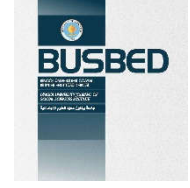



Makalenin Türü : Araştırma Makalesi
Geliş Tarihi : 11.05.2022
Kabul Tarihi : 04.08.2022



 <https://doi.org/10.29029/busbed.1115128>

TÜRKİYE VE AVRUPA BİRLİĞİ ARASINDA MÜLTECİ KRİZİ: MALİ YARDIM PROGRAMI ÜZERİNE BİR İNCELEME*

Asuman ALTAY¹, Esin ASLANPAY ÖZDEMİR²


ÖZ

Türkiye ve AB'nin 21. yüzyılın başından bu yana birlikte sahip olduğu en önemli problemin “düzensiz göç” olduğu ileri sürülebilir. Son yıllarda derinleşen bu sorun giderek artan mali, ekonomik yüklerin yanında insan hakları ve kimlikler bağlamında ele alınmaktadır. Türkiye'nin karşı karşıya kaldığı göç dalgaları, Türkiye ekonomisi üzerinde büyük bir mali baskı oluşturmasının yanı sıra önemli toplumsal olaylara da neden olmaktadır. AB ülkelerine yasal olmayan yollarla ulaşmaya çalışan nüfusu Türkiye'de tutabilmek amacıyla bir mali program başlatılarak uygulamaya konulmuştur. 2015 yılından bu yana uygulanmaya çalışılan program kapsamında Türkiye yetersiz destek aldığı öne sürerken AB Komisyonunun 2019 yılında yayınlanan raporunda stratejik işbirliği vurgusu yapılarak, bu konuda önemli adımlar atıldığından söz edilmektedir. Bu çalışmada Türkiye ve AB arasında düzensiz göçün yönetilmesi ve sürecin mali açıdan desteklenmesi amacıyla oluşturulan “18 Mart 2016 tarihli AB-Türkiye Mutabakatı” kapsamında geliştirilen mali yardım programı incelenmektedir. Araştırma sonuçlarına göre program kapsamında sağlanan fonlar, Türkiye'deki mülteciler için pek çok projenin hayata geçirilmesini sağlamıştır. Ancak düzensiz göç sürecinin etkin biçimde yönetilmesi ve mali açıdan desteklenmesi için mali yardımların artarak devam etmesi gerektiği görülmektedir.

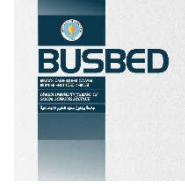
Anahtar Kelimeler: Mali Yardım Programı, FRIT, Mülteci Krizi, Düzensiz Göç

* Çalışma; “Göç: Önümüzdeki Yirmi Yılın Projeksiyonu ve Ötesi” Dokuz Eylül Üniversitesi Uluslararası Konferansı'nda (22-24 Şubat 2021) sözlü olarak sunulan özet bildirinin geliştirilmiş versiyonudur.

¹ Prof. Dr., Dokuz Eylül Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, asuman.altay@deu.edu.tr,  <https://orcid.org/0000-0002-6685-8101>

² Dr., Dokuz Eylül Üniversitesi, İMYO, esin.aslanpay@deu.edu.tr,  <https://orcid.org/0000-0002-5652-1361>

Article Type : Research Article
Date Received : 11.05.2022
Date Accepted : 04.08.2022



<https://doi.org/10.29029/busbed.1115128>

REFUGEE CRISIS BETWEEN TURKEY AND THE EUROPEAN UNION: AN ANALYSIS ON THE EU FACILITY FOR REFUGEE IN TURKEY*

Asuman ALTAY¹, Esin ASLANPAY ÖZDEMİR²

ABSTRACT

It can be said that the most significant common problem that Turkey and the European Union have had since the beginning of the 21st century is irregular migration. This problem, which has deepened in recent years, is addressed in the context of human rights and identities as well as increasing fiscal and economic burdens. The waves of migration faced by Turkey not only create heavy fiscal pressure on the Turkish economy but also cause significant social problems. A financial assistance program has been put into practice to keep refugees, trying to reach EU countries illegally, in Turkey. Turkey claims that getting insufficient support under the program which is being implemented since 2015. Although, it is mentioned that remarkable steps have been taken in this regard by emphasizing strategic cooperation in the EU Commission report in 2019. In this study, the financial assistance program which has been developed within the context of the EU-Turkey statement on March 18th, 2016, was created to manage irregular migration between Turkey and the EU and to support the process financially is analyzed. According to the results, the funds provided within the scope of the program enabled the implementation of many projects for refugees in Turkey. However, it is seen that financial aid should increasingly continue to effectively manage and financially support the irregular migration process.

Keywords: Financial Assistance Program, FRIT, Irregular Migration, Refugee Crisis,

* Çalışma; "Göç: Önümüzdeki Yirmi Yılın Projeksiyonu ve Ötesi" Dokuz Eylül Üniversitesi Uluslararası Konferansı'nda (22-24 Şubat 2021) sözlü olarak sunulan özet bildirinin geliştirilmiş versiyonudur.

¹ Prof. Dr., Dokuz Eylül University, Faculty of Economics and Administrative Sciences, asuman.altay@deu.edu.tr, <https://orcid.org/0000-0002-6685-8101>

² Dr., Dokuz Eylül University, İMYO, esin.aslanpay@deu.edu.tr, <https://orcid.org/0000-0002-5652-1361>

1. GİRİŞ

İnsanlık tarihi bir göçler tarihidir. Yer değiştirerek yeni yaşamlar kuran insanların dünyada kültürel, dini ve her türlü sosyal, ekonomik ve siyasi değişim ve dönüşümlere yol açtıkları söylenebilir. İklim ve çevre koşullarındaki değişimden, güvenlik, kıtlık ve kuraklık, salgın hastalıklar, büyük afetler vb. gibi birçok nedenle insanlar bağımsız ya da kitlesel olarak göç hareketlerine girişmektedirler. Göç veren ve göç alan bölge ve ülkelerin olumlu ya da olumsuz olarak bu hareketlerden etkilendikleri bir gerçektir. Birçok olumlu etkinin yanında ortaya çıkan etkiler, göç veren (itici güç) ülkeler ile göç alan (çekici güç) ülkelerde çok boyutlu toplumsal değişimlere neden olmaktadır. Küreselleşmenin insani, teknolojik, iletişim ve haberleşme temelli hızlı gelişmeler yaşadığı iki binli yıllardan sonra önemli sayılabilecek düzeyde bireysel ya da kitlesel “düzensiz göçler” görülmeye başlamıştır.

“Düzensiz göç”, bir ülkeye yasadışı yollarla giriş yapmak, yasadışı biçimde ilgili ülkede kalmak ya da yasal yollarla bir ülkeye gelerek, yasal sürede çıkmamak anlamına gelmektedir (Göç İdaresi Başkanlığı, 2021a). Düzensiz göçe maruz kalan ülkeler, göçle gelenin amaçlarına göre hedef ya da geçiş (transit) ülkesi konumundadır. Türkiye, uzun yıllardır dış göç veren ve bölgeleri arasında iç göç geçişkenliğinin yoğun olduğu bir ülke iken iki binli yılların özellikle ikinci on yılından bu yana düzensiz göçe maruz kalan bir ülke konumunda olmuştur. Özellikle sınırında yaşanan Suriye krizi ve iç savaşı nedeniyle yoğun bir Suriyeli göçü ile karşı karşıya kalmıştır. Bunun yanında savaş, işsizlik vb. nedenlerle Afganistan, Irak, kısmen İran, Pakistan ve Afrika ülkelerinden gelen insanlar için geçiş ülkesi haline gelmiştir. Bu şekilde göç eden insanların hedef ülkeleri ise Avrupa ülkeleri olmaktadır. Türkiye ile komşuluğu olan ve Akdeniz ile Ege Denizi’ni paylaşan ülkeler, başta Yunanistan ve İtalya olmak üzere, deniz yolu ile geçiş yapmaya çalışan binlerce insanla yüz yüze kalmışlardır. Bu durum AB ülkeleri ile Türkiye’yi düzensiz göç dalgası sorunu ve çekişmesi ile baş başa bırakmıştır.

Bu süreçte AB ülkeleri, sosyal olumsuzlukların yanında mali ve ekonomik olumsuzluklarla baş etmek durumunda kalan Türkiye’ye yardım kararı almışlardır. 2015 yılında yasal olmayan yollarla Türkiye üzerinden gelen düzensiz göçü Türkiye’de tutabilmek amacıyla bir mali program başlatılarak uygulamaya konulmuştur. Program kapsamında Türkiye yetersiz destek aldığını öne sürerken AB Komisyonunun 2019 yılında yayınlanan raporunda stratejik işbirliği vurgusu yapılarak, bu konuda önemli adımlar atıldığından söz edilmektedir.

Bu çalışmada öncelikle Türkiye-AB arasında düzensiz göç ve mülteci krizi süreci, Türkiye’nin ve AB’nin bu süreç karşısındaki durumları ve ortaya koydukları tutum değerlendirilecektir. Akabinde düzensiz göçün yönetilmesi ve mali açıdan desteklenmesi amacıyla oluşturulan “18 Mart 2016 tarihli AB-Türkiye Mutabakatı” kapsamında geliştirilen mali angajman programı incelenecektir. Ayrıca mali yardım programının uygulanma süreci ve bu konuda oluşturulan politikalar analiz edilerek özellikle yakın geleceğe ilişkin değerlendirmeler yapılacaktır.

