektedir. Gerçekten de TÜİK HHİA yurt dışında doğan ve Türkiye’ye göç edenlerin sayısında 2011 sonrasında artış görülmektedir. Söz konusu anketin Suriyelileri de büyük ölçüde kapsadığı varsayımı altında TÜİK HHİA 2021 mikro veri setinden yararlanılarak yurt dışında doğup 2011 ve sonrası Türkiye’ye göç eden yurt dışı doğumlular ile Türkiye doğumluların işgücü piyasasındaki konumlarını tespit etme çalışmaları yapılmıştır.⁷

Tarım dışı sektörlerde işletme ölçeği küçüldükçe kayıt dışı istihdam oranı yükselmektedir. Tarım dışında Türkiye doğumlularda çalışanların %94’ü, içinde Suriyelilerin de olduğu yurt dışı doğumlularda ise %82’si 20 altında işçi çalıştıran mikro ve küçük işletmelerde çalışmaktadır.

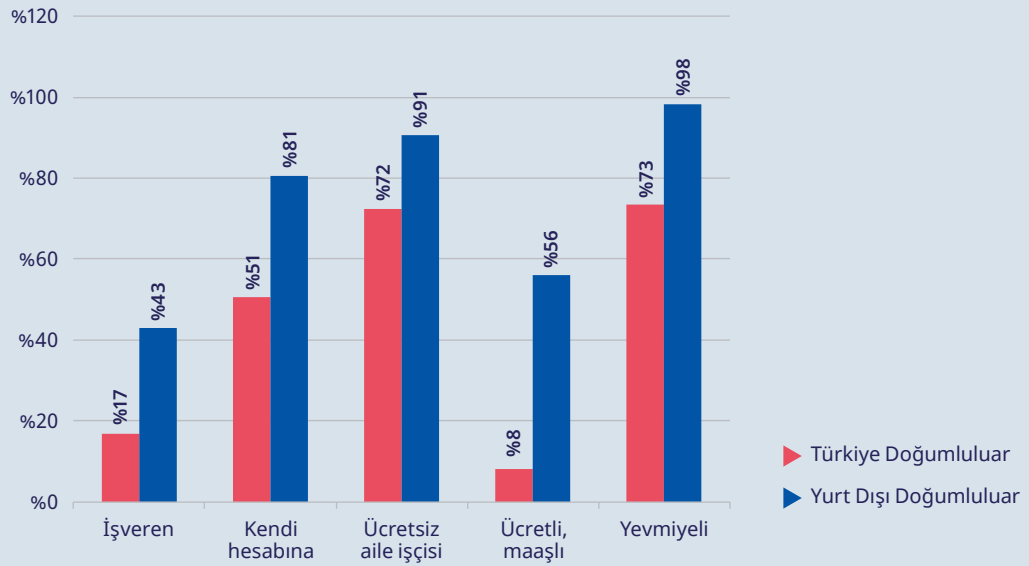
⁷ Çalışmada Pinedo Caro (2020/a) yaptığı gibi ayrıca yeni ağırlık katsayısı hesaplanmamış, TÜİK’in kullandığı ağırlık katsayıları kullanılmıştır.

► **Şekil 1. Tarım Dışı Sektörlerde İşyerinde Çalışan Sayısına Göre Türkiye Doğumlular ile 2011 Sonrası Türkiye'ye Gelen Yurt Dışı Doğumluların Kayıt Dışı İstihdam Oranları (%)**



Kaynak: TÜİK HHİA 2021 Mikro Veri Setinden yazar tarafından hesaplanmıştır.

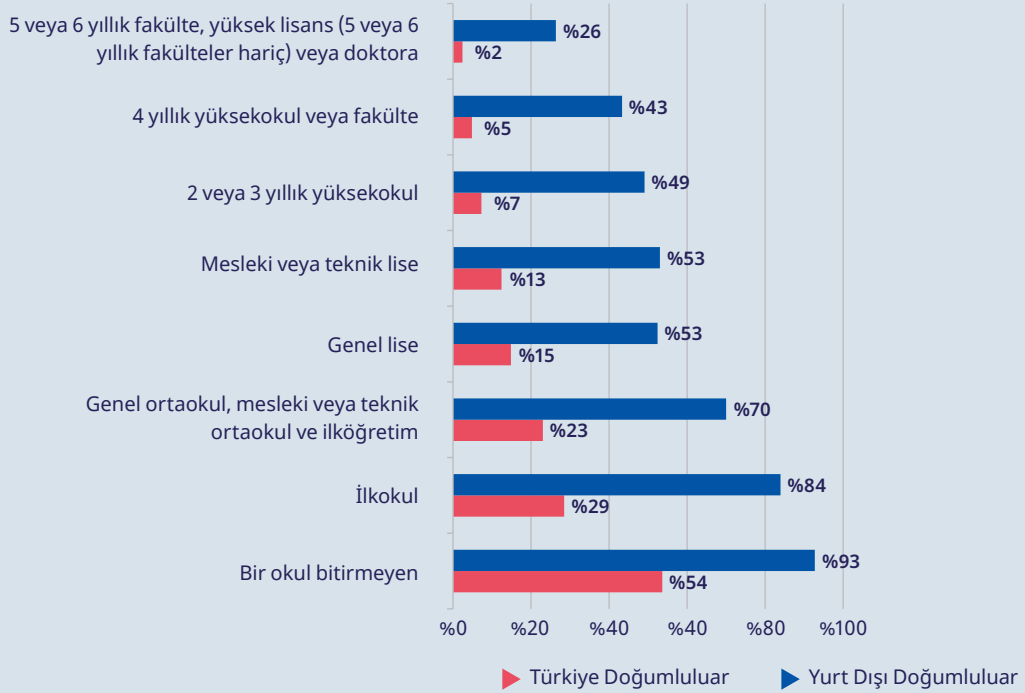
► **Şekil 2. Tarım Dışı Sektörlerde İşteki Durumlarına Göre Türkiye Doğumlular ile 2011 Sonrası Türkiye'ye Gelen Yurt Dışı Doğumluların Kayıt Dışı İstihdam Oranları (%)**



Kaynak: TÜİK HHİA 2021 Mikro Veri Setinden yazar tarafından hesaplanmıştır.

Türkiye doğumlu ücretli ve yevmiyeli çalışanlar Türkiye doğumlu toplam kayıt dışı çalışanların %53'ünü, yurt dışı doğumlu ücretli ve yevmiyeli çalışanlar ise toplam yurt dışı doğumlu çalışanların (2011 sonrası Türkiye'ye gelen) %81'ini oluşturmaktadır. Ücretli çalışanlarda kayıt dışı istihdam oranı, yurt dışı doğumlularda Türkiye doğumluların 7 katıdır. Yevmiyeli çalışanlarda ise hem Türkiye doğumlularda hem de yurt dışı doğumlularda sosyal güvencesiz çalışma oranı çok yüksektir. Kendi hesabına çalışanların önemli bir kısmı Türkiye'de sosyal sigorta mevzuatının dışında kalmaktadır. Ev eksenli çalışan ve kendini kendi hesabına çalışan olarak tanımlayanların dışında masraflar düşüldükten sonra 30 günlük asgari ücretin altında gelir elde eden vergiden muaf kendi hesabına çalışanlar 5510 sayılı kanun Madde 6 gereği prim ödemek zorunda değildir (Karadeniz, 2011). Geçici koruma sağlanan Suriyelilerde de ev eksenli çalışma, eğreti ve güvencesiz çalışmanın bir formu olarak ortaya çıkmaktadır. Bu formun en belirgin özelliği için geçici koruma sağlanan Suriyeli ev eksenli çalışan kadınlarda düzensizlik ve düşük gelir olarak ortaya çıkmaktadır (Uçar, 2020:44-45).

► **Şekil 3. Tarım Dışı Sektörlerde Eğitim Durumuna Göre Türkiye Doğumlular ile 2011 Sonrası Türkiye'ye Gelen Yurt Dışı Doğumluların Kayıt Dışı İstihdam Oranları (%)**



Kaynak: TÜİK HHİA 2021 Mikro Veri Setinden yazar tarafından hesaplanmıştır.

Eğitim seviyesi arttıkça kayıt dışı istihdam oranları azalmaktadır. Ancak yurt dışı doğumlularda genel olarak eğitim seviyesi arttıkça kayıt dışı istihdam oranları Türkiye doğumlulardan daha az oranda düşmektedir. Bir başka anlatımla eğitim, kayıt dışını azaltmada Türkiye doğumlu çalışanlar kadar etkili değildir. Bununla beraber toplam kayıt dışı çalışanlar içinde Türkiye doğumluların %70'i, yurt dışı doğumluların ise %65'i lise altı eğitim seviyesine sahiptir.

Yurt dışı doğumlu olup 2011 sonrası Türkiye'ye göç edenlerden kayıt dışı çalışanlarda ortalama yaş 30'dur. Hem Türkiye doğumlularda hem yurt dışı doğumlularda işyerindeki ortalama kıdem 1 yılın altındadır. Hem kayıtlı hem kayıt dışı çalışanlarda haftalık çalışma süresinin İş Kanunu'na göre belirlenen azami haftalık süresinin (45 saat) üstünde olduğu görülmektedir.

► **Tablo 1. Tarım Dışı Sektörlerde Türkiye Doğumlular ile 2011 Sonrası Türkiye'ye Gelen Yurt Dışı Doğumluların SGK'ya Kayıtlılık Durumlarına Göre, Ortanca Kıdem, Yaş ve Haftalık Çalışma Saatleri, 2021**

	SGK'ya Kayıtlılık	Ortanca Kıdem	Ortanca Haftalık Çalışma Süresi	Ortanca Yaş
Yurt Dışı Doğumlu	Kayıtlı	2 yıl	48	32
	Kayıt Dışı	1 Yıdan az	50	30
Türkiye Doğumlu	Kayıtlı	3 yıl	48	35
	Kayıt Dışı	1 Yıdan az	48	37

Kaynak: TÜİK HHİA 2021 Mikro Veri Setinden yazar tarafından hesaplanmıştır.

Türkiye İşgücü Piyasasında geçici koruma sağlanan Suriyelilerin çalıştıkları sektörler, meslekler ve işlerdeki durumlarına ilişkin tahmin yürüten çalışma sayısı oldukça sınırlıdır. Son dört yılda SGK ve ILO işbirliği ile uygulanan Kayıtlı İstihdama Geçiş Programı, çalışma izinleri ile ilgili prosedürlerdeki bazı kolaylaştırmaların gerçekleştirilmesinde önemli katkılar sağlamasıyla ve sağladığı prim teşvikleriyle sigortalı çalışan geçici koruma sağlanan Suriyeli sayısında önemli bir artış sağlanmıştır. Belirtilen durum, sigortalı ve çalışma izni sayılarına da yansımıştır.

