



This project is funded by the European Union.  
Bu proje Avrupa Birliği tarafından finanse edilmektedir.  
هذا المشروع تم تمويله من قبل الاتحاد الأوروبي

# ► KAYITLI İSTİHDAMA GEÇİŞ PROGRAMI

## BİRİNCİ FAZ ETKİ ANALİZİ ÇALIŞMASI



Uluslararası  
Çalışma  
Örgütü



SOSYAL GÜVENLİK KURUMU



T.C. ÇALIŞMA VE  
SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIğI  
ULUSLARARASI İŞGÜCÜ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

# ► KAYITLI İSTİHDAMA GEÇİŞ PROGRAMI

## BİRİNCİ FAZ ETKİ ANALİZİ ÇALIŞMASI

Prof. Dr. Fuat OĞUZ

Dr. Koray GÖKSAL

Dr. Serpil OĞUZ

Dr. Muhiddin ŞAHİN

ARALIK 2020



## Copyright © Uluslararası Çalışma Örgütü 2020

İlk basım yılı 2020

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](mailto:rights@ilo.org) adresine başvuruda bulunulmalıdır. Uluslararası Çalışma Örgütü bu tür başvuruları memnuniyetle karşılamaktadır.

Kütüphaneler, kurumlar ve bir çoğaltım hakları kuruluşuna kayıtlı olan diğer kullanıcılar, bu amaçla kendilerine verilen lisanslara uygun şekilde kopyalar oluşturabilirler. Ülkenizdeki yetkili çoğaltım hakları kuruluşunu bulmak için [www.ifrro.org](http://www.ifrro.org) adresini ziyaret edebilirsiniz.

---

### Kayıtlı İstihdama Geçiş Programı Birinci Faz Etki Analizi Çalışması

Prof. Dr. Fuat OĞUZ, Dr. Koray GÖKSAL, Dr. Serpil OĞUZ, Dr. Muhiddin ŞAHİN

Uluslararası Çalışma Örgütü – Ankara, 2020

ISBN: 9789220338674

---

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 hiç bir 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](http://www.ilo.org/publns) adresini ziyaret edebilirsiniz.

---

ILO Türkiye Ofisi tarafından Türkiye'de basılmıştır.

ILO Türkiye Ofisi

Ferit Recai Ertuğrul Caddesi No: 4, 06450 Oran, Ankara



## İÇİNDEKİLER

YÖNETİCİ ÖZETİ	12
<b>I. KISIM</b>	
KAYITLI İSTİHDAMA GEÇİŞ PROGRAMI (KİGEP) GENEL BİLGİLER VE LİTERATÜR ARAŞTIRMASI	16
<b>1. BÖLÜM</b>	
KİGEP'İN ANA HATLARI, TARİHÇESİ VE UYGULAMA SÜRECİ Prof. Dr. Fuat OĞUZ, Dr. Koray GÖKSAL, Dr. Serpil OĞUZ	17
<b>2. BÖLÜM</b>	
ETKİ ANALİZİNİN TEMEL İLKELERİ Prof. Dr. Fuat OĞUZ, Dr. Koray GÖKSAL, Dr. Serpil OĞUZ	20
<b>2.1. Etki Analizi İlkeleri</b>	20
2.1.1. Uygunluk Kriteri	20
2.1.2. Uyum Kriteri	20
2.1.3. Verimlilik Kriteri	21
2.1.4. Etkinlik Kriteri	21
2.1.5. Etki Kriteri	22
2.1.6. Sürdürülebilirlik Kriteri	22
<b>2.2. Etki Analizi Yöntemi ve Veri Kaynağı</b>	23
<b>3. BÖLÜM</b>	
DÜNYADA GÖÇMENLİK VE KAYIT DIŞI İSTİHDAM İLİŞKİSİ Dr. Muhiddin ŞAHİN, Dr. Koray GÖKSAL	26
<b>3.1. Göçmen ve Mülteci İstihdamına İlişkin Teorik Çalışmalar</b>	26
3.1.1. İşgücü Verimliliği ve Ücret Düzeyleri	26
3.1.2. İşletme Verimliliği ve Ekonomik Büyüme	27
3.1.3. Kayıtlı İşletme ve Ağ Etkileri	29
3.1.4. Harcama Etkisi ve Tüketici Talebi	30
3.1.5. Kamusal Gelir ve Harcamalar	31
3.1.6. Ticaret Hacmi ve Beşeri Sermaye Yatırımları	32

## 4. BÖLÜM

### AVRUPA BİRLİĞİ VE DİĞER ÜLKELERDE GÖÇMEN-KAYIT DIŞI İSTİHDAM İLİŞKİSİ

Dr. Serpil OĞUZ, Dr. Muhiddin ŞAHİN

	33
4.1. Avrupa Birliği'nde Kayıt Dışı İstihdamın Genel Durumu ve Kayıt Dışı Göçmen ve Mülteci İstihdamı	33
4.2. Avrupa Birliği'nde Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Uygulama Örnekleri	35
4.2.1. Almanya	35
4.2.2. İtalya	36
4.2.3. Belçika	37
4.2.4. Danimarka	38
4.3. Avrupa Birliği'nde Göçmen ve Mültecilerin İstihdamına İlişkin Uygulama Örnekleri	39
4.4. Dünya'da Göçmen ve Mültecilerin İstihdamına İlişkin Uygulama Örnekleri ve Politikalar	41
4.4.1. Lübnan ve Ürdün Örneği	41
4.4.2. ABD Örneği (DACA)	43

## 5. BÖLÜM

### TÜRKİYE İŞGÜCÜ PİYASASI, KAYIT DIŞI İSTİHDAM VE GEÇİCİ KORUMA SAĞLANAN SURİYELİLER

Prof. Dr. Fuat OĞUZ, Dr. Serpil OĞUZ

	44
5.1. İşgücü Piyasasında Güncel Durum	44
5.2. Kayıt Dışı İstihdama İlişkin Genel Değerlendirme	46
5.3. Geçici Koruma Sağlanan Suriyelilerin Türkiye Ekonomisindeki Yeri	47
5.4. Türkiye'deki Suriyelilerin İstihdamına Dönük Çalışmalar	51

## II. KISIM

### KAYITLI İSTİHDAMA GEÇİŞ PROGRAMI ETKİ ANALİZİ

Prof. Dr. Fuat OĞUZ, Dr. Koray GÖKSAL, Dr. Serpil OĞUZ

## 6. BÖLÜM

### ANKETLERE İLİŞKİN GENEL BİLGİ

## 7. BÖLÜM

### DEĞERLENDİRME KRİTERLERİ

	60
7.1. Uygunluk Kriteri Değerlendirmesi	60
7.1.1. Kayıtlı Çalışan Sayısındaki Değişim	60
7.1.2. Program Hedeflerinin Yararlanıcıların İhtiyaçlarıyla Uyumluluğu	60

7.1.3. Destek, Kayıtlı İstihdama Geçişte Doğru ve Yeterli Bir Yöntem midir?	61
7.1.4. Alternatif Destek Biçimleri Tercih Ediliyor mu?	62
7.1.5. Yararlanıcıların Programdan İstifade Etme Düzeyi	63
7.1.6. Uygulama Süreçlerinin Programın Hedefleri ile Uygunluğu	63
7.1.7. İşletmeler, Ne Ölçüde KİGEP Kapsamında Çalıştırılacak Suriyeli Bulabilmiştir?	64
7.1.8. Program Şartları İşletmelerin Kolaylıkla Destekten Yararlanmasını Sağlıyor mu?	65
7.1.9. Program, Ne Ölçüde Kayıtlı Çalışmayı Teşvik Etmiştir?	65
7.1.10. Programın Hedeflerine Ulaşması İçin Yapılması Gereken ya da Yapılan Değişiklikler	66
7.1.11. Ağ etkisi: Halihazırda Suriyeli Çalışan Olması, Daha Fazla Suriyeli Çalıştırmayı Getiriyor mu?	67
<b>7.2. Uyum Kriteri Değerlendirmesi</b>	<b>67</b>
7.2.1. KİGEP ile Kayıtlı İstihdamı Artırmaya Yönelik Benzer Destekler Arasındaki İlişki	67
7.2.2. Kurumlar Arası Uyum, Tamamlayıcılık ve Koordinasyon	68
7.2.3. Diğer Kurumların KİGEP'in Tanıtımındaki Rolü	69
7.2.4. Aynı Sektördeki İşletmelerin Birbirine Etkisi	69
7.2.5. İŞKUR Desteklerinin Programa Etkisi	70
7.2.6. Kızılay Kart Desteğinin Programa Etkisi	71
<b>7.3. Verimlilik Kriteri Değerlendirmesi</b>	<b>73</b>
7.3.1. İşletme Büyüklüğü ve Çalışma İzni Süreci	73
7.3.2. İşletmelerin Sektörel Dağılımı: İmalat Sektörü Ağırlıklı	74
7.3.3. Büyük İşletmelerin Başvuru Sayısının Az Olması	75
7.3.4. Başvuru Sayısı ve Kaynağın Büyüklüğü İlişkisi	75
7.3.5. Program Süreçlerinin Sonuçlara Etkisi	75
7.3.6. Yeni İstihdam Yaratma Düzeyi	76
7.3.7. Programın İdeal Süresi Nedir?	77
7.3.8. Programın Suriyelilerin Eğitim Durumu ile İlişkisi	78
<b>7.4. Etkinlik Kriteri Değerlendirmesi</b>	<b>79</b>
7.4.1. Programın Kayıtlılık Kültürünün Yerleşmesine Etkisi	79
7.4.2. Yararlanıcılar Üzerindeki Davranışsal Etkisi: Kayıtlı Çalışma Bilinci ve Eğitim Alma İsteği	81
7.4.3. Suriyeli ve Türklerin Birlikte Çalışma Uyumu	83
7.4.4. Türk Çalışanların Suriyelilerle Beraber Çalışma Düşüncesindeki Değişim	85
7.4.5. Türkler Suriyelilere Destek Oluyor mu?	86
<b>7.5. Etki Kriteri Değerlendirmesi</b>	<b>86</b>
7.5.1. Geçmişte Suriyeli Çalıştırma ve Yeni İstihdam	86
7.5.2. Büyük İşletmelerde Satış Hasılatı ile Suriyeli Çalışan Sayısı Arasındaki Korelasyon	87
7.5.3. İşletme Büyüklüğüne Göre KİGEP'in Sağladığı Avantajlar	88
7.5.4. Programın Suriyeli Kadınların İstihdama Daha Fazla Katılması Üzerindeki Etkileri	89

<b>7.6. Ekonomik Etki Kriteri Değerlendirmesi</b>	90
7.6.1. İşletme Gelirleri Üzerinden Ekonomik Etkiler	91
7.6.2. Çalışan Gelirleri Üzerinden Ekonomik Etkiler	97
7.6.3. Program Maliyeti ve Faydasının Karşılaştırılması	103
<b>7.7. Sürdürülebilirlik Kriteri Değerlendirmesi</b>	104
7.7.1. Desteğin İşletmeler Üzerindeki Etkisi ve Sürdürülebilirlik	104
7.7.2. İşletme Büyüklüğü ve Sürdürülebilirlik	105
7.7.3. Suriyelilerin Çalışma Hayatına Uyumu	106
<b>8. BÖLÜM</b>	
<b>DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER</b>	107
8.1. İşletmelerin KİGEP'e İlişkin Değerlendirme ve Önerileri	107
8.2. İşletmelerin KİGEP Plus İçin Değerlendirme ve Önerileri	108
8.3. KİGEP'e İlişkin Genel Değerlendirme ve Öneriler	108
8.3.1. Programın Vasıf Temelli Olması	108
8.3.2. Yeni İstihdam Şartının Korunması	109
8.3.3. İşletme Büyüklüğüne Göre Değişen Destek Sağlanması	109
<b>REFERANSLAR</b>	110
EK-1 İşletmeler İçin Anket Soruları	115
EK-2 Suriyeli Çalışanlar İçin Anket Soruları	119
EK-3 Türk Çalışanlar İçin Anket Soruları	122



## TABLO LİSTESİ

<b>Tablo 1.</b> İl Bazında KİGEP'ten Yararlanan İşletme ve Çalışan Sayıları	18
<b>Tablo 2.</b> İl Bazında İşletmelere Suriyeli Çalışanlar İçin Yapılan Aylık Ödeme Sayısı	19
<b>Tablo 3.</b> İl Bazında İşletmelere Türk Çalışanlar İçin Yapılan Aylık Ödeme Sayısı	19
<b>Tablo 4.</b> KİGEP Kapsamındaki İllerin Bulunduğu Bölgelerde İşgücü ve İstihdam	45
<b>Tablo 5.</b> Türkiye'de Kayıt Dışı İstihdam Oranları	46
<b>Tablo 6.</b> KİGEP Kapsamındaki İllerin Bulunduğu Bölgelerde Kayıt Dışı İstihdam	47
<b>Tablo 7.</b> KİGEP Kapsamındaki İllerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralamaları	47
<b>Tablo 8.</b> KİGEP Kapsamındaki İllerde Geçici Koruma Sağlanan Suriyeli Sayısı	48
<b>Tablo 9.</b> İşletmelerin Sektörlere Göre Dağılımı	55
<b>Tablo 10.</b> İşletmelerin Toplam Çalışan Sayısına Göre Dağılımı	56
<b>Tablo 11.</b> İşletme Büyüklüğüne Göre Ortalama Çalışan Sayıları	56
<b>Tablo 12.</b> Programın Uygulandığı İllerde Sektörel İstihdam Değişimi	56
<b>Tablo 13.</b> İşletmelerin Şehirlere Göre Dağılımı	57
<b>Tablo 14.</b> İllere Göre Ankete Katılan İşletmelerin Büyüklüklerinin Yüzdesel Dağılımı	58
<b>Tablo 15.</b> İllere Göre KİGEP Kapsamındaki Tüm İşletmelerin Büyüklüklerinin Yüzdesel Dağılımı	58
<b>Tablo 16.</b> İşletme Büyüklüğüne Göre Ortalama Türk Çalışan Sayılarındaki Değişim	61
<b>Tablo 17.</b> İşletme Büyüklüğüne Göre Ortalama Suriyeli Çalışan Sayılarındaki Değişim	61
<b>Tablo 18.</b> İşletme Büyüklüğüne Göre Ortalama Çalışan Sayıları	62
<b>Tablo 19.</b> İllere Göre Suriyeli Çalışan Oranları	62
<b>Tablo 20.</b> İşletme Büyüklüğüne Göre Destek Alınan Ay ve Çalışan Sayıları	66
<b>Tablo 21.</b> İşletme Büyüklüğüne Göre Çalışma İzni Alma Sürecinde Yaşanan Zorlukların Dağılımı	73
<b>Tablo 22.</b> Suriyeli Çalışanların Şu Anda Yaptıkları İşler	74
<b>Tablo 23.</b> Suriyeli Çalışanların Meslekleri	74
<b>Tablo 24.</b> KİGEP Desteği Alan İşletmelerde Çalışan Türk ve Suriyeli Sayısı Değişimi	76
<b>Tablo 25.</b> İl Bazında İşletmelere Suriyeli Çalışanlar İçin Yapılan Aylık Ödeme Sayısı	76
<b>Tablo 26.</b> KİGEP Desteği Alan Tüm İşletmelerde İlave İstihdam Edilen Suriyeli Sayısı	77
<b>Tablo 27.</b> İşletme Büyüklüğüne Göre Çalışmaya Devam Eden Ortalama Suriyeli Sayısı	80
<b>Tablo 28.</b> İşletme Büyüklüğüne Göre Ortalama Satış Hasılatları	88
<b>Tablo 29.</b> İşletme Büyüklüğüne Göre KİGEP'in Sağladığı Avantajların Dağılımı	88
<b>Tablo 30.</b> İşletme Büyüklüğüne Göre Ortalama Kadın Çalışan Sayıları	89
<b>Tablo 31.</b> İşletme Büyüklüğüne Göre Türk ve Suriyeli Çalışanlarda Kadın Oranı	90
<b>Tablo 32.</b> İşletmelere Çalışma İzni ve Sigorta Primi Destek Sayısı ve Miktarı	91
<b>Tablo 33.</b> Model 1 İçin Tahmin Sonuçları	95
<b>Tablo 34.</b> Model 2 İçin Tahmin Sonuçları	96
<b>Tablo 35.</b> 2019 Yılı Asgari Ücret Hesabı	98
<b>Tablo 36.</b> 2019 Yılı İşveren Asgari Ücret Maliyeti	99
<b>Tablo 37.</b> KİGEP'in Toplam Gelir, Vergi Ve Prim Etkileri	104
<b>Tablo 38.</b> İşletme Büyüklüğüne Göre Çalışmaya Devam Eden Ortalama Suriyeli Sayısı	105





## ŞEKİL LİSTESİ

Şekil 1. Veri Kaynakları	23
Şekil 2. Etki Analizi Aşamaları	24
Şekil 3. Programın Net Etkisi	25
Şekil 4. Türkiye’de Geçici Koruma Sağlanan Suriyeli Sayısı	48
Şekil 5. Yıllar İtibariyle Suriyelilere Verilen Çalışma İzinleri	49
Şekil 6. İşletmelerde Türk ve Suriyeli Çalışan Oranları	57
Şekil 7. Programın Uygulandığı İllerdeki Tüm İşletmelerde Türk ve Suriyeli Çalışan Oranı	59
Şekil 8. KİGEP’ten Yararlanan Tüm İşletmelerde Türk ve Suriyeli Çalışan Oranları	59
Şekil 9. Kayıtlı İstihdama Geçişte Daha Etkili Görünen Yöntemlerin Dağılımı	63
Şekil 10. İzin Alma Sürecinde Zorluk Yaşayan İşletmelerin Sebeplerine Göre Dağılımı	64
Şekil 11. Çalıştıracak Suriyeli Bulmakta Zorlanan İşletmelerin Nedenlerine Göre Dağılımı	64
Şekil 12. İşletmelerin Çalışma İzni Alma Sürecinin Gün Sayısına Göre Dağılımı	65
Şekil 13. Suriyelilerin Şimdiki İşyerine Başlamadan Önceki Çalışma Durumları	66
Şekil 14. Suriyelilerin Şu Anda Çalıştıkları İşleri Duydukları Kanallar	67
Şekil 15. İşletmelerin KİGEP’den Haberdar Olduğu Kaynaklar	69
Şekil 16. KİGEP Desteğinden Yararlanan Başka İşletmeler Konusundaki Farkındalık	69
Şekil 17. İşletmelerin Yararlandıkları Teşviklere Göre Dağılımı	70
Şekil 18. Suriyelilerin Yardım Aldığı Kurumlar	71
Şekil 19. Suriyelilerin Sosyal Uyum Yardımı Almayı Tercih Etme Durumları	72
Şekil 20. Suriyelilerin Sosyal Uyum Yardımı Almayı Tercih Etmelerinin Sebepleri	72
Şekil 21. İşletmelere Kayıt Dışı Çalışma Talebiyle Gelen Suriyelilerin Gerekçeleri	73
Şekil 22. İşletmelerin KİGEP’in İdeal Süresi Konusundaki Düşünceleri	77
Şekil 23. Suriyelilerin İşe Uyum ve Diğer Çalışanlarla Aynı Verimlilik Düzeyine Gelme Süresi	78
Şekil 24. Suriyelilerin Çalıştıkları İşe Alışma Süreleri	78
Şekil 25. Suriyeli Çalışanların Eğitim Durumu	79
Şekil 26. İşletmelerin KİGEP Kapsamındaki Suriyelileri Çalıştırmaya Devam Etme Durumu	79
Şekil 27. İşletmelerin KİGEP Kapsamındaki Suriyelileri Çalıştırmamasının Nedenleri	80
Şekil 28. Kendi İstekleriyle İşten Ayrılan Suriyelilerin Gerekçeleri	80
Şekil 29. Suriyeli Çalışanlara Göre Sigortalı Çalışmanın Faydaları	81
Şekil 30. Suriyelilerin Şimdiki İşine Başlamadan Önce Aldığı Eğitimler	81
Şekil 31. Suriyelilerin Şimdiki İşinde Çalışırken Aldığı Eğitimler	82
Şekil 32. Suriyelilerin Şimdiki İşinde Çalışırken Aldığı Mesleki Eğitimlerin Süresi	82
Şekil 33. Suriyelilerin Şimdiki İşinde Çalışırken Aldığı Mesleki Eğitimlerin Konuları	82
Şekil 34. Suriyelilerin Gelecekte Planladıkları Dil ve Mesleki Eğitim Alma Durumları	83
Şekil 35. Suriyelilerin Türk Çalışanlarla Zorluklarla Karşılaşmalarının Sebepleri	84
Şekil 36. Türklerin Suriyeli Çalışanlarla Zorluklarla Karşılaşmalarının Sebepleri	84
Şekil 37. Türk Çalışanların Suriyelilerin Verimlilikleri Konusundaki Düşünceleri	84
Şekil 38. Türk Çalışanların Suriyelilerle Çalışmaya Başladıktan Sonraki Düşünceleri	85

Şekil 39. Türklerin Suriyeli Çalışanlarla Zorluklarla Karşılaşmalarının Sebepleri	85
Şekil 40. Suriyelilerin Verimli Çalışabilmeleri İçin Yapılması Gerekenler	86
Şekil 41. Türk Çalışanların Suriyelilere Yardımcı Oldukları Konular	86
Şekil 42. KİGEP Öncesinde Suriyeli Çalıştıran İşletmelerin Çalıştırma Süreleri	87
Şekil 43. Suriyeli Çalışanların Şu Anki İşyerlerinde Çalışma Süreleri	87
Şekil 44. KİGEP Desteğinin Sağladığı Avantajların İşletmelere Göre Dağılımı	89
Şekil 45. Suriyeli Çalışan Sayısına İlişkin Eşitlik	93
Şekil 46. KİGEP Desteğinin İşletmelere Olan Maliyet Avantajı	94
Şekil 47. Türk Çalışanların Şu Anki İşyerlerinde Çalışma Süreleri	99
Şekil 48. Kayıtsız Çalışırken KİGEP Kapsamına Alınan Suriyelilerin Ekonomik Etkisi	100
Şekil 49. KİGEP Kapsamında Yeni İstihdam Edilen Suriyelilerin Ekonomik Etkisi	102
Şekil 50. KİGEP Kapsamında Yeni İstihdam Edilen Suriyelilerin Çarpan Sonrası Ekonomik Etkisi	103
Şekil 51. İşletmelerin KİGEP'in İdeal Süresi Konusundaki Düşünceleri	105
Şekil 52. İşletmelerin KİGEP Kapsamındaki Suriyelileri Çalıştırmamasının Nedenleri	106
Şekil 53. İşletmelere Göre Suriyeli Çalışanların Performanslarındaki Gelişme Düzeyleri	106
Şekil 54. İşletmelerin KİGEP'in İşleyişine İlişkin Görüş ve Önerileri	107
Şekil 55. İşletmelerin "KİGEP Plus" İçin Önerileri	108





## KISALTMALAR

<b>AB</b>	Avrupa Birliği
<b>ABD</b>	Amerika Birleşik Devletleri
<b>AÇSHB</b>	Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı
<b>DACA</b>	ABD'ye Çocukluk Çağında Gelenler İçin Ertilenmiş Eylem
<b>ECHO</b>	Avrupa Sivil Koruma ve İnsani Yardım Operasyonları Birimi
<b>EP</b>	Avrupa Parlamentosu
<b>GKSS</b>	Geçici Koruma Sağlanan Suriyeliler
<b>GSYH</b>	Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
<b>ILO</b>	Uluslararası Çalışma Örgütü
<b>IMF</b>	Uluslararası Para Fonu
<b>IRCA</b>	Göç Reformu ve Kontrol Yasası
<b>IOM</b>	Uluslararası Göç Örgütü
<b>İŞKUR</b>	Türkiye İş Kurumu
<b>KİGEP</b>	Kayıtlı İstihdama Geçiş Programı
<b>KfW</b>	Alman Kalkınma Bankası
<b>MADAD</b>	Avrupa Birliği Bölgesel Güven Fonu
<b>NUTS</b>	İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflaması
<b>OECD</b>	Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
<b>SAMP</b>	Güney Afrika Göç Programı
<b>SEZ</b>	Özel Ekonomik Bölgeler
<b>SGK</b>	Sosyal Güvenlik Kurumu
<b>TÜİK</b>	Türkiye İstatistik Kurumu
<b>UİGM</b>	Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü
<b>UNDP</b>	Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
<b>UNHCR</b>	Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği
<b>USCIS</b>	ABD Vatandaşlık ve Göçmenlik Hizmetleri
<b>USBPRM</b>	Amerika Birleşik Devletleri Nüfus, Mülteciler ve Göç Bürosu



## YÖNETİCİ ÖZETİ

- [1] Etki analizinin amacı, KİGEP'in yararlanıcı işverenler, çalışanlar ve kamu üzerindeki etkilerinin kapsamlı bir şekilde değerlendirilmesidir.
- [2] Çalışmada üç katmanlı bir veri seti kullanılmıştır. En dar anlamda, Programdan yararlanan 148 işletme ve bu işletmelerde çalışan 427 Türk ve 417 Suriyeli çalışanla bir anket çalışması yapılmıştır. İkinci katmanda, KİGEP desteğinden istifade eden 467 işletmeye ilişkin veriler kullanılmıştır. Üçüncü ve en geniş katmanda ise, Programın uygulandığı illerde, destekten yararlanan işletmelerin bulunduğu sektörlerin tamamına ilişkin, Suriyeli ve Türk çalışan verileri kullanılmıştır.
- [3] KİGEP'ten yararlanan işletmelerin çoğunluğu imalat sektöründe yer almakta ve ağırlıklı olarak tekstil ve giyim imalatı yapmaktadır.
- [4] Ankete katılan işletmelerin yüzde 56'sı mikro ve küçük işletme, yüzde 5'i büyük işletme ve diğerleri orta büyüklükteki işletmelerden oluşmaktadır.
- [5] İşletme büyüklükleri açısından bakıldığında, Hatay'da mikro işletmeler, Adana ve Bursa'da küçük işletmeler, İstanbul ve Konya'da ise orta büyüklükteki işletmeler ağırlıktadır.
- [6] Program yararlanıcısı işletmelerin bulunduğu sektörlerdeki genel istihdam artışı, destek alan işletmelerin artış oranının altındadır. Aynı sektörlerde yer alan tüm işletmelerin çalışan sayısı yüzde 4,5 artarken, KİGEP desteğinden yararlanan işletmelerin çalışan sayısı yüzde 20,5 oranında artış göstermiştir.
- [7] KİGEP'ten yararlanan tüm işletmelerin, Program öncesinde yüzde 5 olan Suriyeli çalışan oranı, 2020 yılı Mart ayında yaklaşık yüzde 12'ye yükselmiştir. Bu işletmeler, Program döneminde, KİGEP kapsamı dışında da ilave olarak 983 Suriyeliyi istihdam etmişlerdir.
- [8] KİGEP'ten yararlanan tüm işletmelerin Türk çalışan sayısı 2019 yılı Mart ayında 19.931 iken, 2020 yılının aynı ayında yüzde 12 oranında artarak, 22.342'ye yükselmiştir. Aynı dönem itibarıyla, KİGEP kapsamındaki 5 ilde tüm işletmeler bazında Türk çalışan sayısındaki artış yüzde 4'tür. KİGEP'ten yararlanan işletmelerde Suriyeli sayısı Mart 2019'da 1.054 iken, Mart 2020'ye gelindiğinde 2.962'ye çıkmıştır. Program, Ocak 2020'de sona erdikten sonra da işletmeler Suriyeli işçileri çalıştırmaya devam etmişlerdir.
- [9] Ankete cevap veren işletmelerce KİGEP yoluyla hem Suriyeli hem de Türk çalışanların desteklenmesi, sadece Suriyelilere ya da sadece Türk çalışanlara destek verilmesine göre daha fazla tercih edilmektedir. Bu sonuç, Suriyeli çalışanlar için verilen desteğin, Türk çalışanlarla ilişkilendirilmesinin doğru bir yöntem olduğunu göstermektedir.
- [10] Programın başlangıcında belirlenen hedeflerin üzerinde Suriyeli ve Türk çalışan için sigorta primi desteği sağlanmıştır.
- [11] İşletmelerin büyük kısmı çalıştıracak Suriyeli bulmakta zorlanmamıştır. Bununla birlikte, vasıflı Suriyeli bulmakta yaşanan güçlük önemli bir sorun olarak görülmektedir.
- [12] İşletmelerin yüzde 86'sı çalışma izinlerini 30 günden kısa bir zamanda aldıklarını ifade etmiştir. Ankete katılan işletmelerin yüzde 58'i çalışma izni alma sürecinde bir zorluk yaşamamıştır. Çalışma izni alma sürecinde zorluk yaşadığını belirten işletmelerin en fazla karşılaştığı sorun, yüzde 42 ile otomasyon sistemi sorunları olmuştur.
- [13] Çalışma izni alınması süreçlerinde, büyük işletmeler mevzuat ve uygulamayı bilmedikleri için zorlandıklarını ifade etmişlerdir. Mikro ve küçük işletmeler ise, yeterli personelleri olmaması nedeniyle, kamusal süreçleri doğrudan kendileri takip edemedikleri için, çalışma izni başvuru sürecinde istenilen bilgi ve belgelere ulaşmakta zorlandığı belirtilmiştir.

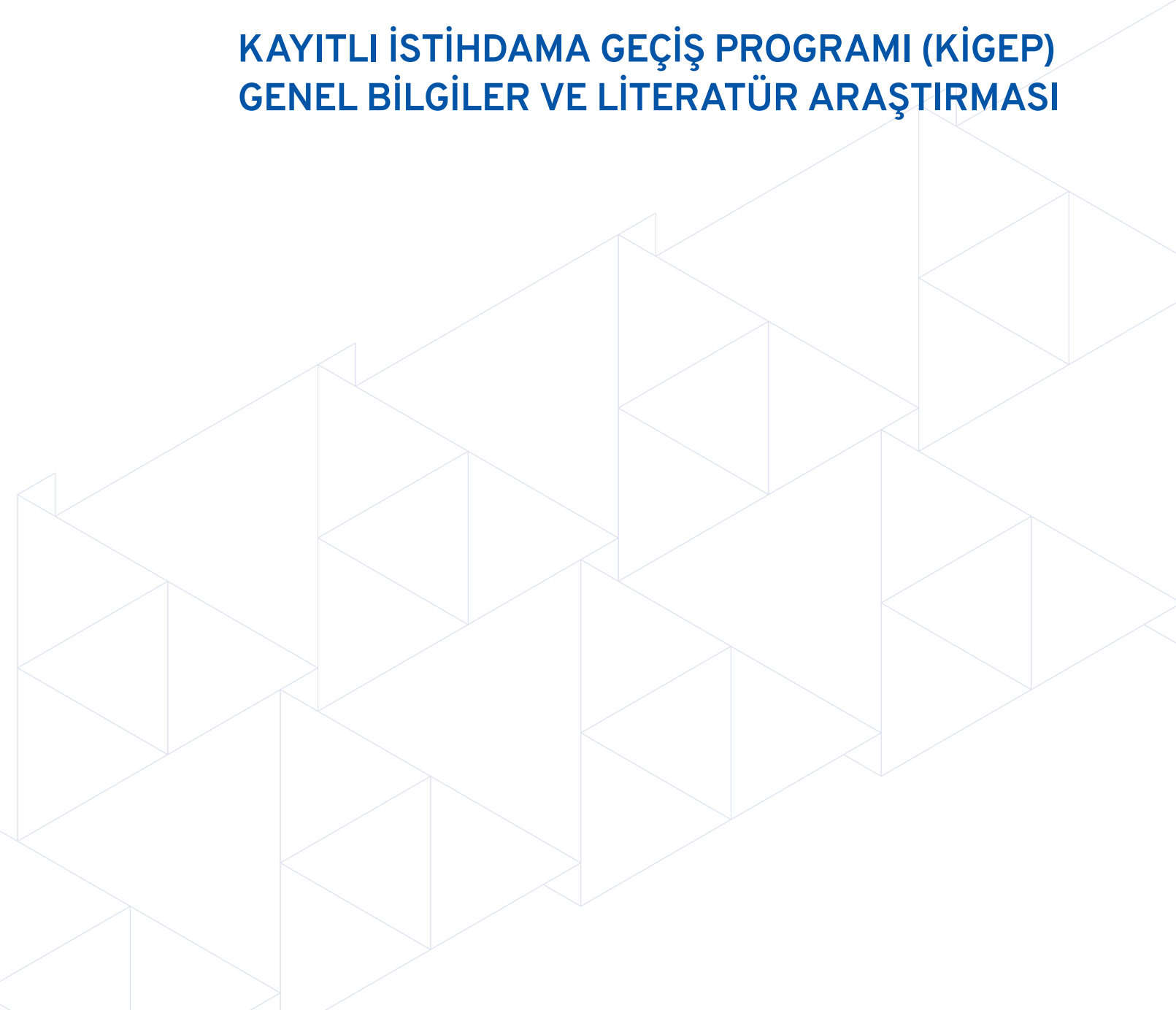
- [14] Suriyelilerin yüzde 85'i şimdiki işyerine başlamadan önce ya hiç çalışmadıklarını (yüzde 51) ya da sigortasız çalıştıklarını (yüzde 34) ifade etmiştir. Programın Suriyelilerin kayıtlı istihdamını teşvikte başarılı olduğu değerlendirilmektedir.
- [15] Suriyelilerin yüzde 55 ile büyük çoğunluğu şu anda çalıştıkları işi, aynı işyerinde çalışan diğer Suriyelilerden öğrenmişlerdir. Tanıdıklık ve ağ etkisi iş ve işçi bulmada önemli bir rol oynamaktadır.
- [16] İşletmelerin büyük kısmı KİGEP'i KİGEP/SGK ofislerinden öğrendiğini belirtmektedir. KİGEP/SGK ofislerinin SGK İl Müdürlüklerinin içinde yer alması ve işletmelerin SGK ile sürekli etkileşim içinde olmaları iletişimin sağlıklı bir şekilde yürütmesine yardımcı olmuştur.
- [17] İŞKUR tarafından sağlanan «İşbaşı Eğitim Programları» desteğinin, KİGEP'in üzerinde ilk başta olumsuz etkisi olduğu Program ortakları ile yapılan görüşmelerde dile getirilmiştir. İşbaşı eğitim programları, kısa vadede KİGEP'e olan talebi azaltmakla beraber, uzun dönemde Suriyelilerin daha vasıflı olarak kayıtlı istihdam edilmelerini kolaylaştıracağı öngörülmektedir.
- [18] İşletmelerin yüzde 47'si kendilerine kayıt dışı çalışma talebi ile gelen Suriyelilerin olduğunu ifade etmiştir. İşletmelere göre, kayıt dışı çalışmak isteyen Suriyelilerin yüzde 66'sı aldıkları Kızılay Kart Sosyal Uyum Yardım Programı ve benzeri yardımları kaybetmemek için kayıt dışı çalışmak istemektedirler.
- [19] Programa ağırlıklı olarak mikro ve küçük işletmeler ile az sayıda büyük işletme başvuru yapmıştır. Büyük işletmeler arasında göreceli olarak daha küçük olanların başvuru yaptığı görülmektedir.
- [20] Programın uygulama süreçlerinin ilk başta zor ve karmaşık görülmesi, firmaların başvuru yapmaktan çekinmesi, destek süresinin ve destek miktarının nispeten düşük olması, Programa başvuruların ilk başlarda düşük kalmasının başlıca nedenleri olarak değerlendirilmektedir.
- [21] İşletmelerin yüzde 73'ü programın süresinin 7 ile 12 ay arasında olması gerektiğini ifade etmiştir. Suriyeli çalışanların işe uyum süresi işletmeler tarafından en fazla 6 ay olarak görülmektedir. Suriyeli çalışanlar ise işe uyum sürecinin ağırlıklı olarak 5 aydan kısa sürdüğünü belirtmişlerdir. KİGEP için belirlenen 6 aylık sürenin yeterli olduğu ancak işletme büyüklüğüne göre daha uzun bir sürenin uygulanabileceği değerlendirilmektedir.
- [22] İşletmelerin yüzde 97'si KİGEP sona erdikten sonra da Suriyelilerin tamamını (yüzde 61) ya da bir kısmını (yüzde 36) istihdam etmeye devam etmektedir. İşletme büyüklüğü arttıkça KİGEP kapsamında alınan Suriyeli işçilerin çalıştırılmaya devam etme oranları düşmektedir. Salgından kaynaklanan ekonomik kriz ortamında bile, KİGEP kapsamında istihdam edilen Suriyelilerin çalıştırılmaya devam ettirilmesi Programın amacına uygun olduğunu göstermektedir.
- [23] Ankete katılan Suriyelilerin yüzde 85'i Türkiye'de ilk defa KİGEP kapsamındaki mevcut işleri ile sigortalı olarak çalışmaya başlamışlardır. Suriyelilerin yüzde 97'si değişik nedenlerle sigortalı çalışmanın faydalı olduğunu belirtmişlerdir. KİGEP'in Suriyeli çalışanlara kayıtlı çalışma bilinci kazandırmada başarılı olduğu değerlendirilmektedir.
- [24] Suriyelilerin çoğunluğu çalışmaya başlamadan önce bir eğitim almamış, eğitim alanlar ise daha çok dil eğitimi almışlardır. Aldıkları Türkçe dil eğitimlerinin süresi 3-4 ay ile 1-2 ay arasında yoğunlaşırken, mesleki eğitimlerin süresi çoğunlukla 1-2 ay arasındadır. Çalışmaya başladıktan sonra ise yüzde 67'si Türkçe dil eğitimi ve yüzde 11'i mesleki eğitim almayı düşündüğünü ifade etmiştir. Suriyeli çalışanlar için kayıtlı çalışma daha fazla eğitim alma davranışına yol açarken, daha fazla eğitim aldıkça kayıtlı ve daha vasıflı işlerde çalışma imkanları da artmaktadır.
- [25] Ankete katılan işletmelerin yüzde 44'ü program öncesinde de Suriyeli çalıştırdığını ifade etmiştir. Bu işletmelerin yüzde 24'ü bir yıldan fazla bir süredir Suriyeli çalıştırmaktadır. İlk defa Suriyeli çalıştıranların oranı yüzde 56'dır. KİGEP, yeni Suriyeli istihdamı yaratmanın yanında daralan ekonomide istihdamın korunmasına da katkı sağlamıştır.

- [26] İşletme büyüklüğüne göre KİGEP'in sağladığı birincil avantaj işletmelerin maliyetlerinin azalmasıdır. İşletme büyüklüğü arttıkça daha vasıflı personel istihdam etme kolaylaşmıştır. İşçi çıkarmaktan vazgeçtiğini ifade eden işletmelerin en büyük kısmı mikro işletmelerdir. Bu konuda avantaj sağladığını belirten işletmelerin oranı küçük ve orta büyüklükteki işletmelere doğru giderek azalmaktadır. Mikro işletmeler daha yüksek oranda KİGEP sayesinde borçlarını ödediklerini ifade etmişlerdir. KİGEP'in yeni yatırımlara destek sağlama avantajından da en fazla büyük işletmelerin yararlandığı görülmektedir.
- [27] KİGEP kapsamında çalışan Suriyeliler arasında kadınların oranı azalarak, Mart 2019'da yüzde 23'den Mart 2020'de yüzde 18'e düşmüştür. Oysa ki, toplam Suriyeli çalışan sayı ve oranları Mart 2019'dan Mart 2020'ye ciddi bir artış göstermiştir. KİGEP'ten yararlanan işletmeler daha ziyade imalat sanayiinde olduğu için kayıtlı istidhama geçişte, öncelikli olarak erkekler çalıştırılmaktadır.
- [28] İşletmeler, Program kapsamında işe alınan fakat çalışmaya devam etmeyen Suriyelilerin yüzde 44'ünün kendi isteği ile ayrıldığını ifade etmektedir. İşletmelerin Suriyelileri çalıştırmama nedenleri arasında, performans yetersizliği ve maliyeti karşılayamamanın toplamı yüzde 25'dir. Kendi isteği ile ayrılan Suriyelilerin yüzde 36'sı bir başka iş bulmaları nedeniyle ayrılmışlardır.
- [29] KİGEP kapsamında destek alınan Suriyelilerin destek sona erdikten sonra aynı işyerinde çalışmaya devam etmeyenlerin üçte birinden fazlası, kazandığı iş bilgisi, becerisi ve tecrübe sayesinde başka bir iş bulmuştur. KİGEP bu çalışanlara iş mobilitesi kazandırmıştır.
- [30] İşletmelerin büyüklüğü arttıkça, yapılan işlerde uzmanlaşma ve vasıflı işçi çalıştırma daha önemli hale gelmektedir. Büyük işletmelere sağlanan desteğin uzun dönemde kayıtlılığı daha fazla destekleyeceği öngörülmektedir.
- [31] KİGEP desteğine başvuran işletmeler arasında halihazırda Suriyeli çalıştıranlar ağırlıklı olarak yer almaktadır.
- [32] KİGEP desteği işletmelere 11 milyon TL tutarında maliyet avantajı sağlamıştır. Söz konusu maliyet avantajı nedeniyle işletmelerin 2019 yılı satış hasılatlarında yaklaşık 2 milyon TL tutarında bir artış yaşanmıştır.
- [33] Ekonomik etkilerin en yüksek düzeyde gerçekleştiği grup KİGEP kapsamında yeni istihdam edilmiş Suriyeli çalışanlardır. Bu gruptaki Suriyeli çalışanların KİGEP öncesinde ücret gelirleri olmadığı için üretim ve milli gelire doğrudan ya da tüketim harcamaları yoluyla dolaylı olarak etkileri bulunmamaktaydı.
- [34] KİGEP kapsamında sağlanan maddi destek, kısa dönemde milli gelirden yaklaşık 70 milyon TL'lik artış sağlamıştır. KİGEP desteği sayesinde vergi gelirleri yaklaşık 8 milyon TL, prim gelirleri ise 26 milyon TL artmıştır.
- [35] KİGEP desteği program uygulama süresince kendisinin yaklaşık 5 katı kadar milli gelirden ve 2 katı kadar devletin prim gelirlerinde artışa yol açmıştır. Dolayısıyla, KİGEP kapsamında harcanan her 1 TL'nin programın devam ettiği yaklaşık bir yıl içinde milli gelirden 5,31 TL ve SGK prim gelirlerinde 1,98 TL olarak geri dönüşü olmuştur.
- [36] Programın uzun dönemdeki etkilerinin çok daha fazla olması öngörülmesine rağmen, bu etkilerin büyüklüğü KİGEP kapsamındaki Suriyelilerin program sonrasında da kayıtlı olarak çalışmaya devam etmelerine bağlıdır.
- [37] İşletmelerin yüzde 99'u KİGEP'in kayıtlı istidhamı desteklemek konusunda başarılı olduğunu düşünmekte ve yüzde 51'i tekrarlanmasını ve destek süresinin uzatılmasını istemektedir.
- [38] İşletmelerin yüzde 55'i KİGEP Plus'da destek süresinin daha uzun olmasını ve yüzde 19'u çalışan sınırının olmamasını istemektedir.

- [39] Kayıtlılığı teşvik ve Suriyelilerin verimliliklerini artırmak için, Türkçe dil eğitimi ve mesleki eğitimin sosyal uyum sürecinin asli bir unsuru olarak görölmesi gerekmektedir. Genel desteklerin yanında, mesleki yeterlilik ve sertifikasyon kazandırmaya dönük eğitimlerin sağlanması, Suriyelilere vasıf kazandırarak, kayıtlılığı daha kalıcı şekilde teşvik edecektir.
- [40] İşletmeler, Program desteğini, mevcut kayıt dışı çalışan Suriyeli personellerini kayıt altına almak için yaygın şekilde kullanmışlardır. Mevcut kayıt dışı çalışanların kayıtlı olarak çalıştırılmaya başlanması, işletmelerin bundan sonraki süreçte kayıtlı ekonomide kalmaları açısından önem arz etmektedir. İşletmelerin toplam Türk istihdamı artmasına rağmen, KİGEP desteğinin doğrudan yeni Türk çalışan istihdamı yaratmaması, desteğin yaygın şekilde mevcut Türk çalışanlar (mevcut istihdamın korunması kapsamında) için kullanılmasından kaynaklanmaktadır.
- [41] KİGEP kapsamındaki Suriyelilerin en azından yüzde 26'sı daha önce aynı işyerinde kayıtsız olarak çalışırken KİGEP kapsamına alınmışlardır.

## ► I. KISIM

### KAYITLI İSTİHDAMA GEÇİŞ PROGRAMI (KİGEP) GENEL BİLGİLER VE LİTERATÜR ARAŞTIRMASI





## 1. BÖLÜM

### KİGEP'İN ANA HATLARI, TARİHÇESİ VE UYGULAMA SÜRECİ

Prof. Dr. Fuat OĞUZ, Dr. Koray GÖKSAL, Dr. Serpil OĞUZ

Bu etki analizinin amacı Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı (AÇSHB) Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü (UİGM) ve Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) Türkiye Ofisi işbirliğinde gerçekleştirilen “Türkiye’de Geçici Koruma Sağlanan Suriyeliler ve Ev Sahibi Topuluklar için İş Yaratma ve Girişimcilik Fırsatları - Hayata Fırsat” projesi kapsamında Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) ortaklığında yürütülen “Kayıtlı İstihdama Geçiş Programının (KİGEP)” ekonomik ve sosyal sonuçlarını uluslararası kriterlere uygun olarak analiz etmek ve değerlendirmektir. KİGEP, 1 Şubat 2018 ile 31 Temmuz 2020 tarihleri arasında uygulanan ve beş ili (Adana, Bursa, Hatay, İstanbul ve Konya) kapsayan bir programdır. KİGEP, Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) Türkiye Ofisi tarafından tasarlanan Mülteci Destek Programı kapsamında Avrupa Birliği Bölgesel Güven Fonu (MADAD) ve Amerika Birleşik Devletleri Nüfus, Mülteciler ve Göç Bürosu (USBPRM) fonlarından finanse edilmektedir. Programın amacı, geçici koruma sağlanan Suriyeliler ile göç ettikleri bölgelerde yaşayan Türk vatandaşlarının yaşam standartlarının yükseltilmesine katkıda bulunmak için istihdamın ve iş imkânlarının iyileştirilmesi ve korunmasıdır. Suriye’deki iç savaşın uzun süredir devam etmesi nedeniyle Suriyelilerin sadece kısa süreli bir göçmen olarak görülmeyip, uzun vadeli sosyal ve ekonomik entegrasyon politikaları ile Türkiye’ye uyum sağlamalarının desteklenmesi ve hızlandırılması gerekmektedir. Program, bu çerçevede, Türkiye’deki Suriyeliler ve Türk vatandaşları arasındaki sosyal uyuma da katkı sağlamaktadır.

KİGEP’in temel stratejik hedefleri arasında; geçici koruma sağlanan Suriyeliler ve Türk çalışanların daha iyi istihdam imkânlarına kavuşması için vasıflı ve verimli işgücü arzının artırılması; program kapsamındaki bölgelerde geçici koruma sağlanan Suriyeliler ve Türk çalışanlar için iş ve istihdamın canlandırılması ve korunması suretiyle ekonomik büyüme ve sektörel gelişimin desteklenmesi; daha katılımcı bir işgücü piyasasının oluşturulması ve ekonomik gelişimin desteklenmesi yer almaktadır. Programın stratejik amacı istihdam desteği yöntemiyle “kayıtlı çalışma kültürünün” kazandırılmasıdır. KİGEP, üç kurumun (ILO, AÇSHB-UİGM VE SGK) işbirliğinde yürütülmektedir.

Program üç ana kesimi (Bundan sonra “yararlanıcılar” olarak ifade edilecektir.) hedef almaktadır:

- ▶ Geçici Koruma Sağlanan Suriyeliler ve Türk Çalışanlar
- ▶ İşletmeler
- ▶ Kamu

Etki Analizi Çalışması, KİGEP’in bu üç kesim üzerindeki etkilerini analiz etmeyi ve KİGEP’in yürütüldüğü bölgelerde yaşayan Suriyeli ve Türk çalışanların kayıtlı istihdama geçişlerine yaptığı katkıyı değerlendirmeyi hedeflemektedir. Çalışma, KİGEP’in yürütüldüğü Konya, Adana, Hatay, Bursa ve İstanbul olmak üzere beş ili kapsamaktadır.

Etki Analizi Çalışmasında, mevcut literatür ile ilgili veri ve istatistikler esas alınarak analiz ve değerlendirmeler yapılmıştır. Kayıtlı istihdam konusunda çalışan ilgili paydaşlar ve KİGEP ortakları ile görüşmeler gerçekleştirilmiş, programdan yararlanan işletmeler, Suriyeli çalışanlar ve Türk çalışanlar ile anket ve mülakat çalışmaları yürütülmüştür. Çalışma, KİGEP’in amaçları ve sonuçları konusunda genel değerlendirmelerin yanında, gelecekte yürütülecek benzer programlarda yapılması gerekli değişiklikleri tespit etmek amacıyla programın başarı ve başarısızlıkları konusundaki verileri de analiz etmektedir.

KİGEP kapsamında Geçici Koruma Sağlanan Suriyeliler (GKSS) ve Türk vatandaşlarına dönük, mevcut kamu teşviklerine ilave nitelikte, bir pilot istihdam teşviki uygulanması amaçlanmıştır. Bu kapsamda, yanında GKSS çalıştıran işverenlere aylık sigorta prim bedeline karşılık her çalıştırdığı Suriyeli

karşılığında 950 TL tutarında ödeme yapılmıştır. Geçici korunan Suriyelilere ilave olarak aynı sayıdaki Türk çalışan için de ödeme yapılmıştır. Ayrıca, çalışma izni başvuru ücreti (2019 yılı çalışma izni harcı ve değerli kâğıt bedeli toplam 372,20 TL) de yine proje bütçesinden karşılanmıştır.

Programın toplam bütçesi 13.563.520 TL olarak belirlenmiştir. Toplam bütçenin yaklaşık yüzde 97'sinin teşvik ödemeleri için, geriye kalan kısmının ise idari giderler için kullanılması öngörülmüştür. Ayrıca, ILO Türkiye Ofisi'nin projenin uygulanacağı illerdeki SGK İl Müdürlüklerinde ve Merkez Teşkilatında projenin genel idaresinden sorumlu olan altı proje asistanı istihdam edilmiştir.

Programın uygulama anlaşması, Şubat 2019'da imzalanmış ve Nisan 2019'dan itibaren başvurular kabul edilmeye başlanmıştır. Şubat 2020 tarihi itibarıyla, 1.856 Suriyeli ve 1.645 Türk çalışan olmak üzere toplam 3.501 çalışan için programdan yararlanılmıştır. Ayrıca, Program kapsamında 1.681 Suriyeli için çalışma izin harcı ödenmiştir. Programdan bugüne kadar tekstil, imalat, inşaat ve hizmet sektörleri başta olmak üzere farklı sektörlerde faaliyet gösteren 460 firma yararlanmıştır ( Bkz. Tablo 1).

**Tablo 1.** İl Bazında KİGEP'ten Yararlanan İşletme ve Çalışan Sayıları

İLLER	İşletme Sayısı	Suriyeli Çalışan Sayısı	Türk Çalışan Sayısı	Toplam Çalışan Sayısı
Adana	33	113	108	221
Bursa	170	630	587	1.217
Hatay	31	83	74	157
İstanbul	127	614	463	1.077
Konya	99	416	413	829
<b>Toplam</b>	<b>460</b>	<b>1.856</b>	<b>1.645</b>	<b>3.501</b>

Tablo 1'in incelenmesinden görüleceği üzere, KİGEP kapsamında yer alan iller arasında programdan yararlanan en fazla işletme sayısı ve çalışan sayısına sahip olan il Bursa'dır. Programdan yararlanan işletme sayısının 170, Suriyeli ve Türk toplam çalışan sayısının 1.217 olduğu Bursa, programdan yararlanan işletmelerin yaklaşık yüzde 37'sine, çalışanların ise yüzde 35'ine sahiptir. Bursa'dan sonra İstanbul, 127 işletme ve 1.077 toplam çalışan ile programdan en fazla yararlanan işletme ve çalışan sayısına sahip ikinci ildir. Bu iki ili sırasıyla Konya, Adana ve Hatay illeri izlemektedir.

Program kapsamındaki beş ilde Suriyeli nüfusunun ilin toplam nüfusu içindeki payı dikkate alındığında ilk sırada yüzde 27 ile Hatay'ın geldiği görülmekle birlikte, Hatay ilinde programdan yararlanma düzeyi beklentilerin altında kalmıştır. Adana da, yüzde 11 pay ile Suriyeli nüfusunun toplam il nüfusuna payının diğer üç ile kıyasla yüksek olduğu bir il olmasına rağmen, Hatay'a benzer bir şekilde KİGEP'ten yararlanan işletme ve çalışan sayısının düşük gerçekleştiği bir il olmuştur. Bu iki ilde programdan yararlanma düzeyinin düşük kalmasının uygulamadan kaynaklanan ya da idari nedenleri olabileceği gibi, bu illerdeki Suriyelilerin, işletmelerin veya illerin yapısından kaynaklanan nedenleri de olabileceği düşünülmektedir.

KİGEP'in beş ili kapsayan ilk aşamasının tamamlanması sonrasında, ikinci aşamada Alman Kalkınma Bankası (KfW) ve Amerika Birleşik Devletleri Nüfus, Mülteciler ve Göç Bürosu (USBPRM) ilave fon kaynağı ile Ankara, Mersin, Kayseri, Şanlıurfa, İzmir, Manisa ve Aydın gibi daha önce talep alınan diğer illere de yaygınlaştırılması planlanmaktadır.

Tablo 2'de KİGEP kapsamındaki beş ilde, 2019 yılı Nisan - 2020 yılı Ocak döneminde işletmelere, Suriyeli çalışanlar için il bazında yapılan aylık ödeme sayıları yer almaktadır. Tablonun incelenmesi sonucunda ortaya çıkan en önemli husus, tüm illerde ödeme sayılarının aylar itibarıyla arttığı ve bu artışların Ağustos ve Eylül ayları ile sonrasında dikkate değer bir şekilde gerçekleştiğidir.

**Tablo 2.** İl Bazında İşletmelere Suriyeli Çalışanlar İçin Yapılan Aylık Ödeme Sayısı

İLLER	Nis.	May.	Haz.	Tem.	Ağu.	Eyl.	Eki.	Kas.	Ara.	Oca.	Top.
Konya	0	3	30	49	73	103	197	296	351	246	1.348
Adana	0	12	20	28	40	44	77	79	83	57	440
İstanbul	0	17	39	44	66	234	484	515	510	378	2.287
Hatay	0	6	11	27	32	60	74	72	71	43	396
Bursa	1	15	53	73	90	288	461	527	527	423	2.458
<b>Toplam</b>	<b>1</b>	<b>53</b>	<b>153</b>	<b>221</b>	<b>301</b>	<b>729</b>	<b>1.293</b>	<b>1.489</b>	<b>1.542</b>	<b>1.147</b>	<b>6.929</b>

En çok ödeme yapılan il sıralamasında Bursa ilk sırada yer almakta, bu ili İstanbul, Konya, Adana ve Hatay sırasıyla izlemektedir. Bursa'da ödeme sayıları özellikle Eylül ve Ekim aylarında katlanarak artmış, Kasım ayında önceki aylara göre daha yavaş da olsa artmaya devam etmiştir. Benzer bir durum İstanbul için de geçerlidir. Konya da ise, Eylül ve Ekim aylarındaki artış hızı, Kasım ayında da diğer iki ile göre nispeten daha yüksek bir şekilde devam etmiştir. Adana ve Hatay diğer üç ile kıyasla, il bazında aylık ödeme sayıları en düşük hızla artan iki il olmuştur. Adana'da Ağustos ve Ekim aylarında ödeme sayılarında diğer aylara kıyasla daha yüksek bir artış gözlenmiş, Hatay da ise Temmuz ve Eylül ayları en yüksek artışın yaşandığı aylar olmuştur.

KİGEP kapsamındaki beş ilde, 2019 yılı Nisan - 2020 yılı Ocak döneminde işletmelere Türk çalışanlar için il bazında yapılan aylık ödemeler ise Tablo 3'te yer almaktadır.

**Tablo 3.** İl Bazında İşletmelere Türk Çalışanlar İçin Yapılan Aylık Ödeme Sayısı

İLLER	Nis.	May.	Haz.	Tem.	Ağu.	Eyl.	Eki.	Kas.	Ara.	Oca.	Top.
Konya	0	3	30	50	70	99	194	288	349	253	1.336
Adana	0	12	16	25	33	43	74	81	84	59	427
İstanbul	0	17	39	44	63	179	356	375	379	298	1.750
Hatay	0	4	8	24	30	56	64	63	60	31	340
Bursa	1	15	55	75	92	289	441	494	500	386	2.348
<b>Toplam</b>	<b>1</b>	<b>51</b>	<b>148</b>	<b>218</b>	<b>288</b>	<b>666</b>	<b>1.129</b>	<b>1.301</b>	<b>1.372</b>	<b>1.027</b>	<b>6.201</b>

İl bazında işletmelere Türk çalışanlar için yapılan ödeme sayıları açısından da ilk sırada Bursa yer almakta, bu ili yine sırasıyla İstanbul, Konya, Adana ve Hatay izlemektedir. Ağustos, Eylül ve Ekim aylarında yapılan ödeme sayılarında daha önceki aylara kıyasla daha hızlı bir artış yaşanmıştır.

Tablo 2 ve Tablo 3'ü birlikte değerlendirdiğimizde, başta İstanbul ve Bursa illerinde olmak üzere, işletmelerin KİGEP kapsamında Suriyeli çalışanlara kıyasla daha az sayıda Türk çalışan için ödemeden yararlandıkları görülmektedir. Özellikle İstanbul'da işletmelere, Eylül ayından itibaren Suriyeli çalışanlara göre daha az sayıda Türk çalışan için ödeme yapıldığı göze çarpmaktadır.



## 2. BÖLÜM

### ETKİ ANALİZİNİN TEMEL İLKELERİ

Prof. Dr. Fuat OĞUZ, Dr. Koray GÖKSAL, Dr. Serpil OĞUZ

#### 2.1. Etki Analizi İlkeleri

KİGEP kapsamında işletmelere yapılan desteklerin ne kadar başarılı olduğunun ölçülmesi konusunda farklı bakış açıları oluşabilmektedir. Değer yargılarının önemli bir rol oynayabildiği bu alanda, programın etkilerinin somut ve objektif kriterlere dayanarak değerlendirilmesi gereklidir. Programın etkilerinin bilimsel bir şekilde ölçülebilmesi bu açıdan önemlidir. Uluslararası olarak karşılaştırılabilir ve belirli bir standarda sahip olması açısından, Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) 1991 yılında beş kritere dayanan bir değerlendirme modelini uygulamaya koymuş ve tavsiye etmeye başlamıştır. Temel amaç, uygulamanın faydası, değeri ya da öneminin belirlenmesine katkı sağlamaktır. Sahip olunabilecek farklı bakış açılarını yansıtması açısından farklı kriterler tanımlanmıştır (OECD, 2019). OECD yakın zamana kadar beş kriter tanımlarken, 2019'da "uyum" kriterini de eklemiştir. Ayrıca, diğer beş kriter de gözden geçirilerek, yeni unsurlar ilave edilmiştir.

KİGEP ile sağlanan desteğin, sadece destek süresiyle sınırlı kalmaması, kayıt dışı çalışmadan kayıtlı istihdama geçişin sürekliliğine destek sağlaması esas amaçtır. Bu amaç normatif bir hedef olması nedeniyle, desteğin uzun dönemde yararlanıcıların ve diğer paydaşların davranışlarında yapacağı etkiler de önem taşımaktadır. Her bir program/proje değerlendirilmesinde altı kriterin hepsinin yer alması zorunlu değildir. Söz konusu değerlendirme kriterleri aşağıda özetlenmiştir:

##### 2.1.1 Uygunluk Kriteri

Bir program ya da politika tasarımının hedeflerinin yararlanıcıların istekleri, ülkenin ihtiyaçları, küresel öncelikler, uygulayıcılar ve paydaşlarının politika ve önceliklerine ne ölçüde cevap verdiği ve şartlar değiştiğinde ne ölçüde cevap vermeye devam edeceği ele alınmaktadır. Paydaşlar, hükümet kurumlarını, sivil toplum kuruluşlarını, özel kuruluşları, programın uygulayıcısı, denetleyicisi veya fon sağlayıcısı konumundaki uluslararası kuruluşları kapsamaktadır. Uygunluk kriteri, farklı öncelikler ve ihtiyaçlar arasındaki çatışmalara bakılmasını gerektirir.