2. DÜZENSİZ GÖÇ VE MÜLTECİ KRİZİ: TÜRKİYE VE AB

Göç bir olgudur. Göç olgusu, birçok nedene bağlı olarak meydana gelir ve farklı sonuçlara yol açar. Özellikle yeni yüzyılın ilk on yılı sonrası dünyada birçok nedene bağlı olarak önemli ve farklı sonuçları olan “göç dalgaları” yaşanmaktadır. Farklı zaman ve tarihlerde ve yasadışı olmak üzere ortaya çıkan göçler genel başlık olarak “düzensiz göç” şeklinde nitelendirilmektedir. Düzensiz göçe konu olan insanlar, göç edilen ülkeye giriş şekilleri ve ülkede kendilerine verilen statü gereği bir nitelik kazanırlar. Sığınmacı, mülteci, misafir, geçici koruma altında vb. statülerde belirlenebilirler. Bu nitelikler, ülkenin bağlı olduğu ulusal ve uluslararası yasa ve anlaşmalara bağlı olarak değişebilmektedir. Aşağıda bu konu ele alınarak özellikle geçiş ülkesi olan Türkiye ile hedef ülkesi olan AB ülkelerinin durumu incelenecektir.

2.1. Düzensiz Göç ve Mülteci Krizi

Düzensiz göç, bir ülkeye yasa dışı yollarla giriş yapmak, bir ülkede yine yasalara uygun olmayan biçimde kalmak ya da yasal yollarla girilen ülkeden yasal süre aşılmış olmasına rağmen ayrılmamak anlamlarını taşımaktadır (Göç İdaresi Başkanlığı, 2021a). Benzer biçimde 6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’nun 3. maddesinin 1 bendine göre “düzensiz göç, yabancıların yasa dışı yollarla Türkiye’ye girişini, Türkiye’de kalışını, Türkiye’den çıkışını ve Türkiye’de izinsiz çalışmasını ifade etmektedir” (YUKK, 2013).

Düzensiz göç, hedef, transit ve kaynak ülkeler açısından farklı anlamlar taşıdığından ülkelerin düzensiz göç karşısındaki konumlarına göre ayrı ayrı değerlendirilmesi gerekmektedir. Düzensiz göç, hedef ülkeler açısından yasadışı yollarla gelen ya da yasal yollarla geldiği halde yasal sürenin sonunda ülkeden ayrılmayan kişileri kapsarken kaynak ülke açısından ülkesinin sınırlarını yasal düzenlemelere uygun olmayan biçimde terk eden kişileri kapsamaktadır. Transit ülkeler açısından ise hedef ülkeye ulaşmak için yasal ya da yasadışı yollarla ülkeye giriş yapıp, söz konusu ülkeyi bir geçiş ülkesi gibi kullanarak ülkeden ayrılan kişilerdir (Göç İdaresi Başkanlığı,

2021a). Düzensiz göç, hiçbir şekilde yasal bir kapsamda yer almamaktadır. Çünkü ülkeye ya yasa dışı yollardan girilmiştir ya da yasal yolla girilip yasal olmayan bir şekilde kalınmaktadır.

Türkiye, Avrupa ve Asya Kıtası'nı bağlayan bir yarımadadır. Karadeniz, Akdeniz ve Ege denizine kıyısı olan tek ülke olarak coğrafi konumu itibarıyla hem transit hem de hedef ülke olarak göç hareketlerinden etkilenmektedir (Canefe, 2016). Artan düzensiz göç hareketleri ile çeşitli sebeplerden Avrupa'ya geçiş için Türkiye'nin tercih edilmesi ise Türkiye, AB ve Avrupa Devletleri arasındaki ilişkileri önemli ölçüde etkilemektedir.

2.2. Türkiye'nin Düzensiz Göç Sorunu

Türkiye'nin coğrafi konumu, sığınmacılar, mülteciler ve göçmenler açısından önemli bir kabul ve geçiş ülkesi olarak değerlendirilmesine yol açmaktadır. Başta Suriye ve Irak olmak üzere bazı Orta Doğu ülkelerinde yaşanan çatışmalar, Türkiye'ye eşi benzeri görülmemiş bir göç hareketine neden olmuştur. Bunun sonucunda ülke, dünyada en yüksek sayıda mülteciye ev sahipliği yapar duruma gelmiştir. Türkiye'deki 4 milyon civarında mültecinin 3,6 milyonu, kayıt altındaki Suriyelilerden oluşmaktadır. Bu sayının bir kısmını ise Afganistan, Irak, İran ve Somali'den gelerek, Türkiye'de kayıt altına alınan mülteciler ve sığınmacılar oluşturmaktadır. Türkiye, özellikle bu ülkelerden çeşitli nedenlerle ayrılmak zorunda kalan insanların kabulü ve desteklenmesi konusunda dünyanın dikkatini çeken bir çaba ortaya koysa da mülteci ve göçmenlerin sayısı ve yoğunluğu yerleşik topluluklar üzerinde önemli etkilere neden olarak sosyal uyumu zorlaştırmaktadır (European Commission, 2020: 2).

Tarihsel olarak Avrupa ülkelerine göçmen işçi gönderen bir ülke olan Türkiye, yaklaşık olarak geçtiğimiz 30 yılda göç alan bir ülke konumuna gelmiştir (İçduygu ve Aksel, 2012: 20). 1980'lerin başından bu yana Türkiye toprakları, düzenli göçmenlerden düzensiz ve transit göçmenlere, sığınmacılara varan bir çeşitlilikle büyük çaplı göç akımlarına ev sahipliği yapmaktadır (İçduygu, 2003: 17). Bu durumun bir nedeni, Türkiye'nin tarihsel olarak siyasi karışıklıkların, çatışma ve savaş koşullarının mevcut olduğu bir bölgenin stratejik bir konumunda bulunması iken bir diğer nedeni ise dünya göç sistemlerini genel olarak etkileyen küreselleşme süreci olarak ifade edilebilir (İçduygu ve Aksel, 2012: 20). Küreselleşmenin de etkisiyle Türkiye, günümüzde göç alan ve transit bir ülke konumuna gelmiştir (İçduygu ve Yüksek, 2012: 442).

Türkiye'de yakalanan düzensiz göçmenler için üç ana profilden söz etmek mümkündür. İlki, Türkiye'yi, çoğunlukla bir Avrupa ülkesine göç etmek amacıyla geçiş ülkesi olarak kullanan transit göçmenler olarak ifade edilebilir (İçduygu ve Aksel, 2012: 21, 22). Türkiye'ye çoğunlukla Orta Doğu ile çeşitli Asya ve Afrika ülkelerinden gelen ve Türkiye'yi bir geçiş noktası olarak kullanarak Batı Avrupa'ya ulaşmayı hedefleyen düzensiz göçmenler bu kategoride değerlendirilebilir (İçduygu, 2003: 17). İkincisi, yaşamak ve çalışmak için geçerli yasal belgeleri olmaksızın Türkiye'ye gelen ya da kalmaya devam eden göçmenlerdir. Çoğunlukla Türkiye'ye yasal yollarla giriş yapan ve ekonomik fırsat arayışında olan; ancak kalış şartlarını ihlal ettikleri ya da vize sürelerini aştıkları için düzensiz göçmen olarak değerlendirilen yabancılar (İçduygu ve Aksel, 2012: 21, 25). Romanya ve Moldova gibi Doğu Avrupa ülkelerinden gelerek Türkiye'ye genel olarak yasal yollardan giriş yapan; ancak daha sonra vize sürelerini aşan ve vizelerini yenilemeyen göçmenler bu kapsamda düşünülebilir (İçduygu, 2003: 17). Üçüncüsü ise başvurusu reddedilen ve ülkeyi terk etmesi beklenen; ancak ülkeden ayrılmayan sığınmacılar olarak ifade edilebilir (İçduygu ve Aksel, 2012: 21). Başvuruları reddedilmiş; ancak kendi ülkelerine dönmek konusunda isteksiz olan sığınmacılar, yasadışı çalışma ya da yasal olmayan yollardan bir başka ülkeye göç etme arayışında olan kişilerdir (İçduygu, 2003: 18).

Literatürde göç olgusunun anlaşılmasına yönelik Castles ve Miller (2008: 39, 40) tarafından geliştirilmiş soru ölçütleri yer almaktadır. Sorular genel, yanıtlar ise oldukça özeldir. Tablo 1'de yer alan bu soru dizininin, göç alan ve göç veren ülkeler açısından göç olgusunun anlaşılması ve yönetilmesi sürecinde işlevsel olacağı söylenebilir. Türkiye açısından söz konusu sorulara verilecek yanıtlar, düzensiz göçün çerçevesini de belirli ölçülerde ortaya koyarak süreci anlaşılır kılacaktır.

Tablo 1.

Castles ve Miller'in Göç Olgusu Çerçevesinin Oluşturulması

1. Ekonomik, toplumsal, çevresel, siyasi ve demografik faktörler göç kararının alınmasında hangi ölçüde belirleyicidir?
2. Göçmenler açısından göç edilen yer ne tür fırsatlar sunmaktadır?
3. Göç alan ve veren ülkeler açısından sosyal ağlar ve bağlantılar nasıl gelişim göstermektedir?
4. Göçmenlerin uyumlarına ve yerleşmelerine yönelik mevcut veya planlanan hukuki ve sosyal yapı ile uygulamalar nelerdir?
5. Göçmenlerin yerleşimci oldukları ülkelerde ne gibi etkiler ortaya çıkmaktadır? Bazen ayrımcılığa bazense çoğulcu bir ortamın oluşmasına neden olan unsurlar nelerdir?