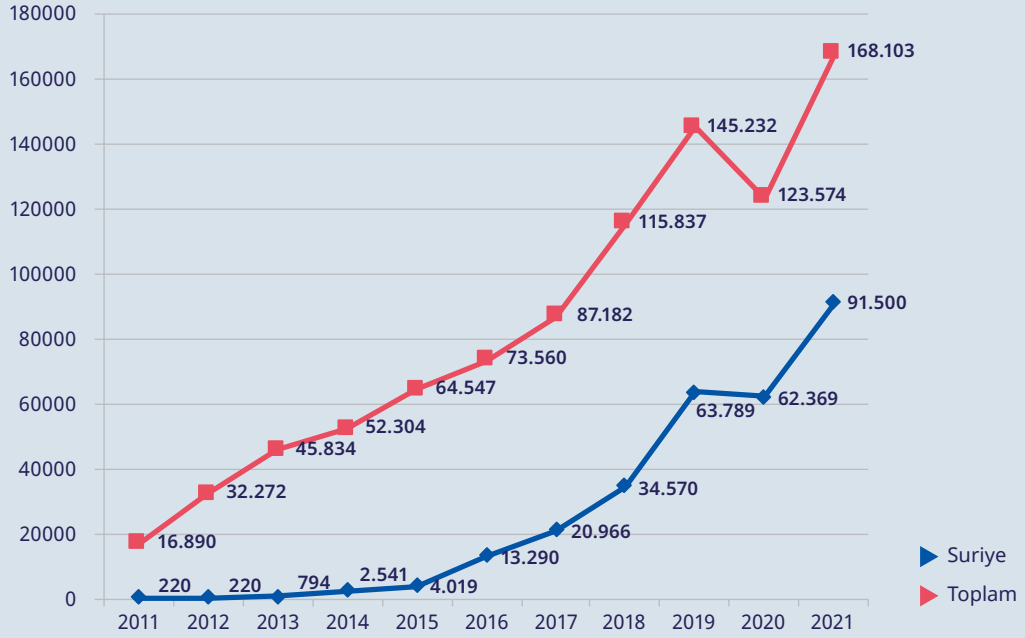
Kayıtlı İstihdama Geçiş Programı (KIGEP), Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) Türkiye Ofisi, T.C Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü işbirliği ile yürütülmektedir.

Program ile Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarının ve Geçici Koruma Sağlanan Suriyelilerin (GKSS) kayıtlı istihdamının, işverenlere sağlanan destekler yoluyla artırılması, kayıt dışı istihdama bağlı oluşabilecek hak kayıplarının önlenmesi, geçici koruma sağlanan Suriyeli ve Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı çalışanların daha iyi koşullarda çalıştırılması ve haksız rekabetin önlenmesi hedeflenmektedir.

2019 yılından itibaren devam eden Program kapsamında 2000'den fazla firmaya 20.000'in üzerinde çalışanın kayıtlı istihdamı için destek verilmiştir.

Detaylı bilgi için ILO Ankara web sitesini ziyaret edebilirsiniz.

► Şekil 4. Yıllar İtibariyle Çalışma İzni Alan Sayıları (2011-2021)



Kaynak: UİGM, Yabancıların Çalışma İzni İstatistikleri, (2011-2020) ÇSGB, Çalışma Hayatı İstatistikleri, (2021)

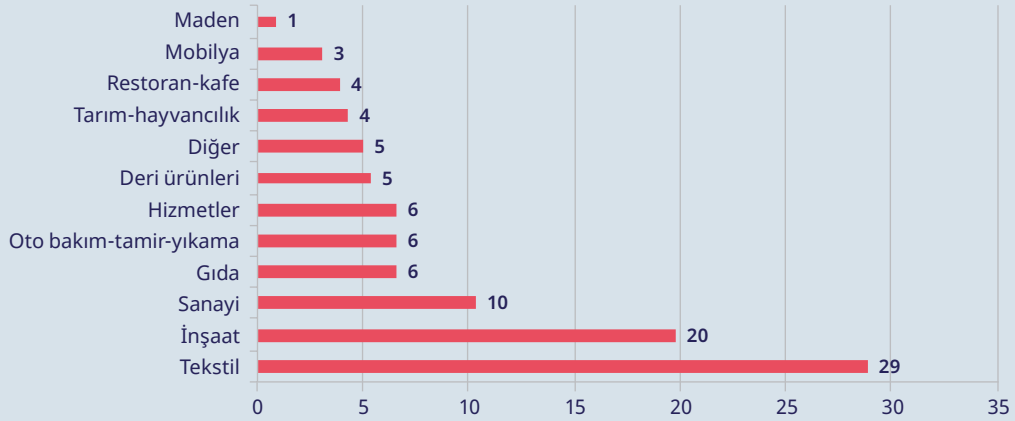
2017 yılından itibaren, çalışma izni alan geçici koruma sağlanan Suriyeli sayısında belirgin bir artışın olduğu ve çalışma izni alan Suriyeli sayısının yaklaşık yedi kat artarak 91,500'e ulaştığı görülmektedir.

► III. İş Müfettişleri ve Sosyal Güvenlik Denetmenlerinin Teftişlerine ve Gözlemlerine Göre Kayıt Dışı Çalışan Geçici Koruma Sağlanan Suriyeliler

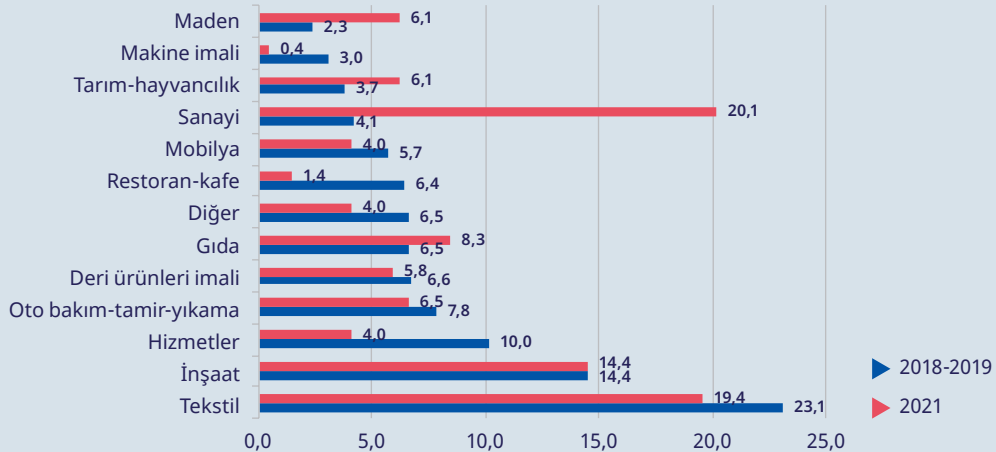
Müfettişlerle yapılan ankette çalışan geçici koruma sağlanan Suriyelilerin kayıt dışı çalıştıkları sektörler, işletme ölçekleri, Suriyelilerin yaş grupları ile ilgili bilgiler toplanmıştır.

Şekil 5'te görüldüğü üzere iş müfettişleri Suriyelilerin kayıt dışı çalışmasının yaygın olduğu sektörleri, tekstil, inşaat, sanayi, gıda ve oto tamir yıkama sektörü olarak belirtmiştir.

► Şekil 5. İş Müfettişlerinin Suriyeli Kayıt Dışı İstihdamının En Yaygın Olduğu Sektörlere Verdikleri Yanıtların Yüzdelik Dağılımı, (%) (2019)



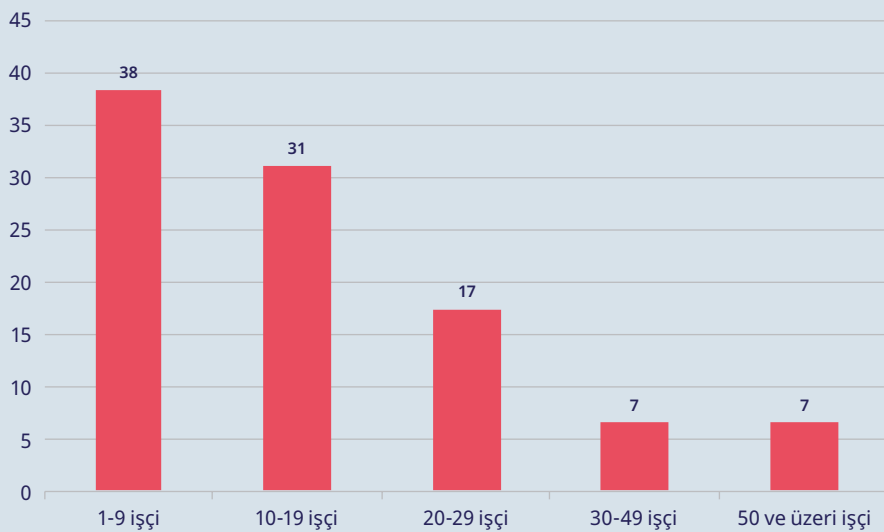
► Şekil 6. Sosyal Güvenlik Denetmenlerinin Suriyeli Kayıt Dışı İstihdamının En Yaygın Olduğu Sektörlere Verdikleri Yanıtların Yüzdelik Dağılımı, (2018, 2019, 2021)



Sosyal güvenlik denetmenleri ise, 2021 yılı itibarıyla geçici koruma sağlanan Suriyelilerin ağırlıklı olarak tekstil, sanayi, inşaat, hizmetler, oto bakım ve tamir ile deri ürünleri imali ve gıda sektöründe kayıt dışı çalıştıklarını ifade etmişlerdir. 2021 yılında 2018 yılına göre tekstil ve hizmetler sektöründe bir azalma mevcut iken, sanayi ve gıda imali sektörlerinde bir artış gözlemlenmektedir (Şekil 6). Pinedo Caro (2020/b) TÜİK HHİA verilerinden yaptığı hesaplamada Türkiye’de Suriyelilerin %48,2’sinin imalat sanayinde %13,2’sinin inşaat, %17,7’sinin ise ticaret ve konaklama sektöründe çalıştığını tahmin etmiştir. Müfettiş ve denetmenlerin gözlemlerine dayanan anket sonuçları söz konusu sonuçlar ile de büyük ölçüde tutarlıdır. Mutlu ve arkadaşları (2018), İstanbul’da tekstil sektöründe yaptıkları alan araştırmasında Suriyeli işçilerin tamamının sigortasız çalıştığını tespit etmişlerdir.