KİGEP'in temel amacı kayıtlı istihdamı artırmak olduğu için, programın bu amaca uygun olarak dizayn edilip edilmediği uygunluk kriteri kapsamında öncelikle incelenecektir. Bu bağlamda, etki analizi aşağıdaki konuları analiz edecektir.

- ▶ Program hedeflerinin yararlanıcıların ihtiyaçlarıyla uyumluluğu
- ▶ Verilen desteğin, kayıtlı istihdama geçişte doğru ve yeterli bir yöntem olup olmadığı
- ▶ Yararlanıcıların programdan istifade etme düzeyi
- ▶ Programın uygulama süreçleri, dizaynı, prosedürleri ve araçlarının Programın hedefleri ile uygunluğu
- ▶ Programın hedeflerine ulaşması için Programda yapılması gereken ya da yapılan değişiklikler

##### 2.1.2 Uyum Kriteri

Uyum kriteri program ya da politika uygulamasının aynı alanda ülkede, sektörde ya da kurumda uygulanan diğer program ve politikalarla ne ölçüde uyumlu olduğunu esas almaktadır. Aynı alana dönük diğer uygulamaların ne ölçüde söz konusu programı desteklediği ya da engel olduğu

programın başarısı açısından temel bir değişken olarak görülmektedir. Farklı kurumların, aynı alandaki projelerinin çakışması, kaynakların etkin kullanılmamasına yol açabilmektedir.

Uyum kriteri, iç ve dış uyumu içermektedir. İç uyum ile programın aynı kurum ya da hükümet tarafından uygulanan diğer politikalar ve kurum ya da hükümet tarafından bağlı kalınan ilgili uluslararası kriter ve standartlar ile uyumu kastedilmektedir. Dış uyum ise bu alandaki diğer ulusal ve uluslararası aktörlerin programları ile uyumunu göz önünde bulundurmaktadır. Diğer aktörler ile birbirini tamamlaması, uyumu ve koordinasyonu sağlanırken, programın başka programları tekrar etmeden katkı sağlaması önemlidir. Bu bağlamda, etki analizi aşağıdaki konuları analiz edecektir.

- ▶ KİGEP tasarımının belirlenen ihtiyaçlara ve hedefler ile uyumu
- ▶ KİGEP ile ILO tarafından yürütülen diğer programlar arasındaki ilişkiler
- ▶ GKSS'ye yönelik başka kurum ve kuruluşlarca yapılan uygulamaların (örn. İŞKUR), KİGEP üzerindeki etkileri
- ▶ Kayıtlı istihdamı artırmaya yönelik benzer teşvik programları ile ilişkisi
- ▶ Kurumlar arası uyum, tamamlayıcılık ve koordinasyon ve kurumların faaliyetlerinin ortak değer yaratabilme kapasitesi (örn. SGK'nın kurumsal kapasitesinin proje illerinde verimli kullanılabilmesi)

### 2.1.3. Verimlilik Kriteri<sup>1</sup>

Programın amaçlarına ne ölçüde ulaştığı ya da ulaşacağı değerlendirilmektedir. Değerlendirme, amaçların göreceli önemini ve gruplar arasındaki farklı sonuçları dikkate alarak yapılmaktadır. KİGEP'in en öncelikli amacının kayıtlı istihdamı artırmak olması nedeniyle, verimlilik kriteri, kayıt dışından kayıtlı istihdama geçişi öncelikli olarak değerlendirecektir. Bu bağlamda, etki analizi aşağıdaki konuları analiz edecektir.

- ▶ Program kapsamında belirlenen hedeflere ve amaçlara erişim
- ▶ Program şartlarının Program sonuçlarına etkisi
- ▶ Program süreçlerinin Program sonuçlarına etkisi
- ▶ Program prosedürlerinin Program sonuçlarına etkisi
- ▶ Programın farklı gruplar üzerindeki farklı etkisi (örn. Suriyeli çalışanlar ve Türk çalışanlar açısından etkileri)

### 2.1.4. Etkinlik Kriteri

Program kaynaklarının ne kadar iyi kullanıldığının değerlendirilmesidir. Bu değerlendirme, program girdilerinin çıktıya dönüşmesinin iktisadi olarak ve zaman açısından etkinliğini içermektedir. İktisadi etkinlik, girdilerin (fonların, uzmanların, kaynakların, zamanın vb.) çıktılarına, sonuçlara ve etkilere dönüştürülmesinde mümkün olan alternatifler arasında maliyet açısından en etkin yolun kullanılmasıdır. Girdilerin etkin kullanımı yanında programın ne kadar iyi yönetildiği konusunda operasyonel etkinlik de değerlendirilmektedir. Programın etkinlik kriteri açısından değerlendirilmesi amacıyla etki analizinde aşağıdaki sorulara cevap aranacaktır.

- ▶ Girdiler (fonlar, uzmanlık vb.) etkin ve zamanında kullanıldı mı?
- ▶ Program sayesinde yararlanıcılar (işletmeler ve çalışanlar) açısından beklenen sonuçlar elde edildi mi?

<sup>1</sup> İngilizce "effectiveness" kelimesinin karşılığı olarak kullanılmıştır. Daha doğru bir ifade 'etkililik' olsa da, diğer kriterle karışma olasılığını azaltmak için "verimlilik" tercih edilmiştir.

- ▶ Farklı faaliyetlerle daha fazla sonuç elde edilebilir miydi?
- ▶ Program, yararlanıcılarda ne tür farklı uygulamalara, yaklaşımlara ve davranışsal değişimlere yol açtı?
- ▶ Sağlanan teşvik ve destekler gecikmeden aktarılabildi mi? Uygulamada bürokratik ve idari süreçler ne ölçüde başarılı işletildi?

#### 2.1.5. Etki Kriteri

Programın en genel anlamda önemi bu kriterle ele alınmaktadır. Programın uzun dönemli birincil veya ikincil sosyal, ekonomik ve çevresel faydalarının veya olası zararlarının analiz edilmesidir. Etki kriteri, etkinlik kriteri kapsamında analiz edilen etkilerden daha uzun dönemli ve geniş ölçekli etkileri tespit etmeyi amaçlamaktadır. Anlık sonuçların ötesinde, programın dolaylı, ikincil ve potansiyel sonuçlarını araştırır. Etki kriteri kapsamında, sistem ve normlardaki bütüncül değişikliklerin araştırılması için, kişilerin yaşamları, kişilik hakları, cinsiyet eşitliği ve çevre gibi konularda olası etkiler analiz edilebilir. Bu bağlamda, etki analizi aşağıdaki konuları analiz edecektir.

- ▶ Yarattığı sosyal ve ekonomik etkiler
- ▶ Tasarım aşamasındaki tanımlanan sorunları çözme düzeyi
- ▶ Yararlanıcılar açısından beklenmeyen/istenmeyen olumlu/olumsuz etkiler
- ▶ Çıktıların, program olmasaydı da elde edilebilirliği
- ▶ Programın kişilerin yaşamları ve cinsiyet eşitliği üzerindeki olası etkileri (örn. Suriyeli kadınların istihdama daha fazla katılması üzerindeki olası etkileri)

#### 2.1.6. Sürdürülebilirlik Kriteri

Programın ya da politika uygulamasının sonlandırılmasının ardından edinilen kazanımların devamlılığının analiz edilmesidir. Söz konusu inceleme Programdan elde edilen faydanın zaman içinde devamlılığının sağlanması için finansal, ekonomik, sosyal, çevresel ve kurumsal kapasitelerin araştırılmasını da içerebilir. Değerlendirmenin yapıldığı zamana bağlı olarak, net faydanın ölçülmesi ya da orta ve uzun vadede olası net faydalar analiz edilebilir. Bu bağlamda, etki analizi aşağıdaki konuları analiz edecektir.

- ▶ KİGEP'in ele aldığı problem için kamu müdahalesi ihtiyacının sürekliliği
- ▶ Etkilerin sürdürülebilirliği
- ▶ Programın hedef grupları açısından ortaya çıkan değişimler (örn. SGK teşvik politikaları ve UİGM çalışma izni prosedürleri)
- ▶ Program tamamlandığında sonuçların ve etkilerin sürdürülebilirliği

Saha çalışması aşamasında, bu kriterlere ilişkin sorular, yararlanıcılara yöneltilecektir. Ayrıca, paydaşlar ile yapılacak mülakatlarda bu kriterler çerçevesinde değerlendirilecektir. Aşağıdaki bölümde bu çalışmada kullanılacak yöntem alternatifleri daha ayrıntılı şekilde değerlendirilmiştir.

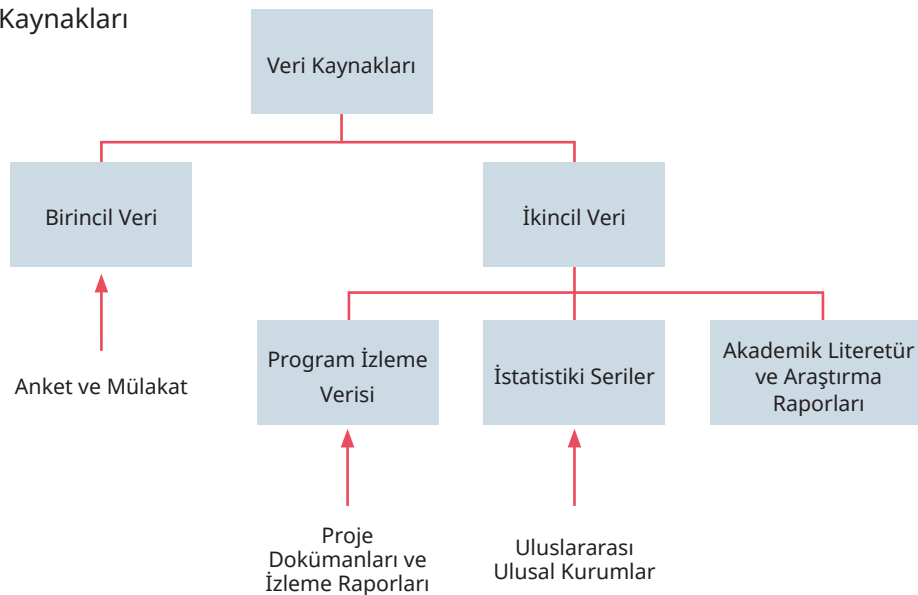
## 2.2. Etki Analizi Yöntemi ve Veri Kaynağı

KİGEP gibi destek programlarının değerlendirilmesi, programın yaşam döngüsünün üç farklı aşamasında gerçekleştirilebilir. Bunlar; ön değerlendirme, ara değerlendirme ve nihai değerlendirme ya da etki analizi olarak ifade edilir. Ön değerlendirme, program başlatılmadan, tasarım aşamasında gerçekleştirilir. Bu aşamada, programın daha sonraki değerlendirme aşamaları için baz veri toplanarak analiz edilir; programın hedeflerinin neler olması gerektiği ve bunlara nasıl ve ne düzeyde ulaşılabileceği sorgulanır. Programın uygulanmaya başlamasının ardından ilk çıktıların ve erken sonuçların elde edildiği bir dönemde gerçekleştirilen ara değerlendirme; programın hedeflerini gerçekleştirme yönünde ilerleyip ilerlemediğini sorgular. Nihai değerlendirme aşamasında gerçekleştirilen etki analizi ise, program tamamlandıktan sonra veya tamamlanmak üzereyken gerçekleştirilir ve programın yukarıda açıklanan altı kriter bağlamında incelenmesini amaçlar. Bu aşamada, programın çıktıları ve kısa ve orta vadeli sonuçlarına ilişkin yeterli miktarda veri toplamak ve programın etkilerini incelemek mümkündür. Bu çalışma, KİGEP'in devamı niteliğindeki KİGEP Plus programı öncesinde yapılan etki analizini içermektedir.

Etki analizi; bir destek programının tasarımına, uygulanmasına ve sonuçlarına dair gerekli bilgiyi üretmek ve bu bilgiyi yeni politikaları ve programları tasarlamada ve mevcutları iyileştirme kullanmak için bütünsel olarak değerlendirilmesidir. Dolayısıyla etki analizinin, gözlemlenen sonuç ve etkilerin program sayesinde mi oluştuğunu, yoksa bunların her halükarda ortaya çıkabilecek sonuç ve etkiler mi olduğunun irdelemesi gerekir. Etki analizi; program henüz devam ederken yapılıyorsa, değerlendirme sonuçlarına göre programın devam edip etmemesi gerektiğine dair karar verilir. Buna göre, programın gereken sonuç ve etkileri yaratmadığı veya program maliyetiyle karşılaştırıldığında etkinin çok küçük olduğu ya da program sayesinde elde edilen sonuçların sürdürülebilir olmadığı anlaşılırsa program sona erdirilir.

Tasarım aşamasında belirlenen ihtiyaçların program sayesinde karşılanması ve buna bağlı olarak sürdürülebilir sonuç ve etkilerin yaratılması, programın başarıyla uygulanıp hedeflerini gerçekleştirdiği anlamına geleceğinden, program mantığı gereği arzu edilen durum budur. Böyle bir durumda da programa daha fazla devam etmeye gerek kalmaz. Öte yandan analiz bulguları, değişen ihtiyaçlara veya karşılaşılan yeni problemlere göre yeni bir programın ihtiyacına işaret edebilir. Buna göre de sona erdirilen programın ardından yeni ihtiyaçlara göre şekillendirilmiş başka bir program başlatılır. Programın devamına karar verirse, yine değerlendirme bulguları ve öneriler çerçevesinde programda ne tür değişiklikler yapılacağına karar verilir. Buna göre de programın tasarımı revize edilir.

Şekil 1. Veri Kaynakları



Etki analizi yapılırken, cevaplanacak sorulara dair verileri ve bilgiyi toplamak için gerekli yöntemlerin tespiti önem kazanır. Yukarıdaki her bir değerlendirme kriteri bağlamında belirlenen soruların cevaplanması için birincil ve ikincil verilere ihtiyaç vardır. Birincil veriler, farklı değerlendirme metodlarının kullanılmasıyla sahadan toplanırken; ikincil veriler, halihazırda veri tabanlarında tutulan programın izleme verilerinden ve daha önce üretilmiş raporlar, literatür gibi ikincil kaynaklardan elde edilen veri ve bilgilerden oluşur (bkz. Şekil 1). Bu çalışma kapsamında hem birincil hem de ikincil veri kaynaklarından yararlanılmıştır.

Etki analizi yöntemleri, değerlendirme sorularına cevap verebilmek için veri ve bilgi toplamak amacıyla uygulanan farklı nitel (mülakat, vaka analizi, odak grubu, vb.) ve nicel (anket, ikincil verilerle uygulanan ekonometrik analizler, vb.) teknik ve yöntemleri ifade eder. Değerlendirmede kullanılacak metodların seçiminde, değerlendirmeye ayrılan kaynaklar (zaman, finansman, vb.) ile veri kaynaklarına erişilebilirlik ve uygulanabilirlik dikkate alınır. Öte yandan, değerlendirme sorularının sağlıklı biçimde cevaplanabilmesi için birden fazla yöntemin birlikte kullanılması da gerekebilir. Bu noktada, yöntemlerin seçimi ve uygulanmasında, nitel ve nicel metodların bir bileşiminin kullanılması anlamına gelen üçgenleme yaklaşımı önem kazanmaktadır.

KİGEP etki analizi kapsamında da nicel ve nitel araştırmayı birleştiren üçgenleme yaklaşımı benimsenmiştir. Bu yaklaşıma uygun olarak, KİGEP'in etkisinin daha kapsamlı bir şekilde ölçülebilmesi amacıyla hem niteliksel ve hem de niceliksel veri toplanmıştır. KİGEP'ten faydalanan işletmeler ile program kapsamında istihdam edilen Suriyeli ve Türk çalışanlara uygulanan ankete ek olarak, ilgili paydaş kurum ve kuruluşlarla mülakat ve görüşmeler de yapılmıştır. Böylece, çeşitli veri kaynaklarını ve yöntemleri kullanarak oluşturulan üçgenleme, ulaşılan sonuçları kıyaslama ve çapraz karşılaştırmalar yapma imkânı sağlayacaktır.

Ayrıca üçgenleme sayesinde, bir yöntemle elde edilen bulgu, başka bir yöntemle elde edilen bulguyla karşılaştırılabilir ve böylece doğrulaması yapılabilir. Böylelikle, bir yöntemin ortaya koyduğu bir bulgunun başka bir yöntem yardımıyla derinlemesine incelenmesi ve değerlendirme soruları için gerekli cevapların oluşturulması da mümkün olur. Tüm bunlara ek olarak, hem nitel hem de nicel yöntemlerin sahip oldukları birtakım dezavantajların dengelenmesi ve avantajlarından yararlanılabilmesi için de üçgenleme yapmak gerekmektedir.

Etki analizinin ilk aşamasını, değerlendirme türüne bağlı olarak değerlendirme kriterlerinin belirlenmesi, değerlendirme sorularının oluşturulması ve kullanılacak göstergelerin seçilmesi oluşturur. Daha sonra ikincil verilerin gözden geçirilip düzenlenerek analize hazır hale getirildiği; birincil verilerin toplanması için saha araştırmalarının planlanıp gerçekleştirildiği "veri ve bilgi toplama" adımı yürütülür. Bunu, verilerin analiz edilmesi ve bulguların raporlanması takip eder. Son olarak analizlerden elde edilen bulgular değerlendirilerek, değerlendirme kriterleri ve değerlendirme soruları çerçevesinde bir yargıya varılır. Yargılardan hareketle de programa ilişkin öneriler geliştirilir ve tüm bunlar değerlendirme raporunda bir araya getirilir (bkz. Şekil 2).

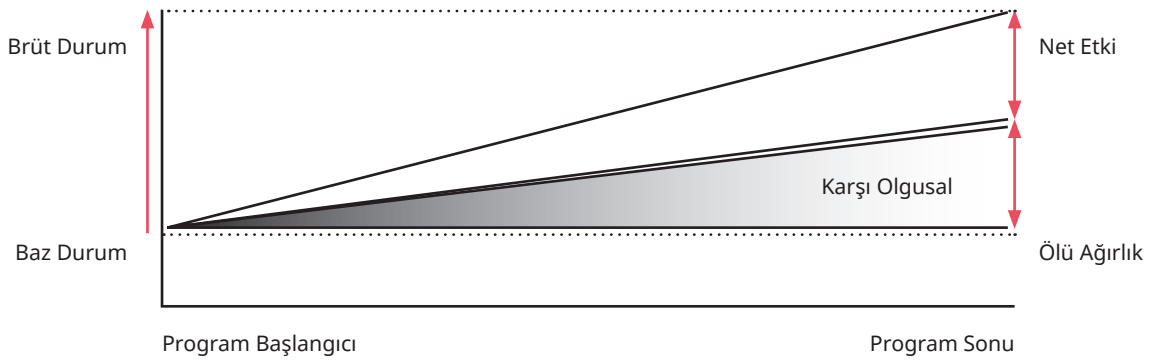
Şekil 2. Etki Analizi Aşamaları





Etki analizi, bir politika veya programın arzu edilen değişime yol açtığı ya da amacını gerçekleştirdiği yönündeki hipotezin test edilmesini sağlar. Bu nedenle de etki analizi sonucunda, nedenselliğe ilişkin çıkarımlarda bulunulması beklenir. Nedenselliğe ilişkin yapılan çıkarımların etkinliği, kullanılan analiz yöntemine bağlı olarak farklılık gösterir. Etki analizinde, “program uygulanmamış olsaydı ne olurdu?” sorusu, cevabı aranan temel sorudur. “Karşı Olgusal Analiz (Counterfactual Analysis)” olarak ifade edilen bu yaklaşım, program olmadan ortaya çıkabilecek etkileri (*ölü ağırlık*) dikkate alarak, bir programın net etkisini analiz etmeyi amaçlar (bkz. Şekil 3).

Şekil 3. Programın Net Etkisi



Nedensellik etkisinin gerçekten KİGEP'in faaliyetlerinden kaynaklanıp kaynaklanmadığını açığa çıkarmak için, KİGEP'ten yararlanmaması dışındaki tüm özellikleri benzer olan bir kontrol grubu oluşturması gerekir. Gerçek etki bu kontrol grubunun durumu ile programdan faydalanan grubun durumunun kıyaslanması sonucunda açığa çıkarılabilir. Ancak, KİGEP'in etkilerinin ölçülmesinde uygulanacak istatistikî yöntemlerin önünde bazı engeller bulunmaktadır. Ekonomik etki değerlendirmesi açısından en önemli sorun, kontrol grubu oluşturmanın güçlüğüdür. Pek çok farklı faktörün etkili olduğu bir ortamda, Suriyelilerin çalıştığı ve çalışmadığı grupların arasındaki farkları Suriyeli çalıştırmaya bağlamak doğru olmayabilir. Örneğin, Suriyelilerin çalıştığı sektörler, tesadüfi bir şekilde ya da normal dağılıma göre şekillenmemektedir. İstihdam imkânları ve daha önce gelen Suriyeliler gibi herhangi bir sosyal ağın mevcut olması ve benzeri faktörler etkilerin dışsal olmaktan ziyade içselleşmesine neden olmaktadır.

Dolayısıyla kontrol grubunun bilimsel ölçütlere uygun olarak oluşturulmadığı durumlarda ise, programdan faydalanan grubun programdan önceki durumuyla programdan sonraki durumunun karşılaştırılması belirli kısıtlar dahilinde de olsa yapılabilir. “Önceki/Sonraki Durum Karşılaştırması” ya da “Tek Grup Yöntemi” olarak da ifade edilen bu yaklaşım, bu etki analizi çalışması kapsamında benimsenmiştir.



## 3. BÖLÜM

### DÜNYADA GÖÇMENLİK VE KAYIT DIŞI İSTİHDAM İLİŞKİSİ

Dr. Muhiddin ŞAHİN, Dr. Koray GÖKSAL

Günümüzde birçok ülke her biri farklı hukuki statülere sahip olsa da göçmen, mülteci ve sığınmacılara ev sahipliği yapmaktadır. Söz konusu grupların geldikleri ülkenin sosyal, siyasi, ekonomik ve demografik yapısına etkileri ile sosyal ve kültürel çevreye uyum sağlamaları; özellikle sosyal bilimler alanında çalışan araştırmacıların ilgisini çekmektedir. Bu konularda hem gelişmiş hem de az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler özelinde yapılmış azımsanmayacak sayıda teorik ve ampirik düzeyde bilimsel nitelikli çalışma bulunmaktadır.

Söz konusu bilimsel çalışmalar dışında; devlet kurumları, uluslararası kuruluşlar ve konuyla ilgili sivil toplum örgütleri tarafından hazırlanmış olan çok sayıda çalışma da mevcuttur. Bu çalışmaların bir kısmı devlet ve ilgili kurumların göçmen, mülteci ve sığınmacı meselesine yaklaşımı ve bakış açısını ortaya koyarken, bir kısmı da söz konusu gruplar için ulusal ve uluslararası ölçekte uygulanan politika ve yürütülen projelerin sonuç ve etkilerine odaklanmıştır. Bu bölümde hem literatürde yer bulan bilimsel nitelikli teorik çalışmalar hem de ulusal ve uluslararası düzeyde gerçekleştirilen uygulama örnekleri ve politikalar değerlendirilmektedir.

Göçmen, mülteci ve sığınmacıların kayıtlı istihdama geçişi; sosyal hayattan ticari yaşama, eğitimden sağlığa, insan haklarından sosyal güvenlik ve sosyal uyuma kadar birçok konuyu ilgilendiren geniş bir perspektiften değerlendirilebilir. İlgili yazın ve uygulama örnekleri, söz konusu kişilerin kayıtlı istihdama geçişini genellikle ekonomik etki ve sonuçları bakımından incelemektedir. Bu bakımdan bu çalışma kapsamında yapılan literatür incelemesinde; göçmen, mülteci ve sığınmacıların kayıtlı çalışmasının öncelikle ekonomik, ticari ve mali etkileri üzerinde durulmuş ve diğer konular daha dar kapsamlı olarak ele alınmıştır. İlgili literatürdeki bazı çalışmalar sadece göçmen ya da mülteciler gibi tek bir sosyal grubu araştırma konusu yaparken, bazı çalışmalarda ise birden fazla sosyal grup incelenmiştir. Dolayısıyla bu bölüm kapsamında, hem göçmen ve mültecilerin hem de sığınmacıların kayıtlı istihdama geçişleri üzerine yapılan teorik bilimsel çalışmalar ile uygulama örneklerine yer verilmiştir.

#### 3.1. Göçmen ve Mülteci İstihdamına İlişkin Teorik Çalışmalar

Bu alt bölümde; literatürde göçmen, mülteci ve sığınmacıların kayıtlı istihdama geçişinin işgücü verimliliği, ücret düzeyleri, işletme verimliliği, toplam harcamalar, tüketici talebi, kamusal gelir ve harcamalar ile ticaret hacmi ve beşeri sermaye yatırımları üzerindeki etki ve sonuçlarını inceleyen çalışmalar ele alınmaktadır. Bu bölümde, göçmen, mülteci ve sığınmacıların kayıtlı istihdama geçişinde önemli bir aşama olarak görülen kayıtlı işyeri açma izin ve teşvikleri konusunda yapılan çalışmalara da ayrıca yer verilmiştir.

##### 3.1.1. İşgücü Verimliliği ve Ücret Düzeyleri

Literatürde kayıtlı çalışmanın göçmen ve mültecilerin çalışma verimliliğini ve ücret düzeylerini artırdığına ilişkin bulgular mevcuttur. Kayıt dışı işçi çalıştıran işletmelerin genelde verimlilikleri düşük olmakta, çalışanlarına daha düşük ücretler ödemekte ve vasıfsız işçi talep etmektedirler (La Porta ve Shleifer, 2014). Bu durum, mültecilerin kendi vasıflarına uygun verimlilik ve ücret düzeyinde çalıştırılmasının kayıt dışı işletmelerde mümkün olmamasını getirmektedir.

Bu alandaki önemli çalışmalardan birinde, Kossoudji ve Cobb-Clark (2002), ABD’de 1986 yılında yürürlüğe giren Göç Reformu ve Kontrol Yasası (IRCA) sonrasında göçmenlerin kayıtlı istihdamının

ücret düzeylerinde yaklaşık yüzde 6'lık bir iyileşmeye neden olduğu sonucuna ulaşmışlardır. Benzer şekilde; Steigleder ve Sparber (2017) IRCA sonrası kayıtlı istihdama geçen göçmenlerin ücret düzeylerinde yüzde 4,2 ile yüzde 7,9 arasında bir artış olduğunu tahmin etmişlerdir. Her iki çalışmada da, göçmenlerin ücret düzeylerindeki artış kayıtlı istihdam ile birlikte artan mesleki hareketliliğin bir sonucu olarak değerlendirilmiştir. Bazı çalışmalarda ise; kayıtlı istihdamın beşeri sermayeye yapılan yatırımları artırdığı, bunun da uzun dönemde ücretlere artış olarak yansıdığı savunulmaktadır (Pan, 2012; Mendez vd., 2016; Cortes, 2013; Mukhopadhyay, 2017). Kayıtlı istihdama geçen göçmen ve mültecilerin ücret düzeyleri konusunda işverenlere karşı pazarlık gücünün arttığına ve bunun ücret düzeylerine yansıdığına ilişkin çalışmalarda mevcuttur (Hirsch ve Jahn, 2015). Özellikle daha vasıflı göçmen ve mülteciler için kayıtlı istihdamın ücret artışları üzerindeki etkisi çok daha belirgindir (Lofstrom vd., 2013; Kaushal, 2006; Orrenius vd., 2012; Ruhs, 2017).

Kayıtlı istihdamın mültecilerin verimlilikleri ve ücret düzeyleri üzerindeki etkileri konusunda; literatürde gelişmiş ve az gelişmiş ülkeler arasında önemli farklar bulunmaktadır. Gelişmiş ülkelerde kayıtlı istihdamın mülteciler üzerindeki olumlu etkileri çok daha çarpıcı iken, aynı etkiler az gelişmiş ülkelerde her zaman belirgin değildir. Bu durum, az gelişmiş ülkelerde kayıt dışı ekonominin büyüklüğü ve vasıflı mültecilerin oransal azlığı ile ilişkilendirilmektedir. Özellikle az gelişmiş ülkelerde; her ne kadar kayıtlı istihdamı teşvik eden mekanizma ve yasal düzenlemeler olsa dahi, mültecilerin büyük bir kısmı kayıt dışı olarak çalışmaya devam etmektedir (Hassan ve Schneider, 2016). Bu durum, az gelişmiş ülkelerde göçmen ve mültecilerin kayıtlı çalışmasına ilişkin düzenlemelerin verimlilik ve ücret düzeyleri üzerindeki etkisini azaltmaktadır.

Benzer şekilde yapılan saha çalışmaları, az gelişmiş ülkelerdeki vasıflı göçmen ve mülteci sayılarının oransal olarak gelişmiş ülkelerdekilerin çok altında kaldığını göstermektedir. Bu durum, az gelişmiş ülkelerde kayıtlı çalışmaya teşvik mekanizmaları ve düzenlemeleri olsa dahi, mültecilerin büyük kısmının halen daha düşük bir ücretle, vasıfsız işlerde ve kayıtsız olarak çalışmaya devam etmelerine neden olmaktadır. Kayıtlı istihdama geçişlerin olduğu durumlarda bile verimlilik ve ücret düzeylerinde önemli artışlar olmamaktadır. Örneğin, Dünya Bankası tarafından Uganda'da 350 mülteciye uygulanan bir saha çalışması, mültecilerin yüzde 43'ünün işgücü piyasasına katıldığı, yüzde 12'sinin ise kayıtlı olarak çalıştığı sonucuna ulaşmıştır (Vemuru vd., 2016). Aynı çalışmada, anket yapılan mültecilerin sadece yüzde 29'unun orta öğretim seviyesinde eğitim aldığı, geri kalanının ise daha düşük eğitim düzeyine sahip olduğu veya hiç eğitim almadığı sonucuna ulaşılmıştır.

Az gelişmiş ülkelerdeki mültecilerin demografik yapısı da benzer bir eğilim göstermektedir. Örneğin, Ürdün'deki Zaatarı mülteci kampında yapılan bir ankete göre, mültecilerin yüzde 75'inin eğitim seviyesi 9. sınıf ve altındadır ve neredeyse tamamı düşük vasıflı çalışan olarak nitelendirilmiştir (UNHCR, 2017). Sonuç olarak, her ne kadar az gelişmiş ülkelerde kayıt dışı ekonominin büyüklüğü ve vasıflı mültecilerin oransal olarak azlığı, kayıtlı istihdamın ücretler üzerindeki etkisini zayıflatsa da, söz konusu etki literatürde kendine yer bulmuştur.

### 3.1.2. İşletme Verimliliği ve Ekonomik Büyüme

Ortega vd. (2018), ABD'de 2012 yılında yürürlüğe giren "ABD'ye Çocukluk Çağında Gelenler için Ertelenmiş Eylem" (DACA) programı sonrası kalıcı olarak kayıtlı statü sağlanan 800 bin göçmenin ekonomik etkisini incelemiştir. Buna göre, söz konusu göçmenlerin uzun dönemde ABD Gayri Safi Yurtiçi Hasılası (GSYH)'ni yıllık yüzde 0,8 artıracığı, bu artışın da yıllık 15,2 milyar Dolar düzeyinde olacağı tahmin edilmiştir. Benzer şekilde, Edwards ve Ortega (2017) ABD'deki tüm düzensiz göçmenlerin kayıtlı statüye geçirilmesinin, bu göçmenlerin halihazırda yıllık yüzde 3,1 olan GSYH'ya katkısını yüzde 4,8'e çıkaracağını belirtmektedirler.

Ulusal ekonomideki büyümeyi sadece göçmen ve mültecilerin işgücü piyasasına girmeleri ve üretime katkı sağlamaları bağlamında açıklamak eksik bir anlatım olacaktır. Ulusal ekonomideki büyümenin bir nedeni de, işgücüne giren mültecilerin yerel işgücünün katma değerini de artırmasıdır. Mülteciler

genelde işgücü açığının yaşandığı düşük nitelikli işlerde istihdam edilmekte olup, bu durum yerel işgücünün daha nitelikli, beceri isteyen ve daha yüksek ücretli iş alanlarına ya da sektörlere kaymasına neden olmakta ve yerel işgücünün de verimliliği artmaktadır. Bu açıdan mülteci işgücü aslında yerel işgücünün bir ikamesi değil, onun tamamlayıcısı olarak görülmelidir (Peri, 2012). Ayrıca düşük nitelikli işgücü açığının kapanması ile işletmeler daha verimli hale gelmekte ve bu işletmelerin istihdam kapasitesi de artmaktadır (Clemens, 2013).

Göçmen ve mültecilerin ulusal ekonomiler üzerindeki etkisi; sadece gelişmiş ülkelerde değil, düşük vasıflı işgücünün yoğun olduğu ve yüksek işsizlik oranlarına sahip az gelişmiş ülkelerde bile oldukça belirgindir. Örneğin, Ürdün'de düşük vasıflı işlerin büyük bir kısmı yerel işgücü tarafından çekici bulunmamakta ve bu işlerde çoğunlukla göçmenler istihdam edilmektedir (Ajluni ve Kawar, 2014). Malezya'da mültecilerin günlük ev hizmetlerinde yoğun olarak istihdam edilmeleri, yerel kadın nüfusun işgücüne katılım oranını ciddi oranda yükseltmiştir (Tan ve Gibson, 2013).

Mültecilerin özellikle yerel işgücü tarafından cazip bulunmayan düşük nitelikli işlerde emek arzını artırmaları, ölçek etkisine neden olmakta ve işgücü maliyetlerini düşürmektedir. Bu durum işletmelerin verimliliklerini artırmakta ve yeni istihdam kapasitelerini yükseltmektedir (Ozden ve Wagner, 2014). Altındag vd. (2018) de, benzer şekilde Türkiye'deki Geçici Koruma Sağlanan Suriyelilerin işletme maliyetlerini düşürdüğü ve işletmelerin verimliliklerini arttırdığı sonucuna ulaşmıştır. Uganda'da olduğu gibi mültecilerin birlikte çalıştıkları yerli çalışanlara değerli mesleki bilgi ve becerilerini aktardığı ve bu sayede yerli işgücünün verimliliğinin artmasına katkı sağladığı örnekler de vardır (Betts vd., 2014).

Diğer yandan mültecilerin, özellikle yerel işgücüne ikame olarak görüldüğü durumlarda, yerel işgücünün işlerini kaybetmesi önemli bir sorun olarak görülmektedir. Ancak, Ürdün ve Türkiye örneklerinde de olduğu gibi, bu sorunun kayıtlı işgücü piyasasına olan etkisi son derece düşüktür. Yukarıda da açıklandığı üzere, kayıt dışı ekonominin yaygın olduğu ekonomilerde mülteciler her tür düzenleme ve teşvike rağmen kayıt dışı piyasada kalmakta ve yerel işgücünün cazip görmediği düşük vasıflı işlerde çalışmaktadırlar. Nitekim, Morales (2018) ile Foged ve Peri (2016) mülteciler nedeniyle yerel işgücünün işlerini kaybetmesinin olumsuz etkilerinin zamanla azalacağını ve hatta uzun dönemde işletme verimliliğindeki ve istihdam kapasitesindeki artış ile pozitif bir etkiye dönüşeceğini vurgulamaktadır.

Yukarıda işgücü piyasasına giren mültecilerin kayıtlı istihdam üzerindeki etkilerinin düşük ve geçici olduğu konusunda literatürdeki çalışmalardan örnekler verilmiştir. Daha önce kayıt dışı çalışan göçmen ve mültecilerin kayıtlı istihdama geçmesinin, kayıtlı işgücü piyasasını nasıl etkilediği de önemli bir husustur. Bu konuda literatürde hem olumlu hem de olumsuz etkiler olduğuna dair bulgular mevcuttur. Olumlu etkilerinden birincisi, kayıtlı istihdama geçen mültecilerin işgücü piyasasında tamamlayıcı bir rol üstlenmeleri ve ölçek etkisiyle işletmelerin verimliliklerini artırmalarıdır. Söz konusu verimlilik artışı ise yerli işgücü için istihdam kapasitesinin artmasını sağlamaktadır. Örneğin; vasıflı mültecilerin kayıtlı istihdama geçmesi durumunda, işletmelerin verimliliği artmakta ve daha düşük vasıflı yerli işgücü için istihdam kapasitesi genişlemektedir. Benzer şekilde; mültecilerin yerli işgücünün cazip bulmadığı iş alanlarında kayıtlı istihdama geçmeleri durumunda yine firmaların verimlilikleri ve daha yüksek vasıflı yerli işgücü için istihdam kapasitesi artacaktır. Ayrıca, kayıt dışı olarak asgari ücretin altında çalışan mültecilerin kayıtlı istihdama geçmeleri, kayıtsız işgücünün pazarlık gücünü de yükselterek, ücretler üzerindeki aşağı yönlü baskıyı da azaltacaktır (Bailey, 1985).

Kayıt dışı çalışan mültecilerin kayıtlı istihdama geçmesiyle birlikte ortaya çıkan en önemli olumsuz etki işletmelerin verimlilikleri üzerinde görülmektedir. Mültecilerin kayıtlı istihdama geçmesi bir yandan ölçek etkisiyle işletmelerin verimliliklerini yükseltirken, diğer yandan kayıtlı istihdama geçen işgücünün ücretler üzerindeki pazarlık gücünün artmasıyla, ücret düzeyleri yükselmekte ve işletme verimlilikleri düşmektedir (Chassambouli ve Peri, 2015). Dolayısıyla, kayıtlı istihdama geçişin işletmelerin verimlilikleri üzerindeki etkisi, ölçek etkisi ile ortaya çıkan pozitif etki ve ücret etkisi ile ortaya çıkan negatif etkinin hangisinin baskın olduğuna göre değişebilmektedir. İkinci olarak, kayıtlı

istihdamda özellikle vasıflı mültecilerin vasıflı yerli işgücü yerine ikame olarak kullanılması da olumsuz bir etki olarak görülmektedir (Orrenius ve Zavodny, 2012).

Cobb-Clark vd. (1995) ABD'deki düzensiz göçmenlerin kayıtlı istihdama geçmesinin imalat sektöründe ortalama ücret düzeyini artırdığına dair sonuçlara ulaşmışlardır. Kayıtlı istihdama geçiş sadece göçmenlerin değil, ücretler üzerindeki pazarlık gücü artan yerli işgücünün de ücret düzeylerinin yükselmesine neden olmuştur. Ampirik çalışmaların azlığı ve yine bu konudaki teorik çalışmalarda etkinin yönü ve bağlamı konusundaki belirsizlikler, kayıtlı istihdama geçen mülteci ve sığınmacıların kayıtlı işgücü piyasasına etkilerinin tahmin edilmesini zorlaştırmaktadır. Her şeye rağmen toplam mülteci ve sığınmacı nüfusun içerisinde görece olarak vasıflı işgücünün oldukça az olduğunu göz önüne alırsak, kayıtlı istihdama geçişin kayıtlı işgücü üzerindeki etkilerinin düşük olduğunu ve daha çok düşük vasıflı işgücünü etkilediğini söyleyebiliriz. Söz konusu etkilerin başlangıçta olumsuz olması durumunda bile, kayıtlı istihdama geçen mültecilerin mesleki gelişimlerinin gerçekleşmesi ve artan işgücü arzının artan sermaye ile desteklenmesi sayesinde uzun dönemde etkilerin olumluya döneceği söylenebilir.

### 3.1.3. Kayıtlı İşletme ve Ağ Etkileri

Mülteci ve sığınmacıların kayıtlı istihdama geçmesinin bir başka boyutu da bu gruplara kayıtlı olarak işyeri açma izinlerinin verilmesidir. Söz konusu izinler mültecilerin kayıtlı istihdama geçişinde önemli bir aşama olarak görülmekte ve kayıtlı olarak işyeri açan mülteciler hem kendileri hem de yerli işgücü için önemli faydalar sağlamaktadır.

Türkiye'de 26 Şubat 2019 itibariyle en az bir ortağı Suriye uyruklu olan şirket sayısı 15.159'dur. Bu işletmelerde ortalama 9,4 kişi ve toplamda 56.710 kişi istihdam edilmekte olup, istihdam edilenlerin önemli bir kısmını yerli işgücü oluşturmaktadır (Ucak vd., 2017). Betts vd. (2014) çalışmasında Uganda'da mültecilerin sahip oldukları işletmelerin bazı sektörlerde malların tedarik ve dağıtım zincirinde önemli bir yere sahip olduğunu ve genelde yerli işletmeler tarafından güvenilir bulduklarını belirtmektedir.

Her ne kadar mültecilerin kayıtlı olarak işyeri açmasına izin verilse ve bu konuda bir takım teşvik mekanizmaları olsa dahi, mültecilerin büyük bir çoğunluğu kayıt dışı ekonomide kalmaya devam etmektedirler (De Mel vd. 2013; Benhassine vd., 2018). Örneğin Türkiye'de 2017 sonu itibariyle Suriyelilerin sahip olduğu 4.000 ile 14.000 arası kayıt dışı işletme olduğu tahmin edilmektedir (Karasapan, 2017).

Kayıt dışı işletmelerin büyüme imkanları sınırlıdır. Kayıt dışı işletmeler resmi denetimlerden kaçınmak için çoğu zaman belirli bir işletme büyüklüğünün üzerine çıkamazlar. Ayrıca, bu işletmeler işlerini büyütmek için gerekli olan finansal hizmetlere ulaşmak, resmi sözleşmeler imzalamak gibi kayıtlı işletmelerin faydalanabileceği birçok avantajdan da mahrumdurlar (Farrell, 2004). Dolayısıyla kayıtlı ekonomiye geçen işletmeler; çok daha verimli olmakta, işlerini büyütmekte, istihdam kapasiteleri artmakta ve ekonominin geneline daha fazla katkı sunmaktadırlar. Ayrıca, ABD'de kayıtlı olmanın potansiyel faydalarının kayıt dışı faaliyet gösteren işletmeler için de teşvik edici olduğuna dair bulgular da mevcuttur (Fairlie ve Woodruff, 2010).

Literatürde yukarıda sözü edilen avantajlar dışında, mültecilerin sahibi oldukları işletmelerin kayıtlı ekonomiye geçmesinden kaynaklı bir takım ağ etkilerinden de söz edilmektedir. Buna göre, mülteciler daha çok kendi uyruğundan olan işyeri sahiplerinin yanında çalışmak eğilimindedirler. ABD için yapılan bir çalışma, mültecilerin ülkeye girişinden itibaren geçen ilk üç ay içerisinde iş bulma olasılıklarının, kendi ağlarındaki aynı uyruktan mülteci işyeri sahipleri ne kadar fazla ise o kadar arttığını göstermektedir (Dagnelie vd., 2018). Dolayısıyla, kayıtlı ekonomiye geçen ve bu sayede işletme verimlilikleri artan mülteci iş sahipleri, daha fazla mülteciyi istihdam edebilmektedirler. Kayıtlı ekonomide verimlilikleri artan bu işletmelerin mülteciler dışında yerli işgücünü istihdam kapasiteleri de artar. Böylelikle artan gelir ve harcama döngüsü ekonomik çarpan etkisiyle ekonominin tüm sektörlerinde hasıla ve istihdam artışına yol açabilir.

Mültecilere kayıtlı işyeri açma izinlerinin verilmediği ya da sınırlı olduğu durumlarda, mülteciler kayıt dışı olarak ufak kapasiteli işletmeler açma eğiliminde olurlar. Bu işletmelerde büyük olasılıkla kayıt dışı mülteciler istihdam edilecektir. Oysa ki, mültecilere yönelik olarak kayıtlı işyeri açma konusundaki yasal düzenlemelerin kolaylaştırılması ve hatta teşvik edilmesi; bu işletmelerin büyümesi, verimliliklerinin artması ve sadece mülteci değil aynı zamanda yerli işgücünü de kayıtlı olarak istihdam etmesini de getirmektedir. Güney Afrika'da mültecilere işyeri açma konusunda sınırlı da olsa izin verilmesine karşın, halen mültecilerin sahip olduğu işletmelerin büyük çoğunluğu kayıt dışı ekonomide faaliyet göstermektedir. Söz konusu işletmeler kayıt dışı olarak faaliyet göstereseler dahi, yine de yerel işgücünün istihdamına az da olsa katkıda bulunmaktadırlar. Güney Afrika Göç Programı (SAMP) tarafından gerçekleştirilen bir çalışmada, mültecilerin sahip olduğu işletmelerin yaklaşık dörtte birinde en azından bir tane yerel işçi çalıştırıldığı bulunmuştur (Crush ve Tawodzera, 2017).

Mültecilerin sahip olduğu işletmelerin kayıtlı ya da kayıt dışı olarak yerel ekonomik sisteme dahil olmaları, yerel işletmelerin piyasadan dışlanmalarına da yol açabilir. Buna karşın, ekonomi teorisi yeni işletmelerin piyasaya girmesine izin verilmesiyle birlikte artan rekabetin mevcut firmaları daha yenilikçi ve verimli olmaya zorlayacağını öne sürmektedir (Aghion vd., 2015). ABD ve Türkiye'den ampirik kanıtlar, mültecilerin sahibi olduğu işletmelerin yerel işletmeler üzerindeki söz konusu dışlama etkisinin çok düşük olduğunu göstermektedir (Akgündüz vd., 2018; Fairlie ve Meyer, 1997). Benzer şekilde, Çin'de büyük ve orta boy ölçekli işletmelerin piyasaya girmesinin, artan rekabetle birlikte piyasa düzeyindeki verimliliği artırdığına ilişkin bulgulara da ulaşılmıştır (Aghion vd., 2015). Özellikle kayıt dışı ekonominin önemli bir yer tuttuğu az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde, mültecilerin sahipliğinde olan işletmelerin kayıtlı ekonomiye geçmeleri konusundaki düzenlemeler ve teşviklerin yerel işletmeler üzerindeki dışlama etkisinin düşük olduğu gözlemlenmektedir (La Porta ve Shleifer, 2014).

Yerel işletmelerin dışlanma etkisi konusunda yukarıda tartışılan karşıt argümanlara rağmen, söz konusu etkinin önemli olduğu durumlar da olabilir. Örneğin Fairlie ve Meyer (2003), ABD için yaptıkları çalışmada, 1980-1990 yılları arasında ABD'de göçmenlerin sahipliğindeki her on işletmeye karşı en azından dört yerel işletmenin piyasadan dışlandığını bulmuştur. Buna karşın, yine de mültecilerin sahipliğindeki kayıt dışı işletmelerin kayıtlı ekonomiye geçmesinin faydası her halükârda dışlama etkisinin maliyetinden daha yüksek olmaktadır.

### 3.1.4. Harcama Etkisi ve Tüketici Talebi

Mülteciler ve sığınmacılar hem çalışan hem de işveren olarak kayıtlı istihdama geçtiklerinde verimlilikleri ve gelir düzeyleri yükselmekte ve buna bağlı olarak harcama eğilimleri artış göstermektedir. Tüketici talebindeki bu artış çarpan etkileri vasıtasıyla yerel işletmelerin hasılatlarını yükseltirken, istihdam kapasitelerini de artırmaktadır. Betts vd. (2014) Uganda'daki mültecilerin tüketici olarak ekonomiye katkısını incelemiştir. Kampala'da anket uygulanan mültecilerin yüzde 97'si günlük ihtiyaçlarını yerel işletmelerden karşıladıklarını belirtmişlerdir. Bu mültecilerin yüzde 80'i ise yerel satıcıları birincil tüketimlerinin ana tedarikçisi olarak tanımlamışlardır. Crush ve Tawodzera (2017), Güney Afrika'daki mülteci işyeri sahiplerinin yerel toptancılara ayda ortalama 2.500 Dolar ve mülk sahiplerine ayda ortalama 350 Dolar ödedikleri sonucuna ulaşmıştır.

Mülteciler tarafından yapılan bu harcamalar, mülteciler nedeniyle işlerini kaybeden yerli işgücünden kaynaklı harcama düşüşünden daha fazla olduğu sürece tüketici talebi artmakta ve ekonomide olumlu bir etki ortaya çıkmaktadır. Daha önce belirtildiği gibi, işgücü piyasasına giren mültecilerin yerli işgücü üzerindeki dışlayıcı etkisinin genellikle düşük olduğu göz önünde tutulursa, harcama kaynaklı etkilerin pozitif olması çok daha olasıdır. Örneğin Bodvarsson vd. (2008), "Mariel boatlift" krizinde Miami'ye gelen Kübalı mültecilerin bölgede perakende satışları artırarak, yerel işletmelerin gelirleri ve çalışanların ücret düzeylerinde pozitif etkiler yarattığı sonucuna ulaşmıştır. Benzer bir çalışma da, Tanzania'da yerel çiftçilerin üretim ve satışları da mültecilerin gelmesinden sonra belirgin

bir şekilde arttığını göstermiştir (Maystadt ve Verwimp, 2014). Türkiye’de de, geçici koruma sağlanan Suriyeliler nedeniyle artan harcama düzeyi ve özellikle barınma ihtiyacı karşısında genişleyen inşaat ve emlak sektörü nedeniyle, ekonomik faaliyet olumlu yönde etkilenmiştir (Altındag vd., 2018).

Mülteciler kayıt dışı olarak çalışsalar bile, yukarıda sözünü ettiğimiz harcama artışına bağlı pozitif etkiler her halükarda ortaya çıkmaktadır. Buna karşın, kayıtlı istihdama geçerlerse etkilerin büyüklüğü de belirgin şekilde artmaktadır. Dustmann vd., (2017) ABD’deki kayıtsız göçmenlerin kayıtlılara oranla yaklaşık yüzde 40 daha az tüketim harcamasında bulunduğu sonucuna ulaşmıştır. Çalışmada kayıtsız göçmenlerin tüketim eğiliminin düşük olması, iş güvenceleri olmadığı için daha çok tasarruf etme eğiliminde olmaları ile açıklanmıştır. Bu kişiler konut kiralamak gibi resmi sözleşmeler yapamadıkları ve daha fazla harcama gerektiren durumlarda finansal hizmetlere ulaşamadıkları için de harcamaları kısıtlanmaktadır. Ayrıca yukarıda da tartışıldığı üzere, kayıt dışı olarak çalışanların ücretleri kayıtlılara göre daha düşük olmaktadır. Dolayısıyla, mültecilerin kayıtlı istihdama geçmeleri harcama eğilimlerini artırarak ekonomiye daha fazla pozitif etkide bulunmalarını ve yerel halkın daha fazla fayda sağlamasının önünü açabilir.

### 3.1.5. Kamusal Gelir ve Harcamalar

Mültecilerin ve sığınmacıların kayıtlı istihdama geçişiyle birlikte ortaya çıkan verimlilik, istihdam kapasitesi, gelir düzeyi ve harcama eğilimlerinde ortaya çıkan artışlar birçok farklı kanaldan devletin vergi gelirleri üzerinde etkili olmaktadır. Gelişmiş ülkeler için bu konuda yapılan bazı kapsamlı araştırmalar, vergisel etkilerin büyüklüğünün temel belirleyicisinin mültecilerin işgücü piyasasına entegrasyon düzeyi olduğunu belirtmektedirler (Liebig ve Mo, 2013).

Son dönemde yapılan bazı araştırmalarda benzer bir ilişkinin gelişmekte olan ekonomiler için de geçerli olduğu görülmektedir (OECD ve ILO, 2018). Her ülkenin vergi yapısı farklı olmasına karşın; gelir arttıkça toplanan vergi miktarı da artmaktadır. OECD ve ILO (2018) tarafından farklı gelir düzeylerine sahip gelişmekte olan ülkelere dair yapılan analiz sonuçlarına göre, dolaylı vergilerin kamu gelirleri içindeki payı yüzde 40 ile yüzde 78 arasında değişmekte olup, bu pay gelişmiş ülkelerle karşılaştırıldığında oransal olarak daha fazladır. Doğrudan vergiler ise bu ülkelerde kamu gelirleri içinde yüzde 15 ile yüzde 50 arasında bir paya sahiptir.

Yukarıdaki analiz, mültecilerin kayıtlı çalışmasının gelişmekte olan ülkelerin kamusal gelirlerini hangi kanallar vasıtasıyla etkilediğini göstermektedir. Mülteciler ister kayıtlı isterse kayıtsız olarak istihdam edilmiş olsunlar, gelirlerini vergilendirilebilir mallara harcadıkları sürece daha fazla dolaylı vergi katkısı sağlarlar. Kamplarda kalan, devletten doğrudan destek alan ve işgücüne katılmayan mültecilerin ise vergisel katkıları düşüktür. Benzer şekilde, mültecilerin ağ etkileri nedeniyle ihtiyaçlarını yine mültecilerin sahipliğindeki kayıt dışı işletmelerden tedarik etmesi de dolaylı vergiler yoluyla olan katkının düşük düzeyde kalmasına neden olur.

Mültecilerin sahipliğinde bulunan işletmeler kayıt dışı ekonomide yer alsalar dahi dolaylı yoldan yine de devlete vergi katkısında bulunurlar. Daha önce de örnek verdiğimiz üzere; Crush ve Tawodzera (2017) Güney Afrika’daki mülteci işyeri sahiplerinin yerel toptancılara ayda ortalama 2.500 Dolar ödeme yaptıkları sonucuna ulaşmıştır. Söz konusu yerel toptancılar kayıtlı olarak faaliyette buldukları için, mülteci işyeri sahipleri tarafından yapılan bu ödemeler aynı zamanda yerel işletmelerin ödediği doğrudan vergi miktarını da artırmaktadır.

Mülteciler kayıtlı ekonomiye geçtiği sürece, devletin eğitim ve sağlık gibi hizmetlerine de daha fazla entegre olmaya başlarlar ve bu durum kamu harcamalarında ister istemez bir artışa yol açar. Mültecilerin büyük bir kısmının kayıtsız olarak çalışması durumunda, kayıtlı istihdama geçmelerinin bütçeye olan net etkisi; mültecilerin kamu hizmetlerinden ne kadar yararlandığı ve kayıtlı istihdama geçişin mültecilere başka hangi devlet hizmetlerini kullanma imkânı verip vermediğine göre değişmektedir. Bu çerçevede, Machado (2017), daha önce kayıt dışı ekonomiye entegre olmuş göçmen ve mültecilerin kayıtlı olmasının net bütçe etkisinin, vergilerdeki artışın ve

devlet hizmetlerinin kullanımındaki artışın görece büyüklüklerine bağlı olduğunu ortaya koymuştur. Mülteciler halihazırda büyük ölçüde söz konusu hizmetlerden faydalanıyorsa ya da kayıtlı çalışmak mültecilere yeni hizmetlere ulaşma imkânı vermeyecekse, bu durumda kayıtlı istihdama geçişin bütçe üzerinde olumlu etkisi olur. Çünkü kayıtlı istihdama geçiş, kamu harcamalarında büyük bir değişime yol açmazken vergi gelirlerini artırabilmektedir.

Gelişmekte olan ülkelerde, kayıt dışı ekonomiye entegre olmuş mülteciler halihazırda zaten yoğun olarak kamu hizmetlerini kullanmakta (Ammar vd., 2016) olup, kayıtlı istihdama geçişin mültecilere yeni ve farklı başka hizmetlere ulaşma imkânı vermesi olası değildir. Yine de kayıtlı istihdama geçiş sonrası kamu hizmetlerinden faydalanma hacmi artsa dahi olumsuz etkiler çok daha düşük düzeyde de gerçekleşebilir. Örneğin, Cascio ve Lewis (2017) ABD için yaptıkları çalışmada IRCA sonrası kamu hizmetlerindeki kullanım yoğunluğuna bağlı olarak kamu harcamalarındaki artışın, vergi gelirlerindeki artış tarafından telafi edildiği sonucuna ulaşılmıştır.

### 3.1.6. Ticaret Hacmi ve Beşeri Sermaye Yatırımları

Mültecilerin kayıtlı istihdama geçişinin yukarıda tartışılan etkiler dışında; ticaret hacmini artırdığı, beşeri sermaye yatırımlarını tetiklediği ve sendikacılık faaliyetlerini güçlendirdiğine ilişkin çalışmalar da mevcuttur. Bu alandaki çalışmalar, göç ile ticaret hacmi arasında güçlü bir korelasyon olduğunu göstermektedir (Böhme ve Kups, 2017). Mültecilerin yurtdışı bağlantılarını kullanarak yeni ticaret fırsatları yaratmaları, kendi ülkelerinden ithal edilen mallara talep oluşturmaları ve ekonomik büyümeyi hızlandırmaları ticaret hacminin genişlemesine yol açabilmektedir (Tadesse ve White, 2010; Briant vd., 2014; Poot ve Strutt, 2010). Örneğin Betts vd. (2014), Uganda'daki mülteci tacirlerin genelde geldikleri ülkelerdeki ticari bağlantılarını yeniden kurma eğiliminde olduklarına dair bilgiler sunmaktadır. Hatta mültecilerin bir kısmı kendi ülkeleriyle kurdukları ticari ilişkilerden elde ettikleri deneyimleri kullanarak; ticari ağlarını Gana, Hollanda ve Dubai'ye kadar genişletmişlerdir. Ülkelerine geri dönen mülteciler de daha önce misafir oldukları ülkelerdeki ticari ilişkilerini devam ettirebilmektedirler.

Söz konusu ticari etkiler, mülteci işverenlerin kayıtlı ekonomide faaliyet göstermeleri durumunda ortaya çıkmaktadır. Çünkü, daha önce de bahsedildiği üzere, kayıt dışı işletmelerin kapasite ve büyüklüklerinin her zaman belirli bir sınırı vardır. Dolayısıyla, sınırlı bir ölçeğe sahip işletmelerin yurtdışı ticari ilişkiler kurmaları ve kursalar bile ticari ilişkilerini büyütmeleri mümkün değildir. Kayıtlı ekonomide faaliyet gösteren mülteci işyeri sahiplerinin ticaret hacmini genişletmesi her şeyden önce bütçe gelirlerini olumlu etkilemekte ve ülkenin dış ticaret dengesine pozitif katkı sağlamaktadır (OECD ve ILO, 2018).

Mültecilerin kamplarda yaşamaları ve kayıtlı işgücü piyasasına girişine izin verilmeyerek mesleki hareketliliklerinin engellenmesi hem mültecilerin hem de yerel halkın beşeri sermayeye uzun dönemli yatırımlar yapmasını engellemektedir. Alix-Garcia vd. (2017) bu durumu "bağımlılığın daha fazla bağımlılık yaratması" ifadesi ile açıklamaktadır. Buna göre, kamp bölgelerindeki günlük tüm ekonomik faaliyetler mültecilerin devletten, uluslararası kuruluşlardan ya da yurt dışındaki yakınlarından sağladıkları yardımlarla sürdürülmektedir. İzole bir alanda sıkışmış çok sayıda mültecinin günlük ihtiyaçlarının karşılanması, yerel nüfus ve işletmeler için rant fırsatları ortaya çıkarır. Bu izole bölgelerle ticari faaliyette bulunmak isteyen potansiyel rakipler, hem lojistik nedenlerle hem de gayri resmi engellemelerle piyasanın dışında tutulur. Dolayısıyla, mülteci kamplarına bağımlı bir ekonomik yaşam sürmeye başlayan yerel nüfusun beşeri sermaye gelişimine yönelik uzun dönemli yatırımlar yapmak için motivasyonu kalmaz. Sonuç olarak, yardımlara bağımlı yaşayan mülteciler ve mültecilere bağımlı yaşayan bir yerel nüfus şeklinde iki yönlü ve kendi kendini besleyen bir bağımlılık durumu ortaya çıkar.



## 4. BÖLÜM

### AVRUPA BİRLİĞİ VE DİĞER ÜLKELERDE GÖÇMEN-KAYIT DIŞI İSTİHDAM İLİŞKİSİ

Dr. Serpil OĞUZ, Dr. Muhiddin ŞAHİN

#### 4.1. Avrupa Birliği'nde Kayıt Dışı İstihdamın Genel Durumu ve Kayıt Dışı Göçmen ve Mülteci İstihdamı

Kayıt dışı istihdam, karmaşık, ülkelere göre ve zaman içerisinde değişen bir kavramdır. Ülkelerin mevcut kontrol mekanizmalarından kaçtığı veya kaçındığı için kayıt dışı ekonominin büyüklüğünü kesin olarak ölçmek mümkün olmayıp, doğrudan ve dolaylı yöntemler (örn. elektrik kullanımındaki artış ile ekonomik büyüme arasındaki ilişki gibi) ile kayıt dışı faaliyetlerin büyüklüğü tahmin edilmeye çalışılmaktadır.