6. Yerleşmenin göç alan ülkelerde ulusal kimlik, kültür ve toplumsal yapı üzerinde ne gibi etkileri olmaktadır?

7. Göçün göç veren bölge üzerindeki etkileri nelerdir?

8. Göç alan ve veren toplumlar arasında göç nedeniyle hangi açılardan yeni bağlantılar ortaya çıkmaktadır?

Kaynak: Castles ve Miller 2008: 39, 40.

Türkiye açısından Tablo 1’de yer alan soruların en azından görünür ve saptanabilir yanıtları, özellikle Suriye’den olan düzensiz göç bakımından çok kısa olarak Tablo 2’de yer almaktadır. Tarafımızca oluşturulan yanıtların her biri, tahmin edileceği gibi ayrı bir çalışma konusu olacak kadar kapsamlı ve disiplinler arası hususları içermektedir. Bununla birlikte, çalışmanın içeriği gereği düzensiz göç bağlamında her bir soruya kısaca değinilmeye çalışılmıştır.

Tablo 2.

Castles ve Miller’in Göçle İlgili Sorularının Türkiye’deki Karşılığı

1. Göçe ilişkin oluşturulan kurumsal kararların alınmasında özellikle siyasi değişimler yol göstericidir. Bunun yanında insan can güvenliği odaklı sosyal unsurlar da karar alınmasında yol göstericidir;

2. Hedef ülkelere geçiş özelliği olması;

Özellikle Suriye göçünde doğu illerinin kültür ve yaşam biçimi ile din ve inanç sistemine yakınlık;

Kayıt dışılığın yaygın olması nedeniyle kayıtsız istihdam imkânları;

Kayıtsız para ile yatırım yapma olanakları;

Devlet yardımlarının yaygınlığı;

3. Türkiye’ye başta Suriye sınırı olmak üzere, Irak, İran ve Afganistan iç savaşları nedeniyle düzensiz olarak göçmen gelmektedir. Bağlantısallık başta “sınır yakınlığı” olmaktadır. Bu da uluslararası bir “insan kaçakçılığı” bağına ve ağına yol açmaktadır.

4. İçişleri Bakanlığı nezdinde kurulan Göç İdaresi gerek Mevzuat ve gerekse yurt içi/yurt dışı faaliyetleri ile bu süreci yöneten bir kurumdur. Türk Kızılay’ı da sosyal ve fiziki imkânların sunulması amacıyla önemli alt ve üst yapı oluşturmaktadır. Sosyal ve ekonomik yardımlar sürekli yeniden düzenlenerek, daha fazla kapsayıcı hale gelmektedir.

5. Türkiye, Orta Doğu ve Avrupa arasında “çok kültürlü” bir yapıdadır;

Özellikle Orta Doğu ve Afrika göçleri, kültür ve bazen din ve değerler paydaşlığı noktasında uyumu kolaylaştırabilmektedir;

Daha modern ve eğitim seviyesi yüksek bölgelerde göç kapsamında gelen özellikle alt ve orta kültüre mensup mültecilerin sosyal ve ekonomik dışlanma ile karşılaştıkları görülebilmektedir;

6. Yerleşikler göçmenlerin ülkede kalış süreleri uzadıkça ve yerleşiklere göre devletin mültecilere sağladığı imkânlar artıkça olumsuz etkiler ortaya çıkabilmektedir;

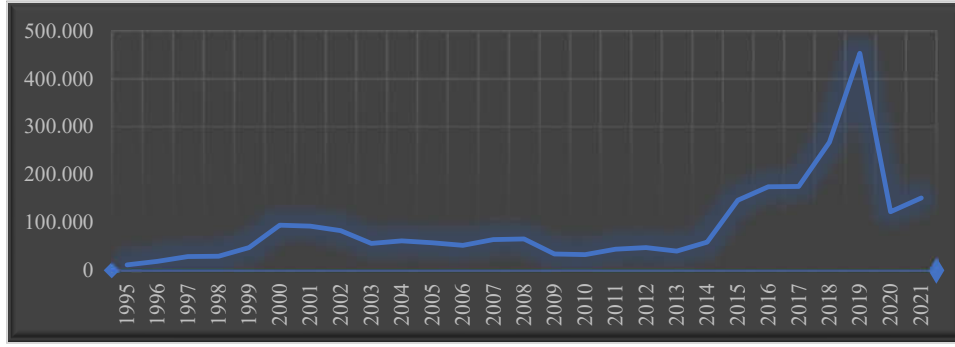
7. Göçmen veren ülke demografik ve sosyal açıdan önemli bir insan kaybına ve niteliğine uğramaktadır. Bunun ekonomik ve siyasi etkileri ölçülmesi gereken boyutlarda olabilir;

8. Farklı kültürlerin bir aradalığının olduğu bir ülke olarak Türkiye, AB ülkelerine göre yeni kültürlerle uyumun daha güçlü olduğu bir ülke olarak görülebilir. Göç veren ülkelerin daha çok tanınması ile ticari ve ekonomik ve siyasi faaliyetler artabilir;

Kaynak: Yazarlar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 2’de Castles ve Miller’in bir ülkede Göç Olgusu Çerçevesinin oluşturulmasına yönelik sorularının Türkiye açısından çok kısa veri oluşturulmasına yönelik cevaplarına yer verilmiştir. Görüldüğü gibi her yanıtın kendi başına bir hipotez olarak ayrı bir analiz konusu olabileceği açıktır. Kısaca Tablo 2’den de anlaşılacağı gibi Türkiye, çok büyük ve çok boyutlu bir “düzensiz göç” olgusu ve gerçeği ile karşı karşıyadır. Bu süreç, son on yıllarda başlamış gibi görünse de 1990’lardan beri düzensiz göç sorunu farklı ve değişen biçimlerde hızlanarak devam etmektedir.

1990’lı yıllardan bu yana Türkiye’de yakalanan düzensiz göçmenlerin sayıları ve uyrukları farklı kompozisyonlarda gerçekleşmiştir. Geçtiğimiz 25 yıllık dönemde Türkiye’de yakalanan düzensiz göçmen sayılarında yaşanan değişimler Şekil 1’de gösterilmektedir. Özellikle 2014 yılından itibaren hızlı bir artış gösteren düzensiz göçmen sayısında 2018 ve özellikle de 2019 yılında bir sıçrama yaşandığı söylenebilir.

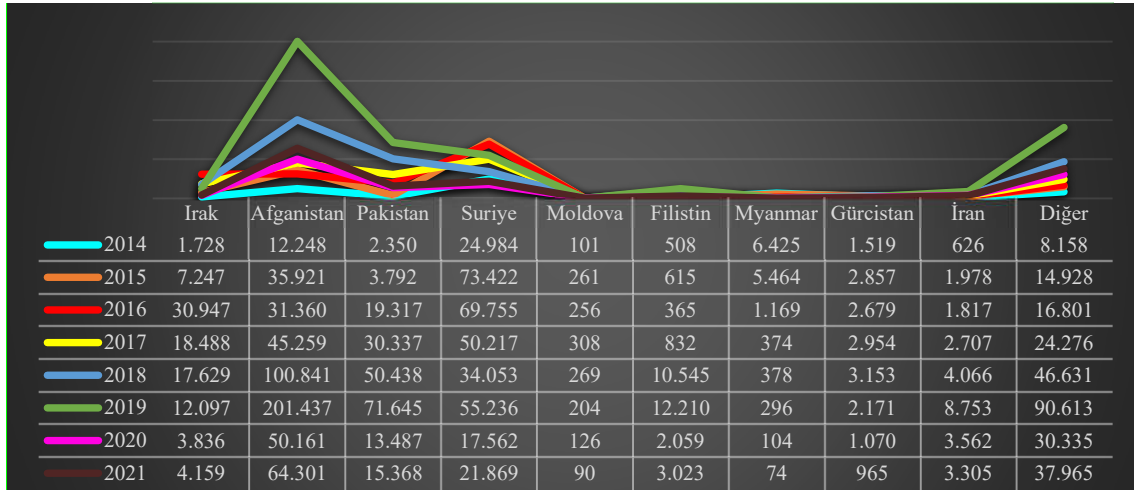


Şekil 1. Türkiye’de Yıllara Göre Yakalanan Düzensiz Göçmen Sayısı 1995-2021*

Kaynak: İçduygu, 2008: 20; Göç İdaresi Başkanlığı, 2021b.

Türkiye’ye doğru gerçekleşen Suriye kaynaklı göç, yakın tarihte küresel ölçekte yaşanan en büyük göç hareketi olmasının yanında Türkiye Cumhuriyeti tarihinin de en büyük göç hareketidir (Bahçekapılı ve Çetin, 2015: 2). Ülkelerindeki can güvenliği tehdidi nedeniyle ani, kitlesel ve zorunlu biçimde göç eden Suriye uyruklu göçmenlerin, bu tarihten önce Türkiye’nin düzensiz göç profilinde belirleyici çoğunlukta yer almadığı söylenebilir. Nitekim 1995-2008 yılları arasındaki dönemde Türkiye’de yakalanan düzensiz göçmenler içinde Suriye uyruklu düzensiz göçmenler, ilk 10’da yer almamaktadırlar (İçduygu, 2008: 20).

Şekil 2’de gösterildiği üzere Göç İdaresi Başkanlığı verileri ise 2014 yılından özellikle 2018 yılına kadar olan dönemde Türkiye’de düzensiz göçün, Suriye uyruklu göçmenler tarafından karakterize edildiğini ortaya koymaktadır. Bahse konu dönemde, Türkiye’de düzensiz göçün Suriyelileşmesi olarak ifade edilebilecek bir süreç yaşandığı söylenebilir.