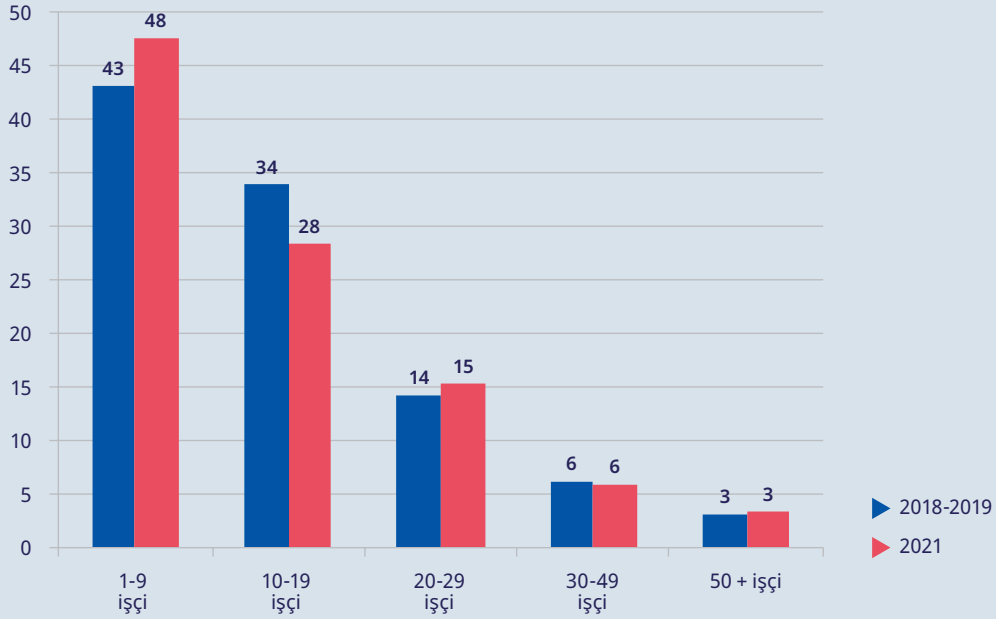
Şekil 7’de iş müfettişlerinin teftiş ve gözlemlerine göre Suriyelilerin kayıt dışı çalıştıkları işletmelerin ölçekleri verilmiştir. Şekilden de anlaşılacağı üzere Suriyelilerin neredeyse %60’ı mikro ve küçük işletmelerde çalışmaktadır. Sosyal güvenlik denetmenlerinde ise söz konusu oran %69’lar seviyesindedir. Denetimlerde yukarıdaki sektörlerdeki mikro ve küçük işletmelere öncelik verilmesi kayıtlı istihdamın artışına katkı sağlayabilecektir. Sonuçlar Pinedo Caro’nun (2020/b) 2017 HHİA verilerinden yaptığı hesaplama büyük ölçüde tutarlıdır. Söz konusu sonuçlara göre, 2017 yılı itibarıyla kayıt dışı çalışan Suriyelilerin %43,8’i 10’dan fazla kişinin çalıştığı işletmelerde kayıt dışı çalışmaktadır. Ayrıca, Suriyelilerin yalnızca %32’si 20’den fazla çalışana sahip işletmelerde çalışmaktadır⁸. Mikro işletmelerde kayıt dışı istihdamın yaygın olmasının bir nedeni söz konusu işletmelerin yeterli katma değer üretememesidir. TÜİK Sanayi ve Hizmet İstatistikleri kullanılarak yapılan bir çalışmada 2017 yılı itibarıyla 10 ve altında işçi çalıştıran işyerlerinde çalışanların %35’inin istihdam edildiği, söz konusu işletmelerin ekonomide sanayi ve hizmetler sektöründe katma değerini sadece %15’ini yarattığını ortaya koymaktadır (Haskioğlu, 2019).

► **Şekil 7. İş Müfettişlerine Göre Geçici Koruma Sağlanan Suriyelilerin Çalıştıkları İşletmelerin Ölçeklerinin Dağılımı (İşletmelerde Çalışan Sayıları), (2019) (%)**



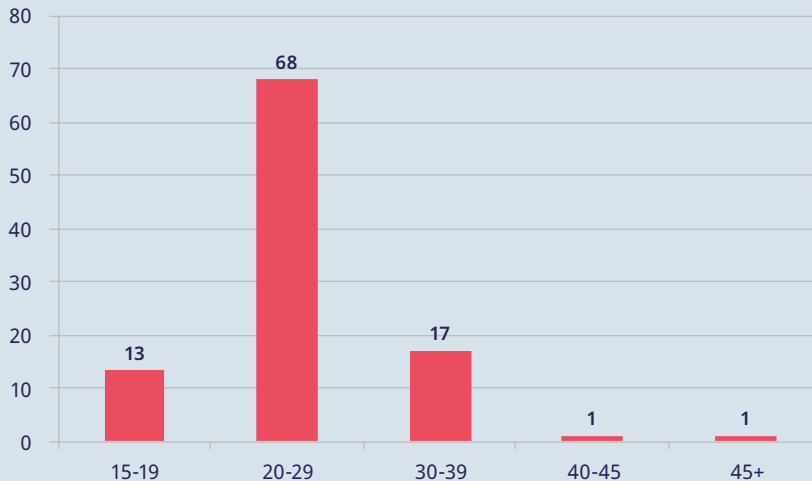
⁸ 2021 yılı TÜİK verilerinden yaptığımız hesaplamada tarım dışında çalışan yurt dışı doğumluların %18’inin 20 ve üzerinde çalışanı olan işyerlerinde çalıştığını tahmin ettik. Rakamlardaki farklılık 2017’den beri çalışma izinlerindeki artış çerçevesinde geçici koruma sağlanan Suriyelilerin kayıt altına girmesinden kaynaklanabilir. Bir diğer neden ise anketlerde Pinedo Caro (2020/a-b) tahminde kullandığı ağırlık katsayılarının farklılığından kaynaklanabilir.

► **Şekil 8. Sosyal Güvenlik Denetmenlerine Göre, Geçici Koruma Sağlanan Suriyelilerin Çalıştıkları İşletmelerin Ölçeklerinin Dağılımı (İşletmelerde Çalışan Sayıları) (%), (2018, 2019, 2021)**

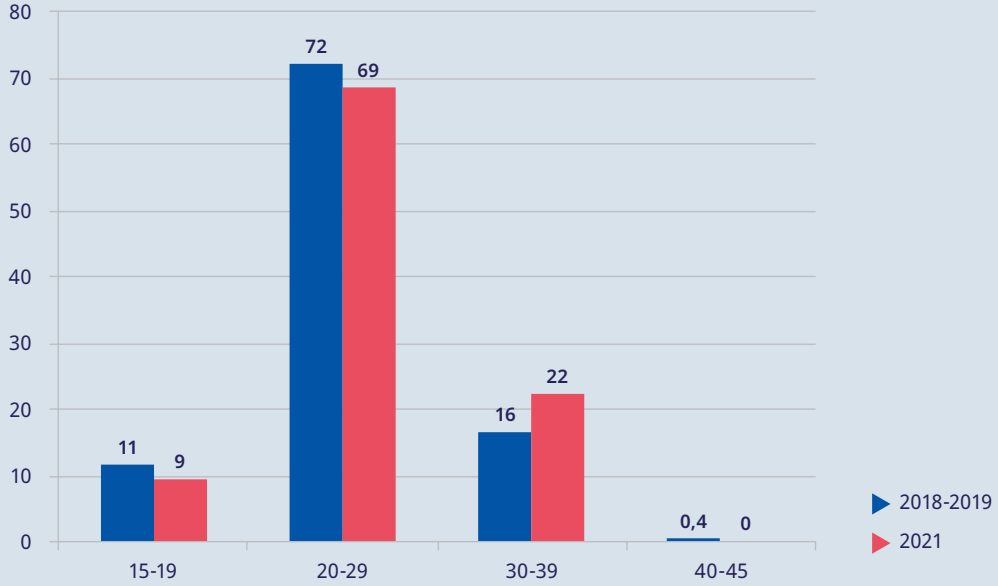


Şekil 8’de İş Müfettişlerinin teftiş ve gözlemlerine göre işyerinde çalışan geçici koruma sağlanan Suriyelilerin yaş gruplarına göre dağılımı verilmiştir. Şekilden de anlaşılacağı üzere İş Müfettişlerinin teftiş ve gözlemlerine göre çalışan Suriyelilerin %68’i 20-29 yaş grubundadır. Pinedo Caro (2020/b) Türkiye’deki Suriyelilerin 2017 yılı itibarıyla yaş ortalamasının 23 olduğunu belirtmektedir. Dolayısıyla denetim elemanlarının gözlemleri söz konusu rakamlar büyük ölçüde resmi istatistikler ile de uyumludur. Geçici koruma sağlanan Suriyelilere yönelik mesleki eğitim ve entegrasyon programlarında gençlere yer verilmesi kayıtlı istihdamı artırabilir.

► **Şekil 9. İş Müfettişlerinin teftiş ve gözlemlerine göre işyerinde çalışan Suriyelilerin yaş gruplarına göre dağılımı, (2018,2019) (%)**



► **Şekil 10. Sosyal güvenlik denetmenlerinin teftiş ve gözlemlerine göre işyerinde çalışan geçici koruma sağlanan Suriyelilerin yaş gruplarına göre dağılımı, (2018, 2019, 2021) (%)**



► **Şekil 11. İş Müfettişlerine Göre Suriyelilerin Sosyal Güvenlik ile İlgili Bilgi Düzeyleri (2019)**



Sosyal güvenlik denetmenlerine göre de geçici koruma sağlanan Suriyelilerin sosyal güvenlik ile ilgili bilgileri yoktur ya da çok azdır. Ancak 2021 yılında yapılan eğitimlerde “farkındalar ve kullanıyorlar” ve “bilgi düzeyleri giderek artıyor” ifadelerinin arttığı gözlemlenmektedir. Geçici koruma sağlanan Suriyelilerin Türkiye Sosyal Güvenlik Kanunları karşısındaki haklarını bilmemeleri ya da bilgilerinin sınırlı olması ya da kişilerin çalışırken sigorta istememeleri aşağıdaki sebeplerden kaynaklanabilir:

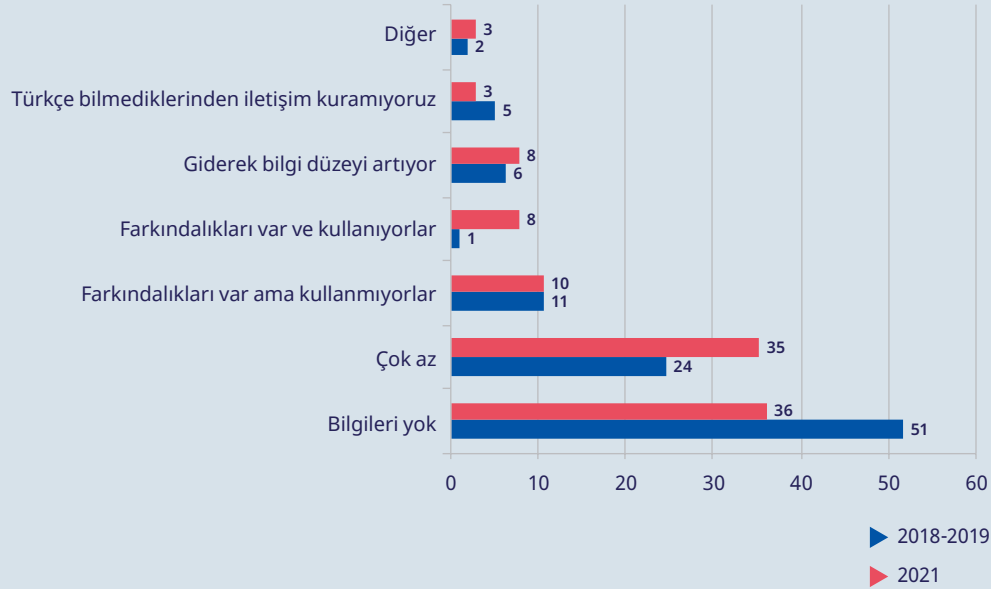
- **1.** Geçici koruma sağlanan Suriyelilerin önemli bir bölümü genç yaş grubundadır. Gençler, çalışma hayatında genellikle malullük, yaşlılık, ölüm gibi uzun vadeli risklerin gerçekleşmeyeceğini düşünmekte ya da çok uzun vadeli riskler olarak algılamaktadırlar. Bu durumda gençler günlük geçimlerini sağlamak ve daha fazla gelir elde etmek adına sigortasız çalışmayı baştan kabul edebilmektedirler. Yerli genç işçilerde dahi sosyal güvenlik bilincinin yeterli seviyelerde olmadığı gözlemlenmektedir. Örneğin üniversite öğrencileri, sosyal güvenlik hakları konusunda yeterince bilgi sahibi değildir ya da sosyal güvenliği iş kazası, sağlık gibi risklerle özdeşleştirmektedirler (Durusoy, Öztepe, 2018, Demir, 2019). Sosyal sigorta sistemi hakkında yetersiz bilgi sahibi olmaları da sigortasız çalışmalarına neden olabilmektedir.
- **2.** Geçici koruma sağlanan Suriyeliler için Türkiye’ye göç etmeden önceki Suriye sosyal güvenlik sistemiyle ilgili bilgi ve deneyimler de Türkiye’deki kayıtlı çalışma tercihlerini etkileyebilmektedir. Suriye’de sosyal güvenlik sisteminin küçük işletmeleri kapsamaması, gelir ve aylıkların yetersiz olması gibi nedenler Suriyeli göçmenlerin sosyal güvenliği ilave bir yük olarak görmesine neden olmuş olabilir.