Kayıt dışı çalışmanın cazip olmasının ana nedeni ekonomiktir. Kayıt dışı çalışma, işçilere, işverenlere ve kendi işinde çalışanlara vergi ve sigorta primi ödemedi gelirlerini artırma ya da maliyetlerini düşürme imkânı verir. Ekonomik kriz nedeniyle bazı sektörlerdeki işlerin yavaşlaması sonucunda, bu sektörlerde çalışan vasıfsız ve kas gücüne dayalı istihdama olan talebin aniden düşmesi de, kayıt dışılığın bir sebebi olarak karşımıza çıkmaktadır. Kayıt dışı istihdam özellikle kas gücüne dayanan tarım, inşaat, perakende, yemek hizmetleri gibi sektörlerde yoğunlaşmaktadır.

2010 yılında küresel kayıt dışı ekonominin 162 ülke için 9,7 trilyon Dolarlık bir büyüklüğe sahip olduğu tahmin edilmiştir.<sup>2</sup> Avrupa ve OECD ülkelerinde 2009 yılından bu yana yavaş bir hızla da olsa düşen kayıt dışı ekonominin büyüklüğü 2015 yılında GSYİH'nın ortalama yüzde 16,7'si olarak tahmin edilmiştir. Ancak, kayıt dışı ekonomide azalma yönündeki gelişme bütün ülkeler için geçerli değildir. 2015 yılında 36 OECD ülkesinden 10'unda kayıt dışı ekonominin büyüklüğünde artış olmuştur. Kayıt dışı ekonomik faaliyetlerde en fazla artış görülen ülkeler, Fransa, Avusturya, Lüksemburg ve Japonya'dır. Bütün bu ülkelerde 2015 yılı öncesindeki son iki yılda gelir vergisi oranlarındaki artışın, kayıt dışılığı teşvik ettiği tahmin edilmektedir.<sup>3</sup>

AB'de kayıt dışı ekonominin genel olarak GSYİH'nın yüzde 7 ile 16'sı arasında ya da toplam kayıtlı istihdamın yüzde 7 ile yüzde 19'u arasında bir büyüklüğe sahip olduğu tahmin edilmektedir. Avrupa'da nüfusun yaklaşık yüzde 5'i kayıt dışı işlerde çalışmaktadır.<sup>4</sup> Kayıt dışı ekonominin büyüklüğü GSYİH'ya göre ölçüldüğünde, 2015 yılı itibariyle Avusturya yüzde 8,2 ile en küçük, Bulgaristan yaklaşık yüzde 30,6 ile en büyük kayıt dışı ekonomiye sahip AB-27 ülkesidir. Aynı yıl için AB'deki kayıt dışı ekonominin büyüklüğünün GSYİH'ya oranı ortalama yüzde 18,3 olarak tahmin edilmiştir. Romanya, Litvanya, Estonya, Polonya yüzde 20'lerin üzerinde kayıt dışı ekonomiye sahip AB ülkeleri arasındadır. Doğu ve Güney Avrupa ülkeleri (Çek ve Slovak Cumhuriyetleri dışında) AB ortalamasının üzerinde bir kayıt dışı ekonomiye sahip iken, Batı Avrupa ve İskandinav ülkelerinin ortalamasının altında bir kayıt dışı ekonomiye sahip oldukları söylenebilir.<sup>5</sup>

Kayıt dışı ekonominin geleneksel olarak büyük olduğu AB ülkelerinde (İtalya, Romanya, Letonya ve Bulgaristan gibi) elde edilen başarı sayesinde, 2008 yılına kadar AB'deki kayıt dışı ekonominin GSYİH'ya oranı küçülmeye devam etmiştir. 2008 küresel krizi, AB'de kısa süreli de olsa kayıt dışı ekonomide bir artışa yol açmıştır. 2010 yılı itibariyle, kayıt dışı ekonominin büyüklüğü, Yunanistan'da yüzde 25'e, Letonya ve Estonya'da yüzde 40'a yükselmiştir. Bu gelişmeden en fazla etkilenen sektörler ise, inşaat, el sanatları ve yemek hizmetleri sektörleri olmuştur.<sup>6</sup>

<sup>2</sup> <https://knoema.com/infographics/jfgjvlg/the-shadow-economy-in-europe-and-oecd-countries-in-2015>

<sup>3</sup> a.g.e.

<sup>4</sup> Bkz. <http://www.pourlasolidarite.eu/> "The Illegal Work of Migrants in the European Union"

<sup>5</sup> Bkz. [www.oecd.org/](http://www.oecd.org/), "Policy Brief on Informal Entrepreneurship Entrepreneurial Activities in Europe"

<sup>6</sup> <http://www.pourlasolidarite.eu/> "The Illegal Work of Migrants in the European Union"

Geçtiğimiz yıllarda, özellikle yabancı uyruklu ve göçmen kadınların Avrupa'daki kayıt dışı istihdamdaki payında önemli bir artış gözlenmiştir. Göçmen kadınlar genellikle ev işlerinde yardımcı, çocuk bakıcısı, yaşlı bakıcısı gibi hizmetlerde çalışmaktadır. Avrupa ülkelerinde daha önce kendi vatandaşları tarafından yapılan bu işlerde 2000'li yıllardan itibaren göçmen kadınların payı gittikçe artmıştır. Kayıt dışı serbest olarak çalışanların yüzde 25'i ev işlerinde çalışırken, yüzde 19'u inşaat sektöründe ve yüzde 11'i kişisel bakım hizmetlerinde (örn. berber, kuaför gibi) çalışmaktadır. Sosyo-demografik olarak bakıldığında, genç erkek, kadın, öğrenci, serbest çalışan ve kırsal kesimlerde yaşayan grupların kayıt dışı ekonomide çalışanları oluşturduğu görülmektedir. Kayıt dışı ekonomide serbest olarak çalışan kadınlar ise geleneksel cinsiyet ayrımcılığının bir yansıması olarak erkeklere kıyasla daha düşük ücret almaktadır (Williams vd., 2012; Avrupa Komisyonu, 2007).

20 AB ülkesinde kayıtlı ve kayıt dışı sektörlerde yeni açılan girişim tahminleri incelendiğinde, en yüksek kayıt dışı yeni girişim oranlarının Polonya, Yunanistan ve İrlanda'da olduğu görülmektedir. Polonya'da her kayıtlı yeni girişime karşılık 16 kayıt dışı girişim açılırken, Yunanistan'da kayıtlı her 8 girişime karşılık bir kayıt dışı girişim açılmaktadır. Kayıt dışı sektörleri küçük olmasına rağmen, yeni girişimler açısından yüksek kayıt dışılık Avusturya ve Almanya için de söz konusudur (Autiove Fu, 2014).

Göçmenler, AB'deki kayıt dışı istihdam piyasasında en büyük işgücünü oluşturmaktadır. AB-27'de 1 Ocak 2019 itibarıyla 21,8 milyon AB vatandaşı olmayan göçmen nüfusu, AB'nin yaklaşık 447 milyon olan toplam nüfusunda yüzde 4,9'luk paya sahiptir. AB'de çalışma izni olmayan göçmenlerin 5 ile 7 milyon arasında olduğu tahmin edilmektedir.<sup>7</sup> Bu kişilerin yaşamlarını sürdürebilmeleri için kayıt dışı çalışma tek seçenek olarak gözükmektedir. Kayıt dışı çalışma sonucunda, sağlık sorunları, tehlikeli çalışma şartları, kazanç kayıpları gibi çeşitli risklere karşı yeterince korunmamaktadırlar.

1 Ocak 2019 tarihi itibarıyla, AB-27 ülkeleri içinde en yüksek AB vatandaşı olmayan (yabancı) nüfusa sahip ülke, Almanya (10,1 milyon kişi) olup, bu ülkeyi İtalya (5,3 milyon kişi), Fransa (4,9 milyon kişi) ve İspanya (4,8 milyon kişi) izlemektedir. Bu beş ülke, toplam AB nüfusunun yüzde 58'ine sahip iken, bu beş ülkede yaşayan yabancı nüfusu, AB-27'de yaşayan toplam yabancı nüfusunun yüzde 71'ini oluşturmaktadır.<sup>8</sup>

2005 yılında AB'nin Lizbon Stratejisi gözden geçirilirken, büyüme ve istihdam konuları üzerinde yoğunlaşmıştır. Ayrıca, makro ekonomik politikalar ve istihdamı da kapsayan bir dizi yeni "entegre rehberler" tanımlanmıştır. Bu rehberler doğrudan kayıt dışı istihdam ile mücadeleyi hedeflemese de uygulanması sonucunda AB'de kayıt dışı istihdam üzerinde de etkileri olması beklenmektedir. Entegre rehberler, üye ülkelerin ve AB'nin politikalarının, Avrupa 2020 Stratejisi'ne katkıda bulunmasını da amaçlamaktadır. Avrupa'da sürdürülebilir büyüme ve rekabetin artırılması ana hedefine yönelik olarak üye ülkeler ve AB seviyesinde ortak stratejiler belirlenmiştir. Bunlardan birisi de istihdam piyasasındaki bölünmüşlüğe karşı mücadele edilmesi ve sosyal diyalogun artırılması için, geçici ve güvensiz çalışmanın ve kayıt dışı çalışmanın önlenmesine yönelik tedbirler alınmasıdır.

Avrupa Birliği'nde kayıt dışılığın kayıtlı hale getirilmesine yönelik stratejiler, dar kapsamlı olarak sadece kayıt dışılık üzerinden değil daha geniş kapsamlı olarak bütün beyan dışı işler tanımı üzerinden uygulanmaktadır. 2003 yılında Avrupa Komisyonu, "Beyan Dışı İşlerin Düzenli İstihdama Dönüştürülmesi" konusunda İstihdam Rehberi'ni yayımlamıştır. Bu rehber, üye ülkeleri beyan dışı istihdamla mücadele etmeye teşvik etmek için geniş bir faaliyet alanı belirlemiştir. Bunların arasında, iş ortamının basitleştirilmesi gibi ikna yöntemleri, vergi ve sosyal güvenlik sistemlerinde engelleyici ve teşvik edici unsurların gözden geçirilmesi gibi teşvik yöntemleri ve kanunların daha iyi uygulanması gibi caydırıcı tedbirler bulunmaktadır. 2007 yılında yayımlanan Avrupa Komisyonu'nun "Beyan Dışı İşlerle Mücadelenin Artırılması" konusundaki tebliği, beyan dışılığın kayıtlı hale getirilmesinde vergi ahlakının (ikna yöntemi) rolünü vurgulamıştır. Bu kapsamda, AB üyesi ülkeler her bir tedbiri uygulamakla beraber, Kuzey ve Batı Avrupa ülkelerinde teşvik tedbirleri, Doğu Avrupa ülkelerinde

<sup>7</sup> <http://www.pourlasolidarite.eu/>"The Illegal Work of Migrants in the European Union"

<sup>8</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Migration\\_and\\_migrant\\_population\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics)"

ise caydırıcı tedbirler daha ağırlıklı olarak uygulanmaktadır (Williams vd., 2013). AB ülkelerinde uygulanan caydırıcı tedbirler, genel olarak çalışan denetimleri, yaptırımlar ve koordineli hükümet stratejilerini içermektedir.

## 4.2. Avrupa Birliği'nde Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Uygulama Örnekleri

### 4.2.1. Almanya

Almanya'da kayıt dışı ekonominin büyüklüğünün GSYİH'ya oranı 2015 yılı itibariyle yüzde 12,2 olarak tahmin edilmiştir.<sup>9</sup> Almanya'da kayıt dışı istihdamda çalışan yabancıların oranının yüzde 13 olduğu; bunların çoğunlukla inşaat, tarım, otelcilik ve yemek hizmetleri, temizlik gibi sektörlerde çalıştığı varsayılmıştır.

Kayıt dışı istihdamla mücadelede en etkili yöntemler, kayıt dışılığın ekonomik olarak kazançlı olmasına yönelik şartların kaldırılmasına yönelik tedbirlerdir. Almanya'da 2008 yılında uygulanmaya başlanan asgari ücret ve yeni düzenlemeler kayıt dışı ekonomide faaliyet göstermeyi zorlaştırmıştır. Böylece, hem çalışanlar hem de işverenler için kayıt dışılığın cazibesi azalmıştır. Halen yabancılar ve göçmenler için işsizlik oranının Alman vatandaşlarına göre yüksek olması, kayıt dışı çalışmaya yönelik istekliliği artırmaktadır.

Geçtiğimiz yıllarda Almanya'nın yabancıların ve göçmenlerin entegrasyon sorununu çözmeye yönelik aldığı tedbirler, kayıt dışılıkla mücadeleye de yardım etmiştir. Bu tedbirler sadece kısıtlayıcı nitelikte değil aynı zamanda kayıtlılığı teşvik etmeye de yöneliktir. Bu tedbirler aşağıda kısaca özetlenmektedir.<sup>10</sup>

#### ***Yabancıların entegrasyonuna yönelik federal seviyedeki çabaların yerel programlar ile desteklenmesi:***

Bu tedbirler doğrudan kayıt dışılıkla mücadeleye yönelik olmasa da yabancıların entegrasyonu ve kayıtlı (yasal) bir iş bulmalarında büyük öneme sahiptir. 2004 yılında yayımlanan "İkamet Kanunu" ile ilk kez entegrasyon hedefinin temeli oluşturulmuştur. 2007 yılından bu yana göçmenlerin ve sonraki nesillerin entegrasyonuna yönelik ulusal düzeyde kapsamlı tedbirler alınmaktadır. Dil eğitimi, entegrasyonun anahtarı olarak görüldüğünden, göçmenlere yönelik ücretsiz ya da düşük ücretli dil ve entegrasyon kursları verilmektedir. 2010 yılına kadar 600 binden fazla kişi bu kurslara katılmıştır. Entegrasyona yönelik sorunların tartışıldığı "Ulusal Entegrasyon Konseyi"nde federal hükümetin yanısıra göçmen örgütleri, gençlik, spor, eğitim, kadın ve gönüllü çalışanlar yer almaktadır. Göçmenler, büyük şehirlerde yerleştiğinden, birçok tedbir, bu şehirlerin yerel otoriteleriyle birlikte gerçekleştirilmektedir.

#### ***İşçiler ve işverenlere yönelik kimlik ve diğer kanıtlayıcı belgelerin bulundurulması zorunluluğunun artırılması:***

2004 yılında "Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Kanunu" çıkarılmıştır. Bu Kanun ve diğer ilgili kanunlardaki değişiklikler, bazı ekonomik alanlarda bütün işçilerin pasaport ve kimliklerini çalıştırdıkları sürece yanında bulundurmasını zorunlu hale getirmiştir. Böylece, otoritelerin yasa dışı istihdamı hemen tespit edebilmesi mümkün hale gelmiştir. Zorunluluğa uyulmaması durumundaki cezalar artırılmıştır. Kimlik ve destekleyici belgelerin istendiği daha katı düzenlemelere tabi sektörler; inşaat, otel ve restoranlar, yolcu taşımacılığı, nakliye, temizlik ve ormancılık sektörleridir.

#### ***İstihdamın kontrolünün güçlendirilmesi ve denetmenlerin yeniden yapılandırılması:***

Kayıt dışı ekonomi ile mücadele sorumluluğu Federal Gümrük İdaresi'ne geçirilmiştir. Bu görev, yerel hükümetler gibi diğer otoriteler ile desteklenmiştir. "Kayıt Dışı İstihdamın Mali Kontrolü" kurumunda (TCS), Köln'deki merkez ofisinin yanında Almanya'nın 113 bölgesinde 6.500 memur çalışmaktadır. Diğer

<sup>9</sup> Bkz. <https://knoema.com/infographics/jfgjvlg/the-shadow-economy-in-europe-and-oecd-countries>

<sup>10</sup> <http://www.pourlasolidarite.eu/> "The Illegal Work of Migrants in the European Union"

destekleyici yerel kurumlarda 15.000 kişi istihdam edilmektedir. Bu otoriteler kayıt dışı istihdamla ilgili, sahtecilik, vergi kaçırma, sosyal güvenlik sistemine yönelik çeşitli bildirim yükümlülüklerinin yerine getirilmemesi, yasa dışı olarak yabancıların çalıştırılması gibi konularla mücadele etmektedir.

***Ev işlerinde çalıştırılanlar dahil istihdamın bildirimini basitleştirilmesi:***

Yukarıda bahsedilen kayıt dışılığı engellemeye yönelik tedbirlerin yanında, işverenler için istihdamın (işe almanın) bildirimini daha basit hale getirilmiştir. Bu tedbir, özellikle ev temizliği, çocuk ve yaşlı bakımı gibi işlerde faaliyet gösteren, kamu otoriteleri ve sosyal güvenlik gibi konularla uğraşmaya alışkın olmayan küçük işletmeler için önemlidir.

***Hanehalklarının işçi çalıştırma ve hizmet alımlarında vergi muafiyetlerinin iyileştirilmesi:***

Bu tedbirin amacı, hanehalklarını işveren olarak çalışmaya teşvik etmektir. Hanehalkları, evlerinin tamir, bakım ve yenilemesine yönelik hizmetleri de belli limitler dahilinde vergiden düşebilmektedir.

#### 4.2.2. İtalya

İtalya'da 2003 yılında kayıt dışı ekonominin GSYİH'ya oranı yüzde 26 iken, 2015 yılında yüzde 20,6'ya düştüğü tahmin edilmiştir.<sup>11</sup> İtalya'da ulusal mevzuatın yeniden düzenlenmesi ve belli sektörler ile firmalara özel tavsiye ve eğitimler ile kayıtlı ekonomiye geçilmesine ikna edilmesi yönünde tedbirler ağırlıklı olarak kullanılmıştır.

İtalya'da istihdama ilişkin esas kanuni düzenleme Marco Biagi tarafından yapılmış ve bu kişinin ismini almıştır. Kayıt dışılığın önlenmesi, istihdamın ve işçilerin korunması için modern çalışma yöntemlerine ilişkin yeni kurallar ve esnek, yeni koşullara uygulanabilen hukuki sistemler oluşturulmuştur. İtalyan hükümeti bu kanunun amacını 2001 yılında yayımlanan "Beyaz Belge" de belirlemiş ve 39 iş sendikası ile 2002 yılında bir anlaşma imzalanmıştır. Ayrıca, İtalya'da hükümet göçmenlerin kayıt dışı çalışmasını önlemek amacıyla bütün göçmenleri düzenli hale getirmeyi amaçlamıştır. İtalya'da göçmenlere yönelik politikanın hedefi, göçmenleri kayıtlı çalışmaya zorlamak ve yaşamaya karar verdikleri bölgeye uyumlarına yardımcı olmaktır.

İtalya'da göçmenlerin istihdama girişini kolaylaştırmak amacıyla sosyal kooperatiflerden oluşan SISIFO isminde bir konsorsiyum oluşturulmuştur. Dezavantajlı grupların istihdama girişini kolaylaştırmak amacıyla, tüm İtalya'da 7.300 sosyal kooperatif 244 bin kişiyi istihdam etmiş ve yıllık 6,4 milyar Avro iş hacmi sağlamıştır. Göçmenlerin ülkeye ilk girişte belli bir bölgede tutulması ve uluslararası koruma statüsü alma sürecinde, yetenekleri ve isteklerine uygun işlerin uzman ekiplerle yaptıkları görüşmeler sonucunda belirlenerek, uygun işlere yerleştirilmesi amaçlanmıştır. Temmuz 1999'da başlayan bu proje, 20 ay devam etmiş ve kayıtlı istihdama geçişi destekleme açısından başarılı bir sonuç elde edilmiştir.<sup>12</sup>

İtalya'nın düşük gelirli ve devletle yerel topluluklar arasındaki ilişkiler gergin olduğu bölgelerinde yaşayan, ekonomik olarak dezavantajlı grupların kayıtlı ekonomiye geçişlerinin desteklenmesine yönelik iki önemli bölgesel programdan söz edilebilir: CUORE ve SPINNER. CUORE merkezleri projesi, İtalya'nın Napoli bölgesinde yaşayan kayıt dışı ekonomideki dezavantajlı grupları hedef kitlesi olarak almıştır. SPINNER programında ise, İtalya'nın Kuzey bölgesi Emilia-Romagna'da yaşayan bölgesel tekstil sektöründeki kayıt dışı Çinli girişimcilerin, düzenli ve kanuna uygun hale getirilmesi amaçlanmıştır. CUORE bölgeleri, Napoli'da 1999'da kurulmuş ve halen dört bölgede devam etmektedir. SPINNER programı ise 2000'den 2006 yılına kadar devam etmiştir.

CUORE merkezleri yerel belediyeden alınan 1,5 milyon Avro bütçe ile kurulmuş ve belediye ile bölgesel üniversite arasında yapılan anlaşma ile önce kayıt dışı faaliyetlerin araştırılması ve izlenmesi amacıyla yönelik olarak planlanmıştır. Sonradan kayıt dışı girişimcilere danışmanlık hizmeti verilmesi

<sup>11</sup> Bkz. <https://knoema.com/infographics/jfgjvlg/the-shadow-economy-in-europe-and-oecd-countries>

<sup>12</sup> <http://www.pourlasolidarite.eu/> "The Illegal Work of Migrants in the European Union"

amacına yönelmiştir. Kayıt dışı girişimcilere, işyerinin kayıt ettirilmesi, KDV numarası alınması, kamu sağlık izni alınması gibi genel danışmanlık hizmetlerinin yanında, girişimcilere özel kamu destek programlarından yararlanma, fuarlara katılma, ihracata yönelme ve teknoloji satın alma gibi firma ihtiyacına uygun danışmanlık hizmetleri verilmiştir.

2009 yılı itibariyle, CUORE kapsamında 3.600 girişime başlangıç aşamasında destek sağlanmış olup, bu sayının yaklaşık yarısını kadınlar oluşturmuştur. 1.280 kayıt dışı girişime kayıtlılığa geçiş için danışmanlık hizmeti verilmiş ve bunların üçte biri (325 girişim) başarılı bir şekilde kayıtlı sektöre geçmiştir.

SPINNER programı; Avrupa Sosyal Fonu, bölgesel ve ulusal hükümet tarafından desteklenen çok ortaklı bir girişimdir. Programın faaliyetleri, Emilia-Romagna'da tekstil sektöründe birçoğu düşük vasıflı kayıt dışı işlerle uğraşan geniş çaplı Çinli girişimcileri hedeflemiştir. Bu amaçla, SPINNER programı Çinli topluluklar ile devlet arasında güveni tesis etmek ve kayıt dışı iş sahipleri ile kendi işlerinde çalışan kişilerin kayıtlılığa geçişlerini kolaylaştırmak için kayıtlı çalışma süreci hakkında bilgi temin etmiştir. Ayrıca, SPINNER programında çalışanlar, kayıtlılığa geçiş sürecinin maliyetleri ve fırsatları ile iş sahiplerinin işlerini kanuna uygun hale getirmeleri için gerekli adımlar hakkında bir plan da hazırlamışlardır. Kayıt dışı girişimlere yönelik bu farklı danışmanlık tecrübeleri, daha sonra kayıtlılığa geçiş hakkında bir rehberde toplanmıştır.

SPINNER programının altı yıllık uygulama sürecinde, Emilia-Romagna bölgesinde 400 Çinli tekstil işyeri sahibiyle iletişime geçilmiş olup, bu sayı bölgedeki toplam Çinli girişimlerin üçte birini oluşturmuştur. Bunların yarısına işyeri sağlık ve güvenlik şartlarıyla ilgili çeşitli eğitimler verilmiş, ayrıca bazılarında çalışma mevzuatı, vergi ve şehir planlaması konularında danışmanlık verilmiştir.

Bu iki programın sonucunda, girişimlerin kayıtlı sektöre geçişinin desteklenmesinde tavsiye ve eğitimin önemli olduğu; firmaların ihtiyaçlarına uygun özel eğitimin genel eğitimlerden daha faydalı olduğu; programda çalışan ekibin eğitimi ve bu ekibin girişimcilerin bulunduğu topluluklardan seçilmesinin programdan faydalananların güvenlerini kazanmak açısından önemli olduğu anlaşılmıştır.

#### 4.2.3. Belçika

Belçika'da kayıt dışı istihdamın GSYİH'ya oranı 2003 yılında yüzde 21,4 iken, 2015 yılında yüzde 16,2 olarak AB ortalamasının altına düştüğü tahmin edilmiştir. Belçika'da kayıt dışı istihdamın yaygın olduğu sektörlerde tüketicilerin kayıtlı ekonomiye yönelmesi için vergi indirimleri ve kupon yöntemi gibi tüketicilere yönelik teşvik mekanizmaları kullanılmıştır.

Belçika'da 2004 yılında uygulanmaya başlanan hizmet kuponu sistemi (the system of service vouchers) belli sektörlerde kayıt dışı istihdamla mücadele etmek amacıyla, hizmetin kayıtlı ve sertifikalı işletmelerden alınmasını ve bu işletmelerin de kayıt dışı olarak çalışan kişileri istihdam etmek suretiyle kayıt dışılığın azaltılmasını amaçlamıştır. Hizmetler kapsamına ev temizliği, yemek hazırlığı, dikiş, ütü gibi ev işleri ile hareket etme engeli olan kişilerin taşınması gibi işler alınmıştır.<sup>13</sup>

Bu program kapsamındaki hizmetleri satın almak isteyen tüketiciler, 500 kuponun 400'ünü saati 9 Avro'dan kalan 100'ünü 10 Avro'dan satın alabilmektedir (Aileler yıllık 1.000 kupon alabilmektedir). İşçinin bağlı olduğu işletme tarafından çalışana saatlik çalışma ücreti olarak 22 Avro ödenmektedir. Kupon fiyatı ile saatlik çalışma ücreti arasındaki fark devlet tarafından sübvansede edilmektedir. Sosyal sigorta primi, idari maliyetler, eğitim ve denetim maliyetleri de devlet tarafından karşılanmaktadır. Ayrıca, tüketici tarafından 1.350 Avro'ya kadar yapılan ödemeler vergiden düşülebilmektedir. Tüketiciler kuponları, sisteme kayıtlı ve daha önce işsiz olan kişileri yarı zamanlı ya da tam zamanlı olarak istihdam eden işletmelerden ilgili hizmetleri satın almak için kullanabilmektedir.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> <http://www.pourlasolidarite.eu/> "The Illegal Work of Migrants in the European Union"

<sup>14</sup> Bkz. [www.oecd.org/](http://www.oecd.org/) "Policy Brief on Informal Entrepreneurship Entrepreneurial Activities in Europe"

Kupon sisteminden yararlanan tüketicilerin yüzde 25'i bu sistem olmasaydı kayıt dışı işçilerden bu hizmeti alacaklarını belirtirken, sistemde çalışan işçilerin sadece yüzde 5'i daha önce kayıt dışı olarak çalıştıklarını ifade etmiştir (Daha önce kayıt dışı çalıştığını söylemekten kişiler çekinmektedir). Bu sistemin özellikle dezavantajlı gruplara fayda sağladığı görülmüştür. Kupon sisteminde çalışanların büyük bir çoğunluğunu (yüzde 97) düşük eğitilmiş kadınlar oluştururken, Belçika vatandaşı olmayanlar yüzde 30'unu, AB dışı çalışanlar ise yaklaşık üçte birini oluşturmuştur.

2011 yılı sonu itibariyle, 110 milyon kupon çıkarılmış, 830 bin tüketici tarafından bu kuponlar kullanılmış ve 3.000 şirket sisteme dahil olmuştur. Ayrıca, program kapsamında yaklaşık 150 bin kişi istihdam edilmiştir. Sistemde yer alan işletmelerin artan kurumlar vergisi ve kayıtlı çalışanların artan harcamaları sonucu devletin vergi ve KDV gelirlerinde bir artışa yol açmıştır.

Kupon sistemi, toplumda sertifikalı ve kayıtlı şirketlerin tercih edilmesi durumunda, kayıt dışı çalışmadan kayıtlı çalışmaya geçişi teşvik eden bir sistemdir. Sistemin tüketici için cazip olması, kupon fiyatlarının, kayıt dışı sektördeki fiyatlara yakın belirlenmesine bağlıdır. Bu nedenle, hükümet tarafından önemli miktarda sübvansiyon gerektirmekte olup, bütçe kısıtlarının olduğu bir durumda kullanılması zordur.

#### 4.2.4. Danimarka

Danimarka'da kayıt dışı ekonominin GSYİH'ya oranı, 2003 yılında yüzde 17,4 olarak tahmin edilirken, bu oranın 2015 yılında yüzde 12'ye düştüğü tahmin edilmiştir. Danimarka'da "refah köprüsü" olarak adlandırılan kayıt dışılığı önlemeye yönelik bir tedbirden sözedilebilir. Bu kapsamda, emeklilik ya da engelli aylığı gibi mevcut durumda belli bir gelirden faydalanan ve bu geliri kaybetmekten korktuğu için kayıt dışı işlerde çalışanlar ya da kayıt dışı olarak kendi işinde çalışanlar hedeflenmektedir. Gelir köprüsü tedbiri, AB ülkelerinde üç farklı şekilde uygulanmaktadır. Birincisi ve yaygın şekilde uygulanan tedbir, yararlanıcıların yeni gelir getiren bir faaliyete başladıktan sonra, mevcut gelirini (emekli aylığı, engelli aylığı gibi) birkaç aydan birkaç yıla kadar devam eden geçici bir süre için alması şeklindedir. Bu yaklaşım, Almanya, İrlanda, Birleşik Krallık, İsveç ve Danimarka'da uygulanmaktadır. İkinci yaklaşım, yararlanıcıların sosyal güvenlik sisteminde hak ettiği tüm geliri toplu olarak almasına imkân sağlamak şeklindedir. Bu yöntem daha çok Güney Avrupa ülkelerinde (İtalya, İspanya, Portekiz gibi) uygulanmaktadır. Üçüncü yaklaşım ise, yararlanıcılara aldıkları gelirden bağımsız bir şekilde eşit (küçük) taksitler şeklinde başlangıç yardımları yapmaktır. Bu yaklaşım da bazı Doğu Avrupa ülkelerinde (Hırvatistan, Çek Cumhuriyeti, Slovak Cumhuriyeti, Macaristan gibi) yaygın kullanılan bir politika aracıdır (OECD, 2014).

Danimarka'da kayıt dışı istihdamla mücadelede kullanılan diğer bir yöntem, Belçika'nın kullandığına (kupon sistemi) benzer şekilde tüketicilerin kayıtlı istihdamdan mal ve hizmetlerini almalarını teşvik etmeye yönelik talep taraflı tedbirlerdir. Bu tür tedbirler kayıt dışılığın yaygın olduğu kişisel ve ev hizmetleri ya da inşaat gibi sektörleri hedeflemektedir. Avrupa Komisyonu da kamu desteği olmadan kişisel ve ev hizmetleri sektöründe kayıtlı istihdamın tüketiciye maliyetinin yüksek olduğunu ve bu durumun sözkonusu sektörlerde yüksek kayıt dışılığa yol açtığını kabul etmektedir. Örneğin, Almanya'da 600 bin, İtalya'da 700 bin ile 1,1 milyon arasında kayıt dışı olarak ev hizmetleri alanında ve çoğunluğu kendi adına çalışan kişi bulunduğu tahmin edilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2012).

Hükümetlerin bu sektörlerde kayıtlı istihdamı teşvik etmek için kullandığı farklı yöntemler bulunmaktadır. Bunlar arasında, tüketicinin saatlik ücretin belli bir kısmını ödeyip, kalan kısmın devlet tarafından karşılanmasına yönelik kupon sistemi ve bu hizmetleri kayıtlı yollardan almanın maliyetinin gelir vergisinden düşülmesi, bazı AB ülkelerinde kullanılan yöntemlerdir. Kupon sistemi, yukarıda bahsedildiği gibi kişisel ve ev hizmetleri için Belçika'da kullanılırken, vergi indirimleri ev onarımı hizmetleri konusunda Danimarka'da uygulanmıştır.

Danimarka'nın "Ev İş Planı", 2011 yılından 2013 yılına kadar uygulanmıştır. Planın hedef grubunu, kişisel bakım ile ev temizliği, ev iç ve dış onarımı, bahçe bakımı ve bebek bakımı gibi ev hizmetleri tüketicileri

oluşturmuştur. Bu sektörlerde kayıt dışılığı azaltmak amaçlanırken, ayrıca inşaat sektöründe yeni istihdam yaratılması ve Danimarka'da çevre dostu evlerin inşasının teşvik edilmesi de hedeflenmiştir. Her bir hane halkı üyesi için bu sektörlerden alınacak hizmetlerin maliyetinin yıllık yüzde 15'inin ve en fazla 15.000 Danimarka Kronu'na (yaklaşık 2.000 Avro) kadar vergiden düşülmesi öngörülmüştür.

Ev İş Planı, 2011 yılında üç yıllık bir pilot proje olarak başlamıştır. Planın bütçesi, 2011 yılı için 134 milyon Avro (1 milyar DKK), 2012 ve 2013 yılları için 234 milyon Avro (1,75 milyar DKK)'dur. Planın kuralları oldukça basit belirlenmiştir. Hizmeti satın alan, hizmet sağlayıcısının adını, alınan hizmetin süresini ve maliyetini vergi otoritelerine bildirmekte ve bu maliyet yıllık vergiye tabi gelirden düşülmektedir.

Bu vergi indirimi Planı, geniş kapsamlı olarak kullanılmış ve bütçe kaynakları her yıl için hızlı bir şekilde tükenmiştir. 2011 yılı için çoğunluğu kayıt dışılığın yaygın olduğu ev onarımı ve tamiri sektöründe olmak üzere 270 bin kişi vergi indiriminden yararlanmıştır. Vergi indiriminden yararlanmak üzere bildirilen ortalama maliyet 1.315 Avro, toplam indirim miktarı 362 milyon Avro olmuştur. Tedbirin hem tüketiciler hem de inşaat işinde çalışanlar için faydalı olduğu düşünülmüştür. Sadece vergiden indirilebilen maliyete ilişkin 2.000 Avro limitinin benzer AB ülkeleri (örn, İsveç'te 6.600 Avro) tedbirlerine kıyasla düşük olduğu yönünde eleştiriler olmuştur.

Danimarka'nın bu tedbiri sonucunda; tüketicileri çekmek ve idari maliyetleri azaltmak için programın basit olması gerektiği; programın elektronik olmasının düşük eğitimli tüketicilere ulaşılamaması riskine rağmen genel olarak faydalı olduğu; vergi indirimlerinin kayıt dışı istihdamın yüksek olduğu sektörleri kayıtlı hale getirmede başarılı olduğu yönünde bulgular elde edilmiştir.<sup>15</sup>

### 4.3. Avrupa Birliği'nde Göçmen ve Mültecilerin İstihdamına İlişkin Uygulama Örnekleri

Avrupa Birliği ülkelerinde sadece Suriyeli mülteci ya da sığınmacılara özel olarak uygulamaya konulan projeler değil, genel olarak mülteciler ve sığınmacılar için uygulanan politika ve projelerden söz edilebilir. Avrupa genelinde bakıldığında İsveç, Norveç ve Almanya göçmenlerin sosyal hayata ve istihdama entegrasyonu konusunda iyi örnekler olarak gösterilmektedir (EP, 2016).

Son yıllarda AB'ye yapılan sığınmacı başvurularında Suriyelilerin sayısında hızlı bir artış olmuştur. Ocak 2016 tarihi itibarıyla, AB'ye bütün sığınmacı başvurularının yüzde 51'ini Suriyeliler oluşturmakta, sırasıyla yüzde 13 ve yüzde 10 pay ile Iraklılar ve Afganlar Suriyelileri izlemektedir (EP, 2016). Göçmenlerin yüzde 50'den fazlasının AB istihdam piyasasına entegre olması için ortalama olarak 5-6 yıl geçmesi gerekmekte, bu süre çoğunluğu vasıfsız, kadın ve çocuklardan oluşan Suriyeli göçmenler için daha da uzamaktadır (EP, 2016). AB'ye uluslararası korunma ve sığınmacı statüsünde başvuranların ortalama istihdam oranı, AB'ye diğer yollardan göç edenlere kıyasla daha düşüktür. Bu durum, göçmenlerin vasıf ve becerilerinin düşük olmasının yanında sığınmacı başvurusunda bulunana kadar geçen süredeki geçirdikleri psikolojik travmadan da kaynaklanmaktadır. Ayrıca, göçmen ve sığınmacılara sağlanan yardımlar da istihdama yönelmelerini engellemektedir (Martin vd., 2016).

İsveç ve Danimarka'da göçmenlere yönelik dil eğitimi programları ile birlikte yarı zamanlı işler önerilmekte ya da belli bir dönem eğitim süreci sonunda göçmenlerin istihdam edilmesine yönelik politikalar izlenmektedir. Danimarka belediyeleri tarafından sosyal güvenlik yardımı alan göçmenlere dil eğitimi ve altı farklı aktif istihdam politikasını içeren üç yıllık bir entegrasyon politikası uygulanmaktadır. Danimarka'da sığınma talebinde bulunanların kendi işinde çalışmalarına izin verilmemektedir. Danimarka'da özel sektör işverenlerine yönelik ücret sübvansiyonu programları ile göçmenlerin işe alınması teşvik edilmektedir. Bu programın göçmenlerin düzenli iş piyasasına girişini kolaylaştırmada, doğrudan kamu sektöründe istihdam, dil eğitimi ve danışmanlık hizmeti gibi diğer programlara kıyasla daha etkili bir yöntem olduğu analiz edilmiştir (Clausen vd., 2009).

<sup>15</sup> Bkz. <https://www.eurofound.europa.eu/data/tackling-undeclared-work-in-europe/database/home-job-plan-denmark>

İsveç'in, entegrasyon politikasının esasını etnik ve kültürel geçmişine bakmaksızın herkese eşit haklar ve fırsatlar sağlamak oluşturmaktadır. Bu kapsamda, tüm göçmenler, istihdam piyasasına girebilmek için ücretsiz dil eğitiminden yararlanabilmektedir. 2010 yılında belli bir süre önce İsveç'e göç edenlere yönelik "başlangıç programı"ndan sorumluluk belediyelerden alınarak, istihdamdan sorumlu devlet kuruluşu olan Çalışma Hizmetleri'ne verilmiştir. Böylece, programın istihdam piyasasına yönlendirme boyutuna daha fazla odaklanması amaçlanmıştır. Programdan yararlanmak zorunlu olmamakla beraber, programa fiilen katılmayanlar başka ekonomik yardımlardan yararlanamamaktadır. Programın süresi en fazla 24 aydır. Sosyal yardıma göre biraz daha yüksek ekonomik faydası olan programa ebeveynlerin her ikisi de katılabilmekte ve iş bulduktan sonra da belli bir süreliğine yardımdan yararlanmaya devam etmektedirler (Martin vd., 2016).

Almanya'da federal hükümet ve ilgili Bakanlık (Çalışma ve Sosyal İşler Federal Bakanlığı), göçmenlerin de hedef grubu olarak yer aldığı genel ve mesleki dil kurslarına odaklanmaktadır. Bu kurslar ile yurt dışında edinilmiş beceri ve vasıfların tanınması amaçlanmaktadır. "Entegrasyon kursları" göçmenlerin istihdam piyasasına uyumu için federal hükümetin uyguladığı en önemli politika araçlarından birini oluşturmaktadır. 600 saat dil eğitimi ve 60 saatlik Alman kültür ve politikası eğitimini içeren bu kursların yanı sıra, mesleki dil eğitimine odaklanan kurslar da bulunmaktadır (Martin vd., 2016). Almanya'da federal hükümetin yanı sıra, eyaletler ve yerel hükümetler tarafından da göçmenlerin istihdama entegrasyonu konusunda dil eğitimleri, beceri ve ihtiyaç belirleme, danışmanlık hizmeti gibi çeşitli programlar yürütülmektedir.

Almanya'da 2015 yılında dokuz Alman şehrinde "Erken Müdahale" olarak adlandırılan bir program, pilot proje şeklinde başlatılmıştır. Her bir sığınmacı statüsüne başvuran kişi geçmiş iş tecrübeleri, mesleki bilgi ve iş becerisi hakkında kendisi bildirimde bulunmakta ve buna göre işverenin iş gücü talebi ile sığınmacılar eşleştirilmektedir. Sığınmacının mesleki bilgi ve yeterlilikleri konusunda kanıtlayıcı belgesi olmaması durumunda, yaptığı örnek işlere göre yeterliliği değerlendirilmektedir. Daha genel programlar arasında, kendi işini kurmaların "başlangıç aşamasında" desteklenmesine yönelik Alman ücret sübvansiyonu programlarının özellikle göçmenler için olumlu etkileri olduğu ortaya çıkmıştır (Wolff vd., 2015).

Ücret sübvansiyonu IMF tarafından da işvereni istihdama teşvik etmek için önerilmektedir. Göçmenlerin istihdam piyasasına girişini kolaylaştırmak için yüksek asgari ücretten göçmenlerin geçici olarak muaf tutulması da IMF tarafından tavsiye edilmektedir. Asgari ücretin göçmenlerin istihdam piyasasına girişini engellediği Almanya ve Danimarka gibi ülkelerde tartışılmaktadır. Ancak, IMF bu müdahalelerin istihdam piyasasındaki bölünmeyi artırırken, etkinliği konusunda yeterli bir kanıt olmadığı için dikkatli olunması gerektiği konusunda da uyarılmaktadır (EP, 2016). Ayrıca, ILO da, bazı ülkelerde devam eden göçmenlere yönelik düşük asgari ücret uygulamasının, ücretlerde milliyete bağlı eşitsizliğe yol açtığı için kaldırılması gerektiğine dikkat çekmektedir (ILO, 2014).

Danimarka, Hollanda ve İsveç'te uygulanan "Geçici İstihdam Programları"nın göçmenlerin düzenli istihdama geçişlerini olumlu etkilediği bulunmuştur. Bu programların göçmenler ve etnik azınlıklar açısından olumlu etkilerinin ev sahibi topluluklara göre daha fazla olduğu görülmüştür. Danimarka'da hem ev sahibi topluluklar hem de göçmenler üzerinde olumlu etkiler tespit edilmiş, ancak göçmenler üzerindeki etkilerin daha güçlü olduğu bulunmuştur (Martin vd., 2016).

Avusturya, 2015 yılında göçmen ve sığınma talebinde bulunanlara yönelik yeni istihdam uyum tedbirleri uygulamaya koymuştur. Avusturya hükümeti, entegrasyona yönelik 145 milyon Avroluk ek bütçe açıklamıştır. Avusturya'nın göçmenlerin istihdama uyumuna yönelik planı kapsamında, eğitim ve mesleki vasıfların daha hızlı tanınması, tanınmış göçmenlerin kendi işlerini kurması, istihdam programlarının güçlendirilmesi, sığınmacı statüsü tanınanlara gönüllü entegrasyon süresi verilmesi gibi destekler sağlanmaktadır. Ayrıca, göçmenlerin istihdam piyasasına uyumuna yönelik STK'lar (Caritas, Diakonie ve Volkshilfe gibi) tarafından yürütülen projeler kapsamında, Almanca dil kursları, danışmanlık hizmeti ve istihdam piyasasına giriş desteği verilmektedir (Martin vd., 2016).



#### 4.4. Dünya'da Göçmen ve Mültecilerin İstihdamına İlişkin Uygulama Örnekleri ve Politikalar

Bu alt bölümde Lübnan, Ürdün ve ABD'de; göçmen, mülteci ve sığınmacıların kayıtlı istihdama geçişlerini düzenleyen ulusal politika ve uygulama örnekleri incelenmiştir. Bu konuda birçok uygulama örneği halihazırda mevcut olması nedeniyle, özellikle Suriyelilerin istihdamı ve kayıtlı çalışmalarına ilişkin uygulamalar ön plana çıkarılmıştır.

##### 4.4.1. Lübnan ve Ürdün Örneği

Lübnan ve Ürdün Türkiye'nin yanı sıra Suriyeli sığınmacıların büyük bir kısmına ev sahipliği yapan iki ülkedir. Nüfusu ile kıyaslandığında en fazla Suriyeli sığınmacı nüfusuna sahip olan Lübnan ve ikinci sırada yer alan Ürdün'de Suriyelilerin istihdamına yönelik olarak uygulamaya konulan politikalarından bazılarını aşağıda değinilmektedir.

##### *Ürdün Kompakt*

Ürdün Kompakt sığınmacılar ve zor durumdaki Ürdünlüler için ekonomik fırsatlar yaratılmasına yönelik uzun vadeli fon desteği ve planlama stratejisidir. 2015 yılında Avrupa Komisyonu ile işbirliği halinde başlatılan proje ile 200.000 Suriyeli için çalışma izni çıkarılması hedeflenmiştir. AB'nin ticari serbestleşme politikaları ile birlikte Özel Ekonomik Bölgelerde (SEZ-Special Economic Zones) yatırımların ve bu bölgelerden yapılacak ihracatın desteklenmesi suretiyle geniş kitlelere istihdam yaratılması amaçlanmıştır. Bu kapsamda, Avrupa'ya yapılacak ihracatta menşe kuralları esnetilmiş ve ticaret imtiyazları yoluyla Ürdünlüler ve Suriyeli sığınmacıların desteklenmesi istenmiştir. Bu proje, KİGEP ile kıyaslandığında istihdam hedefi açısından çok daha büyük ölçekli bir projedir. Ancak, KİGEP'e benzer şekilde Suriyeliler ile göç ettikleri bölgelerde yaşayan vatandaşların kayıtlı istihdama kazandırılması amacına yöneliktir.

Ürdün Kompakt'ın uygulanması sürecinde projenin beklentileri karşılamasının önünde ciddi bazı engellerin olduğu görülmüştür. Ürdün Kompakt, hem Suriyelilerin kayıtlı istihdama yönlendirilmesi, hem de Ürdün'ün zayıf ekonomisinin canlandırılması için başta Özel Ekonomik Bölgelerde olmak üzere yatırımlar ve istihdamın desteklenmesi amacını gütmektedir. Proje kapsamında AB, Özel Ekonomik Bölgelerde Suriyeliler de istihdam edilerek üretilecek ve AB'ye ihraç edilecek ürünler için menşe kolaylıkları sağlamaktadır. Ancak, Özel Ekonomik Bölgeler büyük miktarda Suriyeliyi istihdam etme kapasitesine sahip değildir. Ayrıca, Suriyelilerin yerleşim yerlerinden uzak olan bu bölgelerin çalışma şartları ve ücretleri cazip olmadığı gibi, bu bölgelerde çalışacak vasıflı Suriyeli bulmakta da güçlük çekilmektedir (Lenner ve Turner, 2018).

Projenin başlangıcında, azami 50 Suriyeliye karşılık 50 Ürdünlü olacak şekilde 50/50 kotası tartışılmıştır. Böylece, toplumda Suriyelilerin Ürdünlü vatandaşların işlerini ellerinden aldığı ve Ürdün'e yük oluşturduğu yönündeki olumsuz algının ve toplumsal baskının da azaltılması amaçlanmıştır. Ancak, genelde iyi eğitim görmüş kişilerden oluşan Ürdünlüler mavi yakalı imalat sanayi işleri yerine beyaz yakalı işlerde çalışmak istemektedirler. Bu nedenle başlangıçta tartışılan kota fikrinden vazgeçilmiş ve projenin yatırımları ve istihdamı artırmak suretiyle, ekonomiye yapacağı çarpan etkisi ön plana çıkarılmıştır. Ürdün'de göçmen kampları dışında çalışan Suriyelilerin büyük bir kısmı, inşaat, toptan ve perakende ticaret, tarım ve imalat sanayinde istihdam edilmektedir. Bu sektörler kayıt dışılığın en yaygın olduğu sektörlerdir. Ürdün Kompakt ile bu sektörlerin kayıtlılığa geçmesi teşvik edilirken, Suriyelilere daha iyi sosyal güvence, maaş ve çalışma şartları sağlanması ve hükümete de artan vergi ve gelir sağlanması beklenmiştir. Ancak, sadece yıllık çalışma izni maliyetinin belli bir süre için karşılanmasının, Ürdünlü işverenleri kayıtlı istihdama teşvik etmek için yeterli ve cazip bir destek olmadığı görülmüştür (Lenner ve Turner, 2018).

Bu nedenle, programın uygulaması sürecinde aksaklıkların giderilmesi amacıyla bazı değişiklikler yapılmıştır. İlk başta projenin basit bir şekilde Suriyelilere verilecek çalışma izni sayısını artırma hedefine

odaklanmasının, sığınmacı ve ev sahibi toplulukların bölgesel ihtiyaçlarını karşılamadığı görülmüştür. Projenin başlangıcında Suriyeli sığınmacıların çalışmasına izin verilen alt sektörler yeni eklenmiş ve Suriyeli sığınmacılara açılacak yeni sektörleri çalışmak üzere bir komite oluşturulmuştur. Ayrıca, bazı sektörlerde çalışma izinlerinin mevsimlik olmasına ya da sadece bir işverene bağlı olmamasına izin verilmiştir. Özel Ekonomik Bölgelerde üretilen ürünlerde sağlanan menşe kriteri esnekliğinden yararlanmak için firmaların çalıştırması gereken Suriyeli sığınmacı limiti de firmanın toplam çalışan sayısının yüzde 15'ine düşürülmüştür. Bu politika değişiklikleri, sığınmacıların çocuklarının daha iyi eğitim alması ve sığınmacıların bazı finansal hizmetlerden yararlandırılması gibi sosyal unsurlar ile desteklenmiştir.

Ancak, Özel Ekonomik Bölgelerde yerleşik firmaların işgücünün en az yüzde 15'nin Suriyeli sığınmacılardan oluşmasının da pratikte uygulanmasının zor olduğu görülmüştür. Son olarak, Ürdün'ün Suriyeli sığınmacılara verdiği aktif çalışma izni sayısının 60.000'e ulaşmasıyla birlikte, AB ve Ürdün Özel Ekonomik Bölgelerin dışında yerleşik, uygun görülen bazı firmalara da menşe esnekliğinin sağlanması konusunda anlaşmıştır. Bu yeni değişiklik ile Ürdün Kompakt'ın daha fazla Ürdünlü işletmeye açılması ve projeden faydalanan Suriyeli ve Ürdünlü sayısının artırılması beklenmektedir.<sup>16</sup>

Ürdün istihdam piyasası üzerinde Suriyeli sığınmacıların etkisi konusunda yapılan bir çalışmada, Suriyeli sığınmacıların istihdam oranı, işsizlik oranı ve işgücü piyasasına katılım üzerinde bir etkisi olmadığı tespit edilmiştir (Fakih ve İbrahim, 2016). Ancak, bu sonuç Suriyeli sığınmacıların kayıtlı istihdama geçişi önündeki engellerden ve işgücü talebi ile Suriyelilerin mesleki yeterlilikleri arasındaki uyumsuzluktan kaynaklanmış olabilir (OECD, 2017a). Ayrıca, bu sonucun Ürdün Kompakt projesinin başlangıcından önce elde edildiğini de göz önünde bulundurmak gerekir.

### **Lübnan Örneği**

Suriye krizinden önce, Lübnan ile Suriye arasındaki ikili bir anlaşmadan dolayı, çalışma izni aranmadan Suriyelilerin Lübnan'da çalışmasına izin veriliyordu. Suriyeliler genellikle inşaat, tarım gibi sektörlerde ucuz işgücü olarak istihdam ediliyordu. Ancak, çok sayıda Suriyeli mültecinin gelmesiyle birlikte, Lübnan'ın Suriyelilere yönelik daha önceki politikasında değişiklikler olmuştur. Ekim 2014'te Lübnan hükümeti Suriyelilerin çalışabileceği sektörleri yerli vatandaşlara rekabet oluşturmayacak şekilde üç sektörle sınırlandırmıştır. Bu sektörler, inşaat, tarım ve temizlik hizmetleri olarak belirlenmiş, 2015 yılında temizlik hizmetlerinin arasına "çevre" de dahil edilmiştir.<sup>17</sup>

Lübnan'da Suriyeli sığınmacılara, yasal yerleşim hakkı verilmemesi, çok az sayıda çalışma izni gibi verilmesi gibi kısıtlamalardan dolayı Suriyeli mültecilerin istihdamı önünde önemli engeller bulunmaktadır. Bu engellerin aşılması amacıyla uluslararası kuruluşlarca çeşitli çalışmalar yürütülmektedir. Bunlar arasında, ILO tarafından BM Gıda ve Tarım Örgütü (FAO) ile birlikte yürütülen "Lübnanlı ev sahibi toplulukları ve Lübnan'daki Suriyeli mülteciler için daha iyi istihdam fırsatları" Projesi'nden söz edilebilir. Mayıs 2017-Eylül 2019 tarihleri arasında yürütülen Proje ile Lübnan'daki istihdam fırsatlarının ve kırsal alanlardaki yaşamın iyileştirilmesi amacıyla, tarımsal teknik eğitim sisteminin geliştirilmesine katkı sağlanması hedeflenmiştir.<sup>18</sup>

Proje kapsamında, ILO'nun Lübnan Tarım Bakanlığı ile birlikte özel sektörün ihtiyacı olan teknik ve mesleki eğitime sahip işgücünün oluşturulması ve buna uygun şekilde eğitimcilerin kapasitesinin artırılması için çalışılması öngörülmüştür.

ILO tarafından, Lübnan ve Ürdün'de Suriyeli kadın ve erkek mülteciler ile ev sahibi topluluklara kısa zamanda iş fırsatları yaratılırken, altyapı ve çevrenin iyileştirilmesi amacıyla, "İstihdam Yoğun Yatırım Stratejisi" kapsamında projeler yürütülmüştür. Lübnan'a yönelik olarak ilk aşaması, 2017-2018 yılları arasında yürütülen Proje'nin, 12 milyon Avro'luk bir bütçesi bulunmaktadır. ILO'nun Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) ile ortak yürüttüğü Projenin ikinci aşamasının 2018 sonlarında başlaması öngörülmüştür. Proje kapsamında, Lübnan'da altyapının iyileştirilmesi suretiyle Suriyeli göçmenler

<sup>16</sup> Bkz. <https://www.cgdev.org/blog/jordan-compact-three-years-on>

<sup>17</sup> Bkz. <https://www.executive-magazine.com/economics-policy/unemployed-and-underemployed>

<sup>18</sup> Bkz. [https://www.ilo.org/beirut/projects/WCMS\\_584082/lang-en/index.htm](https://www.ilo.org/beirut/projects/WCMS_584082/lang-en/index.htm)

ve ev sahibi topluluklar için insana yakışır istihdam fırsatlarının yaratılması amaçlanmıştır. Ayrıca, Projenin uygulanmasını kolaylaştırmak için Lübnan Çalışma Bakanlığı ve Sosyal İşler Bakanlığı'nın kapasitesinin iyileştirilmesi hedeflenmiştir.<sup>19</sup>

#### 4.4.2. ABD Örneği (DACA)

"ABD'ye Çocukluk Çağında Gelenler için Ertelenmiş Eylem" (DACA) programı, çocuk yaşta ABD'ye getirilen kişilere iki yıl veya yenilenmesi halinde daha uzun bir süreyle ülkeden çıkarılmadan kalmalarına ve bu süre içinde çalışmalarına imkan sağlamaktadır. Programdan yararlanabilmek için kişinin ciddi bir suç kaydının olmaması gerekmektedir. DACA, ilk önerildiği gibi yararlanıcılarına sürecin sonunda vatandaşlık hakkı sağlayan bir program değildir.

Dönemin ABD Başkanı Barack Obama tarafından açıklanan program, Ağustos 2012'den itibaren uygulanmaya başlanmıştır. Obama, 2014 yılında DACA'yı yasal olmayan ilave göçmenleri de kapsayacak şekilde genişletmek istemiş ancak, bazı eyaletler DACA'nın genişlemesini mahkeme yoluyla engellemişlerdir. Trump hükümeti döneminde ise, DACA'nın genişletilmesi kararı yürürlükten kaldırılırken, DACA programının tamamen kaldırılmasına yönelik adımlar atılmak istenmiştir. 2017 yılında Trump, DACA'nın kademeli olarak kaldırılacağını duyurmuş, ancak yerine göçmenlere yönelik yeni bir kanuni düzenleme yapılamamıştır. Hükümetin yasal olmayan bir şekilde DACA'yı kademeli olarak kaldırdığı gerekçesiyle bölge mahkemelerinde açılan davaların sonucunda yürürlükten kaldırma işlemi bazı mahkemelerce durdurulmuştur. DACA'nın akıbeti konusundaki son kararı, ABD Yüksek Mahkemesi'nin 2020 yılı ortalarına kadar vermesi beklenmektedir. Ancak, Yüksek Mahkeme kararı, halihazırda DACA kapsamına alınmış göçmenlerin süresinin uzatılmasını etkilemeyecek, sadece geleceğe yönelik bir karar olacaktır.<sup>20</sup>

KİGEP açısından DACA'nın önemi, göçmenlerin kayıtsız istihdamdan, kayıtlı istihdama geçişlerine ne ölçüde katkı sağladığıdır. Ağustos 2018 itibarıyla, ABD Vatandaşlık ve Göçmenlik Hizmetleri (USCIS), ABD'de yaşayan 699 bin göçmenin DACA'dan yararlandığını tahmin etmiştir. Bu konuda çalışan uzmanlar, DACA'dan yararlanan kişi sayısını 690 bin ile 800 bin arasında tahmin etmektedir.<sup>21</sup> ABD, 40,7 milyonluk göçmen ile dünyadaki en fazla göçmen nüfusuna sahip ülkedir. Bu göçmenlerin 11,4 milyonu ABD'de yasal bir statüye sahip olmayan göçmenlerdir (Pope, 2016). Bu göçmenlerin karşılaştığı güçlükler arasında yasal çalışma iznine sahip olmamanın getirdiği ekonomik zorluklar başta gelmektedir.

Yapılan çalışmalar DACA'dan yararlanan genç göçmenlerin istihdama katılma oranlarının, ücret ve gelirlerinin arttığını göstermektedir. Pope (2016), DACA'nın 50.000 ile 75.000 arasında yasa dışı göçmenin kayıtlı istihdama geçmesini sağladığını tahmin etmiştir. Aynı çalışmada, DACA'nın aileleri de kapsayacak şekilde genişletilmesi halinde, kayıtlı istihdama katılacak göçmen sayısının 250 bine çıkacağı tahmin edilmiştir. Patler ve Cabrera (2015)'nin, DACA'dan yararlanan 450 ve yararlanmayan 50 yasadışı genç göçmen ile yaptığı bir anket çalışması sonucunda, DACA'dan yararlananların istihdama katılma oranının yararlanmayanlara göre daha yüksek olduğu (yüzde 84'e karşılık yüzde 68) ve DACA'dan yararlananların vergi ödeyen (kayıtlı) bir işte çalışma oranının yararlanmayanlara göre daha yüksek olduğu (yüzde 66'ya karşılık yüzde 49) tespit edilmiştir. Ayrıca, DACA yararlanıcısı göçmenlerin daha yüksek saatlik ücret aldıkları bulunmuştur. Ankete katılanların yüzde 66'sı DACA'dan önce işsiz iken sonrasında istihdama katıldıklarını, yüzde 79'u daha iyi bir iş bulduklarını, yüzde 64'ü daha yüksek ücretli bir iş bulduklarını ve daha iyi ekonomik koşullarda yaşadıklarını ifade etmişlerdir (Patler ve Cabrera, 2015). Diğer taraftan, ekonomistler DACA'nın ABD ekonomisi ve ABD vatandaşlarının istihdamı üzerinde olumsuz etkileri olmadığını, tersine nispeten daha iyi eğitilmiş DACA yararlanıcılarının kayıtlı istihdama geçmelerinin, Amerikan ekonomisini olumlu etkileyebileceğini düşünmektedir.<sup>22</sup>

<sup>19</sup> Bkz. [https://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/policy-briefs/WCMS\\_648055/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/policy-briefs/WCMS_648055/lang--en/index.htm)

<sup>20</sup> Bkz. <https://www.nilc.org/issues/daca/daca-litigation-timeline/>

<sup>21</sup> Bkz. <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/09/25/key-facts-about-unauthorized-immigrants-enrolled-in-daca/>

<sup>22</sup> Bkz. <https://www.npr.org/2017/09/06/548882071/fact-check-are-daca-recipients-stealing-jobs-away-from-other-americans>



## 5. BÖLÜM

### TÜRKİYE İŞGÜCÜ PİYASASI, KAYIT DIŞI İSTİHDAM VE GEÇİCİ KORUMA SAĞLANAN SURİYELİLER

Prof. Dr. Fuat OĞUZ, Dr. Serpil OĞUZ

Geçici koruma sağlanan Suriyelilerin kayıt dışı istihdamdan kayıtlı istihdama geçişlerini değerlendirebilmek için, Türk işgücü piyasasının temel değişkenlerini kısaca ele almak faydalı olacaktır.