Şekil 2. Türkiye’de Yıllara Göre Yakalanan Düzensiz Göçmenlerin Uyrukları*

Kaynak: Göç İdaresi Başkanlığı, 2021b.

2015 yılında Türkiye’de yakalanan düzensiz göçmen sayısı, bir önceki yıla göre %150; Suriyeli düzensiz göçmen sayısı ise yine bir önceki yıla göre %194 artmıştır. 2018 yılından sonraki dönemde de Türkiye’de azımsanmayacak sayıda Suriye uyruklu düzensiz göçmen yakalanmış olsa da Afganistan uyruklu düzensiz göçmenler birinci; Pakistan uyruklu düzensiz göçmenler ikinci; Suriye uyruklu düzensiz göçmenler üçüncü sırada yer almışlardır. 2019 yılı, son 25 yıllık dönemde Türkiye’de yakalanan düzensiz göçmen sayısının en fazla olduğu yıl olmuştur (Göç İdaresi Başkanlığı, 2021b). Afganistan kaynaklı düzensiz göçün artışında Afganistan’da yaşanan çatışma ve iç karışıklık koşulları etkili olurken Pakistan’dan gelen düzensiz göçün daha çok ekonomik gerekçelerle gerçekleştiği söylenebilir. Düzensiz göçmen sayısındaki bu genel artış, düzensiz göç kaynaklık eden ülkelere içkin sorunlardan kaynaklanmakla birlikte; bu tür göçmenlerin Avrupa sınırlarına ulaşmadan Türkiye’de yakalanmaları, çalışmanın ilerleyen bölümünde incelenecek olan Türkiye-AB Mutabakatı gereği Türkiye’nin taahhütlerini yerine getirmesinin sonucu olarak izah edilebilir.

* 09.12.2021 itibarıyla

* 09.12.2021 itibarıyla

2.3. Mülteci Krizinin Türkiye Ekonomisine Etkileri

Suriye krizinin neden olduğu düzensiz göç, boyutu ve etki alanı düşünüldüğünde sosyal ve mali açılarından yönetilmesi son derece güç bir sürece neden olarak ülke ekonomisi üzerinde önemli etkiler doğurmuştur. Türkiye açısından çalışmanın konusunu oluşturan AB-Türkiye Mutabakatı'nın en önemli nedeni, Suriyelilere ev sahipliği yaparken katlanılan bu maliyetlerin son derece yüksek olmasıdır. İşgücüne katılımın azalması, işsizliğin ve kayıtdışı çalışmanın yaygınlaşması gibi etkiler doğururken artan kamu hizmeti talebi, kamu maliyesi üzerinde baskı oluşturmaya başlamıştır. Özellikle Suriyeli göçmenlerin yoğun olarak bulunduğu bölgelerde başta konut ve kira fiyatlarında olmak üzere mal ve hizmet fiyatlarında artışlar meydana gelmiştir. Ayrıca özellikle istihdam ve talep yönlü etkilerin, negatif etkilerin yanı sıra belirli katkı ve fırsatları da ortaya çıkardığı yönünde görüşler ve çalışmalar da bulunmaktadır.

Ceritoglu vd. (2015) mülteci krizinin erken dönemini inceledikleri çalışmalarında Suriyelerin istihdamının Türkiye'de yerli işgücü açısından işgücüne katılım, kayıt dışı istihdam ve iş bulma oranlarını azalttığını ve genel işsizlik düzeyini artırdığını bulgulamışlardır. Bu durumdan en fazla etkilenenler ise kadınlar, genç çalışanlar ve eğitim düzeyi düşük çalışanlar gibi dezavantajlı gruplardır.

Altunç vd. (2017), dış göçün Türkiye üzerindeki etkilerini işsizlik, enflasyon ve ekonomik büyüme açısından incelemişlerdir. Çalışmadan elde edilen bulgulara göre dış göçler ile GSYH arasında çift yönlü bir nedensellik ilişkisi bulunmaktadır. Ayrıca ekonomik büyümeden enflasyona, enflasyondan işsizliğe, işsizlikten ekonomik büyümeye doğru tek yönlü bir nedensellik ilişkisi olduğu saptanmıştır. Nurdoğan ve Şahin (2019), Türkiye'deki yabancı sayısını, işsizliğin nedenlerinden biri olarak tespit etmişlerdir. Engin ve Konuk (2021), Uluslararası göçün Türkiye ekonomisi üzerindeki etkilerini inceledikleri çalışmalarından elde edilen sonuçlar, göç oranındaki artışın işsizlik ve ekonomik büyümeyi artırdığını göstermektedir.

Suriyelilerin kayıt dışı çalışmasının Türkiye ekonomisi üzerindeki etkileri ise olumlu ve olumsuz açılarından iç içe geçmiş durumdadır. Bu kapsamda istihdam oluşturma, gelir etkisiyle oluşan talep artışının milli geliri artırması, devletin atıl bıraktığı fonların özel sektörde elinde kalmasıyla oluşan kaynak dağılımı etkinliği ve kayıt dışı sektörlerin rekabet gücü artışı etkileri genel olumlu etkiler olarak sayılabilir. Olumsuz etkiler ise vergi gelirlerinin azalması, vergi adaletsizliği, kamu hizmetlerinin sunulmasında kayıtlı sektörlerin daha fazla vergiye maruz kalması nedeniyle oluşan kaynak dağılımı etkisizliği, kayıtlı sektörlerin haksız rekabete maruz kalması, ekonomik verilerin doğru analizinin engellenmesi, çocuk emeğinin sömürülmesi, sosyal güvenlik sistemi darboğazları gibi etkiler şeklinde ortaya çıkabilir (Yıldız ve Yıldız, 2017: 38).

Kira artışı sorunu, bütün şehirlerde belirli ölçüde kendini göstermektedir. Özellikle sınır illerinde ev sahipleri, evlerini daha yüksek kira talep edebildikleri Suriyelilere kiralamayı tercih etmekte ve hatta mevcut kiracılarını çıkararak, daha yüksek bir kira bedeli ile Suriyelilere kiralayabilmektedir. Hayat pahalılığı konusu da sorunun bir başka yönünü oluşturmaktadır. Yine özellikle sınır illerinde olmak üzere artan talep, temel gıda maddeleri ile konut fiyatlarını yükseltmiştir. Sınır illerindeki enflasyon oranı, genel olarak Türkiye ortalamasının üzerindedir (Orhan ve Gündoğar, 2015: 17).

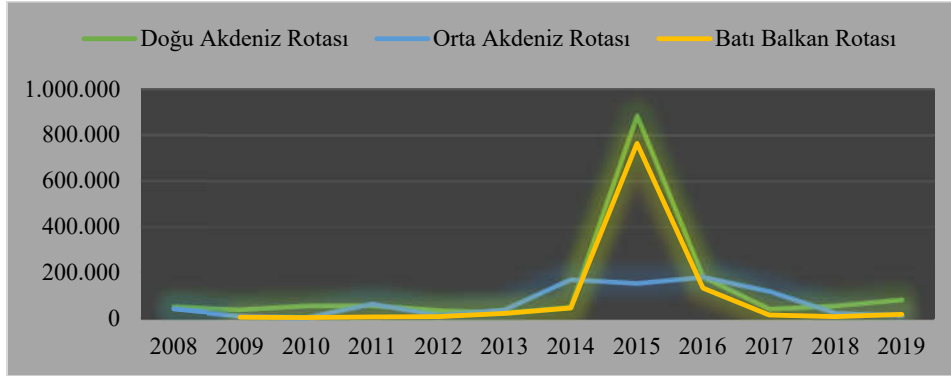
Genel olarak değerlendirildiğinde Suriyelilerin kayıt dışı istihdamı, gelir etkisi aracılığıyla talebi ve ekonomik büyümeyi olumlu yönde etkilediği gibi enflasyonu artırabilmektedir. Ayrıca bu tür bir istihdam biçiminin yerli istihdamı gerek kayıtlı gerekse kayıt dışı piyasalardan dışlama etkisi olduğu; işgücüne katılımı azaltacağı ve işsizliği artıracığı açıktır. Kayıtlı ve kayıt dışı sektörlerde Suriyelilerin sebep olduğu artan emek arzı, ücretlerde azalma ile sonuçlanabilmektedir. Kayıt dışı istihdamın yaygınlaşması, vergi gelirlerinin potansiyelin altında kalmasına ve kayıtlı istihdam açısından vergi adaletsizliğinin ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

2.4. Mülteci Krizi Sürecinde Türkiye'den Avrupa'ya Düzensiz Göç

2011 yılında patlak veren Suriye iç savaşı, çatışma ortamından uzaklaşarak kendilerinin ve ailelerinin can güvenliğini sağlamak isteyen milyonların göç hareketlerine neden olmuştur. Suriyeli sığınmacılara uluslararası koruma sağlayan Türkiye, bu süreçte özellikle yasa dışı yollarla Avrupa ülkelerine yönelen göçü de yönetmeye çabalamıştır.

Düzensiz göçmenlerin Türkiye'den Avrupa'ya ulaşmak için kullandıkları güzergâhlar, Doğu Akdeniz, Orta Akdeniz ve Batı Balkan rotaları şeklinde ifade edilebilir (Frontex, 2019: 16, 17). AB Sınır Güvenliği Birimi Frontex'in verilerine göre Doğu Akdeniz rotasını kullanarak Avrupa'ya giriş yapmak isteyen düzensiz göçmenlerin sayısı, 2015 yılında 885.386 gibi bir düzeye ulaşarak, II. Dünya Savaşı'ndan bu yana Avrupa Kıtası'nın karşılaştığı en büyük göç dalgası olarak tarihine geçmiştir. Rekor düzeye ulaşan bu sınır ihlallerinde göçmenlerin önemli bir çoğunluğunun sırasıyla Suriye, Afganistan ve Somali uyruklu oldukları bildirilmiştir

(Frontex, 2021a). 2019 yılında ise ilk sırada Afganistan, ikinci ve üçüncü sırada Suriye ve Türkiye uyruklu düzensiz göçmenler yer almaktadır (Frontex, 2020: 24).