Suriye’nin sosyal güvenlik harcamaları milli gelirine oranla oldukça düşüktür. Sağlık harcamaları hariç, sosyal koruma harcamalarının milli gelire oranı sadece binde 4 civarındadır (ILO, 2021). Emeklilik programı kapsamında prim ödeyenlerin toplam işgücüne oranı %28,4’tür. Kayıt dışı istihdam oranı özel sektörde çok yüksektir. Suriye Hane Halkı İşgücü Anketi 2004 verilerine göre, kamu sektöründeki işçilerin %89,5’i kayıtlı çalışırken özel sektördeki işçilerin yalnızca %9,5’i kayıtlı çalışmaktadır (<https://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowWiki.action?wiki.wikiId=707>). Yaşlıların sadece %17’sine sosyal koruma sağlanmaktadır (<https://www.social-protection.org/gimi/gess/WSPDB.action?id=1468>). Nüfusun yalnızca %60’ı genel sağlık sigortası kapsamındadır. Suriye’deki sağlık hizmetleri, devlet hastaneleri ve sağlık merkezlerinde ücretsizdir. Ancak sağlık alanında çalışan nitelikli personel eksikliği nedeniyle sağlık sisteminin etkinliği sınırlıdır. Özel ve cepten sağlık harcamalarının maliyetinin ise, 2008 yılı itibarıyla toplam sağlık harcama maliyetinin %55’ine ulaştığı tahmin edilmektedir (<https://www.social-protection.org/gimi/gess/WSPDB.action?id=1468>). Suriye’de işsizlik sigortası programı ise bulunmamaktadır (<https://www.social-protection.org/gimi/gess/WSPDB.action?id=1468>).

- **3.** Geçici koruma sağlanan Suriyelilerin önemli bir kısmı emek yoğun sektörlerde, geçici ve gündelik işlerde çalışmaktadır. Türkiye’de sosyal sigorta sisteminden (ödenek, gelir ve aylıklardan) yararlanabilmek için; hastalık ve analık hallerinde en az 90 gün, işsizlik sigortasında 600 gün, malullük aylığında ise en az 1800 gün prim ödemiş olmaları gerekmektedir. Gündelik işlerde çalışan Suriyelilerin kısa süreli çalışmayla bu sigorta prim gün sayılarını doldurmaları mümkün görünmemektedir.
- **4.** Uzun vadede ülkesine dönmeyi planlayan geçici koruma sağlanan Suriyeliler, sigortalı çalışmaları halinde ödedikleri primlerin boşa gideceğini düşünebilmektedirler.

- **5. Geçici koruma sağlanan Suriyelilere verilen ve AB tarafından fonlanarak Kızılay Kart yoluyla dağıtılan sosyal yardımların kayıtlı çalışma halinde kesilmesi Suriyelilerin kayıtlı çalışmasını olumsuz yönde etkilemektedir. Sosyal güvenlik denetmenleri sosyal yardımların kesilmesi nedeniyle geçici koruma sağlanan Suriyelilerin kayıtlı çalışmak istemediklerini ifade etmiştir. Akbaş ve Ulutaş (2018) ise Denizli’de yaptıkları çalışmada sosyal güvencesiz çalışan geçici koruma sağlanan Suriyeliler içinde sosyal yardımların kesilmesi nedeniyle kayıt dışı çalışan bir grubun da olduğunu belirtmektedir.**

► **Şekil 12. Sosyal Güvenlik Denetmenlerine Göre Geçici Koruma Sağlanan Suriyelilerin Sosyal Güvenlik ile İlgili Bilgi Düzeyleri (2018, 2019, 2021)**

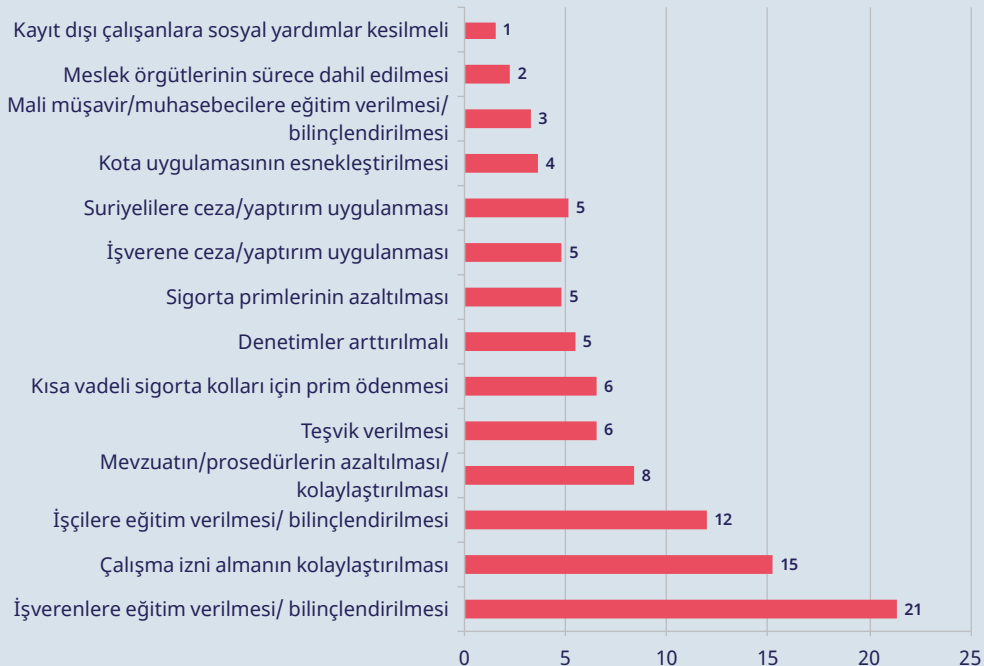


► IV. Geçici Koruma Sağlanan Suriyelilerin Kayıtlı İstihdama Geçişlerine Yönelik Öneriler

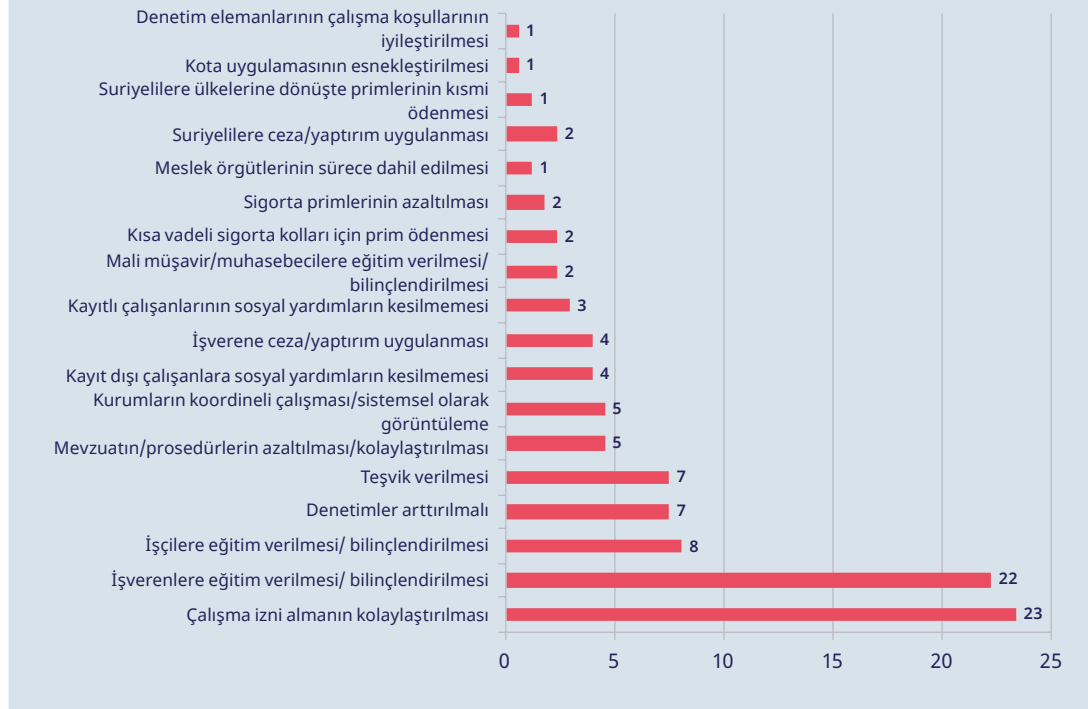
2018 ve 2019 yıllarında ILO Türkiye Ofisi tarafından yapılan mülteci farkındalığı ve kapasite güçlendirme eğitimlerde geçici koruma sağlanan Suriyelilerin işgücü piyasasında kayıtlı çalıştırılmasına yönelik sosyal güvenlik denetmenlerinden 277 öneri gelmiş ve öneriler aşağıdaki şekilde sınıflandırılmıştır. Şekilden de anlaşılacağı üzere, işverenlere işçilere ve mali müşavirlere eğitim verilmesi, meslek örgütlerinin sürece dahil edilmesi %38 iken, çalışma izinlerinin kolaylaştırılması, mevzuat ve prosedürlerin azaltılması, kotanın esnetilmesi toplamı %26'dır. Primlerin azaltılması işverenlere teşvik verilmesi, geçici koruma sağlanan Suriyelilerin sadece kısa vadeli sigorta kollarına tabi tutulması ise toplamda %17'lik bir paya sahiptir. Denetim, ceza ve yaptırımlar ise %14'ler seviyesindedir. 2018 ve 2019 yıllarında denetmenlerin Suriyelilerin kayıtlı istihdamı için verdikleri önerilerin büyük bir kısmının konu ile ilgili işveren, işçi, mali müşavirlere ve meslek örgütlerinin farkındalıklarının artırılması, mevzuatın basitleştirilmesi ve çalışma izinlerinin kolaylaştırılması ve işverenlere teşvik sağlanması olduğu söylenebilir.