#### 5.1. İşgücü Piyasasında Güncel Durum

TÜİK verilerine göre, Türkiye genelinde 2019 yılında istihdam edilenlerin sayısı, bir önceki yıla göre 658 bin kişi azalarak 28 milyon 80 bin kişi, istihdam oranı ise 1,7 puanlık azalış ile yüzde 45,7 olarak gerçekleşmiştir. İşgücü, 2019 yılında bir önceki yıla göre 275 bin kişi artarak 32,5 milyon kişiye ulaşırken, işgücüne katılma oranı ise 0,2 puanlık azalış ile yüzde 53 olmuştur. Erkeklerde işgücüne katılma oranı yüzde 72 iken, kadınlarda bu oran yüzde 34,4 düzeyinde kalmıştır. 2019 yılında 15 ve daha yukarı yaşlarda işsizlik oranı bir önceki yıla göre 2,7 puan artışla yüzde 13,7, tarım dışı işsizlik oranı ise 3,1 puan artışla yüzde 16 olarak gerçekleşmiştir. Türkiye’de 2014-2019 yılları arasındaki dönemde, işsizlik oranı yüzde 9,9’dan yüzde 13,7’ye çıkarken, istihdam oranı ise yıllar içerisinde gerileyerek, 2019 yılında 2014 yılındaki yüzde 45’ler seviyesine inmiştir.

Türkiye’deki işsizlikten en olumsuz şekilde etkilenen grubu 15-24 yaş grubunda yer alan genç nüfus oluşturmaktadır. Bu grupta işsizlik oranı 2019 yılında bir önceki yıla göre 5,1 puan artarak yüzde 25,4, istihdam oranı ise 1,9 puan azalarak yüzde 33,1 olmuştur. Bu grupta yer alanların aynı dönemde işgücüne katılma oranı 0,4 puanlık artışla yüzde 44,4 seviyesinde gerçekleşmiştir. Gençler arasındaki işsizliğin gelecekte de devam edeceğinin bir göstergesi ise, ne eğitimde ne de istihdamda olanların oranının bir önceki yıla göre 1,5 puanlık artışla yüzde 26 seviyesinde gerçekleşmesidir.

Sektörel bazda bakıldığında, 2019 yılında istihdam edilenlerin yüzde 18,2’sinin tarım, yüzde 19,8’inin sanayi, yüzde 5,5’inin inşaat, yüzde 56,5’inin ise hizmet sektöründe yer aldığı görülmektedir. 2019 yılında hizmet ve sanayi sektörünün istihdam edilenler içindeki payı artarken, tarım ve inşaat sektörlerinin payı azalmıştır.<sup>23</sup>

TÜİK tarafından son yıllarda il bazında istihdam ve işsizlik verileri yayınlanmadığı, bunun yerine istatistiki bölge birimleri sınıflaması kullanıldığı için, KİGEP’ten yararlanan İstanbul dışındaki dört ilin tek başına istihdam verilerine ulaşılamamaktadır. Türkiye geneli ve KİGEP kapsamındaki illerin NUTS-2’de buldukları bölgeye göre istihdam ve işsizlik verileri Tablo 4’te yer almaktadır.

<sup>23</sup> Bkz. <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=33783>

**Tablo 4.** KİGEP Kapsamındaki İllerin Bulunduğu Bölgelerde İşgücü ve İstihdam

BÖLGELER	15 Yaş ve Üzeri Nüfus (Bin)	İşgücü (Bin)	İşgücü Katılım Oranı (%)	İşsizlik Oranı (%)	Tarım Dışı İşsizlik Oranı (%)	İstihdam Oranı (%)
Türkiye	61.469	32.549	53,0	13,7	16,0	45,7
TR10 (İstanbul)	11.812	6.788	57,5	14,9	15,0	48,9
TR41 (Bursa, Eskişehir, Bilecik)	3.214	1.648	51,3	11,2	12,3	45,5
TR52 (Konya, Karaman)	1.793	915	51,0	8,0	10,4	46,9
TR62 (Adana, Mersin)	3.007	1.489	49,5	11,9	14,0	43,6
TR63 (Hatay, Maraş, Osmaniye)	2.334	1.117	47,9	18,1	21,3	39,2

Kaynak: TÜİK (2019 Yılı İstatistikleri)

Türkiye genelindeki 15 ve daha yukarı yaştaki nüfusun yaklaşık yüzde 20'sinin yaşadığı İstanbul ilinde 2019 yılında işgücüne katılma oranı yüzde 57,5 ile Türkiye genelindeki oranın 4,5 puan üzerinde gerçekleşmiştir. İstanbul, KİGEP kapsamındaki iller arasında işgücüne katılımın en yüksek olduğu il iken, Hatay'ın da bulunduğu bölge (TR63-Hatay, Kahramanmaraş ve Osmaniye) yüzde 47,9 ile işgücüne katılımın en düşük olduğu bölgedir.

KİGEP kapsamındaki illerin bulunduğu bölgeler arasında, yine Hatay ilinin de yer aldığı bölge, 2019 yılında yüzde 18,1 ile en yüksek işsizliğe sahip bölgedir. Bölgedeki işsizlik bir önceki yıl yüzde 14,1 iken 2019 yılında 4 puan artmıştır. Türkiye genelinde 2019 yılında yüzde 13,7 olan işsizlik rakamına göre de bölgedeki işsizlik daha yüksek düzeydedir. Tarım dışı işsizlik açısından bakıldığında ise, bölgedeki işsizlik yüzde 21'in üzerine çıkmıştır. Bu bölgeden sonra en yüksek işsizlik oranına sahip olan il İstanbul olup, 2019 yılında yüzde 14,9 ile Türkiye geneline göre de daha yüksek bir işsizlik oranına sahiptir. Bursa ve Adana'nın yer aldığı bölgelerde ise, işsizlik oranı yüzde 11'ler ile Türkiye genelinin altındadır. Konya'nın bulunduğu bölge (TR52-Konya, Karaman), bu beş bölgenin arasında 2019 yılında yüzde 8 ile işsizliğin en düşük olduğu bölgedir. İşsizlik bu bölgede 2019 yılında bir önceki yıla göre 2,1 puan artmış olmasına rağmen, Türkiye genelindeki işsizlik oranının halen 5,7 puan altında gerçekleşmiştir. Konya bölgesi tarım dışı işsizlik açısından da en iyi durumda olan bölgedir.

KİGEP'in kapsamındaki iller arasında en yüksek istihdam oranına sahip il, yüzde 48,9 ile İstanbul'dur. Bir önceki yıla göre İstanbul'un istihdam oranında az da olsa düşüş olmakla birlikte, halen yüzde 45,7 olan Türkiye genelinin üzerinde bir istihdam oranına sahiptir. Konya ve Bursa bölgeleri yüzde 45'ler civarındaki istihdam oranı ile Türkiye ortalamasına yakın iken, Adana'nın yer aldığı bölge yüzde 43'ler ile Türkiye genelinin altındadır. Hatay'ın yer aldığı bölge ise 2019 yılında yüzde 39,2 istihdam oranı ile en düşük istihdam oranına sahip bölgedir.

Dolayısıyla, KİGEP kapsamındaki iller arasında Hatay istihdam yaratma açısından en geride kalan il iken, İstanbul en fazla istihdamın yaratıldığı ildir. Benzer şekilde, Hatay son yıllarda işsizliğin ve özellikle de tarım dışı işsizliğin ciddi bir sorun olduğu il olarak karşımıza çıkmaktadır. KİGEP kapsamındaki iller arasında, Konya, Bursa ve Adana işsizlik sorunu ve istihdam yaratma açısından en iyi durumda olan illerdir.

## 5.2. Kayıt Dışı İstihdama İlişkin Genel Değerlendirme

Türkiye kayıt dışı istihdama çok uzun süredir mücadele etmesine rağmen, istenilen sonuçlara ulaşamamıştır. Kayıt dışı istihdamın, olumsuz etkileri her kesimce kabul ediliyor olmasına rağmen, kayıtlı ekonomiye geçiş değişik nedenlerle hızlı olmamaktadır. Burada, kayıt dışı istihdamın nedenlerine ve sonuçlarına değinmeden, Türkiye'nin kayıt dışı istihdam açısından bulunduğu nokta genel olarak verilecektir.<sup>24</sup> Türkiye'de 2018 sonuna kadar son beş yıl için kayıt dışı istihdama ilişkin resmi veriler yüzdesel olarak Tablo 5'te gösterilmektedir.

**Tablo 5.** Türkiye'de Kayıt Dışı İstihdam Oranları

YILLAR	Tarım	Tarım Dışı	Sanayi	Hizmet	İnşaat	Genel
2014	82,27	22,32	20,26	21,09	36,61	34,97
2015	81,16	21,23	19,13	20,05	35,58	33,57
2016	82,09	21,72	20,20	20,35	35,76	33,49
2017	83,33	22,10	20,03	20,95	35,80	33,97
2018	82,73	22,28	20,29	21,46	34,39	33,42

Kaynak: SGK/TÜİK

Kayıt dışı ekonominin büyüklüğüne bakıldığında, 2018 yılı itibariyle herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna bağlı olmadan çalışanların oranı yüzde 33,42 düzeyindedir. Tarım dışı sektörde kayıt dışı çalışanların oranı ise bir önceki yılın aynı dönemine göre değişim göstermeyerek yüzde 22,2 düzeyinde kalmıştır. Kayıt dışı istihdamın en yaygın olduğu sektör ise tarım sektörüdür. TÜİK'e göre tarımdan sonra kayıt dışı istihdamın en yüksek olduğu sektörler inşaat ve hizmet sektöründeki otel ve restoranlardır. Sanayi sektörü ise kayıt dışılığın göreceli olarak en az olan alandır.

Kayıt dışı istihdam 2002 yılında yüzde 52,14 düzeyinde iken, 2018 yılında yüzde 33,42 düzeyine gerilemiştir. Kayıtlı istihdama geçişin sağlanabilmesi uzun dönemli politikalara ve teşvik mekanizmalarına ihtiyaç duymaktadır. Kayıt dışı istihdamı destekleyen sosyal, ekonomik ve idari mekanizmaların birbirleri ile uyumlu şekilde çalışması, kayıt dışı istihdamın azaltılması için bir zorunluluktur. Türkiye, kayıt dışı istihdamın azaltılmasında önemli adımlar atmış olsa da, kayıt dışı istihdamın azaltılması konusunda Avrupa Birliği ve diğer gelişmiş ülkeler seviyesine henüz ulaşamamıştır.

Proje kapsamındaki iller için kayıt dışı istihdam oranları yüzde olarak Tablo 6'da verilmektedir. Tablo'da NUTS-2 sistemi kullanıldığı için, İstanbul dışında, bölge bazında sonuçlar görülebilmektedir. Kayıt dışı istihdamın İstanbul ve Bursa'da, diğer illere göre önemli ölçüde düşük olduğu görülmektedir. İllerin gelişmişlik düzeyleri ve sanayinin istihdamdaki payı gibi faktörler il bazında kayıt dışı istihdam oranının farklılaşmasında etkili olmaktadır.

<sup>24</sup> Kayıt dışı istihdam ile ilgili kapsamlı analitik çalışmalar için bkz. Dönmez (2020), Kaleli ve Karaca (2019).

**Tablo 6.** KİGEP Kapsamındaki İllerin Bulunduğu Bölgelerde Kayıt Dışı İstihdam

BÖLGELER	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
TR10 (İstanbul)	25,17	24,35	22,65	19,36	16,49	18,82	18,36	19,14	20,73	20,94
TR41 (Bursa, Eskişehir, Bilecik)	29,91	28,42	28,05	23,67	24,55	20,41	20,44	19,86	22,73	23,36
TR52 (Konya, Karaman)	52,95	54,33	50,13	43,99	43,99	39,69	40,17	41,74	42,44	42,29
TR62 (Adana, Mersin)	53,90	52,77	53,42	47,52	43,97	45,71	43,31	41,74	39,96	38,99
TR63 (Hatay, Maraş, Osmaniye)	57,57	61,28	58,61	53,69	48,94	40,95	36,72	42,18	42,14	45,80

Kaynak: SGK/TÜİK

Kayıt dışı istihdamdaki değişmeye bakıldığında, nüfusuna göre daha yüksek oranda göç alan Adana ve Hatay illerinde kayıt dışı istihdamdaki azalmanın daha fazla olduğu görülmektedir. Suriyelilerin büyük bölümü kayıt dışı sektörlerde çalışıyor olsa da, bölgenin genelinde kayıt dışılık üzerinde olumsuz bir etkiye yol açmamış gözükmektedir.

Proje kapsamındaki 5 ilin gelişmişlik düzeyleri Tablo 7’de gösterilmektedir. Nüfusuna göre daha fazla göç alan Adana ve Hatay illerinin gelişmişlik düzeylerinde diğer illerle karşılaştırıldığında göreceli bir iyileşme olduğu görülmektedir.

**Tablo 7.** KİGEP Kapsamındaki İllerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralamaları

İLLER	2011	2016
İstanbul	1	1
Bursa	6	6
Konya	8	7
Adana	12	9
Hatay	28	21

Kaynak: Temurlenk ve Abar, 2019

### 5.3. Geçici Koruma Sağlanan Suriyelilerin Türkiye Ekonomisindeki Yeri

Türkiye, Pakistan ve Lübnan ile birlikte dünyadaki sığınmacı nüfusunun yüzde 30’una ev sahipliği yapan bir ülkedir. Türkiye’deki sığınmacıların ise yüzde 98’ini Suriyeliler oluşturmaktadır (OECD, 2017a). GKSS’in Türkiye’deki konumları üzerinde son yıllarda yapılmış çok sayıda çalışma bulunmaktadır.

Bu bölümde, eldeki veriler ışığında Türkiye’deki sığınmacılara ilişkin demografik veriler sunulmaktadır. Türkiye’de GKSS’in sayısı 27 Şubat 2020 itibarıyla 3.587.266’dır. Suriyelilerin yüzde 46,21’i (1.657.936 kişi) 18 yaşın altındadır. Kadınların oranı ise yüzde 46,1 düzeyindedir. Türkiye’de kayıtlı Suriyelilerin yaş ortalaması 21,66’dır. Türk vatandaşlarının yaş ortalaması ise 32,4’tür.<sup>25</sup> KİGEP kapsamındaki illerde yaşayan Suriyeli sayıları ise Tablo 8’de gösterilmektedir.

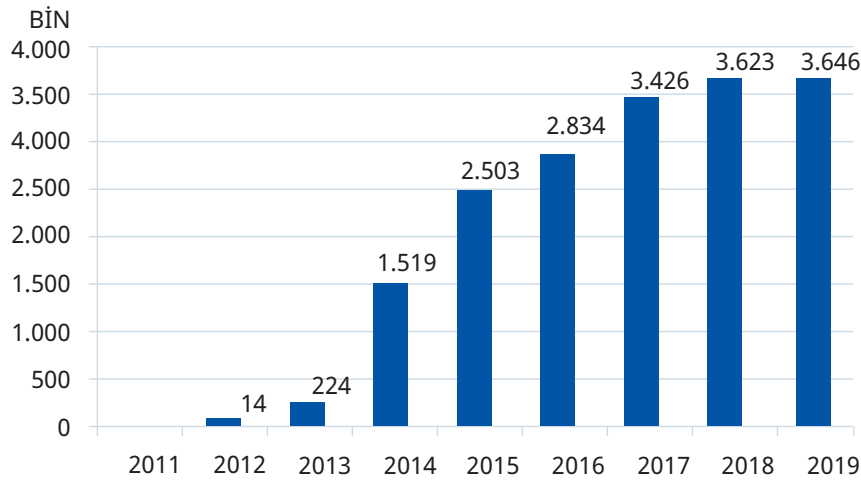
<sup>25</sup> Kaynak: Göç İdaresi Başkanlığı (<https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma5638>).

**Tablo 8.** KİGEP Kapsamındaki İllerde Geçici Koruma Sağlanan Suriyeli Sayısı

İLLER	Suriyeli Sayısı	İl Nüfusuna Oranı (%)
İstanbul	496.485	3,30
Bursa	175.649	5,87
Konya	113.736	5,16
Adana	246.462	11,10
Hatay	428.741	27,25

Kaynak: Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (23.03.2020 tarihinde erişilmiştir.)

Türkiye’de GKSS sayısında 2011’den bu yana önemli bir artış olmuştur (bkz. Şekil 4).

**Şekil 4.** Türkiye’de Geçici Koruma Sağlanan Suriyeli Sayısı

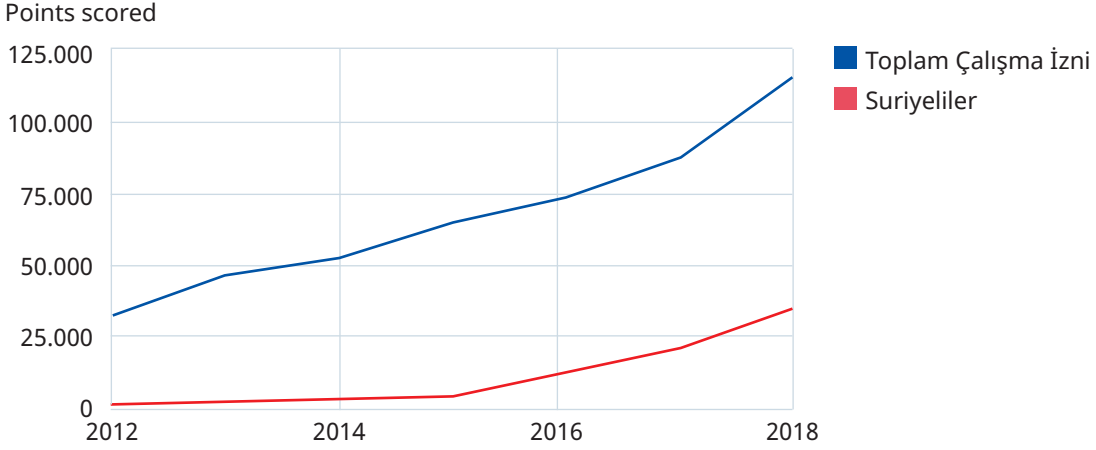
Kaynak: Göç İdaresi Genel Müdürlüğü

Türkiye’de bulunan Suriyelilerin yüzde 38’inin çalıştığı tahmin edilmektedir (Erdoğan, Suriyeliler Barometresi). Suriyelilere verilen çalışma izinleri dikkate alındığında, yüzde 98’inin kayıt dışı çalıştığı tahmin etmektedir. Kayıt dışı çalışma, Türkiye’de sadece Suriyelilere özgü değildir. TÜİK rakamlarına göre 2020 yılı başında, kayıt dışı ekonomi toplam ekonomik büyüklüğün üçte biri düzeyindedir. Kayıt dışı ekonominin büyüklüğü, tamamen aynı oranda istihdama yansımaya bile, Türk vatandaşları arasında da kayıt dışı çalışmanın çok büyük bir düzeyde olduğu tahmin edilebilir.

Türkiye’de 2018 yılında çalışma izni verilen geçici koruma sağlanan Suriyelilerin sayısı 34.573’tür. Şekil 5’te yıllar içinde Suriyelilere verilen çalışma izinlerinin gelişimi gösterilmektedir. Son yıllarda, Suriyelilere verilen çalışma izinlerinin toplam çalışma izinleri içindeki payı artış göstermektedir.



Şekil 5. Yıllar İtibariyle Suriyelilere Verilen Çalışma İzinleri



Kaynak: AÇSHB- Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü

Türkiye’de Suriyelilerin kayıtlı istihdama geçişine ilişkin herhangi doğrudan akademik bir çalışma bulunmamaktadır. Bununla birlikte, Suriyelilerin istihdamı ve sorunlarını ele alan değerlendirme ve saha çalışmalarında kayıt dışılık sürekli ön plana çıkmaktadır. Çalışmaların bir kısmı, Suriyelilerin Türkiye ekonomisindeki yerine ağırlık verirken, bir kısmı da Suriyeli çalışanların durumunu ortaya koymaktadır. Kayıtlı işletmelerin, Suriyeli istihdam etmesini inceleyen bir saha çalışmasına ya da kapsamlı bir değerlendirmeye ulaşamamıştır. KİGEP, bu açıdan, kayıtlı istihdama geçiş sürecini daha geniş bir perspektiften inceleme imkânı vermektedir. Bu bölümde son yıllarda Suriyelilerin istihdamına yönelik çalışmaların birkaçı ele alınmaktadır. Bu alandaki ampirik çalışmaların artması, konunun daha objektif olarak ele alınabilmesine katkı sağlayacaktır.

Del Caprio ve Wagner (2015), 2015 öncesi dönem için, yaygın kanaati doğrulayan bulgulara ulaşmıştır. Suriyeliler, kayıt dışı sektörlerde çalıştıkları için, çoğunlukla kayıt dışı ekonomide ve tarım sektöründe gelişme üzerinde negatif etkiye yol açmışlardır. Kayıt dışı sektörlerde yerel işçilerin yerini alan her 10 Suriyeli işçi 6-7 arasında yerel işçiyi işinden etmektedir. Suriyelilerin kayıtlı istihdam üzerindeki etkisinin pozitif olduğu; her on kayıt dışı Suriyeli çalışanın, yerel işgücünde üç ya da dört kayıtlı istihdam yarattığı tahmin edilmiştir (Del Caprio ve Wagner, 2015). Suriyelilerin istihdam edilmesinden en fazla etkilenen gruplar ise, düşük eğitimli gruplar ve kadınlar olmuştur.

Esen ve Binatlı (2017) çalışmasının sonuçları da kısmen Del Caprio ve Wagner (2015) ile uyumludur. Çalışmada, Suriyeli sığınmacıların 2004-2016 yılları arasında Türkiye’nin genel ve bölgesel olarak kayıtlı ve kayıt dışı istihdam piyasalarına etkisi regresyon modelleri ile analiz edilmiştir. Bölgesel etkinin ölçülmesi için 26 NUTS 2 bölgesindeki Suriyeli yoğunluğu modele dahil edilmiştir. Çalışmanın sonucunda, Suriyeli nüfusun yoğun olduğu bölgelerde işsizliğin daha yüksek olduğu; Suriyelilerin istihdama olumsuz etkisinin hem kayıtlı hem de kayıt dışı istihdam açısından geçerli olduğu bulunmuştur. Esen ve Binatlı, Del Caprio ve Wagner gibi daha önceki çalışmalarda kayıt dışı istihdam üzerinde olumlu etki bulunmasını, Suriye krizinin ilk yıllarında Suriyelilerin kamplarda yaşamaları, kampların kurulması ve idaresi gibi hizmetlerin kayıtlı istihdamı artırmış olması ile açıklamaktadırlar. Ancak, Suriye krizinin geçici bir süreç olmadığına anlaşılması ve Suriyelilere Ocak 2016 itibariyle çalışma izninin verilmesiyle, Suriyeliler kamplardan ve sınıra yakın bölgelerden büyük şehirlere ve batıya doğru yerleşmeye başlamışlardır. Böylece kayıtlı istihdam üzerindeki ilk baştaki etki tersine dönerken, Suriyelilerin gelmesiyle demografik yapısı değişen şehirlerin özellikle kayıt dışı istihdamı üzerinde olumsuz etkiler daha fazla hissedilmeye başlanmıştır.

Akgündüz vd. (2018), Suriyelilerin yoğun olarak yerleştiği bölgelerde istihdam oranı, gıda ve ev fiyatları ile iç göç üzerindeki etkilerini, farkların farkı (difference-in-difference) yöntemiyle analiz etmiştir.

Çalışmada, Türkiye'nin geri kalanı kontrol grubu olarak kullanılmıştır. Çalışmanın sonucunda, ev ve gıda fiyatlarının arttığı, ancak farklı vasıf grubundaki yerleşiklerin istihdam oranının etkilenmediği; bununla birlikte bu bölgelere iç göçün önemli ölçüde azaldığı bulunmuştur. Çalışmada, sığınmacıların büyük kısmının kamplarda kaldığı ve sığınmacı sayısının daha az olduğu 2012 ve 2013 yıllarının kullanılmış olması nedeniyle, çalışma istihdam piyasası üzerindeki etkileri tam olarak yansıtmamaktadır.

Ceritoglu vd. (2017) de farkların farkı yöntemini kullanarak, Suriyeli sığınmacıların Türk vatandaşlarının istihdamını nasıl etkilediğini analiz etmiştir. Çalışmada, 2010-2011 göç öncesi yılları, 2012-2013 göç sonrası yılları ile karşılaştırılmıştır. Güneydoğu bölgesinin (göçün nüfusa oranının yüzde 2'nin üstünde olduğu) bölgeye komşu daha az göç alan bölgeler ile karşılaştırıldığı çalışmada, göçün yerleşiklerin istihdamını önemli ölçüde etkilediği, özellikle kayıtsız çalışanların işlerini kaybederek, işgücünü terk ettiği veya işsiz kaldığı bulunmuştur.

Çiftçi (2018), Suriyelilerin yerleştikleri il seçiminde ekonomik faktörler ile sosyal ağların ne ölçüde etkili olduğunu değerlendirmektedir. Akrabalık ilişkileri, hemşerilik ve benzeri sosyal ağlar, ekonomik fırsatlardan daha fazla il seçiminde belirleyici olabilmektedir. Bu durum, kamusal yerleşim politikalarının başarısı üzerinde önemli bir kısıt oluşturmaktadır. Geçici koruma sağlanan Suriyelilerin yerleşim yeri seçiminde, rasyonel kriterlerden ziyade sahip oldukları sosyal ağlar ile hareket ettiklerini vurgulayan çalışma, bunu dikkate almayan politikaların etkin olamayacağını ifade etmektedir.

Suriyelilerin, buldukları illerin ekonomilerine etkileri üzerine bir çalışma Gaziantep ve Şanlıurfa illeri için yapılmıştır (İlgazi, 2019). İlgazi, Suriyeli istihdamının kayıtlı istihdam üzerinde etkisinin olmadığını vurgulamaktadır. Suriyeli çalışanların çok büyük bir kısmının kayıt dışında çalışıyor olması, kayıtlı sektörlere etkinin çok sınırlı kalmasına yol açmaktadır. Bu bulgu, kayıtlı istihdama dönük projelerin etkilerinin incelenmesinde önemli bir nokta olarak görülmektedir. İlgazi, saha çalışmasında, Suriyelilerin yaklaşık yüzde 47'sinin bir işte çalıştığını bulmuştur (İlgazi, 2019: 116). Bu çalışanların yüzde 81'inin aldığı ücretler asgari ücretin altındadır. Çalışan Suriyelilerin yaklaşık üçte biri asgari ücretin yarısı ya da altında bir ücretle çalışmaktadır. Bu durum, Suriyelilerin kayıtlı istihdama çekilebilmesi önündeki engellerin büyüklüğünü yansıtan bir gösterge olarak görülebilir.

Suriyelilerin kayıtlı ekonomide istihdamının önündeki en önemli engellerden birisi, mesleki eğitimin yetersizliğidir. Yapılan saha çalışmalarında, yaygın şekilde, Suriyelilerin ancak yüzde 10'unun dil eğitimi ve mesleki eğitim alabildiği ifade edilmektedir (örn. WFP-Kızılay, 2019). Eğitim alma oranı kadınlarda erkeklere göre daha yüksektir. Kayıtlı istihdama geçişte ve çalışma sürekliliğinin sağlanmasında dil ve mesleki eğitimin önemi, literatürde yaygın şekilde vurgulanmaktadır. Türkiye'de bulunan GKSS'lara dönük sistematik eğitim programlarının sınırlılığı da gerek saha çalışmalarında gerekse genel değerlendirmelerde öne çıkmaktadır. WFP-Kızılay çalışmasının da vurguladığı gibi, eğitim düzeyi düşük olan sığınmacıların Türkçeye olan hakimiyetleri de zaman geçtikçe iyileşmemektedir. Bu çalışma, Türkiye'de yedi ya da daha fazla yıl yaşayan sığınmacıların yüzde 73'nün temel Türkçenin ötesine geçemediğini ifade etmektedir. Kayıtlı istihdama geçişin önündeki en temel engellerden birisi, Suriyelilerce Türkçenin öğrenilmemesidir.

Türkiye'deki Suriyeli sığınmacıların girişimsel faaliyetlerine dönük bir çalışma Tepav (2018) tarafından gerçekleştirilmiştir. Bu çalışmaya göre, her ne kadar sığınmacı olarak gelseler de, Suriyeliler içinde kendi şirketini kurma eğilimi son yıllarda giderek artmaktadır. Suriyeliler tarafından 2011'den 2018'e kadar yaklaşık 10.000 işletme kurulmuştur. Bu işletmeler ortalama olarak 7,3 kişi istihdam etmektedirler. Suriyeli girişimcilerin işletmelerinde Suriyeli sığınmacıları çalıştırma eğiliminde olduğu kabul edilirse, bu işletmelerin geçici koruma sağlanan Suriyelilerin yaklaşık yüzde 7'sini istihdam ettiği çalışmanın bulguları arasındadır. Bu işletmelerin yaygın şekilde hizmetler sektöründe yer aldığı ve mikro ölçekte kaldıkları ifade edilmektedir. Suriyelilerin kurdukları şirketlerin yüzde 55'i ihracata dönük çalışmaktadırlar. Bu oran Türk işletmelerinde yüzde 31 düzeyindedir. Suriyeli sığınmacıların, özellikle diğer Arap ülkeleri ile olan bağ ve bağlantıları, bu ülkelere dönük üretim yapabilmelerini göreceli olarak kolaylaştırmaktadır. Bir işletme ortağı ya da sahibi olan Suriyelilerin yüzde 72'sinin, savaş sona erse bile, Suriye'ye dönmek istemedikleri çalışmanın önemli bulguları arasındadır.

#### 5.4. Türkiye'deki Suriyelilerin İstihdamına Dönük Çalışmalar

Türkiye'de geçici koruma sağlanan Suriyelilere mesleki eğitim verilmesi ve kayıtlı istihdama kazandırılmasına yönelik kamu kurumları ve uluslararası kuruluşlar tarafından çok sayıda çalışma ve proje yürütülmektedir.

Birleşmiş Milletler (BM) kuruluşları ve Sivil Toplum Kuruluşu (STK) ortaklarının, Türkiye, Lübnan, Ürdün, Mısır ve Irak'ta, Suriye krizinin etkilerine karşı sürdürülen ulusal müdahalelere destek sağlamak üzere 2015 yılından beri uyguladığı "Bölgesel Mülteci ve Dayanıklılık Planı (3RP)", beş komşu ülkenin Suriye krizinin etkilerine müdahalelerinde önemli bir rol oynamaktadır. 3RP, 2015 yılından bu yana Türkiye'ye yaklaşık 3,6 milyar Dolarlık bir kaynağın akışına katkı sağlanmıştır. Bu destek, geçici koruma sağlanan Suriyelilerin yoğunlaştığı bölgelerde kamu hizmetlerine artan talebin karşılanması amacıyla büyük ölçüde kamu sistemine aktarılmaktadır. Özellikle, kadın ve çocuk gibi risk altındaki grupların ihtiyaçlarının karşılanması 3RP'nin önceliğini oluşturmaktadır.<sup>26</sup>

Bu kapsamda, mültecilerin sağlık, eğitim, temel beslenme ve barınma ihtiyaçlarının desteklenmesine yönelik ilgili kamu kurumları ve yerel yönetimler aracılığıyla destek sağlanmasına devam edilmektedir. ILO, UNDP gibi BM kuruluşları ve AB ile Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlar, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, SGK, İŞKUR, KOSGEB gibi Türkiye'nin kamu kurum ve kuruluşları ile ortaklık ve işbirliği halinde birçok çalışma ve proje yürütmektedir. ILO da Mülteci Destek Programı kapsamında tamamladığı ve devam ettiği KİGEP ve benzeri projeler ile BM ölçeğindeki çabalara özellikle geçim kaynakları ve sosyal entegrasyon konularında katkı sağlamaktadır.<sup>27</sup>

Türkiye'de 2016 yılında geçici koruma altına alınan Suriyelilerin kayıtlı istihdama kazandırılmasına yönelik birçok yasal ve idari düzenleme hayata geçirilmiştir. Geçici koruma sağlanan Suriyeliler daha iyi istihdam imkânlarına kavuşmaya başlamakla birlikte halen Türkiye'deki Suriyelilerin çok küçük bir kısmı kayıtlı, sigortalı ve asgari ücretli olarak çalışabilmektedir. Diğer taraftan, Türkiye'de işsizliğin 2019 yılında yüzde 13,7'ye, genç nüfus (15-24 yaş arası) grubundaki işsizliğin yüzde 25,4'e ulaştığını dikkate aldığımızda, ev sahibi topluluklar için de istihdam zorlukları ortaya çıkmaktadır.

Bu kapsamda, kamu kurum ve kuruluşları ile uluslararası kuruluşlarca yürütülen projeler ile Suriyelilerin yanı sıra ev sahibi topluluklara da destek sağlanması amaçlanmaktadır. Suriyeliler ve Türk vatandaşlarının kayıtlı istihdama yönlendirilmesi suretiyle Suriyelilerin topluma entegrasyonu ve bölge halkının ekonomik refahına katkı sağlanması hedeflenmektedir. Birçok proje yürütülmekle birlikte, bu projelerden sadece halen devam etmekte olan bazıları aşağıda özetlenmektedir:

##### ***Türkiye'de Geçici Koruma Sağlanan Suriyeliler ve Ev Sahibi Topluluklar için İş Yaratma ve Girişimcilik Fırsatları Projesi***

ILO'nun BM "Bölgesel Mülteci ve Dayanıklılık Planı (3RP)" hedefleri çerçevesinde, "Uluslararası Göç Örgütü (IOM) ile ortaklık halinde yürüttüğü projenin amacı, GKSS ve ev sahibi toplulukların ekonomik ve sosyal dayanıklılıklarını artırmaktır. Projenin kamu tarafındaki koordinasyonu, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü tarafından yürütülmektedir. AB fonlarından finanse edilen proje, Şubat 2018-Şubat 2021 dönemini kapsamaktadır.

Proje kapsamında, işgücü piyasası ihtiyaçlarına uygun becerilerin geliştirilmesi, istihdam yaratmanın ve işgücü piyasası yönetim mekanizmalarının desteklenmesine yönelik faaliyetler yürütülmektedir. Ankara, İstanbul, Bursa, Konya, Gaziantep, Şanlıurfa, Adana, Mersin ve Hatay projenin hedef illeri olarak seçilmiştir. Projeden toplam yararlanıcı sayısı; 12.600 Suriyeli mülteci, 4.300 ev sahibi topluluk üyesi, ilgili kamu kurumlarından 330 çalışan, sosyal ortaklardan (işçi ve işveren kuruluşları) 500 temsilci ve 500 işletme olarak hedeflenmiştir.<sup>28</sup>

##### ***Türkiye'de Mülteciler ve Ev Sahibi Topluluklar için İnsana Yakışır İş Fırsatlarının Desteklenmesi Projesi***

ILO Türkiye Ofisi'nin yürüttüğü proje, Ocak 2020-Ağustos 2021 tarihleri arasında kapsamakta ve ABD

<sup>26</sup> Bkz. [http://www.3rpsyriacrisis.org/wp-content/uploads/2020/02/Turkey\\_english.pdf](http://www.3rpsyriacrisis.org/wp-content/uploads/2020/02/Turkey_english.pdf)

<sup>27</sup> Bkz. [https://www.ilo.org/ankara/projects/WCMS\\_380370/lang--tr/index.htm](https://www.ilo.org/ankara/projects/WCMS_380370/lang--tr/index.htm)

Nüfus, Mülteciler ve Göç Bürosu tarafından finanse edilmektedir. Proje'nin genel hedefi, insana yakışır işe erişimin ve insana yakışır iş ilkelerine dayanan kapsayıcı ekonomik büyümeyi destekleyerek, mülteciler ve ev sahibi toplulukların dayanıklılık ve sosyal uyumunu güçlendirmektir.

Proje, Türkiye'nin "On Birinci Kalkınma Planı" ile uyumlu ve "Ulusal İstihdam Stratejisi" ile bağlantılı bir şekilde, herkese eşit iş fırsatı sağlamayı, ayrımcılığı önlemeyi, çalışanları korumayı ve sosyal diyalogu desteklemeyi öngören kamu politika hedeflerini desteklemektedir. Ayrıca, projenin hedefleri "2030 Sürdürülebilir Kalkınma Gündemi" gibi uluslararası politikalarla da uyumludur.

Proje, on dört ilde (Ankara, İstanbul, İzmir, Bursa, Adana, Gaziantep, Şanlıurfa, Mersin, Konya, Hatay, Kahramanmaraş, Eskişehir, Denizli, Ordu) Geçici Koruma Sağlanan Suriyeliler, uluslararası koruma sağlanan mülteciler ile başta kadınlar, gençler ve engelliler olmak üzere ev sahibi toplulukları hedef kitle olarak almaktadır.<sup>29</sup>

### **Geçici Koruma Sağlanan Suriyeliler ve Türk Vatandaşları İçin İnsana Yakışır İş Fırsatlarının Desteklenmesi**

ILO'nun ilgili kamu kurumları ile işbirliği halinde yürüttüğü proje, esas olarak geçici koruma sağlanan Suriyelilerin ve Türk vatandaşlarının işgücü piyasasına erişimini kolaylaştırmayı; beceri ve yetkinliklerinin geliştirilmesi ve güçlendirilmesine destek olmayı amaçlamaktadır. Bu amaç doğrultusunda, hedef grupların işveren teşvik programları yoluyla kayıtlı istihdama geçişlerinin desteklenmesi; GKSS işbaşı eğitim programlarından faydalanması ve on ilde kurulacak (Şanlıurfa, Hatay, Gaziantep, Adana, Mersin, İstanbul, İzmir, Bursa, Konya ve Ankara) tek durak ofisler aracılığıyla kamu istihdam hizmetlerine erişimlerinin desteklenmesi planlanmıştır.

ILO'nun Alman Kalkınma Bankası (KfW) ile imzaladığı işbirliği anlaşması kapsamında yürüttüğü projenin bütçesi 28 milyon Avro'dur. Aralık 2018-Aralık 2022 dönemini kapsayan iki aşamadan oluşmaktadır. Projeden eşit sayıda GKSS ve Türk vatandaşının yararlanması ayrıca, kadınların kayıtlı istihdamına özel bir önem verilerek, yararlanıcıların en az yüzde 30'unun kadın olması beklenmektedir.

ILO'nun Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü, SGK, İŞKUR gibi ortaklar ile işbirliği içinde yürüttüğü proje kapsamında; 2.800 kişiye işbaşı eğitimler sağlanması, 10 Tek Durak Ofisi aracılığıyla işgücü piyasasına yönelik 50 bin danışmanlık hizmeti verilmesi, toplam 8.000 GKSS ve Türk vatandaşının sosyal güvenlik primlerinin işverenlere ödenmesi ve 4.000 GKSS'nin çalışma izni ücretlerinin ödenmesi hedeflenmektedir.<sup>30</sup>

### **Geçici Koruma Sağlanan Suriyeliler ve Türk Vatandaşları İçin İstihdam Desteği Projesi**

Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ve İŞKUR tarafından Dünya Bankası işbirliğinde yürütülen proje, Avrupa Birliği "Türkiye'deki Mülteciler İçin Mali Yardım Programı" (FRIT) kapsamında finanse edilen 48 milyon Avroluk bir bütçeye sahiptir. Proje ile Suriyeli sığınmacıların ve Türk vatandaşlarının aktif işgücü programlarından faydalandırılmak suretiyle istihdam edilebilirliklerinin artırılması, İŞKUR'un kurumsal kapasitenin ve çalışma izinleri altyapısının geliştirilmesi hedeflenmektedir. Mesleki ve uygulamalı eğitimin yanı sıra, Türkçe dil eğitimi, iş ve meslek danışmanlığı hizmetlerinin öngörüldüğü proje ile uzun vadeli etkin iş eğitimi ile işgücü piyasasına uyumun artırılması amaçlanmaktadır. Ocak 2019'da resmi olarak başlatılan ve 30 ay sürecek projenin, pilot illeri arasında İstanbul, Gaziantep, Şanlıurfa ve Adana yer almaktadır. Proje kapsamında 7.400 Suriyeli Sığınmacı ve 7.400 Türk Vatandaşı olmak üzere toplam 14 bin 800 kişiye ulaşılması hedeflenmektedir.<sup>31</sup>

### **İstihdam ve Beceri Geliştirme Projesi**

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP)'nin teknik desteği ile İŞKUR tarafından yürütülen projenin amacı, Suriyelilerin yoğun olarak bulunduğu illerde İŞKUR'un kapasitesinin artırılmasıdır. Alman Kalkınma Bankası (KfW) tarafından finanse edilen projenin bütçesi 3,7 milyon Avro'dur. Proje, daha büyük ölçekli UNDP Suriye Krizine Yanıt ve Dayanıklılık Programı'nın bir parçası olarak

<sup>28</sup> Bkz. [https://www.ilo.org/ankara/projects/WCMS\\_702142/lang--tr/index.htm](https://www.ilo.org/ankara/projects/WCMS_702142/lang--tr/index.htm)

<sup>29</sup> Bkz. [https://www.ilo.org/ankara/projects/WCMS\\_736124/lang--tr/index.htm](https://www.ilo.org/ankara/projects/WCMS_736124/lang--tr/index.htm)

<sup>30</sup> Bkz. [https://www.ilo.org/ankara/projects/WCMS\\_710956/lang--tr/index.htm](https://www.ilo.org/ankara/projects/WCMS_710956/lang--tr/index.htm)

<sup>31</sup> Bkz. <https://www.iskur.gov.tr/kurumsal-bilgi/uluslararasi-iliskiler-ve-projeler/projeler/>

tasarlanmıştır. 2018-2020 yıllarını kapsayan Proje, Suriyeli nüfusun en yüksek olduğu beş ilde (İstanbul, Gaziantep, Şanlıurfa, Hatay ve Kilis) başlatılmış ve gelecekte ulusal seviyeye çıkarılması planlanmıştır.

Beş ilde İŞKUR istihdam hizmetlerinin teşvik edilmesi ve İŞKUR İl Müdürlüklerinin birbiriyle bağlantılı hale getirilerek, İŞKUR hizmetlerinin verimli bir şekilde yürütülmesine yardımcı olmak üzere, İŞKUR'un kapasitesinin iyileştirilmesi ve hizmetlerinin dijital hale getirilmesi hedeflenmektedir. Proje kapsamında, 3.500 Suriyelinin yanı sıra, 3.500 Türk vatandaşının yerel İŞKUR ofislerinin sağladığı danışmanlık hizmetlerinden faydalanması; ayrıca 4.500 Suriyeli ile 4.500 Türk vatandaşının yerel İŞKUR ofisleri üzerinden kaydedilerek taranması amaçlanmaktadır.<sup>32</sup>

Diğer taraftan, Projenin 2. Bileşeni kapsamında, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ile UNDP'nin işbirliğinde Küçük ve Orta Ölçekli İşletmelerin (KOBİ) verimliliğini ve rekabetçiliğini arttırmaya odaklı bir program geliştirilmiştir. Proje kapsamında, kamu öncülüğünde hayata geçirilen bir politika aracı olan Uygulamalı KOBİ Yetkinlik Merkezlerinin yaygınlaştırılması ve imalat sektöründeki üretim zorluklarına çözüm getirilmesi hedeflenmektedir. Projenin bir başka kilit önceliği de kamunun entegrasyon politikalarına katkı sağlayacak şekilde Suriyelilerin ve bölge halkının istihdama yönlendirilmesidir. KfW finansmanının da desteğiyle Ankara, Kayseri ve Konya'da en az 2.000 iş fırsatı yaratılması suretiyle Suriyelilerin ve bölge halkının ekonomik ve sosyal refahının iyileştirilmesi hedeflenmektedir.<sup>33</sup>

<sup>32</sup> Bkz. <https://www.iskur.gov.tr/kurumsal-bilgi/uluslararasi-iliskiler-ve-projeler/projeler/>

<sup>33</sup> Bkz. [https://www.tr.undp.org/content/turkey/tr/home/projects/\\_stihdam-ve-beceri-yaratma-projesi.html](https://www.tr.undp.org/content/turkey/tr/home/projects/_stihdam-ve-beceri-yaratma-projesi.html)

## ► II. KISIM

### KAYITLI İSTİHDAMA GEÇİŞ PROGRAMI ETKİ ANALİZİ

Prof. Dr. Fuat OĞUZ, Dr. Koray GÖKSAL, Dr. Serpil OĞUZ

## 6. BÖLÜM

### ANKETLERE İLİŞKİN GENEL BİLGİ

Bu bölümde KİGEP uluslararası kuruluşlar tarafından yaygın şekilde kullanılan kriterler çerçevesinde değerlendirilecektir. Değerlendirme hem kamusal etkiler hem de yararlanıcılar üzerindeki etkiler çerçevesinde yapılacaktır. Etkilerin ölçülmesi, saha çalışması ve istatistiki verilerden elde edilen nitel ve nicel değişkenlerin analiz edilmesi yoluyla yapılmaktadır. Değerlendirme yapılırken, veri seti üç katmanlı olarak kullanılmıştır. En genel olarak, SGK veri tabanına dayanarak, Programın uygulandığı illerde destek alan işletmelerin bulunduğu sektörler ele alınmıştır. Böylece, ilgili sektörlerin genel değişimi ile destekten yararlanan işletmelerdeki değişim karşılaştırmalı olarak ele alınabilmektedir. İkinci olarak, KİGEP'ten yararlanan tüm işletmelere ait veriler ele alınmıştır. Bu sayede, kendisiyle anket yapılmayan ama destek alan işletmelerin verileri de dikkate alınmıştır. Üçüncü olarak, 148 işletmede anket çalışması uygulanmıştır. Anketler üç gruba yönelik olarak yapılmıştır. İlk olarak, işletmelere dönük anket gerçekleştirilmiştir. İşletme anketleri, işletmenin yöneticileri ya da muhasebe/ insan kaynakları personeli tarafından doldurulmuştur. Ayrıca işletmede KİGEP kapsamındaki hem Türk çalışanlara hem de Suriyelilere, Türkçe ve Arapça olarak soru formları verilmek suretiyle anket uygulanmıştır. Anket uygulanan Suriyeli çalışan sayısı 417, Türk çalışan sayısı ise 427'dir. Anket çalışması yapılan 148 işletme ile Türk ve Suriyeli çalışanlardan elde edilen veriler, bu çalışmanın esas veri setini oluşturmuştur.

Çalışmanın verileri Programın başladığı Mart 2019 ile Mart 2020 dönemlerini esas almaktadır. Anket çalışması 2020 Nisan ve Mayıs aylarında yapılmıştır. Programın uygulandığı illerdeki, destek alan işletmelerin bulunduğu sektörler, kontrol grubu olarak kullanılmıştır. COVID-19 salgını nedeniyle alınan tedbirler, kontrol grubu yerine gerçek sektör verisini kullanmayı gerektirmiştir. Veri setinin üç katmanlı olması etkilerin daha kapsamlı olarak görülebilmesine katkı sağlamıştır.

Tablo 9'da görüldüğü üzere, ankete katılan işletmelerin yüzde 37'si tekstil ve giyim sektöründedir. Toplam destek alan işletmelerin geneline bakıldığında da oranın benzer düzeyde olduğu görülmektedir. Türkiye'ye gelen Suriyelilerin, savaştan önce ülkelerinde de ağırlıklı olarak tekstil ve hazır giyim sektöründe çalışmalarını nedeniyle, bu sonuç beklentilerle uyumludur.

Tablo 9. İşletmelerin Sektörlere Göre Dağılımı

SEKTÖRLER	İşletme Sayısı	Oran (%)
Tekstil Ürünleri ve Giyim Eşyaları İmalatı	55	37
Makine İmalatı, Bakım ve Montajı	15	10
Motorlu Kara Taşıtları ve Yedek Parça İmalatı	13	9
Deri ve İlgili Ürünlerin İmalatı	13	9
İnşaat ve Yapı Malzemeleri İmalatı	12	8
Mobilya, Ev ve Ofis Malzemeleri İmalatı	10	7
Kimya, Kauçuk ve Plastik Ürünler İmalatı	9	6
Gıda Ürünleri İmalatı	6	4
Demir ve Çelik Ürünleri İmalatı	6	4
Eczacılık Ürünleri İmalatı	5	3
Ofis Hizmetleri	4	3
TOPLAM	148	100

İşletme büyüklüğü açısından bakıldığında, işletmelerin yüzde 56'sının mikro ve küçük işletme olduğu görülmektedir. Büyük işletmelerin oranı yüzde 5 düzeyindedir (Bkz. Tablo 10).

**Tablo 10.** İşletmelerin Toplam Çalışan Sayısına Göre Dağılımı

İŞLETME BÜYÜKLÜĞÜ	İşletme sayısı	Oran (%)
Mikro İşletme	24	16
Küçük İşletme	59	40
Orta Büyüklükte İşletme	58	39
Büyük İşletme	7	5
<b>TOPLAM</b>	<b>148</b>	<b>100</b>

Büyük işletme sayısı düşük olmakla birlikte bu işletmelerde ortalama çalışan sayısının yüksekliği, programdan büyük işletmelerin daha yüksek oranda yararlanmasına yol açmıştır. Büyük işletmelerin ortalama çalışan sayısı programın başladığı dönemde 342 iken, Mart 2020 döneminde yüzde 30 artışla 445'e çıkmıştır (Bkz. Tablo 11)

**Tablo 11.** İşletme Büyüklüğüne Göre Ortalama Çalışan Sayıları

İŞLETME BÜYÜKLÜĞÜ	Ortalama Çalışan Sayısı		Artış Oranı (%)
	(Mart 2019)	(Mart 2020)	
Mikro İşletme	5,6	5,9	5
Küçük İşletme	18	27	50
Orta Büyüklükte İşletme	66	88	33
Büyük İşletme	342	445	30

Aşağıdaki tabloda da görüldüğü gibi, Program yararlanıcısı işletmelerin bulunduğu sektörlerdeki genel istihdam artışı, destek alan işletmelerin artış oranının altındadır. Aynı sektörlerde yer alan tüm işletmelerin çalışan sayısı yüzde 4,5 artarken, KİGEP desteğinden yararlanan işletmelerin çalışan sayısı yüzde 20,5 oranında artış göstermiştir. Program desteği, yararlanıcı işletmelere büyük ölçüde operasyonel giderlerini azaltma yönünde katkı sağlamıştır (bkz. Tablo 12).

**Tablo 12.** Programın Uygulandığı İllerde Sektörel İstihdam Değişimi

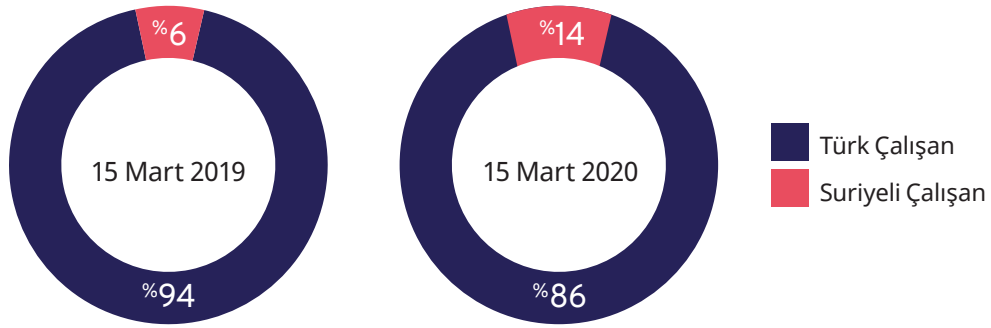
	ÇALIŞAN SAYISI (Türk ve Suriyeli Çalışanlar)		
	2019	2020	Artış (%)
Tüm İşletmeler	1.584.645	1.656.494	4,5
KİGEP İşletmeleri	20.985	25.304	20,5



Suriyeli çalışan sayısı açısından bakıldığında, programın etkisi daha net şekilde görülmektedir. KİGEP'ten yararlanan işletmelerde çalışan Suriyeli sayısında önemli artışlar olmuştur. Bütün işletme gruplarında kayıtlı çalışan Suriyeli sayısında artış olmakla birlikte, en büyük artış küçük ve büyük işletmelerde görülmektedir.

Ankete katılan işletmelerin çalıştırdıkları Suriyeli oranı Program başlangıcında yüzde 6 iken, program sonunda yüzde 14'e yükselmiştir (bkz. Şekil 6). Ankete yanıt veren işletmelerdeki bu oran, KİGEP'ten istifade eden tüm işletmeler için de benzer düzeydedir.

Şekil 6. İşletmelerde Türk ve Suriyeli Çalışan Oranları



Saha çalışması 5 ilde yapılmıştır. Her ilde öncelikle anket yapılacak işletme sayısı, destekten yararlanan işletme sayılarının illere göre dağılımı esas alınarak belirlenmiştir. Daha sonra işletme anketleri ile KİGEP kapsamında çalışan Suriyeliler ve Türk çalışanlara dönük anketler, bu illerdeki KİGEP personeli aracılığıyla işletmelere iletilmiştir. Saha çalışması yüz yüze anket şeklinde yapılması planlanmış olmasına rağmen, Covid-19 salgını kapsamında alınan tedbirler nedeniyle işletmelere dağıtılan anketlerin toplanması yoluyla yapılmıştır. Anketlerin tamamlanması için işletmelere belirli bir süre verilip, anketler işletmelerden KİGEP personeli desteği ile toplanmıştır.

Program kapsamındaki iller içerisinde en fazla anket İstanbul'da yapılmıştır. Hatay'daki anket sayısı düşük kalmıştır (Bkz. Tablo 13). Anket sayıları, desteğin illerdeki dağılımı ile orantılı olarak gerçekleşmiştir. Destekten yararlanan işletmelerin yaklaşık yüzde 32'sine anket uygulanmıştır. Bu çalışmanın farklı yerlerinde vurgulandığı üzere, destek alan tüm işletmelerin temel verileri, anket yapılan işletmelerin verileri ile benzerdir. Örneklemin, bütün evreni tam olarak yansıttığı değerlendirilmektedir.

Tablo 13. İşletmelerin Şehirlere Göre Dağılımı

ŞEHİRLER	İşletme sayısı	Oran (%)
İstanbul	53	36
Bursa	43	29
Konya	30	20
Adana	13	9
Hatay	9	6
TOPLAM	148	100

İşletme büyüklüğü açısından bakıldığında, Hatay'da mikro işletmelerin, Adana ve Bursa'da küçük işletmelerin, İstanbul ve Konya'da ise orta büyüklükteki işletmelerin ağırlıkta olduğu görülmektedir (Bkz. Tablo 14). KİGEP'ten yararlanan tüm işletmelerin büyüklüklerine bakıldığında ise, anket yapılan işletme büyüklüklerine benzer bir şekilde, Hatay'da mikro işletmelerin, Adana ve Bursa'da ise küçük işletmelerin ağırlıklı olduğu görülmektedir. Sadece İstanbul ve Konya'da işletme büyüklükleri anket yapılan işletmelerden farklılaşmaktadır. İstanbul'da KİGEP'ten yararlanan tüm işletmelerin ağırlığı küçük işletmelerde iken, Konya'da ağırlık mikro büyüklükteki işletmeler lehine değişmektedir (Bkz. Tablo 15).

**Tablo 14.** İllere Göre Ankete Katılan İşletmelerin Büyüklüklerinin Yüzdesele Dağılımı

İLLER	İşletme Büyüklüğü (%)				Toplam (%)
	Mikro	Küçük	Orta	Büyük	
Adana	14	43	29	14	100
Bursa	21	43	33	2	100
Hatay	56	22	22	0	100
İstanbul	23	32	42	4	100
Konya	10	31	52	7	100

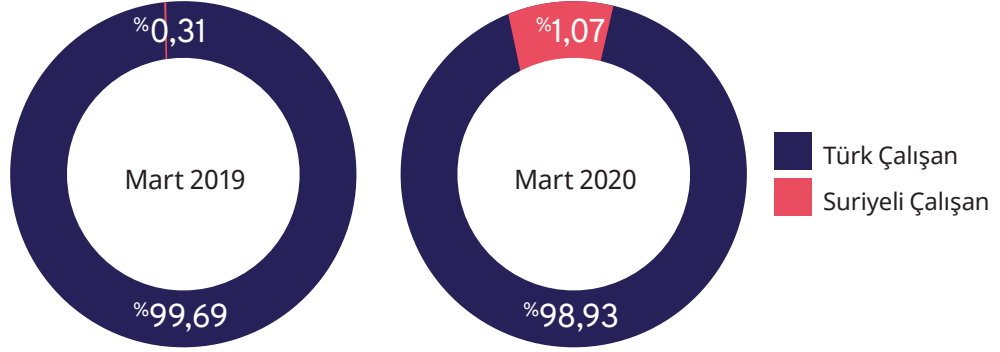
Program desteğinden yararlanan işletmelerin büyüklüklerine göre illerdeki dağılımına bakıldığında, özellikle Hatay ili diğerlerinden farklılaşmaktadır. Hatay'da işletmelerin ağırlıklı olarak mikro işletme olması nedeniyle, bu ilde başvuru sayısı da düşük kalmıştır.

**Tablo 15.** İllere Göre KİGEP Kapsamındaki Tüm İşletmelerin Büyüklüklerinin Yüzdesele Dağılımı

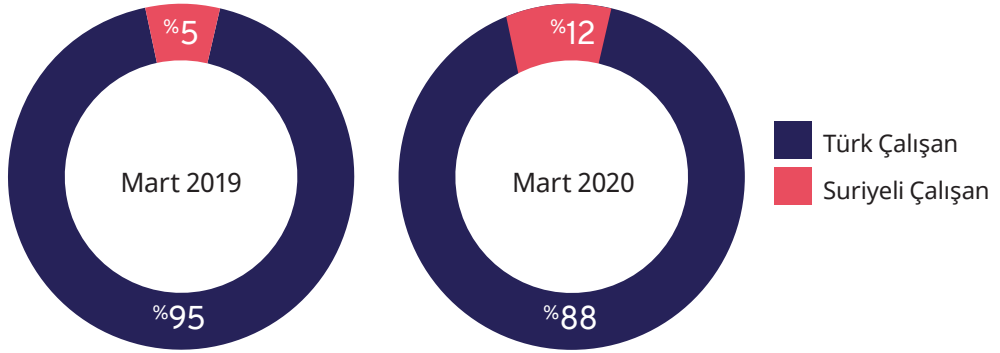
İLLER	İşletme Büyüklüğü (%)				Toplam (%)
	Mikro	Küçük	Orta	Büyük	
Adana	19	38	31	13	100
Bursa	34	45	17	4	100
Hatay	58	36	6	0	100
İstanbul	35	42	21	2	100
Konya	44	35	19	3	100

5 il toplamına bakıldığında, Suriyelilerin toplam çalışanlar içindeki oranı 2019 yılı Mart ayında yüzde 0,3 iken, 2020 yılı Mart ayında yüzde 1'in biraz üzerine çıkmıştır (Bkz. Şekil 7). KİGEP'ten yararlanan tüm işletmelerde Suriyeli çalışanların oranı ise, Program öncesinde yüzde 5 iken, 2020 yılı Mart ayında yüzde 12'ye yükselmiştir (Bkz. Şekil 8). KİGEP'ten yararlanan işletmelerin çoğunluğu, Program öncesinde de halihazırda Suriyeli çalıştıran işletmelerdir.

Şekil 7. Programın Uygulandığı İllerdeki Tüm İşletmelerde Türk ve Suriyeli Çalışan Oranı



Şekil 8. KİGEP'ten Yararlanan Tüm İşletmelerde Türk ve Suriyeli Çalışan Oranları





## 7. BÖLÜM

### DEĞERLENDİRME KRİTERLERİ

#### 7.1. Uygunluk Kriteri Değerlendirmesi

KİGEP'in temel amacı kayıtlı istihdamı artırmak olduğu için, Programın bu amaca uygun olarak dizayn edilip edilmediği uygunluk kriteri kapsamında öncelikle incelenecektir. Uygunluk kriterinin temel amacı Program araçlarının tanımlanan amaca ne kadar uygun olduğunu ele almaktır.

Program, Türkiye'de sayıları yaklaşık 4 milyon kişiye ulaşan Geçici Koruma Sağlanan Suriyelilerin işletmelerce benimsenip, kayıtlı olarak çalıştırılmasını teşvik etmeyi hedeflemektedir. Bunun yanında, Türk işçilerin kayıtlı olarak çalıştırılmaları da teşvik edilmektedir. Her ne kadar yararlanıcı işletme sayısı 467 ile sınırlı kalsa da, programın destek sağlanan illerdeki genel duruma göre destek alan işletmelerde net olumlu bir etkiye yol açtığı görülmektedir.

