

SURİYE KRİZİNİN TÜRK KAMU POLİTİKALARINA ETKİSİ: PEST ANALİZİ

Doç. Dr. Arif AKGÜL

Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi
Kamu Yönetimi Bölümü
arifakgul@yahoo.com

Doç. Dr. Alican KAPTI

Artvin Çoruh Üniversitesi
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü
akapti@artvin.edu.tr

GİRİŞ

2011 yılında Ortadoğu’da “Arap Baharı” olarak ortaya çıkan süreç Tunus, Libya, Mısır gibi ülkelerle birlikte Suriye’yi de etkilemiş ve Suriye’de ortaya çıkan kriz ve iç çatışmalar, Türkiye ve bazı bölge ülkelerini önemli ölçüde etkilemiştir (Phillips, Bu süreçte yüzbinlerce Suriyeli rejimden kaçıp bölge ülkelerine (Lübnan, Ürdün ve Türkiye gibi) sığınmış ve Türkiye son iki yıl içerisinde çok büyük mülteci akınına uğramıştır. Türkiye’nin bu süreçteki mülteci politikası, açık kapı politikası (open door policy) çerçevesinde gelişmiş ve Türkiye’deki Suriyelilerin statüsü geçici koruma (temporary protection policy)¹ olarak belirlenmiştir. Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) verilerine göre Türkiye’de geçici kamplarda kalan Suriyelilerin sayısı yaklaşık 250.000, şehir merkezlerinde yaşayan Suriyelilerin sayısı ise 750.000’in üzerindedir². Türkiye geçtiğimiz 5 yılda (2011-2015) Suriyeliler için yapmış olduğu kamu harcaması ise 5 milyar doların üzerindedir.

¹ Türkiye, 29.04.2011’den bu yana geçici korumayı; “Türkiye’ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye’den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılar ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” ve 30.03.2012 tarihli ve 62 sayılı “Türkiye’ye Toplu Sığınma Amacıyla Gelen Suriye Arap Cumhuriyeti Vatandaşlarının Ve Suriye Arap Cumhuriyetinde İkamet Eden Vatansız Kişilerin Kabulüne Ve Barındırılmasına İlişkin Yönerge” (İçişleri Bakanlığı Yönergesi) çerçevesinde sağlamaktadır.

² Bu araştırma 2013 yılının Haziran-Temmuz ve Ağustos aylarında gerçekleştirilmiştir. Türkiye’deki Suriyeli sayısı 2015 Ağustos itibarıyla 2 Milyonun üzerindedir. Dünyadaki en büyük sığınmacı krizini yaşayan Ortadoğu’da Türkiye, bu sayıyla dünyanın en fazla sığınmacı ağırlayan ülkesi konumundadır.

Türkiye'nin karşı karşıya kalmış olduğu bu kriz iç politikaları önemli ölçüde etkilemiş ve sağlık, eğitim, güvenlik, sosyal haklar, barınma, çalışma vb. gibi birçok sorunu beraberinde getirmiştir. Bu çerçevede, Türkiye'nin Suriye krizi sonrası uygulamış olduğu kamu politikalarının etkinliği ve analizi, kamu yönetimi ve politikaları disiplini için önemli bir araştırma konusu olarak karşımıza çıkmıştır. Bu alanda bilimsel verilerin üretilmesi ve araştırma sonuçlarının kanun koyucu ile uygulayıcılarının dikkatine sunulmasının oldukça önemli olduğu değerlendirilmektedir.

Bu araştırmanın en temel amacı Türkiye'nin Suriye krizi konusunda almış olduğu kararın ve uygulamaya koyduğu politikaların ortaya çıkardığı durumu (sağlık, eğitim, güvenlik, çalışma gibi farklı politika alanlarında) analiz etmektir. Çalışma, kamu politikası analizinde yaygın olarak kullanılan PEST analiz yöntemiyle yapılandırılmıştır. PEST analizi, kurumların ve organizasyonların politik ekonomik, sosyal ve teknolojik açılardan nasıl etkilendiğini sistematik olarak inceleyen bir yöntemdir. Bu amaçla, PEST analizi bu çalışmaya uyarlanarak, Suriye krizinin Türk iç politikalarına etkisi (4) temel politika (politik, ekonomik, sosyal ve güvenlik) alanı çerçevesinde değerlendirmeye alınmıştır.