2021 yılında yapılan eğitimlerde de sonuçlar hemen hemen aynıdır. İşverenlere, işçilere ve mali müşavirlere eğitim verilmesi, meslek örgütlerinin sürece dahil edilmesi önerilerinin toplamı %38 iken, çalışma izinlerinin kolaylaştırılması, mevzuat ve prosedürlerin azaltılması, kotanın esnetilmesi önerilerinin toplamı %27'dir. Primlerin azaltılması işverenlere teşvik verilmesi, geçici koruma sağlanan Suriyelilerin sadece kısa vadeli sigorta kollarına tabi tutulması ise toplamda %17'lik bir paya sahiptir. Denetim, ceza ve yaptırımlar ise %14'ler seviyesindedir.

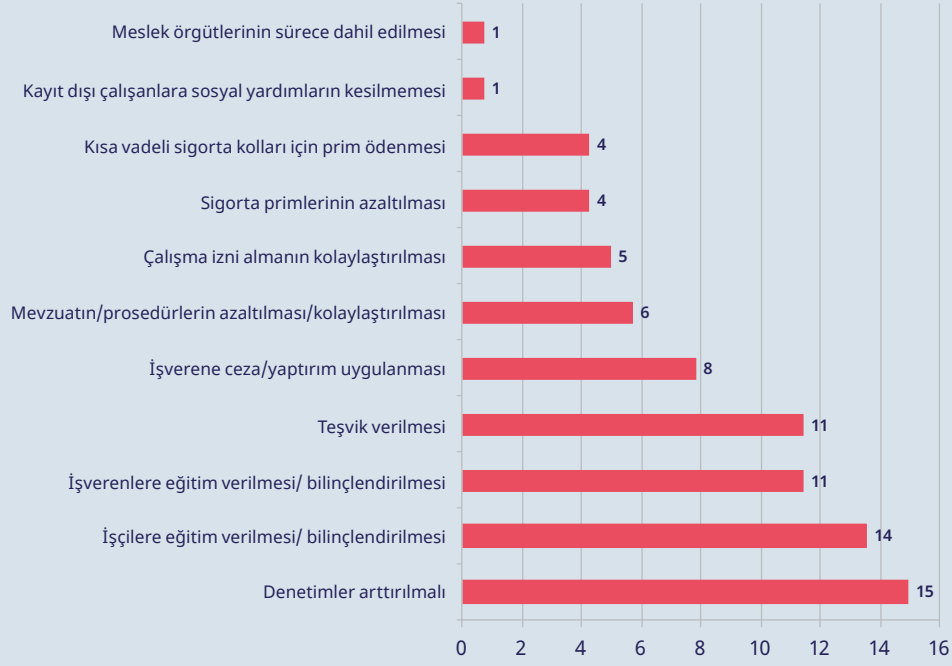
► **Şekil 13. Sosyal Güvenlik Denetmenlerinin Önerilerinin Sınıflandırılması (%) (2018-2019) - 277 Öneri**



► **Şekil 14. Sosyal Güvenlik Denetmenlerinin Önerilerinin Sınıflandırılması (%) (2021)**
- 176 Öneri



İş Müfettişleri tarafından 2019 yılındaki öneriler ise aşağıdaki şekildedir. Söz konusu öneriler dört ana başlık altında sınıflandırılabilir: İşçilere ve mali müşavirlere eğitim verilmesi, meslek örgütlerinin sürece dahil edilmesi %26 iken, çalışma izinlerinin kolaylaştırılması, mevzuat ve prosedürlerin azaltılması, kotanın esnetilmesi toplamı %11'dir. Primlerin azaltılması işverenlere teşvik verilmesi, geçici koruma sağlanan Suriyelilerin sadece kısa vadeli sigorta kollarına tabi tutulması ise toplamda %19'luk bir paya sahiptir. Denetim, ceza ve yaptırımlar ise %35'ler seviyesindedir. İş Müfettişleri konu ile ilgili önerilerde sosyal güvenlik denetmenlerinden farklılaşmaktadır. İş Müfettişleri denetimlerin arttırılması ve ceza uygulanması ile ilgili denetmenlere göre daha fazla öneride bulunmuşlardır. Çalışma izninin basitleştirilmesi ise toplam öneriler içinde daha düşük bir paya sahiptir. Bunun en önemli nedenlerinden biri İş Müfettişlerinin proje denetimleri ile daha çok büyük işyerlerini denetlemeleri olabilir. Büyük işyerleri ise çalışma izinleri ve kayıtlı istihdam ile ilgili mikro ve küçük işletmelere göre daha nitelikli insan kaynakları personeline ve mali müşavirlik kadrosuna sahiptir. Böylelikle büyük işyerleri için çalışma izinleri ile ilgili prosedürler çok fazla yük getirmeyebilir. Ancak geçici koruma sağlanan Suriyelilerin önemli bir kısmının mikro ve küçük işletmelerde kayıt dışı çalıştıkları göz ardı edilmemelidir.

► **Şekil 15. İş Müfettişlerinin Önerileri, 2019 (%) - 140 Öneri**► **A. Dil Sorununa Yönelik Öneriler**

Geçici koruma sağlanan Suriyelilerin Türkçeyi anlama düzeylerinin düşük olması ve işsiz kalmaya tahammüllerinin olmaması, daha zorlu çalışma koşullarını kabul etmelerinde önemli faktörlerdendir (Mutlu ve ark. 2018). Daha iyi eğitim ve Türkçe dil yeterliliğine sahip Suriyelilerin düzenli işlerde istihdam olasılığı artmaktadır (Kayaoğlu, 2019). Diğer yandan geçici koruma sağlanan Suriyelilerin iş arama kanalları genellikle gayri resmidir. Denizli’de yapılan bir çalışma geçici koruma sağlanan Suriyelilerin önemli bir bölümünün, arkadaşları vasıtasıyla ya da işyerlerini dolaşarak iş bulduklarını ortaya koymaktadır (Akbaş, Ulutaş, 2018). Bu noktada geçici koruma sağlanan Suriyeliler ile iletişimde dil sorununun çözülmesi noktasında farklı stratejiler geliştirilebilir:

- **1.** Geçici koruma sağlanan Suriyelilerin yoğun olarak yaşadığı bölgelerde çalışma izinleri ve sosyal güvenlikle ilgili Arapça hazırlanmış afişler ve broşürlerle farkındalık yaratılabilir. Suriyelilerin yoğun olarak çalıştıkları bölgelerde bulunan İŞKUR ve SGK ofislerinde Arapça bilen personel görevlendirilebilir.
- **2.** İş ve sosyal güvenlik teftişlerinde en önemli sorun alanlarından biri, sözel iletişim ve dil konusudur. Müfettişler, Türkçe bilmeyen geçici koruma sağlanan Suriyelilerin ifadesini alabilmek için tercümana ihtiyaç duymaktadırlar. Müfettişlere cep telefonu ya da internet yoluyla, Bakanlığın anlaşma yapacağı yeminli tercümanlar aracılığıyla çeviri hizmeti sağlanabilir. Bir başka yöntem ALO 170 aracılığıyla müfettişlere çeviri hizmetinin verilmesi olabilir.

- **3.** Geçici koruma sağlanan Suriyelilerin yoğun olarak çalıştıkları ve toplandıkları bölgelerde Arapça bilen personel aracılığıyla çalışanlara insana yakışır iş - sosyal güvenlik hakları ve çalışma izinleriyle ilgili konularda bilgi verilebilir.
- **4.** Geçici koruma sağlanan Suriyelilerin kayıtlı işgücü piyasasına girişlerinin kolaylaştırılmasında ve kayıtlı çalışmalarının desteklenmesinde en önemli konulardan biri Türkçeyi öğrenmeleridir. Halk eğitim merkezleri aracılığıyla Türkçe öğrenimi desteklenebilir, kurslara katılanların kayıtlı işgücü piyasasına girişleri kolaylaştırılabilir. Çalışma izinlerinde kolaylık sağlanabilir.

► B. Geçici İşlerde Çalışanlar İçin Yeni Bir Çalışma İzni ve Sosyal Güvenlik Sistemi Geliştirilmesi

Sosyal güvenlik mevzuatında yapılacak bazı düzenlemeler kayıtlı istihdama katkı sağlayabilir. Sosyal güvenlik sistemi ağırlıklı olarak sosyal sigorta sistemi üzerine oturmaktadır. Mevcut sistem tarım sektöründe süresiz çalışanlar ile ev eksenli çalışanları tam anlamıyla kapsamamaktadır. Kısmi süreli, düzensiz, geçici çalışanlar ise sosyal güvenlik haklarından tam olarak yararlanamamaktadır (Karadeniz, 2011). Dolayısıyla sosyal sigorta sisteminin düzensiz, mevsimlik düşük gelirli geçici çalışanları da kapsam altına alacak şekilde yeniden yapılandırılmasına da ihtiyaç duyulmaktadır. Bunun dışında sosyal güvenlik mevzuatında aşağıda sıralanan öneriler kayıtlı istihdamın artmasına önemli katkı sağlayabilecektir:

Suriyelilerde işgücü devir oranı yüksektir (Pinedo, Caro, 2020(b)). Bunun arkasında ise çalışma koşullarına bakmadan ucuz ve kayıt dışı çalışmaya hazır işgücünün varlığının yattığı belirtilmektedir (Pinedo, Caro, 2020/b, Akbaş, Ulutaş, 2018). Suriyelilerin önemli bir bölümü geçici gündelik işlerde çalışmaktadır. Dolayısıyla kayıtlılığı teşvik noktasında çalışılan sektörün ve işin özellikleri (geçici, gündelik, mevsimlik) dikkate alınmalıdır. Aşağıda geçici işlerde çalışanlar için yeni bir çalışma izni ve sosyal güvenlikleri ile ilgili öneriler sıralanmıştır:

- **1.** İnşaat, tekstil gibi alanlarda gündelik işlerde çalışanların kayıt altına alınmasını kolaylaştıracak çek ya da kart sisteminin geliştirilmesi kayıtlı istihdamı arttırabilir (European Platform,2018). Kart ile çalışma geçici ve süresiz işleri sosyal güvenlik boyutu ile kapsama alabilir. Bununla birlikte söz konusu ödemeler için belirli bir ücret ve çalışma süresi sınırı konmalıdır. Bu sınır sektörün özellikleri dikkate alınarak yapılabilir. Örneğin, bir yıl içinde dört ay ve yılda üç asgari ücret tutarı ile sınırlı olabilir. Kart uygulaması Sosyal Güvenlik Kurumu ve İŞKUR işbirliği ile geliştirilebilir. Geçici işlerde çalışan işçilere banka kartı benzeri, işçinin kimlik bilgilerini taşıyan ve bankamatiklerden para çekmesini sağlayacak bir kart verilebilir. İşverenler geçici işçiler için ödeyecekleri ücret ve sigorta primini, çalıştıracakları gün tutarı üzerinden belirlenecek yetkili kuruma (SGK'ya ya da İŞKUR 'a) kişinin kimlik numarasını kullanarak yatırabilir. İşçi çalışması karşılığı ücretini bankadan tahsil ederken, sigorta primi işçi ve işveren hissesi payı kesildikten sonra net tutar işçiye ödenebilir.
- **2.** Kart ile ödeme için çalışma izinleri ile ilgili de düzenleme yapılmalıdır. Geçici işlerde çalışan işçilere çalışma izin muafiyet belgesi tarım ve hayvancılık sektörü için Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlükleri tarafından verilmektedir. Söz konusu muafiyet belgesi uygulaması, inşaat ve tekstildeki geçici işleri de kapsayacak şekilde yaygınlaştırılabilir.