##### 7.1.1. Kayıtlı Çalışan Sayısındaki Değişim

Türklerde yeni istihdam şartı olmadığından, Programın yeni Türk istihdamına doğrudan katkısı oldukça düşük kalmıştır. Ancak, KİGEP'ten istifade eden işletmeler için Türk istihdamı genel olarak artmıştır. KİGEP'ten yararlanan tüm işletmelerin Türk çalışan sayısı 2019 yılı Mart ayında 19.931 iken, 2020 yılının aynı ayında yüzde 12 oranında artarak, 22.342'ye yükselmiştir. Aynı dönem itibarıyla, KİGEP kapsamındaki 5 ilde tüm işletmeler bazında Türk çalışan sayısındaki artış yüzde 4'tür. KİGEP kapsamında doğrudan yeni istihdam görülmemesinin nedeni, işletmelerin Türk çalışanları sisteme kaydederken, mevcut çalışanları kaydetmeyi pratik nedenlerle tercih etmelerinden kaynaklanmaktadır.

KİGEP'ten yararlanan tüm işletmeler incelendiğinde hem Türk hem de Suriyeli kayıtlı çalışan sayılarında önemli bir artış olduğu görülmektedir. 2019 yılı Mart ayında KİGEP'ten yararlanan işletmelerde 1.054 olan toplam Suriyeli çalışan sayısı, 2020 yılı Ocak ayında yüzde 202 artışla 3.184'e çıkmıştır. 2020 yılı Mart ayına gelindiğinde, aynı yılın Ocak ayına kıyasla Suriyeli çalışan sayısı bir miktar azalarak (yaklaşık yüzde 7 oranında) 2.962'ye düşmüştür. Dolayısıyla, Program kapsamındaki ödemelerin sona erdiği Mart 2020'de, KİGEP'ten yararlanan işletmelerin, son bir yılda istihdam ettikleri Suriyeli sayısında ciddi bir artış olmuş ve bu Suriyelilerin büyük kısmı Program sonrasında da çalışmaya devam etmişlerdir. Bunun yanı sıra, işletmelerin Program sonunda istihdam ettikleri Türk çalışan sayısında da Program öncesine kıyasla yüzde 12'lik bir artış olmuştur. Bu açıdan program süresince hem Suriyeli hem de Türk kayıtlı çalışan sayısı artmıştır.

##### 7.1.2. Program Hedeflerinin Yararlanıcıların İhtiyaçlarıyla Uyumluluğu

İşletmelerin kayıt dışı işçi çalıştırmayı tercih etmelerinin temel nedeni, vergi ve sosyal sigorta primi ödemediği gelirlerini artırmak ya da maliyetlerini düşürmek istemeleridir. Özellikle, emek yoğun ve rekabetçi sektörlerde işletmeler rakipleri karşısında maliyet avantajı elde etmek için kayıt dışı istihdama daha fazla yönelmektedir. Ekonominin kriz ya da durgunluk dönemlerinde iş arayanlar açısından iş bulmanın zorlaşması ve işletmeler açısından maliyetleri düşürmenin önemini artması, kayıt dışı istihdama yönelmeyi artırmaktadır.

Diğer taraftan, Suriyelilerin kendi ülkelerinde kayıtlı çalışma kültürünün olmaması ya da çok sınırlı olması, Türkiye'de iş ararken kayıtlı bir iş arama bilincinden uzak olmalarına yol açmaktadır. Türkiye'yi geçici bir yerleşim yeri olarak gören Suriyeliler için öncelik kayıtlı bir işten ziyade, mevcut durumda kendisini ve ailesini geçindirecek bir iş bulmaktır. Ancak, Suriyelilerin kayıt dışı olarak çalıştırılması

hem bu işletmelerin rakipleri karşısında haksız bir rekabet avantajı sağlamalarına, hem de devletin vergi ve prim geliri kaybına yol açmaktadır. Kayıt dışı olarak çalışan Suriyeliler, Türk işçiler karşısında nispeten ucuz bir alternatif oluşturmakta ve Türk çalışanların kayıtlı olarak iş bulmalarını da zorlaştırmaktadır. Bu açılardan bakıldığında, Programın istihdam desteği yöntemiyle kayıtlı çalışma kültürünün kazandırılması amacının hem Suriyelilerin ve Türk çalışanların hem de işletmelerin ihtiyaçları uyumlu olduğu değerlendirilmektedir.

### 7.1.3. Destek, Kayıtlı İstihdama Geçişte Doğru ve Yeterli Bir Yöntem midir?

Tablo 16’da işletmelerin KİGEP kapsamında destek almaya henüz başlamadıkları Mart 2019 tarihi ile KİGEP kapsamında destekten yararlandıkları dönemin sonu olan Mart 2020 tarihinde (KİGEP kapsamında son ödeme tahakkuku Ocak 2020’de yapılmıştır), işletme büyüklüğüne göre ortalama Türk çalışan sayıları verilmektedir. Tablonun incelenmesinden görüleceği üzere, mikro ölçekli işletme dışında tüm işletmelerin Türk çalışan sayılarında yüzde 22-25 arasında değişen oranlarda bir artış olmuştur.

Tablo 17’de ise, aynı tarihler itibarıyla işletme büyüklüğüne göre ortalama Suriyeli çalışan sayıları yer almaktadır. Tüm işletmelerde ortalama Suriyeli çalışan sayısında artış görülmekle beraber, küçük ve büyük ölçekli işletmelerde ortalama Suriyeli çalışan sayısı önemli ölçüde artmıştır. Küçük işletmelerde Mart 2020 tarihinde, bir önceki yılın aynı ayına göre Suriyeli çalışan sayısında yaklaşık 6 kat, büyük işletmelerde ise yaklaşık 5 kat bir artış görülmektedir. Özellikle büyük işletmelerin Suriyeli çalışan sayılarında mutlak rakamlar olarak ciddi bir artış göze çarpmaktadır. Büyük işletmeler Mart 2019’da ortalama 7,7 Suriyeli çalıştırırken, aynı işletmeler Mart 2020’de ortalama 37,1 Suriyeli çalıştırmaktadır. KİGEP’ten destek alan işletmelerin Program öncesinde de Suriyeli çalıştırmaları dikkate alınması gereken bir husustur. Ancak, Program sonrasında işletmelerin çalıştırdıkları Suriyeli sayısındaki ciddi artışın, KİGEP’in işletmelere sağladığı destek sayesinde firmaların daha fazla Suriyeli istihdam etmesinden kaynaklandığı değerlendirilmektedir.

**Tablo 16.** İşletme Büyüklüğüne Göre Ortalama Türk Çalışan Sayılarındaki Değişim

İŞLETME BÜYÜKLÜĞÜ	Ortalama Türk Çalışan Sayısı		Artış Oranı (%)
	(Mart 2019)	(Mart 2020)	
Mikro İşletme	4,3	3,4	-21
Küçük İşletme	16	20	25
Orta Büyüklükte İşletme	61	75	23
Büyük İşletme	334	408	22

**Tablo 17.** İşletme Büyüklüğüne Göre Ortalama Suriyeli Çalışan Sayılarındaki Değişim

İŞLETME BÜYÜKLÜĞÜ	Ortalama Suriyeli Çalışan Sayısı		Artış Oranı (%)
	(Mart 2019)	(Mart 2020)	
Mikro İşletme	1,2	2,4	100
Küçük İşletme	1,1	6,4	482
Orta Büyüklükte İşletme	4,8	12,1	152
Büyük İşletme	7,7	37,1	382

Diğer taraftan, Tablo 16 ve Tablo 17 birlikte değerlendirildiğinde, mikro işletmelerde ortalama Türk çalışan sayısı yüzde 21 oranında düşerken, ortalama Suriyeli çalışan sayısının yüzde 100 oranında arttığı görülmektedir. Mikro işletmelerde ortalama çalışan sayısının Mart 2019'da 5,6 iken Mart 2020'de 5,9 ile hemen hemen aynı düzeyde kaldığı görülmektedir (Bkz. Tablo 18). Mikro işletmelerin yapısı, finansal durumu, yapılan işin niteliği vb. nedenler toplam çalışan sayısında bir artışa imkân vermemektedir.

**Tablo 18. İşletme Büyüklüğüne Göre Ortalama Çalışan Sayıları**

İŞLETME BÜYÜKLÜĞÜ	Ortalama Çalışan Sayısı		Artış Oranı (%)
	(Mart 2019)	(Mart 2020)	
Mikro İşletme	5,6	5,9	5
Küçük İşletme	18	27	50
Orta Büyüklükte İşletme	66	88	33
Büyük İşletme	342	445	30

Tablo 19'da ankete katılan işletmelerin buldukları iller bazında çalıştırdıkları Suriyelilerin toplam çalışan sayısına oranları verilmektedir. Program öncesi olan 2019 yılı Mart ayı itibarıyla, Adana ve Konya'da bulunan işletmeler, sırasıyla yüzde 20 ve yüzde 13'lük Suriyeli çalışan oranları ile en yüksek Suriyeli çalışan oranlarına sahiptirler. Aynı tarihte en düşük Suriyeli çalışan oranına sahip işletmeler ise İstanbul ve Bursa'daki yerleşik işletmelerdir. Program sonrasında, yani 2020 Mart ayı itibarıyla, ankete katılan bütün işletmelerde çalışan Suriyelilerin oranlarında önemli bir artış görülmektedir. Örneğin, Bursa'da Suriyeli çalışan oranı, yaklaşık 5 kat artarak yüzde 14'e, İstanbul'da 2 kat artarak yüzde 6'ya yükselmiştir. Adana ve Konya'da artış oranları diğer illere göre düşük olsa da bu illerde Program öncesinde de yüksek olan Suriyeli çalışan oranları, Program sonrasında yüzde 38 ve yüzde 20 oranlarına ulaşmıştır. Bir başka ifadeyle, Adana'da Programdan yararlanan işletmelerin her 10 çalışanından yaklaşık 4'ü, Konya'da 2'si Suriyeli çalışandır.

**Tablo 19. İllere Göre Suriyeli Çalışan Oranları**

İLLER	Suriyeli Çalışan Oranı (%)	
	Mart 2019	Mart 2020
Adana	20	38
Bursa	3	14
Hatay	5	12
İstanbul	3	6
Konya	13	20

#### 7.1.4. Alternatif Destek Biçimleri Tercih Ediliyor mu?

KİGEP, işletmelere SGK prim desteği ve çalışma izin bedellerinin karşılanması yoluyla kayıtlı istihdamı teşvik etmeyi hedeflemektedir. Bu açıdan uygulanabilecek alternatifler sınırlıdır. SGK prim desteği, işletme SGK primini ödedikten 45 gün sonra geri ödenmesi yoluyla olmaktadır. Alternatif olarak SGK priminin ilk başta hiç alınmaması da zaman zaman önerilmiştir. Ancak, bu yöntem işletmelerde kayıtlılık kültürünün gelişmesine aynı katkıyı sağlamayacaktır. Davranışsal olarak, işletmelerin SGK

primlerini ödemeyi benimsemeleri önemlidir. Bu nedenle, SGK priminin hiç alınmamasına göre mevcut uygulamanın daha uygun olduğu düşünülmektedir. İşletmelere ankette mevcut uygulama yerine, tercih edebilecekleri iki alternatif destek biçimi verilmiş ve tercihleri sorulmuştur. Ayrıca, “diğer” şıkkı ile düşündükleri farklı bir uygulama olup olmadığı sorgulanmıştır. Sunulan iki alternatif, Türk çalıştırma şartı olmaksızın Suriyeli çalışanlar için destek verilmesi ve Suriyeli çalışan şartı olmaksızın Türk çalışanlar için destek verilmesidir. İşletmelerin yaklaşık yarısı (yüzde 49) mevcut uygulamayı diğer iki alternatife göre tercih etmiştir. Sadece Suriyeliler için destek verilsin diyenlerin oranı yüzde 23, sadece Türk çalışanlar için destek verilsin diyenlerin oranı yüzde 26’dır (Bkz. Şekil 9)

Şekil 9. Kayıtlı İstihdama Geçişte Daha Etkili Görülen Yöntemlerin Dağılımı



İşletmeler, Suriyeli çalıştırmak konusunda hakim bir olumsuz bakış açısına sahip değildir. Suriyelilerin Türkiye’de yaygın şekilde kayıt dışı çalıştıklarının farkında olan işletmeler, Suriyelilerin de kayıt altına alınmasının önemini görmektedir. Bu açıdan, Programın tasarımı ve destek biçimi, amacı ile uyumlu bir yapıdadır.

#### 7.1.5. Yararlanıcıların Programdan İstifade Etme Düzeyi

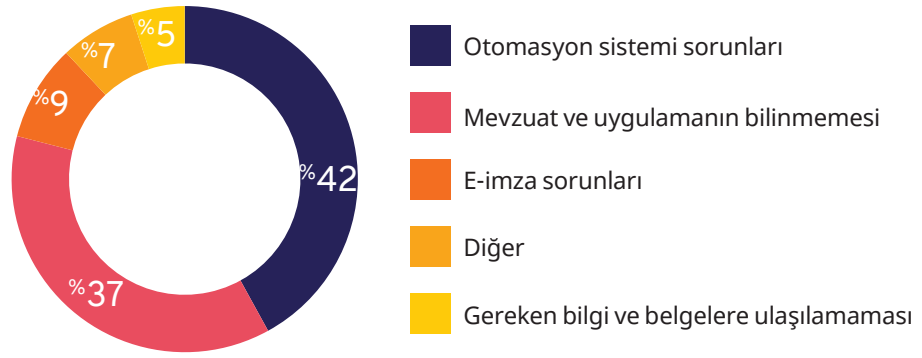
Programın başlangıcında işletmelerin çalıştıracakları 1.600 Suriyeli için çalışma izni ücretinin karşılanması ve 1.100 Suriyeli ve 1.100 Türk çalışan için 6 ay süresince sigorta primi desteğinden yararlandırılması öngörülmüştür. Şubat 2020 itibarıyla toplam 1681 Suriyeli için çalışma izni ücreti ödenmiş ve 1.856 GKSS ve 1.645 Türk çalışan olmak üzere işletmeler toplam 3.501 çalışanı için sigorta primi desteğinden yararlanmıştır. Dolayısıyla, Programın başlangıcında belirlenen hedeflerin üzerinde GKSS ve Türk çalışan için sigorta primi desteği sağlanmıştır. Raporun birinci bölümünde ayrıntılı olarak açıklandığı üzere, Programın ilk aylarında hem GKSS hem de Türk çalışanlar için işletmelerin Programdan yararlanma düzeyleri düşük iken, Ağustos ve Eylül 2019 aylarından başlayarak Programdan yararlanma düzeyinde önemli bir artış olmuştur. Bu artışta, Suriyelilerin kayıtlı oldukları illerde ikamet etmeleri zorunluluğunun etkisi olduğu değerlendirilmektedir. Bu husus, gerek Program uygulayıcısı kurumlar ve ILO Türkiye Ofisi ve gerekse SGK İl Müdürlükleri ile yapılan görüşmelerde de özellikle vurgulanmıştır.

#### 7.1.6. Uygulama Süreçlerinin Programın Hedefleri İle Uygunluğu

Programın amacına uygun şekilde dizayn edilmesinin önemli unsurlarından birisi, işletmelerin KİGEP hakkında bilgi edinme, süreçleri doğru takip edebilme ve KİGEP kapsamında işlemleri kolay ve etkin bir şekilde yapabilmeleridir. KİGEP ofislerinin SGK İl Müdürlükleri içinde konumlanması, işletmelerin bu birimlere ulaşmasını kolaylaştırmıştır. Program kapsamındaki illerde Arapça bilen birer personel istihdam edilmesi (İstanbul’da personel sayısı ikidir), ILO Türkiye Ofisi ve SGK tarafından işletmelerin

sadece evraklarının takibi değil, süreçlerin açıklanması ve süreçler boyunca firmalara yardımcı olunması da Suriyeli yararlanıcılara dönük olarak daha kapsamlı hizmet sunulmasına imkân sağlamıştır. Ankette işletmelerin, çalışma izni alma sürecinde yaşadıkları zorlukların sebeplerine ilişkin soruya verdikleri cevapların başında otomasyon sistemi sorunları (yüzde 42) ve mevzuat ve uygulamanın bilinmemesi (yüzde 37) geldiği için, programa dönük personel istihdamı ve destek sağlanması, bu tür sorunların çözülerek, Programın başarısında etkili olmuştur (Bkz. Şekil 10).

Şekil 10. İzin Alma Sürecinde Zorluk Yaşayan İşletmelerin Sebeplerine Göre Dağılımı



#### 7.1.7. İşletmeler, Ne Ölçüde KİGEP Kapsamında Çalıştırılacak Suriyeli Bulabilmiştir?

Ankette verdikleri cevaba göre, işletmelerin yüzde 19'u KİGEP kapsamında çalıştıracak Suriyeli bulmakta zorlanmış, yüzde 81 ile büyük kısmı ise Suriyeli bulmakta zorlanmamıştır. İşletmelerin Suriyeli bulmakta zorlanmalarının ana nedeni vasıflı Suriyeli bulmakta karşılaşılan güçlülüdür (yüzde 67). Bunun yanında, işletmelerin Suriyelilere ulaşmakta zorlanmaları (yüzde 17) ve Suriyelilerin çalışmak yerine yardım almayı tercih etmeleri (yüzde 16) de işletmelerin Suriyeli bulmakta zorlanmalarına yol açmıştır (Bkz. Şekil 11).

Şekil 11. Çalıştıracak Suriyeli Bulmakta Zorlanan İşletmelerin Nedenlerine Göre Dağılımı

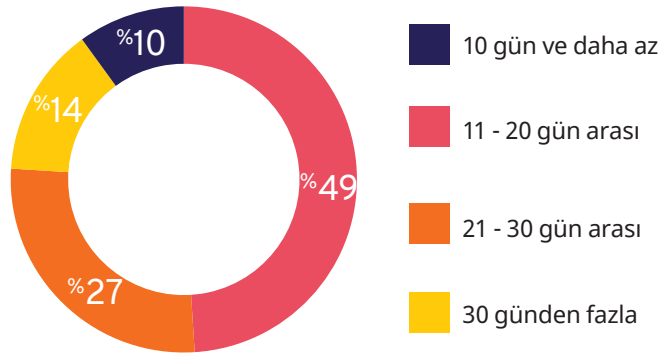




### 7.1.8. Program Şartları İşletmelerin Kolaylıkla Destekten Yararlanmasını Sağlıyor mu?

Anketin KİGEP kapsamındaki Suriyeliler için çalışma izninin kaç gün sürdüğüne ilişkin soruya, işletmelerin yüzde 49'u, 11-20 gün arasında sürdüğü cevabını vermiştir. Bu orana 21-30 gün arasında bir sürede çalışma iznini alan işletmeler (yüzde 27) ile 10 günden az bir sürede çalışma izni aldığını belirten yüzde 10'u dahil ettiğimizde, işletmelerin yüzde 86 ile büyük bir kısmının 30 gün ve daha az bir sürede çalışma iznini aldığı görülmektedir. İşletmelerin yüzde 14'ü çalışma izni sürecinin 30 günden fazla sürdüğünü ifade etmiştir (Bkz. Şekil 12).

Şekil 12. İşletmelerin Çalışma İzni Alma Sürecinin Gün Sayısına Göre Dağılımı



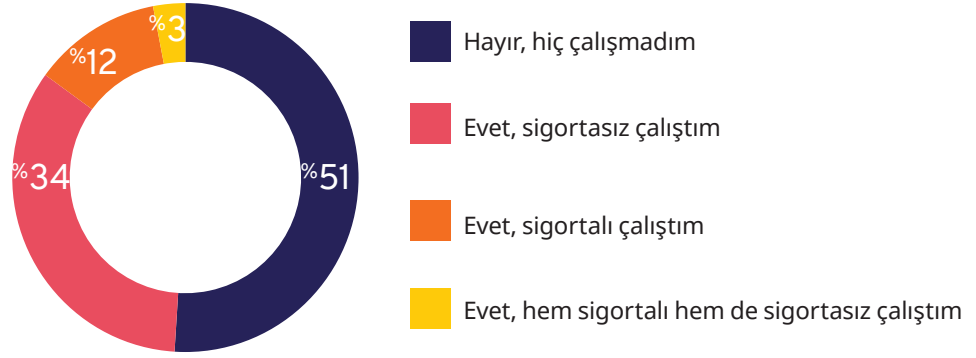
Ankete göre işletmelerin yüzde 58 ile büyük kısmı çalışma izni alma sürecinde bir zorluk yaşamamıştır. Çalışma izni alma sürecinde zorluk yaşadığını belirten işletmelerin en fazla karşılaştığı sorun, yüzde 42 ile otomasyon sistemi sorunları olmuştur. Bu durum, otomasyonun teknik altyapısından kaynaklanmış olabileceği gibi, firmaların sisteme alışkın olmaması ya da yeterli bilgiye sahip olmamaları gibi nedenlerden de kaynaklanmış olabilir. İşletmelerin çalışma izni alma sürecinde sorun yaşamalarının ikinci en önemli nedeni, yüzde 37 ile mevzuat ve uygulamanın bilinmemesidir (Bkz. Şekil 10).

Destek programlarında daha fazla işletmenin destekten yararlanabilmesi için programdan yararlanma şartlarının ağır olmaması ve uygulama süreçlerinin ve prosedürlerin mümkün olduğunca basit olması gerekir. Destek şartlarının ağır ve süreçlerinin zor olması durumunda daha seçici bir şekilde sadece bu şartları karşılayabilecek ve daha kurumsallaşmış (büyük işletmeler) çok daha az işletmeye ulaşılması mümkün olacaktır. KİGEP'in stratejik amacı, istihdam desteği yöntemiyle kayıtlı çalışma kültürünün yaygınlaştırılması olduğundan, bu amaca ulaşılması için mümkün olduğunca çok firmaya ulaşılması ve kayıtlı istihdam bilincine daha uzak ya da daha az kurumsallaşmış firmaların hedeflenmesi doğru bir yaklaşım olarak görülmektedir.

### 7.1.9. Program, Ne Ölçüde Kayıtlı Çalışmayı Teşvik Etmiştir?

KİGEP'in kayıtlı çalışma kültürünü destekleme amacına ilişkin bir bulgu Suriyelilere sorulan 3. soru ile ortaya çıkmaktadır. Sonuçları Şekil 13'te verilen bu soruda, Suriyelilerin yüzde 85'i şimdiki işyerine başlamadan önce ya hiç çalışmadıklarını (%51) ya da sigortasız çalıştıklarını (%34) ifade etmiştir. Daha önce sigortalı çalıştığını belirtenlerin oranı sadece yüzde 12'de kalmıştır. Kayıtlı bir işten, bir başka kayıtlı işe geçenlerin oranı çok düşüktür. Bu bulgu, Türkiye'de bulunan Suriyeliler arasında kayıtsız çalışmanın yaygın olduğunu desteklemektedir. Bu açıdan bakıldığında da, KİGEP'in, Suriyelilerin kayıtlı çalışma hayatına kazandırılması amacına hizmet ettiği değerlendirilmektedir.

Şekil 13. Suriyelilerin Şimdiki İşyerine Başlamadan Önceki Çalışma Durumları



#### 7.1.10. Programın Hedeflerine Ulaşması İçin Yapılması Gereken ya da Yapılan Değişiklikler

Programın başlangıcında işletmelerin destek almak için başvuracakları Suriyeli işçi sayısında bir kota konmuştur. Bir işletmenin başvurabileceği toplam Suriyeli çalışan sayısı 10 ile sınırlandırılmıştır. Ancak, daha sonra bu sınırlama kaldırılmıştır. İşletmelerin çalıştırdıkları Suriyeli sayısındaki değişime bakıldığında, orta büyüklükteki işletmelerde Suriyeli çalışan sayısı ortalama olarak 4,8'den 12,1'e çıkmıştır. Büyük işletmelerde ise bu sayı 7,7'den 37,1'e yükselmiştir (Bkz. Tablo 17). KİGEP desteğinin etkisiyle, özellikle büyük işletmelerde çalışan sayısı 10'un çok üstüne çıkmıştır. Eğer kota uygulanmış olsaydı, büyük işletmelerdeki bu artış olmayacaktı. Kotanın olmaması, KİGEP'ten yararlanma düzeyini orta ve büyük işletmeler açısından artırmıştır. Büyük işletmelerin arasında 60 civarında Suriyeli için destek alanlar bulunmaktadır. Çok sayıda çalışanı bulunan işletmelerde desteğin varlığı, Türk çalışanlar ve Suriyeli çalışanlar arasında sosyal bütünleşme ve uyum açısından da olumlu değerlendirilmektedir.

İşletme büyüklüğüne göre Suriyeli çalışan ve alınan destek sayıları Tablo 20'de verilmektedir. Buna göre, büyük işletmelerde ortalama Suriyeli sayısı 7,7'den 37,1'e çıkarken, destek alınan Suriyeli sayısı ortalama olarak 19,5'dir. KİGEP desteği süresince, büyük işletmeler destek almadıkları yaklaşık ilave 10 Suriyeliyi de çalıştırmaya başlamıştır. KİGEP desteğinden faydalanabilmek için ilk defa işe girme şartı olmasından dolayı, ilave istihdam edilen 10 Suriyeli çalışanın, Programın dolaylı olumlu etkisiyle de ilişkili olduğu değerlendirilmektedir.

Tablo 20. İşletme Büyüklüğüne Göre Destek Alınan Ay ve Çalışan Sayıları

İŞLETME BÜYÜKLÜĞÜ	Destek Alınan Ay Sayısı	Destek Alınan Suriyeli Çalışan Sayısı	Destek Alınan Türk Çalışan Sayısı
Mikro İşletme	5,1	2,4	2,3
Küçük İşletme	5,1	4,5	4,4
Orta Büyüklükte İşletme	5,6	6,7	6,3
Büyük İşletme	7,3	19,5	19,2

Benzer şekilde, Programın Uygulama Anlaşması'na göre hem çalışma izinleri hem de sigorta primi desteği için il kotaları belirlenmiştir. Buna göre, İstanbul'da 200, diğer illerde 350 olmak üzere toplam 1.600 Suriyelinin çalışma izni ücretinin karşılanması planlanmıştır. Sigorta primi desteğinde ise, İstanbul'da 100 GKSS ve 100 Türk çalışan, diğer dört ilde 250 GKSS ve 250 Türk çalışan olmak üzere toplam 1.100 GKSS ve 1.100 Türk çalışan için işletmelerin destekten yararlandırılması öngörülmüştür. Ancak, Programın uygulama sürecinde Adana ve Hatay illerinde başvuruların beklenenden daha düşük

kaldığı; İstanbul ve Bursa'da ise başvuru potansiyelinin daha yüksek olduğu görülmüştür. Program ortakları olan ILO Türkiye Ofisi ile SGK ve UİGM'nin katılımıyla gerçekleştirilen aylık değerlendirme toplantılarında bu konu tartışılmış ve yapılan değerlendirme sonucunda, il kotalarının kaldırılmasına karar verilmiştir.

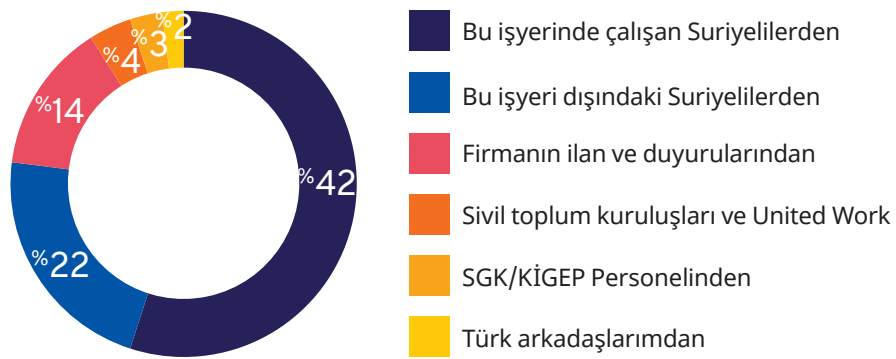
Programın uygulama sürecinde, başlangıçta belirlenen il kotalarının kaldırılması yönündeki değişiklik, başvuru potansiyeli yüksek olan illerden (İstanbul ve Bursa) daha fazla başvuru alınmasını sağlarken diğer illerin (Hatay ve Adana) aleyhine bir durum oluşturmamış, Programın hedeflerine ulaşmasını desteklemiştir.

Başlangıçta il kotası konulması, Hatay ve Adana illerinin diğer iller karşısında korunarak, bu illere destekten daha fazla yararlanma imkânı sağlanması açısından makul bir yaklaşım olarak görülmektedir. Program illeri belirlenirken bu illerdeki mevcut Suriyeli sayıları ve illerin iş yaratma kapasiteleri dikkate alınmıştır. Ancak, özellikle Hatay'da KİGEP'e başvuran işletmelerin büyük kısmının mikro işletmelerden oluşması ve kayıtlı çalışma/çalıştırma eğiliminin düşük olması nedeniyle Programa başvurma konusunda firmaların isteksiz davrandığı değerlendirilmektedir.

#### 7.1.11. Ağ Etkisi: Halihazırda Suriyeli Çalışan Olması, Daha Fazla Suriyeli Çalıştırmayı Getiriyor mu?

Suriyeli çalışanlara yönelik Anketin 12. sorusuna verilen yanıtlara göre (Bkz. Şekil 14), Suriyelilerin yüzde 55 ile büyük çoğunluğu şu anda çalıştıkları işi, aynı işyerinde çalışan diğer Suriyelilerden öğrenmişlerdir. Ankete katılan Suriyelilerin yüzde 22'si ise, mevcut işyeri dışındaki Suriyelilerden bu işi duymuşlardır. Dolayısıyla, ankete katılan Suriyelilerin yüzde 77 gibi önemli bir bölümü Suriyeli ağ etkisi sayesinde mevcut işlerini bulmuşlardır. Bir işyerinde çalışmaya başlayan Suriyelilerin, işletmenin yeni Suriyeli çalışan talebinde akraba, arkadaş ve hemşeri çevresinden başkalarına referans olarak ya da iş arayan diğer Suriyelilerin bu ve benzeri işleri duyup, başvurularına sebep olarak ağ etkisi oluşturdukları değerlendirilmektedir.

Şekil 14. Suriyelilerin Şu Anda Çalıştıkları İş Duydukları Kanallar



## 7.2. Uyum Kriteri Değerlendirmesi

### 7.2.1. KİGEP ile Kayıtlı İstihdamı Artırmaya Yönelik Benzer Destekler Arasındaki İlişki

İlk bölümde ayrıntılı şekilde ele alındığı üzere, ILO, Türkiye'de gerek kayıt dışı istihdam ve gerekse Suriyelilere dönük pek çok programda yer almaktadır. ILO'nun yürüttüğü ya da paydaşı olduğu diğer projeler ile KİGEP arasındaki benzerlikler, kurumsal kabiliyetin gelişmesi açısından önemlidir.

Örneğin, “Geçici Koruma Sağlanan Suriyeliler ve Türk Vatandaşları için İnsana Yakışır İş Fırsatlarının Desteklenmesi” projesi, Türkiye’de bulunan Suriyelilere ve Türk vatandaşlarına iş başı eğitim vererek, kayıtlı istihdama geçmelerini desteklemeyi hedeflemektedir. Dolayısıyla, bu proje kapsamında iş başı eğitimi alan bir Suriyelinin KİGEP kapsamında bir işyerinde kayıtlı olarak iş bulma şansı artmaktadır. ILO’nun diğer program ve projelerden elde ettiği tecrübe de bu projeyi olumlu etkilemiştir.

Sosyal Güvenlik Kurumu’nun kayıtlılık kültürünü geliştirmeye yönelik yürüttüğü pek çok proje bulunmaktadır. Bunlar arasında İŞKUR’un finanse ettiği ve SGK tarafından uygulanan projeler de mevcuttur. Örneğin, “İlave İstihdama Bağlı Sigorta ve İşsizlik Sigortası Primi Teşviki” ve “Kadın, Genç ve Mesleki Yeterlilik Belgesi Olanların İstihdamı Teşviki” uygulamaları bunların arasında yer almaktadır. KİGEP, Türkiye’de kayıtlılık kültürünün hem işletmeler hem de çalışanlar bazında yaygınlaştırılması çalışmalarının bir uzantısıdır. KİGEP, SGK’nın yürüttüğü diğer projelerden farklı olsa da, özünde kayıtlı istihdamı artırmayı hedeflediğinden SGK’nın diğer projelerini destekleyen ve tamamlayan niteliktedir. Literatürde, göçmen ve mülteciler kayıtlı istihdam açısından kadın, çocuk, engelli gibi gruplarla beraber dezavantajlı gruplar arasında tanımlanmaktadır. Bu nedenle, KİGEP ile Suriyelilerin hedeflenmesi SGK’nın dezavantajlı gruplara yönelik genel politika hedefleri ile de uyumludur.

Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı (UİGM) tarafından da ILO Türkiye Ofisi veya İŞKUR ile birlikte yürütülen/uygulanan Suriyelilere yönelik projeler bulunmaktadır. Bunlar arasında, UİGM’nin koordinasyonunda ILO Türkiye Ofisi tarafından yürütülen “Hayata Fırsat Projesi”nin yanı sıra, İŞKUR ile birlikte uygulanan “Geçici Koruma Sağlanan Suriyeliler ve Türk Vatandaşları için İstihdam Desteği Projesi” bulunmaktadır. İstihdam Desteği Projesi kapsamında geçici koruma sağlanan Suriyelilerin ve Türk vatandaşlarının istihdam edilebilirliğini artırmak amacıyla 14.800 kişiye mesleki eğitim verilmesi planlanmıştır. Dolayısıyla, İstihdam Desteği Projesi ile KİGEP de amaçları itibarıyla uyumlu ve birbirini tamamlayan projelerdir.

### 7.2.2. Kurumlar Arası Uyum, Tamamlayıcılık ve Koordinasyon

SGK’nın Programın yürütüldüğü illerde, il müdürlükleri yoluyla programın tanıtımına destek vermesi, daha büyük bir kesimin başvuru yapmasına destek olmuştur. İlk bölümde de ele alındığı üzere, başvurular Programın ilk aylarında düşük kalmış, Eylül 2019 sonrasında önemli artışlar göstermiştir. SGK İl Müdürlüklerinde yapılan görüşmelerde, SGK il yöneticilerinin işletmelerle sahip olduğu iyi ilişkilerin ve kendilerine duyulan güvenin de başvuruların artmasında etkili olduğu değerlendirilmektedir.

Program çerçevesinde, kurumlar arası uyumun ana unsuru, Suriyelilerin çalışma izni sürecini yöneten UİGM ile SGK arasındaki ilişkidir. Projeden yararlanan işletmelerin çalışanları hızlı bir şekilde işe başlatabilmesi için, çalışma izinlerinin zamanında tamamlanabilmesi ve destek ödemelerinin zamanında yapılabilmesi gereklidir. Çalışma izni alma süresi hakkında işletmelere sorulan 7. soruya işletmelerin yüzde 59’u izin alma sürecinin 20 günün altında olduğunu ifade etmiştir. İşletmelerin sadece yüzde 14’ü izin alma sürecinin 30 günü geçtiğini belirtmiştir. İşletmelerin yüzde 58’i çalışma izni sürecinde herhangi bir zorlukla karşılaşmadıklarını ifade etmiştir.

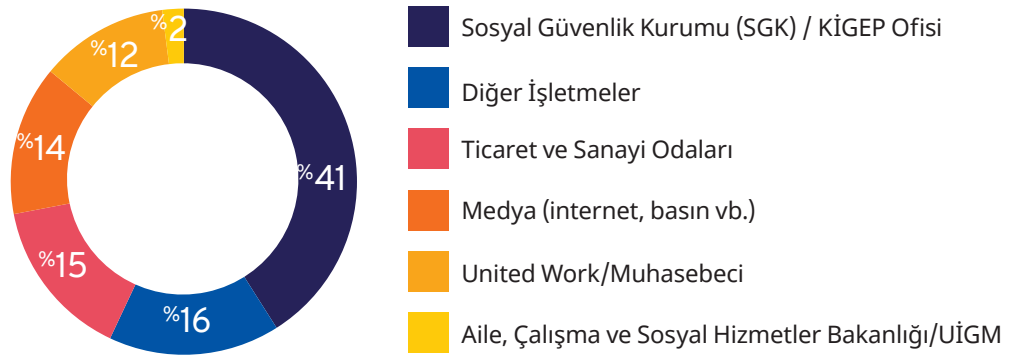
KİGEP’in Suriyeliler açısından kayıtlı istihdamı teşvik etme hedefi, çalışma izin prosedürleri ve SGK işlemleri olmak üzere iki farklı kurumu ilgilendirmektedir. Çalışma izni alma süreci ve SGK destek başvuru süreci birbirinden bağımsız işleyen mekanizmalara sahiptir. İşletmelerin önce çalışma iznini alıp, sonra Suriyelileri işe başlatmaları gerekmektedir. Bu nedenle, Suriyeli çalışanların çalışma izin prosedürlerinin hızlı bir şekilde tamamlanması, Programdan daha fazla işletmenin yararlanabilmesi açısından önemli bir unsurdur. Bu açıdan değerlendirildiğinde, ankete katılan işletmelerin çoğunluğu, Suriyelilerin çalışma izin ve prosedürlerini yerine getirmede önemli bir sorunla karşılaşmamıştır.

KİGEP’in ortakları olan ILO Türkiye Ofisi, SGK ve UİGM arasında uygulamaya ilişkin koordinasyon ve işbirliğini sağlamak üzere aylık koordinasyon toplantıları düzenlenmiştir. Bu toplantılarda uygulamada karşılaşılan sorunlar tartışılarak, ilgili kurumların işbirliği ile çözüme kavuşturulmuştur.

### 7.2.3. Diğer Kurumların KİGEP'in Tanıtımındaki Rolü

İşletme anketlerinde işletmelerin KİGEP'i nereden duyduklarına ilişkin 22. soruya verdikleri cevaplardan, yüzde 41 ile önemli bir kısmının Programı, SGK/KİGEP ofisinden öğrendiği görülmektedir (Bkz. Şekil 15). Bu açıdan, SGK/KİGEP ofisi Programın tanıtımında en önemli rolü üstlenmiştir. İşletmelerin SGK ile sürekli etkileşim içerisinde olmaları ve KİGEP ofislerinin SGK binalarının içerisinde yer alması nedeniyle, bu sonucun elde edilmesi doğaldır. Ayrıca, ticaret ve sanayi odalarının, işletmelerin diğer devlet destekleri konusunda bilgilendirilmesinde olduğu gibi KİGEP'in tanıtımında da (yüzde 15) etkili olduğu anlaşılmaktadır. Türkiye'de bulunan Suriyelilerin istihdam edilmesine yardımcı olmak amacıyla Hollanda hükümetince desteklenen United Work isimli STK ile firmaların muhasebecilerinin de Programın duyurulmasında önemli rolü olduğu (yüzde 12) görülmektedir. Ayrıca, internet, basın vb. aracılığıyla medya da KİGEP'in tanıtımına destek sağlamıştır (yüzde 14).

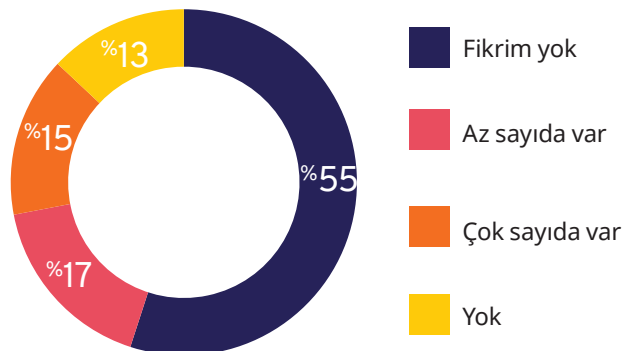
Şekil 15. İşletmelerin KİGEP'den Haberdar Olduğu Kaynaklar



### 7.2.4. Aynı Sektördeki İşletmelerin Birbirine Etkisi

İşletme anketinin 11. sorusuna verilen yanıtlardan, işletmelerin yüzde 55 ile büyük çoğunluğunun sektörlerinde Suriyeli çalıştıran diğer işletmeler hakkında fikir sahibi olmadıkları görülmektedir. Aynı soruya işletmelerin yüzde 15'i çok sayıda işletme olduğu, yüzde 17'si az sayıda işletme olduğu cevabını vermiştir. Bu nedenle, Suriyeli çalıştırma istekleri sektörel faktörlerden etkilenmiştir denilemez (Bkz. Şekil 16). Programın küçüklüğü bunda etkili olmuş olabilir. Program belli sektörlerde yoğunlaşmış, tüm sektörlerle ulaşamamıştır. Programdan yararlanan sektörlerin tekstil ve konfeksiyon sektörleri ağırlıklı olması, Programın tüm sektörlerle yayılan bir etkisinin olmadığını göstermektedir. Dolayısıyla, KİGEP'ten yararlanma konusunda firmalar birbirini etkilememiştir.

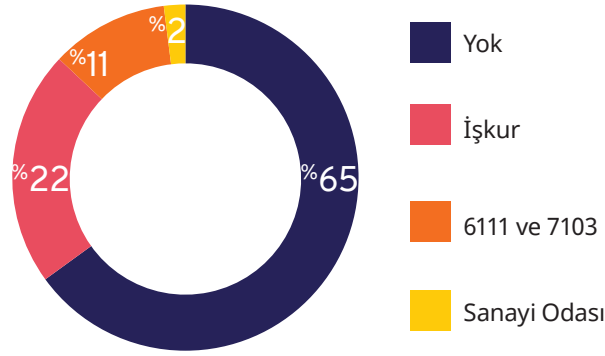
Şekil 16. KİGEP Desteğinden Yararlanan Başka İşletmeler Konusundaki Farkındalık



### 7.2.5. İŞKUR Desteklerinin Programa Etkisi

İşletmelerin anketin 5. sorusuna verdikleri yanıtlar incelendiğinde, çalıştırdıkları Suriyelilere yönelik yüzde 65'inin başka teşviklerden yararlanmadığı görülmektedir. İşletmelerin yüzde 22'si İŞKUR teşviklerinden, yüzde 11'i ise 6111 ve 7103 sayılı Kanunlar kapsamındaki teşviklerden yararlandığını belirtmiştir. 6111 sayılı ve 7103 sayılı Kanunlar ile uygulanan sosyal güvenlik primi destekleri, İŞKUR tarafından finanse edilen ve SGK tarafından uygulanan desteklerdir (Bkz. Şekil 17).

Şekil 17. İşletmelerin Yararlandıkları Teşviklere Göre Dağılımı



İŞKUR tarafından verilen istihdam teşvikleri ile belirli şartları taşıyan işsizleri istihdam eden işverenlere değişen sürelerle ve tutarlarla prim, vergi veya ücret destekleri sağlanmaktadır. Bu teşviklerden bir bölümü İŞKUR tarafından finanse edilmekle birlikte, işlem uygulayıcısı SGK'dır. 6111 sayılı Kanun ile 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'na eklenen geçici 10'ncü Madde ile getirilen, "Kadın, Genç ve Mesleki Yeterlilik Belgesi Olanların İstihdamı Teşviki" İŞKUR'un finanse ettiği teşviklerdendir. Bu teşvik kapsamında, işsiz olan kişileri istihdam eden özel sektör işverenlerin prime esas kazanç üst sınırına kadarki sosyal güvenlik primi işveren payları (603,32 TL ile 4.524,86 TL) 31/12/2020 yılına kadar İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanmaktadır. 18 yaş ve üzeri kadınları istihdam eden işverenlere 24 ila 54 ay; 18-29 yaş arası erkekleri istihdam eden işverenlere 12 ila 54 ay; 29 yaş ve üzeri erkekleri istihdam eden işverenlere 6 ila 30 ay süreyle destek sağlanmaktadır.

Diğer taraftan, 2018 yılında yayımlanan 7103 sayılı Kanun ile 4447 sayılı Kanunu'na eklenen Geçici 19'ncü ve Geçici 21'nci maddeler ile 01/01/2018-31/12/2020 döneminde işe alınan ve destek kapsamına giren sigortalılar için "İlave İstihdama Bağlı Sigorta ve İşsizlik Sigortası Primi Teşviki" uygulamaları getirilmiştir. Destek tutarı, işyerinin faaliyette bulunduğu sektöre göre değişmekte olup, destek süresi istihdam edilen her bir sigortalı için 12 aydır. Ancak istihdam edilen sigortalının, 18 yaşından büyük 25 yaşından küçük erkek, 18 yaşından büyük kadın veya İŞKUR'a kayıtlı engelli olması durumunda destek süresi 18 aya çıkmaktadır.

Dolayısıyla, 6111 ve 7103 sayılı Kanunlar kapsamındaki destekler ile diğer İŞKUR desteklerinin hedef kitlesi Suriyeliler değil, başta dezavantajlı (kadın, genç erkek ve engelli gibi) gruplar olmak üzere belli şartları sağlayan tüm işsizlerdir. İŞKUR'un finanse ettiği bu desteklerin KİGEP'e bir alternatif oluşturmadığı ve bu Programın doğrudan Suriyelilere yönelik boyutunun diğer destekleri tamamlayıcı bir rolü olduğu değerlendirilmektedir.

Öte yandan, İŞKUR tarafından sağlanan "İşbaşı Eğitim Programları" desteğinin, KİGEP'in özellikle başlangıç döneminde olumsuz etkisi olduğu Program ortakları ile yapılan görüşmelerde dile getirilmiştir. İşbaşı Eğitim Programları kapsamında İŞKUR'a kayıtlı işsizlerin (GKSS dahil) bir işyerinde mesleki deneyim ve tecrübe edinmeleri, uygulamayı ve çalışma ortamını görerek, iş hayatına hazırlanmaları amaçlanmaktadır. İşbaşı eğitim programları, imalat ve bilişim sektörlerindeki

işyerlerinde 6 aya kadar, diğer sektörlerde 3 aya kadar uygulanabilmektedir. Programa katılan kişilere fiilen katıldıkları gün üzerinden 89,4 TL (öğrenci ya da işsizlik ödeneği alanlara daha düşük) ödenmekte, imalat sektöründe düzenlenen eğitimlere katılan kadınların bakmakla yükümlü oldukları 2-5 yaş arası çocukları için 400 TL bakım desteği ödemesi yapılmaktadır. Ayrıca, genel sağlık sigortası primi ile iş kazası ve meslek hastalığı sigortası primi İŞKUR tarafından karşılanmaktadır.

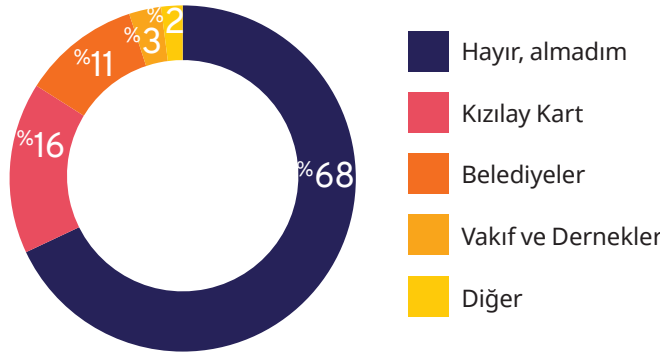
İşbaşı eğitim programları, hem ücret desteği sağlaması, hem de annelere çocukları için bakım desteği sağlayarak eğitime katılabilmelerine imkan vermesi açısından cazip bir destek olarak gözükmektedir. Ayrıca, Suriyelilerin birçoğunun vasıfsız olduğu dikkate alındığında, bu kişilerin mesleki bilgi ve tecrübe edinmeleri gelecekte daha iyi iş bulabilmeleri için önemlidir. İŞKUR işbaşı eğitim programlarının, hem işveren hem de katılımcılar için daha avantajlı gözüktüğünden kısa vadede KİGEP'e olan talebi azaltmakla beraber, uzun vadede Suriyelilerin vasıflı ve kayıtlı istihdamını kolaylaştıracağı değerlendirilmektedir.

#### 7.2.6. Kızılay Kart Desteğinin Programa Etkisi

KİGEP kapsamında destek alan işletmelerin yüzde 19'u çalıştıracak Suriyeli bulmakta zorlanmış ve bu zorluğun ana nedenini vasıflı Suriyeli bulmakta karşılaşılan güçlük oluşturmuştur. Ancak, işletmelerin yüzde 16'sı Suriyelilerin çalışmak yerine yardım almayı tercih ettiği için çalıştıracak Suriyeli bulamadıklarını belirtmiştir (Bkz. Şekil 11).

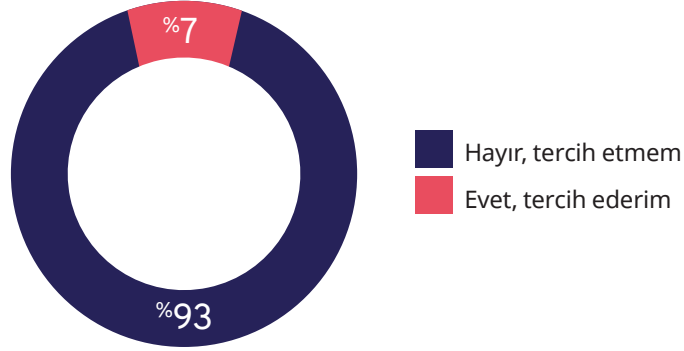
Diğer taraftan, Suriyeli çalışanlara yönelik anketin 7. sorusuna verilen cevaplara baktığımızda, Türkiye'de buldukları süre içinde Kızılay Kart yardımı (yüzde 16) başta olmak üzere, belediyeler (yüzde 11), vakıf ve dernekler ile diğer kurumlardan, Suriyeli çalışanların toplam yüzde 32'si yardım aldığını belirtmiştir (Bkz. Şekil 18).

Şekil 18. Suriyelilerin Yardım Aldığı Kurumlar



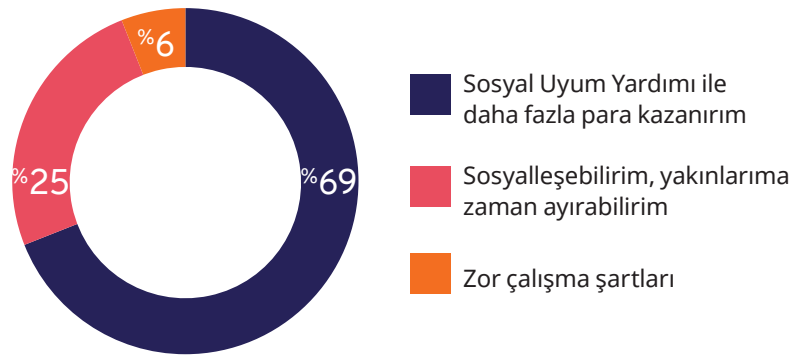
Oysa, Suriyeli çalışanlara kayıtlı çalışmak yerine Sosyal Uyum Yardımı (Kızılay Kart) almayı mı tercih edecekleri sorulduğunda (10. soru) sadece yüzde 7'si Kızılay Kart yardımını almayı tercih edeceklerini ifade etmiştir. Bu sonuç, ankete katılan Suriyelilerin yardım almayı değil, kayıtlı çalışmayı tercih ettiklerini ortaya koyması açısından önemlidir (Bkz. Şekil 19).

Şekil 19. Suriyelilerin Sosyal Uyum Yardımı Almayı Tercih Etme Durumları



Suriyeli çalışanların Kızılay Kartı tercih etmelerinin sebebi ise ekonomiktir. Şekil 20'yi incelediğimizde Suriyeli çalışanların yüzde 70'e yakını daha fazla para kazanacağı için Sosyal Uyum Yardımını tercih etmektedirler. İşletme anketi ile Suriyeli çalışan anketlerini birlikte değerlendirdiğimizde, aslında Suriyelilerin çoğunluğunun sosyal yardım almayı değil, ekonomik olarak yeterli gelir sağlayacak bir işte kayıtlı çalışmayı tercih ettiği anlaşılmaktadır.

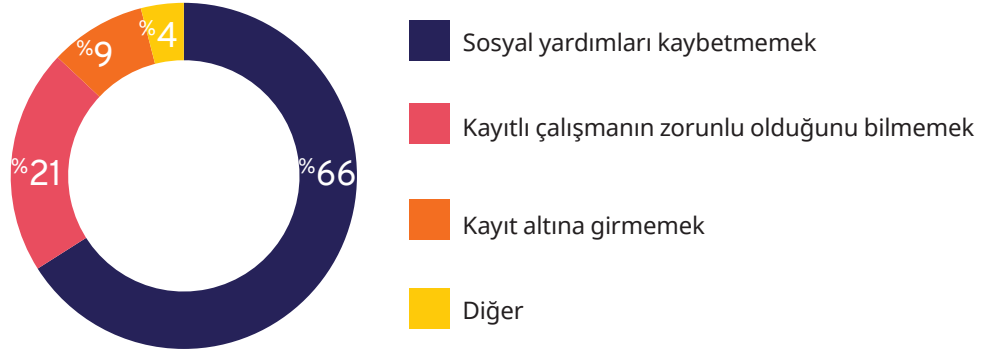
Şekil 20. Suriyelilerin Sosyal Uyum Yardımı Almayı Tercih Etmelerinin Sebepleri



Bununla birlikte, işletmelerin yüzde 47'si kendilerine kayıt dışı çalışma talebi ile gelen Suriyelilerin olduğunu ifade etmiştir. İşletmelere göre, kayıt dışı çalışma isteyen Suriyelilerin yüzde 66'sı aldıkları sosyal yardımları kaybetmemek için kayıt dışı çalışmak istemektedirler (Bkz. Şekil 21). Suriyelilerin yüzde 21'i ise kayıtlı çalışmanın zorunlu olduğunu bilmediklerini ifade etmişlerdir. Gerek geçici koruma statüsünden dolayı, gerekse geçmişte kayıtlı bir işte çalışmamış olmaları nedeniyle önemli sayıda Suriyelinin kayıtlı çalışma gerekliliği hakkında bilgi sahibi olmamaları makul gözükmektedir. Türkiye'de kayıt dışı ekonominin büyüklüğünün yüksek olması, kayıtlı olmadan da ekonomik faaliyetin sürdürebileceği yönündeki algının yerleşmesine katkı sağlamaktadır.



Şekil 21. İşletmelere Kayıt Dışı Çalışma Talebiyle Gelen Suriyelilerin Gerekçeleri



### 7.3. Verimlilik Kriteri Değerlendirmesi

#### 7.3.1. İşletme Büyüklüğü ve Çalışma İzni Süreci

İşletmeler, çalışma izni almakta önemli sorunlar yaşamamış olmakla birlikte, farklı büyüklükteki işletmelerin tecrübeleri farklılık göstermektedir. Tablo 21, çalışma izni alma sürecinde yaşanan zorlukları işletme büyüklükleri açısından vermektedir. Büyük işletmelerin yaşadığı zorluk mevzuat ve uygulamanın bilinmemesinden kaynaklanmıştır. Çok sayıda Suriyeli işçi için başvuru yapan bu işletmeler için mevzuatın ve uygulama sürecinin açık ve kolay anlaşılır olması daha büyük önem taşımaktadır. Başvuru işlemleri, büyük işletmelerde, kendi muhasebe ya da insan kaynakları bölümleri tarafından takip edilmiştir.

KİGEP Plus döneminde uygulama esaslarında bir değişikliğin olmaması ve sürecin basit ve anlaşılır olması, başvuru süreçlerinde yeni zorlukların oluşmamasını sağlayacaktır. Mikro ve küçük işletmeler ise daha ziyade gerekli bilgi ve belgelere ulaşmakta zorluk yaşamışlardır. Bu işletmeler, çoğunlukla bağımsız muhasebeci ve mali müşavirler aracılığı ile başvurularını yapmaktadırlar. Mikro ve küçük işletmeler, kamusal süreçleri doğrudan kendileri takip edemedikleri için, çalışma izni başvuru sürecinde istenilen bilgi ve belgelere ulaşmakta zorlanmışlardır.

Tablo 21. İşletme Büyüklüğüne Göre Çalışma İzni Alma Sürecinde Yaşanan Zorlukların Dağılımı

ÇALIŞMA İZİNİ ALMA SÜRECİNDEKİ ZORLUKLAR	İşletme Büyüklüğü (%)			
	Mikro	Küçük	Orta	Büyük
Herhangi bir zorluk yaşanmadı	50	57	51	43
Mevzuat ve uygulamanın bilinmemesi	11	7	25	57
Otomasyon sistemi sorunları	0	2	4	0
Gereken bilgi ve belgelere ulaşılamaması	36	25	12	0
E-imza sorunları	4	5	3	0
Diğer	0	4	4	0
Toplam	100	100	100	100

### 7.3.2. İşletmelerin Sektörel Dağılımı: İmalat Sektörü Ağırlıklı

Ankete katılan işletmelerin yüzde 97'si imalat sektöründedir. Bu işletmelerin yüzde 37'si tekstil ve giyim imalatı sektöründe yer almaktadır. Makine imalatı, bakım ve montajı yüzde 10'luk pay, motorlu kara taşıtları ve yedek parça imalatı ile deri ve ilgili ürünlerin imalatı (ayakkabı, çanta vb.) sektörleri yüzde 9'luk pay ile işletmelerin ağırlıklı olarak yer aldığı diğer sektörlerdir.

Tablo 22'yi incelediğimizde, Suriyeli çalışanların yüzde 43'ünün nispeten daha vasıflı olan tekstil ve konfeksiyon işlerinde (dokumacı, dikişçi ve kesimci), yüzde 16'sının aynı sektörde daha az vasıflı işlerde (ütücü, katlamacı, paketlemeci) çalıştığı görülmektedir. Tekstil ve konfeksiyon sektörü dışında çalışan Suriyelilerin yüzde 14'ü daha vasıflı diğer fabrika işlerinde (makine operatörü, montajcı, dökümcü ve kaynakçı gibi) çalışırken, yüzde 12'si daha az vasıflı depo ve satış elemanı, müşteri temsilcisi, ofis elemanı gibi işlerde çalışmaktadır. Suriyelilerin sadece yüzde 2'si doktor, mühendis, akademisyen, bankacı, yönetici gibi beyaz-yakalı işlerde ya da vasıflı olarak çalışmaktadır.

**Tablo 22.** Suriyeli Çalışanların Şu Anda Yaptıkları İşler

ŞU ANDA YAPILAN İŞ	Oran (%)
Tekstil ve konfeksiyon işçisi (dokumacı, dikişçi ve kesimci)	43
Tekstil ve konfeksiyon işçisi (ütücü, katlamacı, paketlemeci)	16
Diğer fabrika işçisi (makine operatörü, montajcı, dökümcü, kalıpcı, demirci, doğramacı, tornacı ve kaynakçı)	14
Doktor, mühendis, öğretmen, akademisyen, bankacı, muhasebeci, yönetici, IT, yazılımcı ve tercüman	2
Depo ve satış elemanı, müşteri temsilcisi, ofis elemanı, güvenlik ve sekreter	12
Aşçı, temizlikçi, ilaçlamacı, şoför ve çaycı	4
Elektrikçi, tesisatçı, camcı, boyacı, teknik servis, bakım ve tamirci	4
Derici ve ayakkabıcı	2
Marangoz ve mobilyacı	2
İnşaat ve beton işçisi	1

Oysa ki, mesleklerinin doktor, mühendis, öğretmen, akademisyen, bankacı, yönetici gibi işler olduğunu belirten Suriyelilerin oranı yüzde 10'dur (Bkz. Tablo 23). Bu durum, Suriyeli çalışanların en az yüzde 8'lik kısmının kendi meslekleri dışında ve vasıflarının altında işlerde çalıştığını göstermektedir.

**Tablo 23.** Suriyeli Çalışanların Meslekleri

MESLEK	Oran (%)
Tekstil ve konfeksiyon işçisi (dokumacı, dikişçi ve kesimci)	39
Tekstil ve konfeksiyon işçisi (ütücü, katlamacı, paketlemeci)	12
Diğer fabrika işçisi (makine operatörü, montajcı, dökümcü, kalıpcı, demirci, doğramacı, tornacı ve kaynakçı)	12
Doktor, mühendis, öğretmen, akademisyen, bankacı, muhasebeci, yönetici, IT, yazılımcı ve tercüman	10
Depo ve satış elemanı, müşteri temsilcisi, ofis elemanı, güvenlik ve sekreter	7
Aşçı, temizlikçi, ilaçlamacı, bahçıvan, şoför ve çaycı	5
Elektrikçi, tesisatçı, camcı, boyacı, teknik servis, bakım ve tamirci	4
Derici ve ayakkabıcı	4
Marangoz ve mobilyacı	3
İnşaat ve beton işçisi	3

### 7.3.3. Büyük İşletmelerin Başvuru Sayısının Az Olması

Programa ağırlıklı olarak mikro ve küçük işletmelerin başvuru yaptığı görülmektedir. Az sayıda büyük işletme başvuru yapmıştır. KİGEP'e başvuru yapan büyük işletmeler incelendiğinde ise, aynı ölçekte bulunan diğer işletmelere kıyasla nispeten daha küçük olanların başvuru yaptığı görülmektedir. Program başvuru koşulları açısından işletmeleri büyüklüklerine göre bir ayırım yapmamıştır. KİGEP'ten yararlanan büyük işletmelerin ortalama çalışan sayısı Mart 2020 itibariyle 445'tir. Program bütçesinin düşüklüğü, potansiyel yararlanıcı sayısının çok yüksek olmaması gibi faktörlerin, daha büyük işletmelerin Programa yönelmemesine yol açtığı değerlendirilmektedir.