PEST ANALİZİ

PEST analizi yaygın olarak çevre (environment) analizinde kullanılmaktadır. Analiz kapsamında politik, ekonomik, sosyal ve teknolojik faktörlerin çevreye olumlu veya olumsuz etkileri ortaya konulmaktadır. Çevre analizinde politik faktörler değerlendirilirken ilgili yasalar, vergi sistemi, dış ticaret düzenlemeleri, hükümet politikaları, mevcut hükümetin durumu, devletin müdahalesi ve uluslararası ilişkiler gibi geniş bir alanda değerlendirmeler yapılmaktadır. Ekonomik faktörlerin analizinde ise dünyadaki genel ekonomik durum, uluslararası ekonomik kuruluşların durumları ve etkisi, ülkedeki ticari döngü, enflasyon oranları, ekonomik büyümedeki değişimler, faiz durumu ile para ve kredi kaynakları, işgücü durumu ve enerji maliyeti ve durumu gibi konular değerlendirmeye tabi tutulmaktadır. Çevre analizinde sosyal faktörler ise; toplumun çevreye olan hassasiyeti, tüketici davranışları, çalışma eğilimleri, gelir dağılımları, toplumun eğitim durumu, nüfus oranı ve yaş dağılımı, doğum ve ölüm oranları ve toplumun kültürel ve etik değerleri gibi konularda geniş değerlendirmeler yapılmaktadır. Son olarak, çevre analizinde teknolojik faktörlerin analizi yeni teknoloji kullanımı, alternatif enerji kullanımı, IT kullanım yaygınlığı, ARGE kaynakları ve harcamaları, ekolojik durumlar ve altyapı teknolojisi gibi konuların değerlendirilmesiyle yapılmaktadır.

PEST analizi sadece ekolojik çevrede değil her alanda kullanıma sahiptir. Bundan dolayı PEST modeli kullanım alanına göre güncellenebilen dinamik bir yapıya sahiptir. Çevrenin özelliğine göre yeni ana ve alt faktörler eklenebileceği gibi mevcut faktörlerin de elimine edilmesi söz konusudur. Bu tamamen çevrenin kapsamı ve araştırmacının kapasitesine bağlıdır.

Araştırmacılar makro düzeydeki (ülke, bölge ve kıta gibi geniş ölçekteki) problemlerle ilgili araştırma sorularını cevaplamada güçlük yaşamaktadırlar. Peng ve Nunes (2007) PEST analizinin geniş ölçekli araştırma soruları için uygun bir metod olduğunu ileri sürerek, Çin ölçeğinde bilgi sistemleri politikalarının analizini gerçekleştirmişlerdir. Buchanan ve Gibb (1998) problemlerin gerçek durumunu anlamak ve çözüm geliştirmek için çevresel durumların çok iyi analiz edilmesi ve anlaşılması gerektiğini, bunun içinde PEST analizinin iyi bir yöntem olduğunu vurgulamaktadır. Ayrıca Ward ve Rivani (2005) PEST analizinin örgütlerin iç ve dış çevrelerini şekillendiren ve örgütlerin kapasitelerini ve durumlarını önemli ölçüde belirleyen durumları anlamada kullanılabilir bir yöntem olduğunun altını çizmiştir. Bunun yanında Duncan (1972) fiziksel ve sosyal faktörlerin örgütlerin karar verme süreçleri önemli ölçüde şekillendirdiğini ve örgütün mevcut durumunu anlamak için PEST yönteminin alt yapısını oluşturacak şekilde bu faktörlerin iyi analiz edilmesinin gerektiğini vurgulamaktadır. Ward ve Rivani (2005) ise PEST analizinin örgütleri anlamak için bir uydu görevini gördüğünü belirtmiştir. Dolayısıyla, PEST analizinin çok geniş ölçekli konuları sistematik bir şekilde daraltma ve büyük fotoğrafı göstermede etkili bir yöntem olduğu görülmektedir.