Şekil 3. Doğu Akdeniz-Orta Akdeniz ve Batı Balkan Rotaları Üzerinden Yasadışı Sınır İhlalleri
Kaynak: Frontex, 2021a, 2021b, 2021c; Frontex 2020.

Orta Akdeniz Rotası üzerinden Avrupa'ya geçmeye çalışan düzensiz göçmenlerin sayısı, 2013 yılında 40.000 kişi iken 2014 yılında bir sıçrama yaşayarak 170.664'e yükselmiştir. 2015 yılında bir azalma yaşansa da düzensiz göçmen sayısı 153.946'yı bulmuştur. Söz konusu trend, 2016 yılında da devam etmiş ve 181.376 düzensiz göçmen kayıtlara geçmiştir.

2017 yılının ilk yarısında da benzer bir durum söz konusu iken Temmuz ayından itibaren düzensiz göçmen sayısı aniden düşmeye başlamıştır (Frontex, 2021b). 2019 yılında Orta Akdeniz Rotası üzerinden meydana gelen sınır ihlallerinde göçmenlerin sırasıyla en çok Tunus, Sudan ve Fildişi Sahili kökenli oldukları bildirilmiştir (Frontex, 2020: 24).

Batı Balkan rotası üzerinden gerçekleşen sınır ihlalleri, 2015 yılında 764.033 kişi ile bir önceki yıla göre 14 kat artmış olarak kayıtlara geçmiştir. 2016 yılında sayı büyük bir düşüşle 130.325 ve 2017 yılında ise 12.179 olarak gerçekleşmiştir (Frontex, 2021c). Batı Balkan rotasını kullanarak sınır ihlali yapan düzensiz göçmenlerin uyrukları sayısal olarak incelendiğinde 2015 yılı için Suriye, Irak ve Afganistan ve 2019 yılı için ise Afganistan, Suriye, Irak şeklinde sıralanmıştır (Frontex, 2020: 24).

3. AB MALİ YARDIM PROGRAMININ BAŞLATILMASI VE KAPSAMI: 18 MART 2016 TARİHLİ AB-TÜRKİYE MUTABAKATI

Göç İdaresi Başkanlığı ve Frontex verilerine de yansdığı üzere son yıllarda derinleşen düzensiz göç sorunu giderek artan mali, ekonomik ve sosyal yükler yaratmıştır. Bunun yanında söz konusu sorun, insan hakları ve kimlikler bağlamında da önemli sorunları ortaya çıkarmaktadır. Türkiye'nin karşı karşıya kaldığı göç dalgası, Türkiye ekonomisi üzerinde büyük bir mali baskı oluştururken önemli toplumsal olaylara da neden olmaktadır.

Suriye krizinin neden olduğu göç dalgasına karşı Türkiye ve AB arasında atılan en önemli adımın, Türkiye'nin uzun yıllar imzalamaya mesafeli durduğu Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması olduğu söylenebilir. 16 Aralık 2013 tarihinde imzalanarak, 1 Ekim 2014 tarihinde yürürlüğe giren Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması'nın ardından yapılan müzakereler sonucunda 15 Ekim 2015 tarihinde Ortak Eylem Planı üzerinde anlaşmaya varılmıştır (Tekin, 2017: 667). 29 Kasım 2015 tarihli Türkiye-AB Zirvesi ile Türkiye'de bulunan Suriye uyruklu göçmenleri desteklemek ve göç yönetiminde işbirliğini sürdürmek amacıyla 15 Ekim 2015 tarihinde kabul edilen; ancak ad referendum¹ niteliği taşıyan Ortak Eylem Planı'nın hayata geçirilmesine karar verilmiştir (29 Kasım 2015 TR-AB Zirve Bildirisi, 2015). Özellikle Suriye mülteci krizinin etkisiyle ani ve kitlesel boyutlara ulaşan göç hareketlerinden endişe duyan AB ve üye devletler, Türkiye'nin süreçteki rolünü devam ettirmesi isteğiyle siyasi ve mali olarak destek sağlama kararı almışlardır. Zirve ile AB-Türkiye ilişkilerinin geliştirilmesi ve Türkiye'nin göçmen krizi yönetimine katkı sağlanması niyeti ortaya konulmuştur (European Council, 2015).

¹ Danışma Koşullu İmza/Geçici Onay: Temsilci ya da müzakerecinin uluslararası sözleşmeyi adına hareket ettiği hükümete danışıp, onayını almak şartı ile imza etmesi. (Temsilci ya da müzakerecinin ülkesinin talimatlarının ya da kendi yetkisinin sınırları aşmaktan çekindiği durumlarda gerçekleşir.)

AB-Türkiye Ortak Eylem Planı, mevcut göç krizini, iki bölüm olarak ele almaktadır (European Commission, 2015a):

1. Suriyelilerin kitlesel akınına yol açan temel nedenlerin ele alınması; Suriyelilerin ve Türkiye'deki ev sahibi toplulukların desteklenmesi;
2. Düzensiz göçün önlenmesine yönelik işbirliğinin güçlendirilmesi,

AB-Türkiye Ortak Eylem Planı gerek AB açısından gerekse Türkiye açısından birtakım beklentiler ve niyetler ortaya koymaktadır. Buna göre Türkiye'den Suriyelilere yönelik politikalarına devam etmesi; Türkiye'de kalmaya devam ettikleri süre boyunca Suriyeli göçmenlerin eğitim, sağlık gibi kamu hizmetlerinden yararlanmalarının ve ekonomik yaşama katılımlarının sağlanması ile özellikle düzensiz göçün önlenmesinde AB ile koordineli olarak çalışması beklenmektedir.

2015 yılında AB üyesi devletlerin Türkiye'deki mültecilere yönelik olarak finansman çağrısında bulunmaları üzerine Komisyon -10 Şubat 2016, 14 Mart ve 24 Temmuz 2018 tarihlerinde üzerinde değişiklik yapılan- 24 Kasım 2015 tarihli kararı ile "Türkiye'deki Mülteciler için Mali Yardım Programı'nı (FRIT)" başlatmıştır (European Commission, 2020: 3). 17 Şubat 2016'da "Türkiye Mülteci Aracı" Yönlendirme Komitesi'nin ilk toplantısı ile FRIT uygulamaya geçirilmiştir. Komisyon, toplantının akabinde FRIT kapsamındaki ilk projelerin sözleşmeye bağlanması için gerekli adımları hızla atmıştır (European Commission, 2017: 4).

18 Mart 2016 tarihinde gerçekleştirilen Zirve'de Avrupa Birliği ve Türkiye, Ortak Eylem Planı'nın uygulanmasına yönelik irade ve taahhütlerini yineleyerek Türkiye-AB ilişkileri ve göç yönetimine ilişkin diğer önlemler üzerinde mutabakata varmışlardır. Böylelikle "18 Mart 2016 tarihli AB-Türkiye Mutabakatı" ortaya çıkmıştır (European Commission, 2017: 4). Zirve'de özellikle üzerinde durulan ve mutabık kalınan hususlar; düzensiz göçün önlenmesine yönelik atılacak adımların belirlenmesi, insan kaçakçılığı ile kararlı biçimde mücadele edilmesi ve FRIT kapsamında başlangıç olarak tahsis edilen 3 milyar Euro tutarındaki bütçenin hızla sığınmacıların en çok ihtiyaç duyduğu alanlarda gerçekleştirilecek projelere yönlendirilmesi olmuştur. Ayrıca 3 milyar Euro tutarındaki fon tam olarak kullanılma durumuna geldiğinde ve Mutabakat'ta sözü edilen yükümlülükler karşılandığında FRIT kapsamında 3 milyar Euro tutarında ilave fonun 2018 yılının sonuna kadar devreye sokulacağı belirtilmiştir (18 Mart 2016 TR-AB Zirve Bildirisi, 2016).

3.1. Yardım Mekanizmalarının Oluşturulması ve Tahsis Miktarı

FRIT, AB bütçesi ile üye devlet katkılarının harekete geçirildiği bir mekanizmadır. Bu kapsamda Yardım Programı'nın kaynakları, AB bütçesinden ve dışarıdan sağlanan gelirler kapsamında üye devletlerin AB bütçesine ilave katkılarından oluşmaktadır (European Commission, 2020: 3).

Üye devletler, kendi ulusal katkılarını sunma iradesini ortaya koymuştur. Bu irade, 3 Şubat 2016 tarihinde üye ülkelerin temsilcileri tarafından kabul edilen ve Yardım Programı'nın ikinci dilimi üzerinde varılan anlaşma ile güncellenen Ortak Uzlaşma çerçevesinde gerçekleşmiştir. Ortak Uzlaşma ile bir koşulluluk çerçevesi de belirlenmiştir. FRIT'nin ilk dilimi (2016-2017) çerçevesinde toplam 3 milyar Euro tahsis edilmiştir. Söz konusu bütçenin 1 milyar Euro'luk bölümü AB bütçesinden karşılanırken 2 milyar Euro'luk kısmı üye ülkelere sağlanmıştır (Council of European Union, 2018; European Commission, 2017: 4).