### 7.3.4. Başvuru Sayısı ve Kaynağın Büyüklüğü İlişkisi

Programın toplam bütçesi 13.563.520 TL olarak belirlenmiş olup, bütçenin yaklaşık yüzde 97'nin teşvik ödemeleri için, geriye kalan kısmının ise idari giderler için kullanılması öngörülmüştür. Programın başında 1.600 çalışma izninin ve 1.100 Suriyeli ve 1.100 Türk olmak üzere toplam 2.200 çalışanın 6 ay süreyle sosyal sigorta priminin (her bir çalışan için 950 TL) Program bütçesinden ödenmesi planlanmıştır.

Program sonunda bütçenin başlangıçta öngörülenden daha azı idari giderler ve daha fazlası teşvik ödemeleri için kullanılmıştır. Bir kısım Suriyelinin çalışma izni ödemesinin Kızılay tarafından başka bir proje kapsamında karşılanması, bütçede prim ödemeleri için kullanılabilecek miktarı artırmıştır. Bu nedenle, başlangıçta belirlenen Suriyeli ve Türk çalışan sayılarının çok üzerinde toplam çalışan için prim ödemesi desteği sağlanmıştır. Başvuru sayısı beklenenden daha fazla olduğu için belli bir tarihten sonra yapılan başvurular Programdan yararlandırılmamış, bu başvuruların Programın devamı niteliğinde olan KİGEP Plus'tan öncelikli olarak yararlandırılması öngörülmüştür.

### 7.3.5. Program Süreçlerinin Sonuçlara Etkisi

Program 2019 yılı Nisan ayında başlamasına rağmen, ilk aylarda başvurular çok düşük kalmıştır. Sonraki aylarda başvuru sayıları giderek artmış ve Programın uygulamaya başlanmasından yaklaşık 6 ay geçtikten sonra başvuru seviyelerinde en yüksek noktalara ulaşılmıştır. Uygulama süreçlerinin ilk başta zor ve karmaşık görülmesi, firmaların başvuru yapmaktan çekinmesi, destek süresinin ve destek miktarının nispeten düşük olması, Programa başvuruların ilk başlarda düşük kalmasının başlıca nedenleri olarak değerlendirilmektedir.

Programın desteği Suriyelinin kayıtlı olarak istihdam edilmesi şartına bağlaması, çalıştırılacak kişi için önce çalışma izni alınmasını gerektirmektedir. İşletmeler işe alımı hızlı bir şekilde gerçekleştirmek istedikleri için çalışma izni işlemlerinin uzaması ihtimali işletmeleri destekten faydalanmaktan caydırabilmektedir. Ayrıca, daha önce Suriyeli ya da yabancı çalıştırma tecrübesi olmayan firmaların çalışma izni mevzuatı ve uygulamasını bilmemeleri de Suriyeli çalıştırmak konusunda tereddüt etmesine yol açmıştır. Bu tür işletmeler, çalışma izni alınması işlemlerini, karmaşık ve maliyetli işlemler olarak görülebilmektedir. Her ne kadar, Program çalıştırılacak her bir Suriyeli için yapılacak çalışma izni başvuru ücretini karşılasa da, işletmelerde en az bir personelin izin işlemlerini yapması ve takip etmesi ilave bir iş yükü getirmektedir.

Programdan faydalanmak için işletmelerin SGK primi ve vergi borcu olmaması şartı bulunmaktadır. Bu şart, işletmelerin geçmiş SGK primi ve vergi borcu varsa, destek için başvuru yapamaması ya da destekten faydalanmak için borçlarını kapatması anlamına gelmektedir. Bu durumda, işletmenin vergi ve prim borçlarını kapatmak ile Program kapsamında her bir Suriyeli ve Türk çalışan için elde edeceği toplam 1.900 TL olan destek arasında bir fayda-maliyet karşılaştırması yapması gerekmektedir. Bu da borcu olan işletmelerin başvurmaması sonucuna yol açmıştır.

### 7.3.6. Yeni İstihdam Yaratma Düzeyi

Programın yeni istihdam şartı sadece Suriyeli çalışanlar için konulmuştur. Türk çalışanlar için yeni istihdam şartı programda yer almamıştır. Program işletmelerin Suriyelileri daha fazla istihdam etmesini hedeflemektedir. Türk çalışanlar genellikle, kendileri için KİGEP kapsamında alınan desteği bilmemektedir. İşletmenin muhasebe ve insan kaynakları birimleri ya da muhasebecileri tarafından işlemler yürütülmektedir. Bu nedenle, doğrudan KİGEP kapsamında yeni işe alınan Türk çalışan sayısı oldukça düşüktür. Ancak, bu durum, KİGEP döneminde işletmelerin yeni personel işe almadıkları anlamına gelmemektedir. İşletmeler zorunlu olmadığı için, mevcut çalışanlar arasından Türk çalışanları göstermeyi tercih etmişlerdir. Tablo 16’da görüldüğü üzere, ortalama Türk çalışan sayısında mikro işletmeler dışındaki işletmelerde alınan destek sayısından daha fazla artış olmuştur.

Aylık destekten yararlananların sayısına bakıldığında programın başında KİGEP desteğinden yararlanan işletmelerde sadece 1.054 Suriyelinin çalıştığı görülmektedir. Bununla birlikte Ocak 2020 tarihinde bu işletmelerde çalışan Suriyelilerin sayısı 3.184’e yükselmiştir. Bu işletmelerde çalışan Suriyeli sayısı Mart 2020 tarihinde ise 2.962 olarak gerçekleşmiştir (Bkz. Tablo 24).

İşletmelerin destekten yararlandığı toplam Suriyeli sayısı 1.856 olmasına rağmen aylar itibari ile bu sayı farklılık göstermektedir. İlk başlarda düşük olan bu sayı daha sonraki aylarda artmaya başlamıştır. Bu dönemde Türk çalışan sayılarında da artış olmasına rağmen, Ocak 2020 döneminde Suriyelilerin toplam çalışanlar içindeki payı yüzde 13’e yükselmiş, Mart 2020’de yüzde 12 düzeyinde kalmıştır (Bkz. Tablo 24).

**Tablo 24.** KİGEP Desteği Alan İşletmelerde Çalışan Türk ve Suriyeli Sayısı Değişimi

	Mart 2019		Ocak 2020		Mart 2020	
	Çalışan sayısı	Toplam çalışan içindeki payı (%)	Çalışan sayısı	Toplam çalışan içindeki payı (%)	Çalışan sayısı	Toplam çalışan içindeki payı (%)
<b>Türk Çalışan</b>	19.931	95	21.965	87	22.342	88
<b>Suriyeli Çalışan</b>	1.054	5	3.184	13	2.962	12

Destekten yararlanan toplam Suriyeli sayısı 1856 olmasına rağmen, aylara göre bu sayı farklılık göstermektedir. Ocak 2020 dönemi için işletmelere KİGEP kapsamında yapılan ödemelerin sayısı 1.147’dir (Bkz. Tablo 25).

**Tablo 25.** İl Bazında İşletmelere Suriyeli Çalışanlar İçin Yapılan Aylık Ödeme Sayısı

İLLER	Nis.	May.	Haz.	Tem.	Ağu.	Eyl.	Eki.	Kas.	Ara.	Oca.	Toplam
<b>Konya</b>	0	3	30	49	73	103	197	296	351	246	1.348
<b>Adana</b>	0	12	20	28	40	44	77	79	83	57	440
<b>İstanbul</b>	0	17	39	44	66	234	484	515	510	378	2.287
<b>Hatay</b>	0	6	11	27	32	60	74	72	71	43	396
<b>Bursa</b>	1	15	53	73	90	288	461	527	527	423	2.458
<b>Toplam</b>	1	53	153	221	301	729	1.293	1.489	1.542	1.147	6.929

Ödeme sayısı aynı zamanda o ay için kayıtlı çalışan Suriyeli personel sayısını da göstermektedir. Ocak 2020 dönemi için toplam kayıtlı Suriyeli sayısı ile KİGEP kapsamındaki Suriyeli sayısı arasındaki

fark 2.037'dir. İşletmeler, Program döneminde, KİGEP kapsamı dışında da ilave olarak 983 Suriyeliyi istihdam etmişlerdir (Bkz Tablo 26).

**Tablo 26.** KİGEP Desteği Alan Tüm İşletmelerde İlave İstihdam Edilen Suriyeli Sayısı

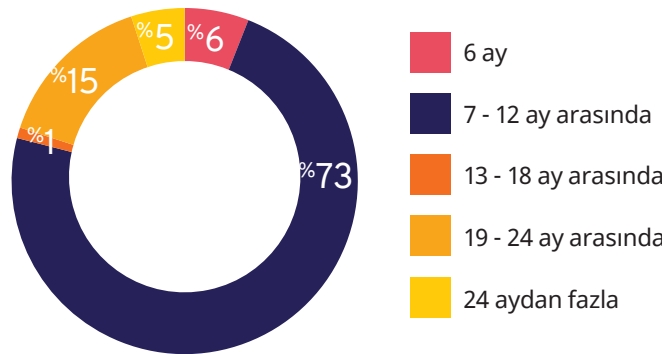
(a) Kayıtlı Çalışan Suriyeli Sayısı (Mart 2019)	1.054
(b) Ödenen Destek sayısı (Ocak 2020)	1.147
(c) Toplam çalışan Suriyeli sayısı (Ocak 2020)	3.184
(d) Fark (c - b)	2.037
Program dışı ilave istihdam (d - a)	983

Saha çalışmasından elde edilen sonuçlarda da görüldüğü gibi, ankete cevap veren işletmelerin istihdam ettikleri Suriyeli sayısındaki artış, tüm destek alan işletmelerin istihdamındaki değişmeden daha fazladır. Buradan çıkan bir sonuç, işletmelerin bu dönemde hem kayıtlı hem de kayıtsız çalışan Suriyeli sayısını artırmış oldukları yönündedir. Ancak, saha çalışmasında bu yönde bir soru olmadığı için bunu doğrulayacak bir bulgu elde edilememiştir. Böyle bir soruya işletmeler doğru yanıt vermekten kaçınacakları için özellikle bu yönde bir soru sorulmamıştır.

### 7.3.7. Programın İdeal Süresi Nedir?

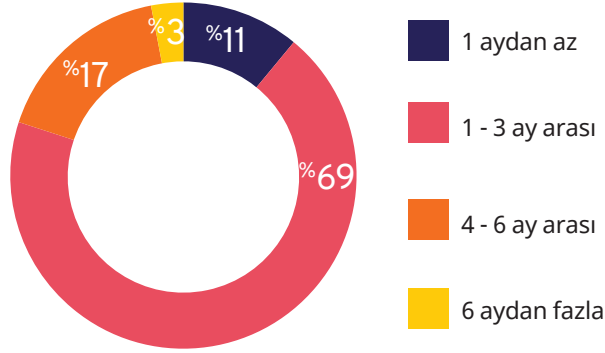
KİGEP desteğinin süresi, bu açıdan kayıtlılık kültürüne desteği verimli şekilde sağlamalıdır. İşletmeler açısından desteğin süresinin uzun olması her zaman tercih edilirken, zaman içerisinde kayıtlılık kültürüne etkinin azaldığı normal olarak beklenmektedir. Zira işletmelerin davranışları yeni duruma uyum göstermekte ve bir noktadan sonra, sağlanan desteğin marjinal faydası, o desteği sağlamanın marjinal maliyetinin altına inmektedir. Saha çalışmasında bu amaca dönük olarak birkaç soru sorulmuştur: İlk olarak, işletmelere KİGEP'in ideal süresinin ne kadar olmasını istedikleri sorulmuştur. Alınan cevapların yüzde 73'ü 7-12 ay arasındadır (Bkz. Şekil 22).

**Şekil 22.** İşletmelerin KİGEP'in İdeal Süresi Konusundaki Düşünceleri



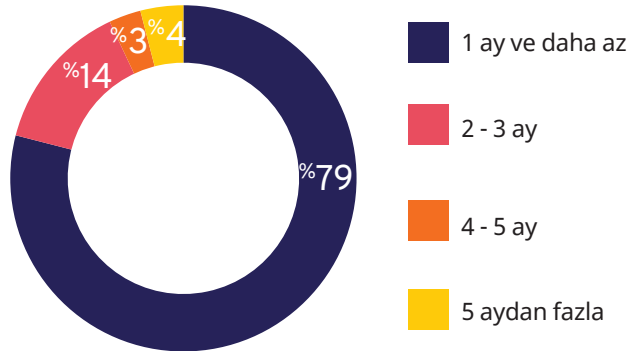
İşletmelerin daha uzun süreli destek istemeleri rasyonel bir davranıştır. Bu sürenin gerçekliğini kontrol eden bir soru, Suriyeli çalışanların işe uyum sürecine ilişkin sorudur. Bu soruya işletmelerin yüzde 69'u 1-3 ay arasında cevabını vermiştir. 4-6 ay diyenlerin oranı ise yüzde 17'dir. Her iki grup beraber düşünüldüğünde işletmelerin yüzde 86'sı Suriyelilerin en fazla 6 ay içinde işe uyum sağlayıp, diğer çalışanlarla aynı seviyeye geleceğini düşünmektedir (Bkz. Şekil 23). Suriyelilerin uyum süresi de dikkate alındığında 6 aylık sürenin çoğu işletme için yeterli olduğu değerlendirilmektedir.

Şekil 23. Suriyelilerin İşe Uyum ve Diğer Çalışanlarla Aynı Verimlilik Düzeyine Gelme Süresi



Suriyeli çalışanlara yönelik mevcut işlerine alışma süresine ilişkin soru da desteğin ideal süresi konusunda bir göstergedir. Bu soruya Suriyeli çalışanların yüzde 79'u 1 ay ve daha uzun bir süre cevabını verirken, yüzde 14'ü 2-3 ay arasında cevabını vermiştir (Bkz. Şekil 24). Suriyeli çalışanların toplamda yüzde 96'sı 5 aydan kısa bir sürede işe alıştıklarını belirtmiştir. Dolayısıyla, işletme ve Suriyeli çalışan anketleri birarada değerlendirildiğinde, KİGEP için belirlenen 6 aylık destek süresi Suriyeli çalışanın Türk çalışan ile aynı verimlilik düzeyine gelmesi için yeterli bir süredir. İŞKUR tarafından sağlanan diğer istihdam teşviklerindeki sürelerin genellikle 6-12 ay arasında değiştiği dikkate alındığında, KİGEP için belirlenen sürenin 6 aydan kısa olmaması gerektiği değerlendirilmektedir. Sürenin işletme büyüklüğüne göre ya da belli şartları sağlayan işletmeler için daha uzun belirlenmesi de alternatif olarak değerlendirilebilir.

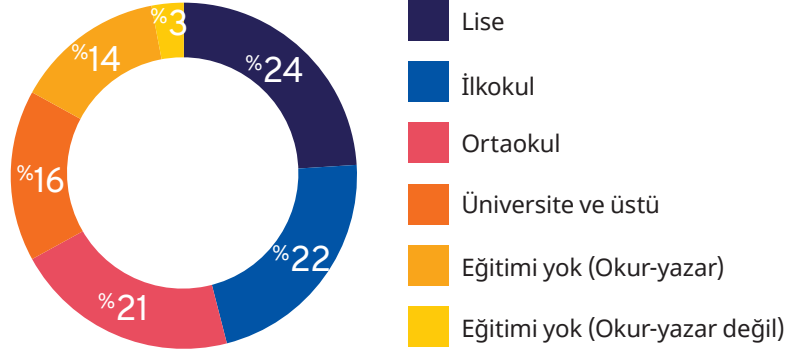
Şekil 24. Suriyelilerin Çalıştıkları İşe Alışma Süreleri



### 7.3.8. Programın Suriyelilerin Eğitim Durumu ile İlişkisi

KİGEP'ten yararlanan Suriyelilerin ortalama eğitim düzeyleri aşağıdaki şekilde verilmektedir. Suriyelilerin yüzde 60'ı ortaokul ve altı eğitim düzeyine sahiptir. Üniversite mezunu olanların oranı yüzde 16 düzeyindedir (Bkz. Şekil 25). Bu oran, Türkiye'deki Suriyelilerin genelinde üniversite mezunu olma oranı ile de benzerdir (Caro, 2020). Bununla birlikte, Tablo 14'te gösterildiği üzere Suriyelilerin sadece yüzde 2'si üniversite benzeri eğitim gerektiren işlerde çalışmaktadır. Eğitim düzeylerine göre çok daha düşük oranda eğitim gerektiren işlerde çalışıyor olmaları, ilgili literatürün de ortaya koyduğu gibi, kayıtlı istihdama geçiş sonrasında göçmenlerin mesleklerini yapma imkanlarının artması nedeniyle, Suriyelilerin verimliliklerini artırma imkanının yüksekliğini göstermektedir.

Şekil 25. Suriyeli Çalışanların Eğitim Durumu

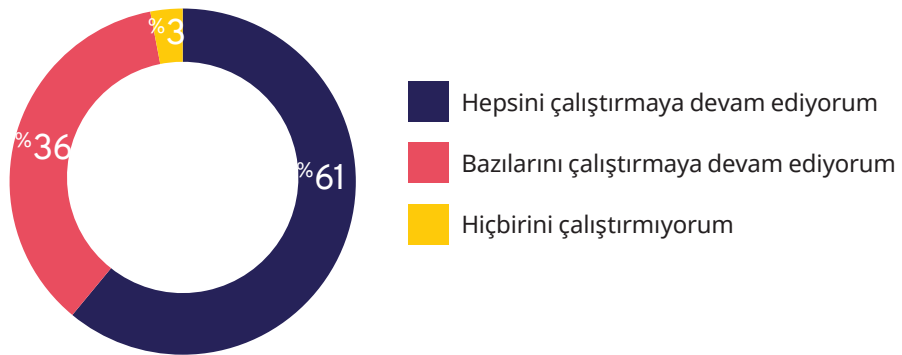


## 7.4. Etkinlik Kriteri Değerlendirmesi

### 7.4.1. Programın Kayıtlılık Kültürünün Yerleşmesine Etkisi

İşletmelerin yüzde 61'i KİGEP kapsamında istihdam ettikleri Suriyelilerin tamamını çalıştırmaya devam etmektedir. İşletmelerin yüzde 36'sı ise Suriyelilerden bazılarını çalıştırmaya devam ettiğini belirtmiştir. Dolayısıyla, işletmelerin yüzde 97 gibi büyük bir bölümü KİGEP sona erdikten sonra da Suriyelilerin bir kısmını ya da tamamını istihdam etmeye devam etmektedir (Bkz. Şekil 26). Bu oran, işletmelerin KİGEP sayesinde işe aldıkları Suriyelileri destek ödemeleri sona erdikten sonra da kayıtlı olarak çalıştırmak istediklerini göstermektedir.

Şekil 26. İşletmelerin KİGEP Kapsamındaki Suriyelileri Çalıştırmaya Devam Etme Durumu



İşletme büyüklüğüne göre işletmelerin çalıştırmaya devam ettikleri ortalama Suriyeli sayılarının verildiği Tablo 27, ilginç bir sonuç ortaya çıkarmaktadır. Mikro ve küçük işletmeler, destek aldıkları Suriyelileri yüzde 92-93 gibi yüksek oranlarda çalıştırmaya devam ederken, bu oran orta büyüklükte işletmelerde yüzde 84'e, büyük işletmelerde ise yüzde 77'ye düşmektedir. Dolayısıyla, kayıtlılık kültürüne daha uzak olduğu düşünülen mikro ve küçük işletmeleri, kayıtlı istihdamda kalmayı teşvik etmek açısından KİGEP'in daha olumlu bir etkisi olduğu değerlendirilmektedir.

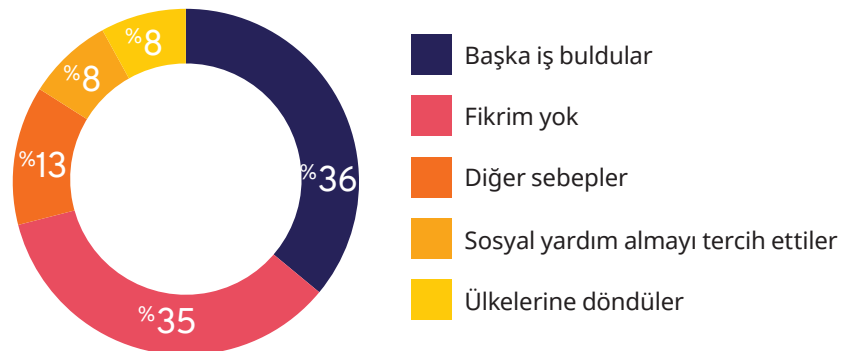
**Tablo 27.** İşletme Büyüklüğüne Göre Çalışmaya Devam Eden Ortalama Suriyeli Sayısı

İŞLETME BÜYÜKLÜĞÜ	Destek Alınan Suriyeli Çalışan Sayısı	Çalışmaya Devam Eden Suriyeli Çalışan Sayısı	Çalışmaya Devam Edenlerin Destek Alınanlara Oranı (%)
Mikro İşletme	2,4	2,2	92
Küçük İşletme	4,5	4,2	93
Orta Büyüklükte İşletme	6,7	5,6	84
Büyük İşletme	19,5	15,1	77

Diğer taraftan, işletmelerin destek aldıkları Suriyelilerin KİGEP sonrasında hiçbirini ya da bazılarını çalıştırmamasının nedenlerini incelediğimizde, yüzde 44'nün kendi isteğiyle ayrılması olduğunu görmekteyiz (Bkz. Şekil 27). Diğer nedenler arasında toplam yüzde 46'nın piyasa şartları, destek sonrasında maliyetin karşılanamaması ve performans yetersizliği gibi ekonomik nedenler kaynaklı olduğu anlaşılmaktadır.

**Şekil 27.** İşletmelerin KİGEP Kapsamındaki Suriyelileri Çalıştırmamasının Nedenleri

İşletmeler, kendi isteğiyle ayrılan Suriyelilerin yüzde 36'nın başka iş bulduklarını belirtmiştir (Bkz Şekil 28).

**Şekil 28.** Kendi İstekleriyle İşten Ayrılan Suriyelilerin Gerekçeleri

KİGEP kapsamında destek alınan Suriyelilerin destek sona erdikten sonra aynı işyerinde çalışmaya devam etmeyenlerin üçte birinden fazlası, kazandığı iş bilgisi, becerisi ve tecrübe sayesinde başka bir iş bulmuştur. Başka bir deyişle, KİGEP bu çalışanlara iş mobilitesi kazandırmıştır.

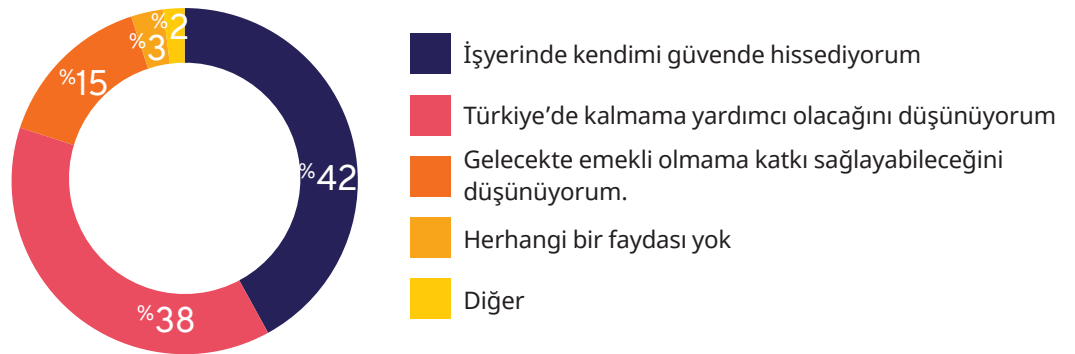


Suriyelilerin yüzde 51'i mevcut işlerine başlamadan önce başka bir işte çalışmadıklarını belirtirken, yüzde 34'ü ise sigortasız olarak başka bir işte çalıştıklarını ifade etmiştir (Bkz. Şekil 13). Sigortalı olarak başka bir işte çalışanların oranı ise yüzde 12'dir. Ankete katılan Suriyelilerin yüzde 85'i Türkiye'de ilk defa KİGEP kapsamındaki mevcut işleri ile sigortalı olarak çalışmaya başlamışlardır. Türkiye'de bulunan Suriyeliler arasında kayıtsız çalışma oranı, ILO Türkiye Ofisi (2020)'nin bir çalışmasında yüzde 91,6 olarak hesaplanmıştır. Dolayısıyla, KİGEP kapsamındaki Suriyelilerin büyük kısmının, ilk defa KİGEP ile kayıtlı çalışma hayatına girmesi, Programın Suriyelileri kayıtlı çalışma hayatına kazandırması açısından başarılı bir sonuçtur.

#### 7.4.2. Yararlanıcılar Üzerindeki Davranışsal Etkisi: Kayıtlı Çalışma Bilinci ve Eğitim Alma İsteği

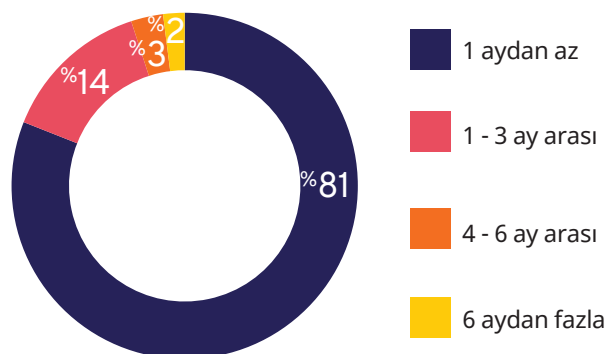
Suriyelilerin yüzde 34'ü, mevcut işlerinden önce sigortasız olarak çalışmış ve yüzde 51'i hiç çalışmamış olmasına rağmen, sigortalı çalışmanın ne gibi faydalar sağladığı sorulduğunda yüzde 97'si değişik nedenlerle sigortalı çalışmanın faydalı olduğunu belirtmişlerdir (Bkz. Şekil 29). Sadece yüzde 3'ü sigortalı çalışmanın kendilerine bir faydası olmadığını düşünmektedir. Bu sonuç, KİGEP'in Suriyeli çalışanların kayıtlı çalışmanın faydaları konusunda bilinçlendirmesi ve gelecekte kayıtlı çalışmayı tercih etmeleri konusunda davranışsal değişiklik yaratma açısından etkili olduğunu göstermektedir.

Şekil 29. Suriyeli Çalışanlara Göre Sigortalı Çalışmanın Faydaları



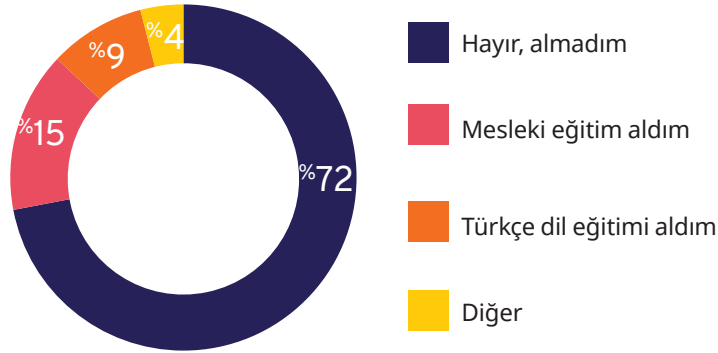
Suriyelilerin yüzde 81'i mevcut işlerine başlamadan önce herhangi bir eğitim almadığını belirtirken, yüzde 14'ü Türkçe dil eğitimi ve yüzde 3'ü mesleki eğitim aldığını ifade etmiştir (Bkz. Şekil 30). Dolayısıyla, çalışmaya başlamadan önce Suriyelilerin çoğunluğu bir eğitim almamış, eğitim alanlar ise daha çok dil eğitimi almışlardır. Aldıkları Türkçe dil eğitimlerinin süresi 3-4 ay ile 1-2 ay arasında yoğunlaşırken, mesleki eğitimlerin süresi çoğunlukla 1-2 ay arasındadır.

Şekil 30. Suriyelilerin Şimdiki İşine Başlamadan Önce Aldığı Eğitimler



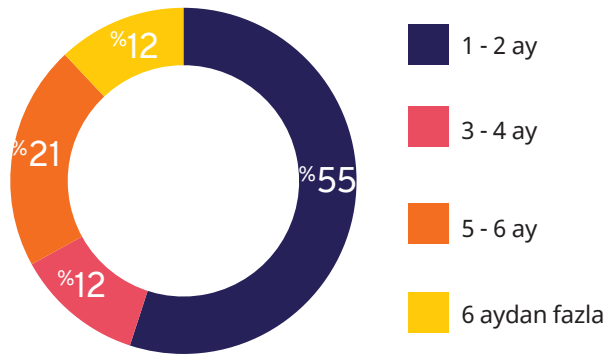
Mevcut işlerinde çalışırken aldıkları eğitimler sorulduğunda, Suriyeli çalışanların yüzde 72'si bir eğitim almadığını belirtirken, yüzde 15'i mesleki eğitim, yüzde 9'u Türkçe dil eğitimi aldığını ifade etmiştir (Bkz. Şekil 31).

Şekil 31. Suriyelilerin Şimdiki İşinde Çalışırken Aldığı Eğitimler

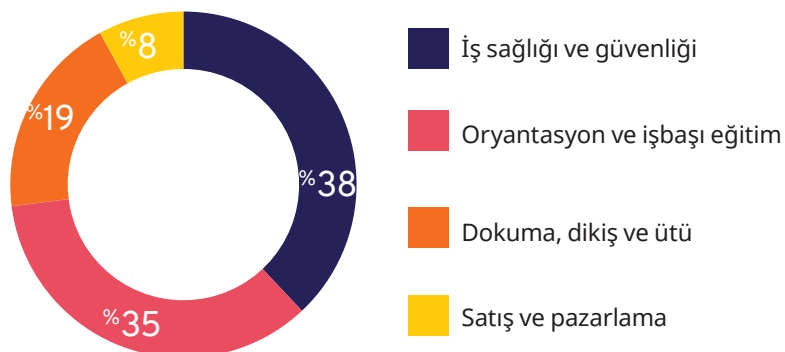


Dolayısıyla, Suriyeliler işe başlamadan önce ağırlıklı olarak dil eğitimi alırken, işe başladıktan sonra ağırlıklı olarak mesleki eğitim almaya başlamışlardır. İşe başladıktan sonra aldıkları mesleki eğitimlerin süresi ise yine çoğunlukla 1-2 ay gibi kısa süreli eğitimler olup, büyük kısmı iş sağlığı ve güvenliği ile oryantasyon ve işbaşı eğitimine yöneliktir (Bkz. Şekil 32 ve 33).

Şekil 32. Suriyelilerin Şimdiki İşinde Çalışırken Aldığı Mesleki Eğitimlerin Süresi

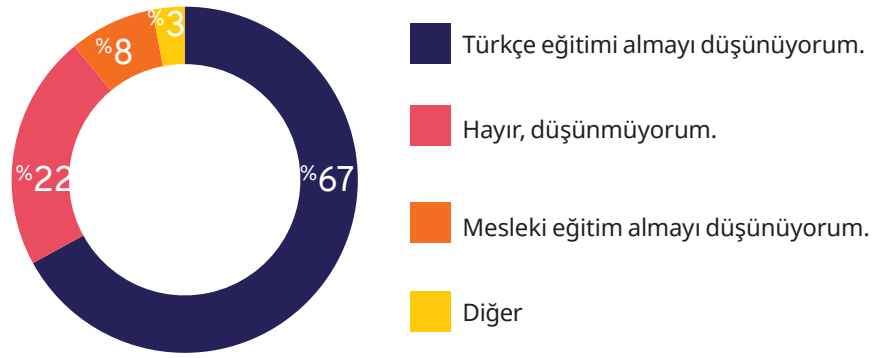


Şekil 33. Suriyelilerin Şimdiki İşinde Çalışırken Aldığı Mesleki Eğitimlerin Konuları



Öte yandan Suriyelilerin gelecek planlarına ilişkin soruların arasında yer alan “gelecekte dil veya mesleki eğitim almayı düşünüyor musunuz” sorusunun yanıtları ilginç bir duruma işaret etmektedir. Suriyeli çalışanların sadece yüzde 22’si gelecekte eğitim almayı düşünmediğini belirtirken, yüzde 67’si Türkçe dil eğitimi ve yüzde 11’i ise mesleki eğitim ve diğer eğitim almayı düşündüğünü ifade etmiştir (Bkz. Şekil 34).

Şekil 34. Suriyelilerin Gelecekte Planladıkları Dil ve Mesleki Eğitim Alma Durumları

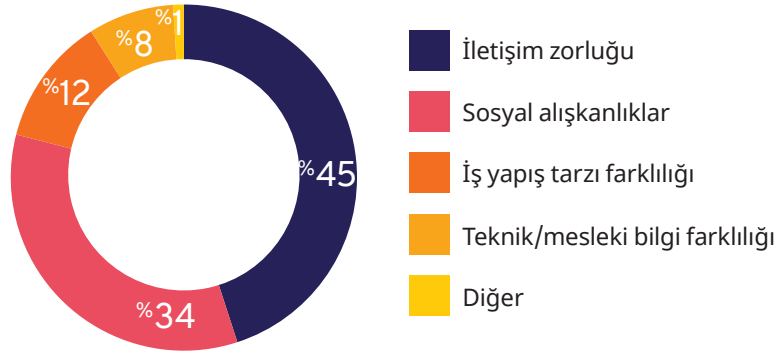


Bu sonuç bize Suriyelilerin KİGEP sonrasında, başta Türkçe dil eğitimi olmak üzere kendilerini geliştirme yönünde önemli bir istekliliğe sahip olduğunu göstermektedir. Kayıtlı çalışmakla dil ve mesleki eğitim alma davranışı arasında iki yönlü bir korelasyon bulunmaktadır. Kayıtlı çalışma daha fazla eğitim alma davranışına yol açarken, daha fazla eğitim aldıkça kayıtlı ve daha vasıflı işlerde çalışma imkanları da artmaktadır. KİGEP kapsamında çalışan Suriyelilerde de bu ilişki net bir şekilde görülmektedir. Kayıtlı çalışma sonrasında Suriyelilerin eğitim alma isteğinde KİGEP öncesine kıyasla ciddi bir artış olmuştur.

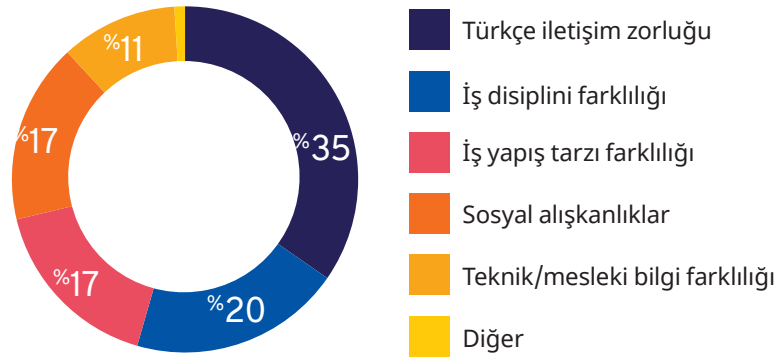
#### 7.4.3. Suriyeli ve Türklerin Birlikte Çalışma Uyumu

Suriyelilerin yüzde 51’i işyerinde Türk çalışanlarla işle ilgili konularda zorluklarla karşılaştığını belirtmiştir. Bunun sebebi olarak Suriyeliler için ilk sırada iletişim zorluğu (yüzde 45) gelirken, diğer nedenler sırasıyla sosyal alışkanlıklar (yüzde 34), iş yapış tarzı farklılığı (yüzde 12) ve teknik/mesleki bilgi farklılığı yer almaktadır (Bkz. Şekil 35). Diğer taraftan aynı soru Türk çalışanlara sorulduğunda, Suriyelilere kıyasla yüzde 71 gibi çok daha büyük kısmı Suriyelilerle çalışırken zorluk yaşadığını belirtmiştir. Bunun nedeni olarak ilk sırada Türk çalışanlar da Suriyeliler gibi iletişim zorluğunu (yüzde 35) gösterirken, iş disiplini farklılığı (yüzde 20), iş yapış tarzı farklılığı (yüzde 17) ve sosyal alışkanlıklar (yüzde 17) Türk çalışanların işaret ettiği diğer sebeplerdir (Bkz. Şekil 36). Bu iki grubun sonuçlarını birlikte değerlendirdiğimizde, Suriyeliler için iletişim zorluğunun yanında sosyal alışkanlıklar öncelikli zorlukları oluştururken, Türk çalışanlar için ise iş disiplini ve iş yapış farklılıkları daha öncelikli zorluk sebepleridir. İş disiplini konusunda Türk çalışanlar tarafından dile getirilen farklılığın, Suriyelilerin savaş ortamından gelmesi nedeniyle bir kısmının uzun zamandır çalışmaması, savaş öncesinde disiplinli bir çalışma hayatına sahip olmadıklarından kayıtlı ve düzenli çalışmaya (işe gidiş-geliş saati, iş devamlılığı gibi) alışkın olmamaları gibi çeşitli sebepleri olduğu değerlendirilmektedir.

Şekil 35. Suriyelilerin Türk Çalışanlarla Zorluklarla Karşılaşmalarının Sebepleri

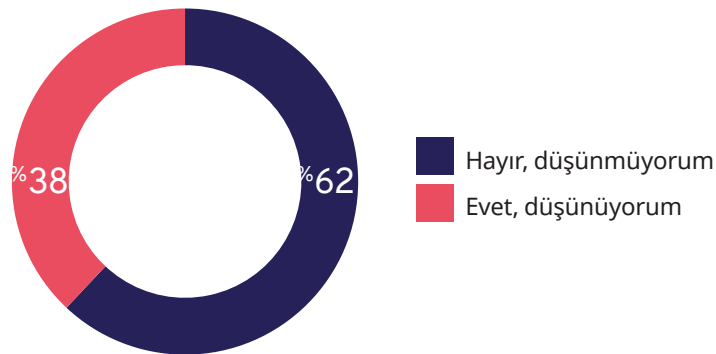


Şekil 36. Türklerin Suriyeli Çalışanlarla Zorluklarla Karşılaşmalarının Sebepleri



Türk çalışanlara Suriyelilerin çalışma verimliliği sorulduğunda ise, yüzde 38'i verimli çalıştıklarını düşünürken, yüzde 62 ile büyük kısmı verimli çalışmadıklarını düşündüklerini belirtmiştir (Bkz. Şekil 37).

Şekil 37. Türk Çalışanların Suriyelilerin Verimlilikleri Konusundaki Düşünceleri



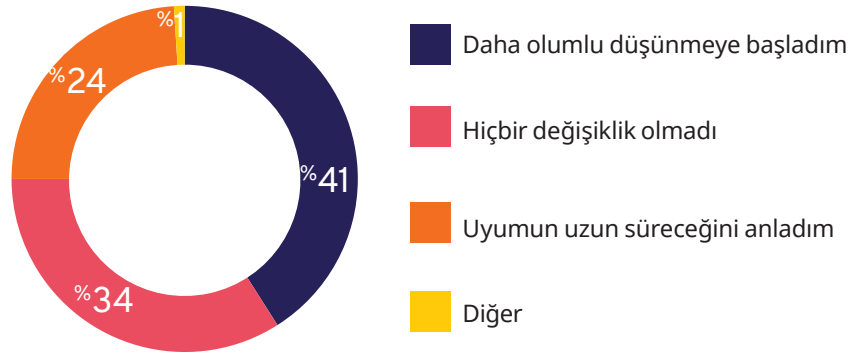
Bu cevap ile Türk çalışanların Suriyelilerle çalışırken karşılaştığı iş disiplini farklılığı açısından yaşanan zorluk da birbiriyle örtüşmektedir. Bu durumu destekleyen bir başka gözlem ise, saha çalışması kapsamında yapılan firma ziyaretlerinde işletmeler tarafından dile getirilen Suriyeli çalışanlarda görülen iş disiplini eksikliğidir.

#### 7.4.4. Türk Çalışanların Suriyelilerle Beraber Çalışma Düşüncesindeki Değişim

Türk çalışanlara yapılan anketin 8. sorusunda, aynı işyerinde Suriyelilerle çalışmaya başladıktan sonra, Suriyelilerle beraber çalışma konusundaki düşüncelerinde nasıl bir değişiklik olduğu sorulmuştur. Bu sorunun cevabı, Türklerin Suriyelilere bakışındaki değişim ve Türkler ile Suriyelilerin birbirlerine uyumunun ne ölçüde sağlanabileceği gibi geleceğe yönelik önemli ipuçları verecektir. Ayrıca, bu sorunun Türklerin Suriyelilerle çalışırken önemli bir kısmının zorluklarla karşılaştığı yönünde bir önceki sorunun cevabıyla birlikte değerlendirilmesi önemlidir.

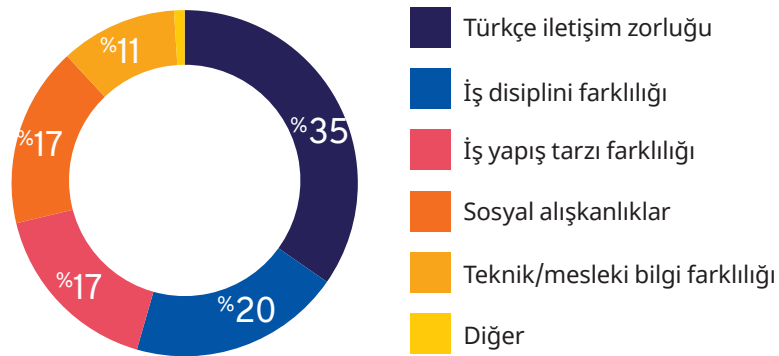
Türk çalışanların yüzde 41'i Suriyeliler ile çalışmaya başladıktan sonra, birlikte çalışmak konusundaki düşüncelerinde daha olumlu yönde bir değişiklik olduğunu belirtmiştir. Bu Türk çalışanların önemli bir kısmının Suriyeliler konusundaki düşüncelerinin olumlu yönde değiştiğini göstermektedir. Türk çalışanların yüzde 24'ü ise uyumun uzun süreceğini anladığını ifade etmiştir (Bkz. Şekil 38).

Şekil 38. Türk Çalışanların Suriyelilerle Çalışmaya Başladıktan Sonraki Düşünceleri



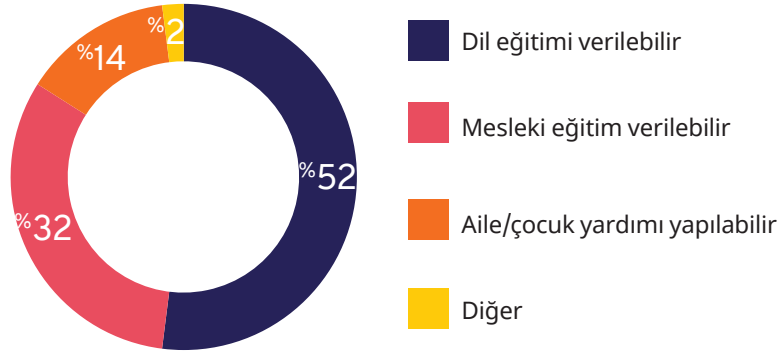
Bu cevabı bir önceki (7. soru) ve bir sonraki (9. soru) soruların cevaplarıyla birlikte değerlendirdiğimizde, Türk çalışanların Suriyelilerin çalışma hayatına uyumunun, belli düzeyde iş disiplini kazanmasının, aynı verimlilik düzeyinde çalışabilmesinin uzun zaman alacağını düşünmektedir. Türk çalışanlar, Suriyeliler ile çalışırken Türkçe iletişim yetersizliği, iş disiplini eksikliği, iş yapış tarzı farklılığı gibi konuları temel zorluklar olarak görmektedirler (Bkz. Şekil 39).

Şekil 39. Türklerin Suriyeli Çalışanlarla Zorluklarla Karşılaşmalarının Sebepleri



Türk çalışanlar bu zorlukların aşılması için öncelikle dil eğitimi (yüzde 52) verilmesini, sonra sırasıyla mesleki eğitim (yüzde 32), aile/çocuk yardımı (yüzde 14) yapılmasını önermektedirler (Bkz. Şekil 40).

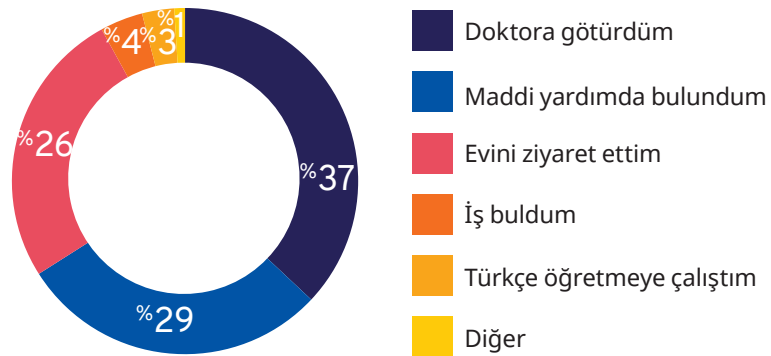
Şekil 40. Suriyelilerin Verimli Çalışabilmeleri için Yapılması Gerekenler



#### 7.4.5. Türkler Suriyelilere Destek Oluyor mu?

Türk çalışanlara yönelik “işyerinizde çalışan Suriyelilere ailevi ve kişisel problemlerini çözmede yardımcı oluyor musunuz” şeklindeki soruya (10. soru) yüzde 40’ı evet cevabını verirken, yüzde 60’ı hayır cevabını vermiştir. Türk çalışanların Suriyelilere yardımcı oldukları konular arasında, doktora götürme (yüzde 37), maddi yardımda bulunma (yüzde 29), evini ziyaret etme (yüzde 26) önde gelen konulardır. Aslında Türk çalışanların dikkate değer bir kısmının, Suriyelilerin Türkiye’de çalışma hayatına ve sosyal hayata uyum sağlamaları yönünde gayret gösterdiği ve bunu çeşitli şekillerde desteklediği görülmektedir (Bkz. Şekil 41).

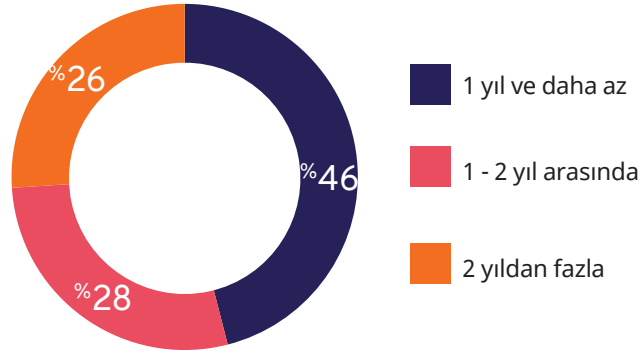
Şekil 41. Türk Çalışanların Suriyelilere Yardımcı Oldukları Konular



## 7.5. Etki Kriteri Değerlendirmesi

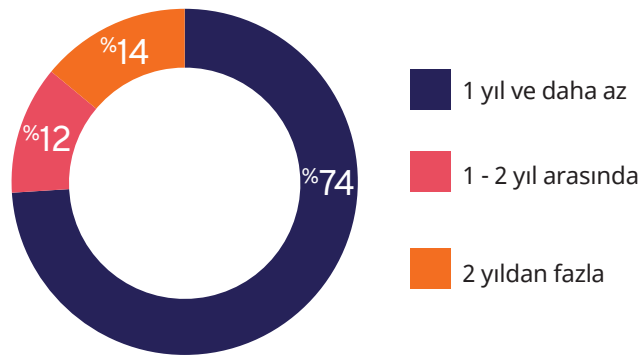
### 7.5.1. Geçmişte Suriyeli Çalıştırma ve Yeni İstihdam

Programın etkisinin en önemli göstergelerinden birisi, yeni istihdam yaratma kapasitesidir. Ankete katılan işletmelerin yüzde 44’ü program öncesinde de Suriyeli çalıştırdığını ifade etmiştir. Destekten yararlanan tüm işletmelere bakıldığında ise bu oran yaklaşık yüzde 50’dir. Bu işletmelerin yüzde 10’u iki yıldan uzun bir süredir Suriyeli çalıştırmaktadır (Bkz. Şekil 42).

**Şekil 42.** KİGEP Öncesinde Suriyeli Çalıştıran İşletmelerin Çalıştırma Süreleri

İşletmelerin yüzde 54'ü bir yıldan fazla bir süredir Suriyeli çalıştırmaktadır (Bkz. Şekil 42). İlk defa Suriyeli çalıştıranların oranının yüzde 56 olması, programın yeni Suriyeli istihdamı yaratmanın yanında halihazırda Suriyeli çalıştıran işletmeleri de desteklediğini göstermektedir.

Ankete katılan Suriyeli çalışanların da yüzde 26'sı aynı işyerinde 1 yıldan fazla süredir çalıştığını belirtmiştir (Bkz. Şekil 43). Bu durum, KİGEP desteğinin bir kısmının mevcut Suriyeli çalışanlara yönelik olarak kullanıldığını göstermektedir. Yeni istihdam şartının, işletmenin eğer mevcut kayıt dışı çalışanı varsa, onu çıkarıp yerine başka bir Suriyeli alması olarak değerlendirmek gerçekçi bir varsayım değildir. İşletmelerin kayıtlılığa geçişte, eğer varsa, öncelikli olarak mevcut çalışanını kayıtlı çalışmaya geçirmesi beklenir. Suriyelilerin çok büyük kısmının kayıt dışı çalışması nedeniyle, halihazırda kayıt dışı çalışan Suriyelilerin kayıtlı çalışmaya geçmesi de Programın olumlu bir sonucu olarak değerlendirilmektedir.

**Şekil 43.** Suriyeli Çalışanların Şu Anki İşyerlerinde Çalışma Süreleri

### 7.5.2. Büyük İşletmelerde Satış Hasılatı ile Suriyeli Çalışan Sayısı Arasındaki Korelasyon

KİGEP'in destek alan işletmeler üzerindeki olumlu etkilerinin bir göstergesi, bu işletmelerin ortalama satışlarının bu dönemde yüzde 44'lük bir artışla 20 milyon TL'den 29 milyon TL'ye yükselmiş olmasıdır. Bu artışa en büyük katkıyı büyük işletmelerin satış hasılatlarındaki artış yapmıştır. Aşağıdaki tabloda da görüldüğü üzere, ortalama satış hasılatında büyük işletmeler dışında bir artış olmadığı beyan edilmiştir. Aksine, satış hasılatlarının düştüğü gözlemlenmiştir. Mikro, küçük ve orta büyüklükteki işletmelerde satış hasılatı artmamasına ve hatta düşmesine rağmen, çalıştırılan personel sayısında artışlar olması dikkat çekici bir sonuçtur. Bu sonucun, Türkiye'de kayıtlılık kültürü açısından ele alınması gerektiği değerlendirilmektedir.

**Tablo 28.** İşletme Büyüklüğüne Göre Ortalama Satış Hasılatları

İŞLETME BÜYÜKLÜĞÜ	Ortalama Satış Hasılatı (Bin TL)		Artış Oranı (%)
	(2018)	(2019)	
Mikro İşletme	1.464	1.356	-7,4
Küçük İşletme	10.584	10.585	0,0
Orta Büyüklükte İşletme	48.628	46.090	-5,2
Büyük İşletme	162.541	289.915	78,4

### 7.5.3. İşletme Büyüklüğüne Göre KİGEP'in Sağladığı Avantajlar

Tablo 29'da KİGEP desteğinin sağladığı avantajların işletme büyüklüğüne göre yüzde dağılımları verilmektedir. Tabloda dikkati çeken birkaç önemli husus bulunmaktadır. Öncelikle bütün işletme büyüklüklerine göre KİGEP'in sağladığı birincil avantaj işletmelerin maliyetlerinin azalmasıdır. İşletme büyüklüğü arttıkça KİGEP sayesinde daha vasıflı çalışan istihdam etme avantajı da artmıştır. KİGEP, bu açıdan en fazla avantajı büyük işletmelere sağlamıştır. Öte yandan, işçi çıkarmaktan vazgeçtiğini ifade eden işletmelerin en büyük kısmı mikro işletmeler olup, bu konuda avantaj sağladığını belirten işletmelerin oranı küçük ve orta büyüklükteki işletmelere doğru giderek azalmakta ve büyük işletmelerde sıfıra düşmektedir. Benzer şekilde, mikro işletmeler daha yüksek oranda KİGEP sayesinde borçlarını ödediklerini ifade etmişlerdir. KİGEP'in yeni yatırımlara destek sağlama avantajından da en fazla büyük işletmeler yararlanmışlardır.

İşletmeler daha büyük hale geldikçe, yapılan işlerde uzmanlaşma daha önemli hale gelmektedir. Büyük işletmeler için, daha vasıflı çalışan istihdam etmek, verimliliği artırmak açısından öncelikli olmaktadır. Bu durum, yeni yatırımlara destek sağlamanın da göreceli olarak büyük işletmeler için daha önemli olması ile doğru orantılıdır. Uzmanlaşma ile kayıtlı çalışma arasında, literatürde, pozitif bir korelasyon bulunmaktadır. Bu nedenle, büyük işletmelere sağlanan desteğin uzun dönemde kayıtlılığın daha fazla destekleyeceği öngörülmektedir.

**Tablo 29.** İşletme Büyüklüğüne Göre KİGEP'in Sağladığı Avantajların Dağılımı

KİGEP'İN AVANTAJLARI	İşletme Büyüklüğü (%)			
	Mikro	Küçük	Orta	Büyük
Maliyetlerimiz azaldı	43	48	44	57
Yeni yatırımlarımıza destek sağladı	7	8	9	14
Daha vasıflı çalışan istihdam ettik	3	12	16	29
Borçlarımızı ödedik	7	2	4	0
İşçi çıkarmaktan vazgeçtik	30	29	20	0
Diğer	10	2	6	0
<b>TOPLAM</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

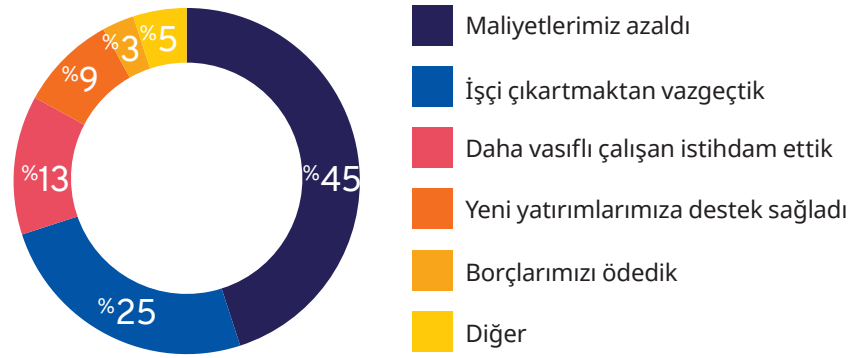
KİGEP desteğinden işletme grupları içinde en yüksek faydayı büyük işletmeler elde etmiştir. Programın uygulandığı dönemde istihdam edilen Suriyelilerin sayısında yüzde 382'lik bir artış olmuştur. Aynı dönemde büyük işletmelerin satış hasılatları yüzde 78,4 oranında artmıştır. Daha küçük işletmelerde satış hasılatında benzer bir artışın olmadığı işletmelerce ifade edilmiştir.



Büyük işletmelerde ortalama çalıştırılan Suriyeli sayısı Mart 2020 döneminde toplam çalışanların yüzde 8'i Suriyelidir. Program başlangıcında bu oranın yüzde 2,2 olduğu görülmektedir. Çalıştırdıkları Suriyeli oranı Program öncesi döneme göre yaklaşık dört kat artmıştır. Büyük işletmelerin bu dönemde ihracat artışı, satış hasılatındaki büyük artış gibi göstergelerin de işaret ettiği gibi, bir büyüme sürecinde oldukları görülmektedir. Personel sayısındaki artış da bunu yansıtmaktadır. Bu çerçevede, çalıştırılan Suriyelilerin toplam personel içindeki oranının artmış olması KİGEP'in dolaylı olarak da Suriyeli istihdamı üzerinde olumlu bir etkiye yol açtığı görülmektedir.

KİGEP desteğinden yararlanan işletmeler, ağırlıklı olarak maliyetlerinde bir azalmaya yol açtığını (yüzde 45) ve işçilerinin işte tutma imkânı verdiğini (yüzde 25) söylemişlerdir (Bkz. Şekil 44). Her iki cevap beraber düşünüldüğünde, Program, işletmelerin üretim maliyetlerini azaltarak, karlılıklarını artırımlarına yardımcı olmuştur.

Şekil 44. KİGEP Desteğinin Sağladığı Avantajların İşletmelere Göre Dağılımı



#### 7.5.4. Programın Suriyeli Kadınların İstihdama Daha Fazla Katılması Üzerindeki Etkileri

Ankete katılan işletmelerin büyüklüğüne göre ortalama kadın çalışan sayılarının yer aldığı Tablo 30'un incelenmesinden, tüm işletmelerde Mart 2020'de bir önceki yılın aynı ayına göre, ortalama kadın çalışan sayılarında artış görülmektedir. En fazla artış, yüzde 56 oranı ile mikro ve küçük işletmelerin ortalama kadın çalışan sayısında olmuştur.

Tablo 30. İşletme Büyüklüğüne Göre Ortalama Kadın Çalışan Sayıları

İŞLETME BÜYÜKLÜĞÜ	Ortalama Kadın Çalışan Sayısı		Artış Oranı (%)
	(Mart 2019)	(Mart 2020)	
Mikro İşletme	0,9	1,4	56
Küçük İşletme	4,3	6,7	56
Orta Büyüklükte İşletme	21	26	24
Büyük İşletme	146	198	36

Türk çalışanlar içinde erkek ve kadın oranlarına bakıldığında Mart 2019'da yüzde 65 erkek çalışana karşılık, yüzde 35 olan kadın çalışan oranının, Mart 2020'de yüzde 37'ye yükseldiği görülmektedir. Öte yandan, Suriyeli çalışanlar içinde erkek ve kadın oranları incelendiğinde, bu oranın kadınlar aleyhine azalarak, Mart 2019'da yüzde 23 olan Suriyeli kadın çalışan oranının, Mart 2020'de yüzde 18'e düştüğü gözlenmektedir.

Oysa ki, bütün işletme büyüklüklerinde Suriyeli çalışan oranları Mart 2019'dan Mart 2020'ye ciddi bir artış göstermiştir. Bu, Suriyeli çalışan sayılarındaki artışın sadece erkek çalışan sayılarındaki artıştan kaynaklandığı anlamına gelmektedir. Tablo 30, Türk ve Suriyeli kadın çalışanların durumunu işletme büyüklüklerine göre daha net bir şekilde ortaya koymaktadır. Türk kadın çalışan oranları orta büyüklükteki işletmelerde aynı kalırken diğer tüm işletme büyüklüklerine göre artmıştır. Suriyeli kadın çalışan oranları ise, küçük işletmelerdeki artışın dışında tüm işletme büyüklüklerinde düşmüştür. Özellikle, büyük işletmelerdeki ortalama çalışan sayılarının büyüklüğü de göz önünde bulunduğu, Suriyeli kadın çalışan oranının 2019 Mart ayında yüzde 30 iken, 2020 Mart ayında yüzde 12'ye düşmesi Suriyeli kadın çalışan sayısında önemli bir düşüşe işaret etmektedir.