Her ne kadar PEST etkili bir yöntem olarak gösterilse de örgütlerin içerisinde buldukları durumları ve problemleri her yönüyle açıklamada sınırlılıkları bulunmaktadır. Bu noktada PEST modelinin araştırmacının sorusu ve çalışılan ölçekteki problem yoğunluğuna göre bir güncelleme yapılabilir. Nitekim bu araştırmada Suriye krizinin teknolojik faktörler yönüyle Türkiye'yi önemli ölçüde etkilememiş olması, bunun yanında güvenlik konularının çok ön plana çıkması sebebiyle bir güncelleme yapılarak PEST modeli PESG modeline dönüştürülmüştür.

PEST analizi örgütleri politik, ekonomik, sosyal ve teknolojik yönleriyle inceleyerek örgütün içerisinde bulunduğu durumu ortaya koymakta ve örgütün karşı karşıya kalmış olduğu riskleri, fırsatları ve gelişim olanaklarını ortaya koymaktadır (Arabacı, 2010).

Bu araştırma da PEST analizi yöntemi kullanılarak Suriye krizi sonrası Türkiye iç politikalarının nasıl etkilendiğini, ülkenin karşı karşıya kaldığı risk durumlarını ve fırsatları tanımlamayı hedeflemektedir. Ayrıca araştırma, Suriye krizinden etkilenen iç politikaların oluşturduğu problem durumlarını tanımlamayı ve politikaların gelişimi için öneriler geliştirmeyi amaçlamaktadır.

Bu çalışma kapsamında oluşturulan model şu şekildedir:

Şekil 1. Suriye Krizinin PEST Modeli



METODOLOJİ

Söz konusu politikaları değerlendirmek amacıyla Adıyaman, Şanlıurfa, Gaziantep ve Kilis illerinde 2013 yılında etnografik bir alan araştırması yapılmıştır. Araştırma kapsamında Suriyelilerin kaldığı (5) geçici barınma merkezi (mülteci kampları) ile kent merkezlerinde çalışma yürütülmüştür. Araştırma sürecinde yöntem olarak yapılandırılmış ve yarı yapılandırılmış mülakat yöntemi, yerinde gözlem ve kuruluşlara ait istatistiksel veri ve raporlar kullanılmıştır. Konuyla ilgili görev yapan birçok kamu görevlisi (valiler, kaymakamlar, il müdürleri, kamp müdürleri, güvenlik birimleri gibi) STK'lar ve mültecilerle mülakatlar gerçekleştirilmiştir. Elde edilen veriler PEST analizi kapsamında oluşturulan model ile sistematik olarak analiz edilmiştir.

BULGULAR

Politik Çevre

Suriye krizinin Türkiye ve dünya üzerinde oluşturduğu dalgalanmaların büyüklüğü politik çevrenin Suriye konusundaki ilgisini önemli ölçüde artırdı. Hükümetin kısa ve uzun vadeli olarak uyguladığı politikalar halkı doğrudan veya dolaylı olarak etkilediğinden kamuoyu Suriye politikalarını çok yakından takip etmiş ve siyasi iktidarın başarısını değerlendirmede önemli bir araç olarak kullanmıştır. Bu açıdan politik çevre Suriye politikalarının başarılı yönlerini ve Türkiye'ye getirilerini kamuoyuna gösterme eğiliminde olmuştur.