3 milyar Euro, FRIT'nin hayata geçirilmesinden önce Komisyon tarafından Türkiye'ye tahsis edilen 345 milyon Euro'luk finansmana ve üye ülkelerin iki yönlü yardımına ek olarak sağlanmıştır. 2013-2015 yıllarında sağlanan söz konusu fon desteği çeşitli finansman araçları aracılığıyla gerçekleştirilmiştir. Bunlar; "İnsani Yardım Aracı (HUMA)", "Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA)" ve "İstikrar ve Barışa Katkı Aracı" gibi çeşitli dış finans araçları ile "Suriye Krizine Müdahale için AB Bölgesel Güven Fonu (EUTF)" kapsamında uygulanan çeşitli projeler şeklindedir. Krizin başından bu yana AB, Suriye halkını desteklemek üzere idaresindeki siyasi ve insani yardım araçlarını belirli ölçülerde sürece dahil etmeye çalışmaktadır. Bu kapsamda üye devletlerle kolektif biçimde harekete geçirilen 17 milyar Euro tutarındaki fonla insani yardım, kalkınma yardımı, ekonomik yardım ve istikrar yardımı gibi destekler sağlanmıştır (European Commission, 2020: 3).

3.2. Yardım Programının İşleyişi

FRIT ile yardımların Türkiye'de yaşayan mültecilere hızlı, etkin ve etkili şekilde ulaşmasının sağlanması amaçlanmıştır. Programın bu amaca uygun bir eşgüdüm mekanizması olduğu görülmektedir. Yardım Programı ile Avrupa Birliği finansman araçları, insani ve/veya kalkınma yardımı olarak harekete geçirilmektedir. Bu kapsamda mültecilerin ihtiyaçları ile birlikte ev sahibi toplulukların ihtiyaçları da gözetilmektedir (European Commission,

2015b: 4). FRIT kapsamındaki yardımlar proje bazlı olup insani yardım, kalkınma yardımı; eğitim, sağlık, belediye hizmetleri, temel ihtiyaçlar ve sosyoekonomik destek alanlarını içermektedir.

FRIT'nin sıkı mali yönetim çerçevesinde hızlı, verimli ve etkin biçimde uygulanmasına önem ve öncelik verilmektedir. Ayrıca program kapsamında hayata geçirilen müdahalelerin sürdürülebilirliği ve ulusal karar alıcılar tarafından benimsenmesi de önem arz etmektedir. Müdahale edilecek alanların öncelik sıralamasının belirlenmesinde kapsayıcı ve bağımsız bir ihtiyaç değerlendirmesi (European Commission, 2016) dikkate alınmaktadır. Nitekim sözü edilen ihtiyaç değerlendirmesi, 2018'de güncellenmiştir (European Commission, 2018a). Bununla birlikte ihtiyaç listelerinin daha sık güncellenmesi gereği açıktır. Çünkü kırılğan gruplar kapsamında yer alan kadın, yaşlı, çocuk ve engelliler için çok hızlı, verimli ve değişebilir ihtiyaçlara acil karşılık verebilecek mekanizmaların oluşturulması ihtiyacı varlığını korumaktadır.

3.3. Mali Yardımların Dış Finansmanı

Yardım Programı, aşağıdaki dış finansman araçları kapsamında hazırlanmıştır (European Commission, 2020: 5):

- İnsani Yardım,
- Avrupa Birliği Komşuluk Aracı, “Avrupa Komşuluk Aracını tesis eden (AB) 232/2014 sayılı Avrupa Parlamentosu ve AB Konsey Tüzüğü”,
- Kalkınma İşbirliği Aracı, “Kalkınma İşbirliği için finansman aracını tesis eden (AB) 233/2014 sayılı Avrupa Parlamentosu ve Konsey Tüzüğü”,
- Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı, “Katılım Öncesi Mali Yardım Aracını tesis eden (AB) 231/2014 sayılı Avrupa Parlamentosu ve Konsey Tüzüğü”,
- İstikrar ve Barışa Katkı Aracı, “İstikrar ve Barışa Katkı Aracını tesis eden (AB) 230/2014 sayılı Avrupa Parlamentosu ve Konsey Tüzüğü”,

Birlik bütçesinden finanse edilen önlemler, Birliğin mali kurallarına ve tüzüklerine göre uygulanmaktadır. Yardım, Türkiye'nin Ortak Eylem Planı ve Mutabakata bağlı taahhütlerine uyması koşulu ile uygulanmaktadır (European Commission, 2020: 5).

3.4. Mali Kapasite, Süre ve Niteliği Bakımından Finansman

FRIT ile toplam 6 milyar Euro bütçe sağlanmaktadır. İki dilim şeklinde sağlanan bütçenin birinci dilimi kapsamındaki projelerin en geç 2021 ortasına kadar devam edeceği öngörülmüştür. Bütçenin ikinci dilimi ile sağlanan projelerin ise en geç 2025 ortasına kadar devam edeceği belirtilmekle birlikte; çoğu projenin bu tarihten daha önce son bulacağı öngörülmektedir (European Commission, 2020: 5).

2016-2017 Dönemi için sağlanan 3 milyar Euro tutarındaki yardımın 2 milyar Euro tutarındaki kısmının, AB üyesi ülkeler arasındaki dağılımı Tablo 3'te görülmektedir.

Tablo 3.

2016-2017 Dönemi için AB Üyesi Ülkelerin Türkiye Mülteci Aracına Ulusal Katkıları, (Milyon Euro)

Üye Ülke	Ulusal Katkı	Üye Ülke	Ulusal Katkı	Üye Ülke	Ulusal Katkı
Belçika	57.6	Fransa	309.2	Avusturya	45.6
Bulgaristan	5.9	Hırvatistan	5.9	Polonya	57.0
Çek Cumhuriyeti	20.4	İtalya	224.9	Portekiz	24.4
Danimarka	38.4	Letonya	3.5	Romanya	21.6
Almanya	427.5	Litvanya	5.2	Slovenya	5.2
Estonya	2.8	Lüksemburg	4.3	Slovak Cumhuriyeti	10.5
İrlanda	22.9	Macaristan	14.7	Finlandiya	28.4
Yunanistan	25.1	Malta	1.1	İsveç	61.3
İspanya	152.8	Hollanda	93.9	Birleşik Krallık	327.6

Kaynak: European Council, 2016.

2016-2017 Dönemi için AB bütçesinden sağlanan 1 milyar Euro'nun 250 milyon Euro'luk kısmı 2016'da 750 milyon Euro'luk kısmı 2017'de seferber edilmiştir (European Commission, 2020: 7). Yardım Programının ikinci

dilimi kapsamında (2018-2019) ilave 3 milyar Euro tahsis edilerek FRIT, toplam tutarı olan 6 milyar Euro'ya ulaşmıştır.

2018-2019 dönemi için belirlenen yardım kapsamında AB bütçesinden 2 milyar Euro sağlanmıştır. 2 milyar Euro'nun 550 milyon Euro'luk tutarı, 2018'de kullanıma hazır hale getirilmiş ve 2019 yılında harekete geçirilmiştir. Üye ülkeler tarafından ise birinci dönem için 2016, 2017, 2018 ve 2019 yıllarında sırasıyla 677 milyon Euro, 847 milyon Euro, 396 milyon Euro ve 80 milyon Euro tutarında katkı sağlanmıştır. İkinci dönem için ise üye ülkeler tarafından 2018, 2019, 2020 ve 2021 yıllarında sırasıyla 68 milyon Euro, 202 milyon Euro, 265 milyon Euro ve 166 milyon katkı sağlanmış olup (European Commission, 2022: 6), geri kalan ödemelerin 2023 yılına kadar gerçekleştirilmesi planlanmıştır. Üye devletlerin katkıları, dışarıdan tahsis edilen gelir olarak ve "Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı" ile "İnsani Yardım" bütçe kalemlerine eklenerek doğrudan Birlik Bütçesine aktarılmaktadır (European Commission, 2020: 7).

COVID-19'un etkileri, tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'de de devam etmektedir. Avrupa Komisyonu bu kapsamda Türk makamlarıyla yakın işbirliğinde FRIT fonlarının, yeni projeler yerine mevcut projelere ilaveler şeklinde COVID-19 ile ilgili amaçlar için seferber edilmesine karar vermiştir. Ayrıca COVID-19'un olumsuz etkileriyle ilgili değerlendirmeleri için FRIT projeleri uygulama ortaklarıyla da temasa geçilmiştir. 2021 yılı sonuna kadar FRIT kapsamında yaklaşık 83 milyon Euro, COVID-19 etkisini azaltmak için sağlık müdahalelerine ve sosyoekonomik destek önlemlerine ayrılmıştır (European Commission, 2022: 4).

4. STRATEJİK İŞBİRLİĞİNİN BOYUTLARI: MALİ YARDIM PROGRAMININ BUGÜNÜ VE GELECEĞİ

Düzensiz göçün yönetilebilir olabilmesi için Türkiye ve AB arasında oluşturulan stratejik işbirliği her geçen gün daha da önemli hale gelmektedir. Bu yönde özellikle Avrupa Komisyonu, çalışmaları ile programlama konularında ve stratejik konularda yardım programlarına sürekli yeni bir içerik katma çabasıdadır. Bu çabaya rağmen Türkiye'nin adeta maruz bırakıldığı düzensiz göçle ilgili büyük adımların yetersizliği vurgulanmalıdır. Bu konuda yapılacak değerlendirmelere geçmeden önce Komisyonun programlama ve stratejik adımlara yönelik düzenlemelerinden söz etmek gerekmektedir.