- **3.** Kayıt dışı çalışmayla ilgili idari para cezası uygulanmaksızın uyarı denetimleri yapılması, uyarı denetimleri sonucunda tespit edilen yabancıların 15 gün içinde çalışma iznine başvurmaları halinde idari para cezası uygulanmaması kayıtlı istihdama katkı sağlayabilir.
- **4.** Denetimlerde kayıt dışı çalıştırıldığı tespit edilen kişinin sigortalılık bildiriminin devamı halinde idari para cezasında indirim yapılması kayıtlı istihdamı artırabilir.
- **5.** Tarım, balıkçılık, inşaat sektörlerinde işe başlanılan gün işe giriş bildirgesi verilmesi uygulamasının sigortasız çalışmanın yaygın olduğu lokanta (gastronomi), günübirlik organizasyon faaliyetleri için de mümkün hale getirilmesi kayıtlılığı artırabilir.
- **6.** Geçici koruma sağlanan Suriyelilerin ülkelerine ilerleyen süreçte kesin dönüş yapmaları halinde, yaş şartı aranmaksızın sigortalı işveren ve işçi hissesinin tamamının yasal faizi ile taraflarına ödenmesi, Suriyelilerin geri dönüşlerini kolaylaştırabilir. Geçici koruma sağlanan Suriyeliler kesin dönüş halinde aldıkları prim iadeleri ülkelerine döndüklerinde yaşamlarını yeniden kurmak için önemli bir kaynak olacak ve ülkelerine geri dönüşü de teşvik edebilir.
- **7.** Kayıt dışı çalışan Suriyelilerin bir kısmı AB tarafından finanse edilen ve Türk Kızılay tarafından dağıtılan Kızılay Kart kapsamında aylık kişi başı 235 TL'lik yardımı almak için kayıtlı çalışmak istememektedir. Kayıtlı çalışma halinde Türk Kızılay tarafından verilen sosyal yardımın kesilmemesi (3294 Sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu'nda olduğu gibi) kayıtlı çalışmayı teşvik edebilecektir.

► C. Kayıtlı İşlere Geçişin Desteklenmesi

Geçici koruma sağlanan Suriyelilerin emek arzı açısından homojen bir grubu oluşturmadıkları, kırsal kökenli ve vasıf düzeyleri düşük geçici koruma sağlanan Suriyeliler yanında kent kökenli, eğitilmiş ve vasıflı olanların da bulunduğu belirtilmektedir (Lordoğlu, Aslan, 2016:806). Diğer yandan yapılan küçük çaplı nicel ve nitel çalışmalar dışında geçici koruma sağlanan Suriyeli işgücü arzı ve nitelikleriyle ilgili detaylı çalışmalar bulunmamaktadır. Dolayısıyla, geçici koruma sağlanan Suriyelilerin kayıtlı işgücü piyasasına entegrasyonu için de detaylı alan çalışmalarına ihtiyaç bulunmaktadır. Geçici koruma sağlanan Suriyelilerin çalıştıkları sektöre ilişkin yeterli tecrübelerinin olmaması, söz konusu kesimin güvencesiz çalışma koşullarını daha kolay kabul edebilmelerine neden olabilmektedir. Tekstil sektörü üzerine yapılan bir araştırmada çalışan Suriyelilerin Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı işçilere göre daha deneyimsiz oldukları tespit edilmiştir (Mutlu ve Ark., 2018). Suriyelilerin kayıtlı istihdamında ve işgücü piyasasına entegrasyonunda İŞKUR'un çeşitli teşvik ve işbaşı eğitim programlarından yararlanılabilir. 2014 yılından 2021 yılına 10 ve üzeri işçi istihdam eden işyerlerinde İŞKUR hizmetlerinden yararlanan işyerlerinin oranı %31,5'ten %66'ya yükselmiştir (İŞKUR, 2021:23). Ancak 2'den fazla işçi istihdam eden işyerlerinde İŞKUR hizmetlerinden yararlanma oranı halen %39,7'dir. İki'den fazla işçi istihdam eden işyerlerinden imalat sektöründe yer alıp İŞKUR hizmetlerinden yararlanma oranı (%43,9), inşaat sektöründe yer alanlarda ise %29,6'dır (İŞKUR, 2021:5-26).

İşbaşı eğitim programları, işsizlerin ve çalışma hayatında yer alan dezavantajlı grupların (gençlerin, kadınların) istihdam edilebilirliğini sınıf içi meslek kurslarına göre daha fazla arttırabilmektedir (Akbaş, 2017). Bu noktada İŞKUR'un kurumsal desteği ve sağlanacak fonlarla eleman temininde

güçlük çekilen mesleklerde Suriyelilerin işbaşı eğitim programları yoluyla kayıtlı istihdamı sağlanabilir. Suriyelilerin işgücü piyasasındaki durumları ve yapılan projelerin etki analizleri yapılabilir. İyi uygulama örnekleri yaygınlaştırılabilir. Özellikle kayıt dışı istihdamının yaygın olduğu küçük işletmelerin İŞKUR ve SGK'nın teşvik programlarından haberdar olmasını sağlayacak çalışmalar yürütülebilir.

Geçici koruma sağlanan Suriyelilerin nitelik ve becerilerini dikkate alarak, işgücü piyasasının ihtiyaçlarıyla eşleştiren mesleki eğitim programları söz konusu grubun kayıtlı istihdama geçişini de kolaylaştıracak ve yaşam koşullarını da iyileştirebilecektir (İçdugu, Diker 2017). Bunun için söz konusu grubun mesleki niteliklerini (mesleki eğitim, işbaşı eğitim, çıraklık vb.) durumunu ortaya koyan detaylı bir profil çalışması yapılmalıdır. Etki analizinin kullanılacağı bir başka alan aktif işgücü piyasası politikaları çerçevesinde işbaşı eğitim programına ya da mesleki eğitim kurslarına katılan geçici koruma sağlanan Suriyelilerin işgücü piyasasındaki durumlarının incelenmesidir. Söz konusu programlara katılan Suriyelilerin programlara katılmayan Suriyelilere, Türkçe öğrenen Suriyelilerin öğrenmeyen Suriyelilere göre işgücü piyasasındaki durumlarıyla ilgili etki analizleri yapılabilir. Tüm bu değerlendirmeler çerçevesinde somut bulgulara göre iyi uygulamalar yaygınlaştırılabilir. Konuyla ilgili yeni politikalar geliştirilebilir.

► D. Bilgilendirme Kampanyaları ve Sosyal Taraflarla İşbirliği

Özellikle küçük ölçekli işletmelerin sahipleri genellikle yeterli mali müşavirlik hizmetleri alamamaktadır. Pek çoğu iş ve sosyal güvenlik hukukunun işverenlere yüklediği sorumluluklar ve sağladığı teşvik vb. haklar konusunda tam bilgi sahibi değildir. Nitekim Akbaş ve Ulutaş (2018) Denizli'de yaptıkları çalışmada, bazı işverenlerin "Suriyeliler Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olmadıkları için onlara sigorta yapılmasının mümkün değildir" dedikleri tespit edilmiştir. Bu nedenle geçici koruma sağlanan Suriyelilerin çalışma izin işlemleri, sosyal sigorta işlemleri, sağlanan prim teşvikleri ile ilgili özellikle kayıt dışı istihdamının yaygın olduğu mikro ve küçük işletmelere dönük bilgilendirme ve bilinçlendirme kampanyaları düzenlenmelidir. Programlı teftişlerle ilgili sektör temsilcileriyle yapılacak tanıtım toplantılarında teftişin özellikleri anlatılabilir. Ayrıca sektör temsilcilerinden alandaki sorunlarla ilgili bilgi alınabilir; göç ve çalışma izinleriyle ilgili uygulamalar gözden geçirilebilir. İş müfettişleri tanıtım toplantıları yapılan teftişlerde, kayıt dışı istihdamın azaldığını ifade etmişlerdir.

Geçici koruma sağlanan Suriyelilerin kayıt dışı çalıştıkları sektörlerde özellikle küçük işletmelerin işverenlerine cep telefonları ve e-postaları aracılığıyla çalışma izin süreçleriyle ilgili broşür ve bilgilendirme notları paylaşılabilir. Bilgilendirme kampanyalarının olumlu etkileri görülmektedir. Nitekim, iş müfettişleri 2017 yılında oto yıkama, tamir ve bakım sektöründe işverenlere dönük yapılan bilgilendirme faaliyetinin kayıtlılık oranlarını arttırdığını belirtmektedir.

ALO 170, çalışma hayatıyla ilgili çalışanların sorularına cevap veren ve sorunlarını çözen en önemli halkla ilişkiler araçlarından biridir. ALO 170 Arapça olarak da hizmet vermektedir. Suriyelilerden ve işverenlerden ALO 170'e gelen (Arapça, Türkçe) soruların sektörel ve bölgesel analizi yapılabilir. Söz konusu analizler sorunların hangi alanda yoğunlaştığını, ya da uygulanan politikaların etki analizini sunması açısından önem taşımaktadır.