Suriyeli mültecilerin sayısı olarak oldukça fazla olması ve bölgedeki istikrarsızlığın uzun süre devam etmesi Türkiye'nin Suriye politikasındaki karar/kararlarını oldukça güçleştirmiştir. Özellikle uluslararası alanda sürekli değişen dengeler, Türkiye'nin uyguladığı politikaları da devamlı olarak değiştirmiştir. Ayrıca mültecilerin kamp alanlarını terk edip ülke geneline yayılması problemin boyutunu daha da büyütmüş ve kontrol altına alınamayacak bir duruma getirmiştir. Çünkü ülke geneline yayılan mülteciler vatandaşları sosyal ve ekonomik yönden etkileyebilecek farklı problemlerin oluşumuna sebep olmuştur. Bu nedenlerden dolayı politik çevre yasal ve siyasal düzenlemeleri yaparken kendi vatandaşları, mülteciler ve uluslararası dengeler arasında kalarak net politika üretip hayata geçirme fırsatı bulamamıştır. Bunun sonucu olarak da problemlerin çözümü için gerekli olan politikalar zamanında üretilenmiş ve sorunlar daha çok büyümüştür. Politik çevre aşağıdaki alt başlıklar çerçevesinde incelenebilir.

- Suriye ile olan resmi politikadaki değişimler
- Uluslararası dengeler
- Hükümet politikasının oluşması ve değişmesi
- Yasal ve siyasal düzenlemeler
- Savaş ve iç karışıklık durumları

Ekonomik Çevre

Ekonomik çevre konusunda genel olarak; dünyadaki genel ekonomik durum, uluslararası ekonomik kuruluşların durumları ve etkisi, ülkedeki ticari döngü, enflasyon oranları, ekonomik büyümedeki değişimler, faiz durumu ile para ve kredi kaynakları, işgücü durumu ve enerji maliyeti ve durumu gibi konular değerlendirmeye tabi tutulabilmektedir.

Suriye krizi konusunda Türkiye'nin ekonomik alanda son yıllarda kazanmış olduğu ivme ciddi şekilde etkilenmiştir. Özellikle işgücü ve istihdam alanında kendi problemleriyle başa çıkma sürecindeki Suriyeli mültecilerin ülke geneline yayılmaları ekonomik alandaki dengeleri önemli ölçüde alt üst etmiştir.

Mültecilerin ülke genelinde yasal zemin oluşturulmadan yasadışı olarak çalıştırılmaları ucuz işçilik sorununu beraber getirmiş ve Türkiye'nin kendine özgü ekonomik politikaları olumsuz etkilenmiştir.

Bunun yanı sıra bölgede yaşanan karışıklık ve istikrarsızlık Türkiye'nin tüm Ortadoğu ülkeleriyle olan ticaret hacmini olumsuz olarak etkilemiştir. Gerek Suriye, gerekse bölgedeki diğer ülkelerle olan ekonomik işbirlikleri sarsıntıya uğramış, ithalat ve ihracat olumsuz etkilenmiştir. Buna karşın Suriyeli mültecilerin Türkiye'de bulunmaları ülkedeki ticari döngüyü, üretim maliyetlerini ve vasıfsız iş gücü piyasasını olumlu ölçüde etkilemiştir. Bu kapsamda Ekonomik çevre aşağıdaki alt başlıklarla incelenebilir.

- Krizin oluşturduğu ekonomik dalgalanmalar
- Çalışma hakkı, çalıştırmama politikası
- İş gücü ve istihdam politikaları (yasal/yasadışı istihdam)
- Ticaret durumu (ithalat ve ihracat miktarındaki dalgalanmalar)
- Sektörlerdeki değişim (inşaat, ihale, gıda, tarım gibi)

Sosyal Çevre

Sosyal çevre başlığında; toplumun çevreye olan hassasiyeti, tüketici davranışları, toplumun eğitim durumu, nüfus oranı, yaş dağılımı, doğum ve ölüm oranları toplumun kültürel ve etik değerleri gibi konularda çok geniş değerlendirmeler yapılabilmektedir.