4.1. Programlama

"Güncellenmiş İhtiyaç Değerlendirmesi Raporu" (European Commission, 2018a) mültecilere yönelik müdahalelerde öncelikli ihtiyaçları ve bunların dışında kalan diğer eksiklikleri tanımlamaktadır. Bu kapsamda FRIT'nin ikinci diliminin planlaması ve programlanmasına yol gösterecek önemli bir araç sunmaktadır. Rapor ile koruma, temel ihtiyaçlar ve geçim kaynakları, sağlık, eğitim ve belediye altyapısı alanlarının kritik önem taşıyan alanlar olduğu ortaya çıkmıştır (European Commission, 2020: 6).

Yardım projeleri kapsamında hayata geçirilen müdahalelerin her zaman etkin sonuçlar doğuracağı düşünülmemelidir. Müdahale alanının doğru tespit edilmesi, her zaman müdahale yönteminin de beklenen çıktıları getireceği gibi mutlak sonuç doğurmayabilir. Kaynakların yararlanıcılar açısından en yüksek faydayı sağlayacak ve en acil ihtiyaçları karşılayacak projelere tahsis edilmesinde doğru programlamanın önemli bir fonksiyonu bulunmaktadır. Güncellenmiş İhtiyaç Değerlendirmesi Raporu, bu fonksiyonun yerine getirilmesinde kullanılmaktadır.

4.2. Stratejik Konsept Notu

Stratejik Konsept Notu (European Commission, 2018b), mali yardım aracı FRIT'nin ikinci diliminin programlanması ve uygulanmasında stratejik bir çerçeve sağlamaktadır. Stratejik Konsept Notu, bu kapsamda kapsayıcılık ve kendi kendine yetebilme konularına ana hedefler olarak özellikle vurgu yapmaktadır. Mülteci krizinin uzun süreli hale gelmesi ihtimaline işaret ederek, FRIT'nin süresinden ve 6 Milyar Euro tutarındaki fonun kullanımından öte daha sürdürülebilir ve uzun vadeli bir bakış açısına ihtiyaç olduğunu ifade etmektedir. Bu kapsamda, hükümet ile kalkınma yardımları ve insani yardımlar arasında yakın işbirliği kurulması ihtiyacı Stratejik Konsept Notu'nda özellikle vurgulanmaktadır. Bu yaklaşım ile Yardım Programı çerçevesinde insani yardımlardan kalkınma yardımlarına doğru stratejik bir geçişin kastedildiği ve bu kapsamda uygulama düzeyinde bu geçişin yaşanacağını anlaşıldığı söylenebilir (European Commission, 2020: 6).

Esas olarak insani yardımlar ve kalkınma yardımları birbirinin muadili olmayan, tamamlayıcısı olan iki yardım türü olarak ifade edilebilir. Ulaşılan noktada mülteci krizinin kısa zamanda son bulmayacağı netlik kazanmış

durumdadır. Bu bakımdan acil ihtiyaçları karşılamak üzere harekete geçirilen insani yardımların, uzun vadede dönüştürücü, sürdürülebilir ve kalkınmayı besleyecek alanlara yönlendirilmesi amacı, sözü edilen stratejik geçişin gerekçesi olarak ifade edilebilir. Bu amacın gerçekleştirilmesine yönelik adımlar, bir yandan göçmenlerin beşerî sermaye yönünden geliştirilmesine hizmet ederken öte yandan ulusal kalkınmayı destekleyebilecektir.

5. MALİ YARDIM PROGRAMININ GELECEĞİ

2015 yılından bu yana oluşum ve gelişim süreci ile değerlendirildiğinde Mali Yardım Programı ile olumlu ve gerekli adımlar atıldığı söylenebilir. Ancak bugün gelinen noktada özellikle yardımın muhatabı olan Türkiye açısından bu adımların istenilen düzeyde olmadığı da bir gerçektir. Çünkü uluslararası kamuoyu tarafından da genel kabul gördüğü üzere mülteci krizi Türkiye açısından çok büyük maliyetlere yol açmıştır. Bu maliyetlerin başında ekonomik ve sosyal maliyetler gelmektedir. Diğer yandan geçiş ülkesi olarak seçilen Türkiye’den Avrupa’ya doğru gerçekleşen önlenemeyen düzensiz göç hareketleri, konunun daha dramatik boyutlara ulaşmasına neden olmuştur. AB’nin ortaya çıkan soruna daha çok bir “sınır güvenliği sorunu” olarak yaklaştığı görülmektedir. Nitekim bu doğrultuda Türkiye’den Avrupa’ya düzensiz göçün önlenmesi ve bu kapsamda Türkiye’deki mültecilerin mali olarak desteklenmesi için FRIT hayata geçirilmiştir.

Türkiye’deki mülteciler ve özellikle de Geçici Koruma Statüsündeki Suriyeliler için Türkiye Cumhuriyeti Devleti tarafından geniş bir çerçevede hizmetler sunulmaktadır. Bu hizmetlerin devam ettirilmesi ve geliştirilmesi için daha geniş ölçekte ve kapsayıcı projelerin hazırlanması gerekmektedir. Bugüne kadar FRIT kapsamında tahsis edilen mali yardımın önemli bir kısmının ödemesi gerçekleştirilmiştir. Bu kapsamda spesifik olarak bazı konularda yoğunlaşan projeler geliştirilmiştir:

- Çocukların ve gençlerin eğitim hakkı ile Türkiye’deki eğitim sistemine entegrasyonu;
- Kadınların, bebeklerin ve çocukların sağlık koşullarının iyileştirilmesi;
- Sosyal ve kültürel bariyerlerin aşılmasına yönelik uyum projeleri;
- Çalışma yaşamına katılımın artırılması bakımından mesleki eğitim;
- Geçim desteği;
- Sosyoekonomik gelişmeye katkı sağlamak.

Sözü edilen spesifik alanları da kapsayan çok sayıda projeye destek verilmiş olup, 2023 itibarıyla tüm ödemelerin gerçekleştirilmesi planlanmaktadır.

Türkiye’nin 10 yılı aşkın süredir üstlendiği maliyetlere kıyasla 6 Milyar Euro tutarındaki fonun, yeterli bir yardım tutarı olmadığı ifade edilmelidir. Bununla birlikte FRIT’nin mültecilerin yaşam koşullarına destek olunmasında önemli ve çerçevesi iyi belirlenmiş bir program olduğu söylenebilir. Ancak Programın içerik ve çerçevesinin iyi olması, felsefesinin iyi olduğu anlamına gelmemektedir. Çünkü Programın felsefesine bakıldığında Türkiye’den Avrupa’ya olan düzensiz göç hareketlerini sınırlandırılmasının yol ve yöntemleri yer almaktadır. Bunun kanıtı da FRIT’nin başlatılması ile Türkiye’den Avrupa’ya düzensiz göç hareketlerinin ciddi oranda düşüş göstermiş olmasıdır. Yukarıda da belirttiğimiz gibi kısaca “sınır güvenliği” politikaları kapsamında değerlendirilebilecek bu felsefenin, Türkiye açısından hem mali hem de çok önemli sosyal ve güvenlik ile ilgili maliyetler oluşturacağı açıktır.

Suriye’deki iç savaşın neden olduğu mülteci krizinin gerek Türkiye Cumhuriyeti Devleti gerek Türk vatandaşları ve gerekse Suriye uyruklu yabancılar açısından yönetilmesi zor bir süreç olduğu ve son derece ağır sonuçları olduğu aşikârdır. Mülteci krizi, Türkiye ve dünyanın geri kalan ülkeleri için bulunduğumuz noktada çözülmüş bir konu olmaktan oldukça uzaktır. Mali Yardım Programı, bu noktada önemli bir fonksiyon üstlenmiş olmakla birlikte; Türkiye açısından sürecin sürdürülebilir olmadığı söylenebilir. Türkiye’nin bu süreçte çok ağır maliyetler üstlendiği ve sözü edilen maliyetlerin katlanarak devam edeceği görülmektedir. Bu kapsamda Suriye sorunun yerinde çözülmesi için sürecin tüm taraflarının karşılıklı adımlar atması, bir gereklilik olarak ifade edilebilir. Ancak çalışma, kapsamı gereği sürecin yerinde çözülmesine yönelik siyasi, askeri vb. boyutlara katkı yapmayı amaçlamamaktadır. Ele alınan mali yardım konusunda ise programın geliştirilerek uygulanmaya devam ettirilmesinin ve yardımlar anlamında Türkiye’ye artan biçimde destek verilmesinin gerektiği belirtilmelidir.

6. DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Türkiye, ilgili otoritelerce de onaylandığı üzere dünyada en fazla mülteciye ev sahipliği yapan ülke konumundadır. Daha önce de değinildiği gibi Türkiye’de çeşitli kapsamlarda bulunan mültecilerin yaklaşık olarak 3,6 milyonu

Suriye uyruklu yabancılardan oluşmaktadır. Suriye iç savaşının ortaya çıktığı 2011 baharından bu yana Türkiye'ye çeşitli şekillerde ve zamanlarda gelmiş olan milyonlar için öncelikle güvenlik, koruma, barınma ve acil ihtiyaçların karşılanması sağlanarak, hızla kayıt altına alma çalışmaları başlatılmıştır. Zaman içinde hukuki statüleri belirgin bir yapı kazanan sığınmacıların yaşam koşulları, daha kalıcı ve etkin bir çerçevede ele alınarak sunulan hizmetler zaman içinde geliştirilmiştir.