► E. Kamu Kurum ve Kuruluşları Arası Koordinasyonun ve İş-Sosyal Güvenlik Denetimlerinin Artırılması

Kamu kurum ve kuruluşları arası koordinasyon, kayıt dışı istihdamla mücadelede en önemli politika araçlarından bir tanesidir. Türkiye’de 2008 yılında 5510 sayılı Kanun ile yapılan düzenleme ile kayıt dışı istihdamı önlemek için ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının SGK ile veri paylaşması zorunlu hale getirilmiştir. Böylelikle SGK, çalışanlarla ilgili farklı kamu kurum ve kuruluşlarından aldığı bilgileri tek bir havuzda birleştirerek çapraz kontrole tabi tutmuştur (Karadeniz, 2017). İşgücü piyasasında kayıt dışı çalışan göçmenlerle ilgili aşağıdaki önlemlerin alınması göçmenlerin kayıtlı çalışmasına katkı sağlayabilir:

- 1. SGK ve Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü arasında bilgi işlem sistemi üzerinden çalışma izinleri ile ilgili anlık çapraz kontrol sağlanmalıdır. SGK kaydı yapılmak üzere olan işçinin çalışma izninin olup olmadığı sistem tarafından kontrol edilmeli ve işverene konuyla ilgili uyarı vermelidir.
- 2. Yabancılar ilgili verilen sigortalı işe giriş bildirgesinin çalışma izni başvurusu yerine de geçmesi sağlanabilir.
- 3. Yabancı uyrukluların kimliklerindeki “ikamet izni verilen il” bilgisi değişikliklerinin İl Göç İdaresi tarafından ivedi olarak yapılması denetmenlerce önerilmiştir.
- 4. Türk Kızılay veri tabanından sosyal yardım alan Suriyelilerin cep telefonlarına kısa mesajla sosyal güvenlik haklarıyla ilgili bilgi verilmesi, kayıt dışı çalışmaları halinde SGK’ya nasıl başvuracaklarıyla ilgili (ALO 170 hakkında) bilgilendirme yapılması sağlanabilir. Suriyelilerin kayıtlı çalışmaları halinde sosyal yardımlar kesilmemesi kayıtlı istihdamı teşvik edebilir.
- 5. Kimliği tespit edilemeyen yabancıların denetimde parmak izinin alınması ve bu denetime ilişkin tutanaklardaki parmak izlerinin sahiplerine ilişkin kimlik bilgilerinin Göç İdaresi Başkanlığından sorulması, denetim elemanlarının yaptıkları denetimlerin daha işlevsel olmasını sağlayabilir. Ayrıca denetimin etkinliğini arttırabilir. Böylelikle müfettiş ve denetmenlere yanlış isim bildirimi ya da hiç kimlik ibraz etmemekten kaynaklı denetim zorlukları aşılabilecektir.
- 6. Göç idaresi tarafından yabancılara, çalışma izinleri ve sosyal güvenlik konusunda temel bilgi verilmesi kayıtlı çalışma konusundaki bilinci arttırabilir.
- 7. İş ve sosyal güvenlik denetimleri geçici koruma sağlanan Suriyelilerin kayıt dışı çalışmasını önlemede önemli bir faktördür. Denetimler kayıt dışının yoğun olduğu sektörlerde öncelikli olarak bilgilendirme ve rehberlik sağlamak amacıyla gerçekleştirilmeli, takiben kayıt dışı çalışmanın yaygın olduğu ve denetimlerin genellikle yapılmadığı gece ve hafta tatili çalışmalarında yaygın olarak yapılmalıdır. Bu bilgilendirme – ceza mekanizmaları kayıt dışı ve sosyal güvencesiz çalışmayı azaltabilir.
- 8. Denetimlerin SGK müfettiş ve denetmenleriyle eş güdümlü ve düzenli yapılması kayıt dışını azaltmada önemli bir faktördür. Yine kayıt dışının yaygın olduğu inşaat ve otomotiv gibi sektörlerde işyerine kamera konulması zorunluluğu getirilmesi ve/ya şehir içi güvenlik kameralarından yararlanılması hem kayıtlı çalışmayı hem de iş sağlığı ve güvenliği kurallarına uyumu arttırabilir.

- **9.** İş Müfettişleri, Sosyal Güvenlik Müfettişleri ve Sosyal Güvenlik Denetmenlerinin özlük hakları iyileştirilmesi, denetimin etkinliğinin artmasına katkı sağlayabilir. Yine üç denetim birimi arasında koordineli çalışma ve mükerrer işlerin ayıklanmasıyla denetimin kayıtlılık yönünden standartlaştırılması denetimin etkinliğini artırabilir.
- **10.** Küçük işletmelerin denetlenmesi için yeni modeller geliştirilmelidir. İş Müfettişleri ve Sosyal Güvenlik Denetmenleri arasındaki koordinasyon arttırılarak, çalışma mevzuatı yönüyle, (ücretler, çalışma ve dinlenme süreleri, çocuk işçiliğiyle mücadele) 20 altında işçi çalıştıran küçük işyerlerinin denetlenmesi sağlanabilir ve denetimin etkinliği artırılabilir.
- **11.** Suriyelilerin kurdukları işletmelerde genellikle geçici koruma sağlanan Suriyeliler çalıştırılmaktadır. Bu noktada Gelir İdaresi Başkanlığı'yla işbirliği yapılarak, söz konusu işyerlerinin tespitiyle söz konusu işverenlere dönük yapılacak bilgilendirme kampanyaları ve eğitimler, geçici koruma sağlanan Suriyelilerin kayıt dışı çalışmasını azaltabilir.
- **12.** Çalışma izinlerinin geçici koruma sağlanan kişiye özel verilmesi ya da sektörel ve meslekler bazında çalışma izni verilmesi veya muafiyet tanınması kayıtlı istihdamı artırabilir.
- **13.** İş müfettişlerinin sektör bazlı saha denetimleri, çalışma koşullarının iyileştirilmesi adına büyük önem taşımaktadır. Bununla beraber, iş ve sosyal güvenlik denetimlerinin, özellikle sektör bazlı saha denetimlerinin kayıtlı istihdam üzerine etkileriyle ilgili etki analizleri yapılabilir ve iyi uygulama örnekleri yaygınlaştırılabilir. Örneğin, tekstil ya da inşaat sektöründe yapılan sektör bazlı saha denetimlerini takiben; denetim yapılan işyeri, sektör ve bölge bazında geçici koruma sağlanan Suriyeli çalışma izinleri sayısındaki artış, sigortalı sayıları artışı ve çalışma koşulları izlenebilir. Bu noktada İstanbul'da denetim yapılan bir bölge deney grubu, denetim yapılmayan sektör ve bölge ise kontrol grubu olarak alınabilir. Proje denetim yapılan bölgede, denetim yapılmayan bölgeye göre çalışma izinleri ve sigortalı sayıları karşılaştırılabilir. Benzer uygulama önleyici denetim kapsamında yapılan bilgilendirmelerin etkisini ölçmek için de yapılabilir.



► Sonuç

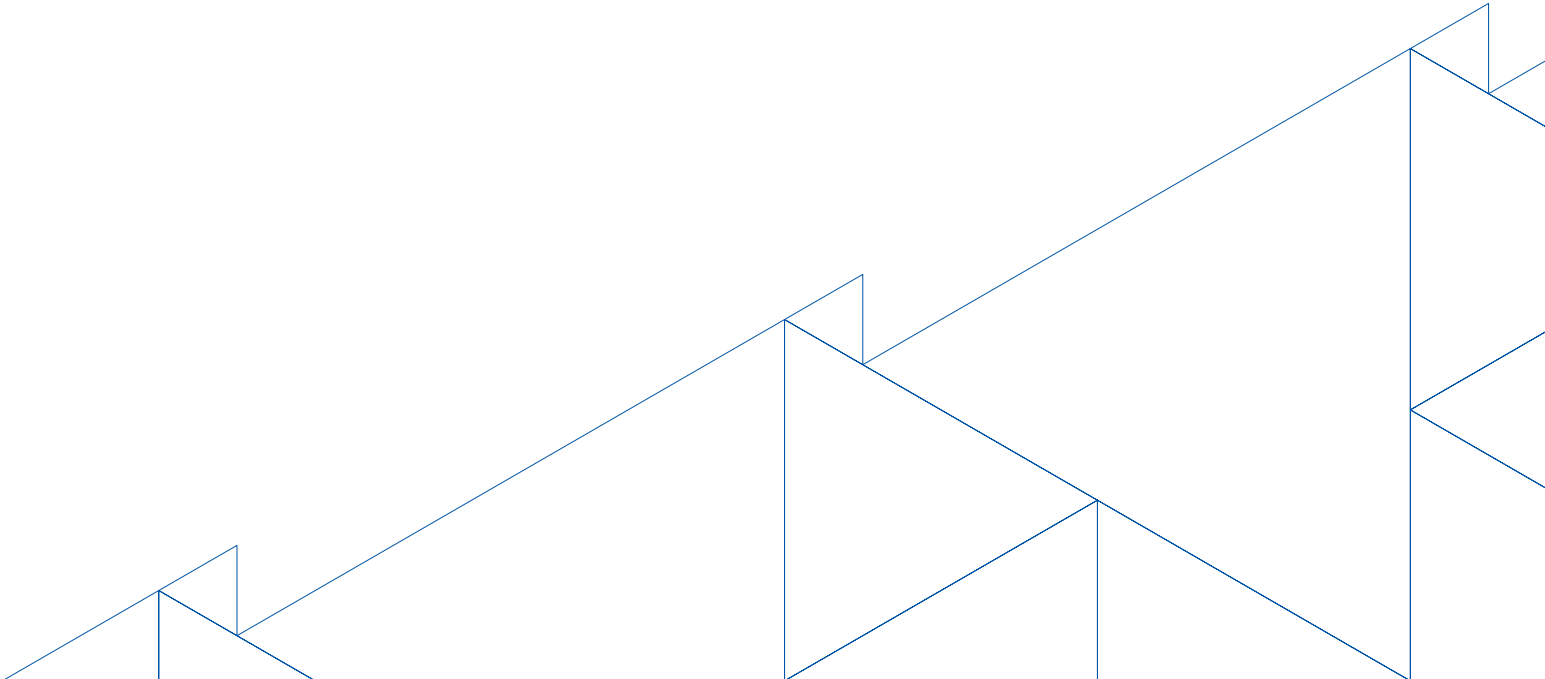
Geçici koruma sağlanan Suriyeliler Türkiye’de neredeyse tüm sosyal güvenlik programlarından hiçbir ayırım olmaksızın yararlanabilmektedir. Sosyal sigorta sisteminden yararlanabilmenin temel koşulu kayıtlı çalışmaktır. Geçici koruma sağlanan Suriyelilerin kayıtlı çalışması öncelikle kendilerini ve ailelerini sosyal risklere karşı koruyacaktır. Ayrıca kayıtlı çalışan geçici koruma sağlanan Suriyeliler çalışma mevzuatının sağladığı diğer haklardan (kıdem tazminatı, iş güvencesi vb.) daha kolay yararlanabilecektir. Ayrıca geçici koruma sağlanan Suriyeliler kayıtlı çalışarak gelir vergisi ve sosyal sigorta primi ödeyecek, böylelikle kamu maliyesine de katkı sağlayacaktır. Geçici koruma sağlanan Suriyelilerin kayıtlı hale getirilebilmesi için öncelikle çalıştıkları sektörlerin, işyeri özelliklerinin ve çalışma şekillerinin doğru tespiti gerekir. Geçici koruma sağlanan Suriyelilerin önemli bir bölümünün, tekstil, inşaat, deri ürünleri imali ve gıda imalatı gibi emek yoğun sektörlerde, küçük işletmelerde, geçici ya da süresiz çalıştığı tahmin edilmektedir. Geçici koruma sağlanan Suriyelilerin kayıt dışı çalıştıkları işletmelerin önemli bir kısmı 20 altında işçi çalıştıran mikro ve küçük işletmelerdir. Söz konusu işletmelerin yarattığı katma değer düşüktür. İşletmeler maliyetlerini düşürmek için kayıt dışı işçi çalıştırmaya yönelebilmektedir. Bu küçük ölçekli işletmelerin ise sosyal sigorta prim teşvikleri, mali müşavirlik hizmetleri ve çalışma izinleri gibi mali müşavirlik hizmetlerine erişimi kısıtlıdır. Bu noktada söz konusu işletmeler için çalışma izinlerinin basitleştirilmesi, belirlenecek sektörlerde kişi bazlı çalışma izinlerinin verilmesi, geçici gündelik işler için kart sisteminin kullanılması ve sosyal sigorta primlerinin bankadan ücret ödenirken işçinin ücretinden kesilmesi gibi küçük ölçekli işletmeleri destekleyen programların uygulanması yerinde olabilir.