Suriyeli mültecilerin ülke geneline yayılmaları beraberinde barınma, sağlık, eğitim ve entegrasyon (uyum, bütünleşme) gibi bir çok sorunu beraberinde getirmiştir. Mülteci kamplarında sağlanan barınma, sağlık ve eğitim hizmetlerinin ülke genelinde sağlanması için bir düzenleme henüz bulunmamaktadır. Mülteciler arasında ekonomik yönden iyi durumda olanlar kent merkezlerinde ev tutmakta ve birçok kentte kendi sosyal çevrelerini oluşturmaktadırlar. Örneğin Ankara'nın Mamak semtinde Halepli mültecilerin yoğun olarak yaşadıkları ve vatandaşların Halep Mahallesi olarak adlandırdıkları yerleşim bölgesi bulunmaktadır. Özellikle Suriye sınırına yakın Antep ve Kilis illerinde yoğunluklu olarak mülteciler kalmaktadırlar. Bu bölgede talep yüksek olmasından dolayı ev kiralari önemli ölçüde artış göstermiştir. Sosyal alanları birlikte paylaşan mülteciler ile vatandaşlar arasında önemli sosyal problemler yaşanmaktadır.

Mültecilerin büyük çoğunluğu ekonomik olarak yetersiz durumda olmalarından dolayı ülke genelinde dilencilik önemli bir problem olarak ortaya çıkmıştır. Sayıca fazla olmalarından dolayı güvenlik güçlerinin yasal olmayan yollardan dilencilik yapan mültecileri engelleme veya kampa geri gönderme konusunda herhangi bir müdahalesi ve çabası bulunmamaktadır.

Suriyelilerin sağlık sorunu ve konuda oluşturulması gereken politikalar ise başlı başına araştırılması gereken bir konudur. Temel sağlık sigortası, devlet hastanelerinin kullanımı, ilaç ve ameliyat masrafları, çocukların temel aşuları, doğum oranları gibi onlarca konuda sağlık sektörü sorunlar yaşamaktadır. Özellikle Kilis, Gaziantep, Şanlıurfa, İstanbul illerinde bu sorun oldukça büyüktür. Sağlık Bakanlığının sağlık harcamaları konusunda Suriyelilerden herhangi bir ücret alınmaması konusundaki genelgesiyle Türk vatandaşlarına yönelik uygulanan ücretlendirme politikası oldukça problemlili bir hal almıştır. Sağlık kuruluşlarından faydalanan Suriyeli sayısı göz önünde bulundurulduğunda sorunun büyüklüğü daha net anlaşılacaktır.

Mülteci kamplarında eğitim imkanı sağlanmasına rağmen kamp dışında bulunan mülteci çocuklarının eğitimleri önemli bir sosyal sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Birçok mültecinin Türkiye’de kalıcı olarak plan yapması ve ülkenin her tarafına kontrol dışı yayılmış olmaları Türkiye’nin Suriyelilerle ilgili eğitim politikalarını yeniden gözden geçirmesini zorunlu kılmaktadır. Suriyeli çocukların nerede, nasıl, hangi dilde ve hangi müfredata göre eğitim alacakları tartışılan konular arasında yer almaktadır. Sosyal konular aşağıdaki başlıklar çerçevesinde incelenebilir.

- İskân Politikası (kamp ve kent yaşamı -bina, kira vb.)
- Sağlık politikası (Hasta sayısı, bütçe, ücret, doğum sayısı vb.)
- Eğitim politikası (öğrenci sayısı, müfredat, dil sorunu vb.)
- Nüfus hareketliliği
- Entegrasyon