Doğrudan AB bütçesinden ve Birlik üyesi ülkelerin katkıları ile koordine edilen FRIT kapsamında sağlanan fonlar, Türkiye'deki mülteciler için yaşamın pek çok alanı ile ilişkili projelerin hayata geçirilmesini sağlamıştır. Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin sağladığı hizmetlere destek niteliğinde olan projeler; özellikle kadınlar, çocuklar, yaşlılar ve engelliler gibi kırılganlıkları yüksek hedef kitlelerin yaşam koşullarının iyileştirilmesinde önemli fonksiyonlar üstlenmiştir.

Özellikle, düzensiz göç hareketleri kapsamında Suriyeli sığınmacıların geleneksel konukseverlik anlayışının ötesinde değerlendirilmesi gereği açıktır. Günümüzde düzensiz göç hareketlerinin yönetilmesi, özellikle Orta Doğu, Kuzey Afrika ve Akdeniz kapsamında sürdürülebilir barışa hizmet edebilecek şekilde planlanmalıdır. Yapılan birçok çalışmada, güvenlik ve istihdam sorunları nedeniyle sözü edilen bölgelerden düzensiz göçün söz konusu olduğu görülmektedir. Güvenlik ve istihdam açısından hedef ülke olarak seçilen ülkelerin ise yoğun biçimde Avrupa Birliği üyesi oldukları görülmektedir. Türkiye de bu kapsamda değerlendirildiğinde AB ülkelerine ulaşmada bir geçiş ülkesi konumundadır. Bu durumda AB'nin gerek kendi coğrafyasında gerekse küresel ölçekte sürdürülebilir barışa katkıda bulunma kapasitesini geliştirmesi gereği açıktır.

AB ve Birlik üyesi devletlerin, Türkiye'yi mülteci krizi konusunda destekleme gerekçeleri ve yardım bütçesinin büyüklüğü oldukça tartışmalı konulardır. Türkiye ve AB arasında varılan Mutabakat'ın öncelikle Türkiye'deki mültecilerin yaşam kalitelerini ve refahlarını artırmak ve Türkiye'nin mali yükünü azaltmak gibi bir işlev göreceği çok net değildir. Bununla birlikte Türkiye'nin üstlendiği ağır mali yüklerin AB tarafından giderilmesi beklentisi söz konusu olmuştur. AB açısından daha çok Avrupa'ya ulaşmaya çalışan mültecilerin düzensiz göçünün engellenerek, Türkiye'nin bu konuda "düzensiz göçü" barındıran ve Avrupa'ya geçişini engelleyen bir rolü üstlenmesi üzerinde çalışıldığı görülmektedir.

Türkiye'nin gelecek ilk on yıl "göç projeksiyonu" yapması bir zorunluluktur. Bunun için Göç İdaresi bünyesinde kurulmuş olan "göç kurulu"nun "göç planlaması ve bütünsel yönetimi" ile ilgili çalışmalar yapmaya devam etmesi önerilebilir. Özellikle yerleşik hale geçmeye başlayan geçici koruma kapsamındaki sığınmacıların, doğumla da artan nüfuslarının sağlık, eğitim, iş imkânları açısından planlanmasının artarak devam etmesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- Altunç, Ö. F., Okyay, U., & Akyıldız, A. (2017). Dış göçlerin türkiye ekonomisinde işsizlik enflasyon ve ekonomik büyüme üzerine etkileri: Ekonometrik bir analiz. *Researcher*, 5(1), 197-211.
- Avrupa Komşuluk Aracını tesis eden (AB) 232/2014 sayılı Avrupa Parlamentosu ve Konsey Tüzüğü. (2014). 15.03.2014 tarih ve L 77 sayılı Resmi Gazete.
- Bahçekapılı, C., & Çetin, B. (2015). The impacts of forced migration on regional economies: The case of Syrian Refugees in Turkey. *International Business Research*, 8(9), 1.
- Canefe, N. (2016). Management of irregular migration: Syrians in Turkey as paradigm shifters for forced migration studies. *New Perspectives on Turkey*, 54, 9-32.
- Castles, S., Miller, & J. M. (2008). Göçler çağı: modern dünyada uluslararası göç hareketleri. (Çev. Bal, B., U. & Akbulut, İ.) İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Ceritoglu, E., Yunculer, H., Torun, H., & 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), 1-28.
- Council of the European Union. (2018). Information note facility for refugees in Turkey: Financing of the second tranche- Updated common understanding. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11329-2018-INIT/en/pdf>.
- Engin, C., & Konuk, T. (2020). Türkiye ekonomisinde uluslararası göçün işsizlik ve ekonomik büyüme üzerine etkisi: Ekonometrik bir analiz. *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 10(1), 103-123.
- European Commission. (2015a). *EU-Turkey Joint Action Plan*. Brüksel.
- European Commission. (2015b). *Commission Decision of 24.11.2015, C(2015) 9500 final*. Strazburg.
- European Commission. (2016). *Needs Assessment Report for the Preparation of an Enhanced EU Support to Turkey on the Refugee Crisis*. <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/2016needsassessment.pdf>.
- European Commission. (2017). *First Annual Report on the Facility for Refugees in Turkey*. COM(2017) 130 final. Brüksel.
- European Commission. (2018a). *Technical Assistance to the EU Facility for Refugees in Turkey- Needs Assessment Report*. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/updated_needs_assessment.pdf.
- European Commission. (2018b). *Facility for Refugees in Turkey Updated Strategic Concept Note*. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/updated_facility_strategic_concept_note.pdf.
- European Commission. (2020). *Fourth Annual Report on the Facility for Refugees in Turkey*. COM(2020) 162 final. Brüksel.
- European Commission. (2022). *Sixth Annual Report on the Facility for Refugees in Turkey*. COM(2022) 243 final. Brüksel.
- European Council (2015). *Meeting of the EU heads of state or government with Turkey*. [https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2015/11/29/\(05.02.2021\)](https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2015/11/29/(05.02.2021)).
- European Council (2016). *Refugee Facility for Turkey: Member States Agree on Details of Financing*. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/02/03/refugee-facility-for-turkey/>.
- Frontex. (2019). Risk Analysis for 2019.
- Frontex. (2020). Risk Analysis for 2020.
- Frontex. (2021a). *Migratory Routes-Eastern Mediterranean Route*. <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-routes/eastern-mediterranean-route/>.
- Frontex. (2021b). *Migratory Routes-Central Mediterranean Route*. <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-routes/central-mediterranean-route/>.
- Frontex. (2021c). *Migratory Routes-Western Balkan Route*. <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-routes/western-balkan-route/>.
- Göç İdaresi Başkanlığı. (2021a). *Düzensiz Göç Hakkında*. <https://www.goc.gov.tr/duzensiz-goc-hakkinda>.
- Göç İdaresi Başkanlığı. (2021b). *Düzensiz Göç*. <https://www.goc.gov.tr/duzensiz-goc-istatistikler>.
- Grigonis, S. (2016). EU in the face of migrant crisis: Reasons for ineffective human rights protection. *International Comparative Jurisprudence*, 2(2), 93-98.
- İçduygu, A. (2003). Irregular Migration in Turkey. *IOM migration Research Series*, No. 12.
- İçduygu, A. (2008). Rethinking Irregular Migration in Turkey: Some Demo-Economic Reflections. Analytic and Synthetic Notes – Irregular Migration Series Demographic and Economic Module/CARIM-AS 2008/72.
- İçduygu, A., Aksel, D. B. (2012). Irregular Migration in Turkey. IOM, Ankara.
- İçduygu, A., Yüksekler, D. (2012). Rethinking Transit Migration in Turkey: Reality and Re-presentation in the Creation of a Migratory Phenomenon. *Population, Space and Place*, 18(4), 441-456.
- İnsani Yardıma ilişkin (AT) 1257/96 sayılı Konsey Tüzüğü. (1996). 02.07.1996 tarih ve L163 sayılı Resmi Gazete.

- İstikrar ve Barışa Katkı Aracını tesis eden (AB) 230/2014 sayılı Avrupa Parlamentosu ve Konsey Tüzüğü (2014). 15.03.2014 tarih ve L 77 sayılı Resmi Gazete.
- Kalkınma İşbirliği Finansman Aracını tesis eden (AB) 233/2014 sayılı Avrupa Parlamentosu ve Konsey Tüzüğü (2014). 15.03.2014 tarih ve L 77 sayılı Resmi Gazete.
- Katılım Öncesi Yardım Aracını tesis eden (AB) 231/2014 sayılı Avrupa Parlamentosu ve Konsey Tüzüğü. (2014). 15.03.2014 tarih ve L 77 sayılı Resmi Gazete.
- Nurdoğan, A. K., ve Şahin, M. (2019). Türkiye'ye Yönelen Uluslararası Göç İşsizliğin Bir Nedeni mi?. *OPUS International Journal of Society Researches*, 11(18), 2201-2223.
- Orhan, O., Gündoğar, S. S. (Ed.). (2015). Suriyeli Sığınmacıların Türkiye'ye Etkileri. Ortadoğu Stratejik Araştırmalar Merkezi (ORSAM) Rapor No: 195.
- Tekin, B. Ç. (2017). Düzensiz Göçün Yönetimi Konusunda Varılan Türkiye-AB Mutabakatının Avrupa Birliği'nin Uluslararası Kimliği Üzerindeki Etkileri. *Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 39(2), 659-680.
- Yıldız, T., & Yıldız, İ. 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), 30-46.
- 18 Mart 2016 TR-AB Zirve Bildirisi. (2016).
<https://www.ab.gov.tr/files/ABIliskileri/18mart2016turkiyeabzirvesibildirisi.pdf>.
- 29 Kasım 2015 TR-AB Zirve Bildirisi. (2015).
<https://www.ab.gov.tr/files/ABIliskileri/29kasim2015turkiyeabzirvesibildirisi.pdf>.
- 6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu. (2013).