**Tablo 31. İşletme Büyüklüğüne Göre Türk ve Suriyeli Çalışanlarda Kadın Oranı**

İŞLETME BÜYÜKLÜĞÜ	Türk Çalışanlarda Kadın Oranı (%)		Suriyeli Çalışanlarda Kadın Oranı (%)	
	Mart 2019	Mart 2020	Mart 2019	Mart 2020
Mikro İşletme	19	34	13	9
Küçük İşletme	26	28	6	17
Orta Büyüklükte İşletme	33	33	26	21
Büyük İşletme	43	47	30	12

Literatürde yapılan çalışmalar, göçmenler arasında kadınların istihdama katılım oranlarının düşük olduğunu göstermektedir. Suriyeli kadınlarda geleneksel olarak da istihdama katılım düşüktür. Ayrıca, Suriyeli ailelerde çocuk bakımı ve ev işlerinin kadınlar tarafından yapılması ve erkeğin kadına göre daha yüksek ücret almasından dolayı öncelikle erkeklerin iş bulmasının tercih edilmesinin Türkiye'deki Suriyeli kadınların istihdama katılımının düşük kalmasında etkili olduğu değerlendirilmektedir. KİGEP kapsamındaki Suriyeli kadınlarda istihdam oranının, Mart 2019'dan Mart 2020'ye daha da düşmesinin bir başka nedeni, büyük çoğunluğu imalat sektöründe yer alan işletmelerin KİGEP kapsamında kayıtlı istihdamda kadın yerine erkek çalışanı tercih etmesidir. Türkiye'de kayıt dışı ekonominin büyüklüğü, Suriyeli sayısının yüksekliği gibi nedenlerden dolayı, KİGEP ve benzeri programların, kadın, genç gibi dezavantajlı gruplar üzerindeki istihdam etkilerinin daha ayrıntılı bir şekilde değerlendirilmesinde fayda görülmektedir.

## 7.5. Ekonomik Etki Kriteri Değerlendirmesi

Bu bölümde, etki kriteri kapsamında KİGEP'in ekonomik etkileri sayısal olarak analiz edilecek ve KİGEP'in milli gelirden, vergi gelirlerinde ve prim gelirlerinde ortaya çıkardığı ekonomik/mali etkiler incelenecektir. Yapılan proje ve uygulanan programların ekonomik etkilerini sayısal olarak hesaplayabilmek için çeşitli ölçüm yöntemleri mevcuttur. En yaygın kullanılan yöntemlerden biri ise; literatürde çoğunlukla "harcama yaklaşımı" olarak da bilinen, proje ya da program kapsamında yapılan harcamaların etkilerinin tahmin edilmesine dayanan yöntemdir. KİGEP'in uygulama sürecinde, idari harcamalar ve diğer kalemler hariç olmak üzere program kapsamındaki işletmelere destek ödemesi olarak 13.254.056 TL tutarında harcama gerçekleştirilmiştir.

Gerçekleştirilen yaklaşık 13 milyon TL'lik harcamanın ekonomide en az kendisi kadar doğrudan bir etki yarattığını söylemek yanlış olmamakla beraber; uygulanan programın niteliğine bağlı olarak başka etkilerin de olabileceği öngörülmektedir. KİGEP hem işletmeler hem de program kapsamındaki Türk ve Suriyeli çalışanlar için farklı parasal etkilere yol açmıştır. Dolayısıyla, KİGEP'in etkisi doğrudan yapılan kamusal harcamayla sınırlı kalmamaktadır. Bu nedenle programın etkilerinin, programdan

etkilenen her bir grup için ayrı analiz edilmesi gerekmektedir. Ayrıca analizler kısa ve uzun dönem olarak iki aşamada gerçekleştirilmiştir. Kısa dönem program uygulama sürecinde ortaya çıkan ekonomik etkileri, uzun dönem ise program bittikten sonra uzun vadeye yayılan ekonomik etkileri ifade etmektedir.

Bu bölümde öncelikle KİGEP'in işletme gelirleri üzerindeki ekonomik etkileri incelenmiş, daha sonra ise çalışan gelirleri üzerinden bir değerlendirme yapılmıştır. Çalışan gelirleri üzerinden değerlendirme yapılırken, Suriyeli çalışanlar daha önce aynı işletmede kayıtsız olarak çalışırken KİGEP kapsamına alınan Suriyeliler ve KİGEP kapsamında yeni istihdam edilen Suriyeliler olmak üzere iki farklı gruba ayrılmış ve her iki grup üzerindeki ekonomik etkiler ayrı olarak incelenmiştir. Son olarak tüm ekonomik etkiler toplulaştırılmış ve programın parasal maliyeti ve faydaları karşılaştırılmıştır.

### 7.6.1. İşletme Gelirleri Üzerinden Ekonomik Etkiler

KİGEP ve benzeri programların temel hedefi; işletmelerin ücret ödemeleri kaynaklı maliyetlerini azaltarak, bu işletmelerin programın hedef grubu içinde yer alan işsizler için işgücü talebini artırmaya teşvik etmektir. Bu tip programların hedef grubu içine giren işsizler çoğu zaman sosyal olarak dezavantajlı olduklarından, işletmelerin bu kişileri istihdam etmesinden dolayı oluşacak verimlilik kaybının tazmin edilmesi hedef gruba yönelik işgücü talebi ve istihdamını artıracaktır.

KİGEP tasarım olarak her ne kadar işletmelerin sosyal güvenlik primi ve çalışma izni ödemesi gibi ücret kaynaklı maliyetlerinin karşılanmasına odaklansa da, ekonomik etkileri bakımından doğrudan yapılan bir ücret sübvansiyonundan farksızdır. Nitekim Şekil 44'e göre işletmelerin yarısına yakını KİGEP'in maliyet azaltıcı etkisine vurgu yapmakta olup, bu açıdan işletmeler de KİGEP'i büyük oranda birim üretim maliyetlerini azaltan bir program olarak görmektedirler.

KİGEP kapsamındaki işletmelere Nisan 2019 ile Ocak 2020 tarihleri arasında 625.706 TL çalışma izni desteği, 5.962.200 TL Türk çalışanlar için sigorta prim desteği ve 6.666.150 TL Suriyeli çalışanlar için sigorta prim desteği verilmiştir. İşletmelere aktarılan toplam mali destek miktarı 13.254.056 TL tutarındadır (bkz. Tablo 32).

**Tablo 32.** İşletmelere Çalışma İzni ve Sigorta Primi Destek Sayısı ve Miktarı

	Türk Çalışanlar	Suriyeli Çalışanlar	TOPLAM
Çalışma izni destek sayısı	-	1.682	1.682
Çalışma izni destek miktarı (TL)	-	625.706	625.706
Sigorta primi destek sayısı	6.276	7.017	13.293
Sigorta primi destek miktarı (TL)	5.962.200	6.666.150	12.628.350

Program kapsamında işletmelere aktarılan toplam mali destek miktarının işletme maliyetlerinde ne kadarlık bir azalmaya yol açtığını bulabilmemiz için KİGEP kapsamına alınan Türk ve Suriyeli çalışanların ne kadarının daha önce aynı işletmede kayıtsız olarak çalıştıklarının bilinmesi gerekir. Eğer herhangi bir çalışan bir işletmede kayıtdışı çalışırken KİGEP kapsamına alınıyorsa, ücrette bir değişiklik olmaması şartıyla, verilen desteğin bu işletme üzerinde maliyet azaltıcı bir etkisinden söz edilemez. Çünkü söz konusu işletme programdan önce de kayıtsız çalışanları için herhangi bir çalışma izni ya da sigorta primi ödemesi gerçekleştirmediği için program kapsamında bu ödemelerin destek olarak kendisine verilmesi birim maliyetlerinde herhangi bir farklılık yaratmaz. Eğer bir işletmede KİGEP desteği alınan çalışanlar arasında daha önce aynı işletmede kayıtsız olarak çalışanlar yoksa ya da destek alınan çalışanlar işletme için yeni bir istihdamsa, bu durumda işletmenin maliyetlerinde verilen destek miktarı kadar azalma

olur. Çünkü bu durumda normalde işletme tarafından ödenecek olan çalışma izni ve sigorta primi gibi yükümlülükler, program kapsamında kendisine destek olarak verilmektedir.

KİGEP başvuru koşullarına gereğince, destek kapsamına alınacak Türk çalışanların yeni istihdam olması şartı yoktur. Bu nedenle işletmelerin büyük çoğunluğu halihazırda kayıtlı olarak istihdam ettikleri Türk çalışanları için destek ödemesi almışlardır. İşletmelerin destek ödemesi aldıkları toplam 1635 Türk çalışandan sadece 37 tanesi işletmeler tarafından ilk defa istihdam edilmişlerdir. Söz konusu 37 kişi içinde daha önce de aynı işletmede kayıtsız olarak çalışmakta olup, KİGEP kapsamına alınanlar olabilir. Dolayısıyla bu çalışanlar için destek ödemesi alınması, işletmelerin maliyetlerinde herhangi bir azalmaya yol açmaz. Ancak 37 kişinin hepsi daha önce aynı işyerinde kayıtsız olarak çalışırken KİGEP desteğine alınmış olsalar dahi, sayının azlığı ihmal edilebilecek düzeydedir. Bu nedenle 1635 Türk çalışan için verilen 5.962.200 TL tutarındaki sigorta prim desteğinin işletmelerin birim üretim maliyetlerinde doğrudan bir azalmaya yol açtığını söyleyebiliriz.

KİGEP başvuru koşullarına gereğince, destek kapsamına alınacak Suriyeli çalışanlar için ise yeni istihdam olma şartı vardır. Ancak, işletmeler tarafından KİGEP kapsamında ilk defa istihdam edilen Suriyeliler arasında da, daha önce aynı işletmede kayıtsız olarak çalışırken KİGEP kapsamına alınan Suriyeliler de olabilir. Dolayısıyla bu çalışanlar için destek ödemesi alınması da, işletmelerin maliyetlerinde herhangi bir azalmaya yol açmaz. KİGEP desteği alınan Suriyeli çalışanlar içerisinde ne kadarlık bir kısmının daha önce de aynı işletmede kayıtsız olarak çalıştığını tespit edebilmek için hem KİGEP kapsamındaki Suriyeli çalışanlara hem de işletmelere uygulanan anket sonuçları kullanılmıştır.

KİGEP kapsamında çalışan Suriyelilerle yapılan anket sonuçlarına göre; Suriyeli çalışanların yüzde 74'ü şu anki işyerlerinde bir yıl ve daha az, yüzde 26'sı ise bir yıldan uzun süredir çalıştıklarını ifade etmişlerdir (bkz. Şekil 43). Program kapsamında en erken destek ödemesinin Mayıs 2019 ve en geç destek ödemesinin ise Ocak 2020 yılında yapıldığı göz önüne alındığında, herhangi bir Suriyeli çalışanın bir yıldan daha uzun süredir KİGEP kapsamında çalışması olası değildir. Herhangi bir işletme en erken Mayıs 2019 tarihinde program kapsamında yeni bir Suriyeli istihdam etmeye başlasa dahi, saha çalışmalarının bitiş tarihi olan Mayıs 2020'de söz konusu Suriyeli çalıştığı işyerinde bir yılını henüz doldurmuş olmaktadır. Hatta 2019 Mayıs ayı programın henüz başlangıç zamanları olduğu için, Mayıs ayında yapılan ödeme sayısı program boyunca yapılan toplam ödemelerin sadece yüzde 0,8'ini oluşturmaktadır. Bu nedenle 2019 Mayıs ayında KİGEP kapsamında istihdam edilmeye başlanan Suriyelilerin sayısı da oransal olarak oldukça azdır.

Tüm bu sebepler işyerlerinde KİGEP kapsamında çalıştırılan Suriyelilerin en azından yüzde 26'sının yeni istihdam olmadığı, bu Suriyelilerin daha önce de aynı işyerlerinde kayıtsız olarak çalıştıkları ve KİGEP ile birlikte kayıtlı çalışma olanağına kavuştukları sonucuna ulaştırmaktadır. Yüzde 26'lık oran, KİGEP kapsamına alınmadan önce aynı işyerinde kayıtsız olarak çalışan Suriyeliler için asgari bir oranı temsil etmektedir. Çünkü yüzde 74 oranla şu anki işyerinde bir yıl ve daha kısa süredir çalışan Suriyeliler içerisinde de KİGEP öncesinde kayıtsız çalışırken program kapsamına alınanların olması muhtemeldir. Örneğin, Temmuz 2019 tarihinde kayıtsız olarak herhangi bir işletmede çalışmaya başlayan bir Suriyeli Ekim 2019'da KİGEP kapsamında kayıtlı olarak istihdam edilmeye başlanmış ve istihdam eden işletme Ocak 2020'ye kadar dört ay boyunca destek ödemesinden faydalanmış olabilir.

KİGEP öncesinde kayıtsız çalışırken KİGEP kapsamına alınan Suriyelilerin oranını bulmak için işletmelere uygulanan anket sonuçları da kullanılabilir. KİGEP kapsamındaki işletmelere uygulanan anketlerde, işletmelere KİGEP öncesi (Mart 2019) ve KİGEP sonrası (Mart 2020) Suriyeli istihdam sayıları sorulmuştur. Ayrıca, işletmelerin KİGEP desteği aldıkları Suriyeli çalışan sayıları ve çeşitli sebeplerle program sonrası işten çıkardıkları KİGEP kapsamındaki Suriyeli çalışan sayıları da kendilerine soru olarak yöneltilmiştir.

İşletmelerde daha önce kayıtsız çalışırken KİGEP kapsamına alınan Suriyeli bulunmadığı varsayımı altında; işletmelerin KİGEP öncesi Suriyeli çalışan sayısı ile KİGEP desteği aldıkları Suriyeli çalışan sayısının toplamından program sonrası işten çıkardıkları KİGEP kapsamındaki Suriyeli çalışan sayısı çıkarıldığında, işletmenin KİGEP sonrası toplam Suriyeli istihdam sayısına eşit olması beklenmektedir (bkz. Şekil 45).

Şekil 45. Suriyeli Çalışan Sayısına İlişkin Eşitlik



Eğer işletmeler KİGEP öncesinde kayıtsız Suriyeli istihdam ediyor ve bu kişileri daha sonra KİGEP kapsamına alıyorsa, yukarıdaki eşitlik bozulur ve eşitliğin sol tarafı sağ tarafından daha büyük olur. Çünkü bu durumda işletmede kayıtsız çalışan Suriyeliler hem KİGEP öncesi Suriyeli çalışan sayısı içerisinde hem de KİGEP desteği alınan Suriyeli çalışan sayısı içinde olmak üzere iki kez sayılırlar. Eğer işletmelerin KİGEP öncesinde çalıştırdıkları Suriyelilerin hepsi kayıtlı ise, KİGEP kapsamında istihdam edilecek Suriyelilerin yeni istihdam olması şartı gereğince KİGEP desteği alınması mümkün değildir. Bu durumda iki kez sayma sorunu olmaz ve yukarıdaki eşitlik sağlanır. Sonuç olarak Şekil 45'deki eşitlik bozulduğunda, eşitliğin sol tarafında ortaya çıkan fazlalık KİGEP öncesinde aynı işletmede kayıtsız çalışırken KİGEP kapsamına alınan Suriyelilerin sayısını verir.

Bu yöntemle göre, anket uygulanan 148 işletmede çalışan KİGEP kapsamındaki 798 Suriyelinin 215 tanesinin daha önce de aynı işyerinde kayıtsız olarak çalıştıklarını söylemek mümkündür. Sonuç olarak, KİGEP kapsamındaki Suriyelilerin yine asgari yüzde 26'sının daha önce aynı işyerinde kayıtsız olarak çalışanlar olduğu ortaya çıkmaktadır. Görüldüğü üzere, hem KİGEP kapsamındaki işletmelere hem de Suriyeli çalışanlara uygulanan anket sonuçlarının her ikisi de aynı işletmede kayıtsız çalışırken KİGEP kapsamına alınanların asgari oranı konusunda aynı sonuçları vermiştir. Ancak daha önce Suriyeli çalışan anketlerinden elde edilen sonuca benzer şekilde, yüzde 26'lık oran KİGEP kapsamına alınmadan önce aynı işyerinde kayıtsız olarak çalışan Suriyeliler için asgari bir oranı temsil etmektedir. Çünkü bazı işletmelerde Şekil 45'deki eşitliğin sağ tarafı sol tarafından daha büyük olmaktadır. Bunun anlamı, bu işletmelerde KİGEP sonrasında da kayıtlı ya da kayıtsız olarak yeni Suriyelilerin istihdam edilmiş olmasıdır. Bu durumda, daha önce KİGEP kapsamında çalışan Suriyelilerin kayıtlı mı kayıtsız mı olduğu konusunda bir çıkarım yapılamamaktadır.

SGK ve ILO Türkiye Ofisi'nin kayıtlarına göre, KİGEP kapsamında toplam 1.856 Suriyeli çalışan için destek ödemesi verilmiştir. Ancak, destek ödemesi yapılan Suriyelilerin en azından yüzde 26'sına denk gelen 483 tanesinin aynı işyerinde kayıtsız olarak istihdam edilirken KİGEP kapsamına alındıkları ve geri kalan 1.373 kişinin ise yeni Suriyeli istihdamı oldukları söylenebilir. KİGEP kapsamındaki Suriyeli çalışanlar için işletmelere çalışma izni ve sigorta prim desteği olarak toplam 7.291.856 TL tutarında ödeme yapılmış olup, programdaki her bir Suriyeli çalışan başına ortalama 3.929 TL tutarında ödeme düşmektedir. Bu durumda aynı işyerinde kayıtsız olarak istihdam edilirken KİGEP kapsamına alınan 483 Suriyeli çalışan için yapılan 1.897.707 TL tutarındaki ödemenin işletmeler açısından herhangi bir maliyet avantajı ortaya çıkardığı söylenemez. Daha önce de ifade edildiği üzere, bu işletmeler zaten programdan önce de kayıtsız çalışanları için çalışma izni ya da sigorta primi ödememekteydiler. Dolayısıyla, KİGEP kapsamındaki Suriyeli çalışanlar için verilen destek program faydalanıcısı işletmelerde aslında 5.394.149 TL tutarında bir maliyet avantajı ortaya çıkarmıştır. Daha önce de ifade edildiği üzere, Türk çalışanlar için verilen ve işletme maliyetlerinde doğrudan bir azalmaya yol açan 5.962.200 TL tutarındaki destek miktarı da eklendiğinde, KİGEP'in işletmelerin üretim maliyetlerinde toplamda 11.356.349 TL tutarında bir azalmaya yol açtığı söylenebilir (Bkz. Şekil 46).

Şekil 46. KİGEP Desteğinin İşletmelere Olan Maliyet Avantajı



KİGEP desteğinin işletmelerde ortaya çıkardığı maliyet avantajının, işletmelerin piyasadaki rekabet güçleri ve dolayısıyla satış hasılatları üzerinde bir etkisi olup olmadığını ortaya çıkarmak için iki farklı ekonometrik model geliştirilmiştir. Birinci modelde amaç işletmelerin KİGEP desteği kapsamında çalıştırdıkları Türk ve Suriyeli çalışan sayısı ile işletmelerin KİGEP desteği aldıkları ay sayısının 2019 yılı net satış hasılatları üzerinde herhangi bir etkisi olup olmadığını analiz etmektir. Bu modelde 2019 yılı satış hasılatı modele bağımlı değişken; 2018 yılı net satış hasılatı, KİGEP desteği aldıkları Türk ve Suriyeli çalışan sayısı, KİGEP desteği aldıkları ay sayısı, toplam çalışan sayısı ile işletmelerin faaliyet gösterdikleri sektör, buldukları il ve işletme büyüklükleri ise modele bağımsız değişkenler olarak eklenmiştir. İşletmelerin faaliyet gösterdikleri sektör, buldukları il ve işletme büyüklükleri modelde birer kukla değişken olarak kullanılmaktadır. Kukla değişkenlerin kullanılmasının sebebi KİGEP haricinde sektörel, bölgesel ve işletme büyüklüğüne bağlı olarak ortaya çıkabilecek etkileri de ortaya çıkarmaktır. Modelin formel gösterimi aşağıdaki şekildedir:

$$Y_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 Y_{i,t-1} + \beta_2 KC_{i,t} + \beta_3 KA_{i,t} + \beta_4 TC_{i,t} + \beta_5 S_{i,t} + \beta_6 I_{i,t} + \beta_7 B_{i,t} + \varepsilon_{i,t}$$

Modelde  $Y_{i,t}$  ve  $Y_{i,t-1}$  sırasıyla işletmenin 2019 ve 2018 yılı net satış hasılatlarını;  $KC_{i,t}$  işletmede KİGEP kapsamında çalışan Türk ve Suriyeli toplam çalışan sayısını;  $KA_{i,t}$  işletmenin KİGEP desteği aldığı ay sayısını;  $TC_{i,t}$  işletmenin toplam çalışan sayısını;  $S_{i,t}$  işletmenin bulunduğu sektörü (Sektör 1: Tekstil Ürünleri ve Giyim Eşyaları İmalatı, Sektör 2: Makine İmalatı, Bakım ve Montajı, Sektör 3: Motorlu Kara Taşıtları ve Yedek Parça İmalatı, Sektör 4: Deri ve İlgili Ürünlerin İmalatı, Sektör 5: İnşaat ve Yapı Malzemeleri İmalatı, Sektör 6: Mobilya, Ev ve Ofis Malzemeleri İmalatı, Sektör 7: Kimya, Kauçuk ve Plastik Ürünler İmalatı, Sektör 8: Gıda Ürünleri İmalatı, Sektör 9: Demir ve Çelik Ürünleri İmalatı, Sektör 10: Eczacılık Ürünleri İmalatı, Sektör 11: Ofis Hizmetleri);  $I_{i,t}$  işletmenin bulunduğu ili (Adana, Bursa, Hatay, İstanbul, Konya) ve  $B_{i,t}$  işletme büyüklüğünü (Mikro, Küçük, Orta, Büyük) göstermektedir.  $\beta_i$ 'ler regresyon katsayıları olup, bağımsız değişkenlerin kendi birimi cinsinden 1 birim değişmesine karşılık bağımlı değişkende kendi birimi cinsinden meydana gelecek değişme miktarını ifade eder.  $\varepsilon$  ise ortalaması sıfır varyansı  $\sigma^2$  olup normal dağılım gösteren tesadüfi hata terimini temsil etmektedir. Modelde "Sektör 1", "İstanbul" ve "Orta" baz değişkenler olarak alındığı için diğer kukla değişkenlerin etkisi ancak baz değişkenlere göre yorumlanabilir.

Bağımlı değişken olarak kullanılan 2019 net satış hasılatının bir dönemlik gecikmeli değerinin bağımsız değişken olarak kullanılması modelin dinamik panel veri modeli olarak yorumlanmasını gerektirmektedir. Bu bağlamda dinamik panel veri yöntemleri içinde en iyi tahmin sonucunu veren GMM -genelleştirilmiş momentler metodu- tercih edilmiştir. Regresyon katsayılarının sonuçları ve p değerleri Tablo 33'te gösterilmektedir.

Tablo 33. Model 1 için Tahmin Sonuçları

DEĞİŞKEN	Katsayı	p değeri
Y2018	0.330***	0.000
KC	0.125*	0.021
KA	0.001	0.053
TC	0.257*	0.026
Sektör 2	-0.040	0.408
Sektör 3	0.186***	0.000
Sektör 4	0.111	0.360
Sektör 5	-0.092	0.140
Sektör 6	-0.106	0.095
Sektör 7	0.016	0.782
Sektör 8	-0.010***	0.000
Sektör 9	-0.283***	0.000
Sektör 10	-0.108	0.056
Sektör 11	0.001	0.053
Mikro işletme	-0.061	0.402
Küçük işletme	-0.107	0.291
Büyük işletme	2.498***	0.000
Adana	0.001	0.506
Bursa	-0.003	0.625
Hatay	-0.015*	0.040
Konya	-0.075	0.706

\*, \*\*, \*\*\* sırasıyla %10, %5 ve %1 anlamlılık düzeylerini göstermektedir.

Birinci modelin sonuçlarını incelediğimizde, işletmelerin 2019 yılı net satış hasılatlarını pozitif yönde etkileyen en önemli değişkenin beklenildiği üzere bir önceki yılın net satış hasılatı olduğu görülmektedir. Anlamlılık seviyesi daha düşük olsa da işletmelerin toplam çalışan sayısının yüksek olması da yine beklenildiği üzere 2019 yılı net satışları üzerinde pozitif anlamda etkilidir. Nitekim büyük işletme kukla değişkeninin pozitif ve anlamlı çıkması da bu durumu destekler niteliktedir. KİGEP desteği alınan çalışan sayısının da işletmelerin 2019 yılı satış hasılatları üzerinde pozitif ve anlamlı bir etkisi vardır. Ancak, bu durumu KİGEP desteğinin etkisine bağlamak doğru bir yaklaşım olmaz. Çünkü işletme büyüklüğü arttıkça, işletmelerin KİGEP desteği aldıkları çalışan sayıları da artmaktadır. Örneğin, mikro işletmeler ortalama olarak 2,4 Suriyeli çalışan için destek alırken, büyük işletmeler ortalama 19,5 Suriyeli için destek almaktadırlar. Dolayısıyla, işletmelerin 2019 yılı satış hasılatını KİGEP desteği aldıkları çalışan sayısı ile ilişkilendirmek yerine, yine işletme büyüklüğünün bir sonucu olarak kabul etmek gerekir. İşletmelerin KİGEP desteği aldıkları ay sayısı ile 2019 yılı satış hasılatları arasında da anlamlı bir ilişki bulunamamıştır.

İkinci model ise KİGEP tarafından işletmelere verilen parasal desteğin ortaya çıkardığı maliyet avantajının, işletmelerin 2019 yılı satış hasılatları üzerinde herhangi bir etkisi olup olmadığını analiz etmeyi amaçlamaktadır. Bu modelin birinci modelden farkı, işletmelerin KİGEP desteği kapsamında

çalıştırdıkları Türk ve Suriyeli çalışan sayısı ile işletmelerin KİGEP desteği aldıkları ay sayısı gibi fiziki büyüklükler yerine, işletmelerin KİGEP'ten aldıkları parasal desteğin ortaya çıkardığı maliyet avantajının 2019 yılı satış hasılatı üzerindeki etkisini ölçmesidir. İkinci modelde, 2019 yılı satış hasılatı modele bağımlı değişken; 2018 yılı satış hasılatı, maliyet avantajı, toplam çalışan sayısı ile işletmelerin faaliyet gösterdikleri sektör, buldukları il ve işletme büyüklükleri ise modele bağımsız değişkenler olarak eklenmiştir.

Birinci modelde olduğu gibi ikinci modelde de işletmelerin faaliyet gösterdikleri sektör, buldukları il ve işletme büyüklükleri birer kukla değişken olarak kullanılmaktadır. Bu sayede KİGEP haricinde sektörel, bölgesel ve işletme büyüklüğüne bağlı olarak ortaya çıkabilecek etkiler de analize dahil edilmiştir. Modelin formel gösterimi aşağıdaki şekildedir:

$$Y_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 Y_{i,t-1} + \beta_2 MA_{i,t} + \beta_4 TC_{i,t} + \beta_5 S_{i,t} + \beta_6 I_{i,t} + \beta_7 B_{i,t} + \varepsilon_{i,t}$$

Modelde değişkeni işletmenin KİGEP kapsamında aldığı toplam parasal desteğin maliyet avantajını göstermektedir. Diğer değişkenlerin tanımları birinci modeldekilerle aynıdır. Bu modelde de "Sektör 1", "İstanbul" ve "Orta" baz değişkenler olarak alındığı için diğer kukla değişkenlerin etkisi ancak baz değişkenlere göre yorumlanabilir. Birinci modelde olduğu gibi bu modelde de GMM yöntemi tercih edilmiştir. İkinci modelin regresyon katsayılarının sonuçları ve p değerleri Tablo 34'te gösterilmektedir.

**Tablo 34.** Model 2 için Tahmin Sonuçları

DEĞİŞKEN	Katsayı	p değeri
Y2018	0.401***	0.000
MA	0.187*	0.023
TC	0.035	0.387
Sektör 2	-0.151	0.301
Sektör 3	0.253*	0.037
Sektör 4	0.101	0.255
Sektör 5	-0.055	0.470
Sektör 6	-0.282	0.161
Sektör 7	0.042	0.098
Sektör 8	-0.013***	0.000
Sektör 9	-0.119*	0.019
Sektör 10	-0,215	0.748
Sektör 11	0,012	0.061
Mikro işletme	-0,078	0.226
Küçük işletme	-0,207	0.354
Büyük işletme	1,691***	0.002
Adana	0,001	0.853
Bursa	-0,002	0.322
Hatay	-0,032*	0.011
Konya	-0,127	0.549

\*, \*\*, \*\*\* sırasıyla %10, %5 ve %1 anlamlılık düzeylerini göstermektedir.



İkinci modelin sonuçlarını incelediğimizde, birinci modelde olduğu gibi işletmelerin 2019 yılı net satış hasılatlarını pozitif yönde etkileyen en önemli değişkenin beklenildiği üzere bir önceki yılın net satış hasılatı olduğu görülmektedir. Birinci modelde anlamlı ve pozitif olarak çıkan toplam çalışan sayısı değişkeni bu modelde anlamsız olarak çıkmaktadır. Buna karşın ikinci modelde ortaya çıkan en önemli bulgu, anlamlılık seviyesi çok yüksek olmasa da KİGEP desteğinin işletmelerde ortaya çıkardığı maliyet avantajının, işletmelerin 2019 yılı satış hasılatları üzerinde pozitif etkisi olmasıdır. Buna göre; KİGEP desteği sayesinde işletmelerde ortaya çıkan her 1 TL'lik maliyet avantajı, işletmelerin 2019 yılı satış hasılatlarında 0,187 TL artış ortaya çıkarmıştır. KİGEP desteğinin işletmelere olan toplam maliyet avantajının 11.356.349 TL olduğu göz önüne alındığında (Bkz. Şekil 46), KİGEP destekleri sayesinde işletmelerin 2019 yılı satış hasılatlarında 2.123.637 TL tutarında bir artış yaşanmıştır. Bu tutar, aynı zamanda KİGEP'in işletmeler üzerinden milli gelire olan katkısını göstermektedir.

### 7.6.2. Çalışan Gelirleri Üzerinden Ekonomik Etkiler

Bir önceki bölümde hesaplanan ve KİGEP desteğinin işletmeler açısından ortaya çıkardığı maliyet avantajının ekonomik etkisi sadece programın uygulandığı 2019 yılı için geçerli olan kısa dönemli bir sonuçtur. Programın bitişiyile birlikte maliyet avantajı ortadan kalktığında söz konusu ekonomik etkilerde son bulacaktır. Buna karşın, çalışan gelirleri üzerinden hesaplanan ekonomik etkiler belirli koşullar altında çok daha uzun süre geçerli olabilir.

KİGEP kapsamında 1635 Türk ve 1856 Suriyeli çalışan istihdam edilmiştir. Türk çalışanların hemen hepsi daha önce buldukları işletmelerde kayıtlı olarak çalışmaktayken KİGEP kapsamına alınmışlardır. Bir önceki bölümdeki tahminlerimize göre, 1856 Suriyeli çalışandan en az 483'ü daha önce aynı işletmede kayıtsız çalışırken KİGEP kapsamına alınmış olup, kalan 1.373 tanesi ise yeni istihdamdır. Bu bakımdan, KİGEP desteğinin Türk çalışanların gelirleri üzerinden herhangi bir ekonomik etki ortaya çıkardığı söylenemez. Çünkü bu çalışanlar KİGEP öncesinde de zaten mal ve hizmet üretimi karşılığı ücret geliri elde etmekte olup, milli gelire doğrudan katkıda bulunmakta ve gelirlerinin bir kısmını da tüketime harcayarak ekonomik büyüklüğü dolaylı olarak da etkilemektedirler. Ayrıca KİGEP öncesinde de brüt ücretleri üzerinden hem kendileri hem de işverenleri tarafından vergi, SGK ve işsizlik primleri de ödenmekteydi. Dolayısıyla, KİGEP'in ücretler, vergi ve prim ödemeleri açısından hiçbir değişikliğe yol açmadığı KİGEP kapsamındaki Türk çalışanlar bu bölümdeki analizlere dahil edilmemişlerdir.

Benzer şekilde, daha önce aynı işletmede kayıtsız çalışırken KİGEP kapsamına alınan Suriyeli çalışanlar için de KİGEP desteğinin ücret gelirleri üzerinden ekonomik bir etkisinin olmadığı ya da çok küçük olduğu söylenebilir. Çünkü bu kapsamdaki Suriyeliler de KİGEP öncesi kayıtsız da olsalar ücret geliri elde etmekte olup, milli gelire doğrudan katkıda bulunmakta ve gelirlerinin bir kısmını da tüketime harcayarak ekonomik büyüklüğü dolaylı olarak da etkilemektedirler. Bu gruptaki Suriyeli çalışanların bazıları için kayıtlı çalışmaya geçmeleri ücret düzeylerinde nispeten bir artış yaratmış olsa bile bunun ihmal edilebilir düzeyde olduğu düşünülmektedir. Ancak Türk çalışanlardan farklı olarak, bu gruptaki Suriyeliler için brüt ücretleri üzerinden hem kendileri hem de işverenleri tarafından KİGEP öncesinde herhangi bir vergi, SGK ve işsizlik primi ödenmemekteydi. Oysa ki, KİGEP kapsamında kayıtlı çalışmaya başladıktan sonra söz konusu ödemeler yapılmaya başlanmıştır. Bu nedenle, bu gruptaki Suriyeliler için harcamalar yoluyla ortaya çıkan dolaylı ekonomik etkiler analize dahil edilmemiş olup, sadece vergi, SGK ve işsizlik prim ödemeleri açısından ortaya çıkan değişimler incelenmiştir.

Ekonomik etkilerin en yüksek düzeyde gerçekleştiği grup ise KİGEP kapsamında yeni istihdam edilmiş Suriyeli çalışanlardır. Bu gruptaki Suriyeli çalışanların KİGEP öncesinde ücret gelirleri olmadığı için üretim ve milli gelire doğrudan ya da tüketim harcamaları yoluyla dolaylı olarak etkileri bulunmamaktaydı. Aynı zamanda ilk defa istihdam edilen Suriyeli çalışanların brüt ücretleri üzerinden hem kendileri hem de işverenleri tarafından KİGEP öncesinde herhangi bir vergi, SGK ve işsizlik primi de ödenmemekteydi. Bu nedenle, ilk defa istihdam edilen Suriyeliler için ücretler üzerindeki etkiler, dolaylı ekonomik etkiler ve vergi, SGK ve prim ödemeleri olmak üzere tüm ekonomik etkiler değerlendirme kapsamına alınmıştır.

## ***Kayıtsız olarak çalışırken KİGEP kapsamına alınan Suriyeli çalışanlar üzerinden ekonomik etkiler***

### ***Kısa dönem analizi***

Suriyeli çalışanlar için yapılan anket sonuçları incelendiğinde büyük bir kısmının vasıfsız işlerde çalıştıkları ve ortalama olarak üç kişiye bakmakla yükümlü oldukları anlaşılmaktadır. Bu durumda asgari ücret alan, iki çocuklu ve eşi çalışmayan bir Suriyeli çalışan varsayımı üzerinden ücret, vergi ve prim hesaplamaları yapılabilir. Söz konusu varsayımsal Suriyeli çalışan için, programın uygulama dönemi olan 2019 yılındaki brüt asgari ücret olan 2.558,40 TL üzerinden öncelikle yüzde 14 SGK primi (işçi payı) ve yüzde 1 işsizlik sigortası primi (işçi payı) kesilerek vergi matrahı bulunur. Vergi matrahı üzerinden yüzde 15 oranında gelir vergisi tutarı hesaplanır ve bu tutardan asgari geçim indirimi düşülür. Bu açıdan asgari geçim indirimi bordroda ayrı bir ödeme kalemi olarak gösterilse de, hukuken gelir vergisi üzerinden yapılan bir indirimdir. Asgari geçim indirimi eşi çalışmayan evli ve iki çocuklu bir çalışan için brüt ücretin yüzde 75'inin yüzde 15'i alınarak hesaplanır. Ayrıca yine çalışanın brüt ücreti üzerinden binde 7,59 oranında damga vergisi hesaplanarak ödenir. SGK ve işsizlik sigortası primi ile gelir ve damga vergisi gibi kesintilerin brüt ücretten çıkarılmasıyla çalışanın net ücreti bulunmuş olur. Söz konusu hesaplamalar Tablo 35'te gösterilmektedir.

**Tablo 35.** 2019 Yılı Asgari Ücret Hesabı

<b>BRÜT ASGARİ ÜCRET</b>	<b>2.558,40</b>
SGK primi (işçi payı)	358,18
İşsizlik sigortası primi (işçi payı)	25,58
Gelir vergisi	38,28
Asgari geçim indirimi	287,82
Damga vergisi	19,42
<b>Kesintiler toplamı</b>	<b>441,46</b>
<b>Net asgari ücret</b>	<b>2.116,84</b>

Tablo 35'e göre, KİGEP öncesinde kayıtsız olarak çalışan her bir ortalama Suriyeli için ayda 38,28 TL gelir vergisi ve 19,42 TL damga vergisi olmak üzere toplamda 57,70 TL vergi kaybı ortaya çıkmaktadır. KİGEP öncesinde kayıtsız olarak çalışan söz konusu 483 Suriyelinin kayıt altına alınmasıyla toplamda aylık 27.869 TL tutarında vergi kaybı önlenmiştir. Her bir Suriyeli için ortalama olarak 5 ay KİGEP desteği alındığı göz önüne alınırsa, program süresince 139.345 TL tutarında gelir vergisi kazancı sağlanmıştır.

KİGEP öncesinde kayıtsız olarak çalışan Suriyeliler, gelir vergisi dışında SGK ve işsizlik primi de ödememekteydiler. Brüt ücretin belirli bir oranı olarak hesaplanan söz konusu primlerin bir kısmı çalışan tarafından ödenirken bir kısmı işveren payı olarak işletmeler tarafından ödenmektedir. SGK ve işsizlik sigortası priminde işveren payı sırasıyla brüt ücretin yüzde 15,5'i ve yüzde 2'si olarak hesaplanmaktadır. Belirli şartları sağlayan işverenlere işveren payında 5 puanlık indirim öngörüldüğü için bundan sonraki hesaplamalar bu varsayımına göre yapılmıştır. Şartları sağlayamayan işverenler için ise SGK primi işveren payı yüzde 20,5 olarak uygulanmaktadır. İşverenler için söz konusu hesaplamalar Tablo 36'da gösterilmektedir.

**Tablo 36.** 2019 Yılı İşveren Asgari Ücret Maliyeti

<b>BRÜT ASGARİ ÜCRET</b>	<b>2.558,40</b>
SGK primi (işveren payı)	396,55
İşsizlik sigortası primi (işveren payı)	51,17
<b>İşveren toplam maliyeti</b>	<b>3.006,12</b>

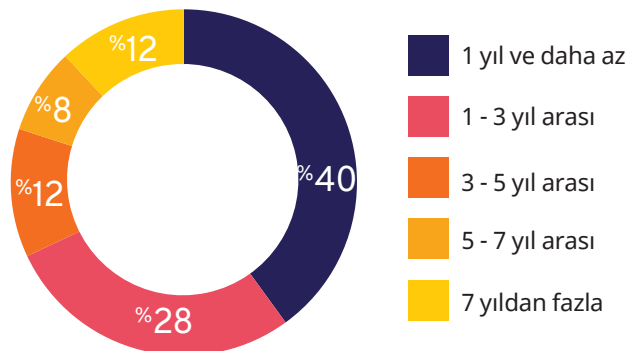
Tablo 36'ya göre KİGEP öncesinde kayıtsız olarak çalışan her bir ortalama Suriyeli için ayda 396,55 TL SGK ve 51,17 TL işsizlik sigortası olmak üzere toplamda 447,72 TL tutarında işveren payı prim kaybı ortaya çıkmaktadır. Tablo 35'te hesaplanan ayda 358,18 TL SGK ve 25,58 TL işsizlik sigortası olmak üzere toplamda 383,76 TL tutarındaki işçi payı prim kaybı da eklendiğinde aylık toplam prim kaybı 831,48 TL tutarına ulaşmaktadır. KİGEP öncesinde kayıtsız olarak çalışan söz konusu 483 Suriyelinin kayıt altına alınmasıyla toplamda aylık 401.604 TL tutarında prim kaybı önlenmiştir. Her bir Suriyeli için ortalama olarak 5 ay KİGEP desteği alındığı göz önüne alınırsa, program süresince 2.008.020 TL tutarında prim geliri sağlanmıştır.

Gelir vergisi ve prim kazancı dışında, kayıtsız olarak çalışırken KİGEP kapsamına alınan Suriyeli çalışanlar nedeniyle herhangi bir dolaylı vergi geliri ortaya çıkmamaktadır. Çünkü bu gruptaki Suriyeli çalışanlar kayıtsız çalıştıkları dönemlerde de ücret geliri elde etmekte olup, gelirlerinin bir kısmını harcayarak tüketim yoluyla kayıtlı ekonomiye tekrar geri döndürmekteydiler. Dolayısıyla, tüketim harcamasında buldukları sürece dolaylı vergileri KİGEP öncesinde de zaten ödemekteydiler.

#### **Uzun dönem analizi**

Yukarıda hesaplanan vergi ve prim kazançlarının KİGEP bittikten sonra da sürdürülebilir olması bu gruptaki Suriyelilerin kayıtlı olarak çalışmaya devam etmelerine bağlıdır. Anket sonuçları incelendiğinde KİGEP kapsamında çalışan Suriyelilerin yüzde 10'luk bir kesiminin program sonrası işten çıkarıldıkları görülmektedir. Dolayısıyla kayıtsız çalışırken KİGEP kapsamına alınan Suriyeli çalışanların yüzde 10'u (43 kişi) için yukarıda hesaplanan vergi ve prim kazançlarının sadece program uygulama süresince ortaya çıktığı söylenebilir. Geri kalan 440 Suriyeli çalışan için ise, söz konusu vergi ve prim kazançlarının program sonrasındaki aylarda da devam edeceği öngörülebilir.

Söz konusu 440 Suriyeli çalışanın KİGEP sonrasında da işyerlerinde sigortalı olarak devam etmesi durumunda toplamda aylık 25.388 TL gelir vergisi ve 365.851 TL prim kazancı sağlanacaktır. Anket sonuçlarına göre, KİGEP'ten faydalanan işletmelerde çalışan Türklerin bu işletmelerdeki ortalama çalışma süreleri ortalama 42 aydır (bkz. Şekil 47). Aynı sürenin gelecekte Suriyeli çalışanlar için de geçerli olacağını varsayımı altında, program sonrası uzun dönemde 1.066.296 TL tutarında vergi ve 15.365.742 TL tutarında prim kazancı ortaya çıkacaktır.

**Şekil 47.** Türk Çalışanların Şu Anki İşyerlerinde Çalışma Süreleri

Sonuç olarak, aynı işyerinde önceden kayıtsız çalışan Suriyelilerin KİGEP kapsamına alınması ile kısa dönemde (program uygulama sürecinde) 139.345 TL vergi ve 2.008.020 TL prim geliri ortaya çıkmıştır. Uzun dönemde ise 1.066.296 TL vergi ve 15.365.742 TL prim geliri sağlanması öngörülmektedir (bkz. Şekil 48).

Şekil 48. Kayıtsız Çalışırken KİGEP Kapsamına Alınan Suriyelilerin Ekonomik Etkisi

Kısa Dönem Etki	139.345 TL	Vergi Geliri	Uzun Dönem Etki	1.066.296 TL	Vergi Geliri
	2.008.020 TL	Prim Geliri		15.365.742 TL	Prim Geliri

## KİGEP kapsamında yeni istihdam edilen Suriyeli çalışanlar üzerinden ekonomik etkiler

### Kısa dönem analizi

KİGEP kapsamında yeni istihdam edilen Suriyeli çalışanların, KİGEP öncesinde ücret gelirleri olmadığı için üretim ve milli gelire doğrudan ya da tüketim harcamaları yoluyla dolaylı olarak etkileri bulunmamaktaydı. Aynı zamanda vergi ve prim ödemeleri de mevcut değildi. Dolayısıyla, bu grup içinde yer alan Suriyelilerin ekonomik etkileri hesaplanırken sadece vergi ve prim açısından değil, üretime katkı ve tüketim harcamaları yoluyla dolaylı ekonomik etkilerinde göz önünde bulundurulması gerekir.

KİGEP kapsamında yeni istihdam edilen Suriyeli çalışan sayısı tahmini 1.373 kişidir. Bir önceki bölümde varsayıldığı üzere; asgari ücret alan, iki çocuklu ve eşi çalışmayan bir Suriyeli çalışan aylık 2.116,84 net ücret geliri elde etmektedir. Bu durumda KİGEP kapsamında yeni istihdam edilen Suriyeli çalışanlar bir ayda toplamda 2.906.421 TL ücret geliri elde etmişlerdir. Her bir Suriyeli için ortalama olarak 5 ay KİGEP desteği alındığı göz önüne alınırsa, program süresince 14.532.105 TL tutarında ücret geliri elde edilmiştir. Bu gruptaki Suriyeli çalışanlar, hesaplanan toplam ücret geliri kadar kendi çalıştıkları sektörlerde mal ve hizmet üretimi yapacaklar ve milli gelire elde ettikleri gelir nispetinde katkıda bulunacaklardır.

Program süresince KİGEP kapsamında yeni istihdam edilen Suriyelilerden kişi başına ayda 57,70 TL tutarında vergi ve 831,48 TL tutarında prim tahsil edilmiştir. KİGEP kapsamında yeni istihdam edilen 1.373 Suriyeli çalışan olduğu düşünüldüğünde toplam aylık vergi geliri 79.222 TL'ye, prim geliri ise 1.141.622 TL'ye ulaşmaktadır. Her bir Suriyeli için ortalama olarak 5 ay KİGEP desteği alındığı göz önüne alınırsa, program süresince 396.110 TL tutarında vergi ve 5.708.110 TL tutarında prim geliri elde edildiği bulunabilir.

Gelir vergisi ve prim kazancı dışında, KİGEP kapsamında yeni istihdam edilen Suriyeliler nedeniyle dolaylı vergi geliri de ortaya çıkmaktadır. Çünkü bu gruptaki Suriyeli çalışanlar daha önce ücret geliri elde etmedikleri için, gelirlerinin bir kısmını harcayarak tüketim yoluyla kayıtlı ekonomiye tekrar geri döndürememekteydiler. KİGEP kapsamında ücret geliri elde etmeye başlamalarıyla, gelirlerini harcama imkanına da sahip oldular ve harcama yaptıkça dolaylı vergileri ödemeye başladılar.

Dolaylı vergi gelirini hesaplayabilmek için öncelikle Suriyeli çalışanların gelirlerinden ne kadarlık bir kısmını tüketime ayırdıklarını, dolayısıyla marjinal tüketim eğilimlerinin bilinmesi gerekir. Marjinal tüketim eğilimi, net harcanabilir gelirden oluşan bir değişimin, harcamalarda ne kadarlık bir değişim yarattığını gösteren bir ölçüdür. Türkiye'deki Suriyelilerin marjinal tüketim eğilimleri konusunda yapılmış herhangi bir akademik çalışma mevcut değildir. Buna karşın 2013 yılında yayınlanan bir araştırmanın sonuçlarına göre, Türkiye'de marjinal tüketim eğilimi 0,73 olarak hesaplanmıştır (Ceritoğlu, 2013). Söz konusu oran, bireysel tasarruf eğiliminin düşük olduğu Türkiye'de marjinal

tüketim eğiliminin dünya ortalamalarının üstünde olduğunu göstermektedir. Buna göre, Türkiye’de net harcanabilir gelirlerdeki bir birimlik artışın yüzde 73’ünün harcamaya dönüştürüldüğü, yüzde 27’sinin ise tasarruf edildiğini söylenebilir. Dolayısıyla, KİGEP kapsamında yeni istihdam edilen Suriyeli çalışanların toplamda elde ettikleri 14.532.105 TL ücret gelirinin yaklaşık 10.608.437 TL’sinin harcamaya dönüştürüldüğü söylenebilir.

Bütün temel tüketim harcamalarından Katma Değer Vergisi (KDV) alınması nedeniyle, dolaylı vergi geliri hesaplamasında sadece KDV göz önüne alınarak analiz yapılmıştır. Farklı tüketim mallarına farklı oranlarda KDV uygulansa da; temel gıda maddeleri gibi asgari ücret seviyesinde gelir elde edenlerin daha çok tükettiği ürünlerin KDV oranı genelde yüzde 8 seviyesindedir. Bu açıdan, 10.608.437 TL tutarındaki toplam harcamadan 785.810 TL KDV geliri elde edildiği sonucuna ulaşılır.

### **Uzun dönem analizi**

Yukarıda hesaplanan gelir, vergi ve prim kazançlarının KİGEP bittikten sonra da sürdürülebilir olması, bu gruptaki Suriyelilerin de kayıtlı olarak çalışmaya devam etmelerine bağlıdır. Daha önce de ifade edildiği üzere, KİGEP kapsamında çalışan Suriyelilerin yüzde 10’luk bir kesiminin program sonrası işten çıkarıldıkları görülmektedir. Dolayısıyla KİGEP kapsamında yeni istihdam edilen Suriyeli çalışanların yüzde 10’u (137 kişi) için yukarıda hesaplanan gelir, vergi ve prim kazançlarının sadece program uygulama süresince ortaya çıktığı söylenebilir. Geri kalan 1.236 Suriyeli çalışan için ise, söz konusu kazançların program sonrasındaki aylarda da devam edeceği öngörülebilir.

Yukarıda hesaplandığı üzere KİGEP kapsamında yeni istihdam edilen Suriyeli çalışanlar bir ayda toplamda 2.906.421 TL ücret geliri elde etmişlerdir. Anket sonuçlarına göre, KİGEP’ten faydalanan işletmelerde çalışan Türklerin bu işletmelerdeki ortalama çalışma süreleri ortalama 42 aydır. Aynı sürenin gelecekte Suriyeli çalışanlar için de geçerli olacağını varsayımı altında, 1.236 Suriyeli çalışanın program sonrası uzun dönemde 122.069.682 TL tutarında ücret geliri elde edecekleri söylenebilir. Aynı kısa dönemde olduğu gibi, uzun dönemde de bu gruptaki Suriyeli çalışanlar, hesaplanan toplam ücret geliri kadar kendi çalıştıkları sektörlerde mal ve hizmet üretimi yapacaklar ve milli gelire elde ettikleri gelir nispetinde katkıda bulunacaklardır.

Söz konusu 1236 Suriyeli çalışanın KİGEP sonrasında da işyerlerinde sigortalı olarak devam etmesi durumunda toplamda aylık 71.317 TL gelir vergisi ve 1.027.709 TL prim kazancı sağlanacaktır. Anket sonuçlarına göre, KİGEP’ten faydalanan işletmelerde çalışan Türklerin bu işletmelerdeki ortalama çalışma süreleri ortalama 42 aydır. Aynı sürenin gelecekte Suriyeli çalışanlar için de geçerli olacağını varsayımı altında, program sonrası uzun dönemde 2.995.314 TL tutarında vergi ve 43.163.778 TL tutarında prim kazancı ortaya çıkacaktır.

Aynı program uygulama sürecinde (kısa dönem) olduğu gibi, program sonrası uzun dönemde de KİGEP kapsamında yeni istihdam edilen Suriyeliler nedeniyle dolaylı vergi geliri de ortaya çıkmaktadır. Çünkü bu gruptaki Suriyeli çalışanlar 42 ay boyunca ücret geliri elde edecekler, gelirlerinin bir kısmını harcayarak tüketim yoluyla kayıtlı ekonomiye tekrar geri döndürecekler ve harcama yaptıkça dolaylı vergi ödeyeceklerdir. Bu gruptaki Suriyeli çalışanların program sonrası uzun dönemde 122.069.682 TL tutarında ücret geliri elde edecekleri daha önce hesaplanmıştır. Marjinal tüketim eğilimi 0,73 olarak alındığında, KİGEP kapsamında yeni istihdam edilen Suriyeli çalışanların toplamda elde ettikleri 122.069.682 TL ücret gelirinin yaklaşık 89.110.868 TL’sinin uzun dönemde harcamaya dönüştürüleceği söylenebilir. KDV oranı yüzde 8 olarak alındığında, 89.110.868 TL tutarındaki toplam harcamadan 6.600.805 TL KDV geliri elde edileceği sonucuna ulaşılır.

Sonuç olarak, KİGEP kapsamında yeni istihdam edilen Suriyeli çalışanlar sayesinde kısa dönemde (program uygulama sürecinde) milli gelirden 14.532.105 TL tutarında artış gerçekleşmiştir. Aynı zamanda 396.110 TL’si gelir vergisi ve 785.810 TL’si dolaylı vergiler olmak üzere toplamda 1.181.920 TL vergi geliri ile 5.708.110 TL prim geliri elde edilmiştir. Uzun dönemde ise milli gelirden 122.069.682 TL tutarında artış gerçekleşmesi beklenmektedir. Aynı zamanda 2.995.314 TL’si gelir vergisi ve 6.600.805 TL’si dolaylı vergiler olmak üzere toplamda 9.596.119 TL vergi geliri ve 43.163.778 TL prim geliri sağlanması öngörülmektedir (bkz. Şekil 49).

Şekil 49. KİGEP Kapsamında Yeni İstihdam Edilen Suriyelilerin Ekonomik Etkisi

Kısa Dönem Etki	14.532.105 TL	Milli Gelir	Uzun Dönem Etki	122.069.682 TL	Milli Gelir
	1.181.920 TL	Vergi Geliri		9.596.119 TL	Vergi Geliri
	5.708.110 TL	Prim Geliri		43.163.778 TL	Prim Geliri

**Kısa dönem çarpan etkileri**

Daha önce de ifade edildiği üzere, KİGEP kapsamında yeni istihdam edilen Suriyeliler elde ettikleri ücret gelirlerinin tasarruf edilmeyen kısmını harcayarak tekrar ekonomiye döndürmektedirler. Harcanan gelir, harcamanın yapıldığı sektörlerde üretim artışına neden olmaktadır. Harcamalar yoluyla başka sektörlerde ortaya çıkan bu üretim artışı çarpan etkisi olarak adlandırılmaktadır. Çarpan etkisinin hesaplanabilmesi için çarpan katsayısı kullanılmaktadır. Çarpan katsayısı, bir birimlik ilave gelirin harcanmasının ekonomide ne kadarlık bir üretim artışına yol açacağını gösterir. Marjinal tüketim eğiliminin 0,73 olması durumunda,  $1/(1-0,73)$  formülü kullanılarak çarpan katsayısının 3,70 düzeyinde olduğu hesaplanabilir. Bu çarpan katsayısının anlamı; bir birimlik ilave bir gelirin harcanmasının, ekonomide 3,70 düzeyinde bir tüketim ve tüketime bağlı olarak üretim artışına neden olmasıdır. Dolayısıyla, KİGEP kapsamında yeni istihdam edilen Suriyelilerin program uygulama sürecinde (kısa dönemde) elde ettikleri 14.532.105 TL tutarındaki ilave ücret geliri, ekonomide harcamalar yoluyla 53.768.789 TL tutarında tüketime ve tüketime bağlı olarak toplam üretim artışına yol açacaktır.

Çarpan etkisiyle toplam üretimde ortaya çıkan artış, hem işverenlerin hem de çalışanların toplam brüt gelir artışıyla eşit düzeyde gerçekleşir. Dolayısıyla, söz konusu brüt gelir artışından tekrar prim, gelir vergisi ve dolaylı vergi kazancı ortaya çıkar. Brüt gelirlerdeki artış üzerinden yüzde 34,5 oranında prim ödemesi yapıldığında (işçi ve işveren payı toplamı), çarpan etkisi nedeniyle prim gelirlerinde 18.550.232 TL artış ortaya çıkar. Prim kesintileri çıkarıldıktan sonra bulunan toplam gelir vergisi matrahı üzerinden yine ortalama olarak yüzde 15'lik bir gelir vergisi kesintisi yapıldığı varsayılırsa, çarpan etkileri sonucu vergi gelirlerinde 5.282.784 TL'lik bir artış ortaya çıktığı sonucuna ulaşılır. Toplam brüt gelir artışından prim ödemeleri ve gelir vergisi çıkarıldıktan sonra net harcanabilir gelir 29.935.773 TL olarak bulunur. Marjinal tüketim eğilimi 0,73 olarak alınır, net harcanabilir gelirin 21.853.114 TL'lik kısmının tüketim harcamalarında kullanıldığı, geri kalan kısmının ise tasarruflara ayrıldığı sonucuna ulaşılır. KDV oranı yüzde 8 olarak alındığında ise, 21.853.114 TL tüketim harcamasından 1.618.749 TL tutarında dolaylı vergi geliri elde edildiği hesaplanabilir.

**Uzun dönem çarpan etkileri**

KİGEP kapsamında yeni istihdam edilen Suriyelilerin program sonrası uzun dönemde 122.069.682 TL tutarında ücret geliri elde edecekleri daha önce hesaplanmıştı. Çarpan katsayısının 3,70 düzeyinde olduğu göz önünde tutulursa, KİGEP kapsamında yeni istihdam edilen Suriyelilerin uzun dönemde elde ettikleri ilave ücret gelirinün ekonomide harcamalar yoluyla 451.657.823 TL tutarında tüketime ve tüketime bağlı olarak toplam üretim artışına yol açacağı hesaplanabilir.

Çarpan etkisiyle toplam üretim ve dolayısıyla toplam brüt gelirden ortaya çıkan artış, tekrar prim, gelir vergisi ve dolaylı vergi kazancı ortaya çıkartacaktır. Brüt gelirlerdeki artış üzerinden yüzde 34,5 oranında prim ödemesi yapıldığında (işçi ve işveren payı toplamı), çarpan etkisi nedeniyle uzun dönemde prim gelirlerinde 155.821.949 TL artış ortaya çıkartacaktır. Prim kesintileri çıkarıldıktan sonra bulunan toplam gelir vergisi matrahı üzerinden yine ortalama olarak yüzde 15'lik bir gelir vergisi kesintisi yapıldığı varsayılırsa, çarpan etkileri sonucu uzun dönemde vergi gelirlerinde 44.375.381 TL'lik bir artış ortaya çıkacağı sonucuna ulaşılır. Toplam brüt gelir artışından prim ödemeleri ve gelir vergisi çıkarıldıktan sonra net harcanabilir gelir 251.460.493 TL olarak bulunur. Marjinal tüketim eğilimi 0,73 olarak alınır, net harcanabilir gelirin 183.566.160 TL'lik kısmının tüketim harcamalarında kullanıldığı, geri kalan kısmının ise tasarruflara ayrılacağı sonucuna ulaşılır. KDV oranı yüzde 8 olarak alındığında

ise, 183.566.160 TL tüketim harcamasından uzun dönemde 13.597.493 TL tutarında dolaylı vergi geliri elde edileceği hesaplanabilir.

Sonuç olarak, KİGEP kapsamında yeni istihdam edilen Suriyeli çalışanların elde ettikleri ücret gelirlerinin bir kısmını tüketim harcamalarına yönlendirmeleri sonucunda, ekonominin başka sektörlerinde kısa dönemde (program uygulama sürecinde) 53.768.789 TL ve uzun dönemde 451.657.823 TL tutarında üretim veya milli gelir artışı gerçekleşecektir. Söz konusu milli gelir artışı sonucunda ise kısa dönemde 5.282.784 TL'si gelir vergisi ve 1.618.749 TL'si dolaylı vergiler olmak üzere toplamda 6.901.533 TL vergi geliri ile 18.550.232 TL prim geliri elde edilmiştir. Uzun dönemde ise 44.375.381 TL'si gelir vergisi ve 13.597.493 TL'si dolaylı vergiler olmak üzere toplamda 57.972.874 TL vergi geliri ve 155.821.949 TL prim geliri sağlanması öngörülmektedir (bkz. Şekil 50).

Şekil 50. KİGEP Kapsamında Yeni İstihdam Edilen Suriyelilerin Çarpan Sonrası Ekonomik Etkisi

Kısa Dönem Çarpan Etkisi	53.768.789 TL	Milli Gelir	Uzun Dönem Çarpan Etki	451.657.823 TL	Milli Gelir
	6.901.533 TL	Vergi Geliri		57.972.874 TL	Vergi Geliri
	18.550.232 TL	Prim Geliri		155.821.949 TL	Prim Geliri

### 7.6.3. Program Maliyeti ve Faydasının Karşılaştırılması

KİGEP'in uygulama sürecinde, idari harcamalar ve diğer kalemler hariç olmak üzere program kapsamındaki işletmelere destek ödemesi olarak 13.254.056 TL tutarında harcama gerçekleştirilmiştir. Söz konusu harcama, destek kapsamındaki işletmelerin satış hasılatlarında 2.123.637 TL tutarında bir artışa neden olmuştur. Bu tutar aynı zamanda KİGEP'in işletmeler üzerinden milli gelire katkısını göstermektedir.

KİGEP desteğinin, program kapsamındaki Türk çalışanların ücret gelirleri, harcamaları, vergi ve prim ödemeleri üzerinde herhangi bir etkisi olmamıştır. Çünkü bu çalışanlar KİGEP öncesinde de ücret geliri elde etmekte, gelirlerini ekonomik sistem içinde harcamakta ve vergi/prim ödemelerini de yapmaktaydılar.