İşgücü arzı tarafında ise geçici koruma sağlanan Suriyelilerin Türkçe öğrenmesi, işbaşı eğitim programları, staj vb. programlarla mesleki yeterliliklerinin artırılması, eğitim seviyelerinin yükseltilmesi ve mesleki eğitim merkezleri yoluyla çıraklık sistemine kayıtlı olmalarının sağlanması kayıtlı işgücü piyasasına erişimlerini kolaylaştırabilecektir. Ayrıca geçici koruma sağlanan Suriyelilerin sosyal güvenlik konusundaki hak ve yükümlülüklerini anlatan kampanyaların düzenlenmesi sosyal güvenlik bilincinin oluşmasına ve kayıtlı çalışma yönündeki talebe katkı sağlayabilecektir.

Kamu kurumları arasında geçici koruma sağlanan Suriyelilerin kayıtlı çalışmasına dönük olarak koordinasyon ve işbirliğinin artması, kayıtlı istihdam konusundaki politikaların etkinliğini arttırabilecektir. SGK ve İŞKUR’un taşra teşkilatlarında geçici koruma sağlanan Suriyelilere dönük Arapça dil bilen personel görevlendirilmesi, denetimlerde iş ve sosyal güvenlik müfettişleriyle denetmenlere Arapça tercüme hizmetinin sağlanması, geçici koruma sağlanan Suriyelilerin kimliklerinin tespitine dönük SGK ve Göç İdaresi arasında işbirliğinin geliştirilmesi, geçici koruma sağlanan Suriyelilerin çalışma ve sosyal güvenlik haklarına erişimi kolaylaştırabilecektir.

Geçici koruma sağlanan Suriyelilerin bir kısmı ileride kendi ülkelerine dönecekleri için Türkiye’de ödedikleri primlerin boşa gideceğini düşünebilirler ve kayıtlı çalışmak konusunda gönülsüz olabilirler. Bu noktada geçici koruma sağlanan Suriyelilerin kesin dönüş yapmaları kaydıyla malullük, yaşlılık, ölüm sigortası primi işçi ve işveren hissesi primi kendilerine toplu olarak ödenebilir. Belirtilen uygulama geçici koruma sağlanan Suriyelilerin ülkelerine dönmelerini de kolaylaştırabilir. Bu noktada yasal değişiklik yapılması gerekmektedir. Suriyelilerin kayıtlı çalışmasını sağlayabilecek bir diğer uygulama ise, kayıtlı çalışmaları halinde kendilerine verilen sosyal uyum yardımının kesilmemesidir. Aksi halde geçici koruma sağlanan Suriyeliler, söz konusu yardımı alabilmek için kayıtlı çalışmaktan kaçınabilmektedir.

Türkiye son otuz yılda kayıt dışı istihdamla mücadelede önemli adımlar atmış ve önemli başarılar elde etmiştir. Geçici koruma sağlanan Suriyelilerin kayıtlı çalışmalarını sağlamak için ilgili kamu kurum ve kuruluşları tarafından çalışmalar aralık vermeksizin sürmektedir. Söz konusu çalışmaların işgücü arz ve talebi ile kamu kurum kuruluşları bağlamında işletmelerin çalışanların özellikleri de dikkate alınarak uygulanacak yeni politikalarla desteklenmesiyle daha da başarılı sonuçlar elde edilebilecektir.



► **Kaynakça**

- Akay, K., Doğan-Yenisey, K., Uyan-Semerci, P., Yılmaz-Elmas, F., Finland, E., Baglioni, S., & Caputo, (2019) M. L. D3. 1/D4. 1 Country-Based Policy Briefing On Migration-Related Social And Economic Policies: National Report Turkey, https://eu.bilgi.edu.tr/media/files/TURKEY_POLICY_BRIEFING_MIGRATION-RELATED_SOCIAL_ECONOMIC_POLICIES_Akay_Yenisey_Sem_Ig4V5Po.pdf (Erişim Tarihi:05/11/2022)
- Akbaş, S., & Ünlütürk Ulutaş, Ç. (2018). Küresel fabrika kentinin görünmeyen işçileri: Denizli işgücü piyasasında Suriyeli göçmenler. Çalışma ve Toplum, 56(1), 167-192
- Akbaş, S. (2017) Aktif İşgücü Piyasası Politikalarının Etki Değerlendirmesi: Denizli Örneği, Türk Metal Sendikası, Araştırma ve Eğitim Merkezi Yayınları-II Ankara
- Atasü-Topçuoğlu, R. (2019/a). What we know and do not know about Syrian women's labor force participation in Turkey: Questioning the boundaries of knowledge. G. Yılmaz, İ.D. Karatepe, & T. Tören (Der.), Integration through exploitation: Syrians in Turkey içinde (ss. 128-142). Münih: Rainer Hampp Verlag
- Atasü- Topçuoğlu, R. (2019/b) Syrian Refugee Entrepreneurship in Turkey: Integration and the Use of Immigrant Capital in the Informal Economy, Social Inclusion, 7(4): 200-210.
- ÇSGB, Çalışma Hayatı İstatistikleri 2021, <https://www.csgb.gov.tr/istatistikler/calisma-hayati-istatistikleri/resmi-istatistik-programi/calisma-hayati-istatistikleri-kitabi/> (Erişim Tarihi: 30/10/2022)
- Demir, Dilek, (2019), Üniversite Öğrencilerinin Sosyal Güvenliği: Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Önerileri, Pamukkale Üniversitesi, SBE, ÇEEİ Ana Bilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- Doğan Yenisey, K. (2019). Safeguarding the Rights of Migrant Workers: Another Challenge for Labour Law. G. Casale and T. Treu. Transformations of Work, Bulletin of Comparative Relations, 105, 227-291.
- Durusoy Öztepe, N. (2018). Denizli İşgücü Piyasasında Üniversite Öğrencileri, içinde Denizli İşgücü piyasası ve Sosyal Koruma. Derleyenler: Oğuz Karadeniz, Nagihan Durusoy Öztepe, Gazi Kitabevi, Ankara, 255-277.
- Erdoğan, M.M. (2020) Syrians Barometer-2019: A Framework For Achieving Social Cohesion With Syrians In Turkey Orion Kitabevi
- European Platform tackling undeclared work (2018). Elements of a preventative approach towards undeclared work: an evaluation of service vouchers and awareness raising campaigns <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=19526&langId=en> (Erişim tarihi: 12/09/2022)
- Haskioğlu, F. (2019). Mikro ve küçük ölçekli işletmelerde çalışanların çalışma koşulları (Master's thesis, Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü).
- International Labour Office World Social Protection Report, (2021) 2020–22: Social protection at the crossroads – in pursuit of a better future Geneva https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_817572.pdf (Erişim Tarihi: 30/10/2022)

İçduygu, A., & Diker, E. (2017). Labor market integration of Syrian refugees in Turkey: From refugees to settlers. *Göç Araştırmaları Dergisi*, 3(1), 12-35

İŞKUR, (2021), 2021 Yılı İşgücü Piyasası araştırma Raporu, <https://media.iskur.gov.tr/51145/turkiye.pdf> (Erişim Tarihi: 12/09/2022)

Karadeniz, O. (2011). Türkiye’de atipik çalışan kadınlar ve yaygın sosyal güvencesizlik. *Çalışma ve Toplum*, 2(29), 83-127.

Karadeniz, O. (2017), The Effects Of The Social Reforms On Reducing Undeclared Work in Turkey. 24th International Research Seminar On Issues In Social Security, Sweden.

Kayaoglu, A. (2019), Labor market activities of Syrian refugees in Turkey. *Economic Research Forum (ERF)*. February). <https://erf.org.eg/app/uploads/2019/02/1290.pdf> (Erişim tarihi: 05/11/2022)

Lordoğlu, K., & Aslan, M. (2016). En Fazla Suriyeli Göçmen Alan Beş Kentin Emek Piyasalarında Değişimi: 2011-2014. *Çalışma ve Toplum*, 49(2).

Mutlu, P., Mısırlı, K. Y., Kahveci, M., Akyol, A. E., Erol, E., Gümüşcan, İ., ... & Salman, C. (2018). Suriyeli Göçmen İşçilerin İstanbul Ölçeğinde Tekstil Sektörü Emek Piyasasına Eklemlenmeleri ve Etkileri. *Çalışma ve Toplum*, 56(1).

Uçar, C. (2020). Gaziantep parça başı emek piyasasının Suriyeli kadınları: Emek, zorunlu göç ve şiddet. *Toplumsal Cinsiyet Perspektifinden Türkiye’de Göç Araştırmaları*, ss.56-79

UİGM, Yabancıların Çalışma İzinleri İstatistikleri, 2011-2020, <https://www.csgeb.gov.tr/istatistikler/calisma-hayati-istatistikleri/resmi-istatistik-programi/yabancilarin-calisma-izinleri/> (Erişim Tarihi: 30/10/2022)

Pinedo Caro, L., (2020/a), Türk İşgücü Piyasasında Suriyeli Mülteciler, 9 Şubat, ILO, Türkiye Ofisi, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-ankara/documents/publication/wcms_739463.pdf (Erişim Tarihi: 01/09/2022)

Pinedo Caro, L. (2020/b). Syrian Refugees in the Turkish Labour Market: A Socio-Economic Analysis. *Sosyoekonomi*, 28 (46), 51-74. DOI: 10.17233/sosyoekonomi.2020.04.03

SGK, 2013/11 sayılı Genelge, <https://kms.kaysis.gov.tr/Home/Kurum/22620739> (Erişim Tarihi: 30/10/2022)

TÜİK, HHİA 2021 Mikro Veri Seti

Yargıtay 10. Hukuk Dairesi 2013/14038 E.,2014/327 K. <https://karararama.yargitay.gov.tr/YargitayBilgiBankasiIstemciWeb/> (Erişim Tarihi: 05/11/2022).

<https://www.social-protection.org/gimi/gess/WSPDB.action?id=1468> (Erişim Tarihi: 30/0/2022)

<https://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowWiki.action?wiki.wikiId=707> (Erişim Tarihi: 30/10/2022)

<https://www.sgk.gov.tr/Content/Post/8d2c0ec8-1558-48ef-8075-3ed3e860208b/Sosyal-Guvenlik-Sozlesmeleri-2022-09-09-03-56-39> (Erişim Tarihi:05/11/2022)

<https://www.csgeb.gov.tr/uigm/calisma-izni/turk-vatandaslarina-hasredilen-meslekler/> (Erişim Tarihi: 30/10/2022)

<https://platform.kizilaykart.org/tr/suy.html> (Erişim Tarihi:11/09/2022)

<https://www.tepebasisydv.gov.tr/sosyal-uyum-yardimi/> (Erişim Tarihi: 11/09/2022)



Uluslararası
Çalışma
Örgütü

www.ilo.org

Bu rapor, Amerika Birleşik Devletleri Hükümeti tarafından finanse edilen
“İnsana YakıŖır Geçim Fırsatlarıyla Dayanıklılığı ve Sosyal Uyumu Destekleme Projesi”
kapsamında hazırlanmıştır.