Güvenlik Çevresi

Göç konusu birçok batı ülkesinde güvenlik perspektifinden incelenmiş ve göçün sosyal ve insani bir olaydan çok önemli bir güvenlik sorunu olduğu üzerinde durulmuştur (Watson, 2009). Ancak son yıllarda BM ve AB politikaları göç konusunu güvensizleştirme (desecuritization) çerçevesinde ele almaya başlamıştır. Kanımızca, Türkiye’nin Suriyeli mültecilere yönelik uyguladığı politika da bu çerçevede güvenlik yaklaşımından ziyade insani ve sosyal bir çerçevede ele alınmaktadır. Suriye krizi aşağıdaki alt başlıklar çerçevesinde değerlendirilmiş ve söz konusu göçün birçok güvenlik sorununu da beraberinde getirdiği sonucuna varılmıştır. Dolayısıyla bu krizin insani ve sosyal tarafıyla birlikte güvenlik çerçevesinde de ele alınması gerektiği sonucuna varılmıştır. Bu doğrultuda teknoloji kullanımının artırılması ve kaynakların en etkin şekilde dağıtımının yapılması gerektiği değerlendirilmektedir. Güvenlik çevresi aşağıdaki boyutlarıyla daha detaylı incelenebilir.

- Yasadışı göç ve sınır güvenliği
- Asayiş ve kent suçları
- Terör ve kaçakçılık
- Trafik güvenliği

SONUÇ

Türkiye'nin Suriye konusunda uygulamış olduğu politikanın Türkiye'yi ve Türk kamu politikalarını çok ciddi bir şekilde etkilediği ve Türkiye'deki Suriyelilerin büyük bir çoğunluğunun ülkelerindeki çatışma sona erse bile geri dönmeyecekleri dolayısıyla Türkiye'de yaşamaya devam edecekleri ve bu sonucun sağlık, ekonomi, eğitim, güvenlik, istihdam ve topluma entegrasyon gibi bir çok politika alanında önümüzdeki yıllarda Türkiye'yi derinden etkileyeceği değerlendirilmektedir. Her ne kadar Göç İdaresi Genel Müdürlüğü adı altında kurumsal bir yapılanma 2014 yılında yasalaşmış faaliyet geçmiş olsa da, söz konusu kurumun fonksiyonel olarak aktifleşmesi oldukça zaman alacaktır. Suriyelilere yönelik yerel düzeyde yapılmaya çalışılan çalışmaların uzun soluklu olamayacağı, Türkiye'nin mülteci politikalarını yeniden gözden geçirmesinin Ortadoğu'daki çatışmalar ve karışıklıklar (Suriye, Irak, İran, Afganistan, Filistin, Mısır gibi) göz önüne alındığında öncelikli politika alanlarından birisi olduğu değerlendirilmektedir.

KAYNAKÇA

- Arabacı, İ.B. (2010). Stratejik planlamada çevre analizi tekniği olarak pest analizi: F.Ü. Eğitim Fakültesi örneği. *E-Journal of New World Sciences Academy*, 5(3), AN: E0008.
- Buchanan, S. & Gibb, F. (1998). The information audit: an integrated strategic approach. *International Journal of Information Management*, 18(I), 29-47.
- Doty, R. L. (1998). Immigration and the politics of security. *Security studies*, 8, 71-93.
- Duncan, R. (1972). Characteristics of organizational environment and perceived environment uncertainty. *Administrative Science Quarterly*, 17, 313 - 327.
- Herreros, F., & Criado, H. (2009). Social trust, social capital and perceptions of immigration. *Political Studies*, 57(2), 337-355.
- Oktay, N. (2006). *PEST Analizi*. Ankara: Türkiye Sanayi Sevk ve İdare Enstitüsü.
- Peng, G.C.A. & Nunes, M.B. (2007). Using PEST analysis as a tool for refining and focusing contexts for information systems research. *6th European Conference on Research Methodology for Business and Management*

Studies, ECRM 2007, 9th - 10th July 2007, Lisbon, Portugal. Academics Conference International, 229 - 236.

Philips, C. (2012). Turkey's Syria problem. *Public Policy Research*, IPPR, 19(2), 137-140.

Ward, D. & Rivani, E. (2005). An overview of strategy development models and the Ward-Rivani model. *Economics Working Papers*, June, 1-24.

Watson, S. D. (2009). *The securitization of humanitarian migration: Digging moats and sinking boats*. London: Routledge.