KİGEP desteği, daha önce aynı işletmede kayıtsız olarak çalışırken program kapsamına alınan Suriyelilerin sadece vergi ve prim ödemeleri üzerinde etkili olmuştur. Çünkü bu çalışanlar KİGEP öncesinde de zaten ücret geliri elde etmekte, gelirlerini ekonomik sistem içinde harcamakta, ama vergi ve prim ödemesi yapmamaktaydılar. Bu çalışanlardan kısa dönemde 139.345 TL vergi ve 2.008.020 TL prim geliri elde edilmiştir. Uzun dönemde ise 1.066.296 TL vergi ve 15.365.742 TL prim geliri elde edilmesi öngörülmektedir. Bu çalışanların kayıtlı olarak çalıştığı süre uzadıkça uzun dönem etkiler daha da fazla olacaktır.

KİGEP desteği en fazla program kapsamında yeni istihdam edilen Suriyeliler üzerinden etkili olmuştur. Bu çalışanlar sayesinde KİGEP kapsamında çarpan etkisi dahil kısa dönemde 68.300.894 TL milli gelir artışı gerçekleşmiştir. Uzun dönemde ise çarpan etkisi dahil 573.727.505 TL milli gelir artışı gerçekleşmesi beklenmektedir. Yeni istihdam edilen Suriyeliler sayesinde, kısa dönemde çarpan etkisi dahil 8.083.453 TL vergi ve 24.258.342 TL prim geliri elde edilmiştir. Uzun dönemde ise çarpan etkisi dahil 67.568.993 TL vergi ve 198.985.727 TL prim geliri elde edileceği, öngörülmektedir. Bu çalışanların da kayıtlı olarak çalıştığı süre uzadıkça uzun dönem etkiler daha da fazla olacaktır.

KİGEP kapsamındaki işletmelerin, bu işletmelerde kayıtsız çalışırken KİGEP kapsamına alınan Suriyeli çalışanların ve KİGEP kapsamında yeni istihdam edilen Suriyeli çalışanların; milli gelir, vergi ve prim gelirlerine çarpan dahil toplam etkileri Tablo 37'de gösterilmektedir.

**Tablo 37.** KİGEP'in Toplam Gelir, Vergi ve Prim Etkileri

ETKİLER	Kısa Dönem	Uzun Dönem
Gelir etkisi (TL)	70.424.531	573.727.505
Vergi etkisi (TL)	8.222.798	68.635.289
Prim etkisi (TL)	26.266.362	214.351.469

Tablo 37'e göre, KİGEP kapsamında işletmelere verilen maddi destek, kendisinin yaklaşık 5 katı kadar milli gelirden ve 2 katı kadar devletin prim gelirlerinde artışa yol açmıştır. Dolayısıyla, KİGEP kapsamında harcanan her 1 TL'nin programın devam ettiği yaklaşık bir yıl içinde milli gelirden 5,31 TL ve SGK prim gelirlerinde 1,98 TL olarak geri dönüşü olmuştur. Programın uzun dönemdeki etkileri çok daha fazla olmasına rağmen, bu etkilerin büyüklüğü KİGEP kapsamındaki Suriyelilerin program sonrasında da kayıtlı olarak çalışmaya devam etmelerine bağlıdır.

## 7.7. Sürdürülebilirlik Kriteri Değerlendirmesi

KİGEP desteğinin tek amacı, işletmelerin sadece destek süresince Suriyelileri istihdam etmesi değildir. İşletmelerin istihdam ettikleri Suriyeli çalışanları destek sonrasında da çalıştırmaya devam etmeleri beklenmektedir. Her kamu programında olduğu gibi, KİGEP'in de doğrudan etkilerinin yanında, dolaylı ve uyarılmış (induced) etkileri bulunmaktadır. Programın, kamu müdahalelerine olan ihtiyacı azaltma yönünde bir etkisinin olması da önemlidir.

SGK prim desteği yoluyla kayıtlılık kültürünün geliştirilmesi işletmelerin, işe aldıkları Suriyeli çalışanların, Türk çalışanlarla aynı verimlilik düzeyine gelmeleri ve işletmelerin her iki grup çalışan arasında verimlilik açısından herhangi bir fark gözetilmediği bir durumu ulaşılması ile doğrudan ilişkilidir. İşletmelerin yüzde 69'u Suriyeli çalışanların 1-3 ay arasında diğer çalışanlarla aynı verimlilik düzeyine geldiğini ifade etmiştir. '6 aydan fazla' cevabını verenlerin oranı sadece yüzde 3'tür.

İşletmeler Suriyeli çalışanların performans düzeylerinde gelişmeleri olumlu bulmaktadırlar. İşletmelerin yüzde 61'i KİGEP kapsamında çalıştırılan personelin tamamını çalıştırmaya devam ettiğini ifade etmiştir. Bir kısmını çalıştırdığını söyleyenlerin oranı yüzde 36'dır. Anketlerin Nisan ve Mayıs 2020 aylarında yapıldığı dikkate alındığında, işletmelerde, Salgından kaynaklanan ekonomik kriz ortamında bile, KİGEP kapsamında istihdam edilen Suriyelileri çalıştırmaya devam etme eğiliminin olduğu görülmektedir.

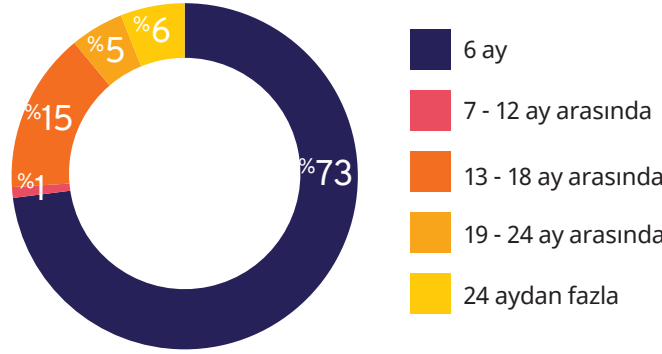
### 7.7.1. Desteğin İşletmeler Üzerindeki Etkisi ve Sürdürülebilirlik

İşletmeler 10. soruya verdikleri cevaplarla, destek sayesinde ağırlıklı olarak maliyetlerinin azaldığını ve işçi çıkarmaktan vazgeçtiklerini vurgulamışlardır. Yeni yatırımlarda kullanmak ve daha vasıflı işçi istihdam etmek (toplamda yüzde 22 ile) daha geride kalmıştır. Bir işletmenin desteği etkileri uzun döneme yayılan alanlarda kullanması, verilen desteğin sonuçlarının devam etmesi açısından önemlidir. Maliyetlerdeki azalmanın ön plana çıkması, desteğin ağırlıklı olarak işletmelerin kısa dönemli ihtiyaçları için kullanıldığını göstermektedir. Çalışan Suriyeli sayısında Program döneminde ortaya çıkan önemli artışlar, işletmelerin Programın etkisiyle daha fazla sayıda Suriyeli çalıştırmaya başladığını göstermektedir. Türk çalışan sayılarındaki artışlar daha az sayıda ve oranda kalmıştır.

İşletmelerin yüzde 73'ü Programın ideal süresinin 7 ile 12 ay arasında olması gerektiğini ifade etmektedirler. Bu süre, Suriyeli çalışanların sadece yaptıkları işe uyum sağlamaları değil, Türkçeyi öğrenmeleri, işletmelerin iş yapış tarzlarına ve kültürlerine de adapte olmaları açısından değerlendirilmelidir (Bkz. Şekil 51).



Şekil 51. İşletmelerin KİGEP'in İdeal Süresi Konusundaki Düşünceleri



### 7.7.2. İşletme Büyüklüğü ve Sürdürülebilirlik

KİGEP kapsamında çalıştırılan Suriyelilerin istihdamının devamına ilişkin sorulan soruya işletmelerin yüzde 61'i, tamamını çalıştırıyorum şeklinde cevap vermiştir. Kısmen çalıştıranların oranı yüzde 36, hiçbirini çalıştırmıyorum diyenlerin oranı ise sadece yüzde 3'tür. İşletmeler, çalışmaya devam etmeyen Suriyelilerin yüzde 44'ünün kendi isteği ile ayrıldığını ifade etmektedir. Nedenler arasında, performans yetersizliği ve maliyeti karşılayamamanın toplamı yüzde 25'tir. Daha önemli bir bulgu, işletmeler, kendi isteği ile ayrılan Suriyelilerin yüzde 36'sının bir başka iş bulmaları nedeniyle ayrıldığını ifade etmişlerdir. Bu çalışmanın ilk kısmında da ifade edildiği üzere, kayıtlılık ile mobilite arasında doğrusal bir ilişki vardır.

Tablo 38. İşletme Büyüklüğüne Göre Çalışmaya Devam Eden Ortalama Suriyeli Sayısı

İŞLETME BÜYÜKLÜĞÜ	Destek Alınan Suriyeli Çalışan Sayısı	Çalışmaya Devam Eden Suriyeli Çalışan Sayısı	Çalışmaya Devam Edenlerin Destek Alınanlara Oranı (%)
Mikro İşletme	2,4	2,2	92
Küçük İşletme	4,5	4,2	93
Orta Büyüklükte İşletme	6,7	5,6	84
Büyük İşletme	19,5	15,1	77

Tablo 38, çalışmaya devam eden Suriyelilerin işletme büyüklüğüne göre ortalamalarını vermektedir. Mikro ve küçük işletmelerde çalışmaya devam edenlerin destek alanlara oranı yüzde 92 düzeyinde iken, bu oran işletme büyüdükçe azalmaktadır. Nispeten küçük işletmelerde informal ilişkiler daha ön plandadır. Büyük işletmelerde finansal faktörler daha belirleyici olabilmektedir.

Program kapsamında çalışan Suriyeli işçilerin işletmeden ayrılma nedenleri, programın uzun dönemde sürdürülebilirliği hakkında da bilgi vermektedir. Şekil 52 bu konudaki bulguları yansıtmaktadır. Ayrılanların yüzde 44'ü kendi isteğiyle ayrıldığını işletmeye beyan etmiştir. Yüzde 22'si ise piyasa şartları nedeniyle işyerinden çıkarılmıştır. İşçinin performansının yetersizliği nedeniyle işten çıkarılma oranı ise yüzde 11 düzeyinde kalmıştır. Suriyeli çalışanların, çalışmaya başladıkları işletmelerde uyum sağlamaya çalıştıkları ve işletmelerin bu işçileri tutmak konusunda istekli oldukları görülmektedir. Performans yetersizliği gerekçesinin oldukça sınırlı kalması, işletmelerin, Suriyelilerin işe uyumu konusunda da önemli bir sorunla karşılaşmadıklarını gösteren diğer bulgularla ve uyum sürecine ilişkin cevaplarla da uyumludur.

Şekil 52. İşletmelerin KİGEP Kapsamındaki Suriyelileri Çalıştırmamasının Nedenleri

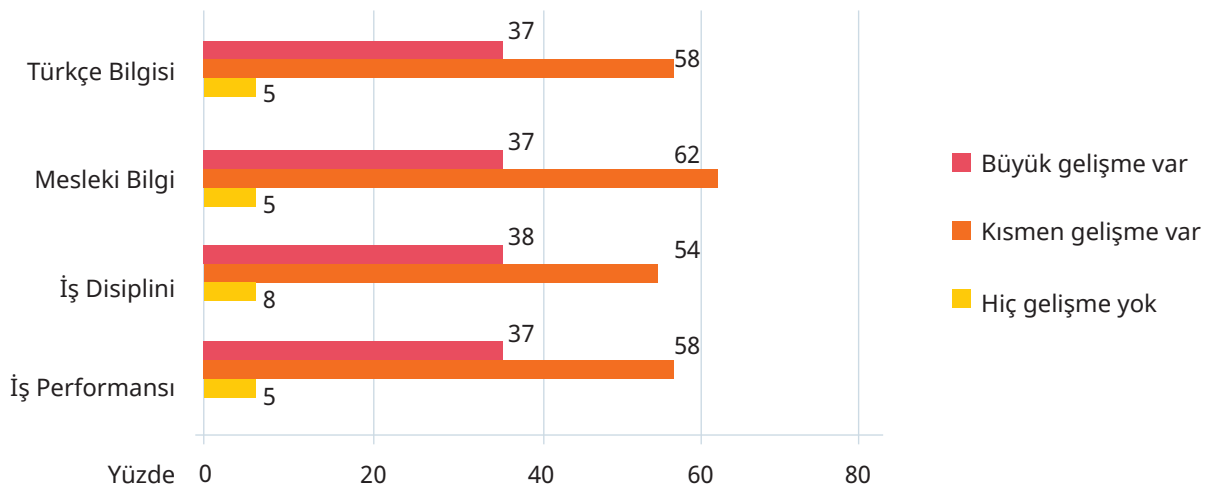


Çalıştığı işletmeden kendi isteği ile ayrılan Suriyelilerin yüzde 36'sı farklı bir işe geçmek için ayrılmıştır. Çalışma izni ile sigortalı olarak çalışan bir Suriyeli işçinin kendi isteği ile ayrılması, genellikle, daha iyi bir iş imkânı bulması ile mümkün olabilir. Daha iyi iş imkânı ücret, çalışma şartları ya da uzun dönemde işyerinde kalma imkânı gibi, işçinin faydasını artıracak bir boyuta bağlı olarak değerlendirilebilir. Suriyeli çalışanların Türkiye'de kalma eğilimleri, uyum sağlama konusunda isteklilikleri ve uyum süreçlerinin çoğunlukla 1-3 ay arasında olması, programın, bu işçilerin uzun dönemde çalışma hayatında kalma olasılıklarının yüksek olduğunu göstermektedir.

### 7.7.3. Suriyelilerin Çalışma Hayatına Uyumu

Programın etkilerinin uzun dönemde devam etmesine ilişkin göstergelerin arasında Suriyelilerin daha vasıflı hale gelmeleri ön planda gelmektedir. Belirli bir meslek edinen, Türkçe öğrenen ve çalışma hayatının teamüllerini benimseyen Suriyelilerin kayıtlı olarak istihdam edilme imkanları artmaktadır. İşletmelere sorulan 15. soru KİGEP kapsamında çalışan Suriyelilerin çalıştıkları süre içerisinde kendilerini ne ölçüde geliştirdikleri hakkındadır. Verilen cevaplarda, işletmeler, Suriyelilerin, dil, mesleki bilgi, iş disiplini ve performansı alanlarında ciddi gelişme gösterdiklerini ifade etmektedir. Her kategori için, kısmen ya da büyük gelişme var diyenlerin oranı ortalama olarak yüzde 95 düzeyindedir. İşletmelerin Suriyeliler hakkında her kategoride olumlu bir düşünceye sahip olmaları, destek bitse dahi çalıştırmaya devam etme olasılıklarının yüksek olduğunu göstermektedir. Uyuma dönük olarak Suriyeli ve Türk çalışanlara sorulan sorularda da benzer cevaplar alınmıştır (Bkz. Şekil 53).

Şekil 53. İşletmelere Göre Suriyeli Çalışanların Performanslarındaki Gelişme Düzeyleri



## 8. BÖLÜM

### DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER

KİGEP desteği, Program kapsamındaki illerde çalıştırılan Suriyelilerin kayıtlı çalışmaya teşvik edilmesini hedeflemektedir. Bu çerçevede, yeni Suriyeli istihdamının sağlanması ve Suriyelileri istihdam eden işletmelerin yaygınlaşması Programın başarılı olduğunun göstergelerinden biridir. Ankete cevap veren işletmelere bakıldığında, KİGEP desteğine başvuran işletmeler arasında halihazırda Suriyeli çalıştıranlar ağırlıklı olarak yer almaktadır.

#### 8.1. İşletmelerin KİGEP'e İlişkin Değerlendirme ve Önerileri

İşletmelerin yüzde 99'u KİGEP'in kayıtlı istihdamı desteklemek konusunda başarılı olduğunu düşünmektedir. İşletmelerin KİGEP'e ilişkin görüşleri genel olarak olumludur. İşletmelerin yüzde 86'sı programın faydalı olduğunu düşünmekte ve tekrarlanmasını istemektedir. 24. soruda Programa dönük eleştiriler oldukça düşük düzeyde kalmıştır (Bkz. Şekil 54). Bu soruya verilen cevaplarda Programın süresinin uzatılmasına ilişkin yoğun istek görülmektedir. KİGEP'in ideal süresine ilişkin verilen cevaplarla uyumlu şekilde destek süresinin uzatılması yaygın bir düşünce olarak ortaya çıkmaktadır.

Ankete katılan işletmelerin yüzde 35'i programın başarılı ve yeterli olduğunu düşünmektedir. Bürokrasinin azaltılması gerektiğini düşünenlerin oranı yüzde 6'da kalmıştır. Programın başında karşılaşılan sorunların çoğunlukla çalışma izni süreçleri ile ilgili olması ve zaman içerisinde bir iyileşme göstermesi de bu oranın düşük çıkmasında etkili olmuştur. Çok az sayıda işletme, SGK borçlarına esneklik getirilmesini öneri olarak ifade etmiştir. KİGEP'in amaçları çerçevesinde, böyle bir uygulamanın program amaçları ile çatıştığı düşünülmektedir. Program, kayıtlı alanda kalan işletmeleri desteklemeyi sürdürmelidir.

Şekil 54. İşletmelerin KİGEP'in İşleyişine İlişkin Görüş ve Önerileri



## 8.2. İşletmelerin KİGEP Plus İçin Değerlendirme ve Önerileri

İşletme anketinin en son sorusu, KİGEP sonrası uygulamaya konması düşünülen ve devamı niteliğinde olan KİGEP Plus Programına dönük işletmelerin düşüncelerini almaya yöneliktir. Verilen cevapların yüzde 55'i destek süresinin daha uzun olması beklentisini yansıtmaktadır. İşletmelerin yüzde 19'u çalışan sınırının olmamasını istemektedir (Bkz. Şekil 55).

Şekil 55. İşletmelerin "KİGEP Plus" için Önerileri



Çalışan sınırı desteğin hangi ölçekteki işletmeler ağırlıklı olarak gideceği üzerinde belirleyici olacaktır. Büyük işletmeler, genel olarak, bürokratik süreçleri daha iyi yönetme imkanına sahip olmaktadır. Özellikle mikro işletmelere dönük politikaların tercih edildiği bir durumda, çalışan sayısına kota konması ve bürokratik süreçlerin, mikro ve küçük işletmelerin de kolaylıkla tamamlayabilmesini sağlayacak şekilde dizayn edilmesi gereklidir. Desteğin yapısı gereği, çalışan sınırının olmaması, desteğin daha büyük işletmelere doğru kaymasını getirecektir.

Mikro ve küçük işletmelerin çalışma izni süreçlerinde gerekli bilgi ve belgelere ulaşmakta zorluk yaşamaları nedeniyle, bu tür işletmelerin başvuru süreçlerini kolaylaştıracak adımların atılması doğru olacaktır. İllerde görev yapan KİGEP personelinin küçük işletmelerin başvurularında bilgi ve belge sağlanmasında özellikle destek olmasının faydalı olduğu değerlendirilmektedir.

## 8.3. KİGEP'e İlişkin Genel Değerlendirme ve Öneriler

### 8.3.1. Programın Vasıf Temelli Olması

KİGEP, destek verilecek işletmelerde çalışacak Suriyelilerin niteliklerine ya da mesleklerine ilişkin herhangi bir koşul içermemektedir. İşletmelerin, vasıflı işçi bulmakta zorlanmaları, Suriyelilerin işe uyumda en fazla karşılaştıkları sorunların Türkçe iletişim eksikliği olması ve bir meslek kazandırmaya yönelik eğitimlerin yetersizliği olduğu görülmektedir. İlk bölümde ele alındığı üzere, ilgili literatürde, göçmenlerin vasıflarının artırılmasının daha iyi işlerde çalışma olasılıklarını ve kayıtlı ekonomiye geçiş imkanlarını önemli ölçüde artırdığı yaygın şekilde kabul edilmektedir. Kayıtlılığı teşvik ve çalışan Suriyelilerin verimliliklerini artırmak için, başta imalat sanayi olmak üzere, mesleki eğitimin de sosyal uyum sürecinin asli bir unsuru olarak görülmesi gerekir. Genel desteklerin yanında, mesleki yeterlilik ve sertifikasyon kazandırmaya dönük eğitimlerin sağlanması, kayıtlılığı daha kalıcı şekilde teşvik edecektir.

### 8.3.2. Yeni İstihdam Şartının Korunması

İşletmeler, Program desteğini, mevcut kayıt dışı çalışan Suriyeli personellerini kayıt altına almak için yaygın şekilde kullanmışlardır. Mevcut kayıt dışı çalışan işçilerin kayıtlı olarak çalıştırılmaya başlanması, işletmelerin kayıtlı ekonomide kalmaları açısından önemli bir sonuçtur. İşletmeler destek sağlanması durumunda, çalıştırdıkları kayıt dışı personeli kayıtlı istihdama geçirme konusunda isteklidirler. İşletmelerin toplam Türk istihdamı artmasına rağmen, KİGEP desteğinin doğrudan yeni Türk çalışan istihdamı yaratmaması, desteğin yaygın şekilde mevcut Türk çalışanları için kullanılmasından kaynaklanmaktadır. Bu Programda Türk çalışanlar için yeni istihdam şartı aranmamasının doğal bir sonucu olarak görülmelidir. Suriyeli çalışanlar açısından yeni istihdam şartının kaldırılması, işletmelerin, desteği bir transfer ödemesi olarak görme eğilimlerini artıracığı için tercih edilmemelidir.

### 8.3.3. İşletme Büyüklüğüne Göre Değişen Destek Sağlanması

Kayıtlı istihdamı artırmaya dönük verilen desteklerin, destek verilen işletmelerin büyüklüğüne göre etkileri farklı olabilmektedir. KİGEP desteğinden daha ziyade büyük işletmeler istifade etmişlerdir. Hem yeni Suriyeli istihdamı hem de destek alan işletmelerde Türk çalışan sayısı önemli ölçüde artmıştır. Programa katılan işletme sayısı az olmasına rağmen, destek alınan işçi sayısı yüksektir. Büyük işletmelerin daha vasıflı işçi çalıştırma olanaklarının fazlalığı, kayıtlılık üzerine olan etkinin büyük işletmelerde daha yüksek olduğunu göstermektedir. Bu nedenle, desteğin amacı küçük işletmeleri kayıtlı istihdama yönlendirmek olduğu durumlarda, desteğin işletme büyüklüğüne göre ayrıştırılması doğru bir yaklaşım olacaktır. Mikro işletmelere dönük desteklerde, çalışan sayısının az olması nedeniyle Suriyeli işçiyi alırken Türk işçiyi çıkarma eğilimi de dikkate alınmalıdır.



## REFERANSLAR

- [1] Aghion, P., Cai, J., Dewatripont, M., Du, L., Harrison, A. ve Legros, P. (2015). Industrial policy and competition. *American Economic Journal: Macroeconomics*, 7(4), 1-32.
- [2] Ajluni, S. ve Kawar, M. (2014). *The impact of the Syrian refugee crisis on the labour market in Jordan: A preliminary analysis*. International Labor Organization Regional Office for Arab States.
- [3] Akgündüz, Y. E., Van den Berg, M. ve Hassink, W. (2018). The impact of the Syrian refugee crisis on firm entry and performance in Turkey. *The World Bank Economic Review*, 32(1), 19-40.
- [4] Alix-Garcia, J., Artuc, E., & Onder, H. (2017). *The Economics of Hosting Refugees: A Host Community Perspective from Turkana*. Washington, D.C.: World Bank.
- [5] Altındag, O., Bakis, O. ve Rozo, S. (2018). Blessing or Burden? The Impact of Refugees on Businesses and the Informal Economy.
- [6] Ammar, W., Kdouh, O., Hammoud, R., Hamadeh, R., Harb, H., Ammar, Z., Atun, R., Christiani, D. ve Zalloua, P. A. (2016). Health system resilience: Lebanon and the Syrian refugee crisis. *Journal of Global Health*, 6(2).
- [7] Autio, E. ve Fu, K. (2014). Economic and political institutions and entry into formal and informal entrepreneurship. *Asia Pacific Journal of Management*.
- [8] Avrupa Komisyonu (2012). Communication on exploiting the potential of the personal and household services, Brüksel.
- [9] Avrupa Komisyonu (2007). Undeclared work in the European Union. Eurobarometer Survey n. 284, Brüksel.
- [10] Bailey, T. (1985). The influence of legal status on the labor market impact of immigration. *International Migration Review*, 19(2), 220-238.
- [11] Benhassine, N., McKenzie, D., Pouliquen, V. ve Santini, M. (2018). Does inducing informal firms to formalize make sense? Experimental evidence from Benin. *Journal of Public Economics*, 157, 1-14.
- [12] Betts, A., Bloom, L., Kaplan, J. D. ve Omata, N. (2014). *Refugee economies: Rethinking popular assumptions*. University of Oxford, Refugee Studies Centre.
- [13] Bodvarsson, Ö. B., Van den Berg, H. F. ve Lewer, J. J. (2008). Measuring immigration's effects on labor demand: A reexamination of the Mariel Boatlift. *Labour Economics*, 15(4), 560-574.
- [14] Böhme, M. H. ve Kups, S. (2017). The economic effects of labour immigration in developing countries: a literature review. *OECD Development Centre Working Papers*.
- [15] Briant, A., Combes, P. P. ve Lafourcade, M. (2014). Product complexity, quality of institutions and the protrade effect of immigrants. *The World Economy*, 37(1), 63-85.
- [16] Cascio, E. U. ve Lewis, E. G. (2017). *How Much Does Amnesty Strengthen the Safety Net? Evidence from the Immigration Reform and Control Act of 1986*.
- [17] Ceritoglu, E., Yunculer, H. B. G., Torun, H., ve Tumen, S. (2017). The impact of Syrian refugees on natives' labor market outcomes in Turkey: evidence from a quasi experimental design. *IZA Journal of Labor Policy*, 6(1), 5.
- [18] Chassamboulli, A. ve Peri, G. (2015). The labor market effects of reducing the number of illegal immigrants. *Review of Economic Dynamics*, 18(4), 792-821.

- [19] Çiftçi, M. (2019). Suriyeli sığınmacıların yerleşim yeri seçiminde il istihdam Olanaklarına ve öncül sığınmacılara duyarlılık mukayesesi, *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi Dergisi*, 54(1), 122-141.
- [20] Clausen, J., Heinesen, E., Hummelgaard, H., Husted, L. ve Rosholm, M. (2009). The effect of integration policies on the time until regular employment of newly arrived immigrants: Evidence from Denmark. *Labor Economics*, 16, 409-417.
- [21] Clemens, M. (2013). *The Effect of Foreign Labor on Native Employment: A Job Specific Approach and Application to North Carolina Farms*. CGD Working Paper 326. Washington, DC: Center for Global Development.
- [22] Cobb-Clark, D. A., Shiells, C. R. ve Lowell, B. L. (1995). Immigration reform: The effects of employer sanctions and legalization on wages. *Journal of Labor Economics*, 13(3), 472-498.
- [23] Cortes, K. E. (2013). Achieving the DREAM: The effect of IRCA on immigrant youth postsecondary educational access. *American Economic Review*, 103(3), 428-32.
- [24] Crush, J. ve Tawodzera, G. (2017). *Refugee Entrepreneurial Economies in Urban South Africa* (No. 76). Southern African Migration Program
- [25] Dagnelie, O., Mayda, A. M. ve Maystadt, J. F. (2018). The labor market integration of refugees to the United States: Do entrepreneurs in the network help? *IZA Discussion Paper Series*.
- [26] De Mel, S., McKenzie, D. ve Woodruff, C. (2013). The demand for, and consequences of, formalization among informal firms in Sri Lanka. *American Economic Journal: Applied Economics*, 5(2), 122-50.
- [27] Del Carpio, X. V. ve Wagner, M. (2015). The impact of Syrians refugees on the Turkish labor market. *World Bank Policy Research Working Paper*.
- [28] Dönmez, H. (2020), *Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdam*, Legal Yayıncılık, Türkiye.
- [29] Dustmann, C., Fasani, F. ve Speciale, B. (2017). Illegal migration and consumption behavior of immigrant households. *Journal of the European Economic Association*, 15(3), 654-691.
- [30] Edwards, R. ve Ortega, F. (2017). The economic contribution of unauthorized workers: An industry analysis. *Regional Science and Urban Economics*, 67, 119-134.
- [31] Esen O. ve Binatlı, A. O. (2017). The Impact of Syrian Refugees on the Turkish Economy: Regional Labor Market Effects. *Social Sciences*, 6(129).
- [32] European Parliament (2016). *Labor Market Integration of Refugees: Strategies and good practices*, Directorate General for Internal Policies Policy Department A: Economic and Scientific Policy, IP/A/EMPL/2016-08.
- [33] Fairlie, R. ve Woodruff, C. M. (2010). Mexican-American Entrepreneurship. *The BE Journal of Economic Analysis & Policy*, 10(1).
- [34] Fairlie, R. W. ve Meyer, B. D. (1997). Does immigration hurt African-American self-employment? *National Bureau of Economic Research Working Paper Series*.
- [35] Fairlie, R. W. ve Meyer, B. D. (2003). The effect of immigration on native self-employment. *Journal of Labor Economics*, 21(3), 619-650.
- [36] Fakihi, A., ve İbrahim, M. (2016). The impact of Syrian refugees on the labor market in neighboring countries: Empirical evidence from Jordan. *Defence and Peace Economics*, 1-23.
- [37] Farrell, D. (2004). The hidden dangers of the informal economy. *McKinsey quarterly*, (3), 26-37.
- [38] Foged, M. ve Peri, G. (2016). Immigrants’ effect on native workers: New analysis on longitudinal data. *American Economic Journal: Applied Economics*, 8(2), 1-34.

- [39] Hassan, M. ve Schneider, F. (2016). Size and development of the shadow economies of 157 countries worldwide: Updated and new measures from 1999 to 2013. *IZA Discussion Paper Series*.
- [40] Hirsch, B., ve Jahn, E. J. (2015). Is there monopsonistic discrimination against immigrants? *ILR Review*, 68(3), 501-528.
- [41] İlgazi, A. (2019). Suriyeli Sığınmacıların Emek Piyasasına Etkileri: Gaziantep ve Şanlıurfa Örneği. *EconHarran Harran Üniversitesi İİBF Dergisi*, 3(4), 93-123.
- [42] ILO (2014). *Fair migration: Setting an ILO agenda*. Report of the Director-General, Geneva.
- [43] Kaleli, E. ve Karaca, C. (2019). Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdama İlişkin Çözüm Önerileri. *Sosyal Politika Çalışmaları Dergisi*. 19(44), 769-792.
- [44] Karasapan, O. (2017). *Syrian businesses in Turkey: The pathway to refugee integration?* Brookings.
- [45] Kaushal, N. (2006). Amnesty programs and the labor market outcomes of undocumented workers. *Journal of Human Resources*, 41(3), 631-647.
- [46] Kossoudji, S. A. ve Cobb-Clark, D. A. (2002). Coming out of the shadows: Learning about legal status and wages from the legalized population. *Journal of Labor Economics*, 20(3), 598-628.
- [47] La Porta, R. ve Shleifer, A. (2014). Informality and development. *Journal of Economic Perspectives*, 28(3), 109-26.
- [48] Lenner, K. ve Turner, L. (2018). Making Refugees Work? The Politics of Integrating Syrian Refugees into the Labor Market in Jordan. *Middle East Critique*, 28(1), 65-95.
- [49] Liebig, T. ve Mo, J. (2013). The fiscal impact of immigration in OECD countries. *International Migration Outlook 2013*, 125, 189.
- [50] Lofstrom, M., Hill, L. ve Hayes, J. (2013). Wage and mobility effects of legalization: evidence from the new immigrant survey. *Journal of Regional Science*, 53(1), 171-197.
- [51] Machado, J. (2017). Dealing with undocumented immigrants: the welfare effects of amnesties and deportations. *Journal of Demographic Economics*, 83(4), 445-492.
- [52] Martin, I., Arcarons, A., Aumüller, J., Bevelander, P., Emilsson, H., Kalantaryan, S., Maciver, A., Mara, I., Scalettaris, G., Venturini, A., , Vidovic, H., Van Der Welle, I., Windisch, M., Wolffberg, R. ve Zorlu, A. (2016). From refugees to workers: *Mapping labour market integration support measures for asylum-seekers and refugees in EU member states. Volume I: Comparative analysis and policy findings*, Bertelsmann Stiftung, Migration Policy Centre.
- [53] Maystadt, J. F. ve Verwimp, P. (2014). Winners and losers among a refugee-hosting population. *Economic development and cultural change*, 62(4), 769-809.
- [54] Mendez, F., Sepulveda, F., ve Valdes, N. (2016). Legalization and human capital accumulation. *Journal of Population Economics*, 29(3), 721-756.
- [55] Morales, J. S. (2018). The impact of internal displacement on destination communities: Evidence from the Colombian conflict. *Journal of Development Economics*, 131, 132-150.
- [56] Mukhopadhyay, S. (2017). Legal status and immigrants’ educational investment decisions. *Review of Economics of the Household*, 1-29.
- [57] OECD (2017a). *Assessing the contribution of refugees to the development of their host countries*, Development Centre.
- [58] OECD (2017b). *Responding to Refugee Crises in Developing Countries: What can we learn from Evaluations?*, OECD Publishing, Paris.



- [59] OECD (2019). *Better Criteria for Better Evaluation*, OECD/DAC Network on Development Evaluation.
- [60] OECD (2014). *The SME Ombudsman: International profiles*. Unpublished report.
- [61] OECD ve ILO. (2018). *How Immigrants Contribute to Developing Countries' Economies*. Paris, France: International Labor Organization.
- [62] Orrenius, P. M. ve Zavadny, M. (2012). The economic consequences of amnesty for unauthorized immigrants. *Cato J.*, 32, 85.
- [63] Orrenius, P., Zavadny, M. ve Kerr, E. (2012). Chinese Immigrants in the US Labor Market: Effects of Post-Tiananmen Immigration Policy. *International Migration Review*, 46(2), 456-482.
- [64] Ortega, F., Edwards, R. D. ve Hsin, A. (2018). The Economic Effects of Providing Legal Status to DREAMers. *IZA Discussion Paper Series*.
- [65] Özden, Ç. ve Wagner, M. (2014). Immigrant versus natives? Displacement and job creation. *World Bank Policy Research Working Paper*.
- [66] Pan, Y. (2012). The impact of legal status on immigrants' earnings and human capital: Evidence from the IRCA 1986. *Journal of Labor Research*, 33(2), 119-142.
- [67] Patler, C., Cabrera, J. A. ve DreamTeam Los Angeles (2015). *From Undocumented to DACAmented: Benefits and Limitations of the Deferred Action for Childhood Arrivals (DACA) Program, Three Years Following Its Announcement*. UCLA: Institute for Research on Labor and Employment.
- [68] Peri, G. (2012). The effect of immigration on productivity: Evidence from US states. *Review of Economics and Statistics*, 94(1), 348-358.
- [69] Poot, J. ve Strutt, A. (2010). International trade agreements and international migration. *The World Economy*, 33(12), 1923-1954.
- [70] Pope, N. G. (2016). The effects of DACAmentation: The impact of Deferred Action for Childhood Arrivals on Unauthorized Immigrants. *Journal of Public Economics*. 143:, 98-114.
- [71] Ruhs, M. (2017). The Impact of Acquiring EU Status on the Earnings of East European Migrants in the UK: Evidence from a Quasi-Natural Experiment. *British Journal of Industrial Relations*, 55(4), 716-750.
- [72] Schneider, F. (2016), Estimating the Size of the Shadow Economies of Highly Developed Countries: Selected New Results, CESifo DICE Report 4/2016 (December), 44-53.
- [73] Schneider, F. ve Schneider, F. G. (2013). Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2012: Some New Facts.
- [74] Steigleder, Q. ve Sparber, C. (2017). The effect of legal status on immigrant wages and occupational skills. *Applied Economics Letters*, 24(2), 80-84.
- [75] Tadesse, B. ve White, R. (2010). Cultural distance as a determinant of bilateral trade flows: Do immigrants counter the effect of cultural differences? *Applied Economics Letters*, 17(2), 147-152.
- [76] Tan, P. L. ve Gibson, J. (2013). Impact of Foreign Maids on Female Labor Force Participation in Malaysia. *Asian Economic Journal*, 27(2), 163-183.
- [77] Temurlenk, S. ve Abar H. (2019). Türkiye'deki İllerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Seviyeleri: 2008-2016 dönemi. *İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 33(4), 1115-1135.
- [78] Tepav (2018). *Syrian Entrepreneurship and Refugee Start-ups in Turkey: Leveraging the Turkish Experience*, Report by Tepav for EBRD.

- [79] Turkish Red Crescent and World Food Programme (2019). *Refugees in Turkey: Livelihoods Survey Findings*. Ankara, Turkey.
- [80] Ucak, S., Holt, J. P. ve Raman, K. (2017). *Another Side to the Story: A Market Assessment of Syrian SMEs in Turkey*. New York, New York: Building Markets.
- [81] UNHCR (2017). Assets of Refugees in Zataari camp: A Profile of Skills.
- [82] Vemuru, V., Araya, Y. Y. ve Tadesse, E. (2016). *An Assessment of Uganda's Progressive Approach to Refugee Management*. Washington, D.C.: World Bank.
- [83] Williams, C., Nadin, S. ve Windebank, J. (2012). Evaluating the Prevalence and Nature of Self-employment in the Informal Economy: Evidence from a 27-nation European survey. *European Spatial Research and Policy*. 19(1),129-142.
- [84] Williams, C., Windebank J., Baric, M. ve Nadin, S. (2013). Public policy innovations: The case of undeclared work. *Management Decisions*. 51(6), 1161-1175.
- [85] Wolff, J., Nivorozhkin, A. ve Bernhard, S. (2015). You can go your own way! The long-term effectiveness of a self-employment programme for welfare recipients in Germany. *International Journal of Social Welfare*, 25(2), 136-148.
- [86] Yıldız, T. ve Yıldız, I. (2017). Suriyelilerin Türkiye Ekonomisinde Kayıt Dışı İstihdama Etkileri ve Bunun Yansıması Olarak Türkiye'ye Maliyetleri Üzerine Bir İnceleme. *İktisadi, İdari ve Siyasal Araştırmalar Dergisi*, 2(3), 30-4.

## EK-1 İşletmeler için Anket Soruları

[1] İşletmeniz hangi sektörde yer almaktadır? \_\_\_\_\_

[2] İşletmenizde çalışan personelin belirtilen tarihler itibariyle sayıları kaçtır?

	Türk Vatandaşı		Suriyeli		Diğer Yabancı	
	15 Mart 2019	15 Mart 2020	15 Mart 2019	15 Mart 2020	15 Mart 2019	15 Mart 2020
Kadın						
Erkek						

[3] İşletmenizin 2018 ve 2019 yılı satış hasılatları nedir?

	2018	2019
Net Satış hasılatı (TL)		

[4] Toplam kaç ay KİGEP desteği aldınız? Kaç Suriyeli ve Türk personel için destek aldınız?

Toplam \_\_\_\_\_ ay KİGEP desteği aldık.

Destek alınan Suriyeli çalışan sayısı: \_\_\_\_\_

Destek alınan Türk çalışan sayısı: \_\_\_\_\_

[5] Çalıştırdığınız Suriyelilere yönelik yararlandığınız başka teşvikler var mı? (İŞKUR vb.) Varsa hangileridir? \_\_\_\_\_

[6] KİGEP kapsamında çalıştıracak Suriyeli bulmakta zorlandınız mı? Cevabınız evet ise nedenleri nelerdir? (Birden fazla seçenek işaretleyebilirsiniz)

a) Hayır, zorlanmadık.

b) Evet, vasıflı Suriyeli çalışan bulmakta zorlandık.

c) Evet, Suriyeliler çalışmak yerine yardım (Kızılay Kart gibi) almayı tercih ediyor.

d) Evet, Suriyeliler çalışmak yerine İŞKUR mesleki kurslarına katılmayı tercih ediyor.

e) Evet, Suriyelilere ulaşmakta zorlandık.

f) Diğer \_\_\_\_\_

[7] KİGEP kapsamındaki Suriyeliler için çalışma izni alma süreci yaklaşık kaç gün sürdü? (Birden fazla Suriyeli için çalışma izni aldıysanız lütfen ortalama bir gün sayısı yazınız.)

Yaklaşık/ortalama \_\_\_\_\_ gün sürdü.

- [8] Çalışma izni alma sürecinde herhangi bir zorluk yaşadınız mı? Yaşadıysanız lütfen sebebini belirtiniz. (Birden fazla seçenek işaretleyebilirsiniz)
- a) Herhangi bir zorluk yaşamadık.
- b) Mevzuat ve uygulamayı bilmediğimiz için zorluk yaşadık.
- c) Gereken bilgi ve belgelere ulaşamadığımız için zorluk yaşadık.
- d) Otomasyon sisteminden kaynaklı zorluk yaşadık.
- e) E-imza ile ilgili zorluk yaşadık.
- f) Diğer \_\_\_\_\_
- [9] Aşağıda belirtilen birbirine eşit miktarda verilecek destekler arasından sizce hangisi kayıtlı istihdama geçişte daha etkili bir yöntem olabilir?
- a) Türk çalıştırma şartı olmaksızın, Suriyeli çalışanlar için ücret desteği sağlanması ve ayrıca çalışma izni ücretinin karşılanması
- b) Suriyeli çalıştırma şartı olmaksızın, Türk çalışanlar için ücret desteği sağlanması
- c) KİGEP'in mevcut uygulaması
- d) Diğer \_\_\_\_\_
- [10] KİGEP desteği işletmenize hangi konularda avantaj sağladı?
- a) Maliyetlerimiz azaldı.
- b) Yeni yatırımlarımıza destek sağladı.
- c) Daha vasıflı çalışan istihdam ettik.
- d) Borçlarımızı ödedik.
- e) İşçi çıkarmaktan vazgeçtik.
- f) Diğer \_\_\_\_\_
- [11] Sektörünüzde KİGEP desteğinden yararlanan başka işletmeler var mı?
- a) Hayır, yok.
- b) Evet, az sayıda var.
- c) Evet, çok sayıda var.
- d) Fikrim yok.
- [12] Sizce KİGEP'in ideal süresi kaç ay olmalıdır? \_\_\_\_\_ ay
- [13] İstihdam edilen Suriyelilerin işe uyumu ve diğer çalışanlarla aynı/beklenen verimlilik düzeyine gelmesi ne kadar sürüyor? (Gün ya da ay olarak belirtiniz)
- \_\_\_\_\_ gün veya \_\_\_\_\_ ay
- [14] KİGEP öncesinde Suriyeli çalıştırıyor muydunuz? Cevabınız evet ise, ne kadar zamandır çalıştırıyorsunuz? (Ay ya da yıl olarak belirtiniz)
- a) Hayır
- b) Evet, \_\_\_\_\_ ay veya \_\_\_\_\_ yıl

[15] KİGEP kapsamında çalışan Suriyelilerin performansında, ilk çalışmaya başladıkları duruma göre aşağıdaki hangi alanlarda gelişme gözlemlediniz? (Uygun alanları işaretleyiniz. Başka bir alanda gelişme gösterdiğini/göstermediğini düşünüyorsanız "Diğer" kısmına yazınız.)

	Hiç Gelişme Yok	Kısmen Gelişme Var	Büyük Gelişme Var
İş performansı	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
İş disiplini	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Mesleki bilgi	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Türkçe bilgisi	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Diğer:	_____		

[16] Size kayıt dışı çalışma talebiyle gelen Suriyeli oldu mu? Eğer olduysa gerekçeleri neydi? (Birden fazla seçeneği işaretleyebilirsiniz.)

- a) Hayır, olmadı.
- b) Oldu, sosyal yardımları kaybetmemek için (özellikle Kızılay Kart).
- c) Oldu, kayıt altına girmemek için.
- d) Oldu, kayıtlı çalışmanın zorunlu olduğunu bilmediği için
- e) Diğer \_\_\_\_\_

[17] KİGEP kapsamında istihdam ettiğiniz Suriyelileri çalıştırmaya devam ediyor musunuz?

- a) Evet, hepsini çalıştırmaya devam ediyorum.
- b) Evet, \_\_\_\_\_ Suriyeliyi çalıştırmaya devam ediyorum (Lütfen sayısını yazınız)
- c) Hayır, etmiyorum.

[18] Eğer yukarıdaki soruda b veya c şıklarından birini seçtiyseniz, KİGEP kapsamındaki Suriyelileri çalıştırmamanızda aşağıdaki faktörlerden hangileri belirleyici oldu? (Birden fazla seçeneği işaretleyebilirsiniz.)

- a) Performansı/performansları yetersizdi.
- b) Çalışandan bağımsız piyasa şartları etkili oldu.
- c) Destek bitince maliyeti karşılayamadık.
- d) Kendi isteğiyle ayrıldı.
- e) Diğer \_\_\_\_\_

[19] Eğer yukarıdaki soruda d şikkını seçtiyseniz, kendi isteğiyle ayrılmasının/ayrılmalarının sebebi nedir? (Birden fazla seçeneği işaretleyebilirsiniz.)

- a) Başka iş buldu/buldular.
- b) Ülkesine döndü/döndüler
- c) Sosyal yardım almaya başladı/başladılar
- d) Fikrim yok.
- e) Diğer \_\_\_\_\_

- [20] İşyerinizde çalışan Suriyelilerin uyumu konusunda bugüne kadar herhangi bir sosyal aktivite (spor, yemek, piknik vs.) düzenlediniz mi? Cevabınız evet ise, hangi aktiviteleri düzenlediğinizi yazınız.
- a) Hayır.
- b) Evet, \_\_\_\_\_
- [21] İşletmeniz açısından çalıştırdığınız Suriyelilere yönelik olarak eksik gördüğünüz kamusal hizmetler var mıdır? Varsa nelerdir?
- a) Yok
- b) Dil eğitimi
- c) Mesleki eğitim
- d) Aile desteği (kreş vb.)
- e) Diğer \_\_\_\_\_
- [22] KİGEP'i nereden duydunuz?
- a) Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı/UİGM
- b) Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) / KİGEP Ofisi
- c) Ticaret ve Sanayi Odaları
- d) Diğer İşletmeler
- e) Medya (internet, basın vb.)
- f) Diğer \_\_\_\_\_
- [23] KİGEP'in kayıtlı istihdamı desteklemek konusunda başarılı olduğunu düşünüyor musunuz? Düşünmüyorsanız, neden?
- a) Evet
- b) Hayır düşünmüyorum. Çünkü \_\_\_\_\_
- [24] KİGEP'in işleyişine ilişkin görüş ve önerileriniz var mı? Lütfen yazınız.
- [25] KİGEP'in devamı olarak düşünülen" KİGEP Plus" için önerileriniz var mı? Lütfen yazınız.
-

## EK-2 Suriyeli Çalışanlar için Anket Soruları

[1] Aşağıdaki tabloyu lütfen doldurunuz.

Yaşınız	
Cinsiyetiniz	<input type="checkbox"/> K <input type="checkbox"/> E
Eğitim Durumunuz	<input type="checkbox"/> Okur-yazar <input type="checkbox"/> İlkokul <input type="checkbox"/> Ortaokul <input type="checkbox"/> Lise <input type="checkbox"/> Üniversite ve üstü
Mesleğiniz	
Şu anda yaptığınız iş nedir? (Ütücü, elektrikçi, paketlemeci vb.)	
Bu işyerinde ne kadar süredir çalışıyorsunuz? (Ay veya yıl)	( ) Ay veya ( ) Yıl
Ailenizde bakmakla yükümlü olduğunuz kişi sayısı kaçtır?	

[2] Türkiye'ye gelmeden önce çalışıyor muydunuz? Cevabınız evet ise, ne iş yapıyordunuz?

- a) Hayır, çalışmıyordum.  
b) Evet, \_\_\_\_\_

[3] Türkiye'de bu işyerine başlamadan önce sigortalı ya da sigortasız olarak başka bir işte çalıştınız mı?

- a) Hayır, hiç çalışmadım.  
b) Evet, sigortalı çalıştım.  
c) Evet, sigortasız çalıştım.  
d) Evet, hem sigortalı hem de sigortasız çalıştım.

[4] Sigortalı çalışmanın size ne gibi faydalar sağladığını düşünüyorsunuz? (Birden fazla seçeneği işaretleyebilirsiniz.)

- a) Herhangi bir faydası yok.  
b) İşyerinde kendimi güvende hissediyorum.  
c) Türkiye'de kalmama yardımcı olacağını düşünüyorum.  
d) Gelecekte emekli olmama katkı sağlayabileceğini düşünüyorum.  
e) Diğer \_\_\_\_\_

- [5] **Bu işe başlamadan önce Türkiye’de herhangi bir eğitim aldınız mı? Aldınız ise süresi ve konusunu belirtiniz.**
- a) Hayır almadım.
- b) Türkçe dil eğitimi aldım. Süresi \_\_\_\_ gün veya \_\_\_\_ ay.
- c) Mesleki eğitim aldım. Süresi \_\_\_\_ gün veya \_\_\_\_ ay. Konusu \_\_\_\_\_
- d) Diğer \_\_\_\_\_
- [6] **Bu işte çalışırken herhangi bir eğitim aldınız mı? Aldınız ise süresi ve konusunu belirtiniz.**
- a) Hayır almadım.
- b) Türkçe dil eğitimi aldım. Süresi \_\_\_\_ gün veya \_\_\_\_ ay.
- c) Mesleki eğitim aldım. Süresi \_\_\_\_ gün veya \_\_\_\_ ay. Konusu \_\_\_\_\_
- d) Diğer \_\_\_\_\_
- [7] **Türkiye’de bulunduğunuz sürede başka kurumlardan yardım aldınız mı? (Birden fazla seçeneği işaretleyebilirsiniz.)**
- a) Hayır
- b) Evet, Kızılay Kart
- c) Evet, Belediyeler
- d) Evet, Vakıf ve Dernekler
- e) Evet, diğer \_\_\_\_\_
- [8] **Şu anda çalıştığınız işe alışmanız ne kadar sürdü? \_\_\_\_ gün ya da \_\_\_\_ ay.**
- [9] **İşyerinizdeki Türk çalışanlarla işle ilgili konularda zorluklarla karşılaşılıyor musunuz? Eğer cevabınız evet ise sebebi nedir? (Birden fazla seçeneği işaretleyebilirsiniz.)**
- a) Hayır, karşılaşmıyorum
- b) İletişim zorluğu
- c) İş yapış tarzı farklılığı
- d) Teknik/mesleki bilgi farklılığı
- e) Sosyal alışkanlıklar
- f) Diğer \_\_\_\_\_
- [10] **Sigortalı çalışmak yerine Sosyal Uyum Yardımı (Kızılay Kart) almayı tercih eder misiniz? Eğer cevabınız evet ise sebebi nedir?**
- a) Hayır
- b) Evet, \_\_\_\_\_



- [11] **Başka bir şehirde yaşamak ve çalışmak ister misiniz? Cevabınız evet ise, sebebi nedir?**
- a) Hayır
  - b) Evet, aileme ve hemşerilerime yakın olmak için
  - c) Evet, daha iyi iş bulmak için
  - d) Evet, diğer \_\_\_\_\_
- [12] **Bu işi nereden duydunuz?**
- a) Bu işyerinde çalışan Suriyelilerden
  - b) Bu işyeri dışındaki Suriyelilerden
  - c) SGK/KİGEP Personelinden
  - d) Firmanın ilan ve duyurularından
  - e) Diğer \_\_\_\_\_
- [13] **Gelecekte dil ve/veya mesleki eğitim almayı düşünüyor musunuz? Mesleki eğitim almayı düşünüyorsanız, hangi alanda olduğunu belirtiniz.**
- a) Hayır, düşünmüyorum.
  - b) Evet, Türkçe eğitimi almayı düşünüyorum.
  - c) Evet, \_\_\_\_\_ alanında mesleki eğitim almayı düşünüyorum.
  - d) Evet, diğer \_\_\_\_\_
- [14] **Türkiye’de uzun dönemde kalmayı/çalışmayı ister misiniz?**
- a) Evet, isterim.
  - b) Hayır, başka bir ülkeye gitmek isterim.
  - c) Hayır, ülkeme dönmek isterim.
  - d) Kararsızım

## EK-3 Türk Çalışanlar için Anket Soruları

[1] Aşağıdaki tabloyu lütfen doldurunuz.

Yaşınız	
Cinsiyetiniz	<input type="checkbox"/> K <input type="checkbox"/> E
Eğitim Durumunuz	<input type="checkbox"/> Okur-yazar <input type="checkbox"/> İlkokul <input type="checkbox"/> Ortaokul <input type="checkbox"/> Lise <input type="checkbox"/> Üniversite ve üstü
Mesleğiniz	
Şu anda yaptığınız iş nedir? (Ütücü, elektrikçi, paketlemeci vb.)	
Bu işyerinde ne kadar süredir çalışıyorsunuz? (Ay veya yıl)	( ) Ay veya ( ) Yıl
Ailenizde bakmakla yükümlü olduğunuz kişi sayısı kaçtır?	

[2] Bu işyerine başlamadan önce sigortalı ya da sigortasız olarak başka bir işte çalıştınız mı?

- a) Hayır, hiç çalışmadım.
- b) Evet, sigortalı çalıştım.
- c) Evet, sigortasız çalıştım.
- d) Evet, hem sigortalı hem de sigortasız çalıştım.

[3] Sigortalı çalışmanın size ne gibi faydalar sağladığını düşünüyorsunuz? (Birden fazla seçeneği işaretleyebilirsiniz.)

- a) Herhangi bir faydası yok.
- b) İşyerinde kendimi güvende hissediyorum.
- c) Ailem ve ben sağlık hizmetlerinden yararlanabiliyoruz.
- d) Emekli olup maaş alabilirim.
- e) Diğer \_\_\_\_\_

[4] İşyerinizde KİGEP kapsamında Suriyeli çalışan olduğunu biliyor musunuz?

- a) Evet, biliyorum.
- b) Hayır, bilmiyorum.

[5] Bu işyerinden önce Suriyelilerle birlikte çalıştınız mı?

- a) Evet, çalıştım.
- b) Hayır, çalışmadım.

- [6] Suriyelilerle çalışmak ile Türkler ile çalışmak arasında sizin için bir fark var mı?
- a) Evet, var.  
b) Hayır, yok.
- [7] İşyerinizdeki Suriyeli çalışanlarla işle ilgili konularda zorluklarla karşılaşıyor musunuz? Eğer cevabınız evet ise sebebi nedir? (Birden fazla seçeneği işaretleyebilirsiniz.)
- a) Hayır, karşılaşmıyorum  
b) Türkçe iletişim zorluğu  
c) İş yapış tarzı farklılığı  
d) İş disiplini farklılığı  
e) Teknik/mesleki bilgi farklılığı  
f) Sosyal alışkanlıklar  
g) Diğer \_\_\_\_\_
- [8] İşyerinizde Suriyeliler ile çalışmaya başladıktan sonra, Suriyeliler ile beraber çalışmak konusundaki düşüncenizde bir değişiklik oldu mu?
- a) Evet, daha olumlu düşünmeye başladım.  
b) Evet, uyumun uzun süreceğini anladım.  
c) Hayır, hiçbir değişiklik olmadı.  
d) Diğer \_\_\_\_\_
- [9] İşyerinizde çalışan Suriyelilerin verimli çalıştıklarını düşünüyor musunuz? Daha verimli çalışmalarını için neler yapılabilir? (Birden fazla seçeneği işaretleyebilirsiniz.)
- a) Evet, verimli çalıştıklarını düşünüyorum.  
b) Dil eğitimi verilebilir.  
c) Mesleki eğitim verilebilir.  
d) Aile/çocuk yardımı yapılabilir.  
e) Diğer \_\_\_\_\_
- [10] İşyerinizde çalışan Suriyelilere ailevi ve kişisel problemlerini çözmede yardımcı oluyor musunuz? Cevabınız evet ise hangi konularda yardımcı oldunuz. (Birden fazla seçeneği işaretleyebilirsiniz.)
- a) Hayır.  
b) Doktora götürdüm.  
c) Evini ziyaret ettim.  
d) Maddi yardımda bulundum.  
e) Diğer \_\_\_\_\_



## NOTLAR

---

A series of horizontal dotted lines for taking notes.



## NOTLAR

---

A series of horizontal dotted lines for taking notes.

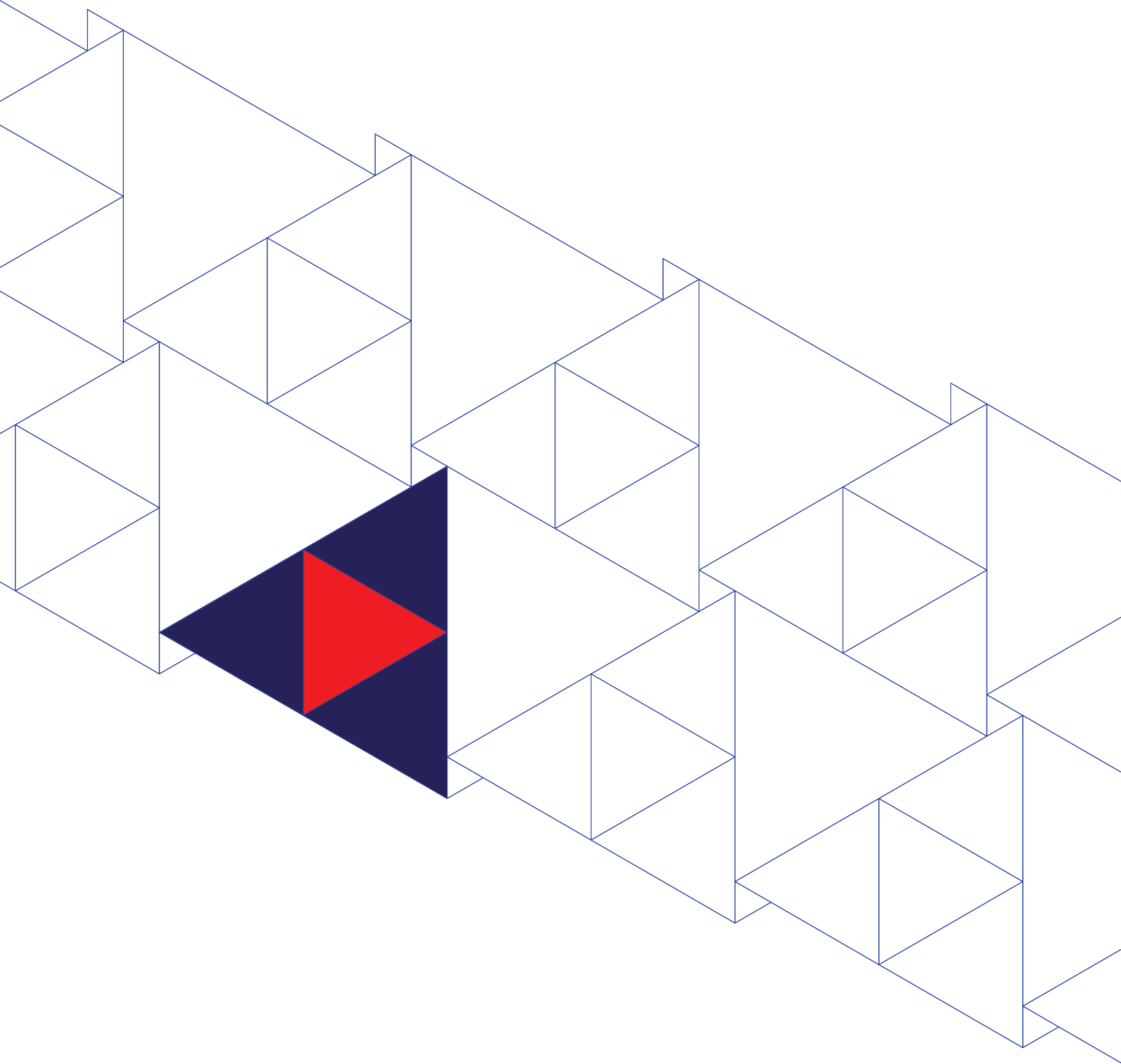


## NOTLAR

---

A series of horizontal dotted lines for taking notes.





**ILO Türkiye Ofisi**

Ferit Recai Ertuğrul Cad. No: 4

Oran Ankara Türkiye

T: +90 312 491 9890

E-posta: ankara@ilo.org

<https://www.ilo.org/ankara>

**ISBN: 9789220338674**



9 789220 338674



**Uluslararası  
Çalışma  
Örgütü**



**SGK**  
SOSYAL GÜVENLİK KURUMU



**T.C. ÇALIŞMA VE  
SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI**  
ULUSLARARASI İŞGÜCÜ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